

Jäätmeseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

Sisukord	
1. Sissejuhatus	2
1.1. Sisukokkuvõte.....	2
1.2. Eelnõu ettevalmistaja.....	3
1.3. Märkused	4
2. Seaduse eesmärk.....	4
3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs	6
3.1 Jäätmeseaduse muudatused.....	6
3.2 Pakendiseaduse muutmine	65
3.3 Keskkonnatasude seaduse muudatused	85
3.4 Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus muudatused.....	95
3.5 Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse muudatused	95
4. Eelnõu terminoloogia	96
5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele.....	96
6. Seaduse mõjud.....	96
7. Seaduse rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud	96
8. Rakendusaktid	96
9. Seaduse jõustumine	97
10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon	97
Lisa 1. Mõjuanalüüs.....	99
Lisa 2. Rakendusaktide kavandid	99
Lisa 3. Jäätmete energiakasutuse tasu riigiabi analüüs.....	99
Lisa 4. Märkuste ja ettepanekutega arvestamise tabel	99

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõukohase seadusega on kavandatud muuta jäätmeseadust (JäätS), pakendiseadust (PakS), keskkonnatasude seadust (KeTS), kohaliku omavalitsuse korralduse seadust (KOKS) ja keskkonnaseadustiku üldosa seadust (KeÜS).

Eelnõu eesmärk on keskkonnahoidliku majanduskasvu edendamine. Ringlussevõttutööstusele eeliste loomiseks vähendatakse jäätmete ladestamist ja põletamist, suurendatakse jäätmete liigiti kogumist ja parandatakse konkurentsitingimusi jäätmeveos. Alameesmärgiks on rollisulguse loomine valdkonnas. Selleks tõhustatakse taaskasutusorganisatsioonide tegevust ja vähendatakse kohaliku omavalitsuse piiranguid jäätmehoolduse korraldamisel. Muudatustega luuakse eeldused Euroopa Liidus kehtestatud taaskasutuse sihttasemete õigeaegseks saavutamiseks.

Jäätmeseaduse muudatustega tugevdatakse kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi ka *KOV* või *omavalitsusüksus*) osa jäätmehoolduse korraldamisel. Kõigile omavalitsusüksustele seatakse konkreetne tulemusnäitaja, milleks on olmejäätmete liigiti kogumise sihtarv. Muudetakse korraldatud jäätmeveo ja jäätmekäitluse teenuse tellimise korraldust. Eelnõukohase seadusega ühildatakse paber- ja kartongpakendijäätmete kogumine paberi- ja kartongijäätmete (vanapaberi) kogumisega. Kogutud jäätmete ning nende taaskasutamise ja kõrvaldamise tellimisele seatud tingimustega toetab omavalitsusüksus riigi tasemel olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvu saavutamist.

Kohalikele omavalitsustele luuakse võimalus jäätmehoolduse rahastamiseks. Selleks sätestatakse eelnõus korraldatud jäätmeveo kulu ja vajadusel jäätmehoolduse püsikulu kogumine kohalike omavalitsuste kaudu. Jäätmehoolduskulu kogumine ja kasutamine peab olema läbipaistev ja seotud rangelt vaid jäätmehoolduse korraldamisega.

Eelnõukohase seadusega sätestatakse valdkonnapõhine järelevalvemenetlus ja antakse Keskkonnaametile pädevus teha haldusjärelevalvet kõikide kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmehooldusnõuete õiguspärasuse üle. See aitab täita normidega seatud eesmärgi, eelkõige saavutada jäätmete raamdirektiiviga¹ seatud olmejäätmete korduskasutuseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu sihtarve.

Arvestades, et omavalitsused on seotud kehtivate korraldatud jäätmeveo hankelepingutega, antakse omavalitsusüksustele uute sätete rakendamiseks ülemineku aeg 2030. aasta lõpuni.

Eelnõukohase seadusega muudetakse senist jäätmearuandlust ning luuakse alused jäätmete liikumise ahela paremaks jälgitavuseks. Tavajäätmete üleandmisel ja vastuvõtmisel võetakse kasutusele saatekirjad (veodokumendid) sarnaselt ohtlike jäätmete saatekirjadega. Jäätmearuanne tuleb esitada üks kord kvartalis. Selle tulemusel vabanevad ettevõtted senisest kohustusest esitada riigile iga aasta 31. jaanuariks jäätmearuanne ning vajalikud koondaruanded luuakse infosüsteemis saatekirjade andmete ja jäätmekäitluskohtade kvartaalselt esitatavate jäätmearuannete alusel. Samuti liidetakse edasimüüjad jäätmeveo saatekirjade süsteemi.

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/98/EÜ, 19. november 2008, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid (OJ L 312, 22.11.2008, p. 3–30).

Eelnõukohase seadusega tehakse olulisi muudatusi **pakendiseaduses**. Hiljemalt 2030. aasta lõpuks peab kohaliku omavalitsuse üksus olmes tekkivate tagatisrahata pakendijäätmete kogumise korraldama korraldatud jäätmeveoga. Tiheasustusalal korraldatakse tagatisrahata pakendi jäätmete kogumine valdavalt tekkekohalt, samuti väljaspool tiheasustusala vähemalt korteriühistute juures. Kokku kogutud pakendijäätmed viiakse kohaliku omavalitsuse üksuse ja taaskasutusorganisatsioonide (edaspidi ka *TKO*) vahel ühiselt kokkulepitud vaheladustuskohta. Jäätmevaldaja kannab tagatisrahata pakendi jäätmete tekkekohalt kogumise veokulust 0,25 eurot tühjenduskorra kohta.

Eelnõukohase seadusega sätestatakse, et olmes tekkivate tagatisrahata pakendijäätmete kokku kogumise korraldamine on tulevikus küll kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanne, kuid taaskasutusorganisatsioonid vastutavad nende pakendijäätmete kogumiskulude ning käitlemise ja taaskasutuse sihtarvude täitmise eest. Seni kuni kohaliku omavalitsuse üksuses ei ole rakendunud uut korda, millega oleks pakendijäätmed hõlmatud korraldatud jäätmeveoga, on taaskasutusorganisatsioonid kohustatud korraldama olmes tekkivate tagatisrahaga pakendijäätmete kokku kogumist. Eelnõukohase seadusega täpsustatakse taaskasutusorganisatsioonidele esitatavaid nõuded ja lisatakse nende tegevusloa peatamise erisused.

Keskkonnatasude seaduses tehakse muudatused, et motiveerida keskkonnatasude kaudu jäätmete ringlussevõtu eelistamist jäätmete põletamisele ja ladestamisele ning et üha rohkem arvestataks ringmajanduse põhimõtetega. Selleks kehtestatakse alates 1. jaanuarist 2026 uue saastetasuna jäätmete energiakasutuse tasu (segaolmejäätmetele 60 eurot/t ja ülejäänud tavajäätmetele, v.a puidujäätmed, 50 eurot/t). 2015. aastast muutumatuna püsinud tavajäätmete kõrvaldamise tasumäär tõstetakse seniselt 29,84 eurot/t 90 euroni/t.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses täiendatakse volikogu ainupädevuse loetelu.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduses täiendatakse keskkonnaotsuste infosüsteemi eesmäärke.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Jäätmeseaduse ja pakendiseaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (edaspidi *eelnõu*) on ette valmistanud Kliimaministeeriumi (edaspidi *KLIM*) ringmajanduse osakonna olmejäätmete valdkonna juht Katrin Koppel (626 0700, katrin.koppel@kliimaministeerium.ee), ringmajanduse osakonna nõunikud Laurina Šinkejeva (teenistussuhe lõppenud), Dagny Kungus (626 0735, dagny.kungus@kliimaministeerium.ee), Kertu Sapelkov (6262862; kertu.sapelkov@kliimaministeerium.ee), ehitus- ja lammutusjäätmete valdkonna juht Görel Grauding (626 2897, gorel.grauding@kliimaministeerium.ee), projektijuht Alar Valdmann (626 2710, alar.valdmann@kliimaministeerium.ee), jäätmekorralduse ja digitaliseerimise valdkonna juht Kristel Kibin (628 5893; kristel.kibin@kliimaministeerium.ee), tootjavastutuse ja ohtlike jäätmete valdkonna juht Piret Otsason (626 2859, piret.otsason@kliimaministeerium.ee), ringmajanduse osakonna juhataja Peep Siim (626 9756, peep.siim@kliimaministeerium.ee) ning keskkonnakorralduse ja kiirguse osakonna nõunik Aivi Aolaid-Aas (626 0743, aivi.aolaid-aas@kliimaministeerium.ee).

Eelnõu õigusekspertiisi tegid Kliimaministeeriumi õigusosakonna nõunikud Käthlin Oeselg (626 0798, kathlin.oeselg@kliimaministeerium.ee), Annemari Vene (tel 626 2824, e-post annemari.vene@kliimaministeerium.ee) ja õigusosakonna jurist Kristina Parnaul-Ollik (626 2870, kristina.parnaul-ollik@kliimaministeerium.ee).

Keeletoimetuse tegi Justiitsministeeriumi õigusloome korralduse talituse keeleteimetaja Aili Sandre (aili.sandre@justdigi.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud ühegi teise menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2024–2027 aluspõhimõttega 03.03.17 „Soosime maksupoliitikaga ringmajandust ja ressurside taaskasutust“ ja VVTP ülesandega „Jäätmereformi muutmise eelnõud“.

Eelnõu on seotud Euroopa Liidu jäätmete raamdirektiivi² rakendamisega.

Eelnõukohase seadusega muudetakse seaduste järgmisi redaktsioone:

- 1) jäätmeseadus (RT I, 31.12.2024, 7);
- 2) keskkonnaseadustiku üldosa seadus (RT I, 04.12.2024, 9);
- 3) keskkonnatasude seadus (RT I, 11.06.2024, 9);
- 4) kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (RT I, 30.06.2023, 28);
- 5) pakendiseadus (RT I, 31.12.2024, 16).

Eelnõukohase seadusega ei muudeta konstitutsioonilisi seadusi.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthälte enamus.

Eelnõu on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normide, Eesti Vabariigi suhtes jõustunud välislepingute ning Euroopa Liidu õigusega.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõukohase seadus peamine eesmärk on olmejäätmetes sisalduva teisese toorme suurem kasutuselevõtt. Eelnõukohase seadusega suurendatakse kohaliku omavalitsuse üksuste vastutust ja võimalusi jäätmehoolduse korraldamisel, tõhustatakse pakendite ja pakendijäätmete ringlussevõttu läbi nende ulatuslikuma kokku kogumise, kehtestatakse ringlussevõttu motiveerivad tasusüsteemid ning suurendatakse jäätmeandmete läbipaistvust ja ajakohasust.

Muudatused on vajalikud, et suunata olmejäätmed ringmajandusse. See eeldab struktuurseid muudatusi (nn *jäätmereformi*), mis tagaksid olmejäätmete piisava liigiti kogumise ja ringlussevõtu ning olmejäätmete ja pakendijäätmete ringlussevõtu sihtarvude saavutamise. Liigiti kogutud ja ringlusse võetavate jäätmete koguse järkjärguline suurenemine võimaldab Eestis arendada ringlussevõtetööstust, kuna kvaliteetsete jäätmevoogude tagamine ja stabiilne teke (ehk stabiilne liigiti kogumine) on investeringute tegemisel ja ringlussevõtetööstuse arendamisel oluliseks eelduseks.

Ringlussevõtu eesmäärke väljendatakse Euroopa Liidu tasandil kokku lepitud ringlussevõtu sihtarvudena. Olmejäätmete (sh olmes tekkivate pakendijäätmete) korduskasutuseks ette valmistamise ja ringlussevõtu ning eraldi pakendijäätmetele seatud ringlussevõtu Euroopa Liidus kokku lepitud sihtarvud on esitatud tabelis 1.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/98/EÜ, 19. november 2008, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid (OJ L 312, 22.11.2008, p. 3–30).

Tabel 1. Olmejäätmete sihtarv väljendab olmejäätmete osakaalu, mis nende kogumassist kalendriaasta jooksul tuleb korduskasutuseks ette valmistada ja ringlusse võtta, pakendijäätmete sihtarv väljendab pakendijäätmete osakaalu, mis kalendriaasta lõpuks tuleb ringlusse võtta.

	Kehtiv EL sihtarv	Sihtarv 2025	Sihtarv 2030	Sihtarv 2035 ³
Olmejäätmed	50%	55%	60%	65%
Kõik pakendijäätmed	55%	65%	70%	-
Plastpakend	22,5%	50%	55%	-
Puitpakend	15%	25%	30%	-
Mustmetallist pakend	50% ⁴	70%	80%	-
Alumiiniumist pakend		50%	60%	-
Klaaspakend	60%	70%	75%	-
Paber- ja kartongpakend	60%	75%	85%	-

Euroopa Komisjoni 2023. aastal koostatud varajase hoiatamise aruande kohaselt on oht, et Eesti ei saavuta 2025. aastaks seatud olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu eesmäärke. Pakendijäätmete ringlussevõtu määr on Eestis küll 74%, kuid sihtarvude saavutamiseks on probleeme plastpakendijäätmete puhul, neist ainult 44% jõuab ringlusse (2022. a andmetel). Seega tuleb 2025. ja 2030. a plastpakendijäätmete sihtarvude saavutamiseks senist tegevust muuta. Selleks, et plastpakendijäätmeid oleks võimalik suuremas mahus ringlusse suunata tuleb parandada selle eelduseks olevat liigiti kogumist, mis võimaldab ringlussevõtuks kätte saada puhtama ja kvaliteetsema materjali.

Suurimad muudatused tehakse jäätmeseaduses, pakendiseaduses ja keskkonnatasude seaduses.

Jäätmeseadus (edaspidi JääTS) sätestatakse korraldatud jäätmeveoga hõlmataivate jäätmete veo ja käitlemise korraldamine KOVi poolt eraldi hangelepingutega, mis eeldatavasti tagab läbipaistvuse, selge vastutuse ja konkurentsi elavnemise. Omavalitsustele luuakse eelnõukohase seadusega võimalus kehtestada saastaja-maksab põhimõttest lähtuv jäätmehoolduskulude kandmise kohustus. See on vajalik KOV jäätmehoolduse arendamiseks, jäätmete liigiti kogumise suurendamiseks ning seeläbi ka jäätmete ringlussevõtu suurendamiseks. Omavalitsustele seatakse olmejäätmete liigiti kogumise sihtarv, millega kohustatakse kõik KOVe koguma teatud ulatuses olmejäätmeid liigiti. Muudatus on vajalik tänase madala liigiti kogumise taseme suurendamiseks ning võimaldab rohkem jäätmeid ringlusse võtta. Sätestatakse ka liigiti kogumise sihtarvu saavutamist toetava haldusjärelevalve alused ja ulatuse ning vastutuse seaduse rikkumise eest. Samuti on jäätmeseaduses sätestatud kohustus, et keskkonnakaitsele omavad isikud (v.a vahendajad, edasimüüjad ja suletud prügilate käitajad) peavad esitama kord kvartalis jäätmearuande.

Pakendiseadus (edaspidi PakS) sätestatakse olmes tekkivate tagatisrahata pakendi jäätmete kokku kogumine korraldatud jäätmeveo raames ja teatud juhtudel väljaspool korraldatud jäätmevedu, mis suurendab pakendijäätmete liigiti kogumist. Muudetakse TKOde kohustusi pakendijäätmete tekke vältimisel, kogumisel ja taaskasutamisel eesmärgiga vähendada pakendijäätmete teket ning suurendada tekkinud jäätmete ringlusse jõudmist. Läbipaistvuse parandamiseks täpsustatakse taaskasutusorganisatsioonidele seatavaid nõudeid.

³ Viimane pakendijäätmete ringlussevõtu sihtarv on kehtestatud aastaks 2030, seega aastal 2035 lähtutakse samast sihtarvust.

⁴ Kehtiv sihtmäär üleüldiselt metallpakendi jäätmete kohta (alates 2025. aastast mustmetallil ja alumiiniumil eraldi sihtarvud).

Keskkonnatasude seaduses (edaspidi KeTS) tehakse muudatused lähtudes sellest, et keskkonnatasudega motiveerida eelistama jäätmete ringlussevõttu jäätmete põletamisele ja ladestamisele ning et üha rohkem arvestataks ringmajanduse põhimõtetega. Selle saavutamiseks kehtestatakse tavajäätmetele, välja arvatud puidujäätmetele, jäätmete põletamise tasu.

Enne seaduseelnõu ja seletuskirja koostamist koostati **väljatöötamiskavatsus** (VTK)⁵, mis esitati avalikule konsultatsioonile märtsis 2024. VTK kooskõlastas või kooskõlastas märkustega Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Justiitsministeerium, Kaitseministeerium, Siseministeerium, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, Rahandusministeerium ning Eesti Linnade ja Valdade Liit. Kultuuriministeerium, Sotsiaalministeerium ning Välisministeerium vastust ei esitanud.

Lisaks esitasid VTK kohta arvamuse MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskus, Eesti Keemiatööstuse Liit, Eesti Maksu- ja Tolliamet, Enefit Green AS, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, Eesti Proviisorapteekide Liit, Eesti Ravimihulgimüüjate Liit, Eesti Ringmajandusettevõtete Liit, Eesti Töandjate Keskliit, MTÜ Eesti Taaskasutusorganisatsioon, OÜ Tootjavastutusorganisatsioon, Eesti Pakendringlus OÜ, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Kaupmeeste Liit, Kiili Vallavalitsus, Saaremaa Vallavalitsus, Saue Vallavalitsus, Tallinna Strateegiakeskus, Raplamaa Omavalitsuste Liit, korduskasutuspakendite valdkonna ettevõtted ja eksperdid (ühispöördumine), Eesti Omanike Keskliit, Paikre OÜ, Ragn-Sells AS, Tallinna Jäätmete Taaskasutuskeskus AS, Tetra Pak, Eesti Toiduainetööstuse Liit, Vaitorg OÜ, Viru Keemia Grupp AS.

VTK avalikustamise järel saadud kirjaliku ja suulise tagasiside põhjal muudeti osaliselt eelnõu kontseptsiooni. Eelnõust on välja jäetud pakendiaktsiisi seaduse muudatused, mille eesmärk oli kehtestada aktsiis turule lastavatele pakenditele. Riske hinnates ja osade ettevõtjate avalikke sõnavõtte jälgides ei saanud siiski välistada olukorda, kus toidutootjad tõstavad hinda rohkem kui aktsiisimuudatus ette näeks. See võib praeguse elukalliduse kasvu taustal omakorda haavata väiksema sissetulekuga leibkondasid.

Lisaks on loobutud jäätmereformi raames Iru jäätmepõletustehase liitmisest Euroopa Liidu heitmekaubandussüsteemiga. Eelnõu koostamisel jõuti järeldusele, et põletustasu kehtestamine on esialgu piisavalt suure mõjuga muudatus jäätmete ringlussevõtu edendamiseks.

Eelnõus on esitatud mõned sätted, mida VTK-s ei käsitletud. Tagasiside põhjal on eelnõus leevendatud sisetehingu rakendamise põhimõtteid korraldatud jäätmeveo tellimisel, kuna see on omavalitsustele vajalik täiendav võimalus korraldatud jäätmeveo teenuse järjepidevaks tagamiseks.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kuuest paragrahvist, millest esimesega muudetakse ja täiendatakse jäätmeseadust, teisega pakendiseadust, kolmandaga keskkonnatasude seadust, neljandaga kohalike omavalitsuste korralduse seadust, viiendaga keskkonnaseadustiku üldosa seadust ning kuuenda paragrahviga reguleeritakse seaduse jõustumise aega.

3.1 Jäätmeseaduse muudatused

⁵ Kättesaadav arvutivõrgust: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/fae24971-6c86-49ac-8048-942cd4d1b1b4>.

Eelnõu paragrahviga 1 muudetakse jäätmeseadust.

JäätSi § 1 lõike 1 punkt 3

Muudatusega täpsustatakse JäätSi reguleerimisala, lisades JäätSi nõuete täitmise haldusjärelvalve alused.

JäätSi § 1 lõige 5

Lõiget 5 muudetakse ning lisatakse, et riigihanke seaduses sätestatud kohaldatakse edaspidi ka korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmete taaskasutamise ja kõrvaldamise tellimisele. Samuti jäetakse sätestest välja piirang riigihangete seaduse § 12 rakendamise kohta sama paragrahvi lõikes 5¹ sätestatud erandiga (vt allpool § 1 lõike 5¹ selgitusi). Ka muude kohaliku omavalitsuse korraldusel kokku kogutud jäätmete käitleja leidmiseks tuleb rakendada riigihangete seaduses sätestatud. Omavalitsusüksuse korraldusel kokku kogutud jäätmete hulka kuuluvad kõik KOV algatusel kokku kogutud jäätmed, sh jäätmejaamas, avalikes kogumispunktides (jäätmepunktides, keskkonnapunktides), kogumisringide käigus jm viisil kogutud jäätmed.

Muudatusega viiakse jäätmehoolduse korraldamine kooskõlla jäätmedirektiivi artiklist 4 tulenevate kohustustega. Artikli 4 lõike 2 kohaselt peavad liikmesriigid jäätmedirektiivis ette nähtud jäätmehierarhia kohaldamisel võtma asjakohaseid meetmeid, et soodustada lahendusi, mis annavad parima üldise keskkonnatulemuse. Ka jäätmedirektiivi artikkel 13 näeb ette, et liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et tagada jäätmete käitlemine viisil, mis ei sea ohtu inimeste tervist ega kahjusta keskkonda. Jäätmedirektiivi 6. põhjenduspunkti kohaselt peab igasuguse jäätmepoliitika eesmärk olema vähendada miinimumini jäätmetekke ja -käitluse kahjulik mõju inimeste tervisele ja keskkonnale.

Artikli 16 lõike 1 järgi on liikmesriik kohustatud looma kas ise või vajaduse korral koostöös teiste riikidega ühtse ja sobiva võrgustiku, mis koosneb jäätmekõrvaldusrajatistest ja rajatistest eramajapidamistest kogutud segaolmejäätmete, asjakohasel juhul ka teistelt jäätmetekitajatelt kogutud sama liiki jäätmete taaskasutamiseks, võttes sealjuures arvesse parimat võimalikku tehnikat. Artikli eesmärk on esmalt tagada ühenduse kui terviku sõltumatus jäätmete kõrvaldamise valdkonnas ning teiseks võimaldada liikmesriikidel iseseisvalt seda eesmärki saavutada. Selleks peavad liikmesriigid arvestama geograafilisi tingimusi või vajadust spetsiaalsete rajatiste järele teatud jäätmeliikide jaoks.⁶

Selliselt määratletud eesmärki arvestades ei saa liikmesriik direktiivi nõuetekohaseks ülevõtmiseks ja kohaldamiseks piirduda kindla jäätmekäitluskoha valimisega ega ole ka kohustatud otsima ja rakendama kõige sobivamat käitlusviisi, et vähendada nii palju kui võimalik jäätmete negatiivset mõju keskkonnale ja seega inimeste tervisele. Selle tagajärjel jäetakse turult välja kvalifitseeritud ettevõtjad, kes sooviksid turule siseneda. See omakorda võib tekitada olukorra, et ohtu satub riigile jäätmete käitlemiseks sobiva ja kestva infrastruktuuri loomine, mis võib piirata liikmesriigi võimalust käidelda jäätmeid iseseisvalt.

Konkreetselt käitluskoha kindlaksmääramine piirab ka konkurentsivabadust. Sellele probleemile on korduvalt tähelepanu juhtinud Konkurentsiamet, kes on soovitanud muuta jäätmeseadust ning avada kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatud jäätmehooldus vabale konkurentsile. Tegemist on kaaluka ja tihti isegi äärmusliku sekkumisega põhiseadusega kaitstud ettevõtlusvabadusse, sest selle tulemusena võidakse teiste ettevõtjate majandustegevus sel alal ühemõtteliselt lõpetada. Sealjuures ei ole pelk soov kaitsta ühte ettevõtjat konkurentsi eest eraldi võttes suure tõenäosusega aktsepteeritavaks põhjenduseks ja seda eriti olukorras, kus on

⁶ Eko C-297/08, p 61.

olemas sama teenust odavamalt ja efektiivsemalt pakkuvad ettevõtjad.⁷ Õiguskantsleri märgukirjas Narva linnas kehtestatud jäätmehoolduseeskirja punktile, mis seab kohustuse viia segaolmejäätmed järelsortimiseks ühte konkreetseesse jäätmesortimistehasesse, leiti, et see piirab ulatuslikult ettevõtja ettevõtlusvabadust, sest ettevõtjal ei ole võimalik valida parima hinnaga ja/või parima kvaliteediga teenuse pakkujat.⁸

Ettevõtlusvabadus kaitseb ettevõtja võimalust toimida turu tingimustes riigi põhjendamatu sekkumiseta. Seejuures on ettevõtlusvabadusest tuletatav õigus riigi sekkumisele, mh konkurentsi piiramisele, vaid juhtudel, kui mingit liiki ettevõtlusega tegelemine üksnes turu toimimise tingimustel oleks võimatu.⁹ Jäätmekäitlusteenus ei ole selline teenus, mida saab pakkuda konkurentsita või vähese konkurentsiga.

PSi §-s 65 on sätestatud Riigikogu pädevus otsustada erinevaid riigielu küsimusi, milleks on ka põhiõiguste riive aluseks oleva volitusnormi kehtestamine PSi § 3 lõikest 1 tulenevast seaduslikkuse põhimõttest lähtudes. Ettevõtlus- ja lepinguvabaduse kasutamisele riiklike piirangute kehtestamine või kehtetuks tunnistamine on seadusandja pädevuses. Nimetatud pädevus ei kuulu KOVile ega ole seetõttu kohaliku elu küsimus. Seega ei ole hanke kohustus vastuolus omavalitsusüksuse enesekorraldusõigusega, sest KOVi põhiseadusliku tagatise riive ei ole võimalik.¹⁰ Selle järgi ei riiva KOVi enesekorraldusõigust see, kui seadusandja võtab KOVilt õiguse piirata põhiõiguste kandjate põhiõigusi või -vabadusi, sh ettevõtlus- ja lepinguvabadust.

Riigiabi analüüs

Kui turg on konkurentsile avatud, siis võib riiklik rahastamine mõjutada konkurentsi ja seetõttu kohaldatakse tõenäoliselt riigiabi eeskirju, mistõttu on sisetehingute raames oluline järgida EL siseturuga kokkusobivust, et mitte kahjustada konkurentsi¹¹. Riigiabiks loetakse riigi, linna või valla poolt või nende vahenditest ükskõik missugusel kujul antav soodustus, mis moonutab või võib moonutada konkurentsi, soodustades mõnda ettevõtjat või mingite kaupade tootmist või müüki.¹²

Kui sisetehing toimub turutingimustele vastava tasu eest, siis on võimalik aga eelise – ja selliselt ka riigiabi – olemasolu tervikuna välistada. Selleks, et välistada eelise olemasolu, peab olema kindel, et teenuse osutamise eest makstav tasu on turutingimusi silmas pidades mõistlik. Antud juhul saab kasutada erainvestori testi määramaks, kas sarnastel asjaoludel oleks tavalistes turumajanduslikes tingimustes tegutsev sarnase suurusega erainvestor olnud valmis tegema kõnealust investeeringut.¹³

Riigiabi andmise küsimus tekib olukorras, kus riigi või KOVi vahenditest antakse otseselt või kaudselt valikuline eelis äriühingule, kes tegeleb majandustegevusega ning riigiabi olemasolu seisneb eelkõige selles, et pakkujalt ostetakse teenust turuhinnast kõrgema hinnaga ehk ettevõtja saab kasu, mida ettevõtja ei oleks saanud tavalistes turutingimustes (nt tehing turutingimustest soodsamalt). Seega saab äriühingu puhul meedet kvalifitseerida riigiabiks siis, kui ettevõtte rahaline koormus, mida tal tavapärastel turutingimustel kanda tuleb, on vähenenud.

⁷https://www.konkurentsiamet.ee/sites/default/files/juhtumid/2011/konkurentsiameti_31_05_11_soovitus_voru_1_innavalitsusele.pdf.

⁸ Õiguskantsleri märgukiri 3.2009.

⁹ RK 3-4-1-2-13, p 112.

¹⁰ RK 3-4-1-34-14 p 48.

¹¹ Riigiabi mõiste on avatud EL toimimise lepingu artikli 107 lõikes 1 ja Euroopa Komisjon selgitanud riigiabi mõistet komisjoni teatises riigiabi mõiste kohta (2016/C 262/01).

¹² ELi toimimise lepingu artikkel 107 lõige 1.

¹³ Riigiabi mõiste teatise punktid 74-75.

Juhul, kui sisetehingu alusel ostetakse teenust hinnaga, mis on turuhinnast kõrgem, on see käsitletav riigiabina, sest riigi eelarvel lasub suurem koormus kui siis, kui teenuse eest turuhinda makstaks.

Kui teenuse pakkujat ei ole valitud avaliku pakkumismenetluse teel (nt läbi riigihanke), siis saab tehingu vastavust tavapärastele turutingimusele kindlaks teha ka alljärgnevalt:

- võrdlusuuringu kaudu võrreldavate olukordadega¹⁴ või
- üldtunnustatud standardhinnangu alusel metoodikaga¹⁵.

Lisaks eelpool nimetatud analüüside läbiviimisele on KOVil võimalik teenus määrata üldhuviteenuse osutamiseks (Services of general economic interest ehk SGEI). Nimelt leidis Euroopa Kohus 2003. a oma Altmarki otsuses, et teatud tingimustel (nn Altmarki kriteeriumi) ei kujuta hüvitised avaliku teenuse osutamise eest endast riigiabi, st ei kuulu asutamislepingu artikli 107 lõike 1 kohaldamisalasse. Kui teenust osutatakse üldise majandushuvi teenusena, siis on eelise esinemine välistatud ka siis, kui järgitakse nõ Altmarki kriteeriume:

- abi saav ettevõtja peab olema reaalselt vastutav avaliku teenindamise kohustuse täitmise eest ja see kohustus peab olema täpselt määratletud;
- parameetrid, mille alusel arvutatakse ettevõttele antav hüvitis, peavad olema objektiivselt ja läbipaistvalt kindlaks määratud;
- hüvitis ei ületa netokulusid ja mõistlikku kasumit;
- teenuse osutamine toimub väikseima kogukuluga – teenus on hangitud riigihankemenetlusega, mis tagab väikseima kulu või kompensatsioon on määratud selliselt nagu iga efektiivne ettevõtja nõuaks ja seda ei ületata.¹⁶

Tingimuste vabalt saab üldist majandushuvi pakuvaid teenuseid osutavale ettevõtjale riigiabi anda 3 aasta jooksul 750 000 eurot. Kui kogumaksumus on suurem, tuleb lähtuda Euroopa Komisjoni 20.12.2011 otsusest, mille alusel saab üldhuviteenuste osutamiseks anda riigiabi 15 miljonit eurot aastas ning leping peab sisaldama järgmisi andmeid:

- avalike teenuste osutamise kohustuse täpne laad ja kestus;
- asjaomane ettevõtja ja vajaduse korral territoorium;
- ülesande andva ametiasutuse poolt ettevõtjale antavate ainu või erioiguste laad;
- hüvitusmehhanism ning hüvitise arvutamise, kontrollimise ja läbivaatamise parameetrid;
- ülemääraste hüvitiste maksmise vältimise ja tagasinõudmise kord ning
- viide Euroopa Komisjoni otsusele.

Jäätmeseaduse § 66 lõike 7 kohaselt on vähemalt 40 000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuses olmejäätmete veo teenust osutav ettevõtja üldhuviteenuse osutaja majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse tähenduses.

JäätSi § 1 lisatakse lõige 5¹

JäätSi § 1 lõike 5¹ alusel on riigihangete seaduse § 12 kohane sisetehing lubatud saarte omavalitsustes ning teistes omavalitsustes vaid juhul, kui esmalt on püütud leida jäätmevedaja riigihanke korras, kuid see pole õnnestunud.

Euroopa Kohtu lahendid tunnustavad sisetehingu kasutamist jäätmevaldkonnas (C-107/98; C-26/03; C-480/06; C-553/15; C-285/18). Põhisõnum on, et ametiasutus võib avalike huvidega

¹⁴ Riigiabi mõiste teatise punktid 86–88.

¹⁵ Riigiabi mõiste teatise punktid 86–88.

¹⁶ Euroopa Kohtu 24. juuli 2003. aasta otsus kohtuasjas Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punktid 87–95.

seotud temal lasuvaid ülesandeid täita omaenda administratiivsete, tehniliste või muud laadi vahenditega, ilma et ta oleks kohustatud pöörduma selliste üksuste poole, kes ei ole tema teenistuses, samuti võib ta täita neid ülesandeid koostöös teiste ametiasutustega.

Lisaks, liikmesriikide vabadus valida teenuste osutamise viisi, millega hankijad täidaksid oma vajadusi, tuleneb ka direktiivi 2014/24 põhjendusest 5, mille sõnastuse kohaselt „käesolevas direktiivis ei kohustata liikmesriike mitte millegagi andma selliste teenuste osutamise ülesannet kolmandatele isikutele või sisse ostma selliste teenuste osutamist, mida nad soovivad ise osutada või korraldada muul viisil kui riigihankelepingutena käesoleva direktiivi tähenduses“, hõlmates seeläbi nimetatud direktiivist varasemat Euroopa Kohtu praktikat. Kui ametiasutus täidab ise enda seadusest tulenevad ülesanded oma ressursidega üksuse kaudu, mille üle teostab ta samasugust kontrolli nagu omaenda struktuuriüksuste üle, ei anta ühelegi eraettevõtjale eeliseid teiste ees. Samas võib liikmesriik kehtestada täiendavaid nõudeid, mis piiravad ametiasutuste võimalusi sõlmida sisetehingust hankelepinguid, kuigi nende lepingute sõlmimine on liidu õiguse kohaselt lubatud.

Sisetehingu sõlmimine liikmesriikide ametiasutuste poolt või nende nimel peab toimuma ETLis sätestatud põhimõtete alusel nagu võrdne kohtlemine, mittediskrimineerimine, proportsionaalsust ja läbipaistvus. Direktiivi 2014/24 artikli 12 lõige 1 koostoimes läbipaistvuse põhimõttega on tagatud riigihangete seaduse § 12, millega on kehtestatud tingimused sisetehingute sõlmimisele, need on kättesaadavad ja kohaldamisel etteaimatavad, et vältida omavoli ohtu.

Seni kehtinud kord hankemenetlust korraldades sõlmitud riigihankelepingud ei ole suutnud tagada osutatavate teenuste kvaliteeti, kättesaadavust ja järjepidevust. Täna tegutsevad jäätmeveo turul üksikud ettevõtjad, seega puudub turul piisav konkurents või on see piiratud. Seega aitab sisetehingu õiguse kasutamine tagada teenuse stabiilsuse ja jätkusuutlikkuse, vähendades samal ajal monopoolsete olukordade ohtu. Võib märkida, et konkurentsi puudumine või selle piiratus turul on suuresti põhjus ka EL eesmärkide täitmata jätmisel – sihtarvude saavutamise. Seega tuleb riigil süsteemi reformida. Edaspidi vastutab KOV liigiti kogumise sihtarvu saavutamise eest, mistõttu on KOV vajalik tagada teenuse kõrgem kvaliteet ja paindlikkus, kuna tal tuleb täita konkreetseid keskkonna eesmärke ning läbi sisetehingu saab ta kontrollida teenuse osutamise protsessi - säilitada parem kontroll teenuse kvaliteedi, jätkusuutlikkuse ja kulude üle. Ka on jäätmehoolduse osutamine ühiskonnale oluline, sellel on suur mõju elukvaliteedile, mistõttu tuleb tagada teenuse kvaliteet, hind ja kättesaadavus, ilma et avalik teenus satuks ebamugavasse ja ebamõistlikult kallisse olukorda (Keila linn - vabaturg).

Saarelised omavalitsused on erandist väljas, kuna nad on geograafiliselt eraldatud, seal on vähene konkurents ja samuti võib teenuse osutamine seal olla logistiliselt keerulisem ja kulukam. Jäätmeveo hind on saartel kallim mandrist 10-30%. Hetkel kehtivate korraldatud jäätmeveo teenuste hinnakirja järgi:

Kuressaares on segaolmejäätmete konteineri tühjendus 140l: 4.26 – 4.36 eurot – sõltuvalt piirkonnast; Hiiumaal 10,57; Tallinn - Kesklinn 2.44, Nõmme 2.65; Tartus 1.85; Pärnu 2.31; Narva 1.22.

Seega oleks KOV sisetehingu kaudu saartel jäätmeveo hind odavam, kuna puudub vajadus katta eraettevõtte kasumit ja riske ning KOV tunneb oma piirkondade eripärasid, mis aitab lahendada saare logistilisi väljakutseid. Ka aitab sisetehingu lubamine tagada saartel, kus konkurents on piiratud või puudub täielikult, tagada olulise avaliku teenuse kiire ja tõhusa kättesaadavuse, ilma et tekiks lünki teenuse osutamisel. Erand on proportsionaalne, kuna tulenevalt geograafilisest isoleeritusest ning kõrgematest teenusekuludest on nende erinev kohtlemine õigustatud. Mandril on suurem hulk teenuseosutajaid, seetõttu tuleb esmalt läbi viia riigihange,

et tagada vaba konkurents ja vältida turumoonutusi. Sisetehingut kasutatakse ainult juhul, kui riigihange ebaõnnestub.

Sisetehing jätmeveol on ka teistes ELi riikides lubatud. Eestis on sisetehingu rakendamine korraldatud jätmeveo teenuse hankimisel keelatud. Kehtiva RHSi seletuskirjas on selgitatud järgmiselt: „Näiteks /.../ ei keela Euroopa Kohtu praktika sisetehingu režiimi kohaldamist teenuste kontsessioonidele, sh jäätmekäitluse valdkonnas.“ (Vt EKo 13.11.2008, C-324/07, Coditel Brabant, p 42; EKo 13.10.2005, C-458/03, Parking Brixen, p 40; EKo 11.01.2005, C-26/03, Stadt Halle, p 14 (elanikkonna olmejäätmete käitluse ehitustööde ja teenuse kontsessiooni segaleping); EKo 9.06.2009, C-480/08, komisjon vs Saksamaa, p 38-41 ja 44 (kohalike omavalitsuste vaheline koostööleping, mille eesmärk on avalik-õigusliku vahendaja kaudu jäätmekäitlusprügila rajamine ja käitluse teenuse tagamine, mille otstarbel kohalikud omavalitsused eraldavad oma territooriumil vahendajale maad jäätmekäitlusjääkide ladustamiseks)). Euroopa Kohtu praktikas puuduvad viited sellele, et jätmeveo ja -käitluse teenuste kontsessioonid ei ole sisetehingu reeglina kaetud.

Saarelised omavalitsused, kus JäätSi § 135 lõike 2 kohaselt rakendub korraldatud jätmeveo korraldamise kohustus (elanikke on vähemalt 1500), on Hiiumaa vald, Saaremaa vald ja Muhu vald. Ülejäänud saarelised omavalitsused (Kihnu vald, Ruhnu vald ja Vormsi vald) võivad vajaduse ilmnemisel samuti korraldatud jätmevedu korraldada, kohaldades selleks sisetehingut. Saareliste omavalitsustele erandi tegemine on otstarbekas, et tagada saartel kvaliteetne teenus, selle kättesaadavus ja järjepidevus ning vastuvõetav hind. Saarelised omavalitsused ei saa sisetehingut rakendamata kõiki neid tingimusi tagada võrdselt teiste omavalitsustega. Senine praktika näitab, et konkurents saareliste omavalitsuste korraldatud jätmeveo riigihangetel puudub (riigihankel osaleb 1 kuni 2 pakkujat) ning jätmeveoteenuse hinnad saartel on mitmel juhul oluliselt kõrgemad kui teistes omavalitsustes.

Ülejäänud omavalitsustes, kus rakendub korraldatud jätmeveo korraldamise kohustus, on riigihangete seaduse §-s 12 sätestatud sisetehingu rakendamine piiratud. Sisetehingu võib korraldatud jätmeveo korraldamiseks teha vaid siis, kui on korraldatud riigihange, mis loetakse lõppenuks riigihangete seaduse § 73 lõike 3 punktides 2–5 sätestatud juhtudel. Hankijal on õigus ja kohustus seada hankele oma vajaduste järgi mõistlikud ja põhjendatud tingimused, sealjuures nõuded jätmeveokitele.

Kui pakkuja leiab, et hanke tingimused ei ole mõistlikud, on tal võimalik pöörduda esmajärjekorras riigihangete vaidlustuskomisjoni poole või kohtusse. Jätmeveoteenuse pärast vaidlustuskomisjoni poole pöördumine on tavapärane, mistõttu võib järeldada, et see kontrollimehhanism toimib. Sisetehingu rakendamine on siiski KOVi kaalutusotsus, mitte kohustus. Kui KOV otsustab sisetehingut pärast hanke nurjumist mitte rakendada, korraldab ta uue riigihanke.

Sisetehingut on vaja lubada selleks, et KOVil oleks võimalik täita talle seadusega pandud ülesannet korraldada jätmevedu, seejuures on KOVile seatud nõuded ka selle tulemuslikkusele (liigiti kogumise sihtarv). Seega tuleb KOVidele luua võimalused selle kohustuse täitmiseks. Ei saa välistada olukorda, kus KOV ei leia hanke kaudu oma vajadustele vastavat jätmevedajat (nt Pärnu linna kaalupõhisele veole üleminekut käsitlev hankeleping, mis vedaja ettepanekul lõpetati enne tähtaega ja jätmeveoteenuse kvaliteedi halvenemine mitmes omavalitsuses). Korraldatud jätmeveo riigihangete puhul on viimastel aastatel toimunud turu koondumine. 2024. aasta augusti seisuga pakub korraldatud jätmeveo teenust viis ettevõtet 93 veopiirkonnas: AS Eesti Keskkonnateenused (55 veopiirkonda), AS Ragn-Sells (23 veopiirkonda), OÜ Ekovir (7 veopiirkonda), AS Tallinna Jäätmete Taaskasutuskeskus (5 veopiirkonda) ja MTÜ Lääne-Viru Jäätmekeskus (3 veopiirkonda). Seetõttu on oluline, et

kui riigihange on nurjunud, on KOVil võimalik siiski tagada kohustusliku teenuse osutamine, kasutades selleks sisetehingut.

KOV-i äriühing või asutus võib samuti osaleda riigihankel, kui tal on võimeline osutama seda teenust. Korraldatud jäätmeveo teenust osutab riigihangete tulemusel 2024.a üks KOVile kuuluv ettevõtte (Tallinna Jäätmete Taaskasutuskeskus AS, mis kuulub Tallinna linnale) ja üks KOVide koostööorganisatsioon (MTÜ Lääne-Viru Jäätmekeskus).

JäätSi § 1 lõike 7 muudatus on seotud valdkonna eest vastutava ministeeriumi valitsemisala asutuse haldusjärelevalvega. Lõige sätestab, et haldusjärelevalvele kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuse üle kohaldatakse Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) sätteid, arvestades JäätSi erisusi. Tegemist on üldsätetega. Valdkondlikus eriseaduses nähakse ette võimalus teha valdkondlikku järelevalvet samas mahus, nagu seni sai Justiitsministeerium teha VVSi § 85 alusel. Eriseaduses sätestatakse järelevalve kord ning seda on VVSiga võrreldes laiendatud täiendavate järelevalvaja õigustega ning täpsustatud on järelevalve eesmärki. Tegemist on erinormiga VVSi sättestatud üldnormist.

JäätSi § 11 lõige 2

Paragrahv 11 sätestab „saastaja maksab“ põhimõtte. Muudatusega jäetakse välja välistus, mille järgi ei ole jäätmekäitluse järelevalve kulud jäätmevaldaja kanda. Muudatus on kooskõlas jäätmete raamdirektiivi artikli 14 punktiga 1. Jäätmekäitlus on JäätSi § 13 kohaselt nii jäätmete kogumine, vedamine, taaskasutamine, sh sortimine, kui ka kõrvaldamine, sh vahendamine või edasimüümine. Järelevalvekulud on näiteks järelevalvespetsialisti palkamisega, valvekaamerate paigaldamisega, jäätmete liigiti kogumise kontrollimisega ja prügistajate tuvastamisega seotud kulu. Muudatuse järgi on omavalitsusel võimalik edaspidi jäätmehoolduse arendamise kulude hulka arvestada ka järelevalvekulu ning koguda see jäätmevaldajalt jäätmehoolduskuluna.

JäätSi § 12 täiendatakse lõikega 4

Paragrahvi 12 lõikega 4 nähakse ette, et jäätmehoolduse arendamiseks loodud riiklikest toetusprogrammidest (Keskkonnaministri 31.01.2020 määrus nr 10 „Keskkonnaprogrammist toetuse andmise kord ja tingimused“) toetuse andmisel võib seada omavalitsusüksusele tingimuseks olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu täitmise. Sel moel on võimalik motiveerida omavalitsusi sihtarvu saavutamiseks vajalikke muudatusi tegema. Seejuures ei ole kavas kuni üleminekuperioodi lõpuni (2030. a lõpp) sihtarvu saavutamist toetuse saamisel eeltingimuseks seada. See puudutab ka ELi ühtekuuluvusfondi toetusperioodil 2021–2027 jäätmete liigiti kogumise infrastruktuuri toetusmeetmest toetuse andmist. Kui toetusvoorus seatakse toetuse saamise eeltingimuseks sihtarvu saavutamine, siis võetakse aluseks Keskkonnaagentuuri koostatud ja hiljemalt 1. aprillil Keskkonnaportaalis avaldatud aruanne.

JäätSi § 24 lõige 4¹

Jäätmeseaduse § 24 lisatakse lõige 4¹. Lõikes 4¹ esitatakse uuesti kehtiv jäätmeseaduse § 117 lõige 3. Toote valmistajal või maaletoojal on juba olemas usaldusväärne teave, kuna tootel peaks olema teave ohtlike ainete kohta, aga kui teave puudub, peab olema võimalik seda saada. Toote valmistaja või maaletooja peab olema valmis jagama teavet oma turule lastud tootes sisalduvate ainete ja jäätmetes sisalduvate ainete ning jäätmejäätluse kohta. Teavet tuleb anda, et vältida potentsiaalset keskkonna- või terviseohtu. Asjakohane teave tagab, et jäätmeid ei kõrvaldata sobimatul viisil, mis võib seada ohtu keskkonna ja inimese tervise.

JäätSi § 26¹ lõiked 1⁵ ja 1⁶

Paragrahvi 26¹ lisatakse lõiked 1⁵ ja 1⁶. Lõikes 1⁵ esitatakse uuesti kehtiv § 117 lõige 2¹ ja lõikes 1⁶ § 117 lõige 2².

Lõike 1⁵ kohaselt on muu isik kui tootja, kes võtab jäätmevaldajalt vastu probleemtootest tekkinud jäätmeid ning taaskasutab või kõrvaldab neid, kohustatud esitama probleemtooteregistrile andmed probleemtootest tekkinud jäätmete käitlemise kohta §-s 25¹ sätestatud kohustuste ja § 26 lõike 3 alusel kehtestatud nõuete kohaselt. Jäätmekäitlejal, kes ei ole tootja ning kes taaskasutab või kõrvaldab jäätmeid, tuleb esitada aruanne probleemtooteregistrisse.

Lõige 1⁶ sätestab, et probleemtoodete tootja aruande esitamise kohustus loetakse täidetuks ka juhul, kui lõikes 1⁵ nõutud andmed esitatakse probleemtoote tootja nimel.

JäätSi § 26⁹ lõige 1

Paragrahvi 26⁹ lõikes 1 parandatakse viited. Kuna jäätmeseaduse § 117 lõige 2¹ esitatakse § 26¹ lõikesse 1⁵, tuleb § 26⁹ lõige 1 viia kooskõlla muudatusega.

JäätSi § 31

Paragrahvi 31 lõiget 1¹ täiendatakse nii, et KOVi üksuse korraldatud jäätmete liigiti kogumise eesmärk on lisaks olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu sihtarvude täitmisele ka olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu täitmine igal aastal.

Paragrahvi 31 täiendatakse lõikega 3¹, mille kohaselt tuleb koguda paberi- ja kartongijäätmed (vanapaber) koos paber- ja kartongpakendijäätmetega samasse kogumisvahendisse (kott, süvamahuti, konteiner vm). Materjali kaupa kogumine toimub kõigi kogumisviiside puhul, st nii tekkekohalt kogumisel, kogumispunktides, jäätmejaamades või muul viisil kogudes. Paberit ja kartongi ei koguta segapakendi mahutisse ega plast- ja metallpakendi mahutisse, kuna siis ei ole enam tegemist materjali põhjal kogumisega ning kogutava paberi ja kartongi väärtus materjalina võib määrdumise tõttu langeda. Kui omavalitsuses kogutakse tekkekohalt vaid segapakendit, tuleb luua võimalus ka paberi ja kartongi üleandmiseks.

Muudatuse eesmärk on suurendada olmejäätmete liigiti kogumist ja ringlussevõttu, vähendades segadust paberi- ja kartongijäätmete kogumisel, mida on põhjustanud senine paberi- ja kartongijäätmete eraldamise nõue selle järgi, kas tegemist on pakendiga või mitte. Praktikas visatakse vanapaber sageli paber- ja kartongpakendi konteinerisse ning vastupidi, kusjuures mõlema konteineri soovituslik värv on sinine. Paberi- ja kartongijäätmed kogutakse eelnõu kohaselt edaspidi eelkõige korraldatud jäätmeveoga ning need jäätmed antakse pärast kokku kogumist üle taaskasutusorganisatsioonidele, kes korraldavad kooskogutud paber- ja kartongpakendi ning vanapaberi edasise käitluse neid jäätmeliike üksteisest eraldamata.

Paragrahvi 31 lõige 5 tunnistatakse kehtetuks, kuna see lisatakse pakendiseadusesse (eelnõukohane § 15).

Paragrahvi 31 lõike 6 täienduse kohaselt võib KOV näha ette erandi pakendiseaduse §-s 15 sätestatud pakendijäätmete liigiti kogumisest juhul, kui ta on selle vajalikkust ja põhjendatust analüüsinud jäätmekavas ja sätestanud jäätmehoolduseeskirjas ning on täidetud vähemalt üks § 31 lõikes 6 loetletud eeltingimustest.

KOV võib põhjendatud juhul teha erandi näiteks pakendijäätmete tekkekohal kogumisest teatud jäätmetekkekohatüüpide puhul või hajaasustuses pakendijäätmete tekkekohalt kogumisest korteriühistute juures. Juhul, kui KOV peab põhjendatuks ja rakendab erandi, millega kaasneb pakendijäätmete ulatuslikum kogumine, kui on sätestatud PaksS § 15 lg 4-6, on TKOd kohustatud ka vastavad kulud hüvitama. Erandite tegemise põhjendatust hindab vajadusel Keskkonnaamet haldusjärelevalve käigus.

Lõikes 7 täpsustakse, et omavalituse korraldatud olmejäätmete liigiti kogumine peab arvestama piirkonna iseärasusi. See tähendab, et omavalitsus peab jäätmete liigiti kogumise lahenduse valimisel lähtuma lisaks liigiti kogumise sihtarvu saavutamise ja kulude optimeerimise eesmärgile ka kohalikest oludest. Jäätmete kogumiseks tuleb valida selline lahendus, mis arvestab veopiirkonna eeldatavaid jäätmekoguseid, teedevõrku, hoonestust, asustustihedust ja muid tingimusi. Omavalitsus peab läbi mõtlema, milliseid jäätmeveokeid (lisaks veoki täismassile ka mitme jäätmeliigi kogumist võimaldav kambrite arv), kogumisvahendeid (jagatud sisuga mahutid, süvamahutid, jäätmekotid, kastid vm), veosagedusi ja kogumisringe on otstarbekas piirkonnas rakendada. Näiteks võib mõnes väga tiheda hoonestuse ja kitsaste tänavatega piirkonnas olla keeruline korraldada jäätmete liigiti kogumist erinevate konteineritega, kuna nende jaoks ei ole võimalik leida tänaval piisavalt ruumi. Sel juhul võiks kaaluda näiteks jäätmete üleandmist kottidega. Samas väga hõreda asustusega piirkonnas ei pruugi mitme jäätmeliigi eraldi veoringidega tekkekohalt äravedu olla kulutõhus ega keskkonnahoidlik. Sellistes piirkondades peaks kaaluma ühismahutite paigaldamise võimalust, kogumisringide korraldamist või jagatud sisuga konteinerite ja mitmekambriliste jäätmeveokite kasutuselevõttu. Kohalike tingimustega arvestamine muudab teenuse jäätmevaldajatele mugavamaks. Omavalitsustele on sobivate tingimuste valimisel abiks Keskkonnaagentuuri arendatav jäätmete liigiti kogumise taristu mudel.

Paragrahvi 31 lisatakse lõige 8, mille kohaselt jäätmete liigiti kogumise korraldus peab olema elanikele mugav ning selle teenuse hind ja muud omadused peaks inimesi motiveerima jäätmeid liigiti koguma ning olema kulutõhus. Mugavaks saab lugeda kogumislahendusi, mille puhul inimene ei pea liigiti kogutud jäätmete üleandmiseks tegema ülemääraseid pingutusi. Mugavaks saab lugeda näiteks jäätmete tekkekohal kogumist või kui see pole võimalik, siis jäätmete üleandmist kogumispunktis, mis jääb majapidamisest jalutuskaugusele või sõidukiga liikudes tavapärasele liikumistrajektorile või kaupluse juurde. Motiveerivaks saab lugeda sellist liigiti kogumist, mille puhul liigiti kogumine tasub ära ehk liigiti kogutud jäätmete üleandmine on soodsam kui liigiti kogumata jäetud jäätmete üleandmine. Motiveeriv on ka selline kogumislahendus, kus jäätmete liigiti kogumine ja nende üleandmine on lihtsam kui liigiti kogumata jäätmete üleandmine (nt liigiti kogutud jäätmeid saab üle anda sagedamini). Jäätmete liigiti kogumine on kulutõhus, kui liigiti kogumisega hoitakse kulusid kokku. Näiteks võib KOV jäätmete üleandmise hinnakirja kehtestada selliselt, et liigiti kogutud jäätmete üleandmiseks tehtav kulu on vähemalt kolm korda väiksem kui segaolmejäätmete ja valesti liigitatud jäätmete üleandmiseks tehtav kulu. Lõikes 8 sätestatud põhimõtet tuleb järgida nii korraldatud jäätmeveo korraldamisel, jäätmejaama teenuse puhul kui ka teiste kogumislahenduste puhul.

Tartu Ülikooli ja Earth Care OÜ 2020.a uuringu¹⁷ kohaselt mõjutab lõpptarbija käitumist kaotus (nt lisakulu või rakendatav tasu) rohkem kui võit (nt lisaboonus või soodustus). Seetõttu on tarbijad tundlikumad nende valikutele kehtestatud tasudele kui soodustuste saamisele ning seetõttu on suurema tasu rakendamine suurema tõhususega meede, kui on hinnasoodustuse pakkumine liigiti kogutud jäätmete üleandmisel.

JäätSi § 42

¹⁷ „Teatavate plasttoodete tarbimise vähendamiseks võetavate meetmete ja teatavatele plasttoodetele laiendatud tootjavastutuse rakendamisega kaasnevate mõjude analüüs“; Tartu Ülikool, Earth Care OÜ; 2020. Kättesaadav internetist: <https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2021-12/Teatavate%20plasttoodete%20tarbimise%20v%C3%A4hendamiseks%20v%C3%B5etavate%20meetmete%20ja%20teatavatele%20plasttoodetele%20laiendatud%20tootjavastutuse%20rakendamisega%20kaasnevate%20m%C3%B5jude%20anal%C3%BC%C3%BCs%20%282020%29.pdf>.

Paragrahvi 42 lõiget 1 muudetakse. Lõikes sätestatakse, et jäätmekava antakse kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu kehtestatud õigusaktiga. Edaspidi ei ole vajalik, et jäätmekava oleks kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava osa. Muudatus on tingitud praktikas ilmnenu vajadusest. Muudatuse eesmärk on suurendada paindlikkust, vähendada administratiivset koormust ja tugevdada jäätmekorralduse valdkondlikku käsitlust. Jäätmekava on oma olemuselt valdkondlik dokument, mis keskendub jäätmehoolduse korraldamisele, mitte KOV üldistele strateegilistele eesmärkidele. Jäätmekava eraldi koostamine võimaldab selle muutmisel kiiremat ja paindlikumat menetlust. Arengukava muutmine on keeruline ja ajamahuks protsess. Seega kui jäätmekava ei ole enam arengukava osa, saab seda vajadusel kiiremini uuendada ja kooskõlla viia jäätmealaste eesmärkidega. Lõikest eemaldatakse teine lause: "Jäätmekava koostamisel võetakse arvesse valdkonna arengukavas sätestatut.", mis taasesitatakse uues lisandavas lõikes 1¹.

Paragrahvi 42 lisatakse lõige 1¹, kus taasesitatakse kehtiva jäätmeseaduse lõike 1 teine lause, mille kohaselt võetakse jäätmekava koostamisel arvesse valdkonna arengukavas sätestatut. Lisatakse, et jäätmekava koostamisel ja rakendamisel peab alati arvesse võtma olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu saavutamise kohustust. Kuna nimetatud kohustus on KOV-le seadusega pandud kohustus, peab see olema jäätmekava koostamisel ja rakendamisel esmane lähtekoht, vastasel juhul võivad kohustuste täitmiseks vajalikud meetmed jääda planeerimata.

Lõike 3 punkti 3 täiendatakse nõudega, et omavalitsusüksus peab kavandama jäätmekavas olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu saavutamist igal aastal. Selleks on neil vaja hinnata praegust olmejäätmete liigiti kogumise taset, analüüsida, kuidas kavandatavad muudatused liigiti kogumist mõjutavad, ning kontrollida, et eeldatav liigiti kogumise tase on piisav sihtarvu saavutamiseks igal aastal. Olmejäätmete liigiti kogumise taseme arvestamisel võetakse arvesse samu jäätmeliike, mida arvestatakse olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvu (JäätS § 136³ lg 2) saavutamisel. See arvutusmetoodika on alates 2025. aastast ühesugune kõigil ELi liikmesriikidel ning on esitatud komisjoni rakendusotsuses (EL) 2019/1004.¹⁸

Lõike 3 punkti 6 alusel peab omavalitsusüksus hindama uute kogumissüsteemide loomise vajadust. Sätet täpsustatakse nii, et omavalitsusüksus peab hindama ka olemasolevate kogumissüsteemide muutmise vajadust. Analüüsi tehes tuleb arvesse võtta olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu saavutamise kohustust ja erandite rakendamise kavatsust. Lisaks tuleb arvestada, et olmejäätmete liigiti kogumise korraldamisel tuleb lähtuda piirkondlikest iseärasustest ning liigiti kogumine peab olema jäätmevaldajale võimalikult mugav, motiveeriv ja kulutõhus.

Lõike 3 punkti 7 täiendatakse nõudega analüüsida jäätmehoolduse rahastamise peatükis ka jäätmehoolduskulude kandmise kohustuse rakendamist, selle kohustuse eesmärgi ja korraldust. Jäätmekavas planeerib omavalitsusüksus vajalikud tegevused liigiti kogumise sihtarvu saavutamiseks ning vajalikud investeeringud. Seega tuleb jäätmekavas analüüsida, kas jäätmehoolduskulude kandmise kohustuse rakendamine on vajalik, milliste kulutuste katteks on see vajalik, millised kulutused kaetakse jätkuvalt omavalitsuse eelarvest ning kuidas kogutakse jäätmehoolduskulud jäätmevaldajatelt, sh milline on kohustuse ülesehitus (nt püsitasu, muutuvtasu), arveldamine, võimalikud soodustused jm. Jäätmekavas tuleb käsitleda jäätmehoolduse rahastamist vähemalt jäätmekava perioodil, kuid vajaduse korral tuleb hinnata ka pikemat prognoosi, eriti kui kavaga nähakse ette suuremad investeeringud. Jäätmehoolduse rahastamise planeerimisel peaks arvesse võtma ka võimalikke toetusmeetmeid ja arvestama neile seatud eeltingimusi.

¹⁸ Komisjoni rakendusotsus (EL) 2019/1004, millega kehtestatakse vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2008/98/EÜ jäätmeid käsitlevate andmete arvutamise, kontrollimise ja esitamise eeskirjad ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni rakendusotsus C(2012) 2384. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019D1004&from=EN>.

Lõike 3 punkti 13 muudatuse kohaselt esitatakse jäätmekavas plaan, milliste meetmetega omavalitsusüksus vähendab oma piirkonnas tekkivate selliste olmejäätmete ja biolagunevate jäätmete prügilasse ladestamist ja põletamist, mis sobivad korduskasutuseks ettevalmistamiseks, ringlussevõtuks või muul moel taaskasutamiseks. Selline analüüs on vajalik, kuna omavalitsusüksuse korralduslike tegevuste kaudu kogutud jäätmed suunab käitluse omavalitsus ise (eelnõukohane JäätSi § 70). Selle plaaniga saavad omavalitsusüksused kavandada jäätmeseaduse § 70 lõike 2 täitmist. Lõike 2 kohaselt peab korraldatud jäätmete taaskasutamise ja kõrvaldamise eesmärk olema ka olmejäätmete korduskasutuseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu sihtarvude täitmine, mis on sätestatud jäätmeseaduse § 136³ lõigetes 1 ja 2. Omavalitsusüksus ei pea kavandama kokku kogutud laiendatud tootjavastutuse alla kuuluvate jäätmeliikide (pakendijäätmed, patarei- ja akujäätmed, romusõidukid ja kasutuselt kõrvaldatud mootorsõidukid, elektroonikajäätmed ja nende osad, vanarehvid, põllumajandusplast, kalapüügivahendite jäätmed) edasist käitlust. See ülesanne on tootjatel.

Lõike 3 punkti 14 täiendatakse selliselt, et omavalitsusüksus analüüsib lisaks pakendijäätmete kogumise ja vedamise korraldamisele ka nende taaskasutusorganisatsioonidele üleandmist. Pakendijäätmete kogumine on seni olnud taaskasutusorganisatsioonide ülesanne (kui kohustusi pole TKOle üle antud, siis tootja ülesanne). Pärast üleminekuperioodi lõppemist on olmes tekkivate tagatisrahata pakendijäätmete kogumine kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanne, kuid pakendijäätmete käitlemise korraldamine jääb TKO kohustuseks. KOV analüüsib pakendijäätmete veosagedust, et ei tekiks olukorda, kus pakendijäätmeid veetakse ülemäära sagedasti, millega kaasnevad täiendavad kulud tootjatele ja välditav keskkonnamõju. Omavalitsusüksuse kokku kogutud pakendijäätmed veetakse vaheladustuskohta või käitluskohta, kus need antakse turuosade järgi üle kolmele taaskasutusorganisatsioonile või TKO-ga kokkuleppel otse käitlejale. Vaheladustuskoha või käitluskoha võiks taaskasutusorganisatsioonidega kokku leppida võimaluse korral juba jäätmekava koostamisel. Kui jäätmekava on valminud, uuendab KOV oma jäätmehoolduseeskirja ning seejärel korraldab käitluse ja veo hanked. Veoteenuse hankes on vaheladustuskoha määramine juba kohustuslik. Paralleelselt jäätmehoolduseeskirja koostamisega uuendab KOV taaskasutusorganisatsioonidega oma lepingud, kus fikseeritakse igale TKOle üleantavate pakendijäätmete vaheladustuskoht (üleandmiskoht). Kui kokkulepet mingil põhjusel ei saavutata, on omavalitsusüksusel õigus vaheladustuskoht ise määrata. Selleks võib olla näiteks omavalitsuse territooriumil asuv jäätmejaam. Oluline on vaheladustuskohad ära tuua pakendijäätmete veoteenuse hanke alusdokumendis. Veokulud kannab pakendiseaduse § 15² lõikes 7 määratud ulatuses jäätmevaldaja ja ülejäänud osa TKO (tootja).

Lisaks tuleb jäätmekavas kirjeldada pakendijäätmete kogumise korraldust hajaasustuses ja tiheasustuses, tekkekohalt kogumise tingimusi ja ühiskonteinerite (avalike konteinerite) kasutamist ning pakendijäätmete kogumist pakendiliikide kaupa (klaaspakendijäätmed, paber- ja kartongpakendijäätmed koos vanapaberijäätmetega, plast- ja metallpakendijäätmed). Muuhulgas analüüsib KOV avalikuks kasutuseks mõeldud pakendijäätmete kogumissüsteemi laiendamist müügikohtade juurde. Kohaliku omavalitsuse üksus peab põhjendama müügikohtade juurde kogumisvõrgustiku rajamist ning analüüsima muid võimalikke lahendusi eesmärgi täitmiseks. Kui analüüs näitab, et selles osas on vajadust, siis peab püüdma KOV vastavad kokkulepped müügikohaga saavutada. Kui kokkulepet ei saavutata, siis müügikohta vastavaid pakendikonteinereid ei saa paigutada. Sellisel juhul tuleb leida KOV-il alternatiivne koht, mis aitab saavutada olmejäätmete liigiti kogumise eesmärgi KOV-is.

Müügikohad, mis ka ise on pakendiettevõtjad, jäävad suurema tõenäosusega valdava osa jäätmevaldajate liikumistrajektorile. Seetõttu võib avalike pakendimahutite olemasolu kaupluste juures olla vajalik liigiti kogumise edendamiseks nii tihe- kui ka hajaasustuses.

Kogumise planeerimisel saab kasutada abivahendina Keskkonnaagentuuri arendatavat jäätmetaristu mudelit.

Jäätmekavas on otstarbekas planeerida ka teavitustööd pakendijäätmete kohta koostöös TKOdega, millel on pakendiseaduse järgi kohustus teavitada tarbijaid pakendijäätmete teemal.

Lõiget 3 täiendatakse punktiga 17, mille alusel peab omavalitsusüksuse jäätmekava sisaldama ka korduskasutuse edendamise ja jäätmetekke vältimise kava. Omavalitsusel on mitmeid hoobasid jäätmetekke vältimise edendamiseks. Näiteks saab KOVi jäätmejaamas korraldada kasutuskõlblike asjade vastuvõtmist ja edasiandmist neile, kes neid asju vajavad. Omavalitsusüksus saab toetada korduskasutusele või esemete parandamisele ja korrastamisele suunatud algatusi. Oluline on ka toidujäätmete tekke vältimise ja vähendamise võimaluste tuvastamine ja kavandamine, näiteks koolitoidu puhul või toidujagamiskappide toetamise kaudu. Samuti on kohaliku omavalitsuse üksustel võimalik suunata jäätmetekke vähendamist, sh toidujäätmete tekke vähendamist, avalikele üritustele kehtestatavate nõuetega.

Lõiget 3 täiendatakse punktiga 18, mille kohaselt tuleb KOVi jäätmekavas esitada teiste omavalitsusüksustega koostöö tegemise plaan. Säte lisatakse selleks, et suunata omavalitsusi omavahel koostööd tegema ning detailsemalt koostöö eeliseid või puudusi läbi mõtlema, sh hindama mastaabiefektist saadavat kasu ning pädevuse suurenemist.

Jäätmekavas analüüsib KOV, kas tal on otstarbekas teha teiste omavalitsustega koostööd laiaulatuslikult kogu jäätmehoolduse valdkonnas või kitsalt mõne projekti elluviimisel või ülesande täitmisel. Analüüsis peaks käsitleda vähemalt jäätmekava ja jäätmehoolduseeskirja koostamist, veopiirkondade määramist, veoteenuse, käitlusteenuse ja muid jäätmehooldusehankeid, kogumisringide korraldamist, jäätmejaamade rajamist ja kasutamist ühiselt või omaette ning omavalitsuste koostööorganisatsiooniga liitumist.

Omavalitsusüksus võib põhjendatud juhul leida ka, et koostöö ei ole otstarbekas. Oluline on, et arutelu koostöö tegemise üle toimub KOVis juba jäätmehoolduse kavandamise ehk jäätmekava koostamise etapis, mitte hiljem, kui koostöö võimalustele on juba jäätmehoolduseeskirja vastuvõtmise ja riigihangete tegemisega seatud olulised piirangud.

JäätSi § 44 lõige 4

Paragrahvi 44 lõikes 4 tehakse parandus ja asendatakse viide kehtetule sättele (§ 39 lg 3) viitega kehtivale sättele (§ 39 lg 3¹).

JäätSi § 64

JäätSi § 64 tunnistatakse kehtetuks. Uue jäätmearuandluse süsteemi kasutuselevõtul minnakse kõigi jäätmevedude, sh tavajäätmete vedude puhul üle digitaalsetele jäätmeveo saatekirjadele ning eraldi ohtlike jäätmete saatekirju enam ei nõuta. Jäätmeveo saatekirju käsitletakse eelnõukohase seaduse §-s 117¹. Edaspidi esitatakse nii tava- kui ka ohtlike jäätmete saatekirjad keskkonnaotsuste infosüsteemis KOTKAS.

JäätSi § 65 lõige 2

Paragrahvis 65 täpsustatakse, et KOV korraldab lisaks kodumajapidamises tekkivate ohtlike jäätmete kogumisele ka nende käitlemise. See säte on kooskõlas eelnõukohase §-ga 70, mille alusel KOV korraldab kõigi oma korralduslike tegevuste kaudu kogutud jäätmete (v.a laiendatud tootjavastutuse alla kuuluvad jäätmed) edasise käitluse. Sel moel on kohaliku omavalitsuse üksustel võimalik edendada jäätmete ringlussevõttu.

JäätSi 4. peatükk

Peatüki pealkiri muudetakse, kuna lisatakse uus paragrahv, mis käsitleb jäätmehoolduse rahastamiseks mõeldud jäätmehoolduskulude kandmise kohustuse rakendamist.

JäätS § 66 lõiked 1²–1⁴

Paragrahvi 66 lisatakse lõige 1², mille kohaselt jäätmevedaja ainsaks kliendiks on omavalitsusüksus, kellel on jäätmevaldajate üle arvestuse pidamise ja nendega arveldamise kohustus. Kui KOVi üksus peab ise arvestust jäätmevaldajate üle, saab ta oma haldusterritooriumil efektiivsemalt jäätmehooldust korraldada, sest tal on jäätmevaldajatest, nende kasutatavatest kogumisvahenditest, jäätmete väljaveo sagedusest ning jäätmevoogudest detailne ülevaade.

Veoteenuse tasu on avalik-õiguslik rahaline kohustus (vt Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. a otsus asjas nr 3-4-1-10-00, p 20; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 8. oktoobri 2007. a otsus asjas nr 3-4-1-15-07, p 17; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 1. juuli 2008. a otsus asjas nr 3-4-1-6-08, p 38).¹⁹

Lõike 1³ alusel võib KOVi üksus korraldatud jäätmeveo tasu kogumise korraldada KOKSi §-s 62 loetletud koostöövormide kaudu. Need koostöövormid võimaldavad ülesande täitmiseks volitada teist linna või valda, omavalitsusliitu ja muid omavalitsuste ühendusi, moodustada selleks ühisameti või -asutuse. Samuti võib korraldatud jäätmeveo kulu kogumise korraldada halduslepingu alusel KOVi enda asutatud ja tema otsese valitseva mõju all oleva äriühingu, mittetulundusühingu või sihtasutuse kaudu.

Lõike 1⁴ kohaselt võib lisaks eelnevale halduslepingu alusel korraldada jäätmevaldajate üle arvestuse pidamise ja arve esitamise ka korraldatud jäätmeveo teenuse osutaja kaudu. Sellisel juhul on korraldatud jäätmeveo kulu arve esitaja jäätmevedaja, kellele on selleks volitus antud korraldatud jäätmeveo hankelepingu kaudu, kuid kogu kogutav korraldatud jäätmeveo kulu laekub kohalikele omavalitsusele.

Paragrahvi 66 lõigete 1²–1⁴ rakendamise kohustus tekib alates uue korraldatud jäätmeveo hanke korraldamisest, kuid hiljemalt 2030. aasta 31. detsembrist. See toob omavalitsusüksusele kaasa vajaduse luua jäätmekorralduse haldamiskeskus. KOVil on kohustus sisse nõuda ka tasumata summad. Lisaks kaasneb sellega KOVi õigus võtta jäätmeveo teenustasu jäätmete veo ja selle ettevalmistamisega seotud kulude (JäätS § 66 lõigete 4–6 tähenduses) katteks, mille hulka kuuluvad ka jäätmevaldajaga arveldamise ja nende üle arvestuse pidamise kulud.

KOVüksuse kaudu kogutav tasu tagab läbipaistvuse, tõhususe ja õiglase rahastamise, aidates saavutada nii kohalike kui riiklike jäätmehoolduseesmäärke. Samuti muudab tasu kogumine KOV kaudu jäätmeveoteenuse korraldamise paindlikumaks ning KOVil on võimalik kiiremini kohaneda jäätmevaldajate muutunud vajadustega.

1) Tänapäevane süsteem ei ole neid eesmäärke aidanud tõhusalt saavutada. Vedaja keskendub üksnes jäätmete äraveole ja tasu kogumisele ega keskendu keskkonnanäesmärkide saavutamisele. KOV vastutab jäätmehoolduse eesmärkide täitmise eest. Kui ta ei halda tasusid, on tal keeruline suunata vahendeid vajalikesse tegevustesse ja arendada selliselt süsteemi terviklikult. Riigikontrolli 2016. aasta aruandes „Riigi ja kohalike omavalitsuste tegevus olmejäätmete kogumisel ja taaskasutusse suunamisel“ on selgelt välja toodud, et enamikus omavalitsustes ei kontrollita sisuliselt, kas on teada kõik jäätmete tekitajad, kas jäätmeid sorditakse, kas kõik jäätmed antakse üle jäätmekäitlejale, kas neid kogutakse liigiti ja kas jäätmevedajad täidavad omavalitsuste kehtestatud reegleid. Samas on KOV tegevusega seotud jäätmedirektiivist

¹⁹ RK [3-4-1-34-14](#) p. 36.

tulenevate kohustuste täitmine. Seega, kui KOV on vedajale tasu maksja, tekib tal terviklikum ülevaade süsteemist, ta saab jälgida tasude laekumist ja neid planeerida jäätmekorralduses.

2) Jäätmevedaja, kes tegeleb ka arveldamisega, saab turueelise. Konkurentsiamet on oma analüüsis²⁰ tõdenud: "Konkurentsiamet peab oluliseks, et jäätmetasude arvestust korraldaksid KOVid või KOVide koostööorganisatsioonid, kes vastutavad valdkonna eest ning valvavad hanketingimuste täitmise järele. On tõenäoline, et kui tasu kogumine oleks teenuseosutaja ülesanne, siis saaks ettevõtja konkurentide ees teatud informatsioonilise eelise. Näiteks sisaldavad arved väärtuslikke kvantitatiivseid andmeid, mille konsolideerimine ja säilitamine on muutunud üha olulisemaks, arvestades andmeanalüüsi ja digilahenduste kiiret arengut. Andmed võimaldavad teha statistilisi analüüse, prognoosida trende ning hinnata tarbijakäitumist, sealhulgas lisateenuste kasutust. Seetõttu tuleks andmete haldamine usaldada neutraalsele poolele, mis aitab vähendada informatsiooni asümmeetriat, toetab täpsemate hangete korraldamist ning aitab maandada jäätmevedajate ja -käitlejate äritegevusega seotud riske."

3) Jäätmete vedamine on vaid üks osa terviklikust korraldatud jäätmeveoteenusest. Eelnõu kohaselt peab KOV sõlmima pakendijäätmete vedajaga eraldi hankelepingu, ülejäänud korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmete veoks võib leida ühise või erinevad jäätmevedajad. KOV sõlmib eraldi hankelepingu ka biojäätmete käitlejaga, segaolmejäätmete käitlejaga ja ülejäänud KOV korralduslike tegevuste kaudu kogutud jäätmete (v.a pakendijäätmed) käitlejaga. KOV võib kehtestada jäätmehoolduse püsikulu, mida maksavad ka korraldatud jäätmeveost vabastatud jäätmevaldajad, seega ka need isikud, kellele jäätmevedaja teenust ei osuta. Jäätmevedaja poolt arvete koostamine ja esitamine on mõistev olukorras, kus jäätmevedaja osutab kogu tervikteenust. Eelnõukohase seadusega seda olukorda muudetakse, mistõttu ei ole arve esitamine ühe jäätmevedaja poolt enam otstarbekas. Eelnõuga on see võimalus siiski ette nähtud, et võimaldada KOVidele paindlikku jäätmereformi elluviimist.

4) KOV saab arvete mahtu vähendada. Arvete esitamine võib toimuda kord kuus, kord kvartalis või kord aastas. Kord aastas arvete esitamine ja tasumine on mõistlik, kui jäätmevaldaja valib oma teenusepaketi ära ja ei ole vajadust seda aasta(te) jooksul muuta (veetavad jäätmeliigid, kogumisvahendid ja veosagedused ei muutu).

5) Kui arveldajaks on jäätmevedaja, siis toob jäätmevedaja vahetumine jäätmevaldajale kaasa täiendavat asjaajamist (nt pangas püsimaksekorralduse muutmine). Sageli nõuab jäätmevedaja kliendilt ka lepingu sõlmimist, mistõttu igakordse vedaja vahetumisega peaks jäätmevaldaja sõlmima uue lepingu (sh aktsepteerima jäätmevedaja kehtestatud tüüptingimusi).

6) Vältida tuleks jäätmehoolduse eest mitme arve esitamist. Ebamõistlik oleks olukord, kus jäätmevedaja esitab jäätmevaldajale arve oma teenuse eest ning KOV esitab arve püsikulu ja jäätmekäitluse teenuse eest. Seega on otstarbekas arveldamine korraldada nii, et jäätmevaldajale esitataks arve tervikteenuse eest, mis tasutakse tervikteenuse tellijale ja vastutajale (KOV) ning KOV tasub omakorda teenuseosutajatele.

7) Arveldamise kohustus oleks turutõrkeks uutele jäätmevedajatele turule sisenemisel. Kui jäätmeveo teenuse kohustuslik osa on jäätmevaldajatele arvete koostamine, välja saatmine ja võlgade sissenõudmine, siis ei ole tõenäoline, et jäätmeveoteenuse turul konkurents lähiajal suureneb. Tegemist on jäätmeveoteenusega võrreldes hoopis teise valdkonna teenusega. Jäätmevedajal, kes tahaks teenust pakkuda, ei pruugi olla selleks ei kompetentsi ega vajalikku tarkvara.

²⁰Konkurentsiamet, 2024. „Korraldatud jäätmeveo analüüs ja soovitused 2024“. Kättesaadav: <https://www.konkurentsiamet.ee/media/1108/download>

8) Jäätmevedaja poolt jäätmehoolduskulu kogumine võib liigituda riigiabiks. Kui KOV siiski tellib jäätmevedajalt arveldamise teenuse, on oluline, et arve tasutakse KOVile, mitte jäätmevedajale. Vastasel juhul võib tegemist olla finantsvõimenduse ja EL õiguse tähenduses riigiabiga.

Riigikohtu kolleegium on leidnud (asjas nr 5-18-2, punktis 43), et jäätmevaldajate üle arvestuse pidamise ja nendega arveldamise kulud on jäätmehoolduse kulud, mille kandmise kohustus on jäätmevaldajal (JäätS § 11 lõige 2). Jäätmehoolduse hulka kuulub ka jäätmekäitlus, sh jäätmete kogumine ja vedu (JäätS § 11 lõige 1 ja § 13). Jäätmevaldajatega arveldamise ja jäätmevaldajate üle arvestuse pidamise kulusid saab kolleegiumi hinnangul pidada jäätmete veo ja veo ettevalmistamisega seotud kuludeks, mille katmise jäätmeveo teenustasust näeb ette JäätS § 66 lõige 5. Sõltumata õiguslikust alusest, millele tuginedes on olmejäätmete jäätmevedu korraldatud, samuti sellest, kas konkreetset teenust osutab eraõiguslik juriidiline isik, kohaliku omavalitsuse üksus või viimase poolt volitatud mittetulundusühing, on teenuse osutajal õigus nõuda, et jäätmevaldaja hüvitab need kulud.

Jäätmereformi elluviimisega seotud täiendavate kulude katmiseks on eelnõus ette nähtud saastaja-maksab põhimõttest lähtuv jäätmehoolduskulude kandmise kohustuse seadmise võimalus. Püsikulude sisse on võimalik arvestada administreerimiskulud (sh arveldamine). Kui KOV jäätmehoolduse püsikulu ei rakenda ja täidab ise arveldamise ülesannet, on võimalik arvele lisada arveldamise kulurida. Sellisel juhul ei teki KOVile ega ka jäätmevaldajale arveldamisega seoses täiendavaid kulusid, kuna need maksab kinni jäätmevaldaja nii nagu seni (seni on makstud arveldamise eest jäätmevedajale). Ehk kulud ei suurene, vaid nende jaotus muutub osaliste vahel. Arve koostamiseks kasutab KOV jäätmevaldajate registrisse kantud andmeid.

Arveldamise kulu suurus sõltub mitmetest teguritest nagu teenuse tase ja ulatus, jäätmevaldajate arv, arvete esitamise intervall jms. Kliimaministeeriumi kogutud andmete põhjal saab järeldada, et arveldamisega seotud kulu võib olla ligikaudu 0,5 eurot jäätmevaldaja kohta kuus.

RK otsus asjas 3-16-1267 p 22 kohaselt, kuivõrd KOV kehtestatud jäätmekäitluse teenustasu on avalik-õiguslik rahaline kohustus (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus asjas nr 3-4-1-34-14, p 38), saab iga jäätmevaldaja temale pandud kohustust vaidlustada halduskohtus, kui ta leiab, et selle suurus on ebaproportsionaalne.

Kui KOV soovib enda nimel arve esitamist korraldada jäätmevedaja kaudu, siis peaksid osapooled selle kokku leppima halduslepingu alusel, kus tuleks sätestada muu hulgas:

- arvete esitamise tehniline ja sisuline korraldus,
- KOVi kontonumbri kasutamise tingimused,
- arvelduste jälgimise ja aruandluse kord,
- vastutuse ja sanktsioonide jagunemine võimalike vigade või viivituste korral.

Jäätmevedaja poolt KOVi nimel esitatud arvele peab selgelt olema märgitud, et tegemist on KOVi arvega. See tähendab, et arvel peab olema:

- KOVi nimi ja registreerimisnumber,
- KOVi kontonumber, kuhu raha laekub,
- selge viide halduslepingu alusel teostatavale arveldusteenusele.

Selline korraldus peab vastama raamatupidamise seadusele ning tagama maksuarvestuse korrektsuse. Oluline on, et:

- jäätmevedaja arveldamisteenuse osutamine ei tekita segadust seoses KOVi ja jäätmevedaja omavaheliste rahaliste kohustustega,
- maksuarvestuses ei tekiks probleeme tulenevalt sellest, et üks osapool tegutseb teise nimel,
- KOV peab säilitama kontrolli protsessi üle, et tagada arveldamise läbipaistvus. Samuti peab jäätmevedaja tagama, et laekunud summad kajastatakse õigesti ja õigeaegselt KOVi raamatupidamises.

Näiteks Riigi Tugiteenuste Keskus (RTK) pakub riigiasutustele tsentraliseeritud raamatupidamisteenuseid, sealhulgas arvete esitamise teenust. RTK näide illustreerib, kuidas on võimalik korraldada tsentraliseeritud arveldamist, kus üks asutus tegutseb teise nimel ja vastutab arveldusprotsessi toimimise eest.

JäätSi § 66 lõige 2

Lõike 2 esimesest lausest jäetakse välja tekstiosa „nende sortimisjääkide ja olmejäätmete tekkekohas liigiti kogumisel tekkinud jäätmeliikide“, mis on täienduse, mis lisati jäätmeseadusesse 19.07.2010. Muudatuse eesmärk oli anda KOVi korraldada ka sortimistehases tekkivate segaolmejäätmete sortimisjääkide vedu. Kuigi iseenesest on tegemist legitiimse eesmärgiga, ei ole seda kehtival kujul võimalik rakendada. Sortimine toimub juba käitluskohas ja sortimisjääkide veo korraldab käitleja. Säte nimetab edaspidi liigiti kogutud jäätmeliigid, mis peavad kohustuslikus korras olema korraldatud jäätmeveoga hõlmatud (biojäätmed ning olmes tekkivad tagatisrahata pakendijäätmed). Olmejäätmete muude liikide või muude jäätmete kogumine korraldatud jäätmeveoga on ka edaspidi võimalik.

JäätSi § 66 lõige 6

Lõike 6 sõnastust muudetakse, et oleks selge, et korraldatud jäätmeveo teenustasu võib olla ka kaalupõhine. Seni on Eestis kasutusel mahupõhine jäätmeveo teenuse hind, st makstakse selle järgi, kui suur on jäätmete üleandmiseks kasutatav mahuti, olenemata sellest, kas tühjenduskorral on mahuti täis või näiteks pooltühi. Hinna selline määramine on tekitanud osal inimestel vastumeelsust jäätmeid liigiti koguda – liigiti kogumisel segaolmejäätmete mahuti täituvus väheneb, kuid maksta tuleb ikkagi kogu mahuti eest. Mahupõhine hind on piisav, kui kasutatavad mahutid vastavad jäätmete tegelikule tekkekogusele. Kui aga on kasutusel suurem konteiner (ajast, mil jäätmete liigiti kogumisel ei olnud nii suurt rõhku või on soetatud igaks juhaks suurem konteiner), siis võib motiveerida inimest paremini jäätmeid liigiti koguma kaalupõhine hind. Sel juhul fikseerib jäätmeveok iga kord tühjendatava mahuti kaalu ning saab nii teada üleantavate jäätmete tegeliku koguse. Arve esitatakse sel juhul tegelikult üleantud jäätmete koguse põhjal, mitte konteineri suurusest lähtudes. Kaalu järgi võib määrata vaid segaolmejäätmete üleandmise või ka liigiti kogutud jäätmete üleandmise hinna. Teiste riikide kogemuse põhjal saab järeldada, et kaalupõhise hinna tulemusel väheneb segaolmejäätmete teke ja suureneb jäätmete liigiti kogumine.²¹ Kaalu põhjal hinna määramisel on siiski ka ohte. Näiteks võib inimesel tekkida motivatsioon oma jäätmeարvet veelgi vähendada ja ta otsustab käidelda jäätmeid ebaseaduslikult. Kaalu põhjal hinna määramiseks peab omavalitsus looma mugavad võimalused liigiti kogutavate jäätmete üleandmiseks ning tagama piisava järelevalve jäätmehooldusnõuete täitmise üle.

Uus saatekirjadel põhinev reaalajalähedase jäätmeարuandluse teenus on kavandatud nii, et see toetab mõlemat (nii kaalu- kui mahupõhist) hinna määramise viisi ja mõlemal juhul on nii andmete täpsus kui ka usaldusväärus oluliselt parem võrreldes praeguse (kord aastas) jäätmeարuandlusega.

JäätSi § 66¹ ja põhiseaduspärasuse analüüs

²¹ [Pay-as-you-throw | Green Best Practice Community \(europa.eu\)](https://www.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip18_1111).

Jäätmeseadust täiendatakse §-ga 66¹, milles sätestatakse jäätmehoolduskulude kindlaks määramise lähtealused, rakendamise eesmärk ja kasutamise põhialused.

KOVid on 2022. a kevadel oma kirjalikes vastustes Keskkonnaministeeriumile välja toonud, et jäätmehoolduse rahastamiseks puuduvad piisavad võimalused, mistõttu on vaja luua seaduse tasandil kohaliku omavalitsuse üksustele jäätmehoolduse arendamiseks vajaminevate rahaliste vahendite kogumise õigus (nt Anija vald²², Jõelähtme vald, Raasiku vald, Põltsamaa vald, Paide linn, Kanepi vald, Saarde vald, Tori vald, Tartu linn, Tõrva vald, Valga vald).

2023. aastal kulutasid KOVid jäätmehooldusele keskmiselt²³ 15 eurot elaniku kohta aastas ehk 35 eurot leibkonna (2,35 in) kohta. Arvutuslikult on omavalitsusüksuste eelarvest kaetav jäätmehoolduse kogukulu 20,5 mln eurot aastas.

Osas KOVIDes on juba korraldatud jäätmeveo teenustasus arvestatud ka jäätmejaama teenus. Näiteks on korraldatud jäätmeveo hankes jäätmevedaja ülesandeks pandud jäätmejaama opereerimine, mille eest jäätmevedajale eraldi ei maksta ning vedajal on kohustus KOVi elanikelt teatud jäätmeid tasuta vastu võtta. Need kulud kannavad hanke tulemusel korraldatud jäätmeveo teenustasuga elanikud ise (nt Harku vald, Lüganuse vald, Kanepi vald). Teise kasutusel oleva lahenduse kohaselt on volikogu otsusega määratud korraldatud jäätmeveo raames kogutavate jäätmete üleandmise kohaks KOVile kuuluv jäätmejaam ning jäätmevedaja maksab jäätmeid üle andes vastuvõtutasu. Jäätmejaam on antud eraldi hankega rendile jäätmekäitlejale, kellel on kohustus maksta KOVile (KOV-i ettevõttele) n-ö jäätmejaama kasutustasu. Seega maksavad jäätmevaldajad jäätmeveo teenustasu kaudu kinni jäätmete veo, käitluse, jäätmejaama ülalpidamise ning jäätmejaama omaniku arvele kantava kasutustasu (nt Saaremaa vald).

Lõikes 1 sätestatakse alus, millega tekib kohaliku omavalitsuse üksusel õigus määrata jäätmehoolduskulude kandmise kohustus.

Jäätmehoolduskulude kandmise kohustuse kehtestamise õiguse andmine kohaliku omavalitsuse üksusele on vajalik, et täita Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2008/98/EÜ²⁴ (jäätmedirektiiv) ette nähtud kohustused.

Jäätmedirektiivi üldeesmärk on luua õiguslik raamistik jäätmete käitlemiseks ELis ning kaitsta keskkonda ja inimeste tervist, tõstes esile nõuetekohase jäätmekäitluse, taaskasutuse ja ringlussevõtu tähtsust, et vähendada ressursside kasutamise üldmõju ja suurendada sellise kasutamise tõhusust. Nii peavad direktiivi artikli 11 lõike 1 teise lõigu järgi liikmesriigid looma liigiti kogumise süsteemid, et edendada kvaliteetset ringlussevõttu; kolmanda lõigu kohaselt seavad liikmesriigid sisse vähemalt paberi, metalli, plasti ja klaasi ning alates 1. jaanuarist 2025 ka tekstiili liigiti kogumise; artikli 22 lõike 1 kohaselt tagavad liikmesriigid, et hiljemalt 31. detsembril 2023 biojätmed kas eraldatakse ja võetakse tekkekohal ringlusse või neid kogutakse eraldi ega segata muud liiki jäätmetega. Sama artikli lõike 2 järgi tuleb alates 2025. aastast olmejäätmeid korduskasutuseks ette valmistada või ringlusse võtta vähemalt 55%, viie aasta pärast juba 60% ning 2035. aastaks peab olema ringlussevõtt suurenenud 65%-ni.

Jäätmedirektiivi artikli 15 lõike 1 järgi peavad liikmesriigid võtma vajalikud meetmed tagamaks, et jäätmetekitajad osalevad ühiselt direktiivi 2008/98 artikli 11 lõikes 1, artiklis 14

²² Kliiministeeriumi dokumendiregistris registreeritud kiri 9-2/22/2030-2,

<https://adr.envir.ee/et/document.html?id=436c2abe-6a67-45d5-b3c6-38e4d031914e>.

²³ Kliiministeerium korraldas 2024. a kevadel omavalitsuste seas 2023. a jäätmehoolduskulude kohta küsitluse, millele vastas 40 omavalitsust. Suurimad jäätmehoolduskulud leibkonna kohta on Vormsi vallas (613 eurot/a). Ülejäänud 39 omavalitsuse keskmistatud kulu inimese kohta oli 15 eurot/a ja leibkonna kohta 35 eurot/a.

²⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0098&qid=1715627174693>.

ja artikli 15 lõikes 1 ette nähtud eesmärkide täitmiseks vajalikes investeringutes seetõttu, et nad on kaasa aidanud jäätmete tekkimisele.²⁵

Jäätmehoolduse korraldamine, sh liigiti kogumise korraldamine, on Eesti õiguses kohaliku omavalitsuse üksuse vastutusalas, n-ö tema olemuslikud ülesanded (KOKS § 6 lg 1; JäätS § 12 lg 2; § 31 lg 1; lg 1¹, lg-d 3 ja 4). Eelnõuga kavandatakse seada KOV ülesandeks ka liigiti kogumise sihtarvu saavutamine oma territooriumil kogutud olmejäätmete massi põhjal (eelnõukohase § 136³ lõige 5).

Euroopa Komisjon on koostanud 08.06.2023 Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele aruande, milles tehakse kindlaks liikmesriigid, kellel on ohus 2025. aastaks püstitatud olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu eesmärgi, 2025. aastaks seatud pakendijäätmete ringlussevõtu eesmärgi ning 2035. aastaks võetud jäätmete prügilasse ladestamise vähendamise eesmärgi saavutamine.²⁶ Aruande punktis 3 märgitakse, et Euroopa Keskkonnaameti hinnangu kohaselt on oht, et Eesti ei saavuta 2025. aastaks seatud olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu eesmäärke.

Varajase hoiatamise aruande eesmärk on abistada liikmesriike. Aruandes on ühe jäätmekäitluse parandamise meetmena soovitus kaaluda võimalust, et KOVid saavad vähemalt osa jäätmekäitlusmaksu tulust. Raha saaks kasutada jäätmevoogude tõhusate liigiti kogumise süsteemide loomiseks, jäätmejaamade rajamiseks ja prügi koristamiseks.

Maailmapanga 2021 aruandes „Eesti tahkete jäätme käitlemise süsteemiga seotud poliitikasoovitused ja tegevuskava“²⁷ on olulisemate poliitikasoovitustena märgitud järgmist.

1. Omavalitsusüksuste eesmärgid. Panna kodumajapidamis- ja muude sarnaste jäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlusse võtmise eesmärkide täitmise vastutus KOVidele. Lubada KOVidel nõuda jäätmetekitajatelt tasu.

2. Omavalitsusüksuste nõutav tasu. Lubada KOVidel nõuda jäätmetekitajatelt tasu või maksu. KOVidel peaks olema õigus otsustada, kas jätkata praegusel moel, kus jäätmekäitlustasu nõuab kodumajapidamistelt ja juriidilistelt isikutelt teenuseosutaja, või kehtestada omavalitsusüksuses olmejäätmete tasu/maks ning edastada kõik sellised maksed teenuseosutajatele KOVi eelarve kaudu. Üks võimalik alternatiiv on ka omavalitsusüksuses kehtestatud tasu, mis katab KOVi korraldatud teenuste kulud, ja käitlejate küsitava teenustasu kombinatsioon. Selline säte oli Eesti õiguses olemas kuni 2015. aastani. See peaks võimaldama KOVidel oma territooriumil jäätmekäitlusteenuste korraldamisel suuremat paindlikkust, suurendama KOVide koostöövõimalusi ning looma tingimused kulude õiglasemaks jaotumiseks eri jäätmevoogude ja tegevuste vahel.

Seadusandja võib näha ette jäätmekorralduse tingimused, aga võib sätestada ka lisapiiranguid, kui see on vajalik näiteks tarbija- ja keskkonnakaitseliste huvide kaitseks või muul eesmärgil. Riigi ülesanne on kehtestada kogu riigi territooriumil ühtne õiguslik raamistik, mille alusel saavad omavalitsusüksused jäätmehooldust JäätSi § 11 lõike 1 tähenduses korraldada avalikust huvist lähtudes. Jäätmekäitluse kui avaliku teenuse puhul avaldub avalik huvi muu hulgas Eesti puhtuse ja korrashoiu tagamises ning isikute tervise või looduskeskkonna kaitsmises

²⁵ EKo C-335/16, p 29 - vt analoogia alusel kohtuotsused, 24.6.2008, Commune de Mesquer, [C-188/07](#), [EU:C:2008:359](#), punkt 77, ja 16.7.2009, Futura Immobiliare jt, [C-254/08](#), [EU:C:2009:479](#), punkt 46.

²⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0304&qid=1717422315157>.

²⁷ Maailmapank. 2021. Eesti tahkete jäätme käitlemise süsteemiga seotud poliitikasoovitused ja tegevuskava. © Maailmapank. <https://kliimaministerium.ee/elukeskkond-ringmajandus/jaatmed/jaatmevaldkonna-tervikanaluus>; lk 6jj.

(vt Riigikohtu halduskollegiumi 10. juuni 2009. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-44-09, p 13). Õigusliku raamistiku kehtestamisel tuleb riigil kaaluda seega erinevate eesmärkide ja kohustuste vahel.²⁸

Olukorras, kus olemasolevaid ülesandeid arvestades puuduvad omavalitsusüksustel piisavad rahalised vahendid, et tõhusalt täita jäätmedirektiivi nõudeid ja kohustusi, mis seab muu hulgas ohtu keskkonna ja inimeste tervise kaitse, tuleb lubada kohaliku omavalitsuse üksustel nõuda jäätmetekitajatelt jäätmehoolduskulude kandmist.

Kooskõlas jäätmedirektiivi artikliga 14 ja põhimõttega, et saastaja maksab, peab jäätmekäitluse, sh taristu ja selle toimimise kulud kandma esmane jäätmetekitaja või jäätmevaldaja või eelmine jäätmevaldaja. See rahaline kohustus lasub jäätmevaldajatel seetõttu, et nad on aidanud kaasa nimetatud jäätmete tekkimisele.²⁰ Seega on jäätmehoolduskulude kandmise kohustus saastajapõhine tasusüsteem, mille puhul nõutakse jäätmetekitajatelt tasu tekkinud jäätmete koguse järgi, sealhulgas maksab jäätmetekitaja vähem, kui ta täidab jäätmete liigiti kogumise kohustust. See omakorda stimuleerib ringlusse võetavate jäätmete liigiti kogumist ja segaolmejäätmete vähendamist.

Jäätmehoolduskulude kandmise kohustuse sätestamisel on arvesse võetud ka teistes Euroopa Liidu liikmesriikides tasumääradega seotud suundumusi.

Lõikes 2 sätestatakse, et JäätSi § 66¹ lõige 2 on alternatiivne jäätmekorralduse alus JäätSi § 66 lõike 1 suhtes, mis sätestab, et korraldatud jäätmevedu on olmejäätmete kogumine ja vedamine määratud piirkonnast määratud jäätmekäitluskohta või -kohtadesse omavalitsusüksuse valitud ettevõtja poolt. Kui kohaliku omavalitsuse üksus rakendab jäätmehoolduskulude kandmise kohustuse, on tal õigus ja kohustus pidada jäätmetekitajate üle arvestust ning nendega arveldada. KOV võib arveldamise kohustuse delegerida teisele isikule eelnõukohase § 66 lõigete 1³ ja 1⁴ järgi.

Lõikega 3 volitatakse jäätmehoolduskulude suuruse määramise ja sissenõudmise korda kehtestama omavalitsusüksuse volikogu. Säte ei nõua, et volikogu kehtestaks ise teenustasu määrad (RKPJKo 30.10.2018, 5-18-2, p 56). Volikogu võib teha valla või linna ametiasutusele või hallatava asutusele (KOKS § 30 lõigete 3 ja 4 alusel) ülesandeks korraldada teenuse hinnakirja koostamine ehk kehtestama konkreetse teenuse hinna. Hindade kehtestamist teistele isikutele (nt koostööorganisatsioon, jäätmeveoteenuse osutaja) edasi volitada ei saa.

Lõikes 4 sätestatakse, et jäätmehoolduskulud kannab jäätmevaldaja.

Kooskõlas direktiivi 2008/98 artikliga 14 ja põhimõttega, et saastaja maksab, peab jäätmekäitluse, sh taristu ja selle toimimise kulud kandma esmane jäätmetekitaja või jäätmevaldaja või eelmine jäätmevaldaja. See rahaline kohustus lasub jäätmevaldajatel seetõttu, et nad on kaasa aidanud nimetatud jäätmete tekkimisele.²⁹

Direktiivi artikkel 14 on ülevõetud jäätmeseaduse § 11 lõikega 2. See on kooskõlas PSi §-ga 53 ning saastaja-maksab-põhimõttega (keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 12 lg 1).

Olmejäätmete käitlemise ja kõrvaldamise kulude rahastamise kohta olukorras, kus tegemist on kõigile jäätmevaldajatele kollektiivselt osutatava teenusega, peab riik direktiivi 2008/98 artikli 15 alusel põhimõtteliselt tagama, et kõik selle teenuse kasutajad – olles valdajad selle

²⁸ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid/?asjaNr=3-4-1-34-14> p 45.

²⁹ EKo C-335/16, p 24, vt analoogia alusel kohtuotsused, 24.6.2008, Commune de Mesquer, [C-188/07](#), [EU:C:2008:359](#), punkt 77, ja 16.7.2009, Futura Immobiliare jt, [C-254/08](#), [EU:C:2009:479](#), punkt 45.

sama direktiivi artikli 3 tähenduses – kannavad kollektiivselt nimetatud jäätmete kõrvaldamise kogukulu.³⁰

Samad põhimõtted kehtivad ka nende tasude kehtestamise kohta, mille eesmärk on rahastada jäätmete käitlemiseks, k.a ringlussevõtt, vajalikke investeeringuid.³¹ Direktiivi 2008/98 artikli 15 lõike 1 järgi peavad liikmesriigid võtma vajalikud meetmed tagamaks, et jäätmetekitajad osalevad ühiselt direktiivi 2008/98 artikli 11 lõikes 1, artiklis 14 ja artikli 15 lõikes 1 ette nähtud eesmärkide täitmiseks vajalikes investeeringutes seetõttu, et nad on kaasa aidanud jäätmete tekkimisele.³²

Eeltoodu põhjal ning tulenevalt EKo otsusest C-335/16, punktist 30 tuleb jäätmehoolduskulu hinna arvutamisel tagada, et jäätmevaldaja kanda ei jää ilmselgelt ebaproportsionaalne kulu võrreldes nende jäätmete koguse või liigiga, mida need tekitavad. Jäätmehoolduskulu suurus arvutatakse protsendipõhiselt vastavalt jäätmevaldajale esitatud korraldatud jäätmeveoga hõlmatud kuludest. See on otseselt seotud tema tarbimisega ja jäätmehoolduskulu võib olla kuni 100% jäätmeveo arvest. Kui inimene tekitab vähem jäätmeid on jäätmekulu suurus väiksem ja vastupidi. Kui inimese jäätmeveo arve on 10 eurot ja jäätmehoolduskulu määr on kov poolt kehtestatud 20%, on jäätmehoolduskulu 2 eurot. Kui sama inimese jäätmeveo arve on järgmisel kuul 15 eurot, siis jäätmehoolduskulu on 3 eurot. Protsendipõhine lähenemine on õiglane, motiveeriv ja proportsionaalne - inimene maksab vastavalt oma tegelikule jäätmetekitamisele. Selline lähenemine aitab omakorda kaasa jäätmete vähendamisele ja taaskasutamise edendamisele.

Eelnõu sätte kohaselt kannavad jäätmehoolduskulusid ka need jäätmevaldajad, kes on korraldatud jäätmeveost jäätmeseaduse § 69 lõike 4 ja 4¹ alusel erandkorras teatud tähtjaks vabastatud. Liitumisest vabastatud isik maksab vastavalt jäätmehoolduse tarbimise mahuga. Jäätmehoolduse korraldamine ei hõlma üksnes jäätmeveoga seotud tegevusi vaid ka väljaspool korraldatud jäätmevedu kogutud jäätmete käitlemise kulu, jäätmejaamade haldamist, halduse ja korralduse, sh järelevalve kulusid (§ 66¹ lg 7). Kulud teenivad kogu kogukonna huve, ka neid, kes on jäätmeveost vabastatud, sest nad saavad kasutada jäätmejaamu või muid kogumissüsteeme ning muid teenuseid, mis aitavad hoida keskkonda korras ja vältida jäätmete ebaseaduslikku ladestamist. Seega isegi, kui nad jäätmeid üle ei anna, kasutavad nad süsteemi kaudselt (JäätS § 135 lg 4; nt jäätmejaamad, kogumisvõrgustikud, puhas keskkond) ning peavad seetõttu osalema süsteemi jätkusuutlikkuse tagamises. Kulu suurus on korraldatud jäätmeveoga liitunud jäätmevaldaja eelmise aasta püsitasu keskmine.

Seega, kui KOV jäätmehoolduse püsikulu ei kehtesta, siis kannavad korraldatud jäätmeveo kulu vaid korraldatud jäätmeveo teenust kasutavad jäätmevaldajad. Kui KOV kehtestab jäätmehoolduse püsikulu, siis tasuvad jäätmeveo teenust kasutavad jäätmevaldajad nii korraldatud jäätmeveo kulu kui ka jäätmehoolduse püsikulu, mis on eelnevaga proportsionaalne (nt 20% sellest). Korraldatud jäätmeveost vabastatud jäätmevaldaja tasub sel juhul vaid jäätmehoolduse püsikulu, mis arvutatakse eelnõu § 66¹ lõikes 12 ja § 136²⁵ sätestatud alustel. Omavalitsus võib neid kulusid diferentseerida sõltuvalt sellest, millise jäätmetekkekoostatüübiga on tegemist. Termi "jäätmevaldaja" definitsiooni eelnõuga ei muudeta.

³⁰ EKo C-335/16, p 25, vt analoogia alusel kohtuotsus, 16.7.2009, Futura Immobiliare jt, [C-254/08](#), [EU:C:2009:479](#), punkt 46.

³¹ Eko C-335/16, p 28.

³² EKo C-335/16, p 29, vt analoogia alusel kohtuotsused, 24.6.2008, Commune de Mesquer, [C-188/07](#), [EU:C:2008:359](#), punkt 77, ja 16.7.2009, Futura Immobiliare jt, [C-254/08](#), [EU:C:2009:479](#), punkt 46.

Lõike 5 kohaselt võib valla- või linnavalitsus ette näha madalama jäätmehoolduskulu määra teatud tingimuste täitmise korral, kehtestades need tingimused asjakohases korras. Soodustuse võib ette näha näiteks toimetulekuraskustes peredele, paljulapselistele peredele, üksi elavatele pensionäridele, aga ka neile, kes oma biojätmed ise nõuetekohaselt tekkekohas kompostivad. Kui KOV soovib soodustust rakendada isikule, kes elab kortermajas ja ise korteriühistu liikmetele arveid ei esita, siis saab korteriühistule esitataval arvel märkida soodustust saava isiku rahvastikuregistrijärgse korteri numbri. Soodustuseks märgitud summa arvestatakse maha ühistule esitatavast arvest ning ühistu omakorda arvestab selle maha konkreetsele korterile esitatavast arvest.

Lõikes 6 sätestatakse, millest koosnevad jäätmehoolduskulud. Jäätmehoolduskulude kandmise kohustuse rakendamisel arvestatakse kulude hulka korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmete vedamise ja nende käitlemise kulu, v.a pakendijäätmete käitluskulu. KOV võib nende hulka arvestada ka muid püsiva iseloomuga kulusid, mis on sätestatud lõikes 7 (vt tabel 2).

Jäätmevaldajale esitataval arvel tuuakse eraldi välja jäätmehoolduse püsikulu. Püsikulu on kõigilt jäätmevaldajatelt (k.a korraldatud jäätmeveost erandkorras vabastatud jäätmevaldajad) vastaval aastal kogutav KOVi jäätmehoolduskulu, millega see KOV katab jooksvad jäätmehoolduse kulutused, investeeringud jms kulud, mis ei ole otseselt seotud konkreetse jäätmevaldajaga ja tema tekitatud jäätmete kogumise ja käitlemisega.

Lõikes 7 sätestatakse kulud, mida KOV võib arvestada jäätmehoolduse püsikulude hulka. Lubatud teenuste loetelu kehtestamine on seotud vajadusega suurendada kulude kujunemise läbipaistvust. KOV võib vajaduse korral jäätmehoolduskulu hulka arvestada kõik või osa lõikes 7 nimetatud jäätmehoolduse korraldamiseks ja arendamiseks vajalikest kuludest, lähtudes sellest, mis on KOVis jäätmehoolduse tulemuslikuks korraldamiseks vajalik. Kui KOV soovib jäätmeveo üles ehitada spetsiifilisele kogumislahendusele, võib ka selle kulud arvestada jäätmehoolduskulu hulka (nt kaaluga veok, mitmeseksiooniliste konteinerite tühjendamiseks sobilik veok ja konteinerid). Veoki võib KOV anda hankega eraettevõtte kasutusse või kasutada seda ise sisetehingu rakendamise korral.

Tabel 2. Jäätmehooldusega seotud kulude jaotumine.

Korraldatud jäätmeveo kulud	
Korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmete veokulu	Korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmete veokulu jäätmevaldaja juurest jäätmete üleandmiskohta, mida maksavad korraldatud jäätmeveoga liidetud jäätmevaldajad. Korraldatud jäätmeveo kulu sisaldab lisaks transpordikulule ka otseselt veoteenusega seotud lisateenuseid (nt vooderduskoti vahetus), kuid ei hõlma vabatahtlike lisateenuseid (nt konteineri pesu). Veokulu ei sisalda ka jäätmevedajale hankelepinguga pandud muid ülesandeid (nt jäätmejaama opereerimine). Veokulu suuruses on kokku lepitud jäätmevedaja(te)ga sõlmitud hankelepingu(te)s. Pakendijäätmete veokulu jäätmevaldajale on kindlaks määratud pakendiseaduses. TKOde poolt hüvitatava pakendijäätmete veokulu suurus on kokku lepitud pakendijäätmete veoteenuse hankelepingus ning sellest arvutatakse maha jäätmevaldaja poolt makstav osa.
Korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmete käitluskulu	Korraldatud jäätmeveo kulu, mida maksavad korraldatud jäätmeveoga liidetud jäätmevaldajad. Käitluskulu alla kuulub kokku kogutud jäätmete edasise käitlemise kulu, mille suuruses on KOV käitlejatega kokku leppinud vastavates hankelepingutes.

Jäätmehoolduse püsikulud	
Tekkekohalt kogumiseks vajalike kogumisvahendite kulu	<p>KOV võib kogumisvahendid (nt era- ja kortermajade pakendijäätmete mahutid) soetada ise ja anda need jäätmevaldajate kasutusse (viia kohale), arvestades selle kulu püsikulu hulka. Näiteks jäätmete tekkekohas liigiti kogumiseks vajalikud kogumiskotid (nt biolagunevad ja komposteeruvad kilekotid või paberkotid biojäätmete kogumiseks), biojäätmete kogumisnõud ja õue paigutatavad ühiseks või individuaalseks kasutuseks mõeldud kogumismahutid, sh pakendijäätmete kogumiseks mõeldud kogumisvahendid (jäätmekott, konteiner, süvamahuti, ohtlike jäätmete kogumispunkt vm), kompostrid, konikastid, kogumisvahendite ja kogumispunktidega seotud digitaalsed ja nutikad lahendused (nt kiibiga avatavad mahutid korteriühistutele, mehitamata jäätmejaam, nende kasutamiseks vajalik tarkvara).</p> <p>Kui KOV ei soeta ja ei anna ise jäätmevaldaja kasutusse kogumisvahendeid, siis seda kulu püsikulu ega korraldatud jäätmeveo kulu sisse ei arvestata, jäätmevaldaja soetab või rendib puuduoleva kogumisvahendi eraettevõtelt ning kannab selle kulu ise.</p>
Avalikuks kasutuseks mõeldud kogumisvahendite kulu	<p>Kui KOV rajab või peab üleval avalikke kogumispunkte, võib ta selle kulu arvestada püsikulu hulka või kanda KOV üldisest eelarvest. Näiteks kulud, mis tekivad kogumispunkti rajamisel, kogumismahutite soetamisel, nende tühendamisel ja kogumispunkti hooldamisel.</p>
Väljaspool korraldatud jäätmevedu kogutud jäätmete kogumise ja käitlemise kulud	<p>KOV võib arvestada püsikulu hulka väljaspool korraldatud jäätmevedu kogutavate jäätmete kogumise ja käitlemise kulud. Näiteks kulud, mis tekivad seoses ohtlike jäätmete tasuta vastuvõtu korraldamisega jäätmejaamas, kogumisringide läbiviimisega ning sel moel kokku kogutud jäätmete edasise veo ja käitlemisega.</p>
Jäätmekäitluskoha rajamise, kasutamise, sulgemise ja järelhoolduse kulud, sh jäätmekäitluskoha rajamise ettevalmistamise kulud	<p>Jäätmekäitluskohaga seotud kulud võib arvestada jäätmehoolduse püsikulu hulka. Näiteks uue jäätmejaama rajamisega, olemasoleva jäätmejaama laiendamisega, jäätmejaama opereerimisega, biojäätmete käitlemisega ning olemasolevate või suletud käitluskohtade opereerimis- või järelhooldusega ning jäätmete ringlussevõtuga seotud rajatiste omavalitsuse territooriumile rajamiseks vajalike eeltöödega seotud kulud.</p>
Korduskasutuslahendustega ja jäätmetekke vältimisega seotud kulud	<p>Jäätmetekke vähendamise ja korduskasutuse edendamiseks tehtavad kulutused võib arvestada jäätmehoolduse püsikulu hulka. Näiteks korduskasutuskeskuse või parandustöökoja rajamise, ülalpidamise või nende toetamisega seotud kulud, tekstiilikonteinerite, toidujagamiskappide, ringlusnõude kasutamise seotud kulud.</p>
Andmehalduse, sealhulgas jäätmevaldajate registri pidamise ning jäätmevaldajatega arveldamise kulud	<p>Jäätmevaldajate registri loomise, arendamise ja majutamise seotud kulud ning jäätmevaldajatega arveldamisega seotud kulud võib arvestada jäätmehoolduse püsikulu hulka.</p>
Jäätmealase teavituse ja nõustamisega seotud kulud	<p>Jäätmevaldajate teavitamise ja nõustamise kulud võib arvestada jäätmehoolduse püsikulu hulka, sh juhendmaterjalide koostamine ja levitamine, teavituskampaaniate ettevalmistamine ja läbiviimine ning koolitused, kleebised, infotahvlid, sildid, otsepostitus, jäätmeteemalised õppematerjalid.</p>

Kulud järelevalvele jäätmeseaduse ja jäätmehoolduseeskirja nõuete täitmise üle	Järelevalve teostamiseks vajalikud kulud, sh töövahendite ja tööjõukulu ning PrügiBinGo-laadsete teenuste ³³ kulu võib arvestada jäätmehoolduse püsikulu hulka.
Muud kulud, mille eesmärk on tõsta jäätmehoolduse taset või täita jäätmete liigiti kogumise ja taaskasutamise sihtarve	Püsikulu hulka võib arvestada muid kulusid vaid juhul, kui need on seotud jäätmehoolduse korraldamisega. Näiteks jäätmehooldusega seotud tööjõukulu, uuringud, prügistamise likvideerimine, prügikoristustalgud, toetused jäätmevaldajatele (korterühistutele prügiaedikute rajamiseks), taaskasutuskeskustele korduskasutuse ja liigiti kogumise edendamiseks, liikmemaks asjakohases organisatsioonis (KOV-i koostööorganisatsioon, ZeroWaste Cities vms). Juhul, kui TKOdele vaheladustuskohas üleantavad pakendijäätmed sisaldavad võõrseid üle kokkulepitud määra ja KOVil tekib kohustus sellega seotud kulud kanda, võib ka need kulud kanda jäätmehoolduse püsikulu arvelt.

Lõikes 8 loetletakse kulusid, mida ei või jäätmehoolduskulude hulka arvestada. Jäätmehoolduskulude hulka ei ole lubatud arvestada omavalitsusele määratud sunniraha või rahatrahvi ega kulusid, mis on kaetud mõne toetusmeetme kaudu, v.a omafinantseeringu osa. Samuti ei või jäätmehoolduskulude hulka arvestada jäätmehooldusega otseselt mitteseotud tegevuste kulusid, näiteks:

- võõrliikide tõrjumise kulu;
- reoveesette käitluskulu;
- KOVile kuuluvate või KOV-i hallatavate kinnistute haldus-, remondi- ja jäätmeveokulud;
- randade, parkide, kalmistute jt avalikuks kasutuseks mõeldud alade või kinnistute hooldus, v.a jäätmete kogumise ja käitlemise kulu;
- jäätmetega mitteseotud keskkonnahoiu tegevuste kulud (nt üritused, teavitusmaterjalid).

Lõike 9 kohaselt peab jäätmehoolduskulu olema vastavuses teenuse osutamise kuluga. Kõik jäätmehoolduskulu sisse arvestatud komponendid peavad olema seotud jäätmehoolduse korraldamisega, põhjendatud, vajalikud ja mõistlikud eesmärgi täitmiseks ning ka kuluefektiivsed. KOV ei või etteavatsetult põhjendamatult koguda jäätmevaldajatelt konkreetse aasta jooksul rohkem jäätmehoolduskulu, kui on konkreetse aasta jooksul jäätmehoolduse korraldamiseks vajalik. Küll aga võib KOV koguda etteulatavalt suurema summa, kui see on vajalik järgnevatel aastatel jäätmevaldkonna investeeringute tegemiseks.

Lõikes 10 sätestatakse, et jäätmevaldajatelt kogutud jäätmehoolduskulude laekumisest rahastatakse üksnes jäätmehoolduse arendust, et tagada jäätmedirektiivis sätestatud ülesannete ja eesmärkide täitmine. Kogutud jäätmehoolduskulu ei või kasutada muul otstarbel kui jäätmehoolduse korraldamiseks. Kui KOV on kulumäärad oma parima teadmise alusel määranud ja seda koguneb aasta lõpuks rohkem, kui olid selle aasta kulud, tuleb jääk ära kasutada järgnevatel aastatel jäätmehoolduse korraldamiseks, st ka enamkogutud jäätmehoolduskulu ei või kasutada muuks otstarbeks kui KOV-i jäätmehooldus. Jäätmevaldajatelt kogutud jäätmehoolduskulu kasutamist võib kontrollida KOV volikogu revisjonikomisjon.

³³ PrügiBinGo on eraettevõtte arendatud teenus omavalitsustele, mille eesmärk on kontrollida jäätmeveoringi käigus, kas konteineritesse pandud jäätmed on korrektselt liigiti kogutud. Kontrolli tulemusena saab omavalitsus infot jäätmete liigiti kogumise edukuse kohta ning konteinerite kasutajad saavad tagasiside oma liigiti kogumise oskuste kohta.

Lõikes 11 sätestatakse piir sellele, kui suur saab olla lõikes 7 loetletud jäätmehoolduse arendamiseks vajalike kulude osakaal jäätmevaldajalt kogutavast jäätmehoolduskulust. Sätte kohaselt ei saa nende kulude summa olla suurem kui 100% jäätmevaldajale esitatud korraldatud jäätmeveo teenustasu hinnast. See tähendab, et kui jäätmevaldaja korraldatud jäätmeveo teenuste veo ja käitluse kulu on näiteks 2 eurot kuus, siis saab lõikes 7 loetletud komponentide summaarne maksumus olla selle jäätmevaldaja jaoks maksimaalselt 2 eurot kuus. Sätte eesmärk on tagada jäätmevaldaja kulude proportsionaalsus tema jäätmetekkega. Kui jäätmevaldaja, kes kogub enamiku jäätmetest liigiti, tasub jäätmehoolduskulu eeltoodud näite puhul 4 eurot kuus, siis jäätmevaldaja, kes jätab jäätmed liigiti kogumata, tasub kõrgemat hinda korraldatud jäätmeveo eest (nt 6 eurot kuus) ja tema ülejäänud jäätmehoolduskulude komponent võib ka olla kuni 6 eurot kuus, seega kokku 12 eurot kuus.

Kuigi kooskõlas jäätmete raamdirektiivi artikliga 14 ja põhimõttega, et saastaja maksab, peab jäätmekäitluskulud kandma esmane jäätmetekitaja või jäätmevaldajavõi eelmine jäätmevaldaja, kuna nad on kaasa aidanud nimetatud jäätmete tekkimisele, ei tohi jäätmehoolduskulu, mida nõutakse jäätmehoolduse arendamiseks, viia selleni, et jäätmevaldaja kanda jääb ilmselgelt ebaproportsionaalne kulu võrreldes nende jäätmete koguse või liigiga, mida nad tekitavad.³⁴

Selleks on jäätmehoolduskulu arvestamise alusena ette nähtud, et püsikulu suurus on otseses seoses jäätmevaldaja makstava korraldatud jäätmeveo tasuga. See tagab, et jäätmehoolduse katteks makstava arve suurus kujuneb jäätmevaldaja tekitatud jäätmete koguse (mahu või kaalu järgi) või liigi järgi.

Lõikes 12 sätestatakse jäätmehoolduskulu suuruse määramise alus neile jäätmevaldajatele, kes on korraldatud jäätmeveost vabastatud. Neilt jäätmevaldajatelt kogutava jäätmehoolduse püsikulu suurus ei või olla suurem kui korraldatud jäätmeveoga liitunud jäätmevaldaja eelmise aasta keskmine püsitasu.

Jäätmehoolduse korraldamine ei hõlma üksnes jäätmeveoga seotud tegevusi vaid ka väljaspool korraldatud jäätmevedu kogutud jäätmete käitlemise kulu, jäätmejaamade haldamist, halduse ja korralduse, sh järelevalve kulusid (§ 66¹ lg 7). Kulud teenivad kogu kogukonna huve, ka neid, kes on jäätmeveost vabastatud, sest nad saavad kasutada jäätmejaamu või muid kogumissüsteeme ning muid teenuseid, mis aitavad hoida keskkonda korras ja vältida jäätmete ebaseaduslikku ladestamist. Seega isegi, kui nad jäätmeid üle ei anna, kasutavad nad süsteemi kaudselt (JäätS § 135 lg 4; nt jäätmejaamad, kogumisvõrgustikud, puhas keskkond) ning peavad seetõttu osalema süsteemi jätkusuutlikkuse tagamises.

Riigikohus otsuses haldusajal nr 3-2-1-80-13 punktis 60 on märkinud, et jäätmekäitlussüsteemi toimimise tagamiseks saab iseenesest pidada põhiseaduse järgi lubatavaks ka nende isikute tasu maksmise kohustust, kes jäätmeid korraldatud veoks üle ei anna, st maksustamist solidaarsuspõhimõttel, kuna raske on määrata täpselt kindlaks iga jäätmetekitaja tekitatud jäätmekogust. Samas ei tohi jäätmetekitaja kanda jätta ebaproportsionaalselt suuri kulusid võrreldes nende jäätmete koguse või liigiga, mida ta tekitas (vt ka Riigikohtu 18. novembri 2009. a otsus haldusajal nr 3-3-1-44-09, p 20). Sisuliselt võib jäätmeveo teenustasu seega hõlmata ka mõistlikku tasu süsteemi valmisoleku eest (vt ka nt Riigikohtu 1. veebruari 2011. a otsus tsiviilajal nr 3-2-1-125-10, p 70).

Lõikes 13 sätestatakse jäätmevaldajale ja korteriühistu liikmele esitataval jäätmehoolduskulude arvel toodavad kuluread. Sätte eesmärk on suurendada jäätmekulude läbipaistvust ja motiveerida jäätmetekitajaid koguma jäätmeid liigiti. Jäätmehoolduskulude kandmise

³⁴ EKo C-335/16, p 30 - vt analoogia alusel kohtuotsus, 16.7.2009, Futura Immobiliare jt, C-254/08, EU:C:2009:479, punktid 55 ja 56.

kohustuse rakendamisel tuuakse nii korraldatud jäätmeveo kulu kui ka jäätmehoolduskulu ära samal arvel. Arvel (näidis on toodud tabelis 3) tuuakse eraldi välja:

- 1) jäätmehoolduse arendamise kulu ehk püsikulu;
- 2) veoteenus (nt tühjenduskordade alusel), sh eraldi pakendite veokulu;
- 3) käitlusteenus jäätmeliikide kaupa (üleantud jäätmete kaalu või kogumisvahendi mahu alusel);
- 4) lisateenused (nt kogumisvahendi rendikulu);
- 5) soodustus (kui KOV soovib soodustust teatud juhtudel rakendada, nt kui jäätmevaldaja kompostib oma biojätmed ise).

Jäätmevaldajate motiveerimiseks võib püsitasu rakendamisel kasutada ka koefitsienti, mis sõltub sellest, kas valdav osa jäätmeid kogutakse liigiti või mitte. Kui jäätmevaldaja on valinud teenusepaketi, mille puhul enamik jäätmetest antakse üle liigiti kogutuna, võib näiteks jäätmehoolduse püsikulu korrutada koefitsiendiga 0,75.

Tabel 3. Jäätmeurve näidis 60 korteriga kortermaja puhul.

Teenus	kogus	ühik	ühikuhind	summa
Veoteenus				
pakendijätmed	12	tühjenduskord	0,25	3,00
muud jätmed	8	tühjenduskord	2,00	16,00
Käitlusteenus				
pakendijätmed	13,2	m ³	0,00	0,00
biojätmed	0,96	m ³	12,96	12,44
segaolmejätmed	3,2	m ³	16,44	52,61
Korraldatud jäätmeveo kulu kokku				84,05
Jäätmehoolduse püsikulu		50%		42,02
Lisateenused (nt mahuti rent)	5	tk	1,00	5,00
Arve kokku				131,07

Korteriühistu puhul võib jäätmeurve esitada korteriühistu liikmele või ühistule, kes sel juhul ise jagab arve korterite vahel, tuues samuti arvel välja lõikes 13 nimetatud kuluread, sh jäätmehoolduse püsikulu. Näiteks kui korteriühistu korraldatud jäätmeveo kulu on 200 eurot kuus, siis võib püsikulu kuni 100% sellest ehk samuti 200 eurot kuus. See summa jagatakse ära korteriühistu liikmete vahel. KOVil on õigus kehtestada jäätmehoolduseeskirjas nõue, et korteriühistu peab arveid esitama läbipaistvalt ja vastavalt kehtestatud jaotuspõhimõtetele. Kui KOV saab kaebusi, et ühistu ei jaga arveid õiglaselt, võib ta algatada järelevaamenetluse, et tagada nõude täitmine. Arve võib esitada kas kord kuus, kord kvartalis või kord aastas.

Kortermajades on kasutusel ühised konteinerid, mistõttu on võimatu täpselt määrata iga leibkonna tekitatud jäätmete kogust. Jäätmehooldustehnoloogia, mis suudaks seda eristada ja mõõta, on keeruline ja kulukas. Kuna kõik kortermaja elanikud kasutavad ühist jäätmekäitluse süsteemi, on mõistlik kulud leibkondade vahel jagada analoogselt üldelektri või koristusteenuse kulude jagamisega. Kulude vähendamisele aitab kaasa kortermaja ühine vastutus ehk kõik elanikud peaksid jäätmeid liigiti koguma ja vähendama, kuna see toob kaasa väiksemad kulud. Selleks on vaja teadlikkust suurendada. Seega on kortermajas kulude jagamine elanike vahel proportsionaalne ja õiglane lahendus, kuna muul viisil on tehnilised piirangud. Individuaalse arvestussüsteemi loomine kortermajade juurde on ebamõistlikult keeruline ja kallis, mis lõppkokkuvõttes suurendaks jäätmehoolduskulusid kõigile elanikele.

Lõigetes 14 ja 15 sätestatakse ülevaate koostamise ja avaldamise kohustus. KOV teeb igal aastal enesekontrolli ja avaldab selle tulemused oma veebilehel hiljemalt järgmise aasta esimese kvartali lõpuks. Nimetatud kohustuse eesmärk on vajadus tagada avaliku võimu läbipaistvus ja õiguspärasus. Kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse läbipaistvuse nõue lähtub põhimõttest,

et avaliku võimu allikas ja kõrgeima võimu kandja on rahvas, kes soovib saada ülevaadet võimuorganite tegevusest. Võimu teostamise läbipaistvus, kontroll ja õiguspärasus on kaalukad põhjused, millest lähtumine teenib avalikkuse huve.³⁵ Ülevaate koostamine ja selle avalikustamine tagab jäätmetekitaja kaitse omavalitsusüksuse või selle volitatud isiku kehtestatud jäätmekäitluse teenustasude selguse kaudu.³⁶ Seega on valitud lahendus kooskõlas põhimõttega anda rahvale kui kõrgeima riigivõimu kandjale kindlustunne, et kogutud rahalisi vahendeid kasutatakse seaduslikult ja tulemuslikult ning tagatud on nende kasutamise läbipaistvus.

Ülevaade annab nii avalikkusele kui KOVile endale ülevaate rahaliste vahendite kasutamise üle. See suurendab läbipaistvust ja usaldusväarsust ning tagab kiire ja ajakohase tagasiside jäätmevaldajale sellest, kuidas on nende tasutud kulusid kasutatud. Andmete kogumine annab KOVile aegsasti väärtuslikku infot jäätmehoolduse eelarve ja tasusüsteemi planeerimiseks ning võimaldab elanikel esitada ettepanekuid, mis võivad parandada jäätmehoolduse süsteemi. Ülevaate õigsust aitavad kontrollida finants- ja tegevusauditid ning läbipaistev ning kontrollitav dokumenteerimine. Ka kohalik omavalitsus on seotud seaduslikkuse põhimõttega (PS § 3) ning on kohustatud tagama õigusi ja vabadusi (PS § 14).

Ülevaatest peab selguma, kui palju jäätmehoolduskulu laekus ja milleks seda kasutati ning kui suur oli TKOde poolt makstud pakendijäätmete veokulu. Eraldi tuuakse välja korraldatud jäätmeveoga seotud veo- ja käitluseteenuse kulu (summa, osakaal) ja jäätmehoolduse püsikulu laekumine ning kulutamine JäätS § 66¹ lg 7 kulukomponentide lõikes. Ülevaate võib veebilehel esitada infograafikuna.

Lõigetes 16 ja 17 sätestatakse jäätmehoolduskulude koguja. Jäätmehoolduskulude kogumise korraldab linna- või vallavalitsus, kes võib seda koguda ise või volitada halduslepingu alusel kulu koguma teise isiku:

- 1) KOKSi §-s 62 sätestatud koostöövormiga hõlmatud isiku;
- 2) halduslepingu alusel KOVi enda valitseva mõju all oleva äriühingu, mittetulundusühingu või sihtasutuse.

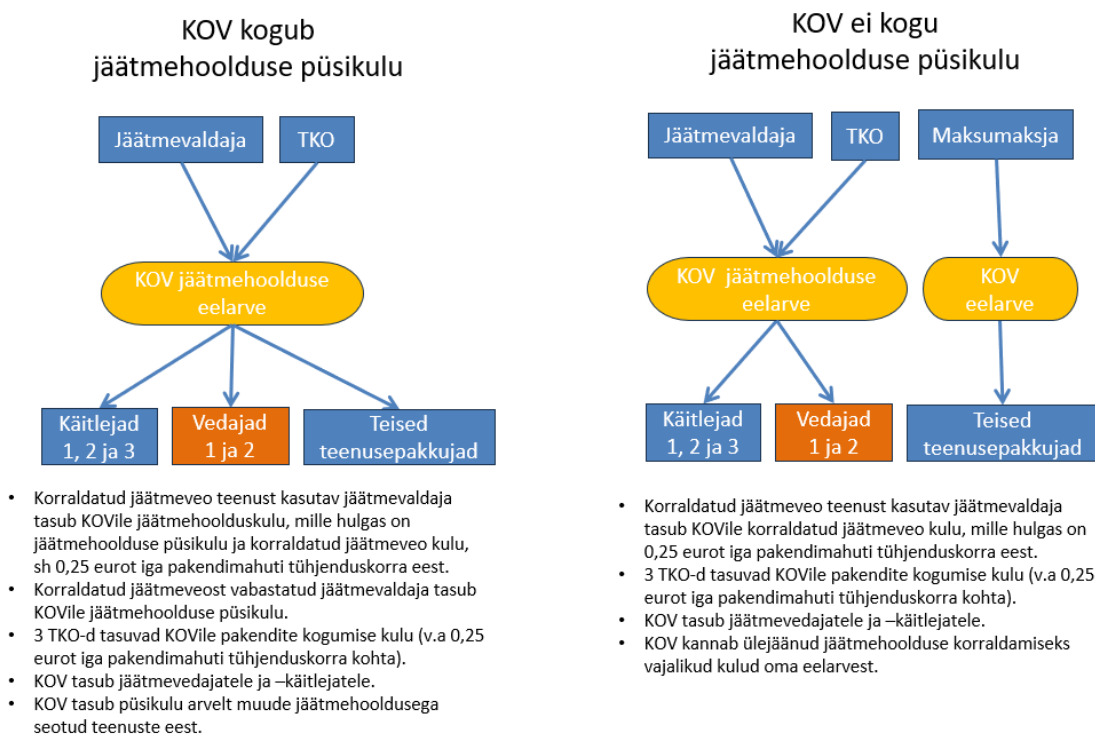
Lõikes 18 sätestatakse, et jäätmehoolduskulu võib koguda korraldatud jäätmeveo teenuse osutaja kaudu, kes esitab sel juhul arve jäätmevaldajale, kuid arvel toodud summa tasutakse ka siis KOVile. Volitus selleks antakse korraldatud jäätmeveo hankelepinguga.

Järgnevalt on toodud joonised erinevate lahenduste kirjeldamiseks raha liikumise vaatepunktist. Kõikide lahenduste puhul on jätkuvalt võimalik ja tõenäoline, et osa jäätmehooldusega seotud kuludest kantakse KOV eelarvest maksumaksja, mitte saastaja arvelt. Olukorras, kus KOV jäätmehoolduse püsikulu ei kogu, on maksumaksja panus oluliselt suurem, seetõttu on see skeemidel eraldi välja toodud.

³⁵ RK 3-4-1-17-08, p 43.

³⁶ RK 3-4-1-34-14, p 48.

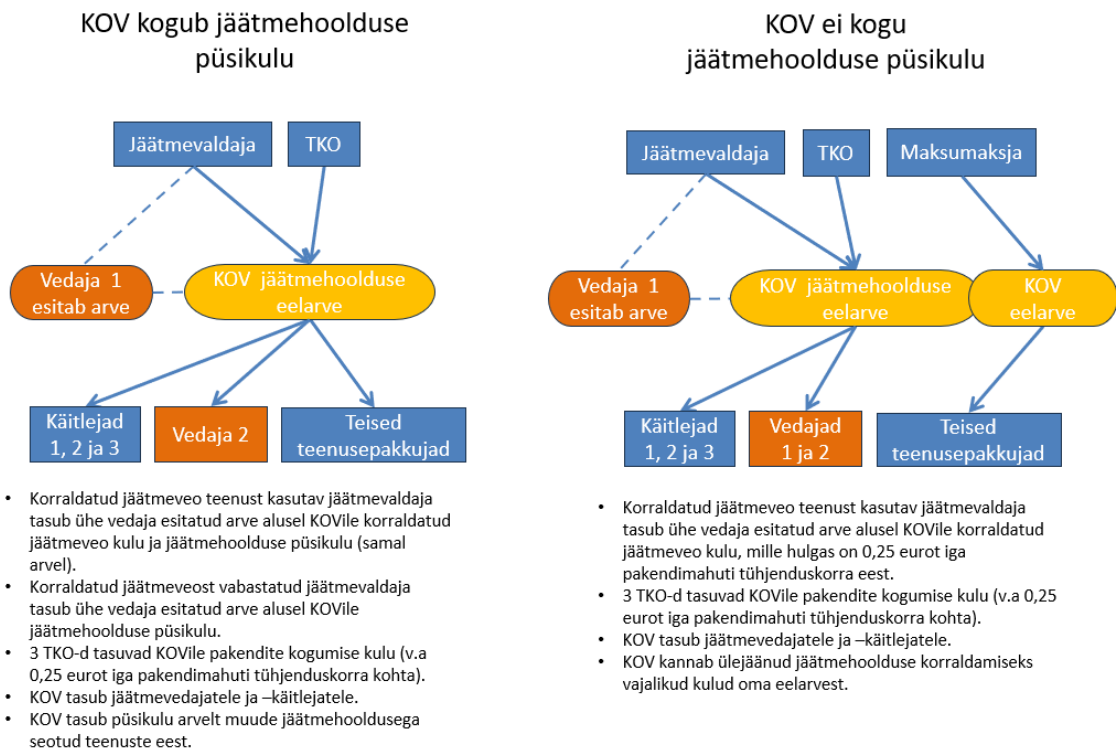
RAHA LIIKUMINE, KUI KOV KORRALDAB JÄÄTMEHOOLDUST ISE



Joonis 1 Raha liikumine olukorras, kus KOV korraldab jäätmehooldust ise.

Joonisel 1 on kujutatud olukord, kus KOV täidab jäätmehoolduse ülesanded ise ja ei delegeeri nende täitmist teistele isikutele. Sel juhul koostab ja esitab KOV ise arved jäätmevaldajatele ja ettevõtetele, kellega on sõlmitud teenuslepingud.

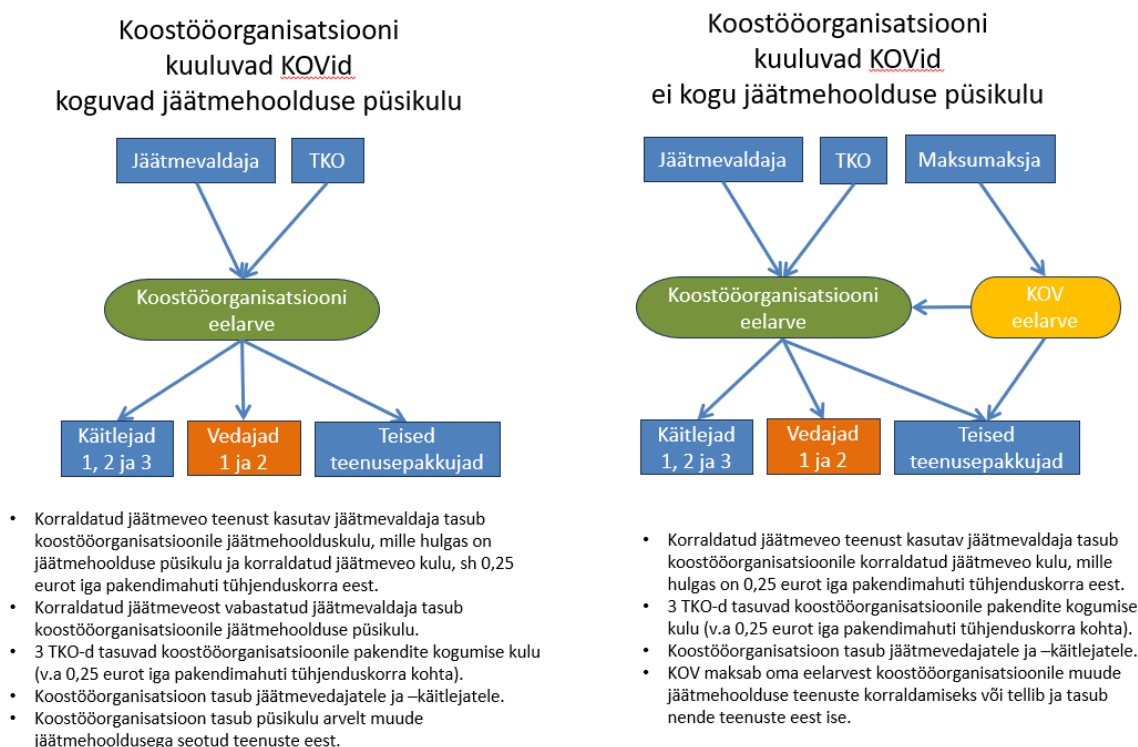
RAHA LIIKUMINE, KUI KOV DELEGEERIB ARVELDAMISE JÄÄTMEVEDAJALE



Joonis 2. Raha liikumine juhul, kui KOV on delegeerinud arveldamise ülesande jäätmevedajale.

Joonisel 2 on kujutatud olukord, kus KOV delegeerib arveldamise ülesande jäätmevedajale ehk paneb korraldatud jäätmeveo teenuse hankelepinguga ühele jäätmevedajale lisaülesande. Sellisel juhul on soovitatav arveldamise teenust hankes eraldi hinnata. Nii tekib hankijal teadmine, kui palju arveldamise teenus maksab ning on võimalik hinnata, kas vedaja kaudu arveldamine on kulutõhusaim arveldamise viis.

RAHA LIIKUMINE, KUI KOV DELEGEERIB JÄÄTMEHOOLDUSE ÜLESANDED KOOSTÖÖORGANISATSIOONILE



Joonis 3. Raha liikumine juhul, kui KOV on delegeerinud jäätmehoolduse seotud ülesanded koostööorganisatsioonile.

Joonisel 3 on toodud olukord, kus KOV on delegeerinud jäätmehooldusega seotud ülesanded koostööorganisatsioonile. Sellisel juhul ei liigu raha läbi KOV eelarve. Koostööorganisatsioon täidab ise jäätmehooldusega seotud ülesandeid, hangib vajalikud teenused, arveldab jäätmevaldajatega ning tasub teenuseosutajatele. Ülevaate jäätmehoolduskulude kohta peab esitama siiski omavalitsus ise saades vajalikud andmed koostööorganisatsioonilt.

JäätSi § 66¹ vastavus Eesti Vabariigi põhiseadusele ja Euroopa Liidu õigusele

PSi § 3 lõike 1 kohaselt teostatakse Eesti Vabariigis riigivõimu ainult põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PSi § 11 lubab õiguste ja vabaduste piiramist ainult kooskõlas põhiseadusega, kusjuures piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust, ning PSi § 102 kohaselt peab kogu seadusloome olema kooskõlas põhiseadusega.

Avalik-õiguslikud rahalised kohustused riivavad vältimatult omandipõhiõigust, mistõttu avalik-õigusliku rahalise kohustuse põhiseaduslikkuse kontroll sisaldab PSi § 113 järgi ka omandipõhiõiguse kontrolli; kui omandipuutumatus on riivatud avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamisega, ei piirdu asjasse puutuvate sätete põhiseaduspärasuse kontroll omandipõhiõiguse riive kontrolliga, vaid seda kontrollitakse PSi § 113 järgi.³⁷

Seetõttu analüüsitakse esmalt § 66¹ vastavust PSi §-le 113.

PSi § 113 sätestab, et riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus. Riigikohtu üldkogu on leidnud: „Sõnastuselt hõlmab § 113 kaitseala riiklikke makse, koormisi, lõive, trahve ja sundkindlustuse makseid. Tegelikult on selle sätte kaitseala laiem. Selles sättes on püütud võimalikult täielikult loetleda kõiki avalik-õiguslikke rahalisi

³⁷ https://pohiseadus.ee/sisu/3503/paragrahv_32, p 12 - RK 3-2-1-71-14, p 90.

kohustusi. Üldkogu on seisukohal, et § 113 kaitsealas on kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse.“³⁸

Eelnõu järgi antakse omavalitsusüksusele õigus kehtestada ja koguda jäätmehoolduskulu. Jäätmehoolduskulude kandmise kohustus kehtestatakse, et arendada jäätmehooldust, täita jäätmedirektiiviga ette nähtud kohustused, mis on liikmesriikidele kehtestatud, kaitsta keskkonda ja inimeste tervist, seega avalikes huvides (eesmärke pikemalt käsitletud allpool). Riigikohus on ka varem pidanud jäätmeseaduse alusel kehtestatud tasusid avalik-õiguslikuks rahaliseks kohustuseks.³⁹

PSi §-ga 113 hõlmatud avalik-õiguslike rahaliste kohustuste olemus ja eesmärk on erinev. Jäätmehoolduskulu kandmise kohustus erineb olemuslikult maksust selle poolest, et kulu määr sõltub otseselt konkreetse kulu suurusest, milleks on jäätmehoolduse arendamiseks kuluv summa. Ka ei ole jäätmehoolduskulu kandmise kohustus lõiv, kuna selle eest ei saa isik mingit vastusooritust ega hüve. Kuigi kaudselt võib selliseks hüveks pidada paremas seisundis keskkonda ja tervist, ei ole sedavõrd üldine vastutasu lõivu määratlusele vastav. Jäätmehoolduskulu kandmise kohustus ei ole PSi §-s 113 nimetatutest ka koormis (mitterahaline kohustus), trahv ega sundkindlustuse makse, kuna see väljendub rahas, pole olemuselt sanktsioon ega too endaga kaasa kindlustatust mingite riskide vastu. Seega on jäätmehoolduskulu kandmise kohustus PSi §-s 113 nimetamata avalik-õiguslik rahaline kohustus.⁴⁰

PSi § 157 lõike 2 järgi on omavalitsusüksusel seaduse alusel õigus kehtestada avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi. Omavalitsusüksusele antav õigus kehtestada ja koguda jäätmehoolduskulu on kooskõlas põhiseadusega juhul, kui kõik avalik-õigusliku rahalise kohustuse elemendid on PSi § 113 kohaselt kindlaks määratud seaduses – üksikute elementide korral ei ole lubatud otsustusõiguse delegeerimine täitevvõimule.⁴¹ Avaliku võimu kandjaks võib olla ka avalikke ülesandeid täitev eraõiguslik isik, kellele on seadusega või seaduse alusel üle antud avaliku võimu volitused (vt Riigikohtu erikogu 20. detsembri 2001. a otsus asjas nr 3-3-1-15-01, p 11).⁴²

Avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise võib delegeerida täidesaatvale võimule tingimusel, et see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ning seadusandja määrab kindlaks diskretsiooni ulatuse, mis võib seisneda tasu alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, tasu suuruse arvestamise aluste kehtestamises vms (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 19. detsembri 2003. a otsus asjas nr 3-4-1-22-03, p 19). Volitusnorm avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamiseks peab tagama tasu suuruse kindlaksmääramise objektiivsetel alustel, võimaldama kohustatud subjektil piisava täpsusega näha ette kohustuse ulatust ja selle täitmise üksikasju ning tagama isikute võrdse kohtlemise (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 1. juuli 2008. a otsus asjas nr 3-4-1-6-08, p 41). PSi § 113 järgi võib KOV kehtestada avalik-õigusliku kohustuse üksnes siis, kui selleks on olemas piisavalt määratletud seadusandja volitus.⁴³

Jäätmehoolduskulu määrade kehtestamise saab delegeerida kohaliku omavalitsuse üksusele, kuna rahalise kohustuse iseloom võimaldab seda ning see on vajalik, et täita jäätmedirektiiviga ette nähtud kohustused.

³⁸ RK 3-2-1-71-14, p 91 – viide RK 3-4-1-10-00, p 20.

³⁹ 3-4-1-34-14, p 36.

⁴⁰ RK 3-2-1-71-14, p 93-96.

⁴¹ RK 3-4-1-34-14 p, 37.

⁴² RK 3-4-1-1-10 p, 57.

⁴³ RK 3-4-1-1-10 p, 58.

Jäätmedirektiivi üldeesmärk on luua õiguslik raamistik jäätmete käitlemiseks ELis ning kaitsta keskkonda ja inimeste tervist, tõstes esile nõuetekohase jäätmekäitluse, taaskasutuse ja ringlussevõtu tähtsust, et vähendada ressursside kasutamise üldmõju ja suurendada sellise kasutamise tõhusust. Nii peavad direktiivi artikli 11 lõike 1 teise lõigu järgi liikmesriigid looma liigiti kogumise süsteemid, et edendada kvaliteetset ringlussevõttu; kolmanda lõigu järgi seavad liikmesriigid sisse vähemalt paberi, metalli, plasti ja klaasi ning alates 1. jaanuarist 2025 ka tekstiili liigiti kogumise; artikli 22 lõike 1 järgi tagavad liikmesriigid, et hiljemalt 31. detsembril 2023 biojätmed kas eraldatakse ja võetakse tekkekohal ringlusse või neid kogutakse eraldi ega segata muude jäätmetega; lõike 2 järgi tuleb 2025. aastast olmejäätmeid korduskasutuseks ette valmistada või ringlusse võtta vähemalt 55%, viie aasta pärast 60% ning 2035. aastaks 65%.

Jäätmehoolduse korraldamine, sh liigiti kogumise korraldamine, on Eesti õiguses kohaliku omavalitsuse üksuse vastutusallas, n-ö tema olemuslikud ülesanded (KOKS § 6 lg 1; JäätS § 12 lg 2; § 31 lg 1; lg 1¹; lg-d 3 ja 4). Eelnõuga kavandatakse seada KOVi ülesandeks ka liigiti kogumise sihtarvu saavutamine oma territooriumil kogutud olmejäätmete massi põhjal (eelnõukohane § 136³ lg 5).

Euroopa Komisjon on koostanud 08.06.2023 aruande Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Selles tehakse kindlaks liikmesriigid, kelle puhul on ohus 2025. aastaks püstitatud olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu eesmärgi, 2025. aastaks seatud pakendijäätmete ringlussevõtu eesmärgi ning 2035. aastaks võetud jäätmete prügilasse ladestamise vähendamise eesmärgi saavutamine.⁴⁴ Aruande punktis 3 märgitakse, et Euroopa Keskkonnaameti hinnangul on oht, et Eesti ei saavuta 2025. aasta olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu eesmärke. Aruande punktis 4 märgitakse, et korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu olulised eeltingimused on suur kogumismäär ja liigiti kogumise kvaliteet; sellele võivad tõhusalt kaasa aidata jäätmete kohustusliku liigiti kogumise eesmärgid kohaliku omavalitsuse tasandil. Nende kasutamine peaks põhinema stiimulitel ja aruandekohustusel (nt võib luua nende eesmärkide saavutamisest sõltuva rahalise premeerimise ja karistamise süsteemi).

Euroopa Kohus selgitab oma 12.12.2013 otsuses kohtuasja C-425/12 punktis 34, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt on liikmesriigi kohustus võtta kõik vajalikud meetmed direktiivis ette nähtud tulemuse saavutamiseks siduv kohustus, mis on kehtestatud ELTL artikli 288 lõikega 3⁴⁵ ja direktiivi enesega. See kohustus võtta kõik üld- ja üksikmeetmed on siduv liikmesriikide kõigi asutuste suhtes (vt 18. detsembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-129/96: Inter-Environnement Wallonie, EKL 1997, lk I-7411, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika) ning üksuste suhtes, kellele on tehtud ülesandeks osutada avalikku teenust ja kellel on selleks laiad volitused.

Seadusandja on omavalitsusüksusele andnud jäätmehoolduse korraldamisel vastutava rolli, seega on KOVi koos riigiga seotud kohustusega rakendada meetmeid jäätmedirektiivi sätete täielikuks rakendamiseks selle toime täielikuks saavutamiseks. Piisava rahastuseta on risk, et direktiivi eesmärke, sh sihtarvude saavutamine, seega ka keskkonna ja inimese tervise kaitse eesmärke ei ole võimalik ellu viia. Direktiivide täitmist jälgib EL. Mittenõuetekohane täitmine võib Eestile kaasa tuua märkimisväärse kahju.

⁴⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0304&qid=1717422315157>.

⁴⁵ ELTL art 288 lg 3 järgi direktiiv on saavutatava tulemuse seisukohalt siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>.

Põhiseaduse § 14 järgi on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Olukorras, kus olemasolevaid ülesandeid arvestades puuduvad kohaliku omavalitsuse üksustel piisavad rahalised vahendid, et tõhusalt täita jäätmedirektiivi nõudeid ja kohustusi, mis seab muu hulgas ohtu keskkonna ja inimeste tervise kaitse, on KOVile vaja anda õigus kehtestada jäätmehoolduskulu kandmise kohustus. Direktiivi täieliku toime saavutamiseks ning jäätmeseadusega omavalitsusüksusele pandud ülesannete täitmiseks, mille lõppeesmärk on keskkonna ja inimeste tervise kaitse, on vaja kohaliku omavalitsuse üksusele anda võimalus suurendada oma eelarvelisi vahendeid. Jäätmehoolduskulu kandmise kohustuse kehtestamise õigus võimaldab KOVil arendada tõhusamalt jäätmehooldust ja tugevdab kohaliku võimu suutlikkust täita direktiiviga seatud ülesandeid.

JäätSi § 66¹ lõikes 1 sätestatu ei riiva omavalitsusüksuste enesekorraldusõigust, kuivõrd selle tagajärjel ei muutu nende üksuste võimalused langetada valikuid, kuidas jäätmehooldust oma territooriumil korraldada. Lisatud säte määrab vaid lisavõimaluse KOVile korraldada oma territooriumil jäätmevedu. JäätSi § 66¹ lõige 1 ei välista omavalitsusüksuste õigust korraldada jäätmevedu ka edaspidi üksnes JäätSi § 66 lõike 1 alusel.

Jäätmehoolduskulu määr ei ole konkreetse suurusena seaduses sätestatud, vaid jäetud kohaliku omavalitsuse üksusele määrata. Samas on seadusandja kehtestanud jäätmehoolduskulu määra kujundavad kriteeriumid ja seega on reeglid põhiseadusega formaalselt kooskõlas.

JäätSi § 66¹ lõikes 1 sätestatud jäätmehoolduskulu koosneb korraldatud jäätmeveo teenustasust ja jäätmehooldusele suunatud tasust (JäätS § 66¹ lg 6). JäätSi § 66¹ lõike 3 kohaselt kehtestatakse jäätmehoolduskulu suuruse määramise kord valla- või linnavolikogu määrusega. JäätSi § 66¹ lõikes 11 sätestatakse kohaliku omavalitsuse üksuse diskretsiooni ulatus – kulu kogusuurus ning iga jäätmevaldaja kohta sätestatava kulu määr peab lähtuma kulust, mis on seotud üksnes jäätmehoolduse kuludega.

JäätSi § 66¹ lõige 7 sätestab kulu liigid, mida võib kohaliku omavalitsuse üksus lisada jäätmehoolduse tasusse. Need on kulud, mis on otseselt seotud jäätmehoolduse arendamisega ning selleks vältimatult vajalikud ja põhjendatud. Jäätmehoolduskulu arvutus on vahetult seotud jäätmevaldaja makstava korraldatud jäätmeveo tasuga (JäätS § 66¹ lg 11).

Korraldatud jäätmeveo kulu suurus kujuneb JäätSi § 61 lõike 1 alusel korraldatud jäätmevedajate vahelise riigihanke käigus. Ehk jäätmeveo see osa, mida võetakse vahetult jäätmete veo ja käitlemise selliste kulude eest, mis tehakse hanke kaudu, on kujunenud objektiivsetel alustel konkursil. Jäätmeliigid, mida kogutakse korraldatud jäätmeveoga, veopiirkonnad, vedamise sagedus ja aeg ning jäätmeveoteenuse tasu piirmäär ja jäätmeveo teenustasu suuruse määramise korra kehtestab valla või linna volikogu määrusega (JäätS § 66 lg 4). Jäätmeveo teenustasu peab olema piisav, et katta jäätmekäitluskoha rajamise, kasutamise, sulgemise ja järelhoolduse ning jäätmeveo kulud (JäätS § 66 lg 5). Jäätmeveo teenustasu suuruse määramisel juhendatakse jäätmete liigist, kogusest, omadustest, veo sagedusest ning teistest asjaoludest, mis oluliselt mõjutavad käitlemise maksumust (JäätS § 66 lg 6).

Arvestades seda, et PSi § 113 on lihtsa seadusereservatsiooniga norm, võib seadusandja avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestada mis tahes eesmärgil, mis ei ole PSiga vastuolus.

Jäätmehoolduskulu kandmise kohustuse kehtestamise õigus on vaja anda omavalitsusüksusele, et täita jäätmedirektiiviga ette nähtud kohustused. Aastaks 2025 peavad ELi liikmesriigid ringlusse võtma vähemalt 55% ja aastaks 2030 vähemalt 60% tekkinud olmejäätmete massist. Arvesse on võetud direktiivi artikli 15 lõiget 1, mille kohaselt peavad liikmesriigid võtma

vajalikud meetmed tagamaks, et jäätmetekitajad osalevad ühiselt direktiivi 2008/98 artikli 11 lõikes 1, artiklis 14 ja artikli 15 lõikes 1 ette nähtud eesmärkide täitmiseks vajalikes investeeringutes seetõttu, et nad on kaasa aidanud jäätmete tekkimisele.⁴⁶

Põhiseaduse täiendamise seaduse § 2 järgi kohaldatakse Eesti kuulumisel Euroopa Liitu Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Seega on Euroopa Liidu õigusest tulenev eesmärk saavutada nõuetekohane jäätmekäitlus, taaskasutus ja ringlussevõtt, et vähendada ressursside kasutamise üldmõju ja suurendada sellise kasutamise tõhusust põhiseadusega kooskõlas. Jäätmehoolduskulu kandmise kohustus on vastavuses keskkonnaõiguse üldtunnustatud põhimõttega, et saastaja maksab.

Seadusega kehtestatud kohustus kanda jäätmehoolduskulu riivab jäätmevaldaja omandipõhiõigust (PS § 32). PSi § 3 lõike 1 esimesest lausest tulenev üldise seadusereservatsiooni põhimõte lubab põhiõigusi piirata üksnes seaduslikul alusel. Kuigi demokraatlikus riigis peab kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused langetama seadusandja, võib vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega (Riigikohtu üldkogu 3. detsembri 2007. a otsus asjas nr 3-3-1-41-06, punktid 21 ja 22).⁴⁷

Riigikohus on rõhutanud, et PSi § 32 lõike 2 kohaselt on omandipõhiõigus lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, mis ei piira seadusandjat avalik-õigusliku rahalise kohustuse eesmärkide määramisel, kui need eesmärgid on PSiga kooskõlas.⁴⁸ Lähtudes seadusandjale PSi §-ga 113 antud laiaast kaalutusõigusest, hindab seadusandja, kas jäätmehoolduskulu suurus ei riiva jäätmevaldaja omandipõhiõigust enam, kui legitiimse eesmärgi saavutamiseks on tarvis.

Kooskõlas direktiivi 2008/98 artikliga 14 ja põhimõttega, et saastaja maksab, peab jäätmekäitluse, sh vajaliku taristu ja selle toimimise kulud kandma esmane jäätmetekitaja või praegune jäätmevaldaja või eelmine jäätmevaldaja. See rahaline kohustus lasub jäätmevaldajatel seetõttu, et nad on kaasa aidanud nimetatud jäätmete tekkimisele.⁴⁹

Direktiivi artikkel 14 on üle võetud JäätSi § 11 lõikega 2. See on kooskõlas ka PSi §-ga 53 ning saastaja-maksab-põhimõttega (KeÜS § 12 lg 1).

Olmejäätmete käitlemise ja kõrvaldamise kulude rahastamise kohta olukorras, kus tegemist on kõigile valdajatele kollektiivselt osutatava teenusega, peab riik direktiivi 2008/98 artikli 15 alusel põhimõtteliselt tagama, et kõik selle teenuse kasutajad – olles valdajad sama direktiivi artikli 3 tähenduses – kannavad kollektiivselt nimetatud jäätmete kõrvaldamisest tuleneva kogukulu.⁵⁰

Direktiivi artikkel 15 sätestab jäätmevaldaja vastutuse oma jäätmete nõuetekohase käitlemise eest, sh viia jäätmed ise jäätmekäitleja juurde või korraldada seda jäätmekoguja kaudu.

⁴⁶ EKo C-335/16, p 29, vt analoogia alusel kohtuotsused, 24.6.2008, Commune de Mesquer, [C-188/07](#), [EU:C:2008:359](#), punkt 77, ja 16.7.2009, Futura Immobiliare jt, [C-254/08](#), [EU:C:2009:479](#), punkt 46.

⁴⁷ RK 5-18-2 p 36.

⁴⁸ RK 3-4-1-15-16, p 106.

⁴⁹ EKo C-335/16, p 24, vt analoogia alusel kohtuotsused, 24.6.2008, Commune de Mesquer, [C-188/07](#), [EU:C:2008:359](#), punkt 77, ja 16.7.2009, Futura Immobiliare jt, [C-254/08](#), [EU:C:2009:479](#), p 45.

⁵⁰ EKo C-335/16, p 25, vt analoogia alusel kohtuotsus, 16.7.2009, Futura Immobiliare jt, [C-254/08](#), [EU:C:2009:479](#), p 46.

ELTLi artikli 192 alusel ei ole vastu võetud liidu õigusakti, mis näeks liikmesriikidele ette täpse olmejäätmete kõrvaldamise kulude rahastamise meetodi, mistõttu võib seda rahastamist asjassepuutuva liikmesriigi valikul tagada mis tahes vahenditega – kas maksu või lõivu abil või muul viisil. Seega võib tugineda kriteeriumidele, mis põhinevad kasutajate kasutusse antud konteineri mahul, mis on arvatud nende kasutatava kinnisvara pindala ja selle kasutusotstarbe alusel, võimaldada arvutada nende jäätmete kõrvaldamise kulud ja jaotada need valdajate vahel juhul, kui see parameeter mõjutab otseselt nimetatud kulude summat.⁵¹ Direktiiviga on kooskõlas olmejäätmete käitluse ja kõrvaldamise kulude rahastamiseks sätestada hind, mis on arvatud tekkinud jäätmete mahu hindamise alusel, mitte tegelikult tekitatud ja kogutud jäätmete koguse alusel.⁵²

Samad põhimõtted kehtivad ka nende tasude kehtestamise kohta, mille eesmärk on rahastada jäätmete käitlemiseks, k.a ringlussevõtt, vajalikke investeeringuid.⁵³ Direktiivi 2008/98 artikli 15 lõike 1 kohaselt peavad liikmesriigid võtma vajalikud meetmed tagamaks, et jäätmetekitajad osalevad ühiselt direktiivi 2008/98 artikli 11 lõikes 1, artiklis 14 ja artikli 15 lõikes 1 ette nähtud eesmärkide täitmiseks vajalikes investeeringutes, kuna nad on kaasa aidanud jäätmete tekkimisele.⁵⁴

Vaatamata laiale kaalutusõigusele, tuleb jäätmehoolduskulu hinna arvutamisel tagada, et jäätmevaldaja kanda ei jää ilmselgelt ebaproportsionaalne kulu võrreldes nende jäätmete koguse või liigiga, mida need tekitavad.⁵⁵

Selleks on jäätmehoolduskulu arvestamise alusena ette nähtud, et kulu suurus on otseses seoses jäätmevaldaja makstava jäätmeveo tasuga. See tagab jäätmehoolduskulu katteks makstava kulu suuruse kujunemise vastavuse jäätmevaldaja tekitatud jäätmete koguse/konteineri mahu või liigiga.

Kokkuvõtvalt, kuna jäätmehoolduskulu kandmise kohustus on kehtestatud üksnes jäätmehoolduse edendamiseks, seda eesmärki on võimalik kehtestatud kulu süsteemiga saavutada ning jäätmehoolduskulu kandmise kohustus ei ole selle kehtestamisega taotletavaid eesmärke silmas pidades ilmselgelt põhjendamatu, on see kooskõlas PSi §-st 113 tulenevate nõuetega.

JäätSi § 67 lõige 1

Paragrahvi 67 lõiget 1 täiendatakse selliselt, et korraldatud jäätmeveo tellimise korraldamise võib delegeerida ka koostööorganisatsioonile. Lisaks muudetakse sätte sõnastusest selliselt, et korraldatud jäätmeveo tellimisele tuleb kohaldada riigihangete seaduse sätteid jäätmeseaduse erisustega.

Korraldatud jäätmeveo võib korraldada selliselt, et see kas sisaldab või ei sisalda lisaks jäätmete transportimisele ka logistikat, klienditeenindust ja arvete esitamist jäätmevaldajatele. Samuti võib KOV tellida kõigi korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmeliikide veoteenuse ühelt vedajalt või erinevate jäätmeliikide puhul erinevatelt vedajatelt.

JäätSi § 67 lõige 2

⁵¹ EKo C-335/16, p 26, vt kohtuotsus, 16.7.2009, Futura Immobiliare jt, [C-254/08](#), [EU:C:2009:479](#), p-d 48 ja 50.

⁵² Eko C-335/16, p 27, vt analoogia alusel kohtuotsus, 16.7.2009, Futura Immobiliare jt, [C-254/08](#), [EU:C:2009:479](#), p 51).

⁵³ Eko C-335/16, p 28.

⁵⁴ EKo C-335/16, p 29, vt analoogia alusel kohtuotsused, 24.6.2008, Commune de Mesquer, [C-188/07](#), [EU:C:2008:359](#), p 77, ja 16.7.2009, Futura Immobiliare jt, [C-254/08](#), [EU:C:2009:479](#), p 46.

⁵⁵ EKo C-335/16, p 30, vt analoogia alusel kohtuotsus, 16.7.2009, Futura Immobiliare jt, [C-254/08](#), [EU:C:2009:479](#), p-d 55 ja 56.

Sättega laiendatakse võimalike koostööorganite ringi. Kohaliku omavalitsuse üksus võib koostööd teha ka äriühinguga (osaühing, aktsiaselts), kus tal on valitsev mõju. Valitsev mõju tähendab kohaliku omavalitsuse üksuse võimet otsustada ühingu finants- ja äripoliitika üle (nt omatakse ühingu üle 50% hääleõigusest või õigust kutsuda tagasi enamikku tegevjuhtkonnast või kõrgema juhtorgani liikmetest).

JäätSi § 67 lõige 3

Sätte sõnastust muudetakse ning jäetakse välja sõna „kontsessioon“.

Punktis 4 täpsustatakse, et KOV peab korraldatud jäätmeveo riigihanke lepingu sõlmimiseks märkima riigihanke alusdokumentides jäätmekäitluskohad ja pakendijäätmete veoteenuse hankes pakendijäätmete vaheladustuskoha(d). Käitluskoha määramiseks peab omavalitsusüksus enne korraldatud jäätmeveo hanke korraldamist eelnõukohase § 70 järgi edaspidi hankima käitlusteenuse ja sõlmima eraldi hankelepingud nii segaolmejäätmete kui biojäätmete käitlemiseks, ülejäänud olmejäätmete käitlemiseks võib sõlmida ühe lepingu. Riigihankelepingute sõlmimiseks võib omavalitsus rakendada riigihangete seaduses sätestatud hankemenetlusi ja hankelepinguid. Nende lepingute alusel kokku lepitud käitluskohad võivad olla erinevad, kuid võivad ka osaliselt kattuda. Jäätmekäitluskohana mõeldakse kohta, millele on antud vastavate jäätmete käitlemiseks keskkonnakaitseluba. Samuti tuleb korraldatud jäätmeveo hanke alusdokumentides määrata korraldatud jäätmeveoga kokku kogutavate pakendijäätmete vaheladustuskohad või -kohad, mis vastavad pakendiseadsuse eelnõukohasele §-le 7¹ ning kus antakse pakendijäätmed üle taaskasutusorganisatsioonidele pakendiseaduse eelnõukohase § 15 lõike 9 alusel.

Punktiga 7 lisatakse nõue, et korraldatud jäätmeveo riigihanke alusdokumentides tuleb määrata veotingimuste juures ka otseselt jäätmeveoga seotud lisateenused. KOVi jäätmehoolduseeskirjades on juba sageli loetelu toimingutest, mille eest ei või küsida jäätmevaldajalt eraldi tasu. Lõike 7 kohaselt tuleb riigihanke alusdokumentides märkida, millised on need jäätmeveoga seotud vabatahtlikud lisateenused, mille eest võetakse jäätmevaldajalt lisatasu (jäätmevaldaja peab iga lisateenuse eest maksma) ja millised on teenused, mis sisalduvad jäätmevaldaja jaoks veoteenuse kulus ning täiendavalt ta nende eest maksma ei pea.

Vabatahtlikud lisateenused tuuakse jäätmevaldajale esitataval arvel eraldi välja. Veoteenusega otseselt seotud lisateenuseid eraldi välja ei tooda, kuna need sisalduvad veoteenuse hinna sees. Omavalitsusüksus peab § 31 lõiget 8 arvesse võttes kujundama teenustasu selliselt, et liigiti kogutud jäätmete üleandmine on mugav, motiveeriv ja kulutõhus. Paragrahvi 67 lõike 3 punktiga 7 koosmõjus peab liigiti kogutud jäätmete üleandmisel rakendatav teenustasu sisaldama ka jäätmeveoga otseselt seotud lisateenuseid (vältimatuid teenuseid).

Näiteks võib KOV määrata, et biojäätmete veokulu sisse tuleb arvestada selleks vajalikud ja üldjuhul vältimatud lisateenused nagu biolagunevad kotid, biojäätmete konteineri vooderduskotid ja nende paigaldamine igal tühjenduskorral, konteineri käsitransport veokini määratud meetrite ulatuses. Arvestades kulutõhususe põhimõtet peab see teenus jäätmevaldajale olema odavam kui sama koguse segaolmejäätmete üle andmine. Tiheasustusalal võib vältimatuks lisateenuseks olla ka konteineri ligipääsu tagamine (nt tõkkepuu või värava avamine luku, kiibi või helistamisega, tagurdamine jms). Omavalitsus kehtestab ise, mis on vältimatud lisateenused, lähtudes sellest, millised on kohalikud olud ja jäätmehoolduseeskirjas sätestatud spetsiifilised nõuded. Vältimatuks saab pidada neid toiminguid, mis abistavad ja toetavad jäätmete liigiti kogumist ja nende üleandmist ning mille kasutamise vajadus on enamikul jäätmevaldajatest.

Muudatuse tulemusena on kulutused, mida inimesel tuleb teha liigiti kogutud jäätmete üleandmiseks, väiksemad kui kulutused, mida tuleb teha segaolmejäätmete ja valesti kogutud jäätmete üleandmiseks. Mitmes viimastel aastatel kehtestatud hinnakirjas on liigiti kogutud jäätmete üleandmisega seotud lisateenustel eraldi hind. Seetõttu võib liigiti kogutud jäätmete üleandmine kujuneda inimesele pea sama kalliks kui segaolmejäätmete üleandmine ning sellisel juhul väheneb majanduslik motivatsioon jäätmeid liigiti koguda.⁵⁶

Punktis 9 sätestatakse, et juhul, kui jäätmevaldajatega arveldamise ja arve esitamise ülesanne delegeeritakse halduslepinguga jäätmevedajale, tuleb riigihanke alusdokumendis märkida tingimused, millele see teenus peab vastama. Hankes seatakse tingimused ka klienditeenindusele, et tagada arveldamise ja arve esitamise teenuse kvaliteet jäätmevaldajatele (nt vastamise tähtaeg, lisateenuste võimaldamise tähtajad jms).

Üldine jäätmeveo korralduse haldamine on jätkuvalt KOVi vastutada, kuid jäätmevaldaja suhtleb otse vedajaga, kui tekivad küsimused arve, maksetähtaja või tasumisega seotud probleemide kohta. Juhul, kui KOV on andnud arveldamise ja arve esitamise üle, tuleb KOVil tagada selge ja läbipaistev kommunikatsioon, millise konkreetse küsimusega tuleb pöörduda vedaja poole ja millal KOV poole, isikutele tuleb esitada selged juhised ja kontaktandmed. Vedaja ülesanne on tagada veebirakendus, kust jäätmevaldajad saavad lihtsalt vaadata ja maksta arveid, esitada küsimusi või kaebusi, muuta enda andmeid, tellida lisateenuseid ja kontrollida jäätmeveo graafikut. KOV peaks sätestama klienditeeninduse kvaliteedistandardid nagu kliendipäringutele vastamise aeg, kättesaadavad teeninduskanalid (telefon, e-post, veebileht, live-chat) ning tagama klientide võimaluse anda tagasisidet ning kasutama seda teenuse parandamiseks. Vedaja peab tagama klientidele teavituse olulistest muudatustest ja probleemidest - veograafiku muudatused, maksetähtaegade meeldetuletused SMSi või e-posti teel.

Punktis 10 sätestatakse, et riigihanke alusdokumendis tuleb määrata, kuidas jäätmevedaja kontrollib üleantavate jäätmete kvaliteeti. Jäätmete korrektne liigiti kogumine on vajalik selleks, et tagada üleantavate jäätmete hea kvaliteet ja suur ringlussevõtumäär. Üleantavate jäätmete kontroll on vajalik ka selleks, et vältida olukorda, kus madalama hinnaga antakse üle tegelikult liigiti kogumata jäetud jäätmeid. Kui üleantavate jäätmete võõrise sisaldus on liiga suur, võib KOV rakendada kõrgemat hinda või lubada jäätmevedajal jätta sellised jäätmed ära vedamata.

Kui vedaja rakendatava kontrolli tulemusena selgub, et avalikuks kasutuseks mõeldud mahutites (nt avalikud pakendimahutid) on võõrise sisaldus liiga suur, võib olla põhjendatud pakendijäätmete tekkekohalt kogumise laiendamine.

JäätSi § 67 lõige 3¹

Lisatakse § 67 lg 3¹, milles sätestatakse, et KOV sõlmib eraldi hankelepingu jäätmevedajaga, kelle ülesandeks on paberi- ja kartongijäätmete (vanapaber koos paber- ja kartongpakendiga), klaaspakendijäätmete, plast- ja metallpakendijäätmete vedamine vaheladustuskohta ning sellega otseselt seotud teenuste osutamine. Pakendijäätmete vedaja ülesandeks on olmes tekkivate tagatisrahata pakendijäätmete vedamine nii jäätmevaldaja juurest (tekkekohalt), jäätmejaamast, avalikest kogumispunktidest jm, kus KOV on nende pakendijäätmete kogumise korraldanud. KOV võib korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmete vedajate leidmiseks viia läbi ühe osadeks jagatud hanke, mille üks osa on pakendijäätmete veoteenus ja teine osa segaolmejäätmete, biojäätmete ja vajadusel ka teiste jäätmete veoteenus ning mille osade kohta

⁵⁶ Näiteks Rakvere vallas 2023. a suvel kehtima hakanud korraldatud jäätmeveo hinnakirja kohaselt maksab 240 L biojäätmete mahuti tühjendus 2,33 eurot, sellele mahutile vooderduskoti paigaldamine 1,71 eurot, kokku 4,04 eurot. Samas 240L segaolmejäätmete mahuti tühjendus maksab 4,09 eurot.

sõlmitakse eraldi hankelepingud. Eraldi hankeleping pakendijäätmete veoteenuse osutamiseks on vajalik, et tagada selgus pakendijäätmete veokulude kujunemisel. Pakendijäätmete veokulu peavad eelnõukohase PakS § 15² lõike 5 kohaselt kandma TKOd. Seega on oluline kulude kujunemise selgus ning see, et ei toimuks kulude ristsubsideerimist teiste veoteenustega.

Pakendijäätmete vedu jäätmevaldaja juurest vaheladustuskohta võivad teostada eritehnikat omavad jäätmevedajad (erikujulised avalikud pakendikonteinerid), mida muude jäätmeliikide veoks ei ole vaja.

JäätSi § 67 lõige 5

Paragrahvi 67 lõikes 5 reguleeritakse veopiirkonna suurust. Veopiirkonna suurus peab olema selline, et see võimaldab optimaalselt ja kuluefektiivselt osutada jäätmeveoteenust ning sellega seotud teenuseid (käitlusteenus, kogumisringide teenus, kogumisvahendite soetamine jms). Kui veopiirkonna suurus on piiritletud kuni 100 000 elanikuga, on võimalik vähendada veopiirkondade arvu 93-lt umbes 23-ni. Tallinnas saaks sel juhul olla viis veopiirkonda senise 13 asemel, Tartus, Pärnus ja Saaremaal 1 veopiirkond senise 4, 3 ja 2 asemel. Veopiirkond võib kattuda kogu maakonnaga, v.a Harjumaal, Tartumaal ja Ida-Virumaal, kus maakonnas üle 100 000 elaniku. Koostööorganisatsiooni kuuluvatest omavalitsustest võib moodustada ühe või mitu veopiirkonda koostööpiirkonna suuruse põhjal.

Veopiirkond võib olla pisut suurem kui 100 000 elanikku (nt 100 050 elanikku) põhjendatud juhul, nt elanike arvu suurenemine, koostööpiirkonna summaarne elanike arv on veidi suurem kui 100 000 inimest jms. Veopiirkonna maksimaalne suurus on vaja määrata selleks, et tekitada ja säilitada konkurentsi jäätmeveoturul ning tagada uutele teenusepakkujatele turule sisenemise võimalus. Liiga suurte veopiirkondade puhul on oht turu koondumiseks ühe või paari ettevõtte kätte. Konkurentsi vähenemisega võib kaasneda teenuse kvaliteedi halvenemine ning kesine motivatsioon uuenduslike lahenduste pakkumiseks. Veopiirkonna minimaalset suurust ei määratleta. Veopiirkonnaks võib olla alla 100 000 elanikuga KOVi haldusterritoorium, kus on näiteks 5000 elanikku.

JäätSi § 67 lõige 7

Lõike sõnastust muudetakse seoses riigihangete korraldamise muudatusega (vt eelnõu § 1 lg 5 ja 5¹ muudatused).

JäätSi § 68 lg 1

Lõike sõnastust muudetakse seoses riigihangete korraldamise muudatusega (vt eelnõu § 1 lg 5 ja 5¹ muudatused).

JäätSi § 69 lõige 4

Paragrahvi 69 lõikesse 4 lisatakse korraldatud jäätmeveost erandkorras vabastamise alus. KOV võib taotluse alusel vabastada jäätmevaldaja korraldatud jäätmeveost erandkorras teatud tähtjaks, kui Kaitseministeeriumi valitsemisalas või Kaitseministeeriumi valitsemisala valduses oleval eesmärgil kasutataval kinnistul on teenuse osutamine riigi julgeolekunõuete tõttu oluliselt takistatud. Nimetatud kinnistutele sisenemisel rakendatakse mitmesuguseid julgeolekunõudeid nagu eelnev taustakontroll ja juurdepääsupiirangud.

KOV hindab iga taotlust eraldi. Taotleja peab põhjendama, millised olulised tingimused korraldatud jäätmeveo teenuse teostamist takistavad. JäätS § 135 lg 4 on sätestatud, et jäätmevaldajad, kelle valla- või linnavalitsus on määratud tähtjaks lugenud korraldatud jäätmeveoga mitteliitunuks, korraldavad jäätmekäitlust ise kuni valla- või linnavalitsuse määratud tähtaja lõpuni. Sealjuures tuleb jätkuvalt täita olmejäätmete liigiti kogumise nõudeid.

JäätSi § 69 lõige 4¹

Paragrahvi 69 lõike 4¹ muudatuse kohaselt ei ole enam korraldatud jäätmeveost vabastatud kõik isikud, kellel on keskkonnakaitaseluba. Senise sätte alusel on korraldatud jäätmeveoga liitumisest automaatselt vabastatud isikud, kellel on näiteks jäätmekäitleja registreering puitaluste katlas põletamiseks, kuid muid toiminguid jäätmetega ei tehta. Jäätmetega seotud keskkonnakaitaseluba on kokku 2144 isikul, neist 776-l on luba ja 1368-l jäätmekäitleja registreering (sh veoks, taaskasutamiseks jms). Automaatselt vabastust võimaldatakse eelnõukohase sättega vaid nendes konkreetsetes käitluskohtades, kus keskkonnakaitsealal alusel käideldakse segaolmejäätmeid (137 luba ja 55 jäätmekäitleja registreeringut). Senine laiaulatuslik vaikimisi vabastamine ei ole põhjendatud, kui keskkonnaloal alusel käideldavaks jäätmeliigiks ei ole korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmed. Vabastades automaatselt korraldatud jäätmeveost segaolmejäätmete käitlejad vastavates käitluskohtades, eeldatakse, et need isikud täidavad sellele vaatamata jäätmete nõuetekohase käitlemise, sh liigiti kogumise kohustust.

Jäätmete raamdirektiivi art 36 järgi võtavad liikmesriigid vajalikud meetmed, et keelata jäätmete hülgamine, kaadamine või kontrollimata jäätmekäitlus. Seega peab olema tõhusalt minimeeritud risk, et jäätmevaldaja jäätmeid ei hülgaks ega neid kontrollimatult ei kõrvaldaks. Korraldatud jäätmeveoga liitumiskohustus aitab seda riski tõhusalt vähendada. Samuti tagab korraldatud jäätmeveoga liitumine, et jäätmevaldaja annab jäätmed käitlemiseks üle jäätmekogumisettevõtjale. See ei ole ebamõeldukas, kuna inimeste tervise ja keskkonna kaitse on olulised eesmärgid, korraldatud jäätmeveoga liitumise kohustust kui sellist ei saa lugeda ülemääraselt koormavaks. JäätS § 69 lg 4 ja 4¹ näeb ette erandi võimaluse, mis tagab paindliku lahenduse üksikjuhul, nt kui jäätmevaldaja suudab tõendada, et jäätmeid ei teki (kinnistu pole kasutuses) või kavandatud muudatuse kohaselt omab keskkonnakaitaseluba segaolmejäätmete käitluseks. Ehk korraldatud jäätmevedu tagab süsteemi terviklikkuse ja vähendab lünki, mis võiks tekitada keskkonnakahju või jäätmeveo korraldamatust. Liitumisest kergekäelised vabastused suurendavad riski, et jäätmeid ei koguta, neid ladestatakse ebaseaduslikult või neid ei koguta liigiti. Korraldatud jäätmeveos osalemine tagab jäätmete kogumise ja käitlemise kõigile võrdselt ja järjepidevalt ning tagab keskkonnanõuete järgimise ja võimaldab täita riigile raamdirektiiviga seatud eesmärgid. Korraldatud jäätmeveoga liitumine vähendab lisaks halduskoormust, sest KOV ei pea eraldi kontrollima jäätmevaldajate seadusest tulenevate kohustuste täitmist.

JäätSi § 69 lõige 4³

Säte tunnistatakse kehtetuks, kuna see esitatakse muudetud kujul pakendiseaduses.

JäätSi § 69 lõiked 5 ja 5¹

Paragrahvi 69 lõiked 5 ja 5¹ tunnistatakse kehtetuks, et vähendada bürokraatiat. Eeldusel, et KOV järgib § 69 lõiget 4² (sh on teinud paikvaatluse) ning on korraldatud jäätmeveost erandkorras vabastamise otsust tehes veendunud, et vabastamine on asjakohane ja põhjendatud, ei ole jäätmevaldajalt lisakinnituse küsimine otstarbekas ning põhjustab töökoormuse kasvu KOVi teenistujale aasta alguses ning liigset asjaajamist jäätmevaldajale. Kehtiva korra kohaselt peab KOV kontrollima, kas kõik vabastuse saanud isikud on kinnituse esitanud, ja tegema vastava märke näiteks jäätmevaldajate registrisse ning liitma jäätmeveoga need, kes kinnitust ei esitanud. Tegelikult võib vabastatud jäätmevaldaja olla unustanud või polegi teadlik kinnituse esitamise kohustusest. Sel juhul esitab ta tõenäoliselt uue jäätmeveost vabastamise taotluse, mida KOV peab nõuetekohaselt menetlema, sh tegema paikvaatluse.

JäätSi § 70 lõige 1

Jäätmeseaduse § 70 lõikes 1 sätestatakse, et KOV korraldab kõigi tema korraldusliku tegevuse kaudu kokku kogutud jäätmete taaskasutamise või kõrvaldamise. Säte ei puuduta neid jäätmeid, mis kuuluvad laiendatud tootjavastutuse alla ja mille käitlemiskulud kannavad tootjad.

JäätSi § 70 lõiked 1¹–1⁴

Sätetatakse tingimused käitlusteenuse hankelepingule, mille KOV peab sõlmima jäätmekäitlejaga tema korraldusel kokku kogutavate jäätmete käitlemiseks. KOVi korraldusel kokku kogutud jäätmetena mõeldakse korraldatud jäätmeveo, jäätmejaamade, kogumisringide, avalike kogumispunktide jms kaudu kogutud jäätmeid. Nende jäätmete edasise käitluse korraldamiseks sõlmib KOV jäätmeveohankest eraldi hankelepingu. Sealjuures võib KOV teha ühe hankemenetluse, mis on jagatud osadeks (biojäätmete käitlus, segaolmejäätmete käitlus, ülejäänud jäätmete käitlus) või korraldada eraldi hanked erinevate jäätmeliikide edasise käitluse korraldamiseks ja vajaduse korral eri aegadel. KOVil võib olla mõistlik ühildada erinevate kogumisviiside kaudu kogutud jäätmete käitlusteenus, nt ohtlikud jäätmed, mida koguti kogumisringi raames, käideldakse koos ohtlike jäätmetega, mis võeti vastu KOVi jäätmejaamas. Oluline on hankelepingus seada tingimused, kuidas jäätmeid tuleb käidelda, ning leppetrahv, kui lepingupartner nõudeid ei täida. KOV võib enne hanke korraldamist turuosalistega läbipaistvalt ja avatult konsulteerida, et selgitada välja, millised on jäätmehierarhiat arvesse võttes parimad võimalused konkreetse jäätmeliigi käitlemiseks hankelepingu eeldataval perioodil. Käitlusteenuse hankelepingu tingimused peavad tagama jäätmeseaduses toodud nõuete täitmise (sh § 22¹ sätestatud jäätmehierarhia, § 28¹ ja § 35 sätestatud korduskasutuseks ettevalmistamiseks ja ringlussevõtuks liigiti kogutud jäätmete põletamise ja prügilasse ladestamise keeld ning § 70 lõikes 2 sätestatud ringlussevõtu sihtarvu täitmise eesmärk). Lisaks tuleb arvestada omavalitsuse jäätmekavas toodud olmejäätmete energiakasutuse otstarbel põletamise ja ladestamise vähendamise plaani ja meetmetega.

KOV ei korralda paberi- ja kartongijäätmete (vanapaberi), pakendijäätmete, elektroonikajäätmete, vanarehvide ja teiste jäätmeliikide käitlust, mis kõik peale vanapaberi kuuluvad laiendatud tootjavastutuse alla ja mille käitlemise kulud peavad kandma tootjad.

Käitlushanke tulemusel sõlmitakse eraldi leping biojäätmete lõppkäitlejaga (mitte vahendajaga) ja segaolmejäätmete käitlejaga. Biojäätmete käitlemiseks võib hankelepingu sõlmida vaid isikuga, kellel on keskkonnaluba biojäätmete ringlussevõtuks. Arvestades, et biojäätmel võib sisaldada mõningal määral võõrseid, ei pea käitlus tagama 100% kogutud jäätmete ringlussevõttu.

Jäätmeseaduse § 2¹ võimaldab jäätmete jäätmeoleku lakkamist Euroopa Komisjoni rakendusakti, valdkonna eest vastutava ministri määruse või üksikjuhtumi alusel. Arvestades Eesti jäätmekäitlustaristut ja õigusruumi, tähendab lõige 3 seega, et biojäätmel tuleb käidelda käitluskohas, kus toodetakse sertifitseeritud komposti või sertifitseeritud kääritusjääki või jäätmed lakkavad olemast jäätmed või jäätmed võetakse ringlusse muul viisil, näiteks ELi väetisetoote määruse (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse 2019/1009, millega kehtestatakse ELi väetisetoote turul kättesaadavaks tegemise nõuded ning muudetakse määrusi (EÜ) nr 1069/2009 ja (EÜ) nr 1107/2009 ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 2003/2003), alusel. Arvestades kehtivat olukorda biojäätmete käitlemisel, on siiski enamasti tegemist sertifitseeritud komposti või kääritusjäägi tootmisega, kuid eelnõuga ei piiritleta biojäätmete käitlemist vaid neile tehnoloogiatele.

Arvestades ringlussevõttu kinnitava sertifikaadi saamiseks kuluvat aega (komposti puhul on sertifitseerimisprotsess keskmiselt 6 kuud ja kääritusjäägi puhul 9–12 kuud), saab KOV anda käitlejale mõistliku aja sertifitseerimiseks, kui käitlejal veel ei ole sertifikaati kompostile või kääritusjäägile. Sel moel on tagatud ka uutele käitlejatele ligipääs biojäätmete käitlusterule.

Käitlusteenuse hankelepingu kestus on maksimaalselt viis aastat. Ka veohanke maksimaalne pikkus on viis aastat, see võimaldab hankeid korraldada paralleelselt. Kui hankeid paralleelselt

ei korraldata ja veoperioodi kestel muutub jäätmete käitluskoht, võib muutuda ka jäätmete veokulu – sellega peab KOV veohanget korraldades arvestama. Jäätmekäitlusettevõtetel on võimalik ringlussevõtuvõime suurendamiseks taotleda toetust SF21+ perioodi vastavast meetmest. Sel juhul on tõenäoline, et ettevõtte investeeringu tasuvusaeg jääb viie aasta sisse.

Muudatus on vajalik selleks, et KOVil oleks võimalus tagada võimalikult suures ulatuses jäätmete ringlussevõtt ning elanikele selgus, mida liigiti kogutud jäätmetega edasi tehakse. Inimesed on motiveeritud jäätmeid liigiti koguma, kui sellest on realselt kasu ning kui on teada, kuhu need jäätmed edasi liiguvad ja mida nendega tehakse.

Paragrahvis 70 sätestatu täitmise üle teeb Keskkonnaamet haldusjärelevalvet, kuna kokku kogutud olmejäätmete edasine käitlus on määrava tähtsusega teise toorme kasutamise suurendamisel ning riigi tasemel olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvu saavutamisel.

JäätSi § 70 lõige 2

Muudatuse kohaselt on nii korraldatud jäätmeveoga hõlmatud kui ka KOV üksuse korraldusel kokku kogutud jäätmete taaskasutamise eesmärk saavutada § 136³ lõigetes 1 ja 2 nimetatud sihtarvud.

JäätSi § 71 lõige 2

Täpsustatakse, mida KOV peab sätestama jäätmehoolduseeskirjas.

Punkti 2 muudatuse kohaselt peab biojäätmete äravedu kinnistult toimuma korrapäraselt vähemalt üks kord 4 nädala jooksul. Kui on tagatud biojäätmete kompostimine tekkekohas, siis nende äravedu toimuma ei pea.

Segaolmejäätmete regulaarne äravedu peab toimuma vähemalt kord 12 nädala jooksul. Segaolmejäätmete äravedu kord 12 nädala jooksul on ka praegu tiheasustusosalal võimalik, kuid eeldab KOVilt harvema jäätmeveo taotlemist. Tulenevalt jäätmeseaduse §-st 136¹² ei saa alates 01.01.2024 enam olla olukorda, kus kinnistul biojäätmeid ei kompostita või ei veeta regulaarselt ära. Seega puudub harvema jäätmeveo taotlemiseks ja taotluse asjaolude kontrollimiseks vajadus. Kohustuslik biojäätmete äravedu või kompostimine vähendab segaolmejäätmete mahtu ja lõhna, seega on harvema äraveo võimaldamine otstarbekas.

Olmes tekkivate tagatisrahata pakendijäätmete äravedu peab analoogselt segaolmejäätmetega toimuma vähemalt üks kord 12 nädala jooksul olenemata sellest, kas see toimub tekkekohalt, ühismahutitega või avalike pakendimahutitega. KOV sätestab jäätmehoolduseeskirjas ka pakendijäätmete maksimaalse veosageduse, mis arvestades kohalike olusid on kulutõhus ja keskkonnahoidlik. See tähendab, et KOV peab kehtestama sellise veosageduse, mis on vajaduspõhine ja kooskõlas kogumisvahendi tegeliku täituvusega. Pooltühjade mahutite tühjendamine ei ole kulutõhus ega keskkonnahoidlik. Samuti tuleb optimeerida pakendijäätmete üleandmiseks kasutatavate mahutite suurust ja arvu, et oleks välistatud põhjendamatult sage pakendimahutite tühjendamine.

KOV kehtestab jäätmehoolduseeskirjas ka maksimaalse veosageduse biojäätmete veol ja segaolmejäätmete veol võttes arvesse piirkonna eripära, jäätmete tekkekogust, aastaaega vm asjaolusid.

Ülejäänud olmejäätmete hulka kuuluvate jäätmeliikide äravedu võib toimuda ka harvemini. Kohalikud omavalitsused on liitnud korraldatud jäätmeveoga ka suurjäätmeid, tekstiilijäätmeid, ohtlikke jäätmeid jt jäätmeliike. Kuna neid jäätmeliike ei teki iga päev, ei ole otstarbekas nõuda nende sagedast äravedu.

Tiheasustusala määrab omavalitsus üldjuhul oma üldplaneeringus. Kui tiheasustusalana määratakse üldplaneeringust erinev ala, tuleks see selguse mõttes esitada jäätmehoolduseeskirjas nii ala piiride kirjelduse kui ka kaardina.

Punktist 8 jäetakse välja nõue sätestada jäätmehoolduseeskirjas jäätmete kogumiskoht või -kohad, kuhu tuleb korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmed nende edasivedamiseks toimetada. Kuna jäätmehoolduseeskiri koostatakse üldjuhul enne eelnõukohase jäätmekäitlusteenuse hanke korraldamist, ei ole võimalik ega otstarbekas määrata eeskirjas korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmete kogumiskohti. Ka pakendijäätmete vaheladustuskohad ei pruugi olla selgunud jäätmehoolduseeskirja kehtestamise ajaks. Vaheladustuskohad määratakse KOVi ja TKO vahelises lepingus.

Punktis 12 täpsustatakse, et kui KOV on § 66 lõike 3 alusel jätnud jäätmeveo oma haldusterritooriumi hajaasustusega osades korraldamata, tuleb jäätmehoolduseeskirjas sätestada muu kogumislahendus. Muuks kogumislahenduseks võib olla näiteks kogumine jäätmejaamade, kogukondlike jäätmemajade, avalikuks kasutuseks mõeldud kogumispunktide või KOVi korraldatud kogumisringide kaudu. Sealjuures on oluline, et KOV oleks loonud asjakohased, kättesaadavad ja piisavad võimalused jäätmete üleandmiseks liigiti kogutuna nii, et oleks välistatud jäätmete kahjulik mõju keskkonnale. Näiteks väikesaartel ei ole otstarbekas või võimalik kasutada korraldatud jäätmevedu. Sel juhul peab KOV looma tingimused, et ka väikesaarte elanikel on võimalik oma liigiti kogutud jäätmeid üle anda, tehes seda näiteks lähimas mandril või suursaarel asuvas sadamas, kuhu on paigaldatud saareelanike tarbeks ühiskonteiner.

Punktiga 13 kaotatakse nõue, et suurjäätmete kogumiskohad peavad asuma jäätmevaldajast maksimaalselt 15 km kaugusel, kuna seda nõuet ei ole võimalik kuluefektiivselt täita. Senises sõnastuses säte nõuab väga tiheda jäätmejaamade või suurjäätmete kogumispunktide võrgustiku rajamist. Mitmed omavalitsused on selle asemel hõlmanud suurjäätmed korraldatud jäätmeveoga või korraldavad eraldi kogumisringe. Eelnõukohase sätte alusel peab KOV eeskirjas sätestama, kuidas korraldatakse KOVi territooriumil suurjäätmete kogumine.

JäätSi § 71¹ lõige 1¹

Täpsustatakse jäätmevaldajate registri eesmärki, milleks on korraldada registri abil jäätmehooldust ning avalikustada sellega seotud teavet. Jäätmevaldajate registris peetakse andmeid, mis on kohalikule omavalitsusele vajalikud jäätmehoolduse korraldamiseks, jäätmehoolduse teabe avalikustamiseks ja seotud andmekogudega (nt kliendihaldustarkvara, jäätmeveo ettevõtte majandustarkvara jt) andmete vahetamiseks.

JäätSi § 71¹ lõige 2

Täpsustatakse, et jäätmevaldajate registrisse andmete esitamise, registrist andmete väljastamise ja seotud andmekogudega andmete vahetamise eest ei ole õigust tasu küsida. Eesmärk on ennetada võimalikke vaidlusi ja segadust. Tavaliselt tellib kohalik omavalitsus jäätmevaldajate registri ja selle haldamise eraturu pakkuvalt, kes võib ärimudeli üles ehitada odavale algpakkumisele, mida kompenseeritakse hiljem teenustasudega päringute jt kaudsete teenuste eest. Eesmärk on sellise ärimudeli kasutamist vältida.

JäätSi § 71¹ lõiked 3-5

Lõigetes 3 kuni 5 sätestatakse isikuandmete töötlemise tingimused kohaliku omavalitsuse jäätmevaldajate registris. Lõike 3 kohaselt töödeldakse jäätmevaldajate registris isikuandmeid. Üldandmete all peetakse silmas:

- 1) füüsilisest isikust jäätmevaldaja või tema esindaja andmed – isikukood, ees- ja perekonnanimi;
- 2) füüsilisest isikust jäätmevaldaja kontaktandmed, sealhulgas e-posti aadress, telefon, aadress;
- 3) juriidilisest isikust jäätmevaldaja esindaja andmed – ees- ja perekonnanimi.

Lõikes 4 sätestatakse, et registris töödeldakse isikuandmeid vastavalt isikuandmete kaitse seaduse nõuetele ning vaid selles ulatuses, mis on vajalik andmekogu eesmärgi täitmiseks.

Lõike 5 kohaselt säilitatakse jäätmevaldajate registri arhiivi kantud isikuandmeid kuni 5 aastat. Isikuandmete säilitamine on vajalik võimalike võlgade sissenõudmiseks mis on tekkinud kuni viieaastase veoperioodi jooksul. KOV tohib neid andmeid säilitada vaid seni, kuni on vaja nende kogumise eesmärgi täitmiseks. Seega tuleb KOVil määrata põhjendatud säilitustähtaeg.

JäätSi § 71²

Lisatakse § 71², mis täpsustab KOVide koostöö tingimusi. KOVid võivad KOKSi § 62 alusel teha omavahel koostööd, näiteks koostada jäätmekava (JäätS § 59 lg 2), teha korraldatud jäätmeveo hanke (§ 67 lg 1 ja 2), määrata ühised veopiirkonnad (§ 67 lg 1) jms. Eelnõu kohaselt võivad KOVid koostööd teha ka käitlushangete korraldamisel (eelnõu § 70) ja jäätmevaldajatelt jäätmehoolduskulu kogumisel (§ 66¹ lg 17). KOV võib ka muid jäätmehoolduse ülesandeid teisele isikule delegeerida.

Koostööorganisatsiooni õigused, kohustused ja vastutuse määravad koostööd tegevad omavalitsused ise omavahel sõlmitavas koostööleppes. Kui omavalitsusüksus on osa jäätmehoolduse ülesandeid delegeerinud teisele isikule, vastutab ta siiski ise nende nõuetekohase täitmise eest. Omavalitsuste koostöö jäätmehooldusega seotud ülesannete täitmisel võimaldab suurendada pädevust ja kuluefektiivsust mastaabiefekti tõttu. KIKi toetusmeetmete puhul võib riik anda eelise omavalitsusüksuste koostööprojektidele, kuna need on suurema mõjualaga ja kuluefektiivsemad.

JäätS § 85 lõige 1

JäätSi kohaselt võib loa andja lisaks KeÜSi § 61 lõikes 1 sätestatud alustele peatada jäätmeloa kehtivuse kuni kolmeks kuuks, kui loa omaja ei ole esitanud selle jäätmeloaga seotud jäätmekäitluskoha jäätmearuannet tähtajaks. Uuele jäätmearuandluse süsteemile üleminekul esitatakse jäätmearuanne üks kord kvartalis (varem üks kord aastas), mistõttu ei ole proportsionaalne peatada loa kehtivus pärast esmakordset aruande esitamata jätmist. Seetõttu sätestatakse, et loa andja võib jäätmeloa kehtivuse peatada kuni kolmeks kuuks, kui loa omaja ei ole korduvalt selle jäätmeloaga seotud jäätmekäitluskoha jäätmearuannet tähtajaks esitanud. Samuti lisatakse võimalus peatada jäätmeloa kehtivus kuni kolmeks kuuks, kui loa omaja on jätnud korduvalt koostamata jäätmeveo saatekirja, kui saatekiri on nõutav.

JäätSi § 85 lõige 1¹

JäätSi kohaselt võib loa andja lisaks KeÜSi § 62 lõikes 2 sätestatud alustele tunnistada jäätmeloa kehtetuks, kui loa omaja ei ole korduvalt esitanud selle jäätmeloaga seotud jäätmekäitluskoha jäätmearuannet tähtajaks. Eelnõukohase seadusega lisatakse võimalus tunnistada jäätmeluba kehtetuks, kui loa omaja on jätnud korduvalt koostamata jäätmeveo saatekirja, kui saatekiri on nõutav.

JäätSi § 94¹ lõike 8 punkt 1

JäätSi kohaselt võib loa andja lisaks KeÜSi § 62 lõikes 1 sätestatud juhtudele tunnistada jäätmehoidla käitamiseks antud jäätmeloa kehtetuks, kui loa omaja ei ole tähtaja jooksul esitanud jäätmearuannet eelmise kalendriaasta kohta. Uuele jäätmearuandluse süsteemile üleminekul esitatakse jäätmearuanne üks kord kvartalis (varem kord aastas), mistõttu ei ole

proportsionaalne luba kehtetuks tunnistada pärast esmakordset aruande esitamata jätmist. Loa andja võib jäätmeloa kehtetuks tunnistada, kui loa omaja ei ole korduvalt selle jäätmeloaga seotud jäätmekäitluskoha jäätmearuannet tähtajaks esitanud. Samuti lisatakse võimalus tunnistada jäätmeluba kehtetuks, kui loa omaja on jätnud korduvalt koostamata jäätmeveo saatekirja, kui saatekiri on nõutav.

JäätSi § 98¹¹ lõike 2 punkt 4

JäätSi kohaselt on registreeringu andjal lisaks KeÜSi § 52 lõikes 2 sätestatud alusele õigus keelduda registreerimisest, kui registreeringu taotleja ei ole tähtajaks esitanud jäätmearuannet eelmise kalendriaasta kohta. Uuele jäätmearuandluse süsteemile üleminekul esitatakse jäätmearuanne üks kord kvartalis (varem kord aastas), mistõttu ei ole proportsionaalne keelduda registreeringu väljastamisest pärast esmakordset aruande esitamata jätmist. Seetõttu sätestatakse, et registreeringu andja võib keelduda registreerimisest, kui registreeringu taotleja ei ole korduvalt tähtaja jooksul jäätmearuannet esitanud. Samuti lisatakse võimalus keelduda registreeringu andmisest, kui taotleja on jätnud korduvalt koostamata jäätmeveo saatekirja, kui saatekiri on nõutav.

JäätSi § 98¹⁵ lõike 2 punkt 2

JäätSi kohaselt on registreeringu andjal lisaks keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 62 lõikes 2 sätestatud alusele õigus tunnistada registreering kehtetuks, kui registreeritud isik ei ole esitanud jäätmearuannet tähtaja jooksul. Uuele jäätmearuandluse süsteemile üle minekul esitatakse jäätmearuanne üks kord kvartalis (varem üks kord aastas), mistõttu ei ole proportsionaalne tunnistada registreering kehtetuks peale esmakordset aruande esitamata jätmist. Eelnevast tulenevalt sätestatakse eelnõukohase seadusega, et registreeringu andjal on õigus tunnistada registreering kehtetuks, kui registreeritud isik ei ole korduvalt selle registreeringuga seotud tegevuskoha jäätmearuannet tähtaegselt esitanud. Samuti lisatakse võimalus tunnistada registreering kehtetuks, kui registreeritud isik on jätnud korduvalt koostamata jäätmeveo saatekirja, kui saatekiri on nõutav.

JäätSi § 116 lõige 2

JäätSi kohaselt peavad keskkonnakaitseluba omavad isikud ja ohtlike jäätmete tekitajad (v.a kodumajapidamised) pidama pidevat arvestust oma tegevuses tekkinud, kogutud, hoitud või ladustatud, veetud, töödeldud, taaskasutatud või kõrvaldatud jäätmete liigi, hulga, omaduste ja tekke kohta, sh korduskasutuseks ettevalmistatud või ringlusse võetud asjade hulga ja omaduste kohta. Kui jäätmed antakse üle teisele jäätmekäitlejale, peavad nimetatud isikud pidama arvestust ka jäätmete sihtkoha, kogumissageduse, veomooduste ning taaskasutamise- ja kõrvaldamistoimingute kohta. Eelnõukohase seadusega laiendatakse arvestuse pidamise kohustust ka tavajäätmete tekitajatele (v.a kodumajapidamised). Arvestuse pidamise kohustust on vaja laiendada, et tagada järelevalve tarvis info tavajäätmete, sh nende tekke ja nõuetekohase üleandmise kohta.

JäätSi § 117 lõige 1

Praeguse jäätmearuandluse süsteemi kohaselt esitavad keskkonnakaitseluba omavad isikud (v.a edasimüüjad, vahendajad ja suletud prügilate käitajad) iga aasta 31. jaanuariks keskkonnaotsuste infosüsteemi aruande oma eelmise kalendriaasta jäätmealase tegevuse kohta. Jäätmearuande andmed esitatakse aastase viitega, lisaks võtab aega aruannete kontrollimine ja vajaduse korral ka aruannete parandamine, mistõttu võib lõplike andmete saamine võtta umbes poolteist aastat. Samuti on andmete sellisel kujul esitamine väga aja- ja tömahukas tegevus, mis võib kaasa tuua ettevõtete eksimusi andmete esitamisel. Lisaks on korruga suure hulga andmete esitamise korral järelevalvel keerulisem kontrollida andmete tõele vastavust. Poliitikakujundamise otsused tehakse, tuginedes jäätmearuannetes esitatud andmetele, mis ei ole praegust jäätmearuandluse süsteemi kasutades aga piisavalt ajakohased ega usaldusväärsed.

Eelnõus sätestatakse, et edaspidi tuleb jäätmearuanne esitada üks kord kvartalis keskkonnaotsuste infosüsteemi kaudu (keskkonnaotsuste infosüsteemi allsüsteemina loodavas uues jäätmeinfosüsteemis). Selle tulemusel vabanevad ettevõtted senisest kohustusest esitada riigile iga aasta 31. jaanuariks jäätmearuanne ning vajalikud koondaruanded luuakse infosüsteemis saatekirjade andmete ja jäätmekäitluskohtade igakuiste aruannete alusel.

JäätSi § 117 lõige 1¹

Eelnõukohase seadusega muudetakse jäätmearuande esitamise kohustusest vabastatud isikute ringi. JäätS-i § 116 lõikes 2 tehtud muudatuse tõttu jäetakse § 117 lõikest 1¹ välja viide ohtlikele jäätmetele. Kuna uue jäätmeandmete esitamise süsteemi kohaselt tuleb nii tava- kui ohtlike jäätmete veol koostada kõigi jäätmeveoste kohta reaajalähedased jäätmeveo saatekirjad, mille alusel on keskkonnaotsuste infosüsteemi allsüsteemina loodavas uues jäätmeinfosüsteemis võimalik automaatselt luua jäätmevedude kohta koondaruanne, vabastatakse jäätmevedajad jäätmearuande esitamise kohustusest. Samuti vabastatakse jäätmearuande esitamise kohustusest keskkonnakompleksluba omavad isikud, kellele ei ole keskkonnakompleksluba väljastatud jäätmete käitlemiseks. Isikud, kellele on keskkonnakompleksluba väljastatud jäätmete käitlemiseks, peavad ka edaspidi esitama oma jäätmealase tegevuse kohta jäätmearuande.

Oma majandustarkvara kasutaja saab nii lühiajalise kui pikaajalise katkestuse korral koostada saatekirjasid oma infosüsteemis ja katkestuse ajal koostatud saatekirjade andmed edastada riigile peale katkestuse lõppemist. Iseteeninduse kasutaja peab katkestuse ajal koostama saatekirjad paberil või arvutifailina ja katkestuse ajal tehtud saatekirjade andmed sisestama riiklikku süsteemi peale katkestuse lõppemist.

JäätSi § 117 lõige 2

JäätS § 117 lõige 2 tunnistatakse kehtetuks. Seni on andnud see säte Keskkonnaametile võimaluse nõuda vajaduse korral jäätmearuannet jäätmetekitajalt, kelle tegutsemiseks keskkonnakaitseluba ei nõuta, kuid kelle tekitatud tavajäätmete kogus ületab 10 tonni aastas või ohtlike jäätmete kogus 100 kilogrammi aastas, ning jäätmete vahendajatelt ja edasimüüjatelt. Selle sätte eesmärgiks oli saada vajaduse korral infot eespool nimetatud isikute jäätmealase tegevuse kohta. Eelnõukohase seaduse kohaselt peavad kõik jäätmetekitajad edaspidi enda tegevuses tekkinud jäätmete üle arvestust pidama. Kui Keskkonnaamet soovib jäätmetekitajate jäätmealase tegevuse kohta lisateavet saada, siis on seda võimalik küsida jäätmetekitajalt JäätS-i § 116 lõikele 2 tuginedes, lisamata jäätmetekitajatele jäätmearuande koostamisega kaasnevat halduskoormust. Eelnõukohase seaduse kohaselt peavad JäätS-i § 98⁷ lõike 2 punkti 3 alusel registreeritud edasimüüjad esitama jäätmearuande, mistõttu ei ole edasimüüjate puhul viide aruande väljanõudmise õigusele enam asjakohane. JäätS-i § 98⁷ lõike 2 punkti 2 alusel registreeritud vahendajad tegutsevad keskkonnakaitseluba omavate isikute nimel, mistõttu kajastuvad nende tehtavad toimingud nimetatud isikute jäätmearuannetes, ja vahendajatel ei ole samuti vaja esitada jäätmearuannet.

JäätSi § 117 lõige 2¹

JäätS-i § 117 lõige 2¹ tunnistatakse kehtetuks, kuna see ei sobi sisu poolest jäätmearuannet reguleerivasse paragrahvi. Kõnealune säte esitatakse uuesti eelnõukohase § 26¹ lõikena 1⁵.

JäätSi § 117 lõige 2²

JäätS-i § 117 lõige 2² tunnistatakse kehtetuks, kuna see ei sobi sisu poolest jäätmearuannet reguleerivasse paragrahvi. Kõnealune säte esitatakse uuesti eelnõukohase § 26¹ lõikena 1⁶.

JäätSi § 117 lõige 3

JäätS-i § 117 lõige 3 tunnistatakse kehtetuks, kuna see ei sobitu oma sisu poolest jäätmearuannet reguleerivasse paragrahvi. Kõnealune säte esitatakse uuesti eelnõukohase § 24 lõikena 4.

JäätSi § 117 lõige 4

JäätS-i § 117 lõige 4 tunnistatakse kehtetuks, kuna see ei sobitu oma sisu poolest jäätmearuannet reguleerivasse paragrahvi. Kõnealune säte esitatakse uuesti eelnõukohase § 117³ lõikena 3.

JäätSi § 117 lõige 5

2019. aasta 1. jaanuaril jõustunud keskkonnaseadustiku üldosa seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduses (RT I, 21.12.2019, 1) sätestati, et jäätmearuanne on mõeldud asutusesiseks kasutamiseks. Eelnõukohase seadusega tunnistatakse see säte kehtetuks. Kliimaministeeriumi tellimisel koostas Advokaadibüroo EnvirLaw OÜ 2023. aastal töö „Reaalajamajandusel põhineva uue jäätmearuandluse rakendamise õiguslik inventuur ja eelanalüüs“ (edaspidi *analüüs*), milles analüüsiti muuhulgas isikute senisest suurema jäätmealase tegevuse andmete avalikustamise võimalust. Analüüsi tulemusena jõuti muuhulgas järeldusele, et JäätSi § 117 lõikes 5 sätestatud üldine reegel, mille kohaselt on jäätmearuanne mõeldud tervikuna asutusesiseseks kasutamiseks, ei ole kooskõlas Århusi konventsiooni ja keskkonnainfo direktiiviga. Analüüsis toodi muuhulgas välja järgmine: „Tuleb rõhutada, et Århusi konventsioon ja keskkonnainfo direktiiv ei kohusta jäätmetega seotud andmeid avalikustama üldsusele kättesaadavas andmekogus. Asjaolu, et andmeid ei avalikustata andmekogus ei tähenda seda, et isik teabenõude alusel andmeid jäätmete kohta, kui keskkonnateavet ei võiks välja nõuda. Tulenevalt Euroopa Kohtu lahendist võib käsitleda jäätmetega seotud teavet samuti teabena, mida ei ole võimalik ärisaladuse või isikuandmete kaitsele viidates jätta isikule väljastamata. Samas rõhutatakse ka antud lahendis, et see ei tähenda seda, et pädev asutus ei saaks üldse arvesse võtta ärisaladuse kaitse vajadust. Seda seetõttu, et pädeval asutusel ei ole vastava info omaalgatuslikult avalikustamise kohtustust vaid on kohustus info väljastada taotluse alusel.“ Seetõttu tunnistatakse kõnealuse säte kehtetuks, mis aga ei tähenda seda, et jäätmearuanded oleksid vaikimisi avalikud dokumendid. Århusi konventsioonist ja keskkonnainfo direktiivist lähtudes on isikutel õigus saada teabenõude korras infot keskkonda sattuvate heitmete kohta, kuid info väljastamisel tuleb tagada isikuandmete ja ärisaladuse kaitse. Ärisaladuse kaitse alla loetakse analüüsi kohaselt *kaubanduslikku laadi teavet, nagu teave kulude hindamise meetodika, tarneallikate, ostumüügi mahtude, turuosade, klientide ja edasimüüjate, turundusplaanide, kulu- ja hinnastruktuuride ning müügistrateegia kohta. Ka finantsalane teave võib olla ärisaladuseks, eelkõige puudutab see finantsarvestuslikke andmed, mis ei tulene majandusaasta aruandest, näiteks konkreetse ettevõtte käitamisega seotud finantsandmed, vabade rahaliste vahendite hulk teatud ajahetkel, teatavatel juhtudel ka krediitdireitingud jms. Konkurentsiameti praktikas on ärisaladuseks loetud ka näiteks ettevõtja ostu-müügi mahtu ja kauba lepingulise hinna arvestamise meetodikat, mis ei põhine üksnes kuludel. Eelneva põhjal võib asuda seisukohale, et jäätmearuandes esitatav teave aruande esitaja jäätmealase tegevuse kohta võib kuuluda ärisaladuse kaitse alla, kuivõrd see annab ülevaate jäätmete valdaja äritegevuse kohta, millest tulenevalt võib andmete esitaja taotleda ärisaladuse kaitsega seonduvate piirangute rakendamist. Samas ei saa pidada nende andmete avalikustamist, mis nähtuvad juba keskkonnakaitseloo (nt jäätmeliik) ning on seetõttu juba nii või teisiti avalikustatud, ärisaladuse kaitse alla kuuluvaks. Igal juhul, kui jäätmearuanded summeerida selliselt, et puudub võimalus tuvastada kindel jäätmevaldaja, siis ei ole tegemist ärisaladusega.*

JäätSi § 117¹

Selleks, et saavutada paremat läbipaistvust ja kontrolli jäätmevoogude üle ning andmete ajakohasust, on kavas võtta tavajäätmete üleandmisel ja vastuvõtmisel kasutusele samalaadsed saatekirjad, nagu on ohtlike jäätmete puhul. Sõltumata sellest, kas veetakse tavajäätmeid või

ohtlikke jäätmeid tuleb enne veo algust esitada veose kohta keskkonnaotsuste infosüsteemis (keskkonnaotsuste infosüsteemi allsüsteemina loodavas uues jäätmeinfosüsteemis) jäätmeveo saatekiri. Saatekirja koostab jäätmete vedaja, üleandja, edasimüüja või vastuvõtja sõltuvalt sellest, kuidas nimetatud osapooled omavahel kokku lepivad. Kui kohustus ei ole täidetud ja jäätmeid on veetud ilma saatekirjata, tuleb saatekiri esitada jäätmete vastuvõtjal enne jäätmete vastuvõtmist. Saatekiri tuleb koostada ka juhul, kui jäätmete vedu toimub ettevõtte enda erinevate tegevuskohtade vahel.

Edaspidi peavad ka jäätmete vahendajad hakkama esitama oma tegevuse kohta andmeid. Praktikas on ilmnenu, et olukord, kus edasimüüjad ei ole kohustatud jäätmearuannet esitama, võib tekitada jäätmete liikumise jälgitavuses lünga. Kui jäätmed antakse üle edasimüüjale, näidatakse jäätmearuandes jäätmete vastuvõtjana üldjuhul edasimüüjat. Kuna edasimüüjal ei ole jäätmearuande esitamise kohustus, katkeb sellega jäätmete jälgitavuse ahel ning jäätmearuannete analüüsimise ja keskkonnajärelevalve käigus on tekkinud olukordi, kus jäätmevood jäävad seetõttu lõpuni tuvastamata. Selleks, et tagada jäätmete liikumise läbipaistvus, on oluline, et ka jäätmete edasimüüjad esitaksid sarnaselt jäätmete vedajatele oma jäätmealase tegevuse andmed jäätmeveo saatekirjadel.

Enne veo algust saatekirja koostamise nõuet ei kohaldata füüsilise isiku suhtes kodumajapidamises tekkivate jäätmete, juriidilise isiku suhtes selle isiku enda tegevuses tekkivate jäätmete ja päästeasutuse suhtes päästetööl kogutud jäätmete üleandmisel jäätmekäitlejale. Sellisel juhul koostab saatekirja jäätmete vastuvõtja hiljemalt kvartaalse aruande esitamisel. Seda võib teha tagantjärele ühe nn koondsaatekirjana, milles kajastuvad nt eelmisel kuul kodumajapidamistest saadud jäätmed ühe kirjena. Kui selliselt vastu võetud jäätmed on kaalumata, siis on nii koondsaatekirja kui ka kvartaalse aruande andmed hinnangulised ja neid tuleb parandada tegevuskohast väljaveo saatekirja alusel pärast seda, kui jäätmed on viidud käitlejale ja fikseeritud nende kaal. Kui jäätmete vastuvõtja kvartaalse aruande esitamiseks jäätmed kaalub, siis ei ole vaja andmeid tagantjärele väljaveo saatekirjade alusel korrigeerida. Lisaks antakse valdkonna eest vastutavale ministrile õigus kehtestada jäätmeveo saatekirja andmekoosseis, sh isiku üldandmed, ning saatekirja koostamise, edastamise ja registreerimise kord. Isiku üldandmete all peetakse silmas isiku nime, isikukoodi ja kontaktandmeid. Tegemist on valdkonnaspetsiifilise küsimusega, mis ei puuduta teiste ministriumite valitsemisala, mistõttu on kohane anda volitus ministri määruse kehtestamiseks. Tegemist on korraldusliku ja tehnilise iseloomuga normi kehtestamisega, mistõttu ei ole kohane selle seadusega reguleerimine. Määruses sätestatakse tingimused, millest lähtuvad jäätmete üleandjad, jäätmevedajad, jäätmekäitlejad, Keskkonnaamet ja Keskkonnaagentuur.

JäätSi § 117² lõige 1

Esitatakse uuesti JäätS-i § 117 lõige 4.

JäätSi 11. peatüki pealkiri

Muudetakse JäätSi 11. peatüki pealkirja, kuna haldusjärelevalve lisamisega muutub peatüki reguleerimisala.

JäätSi §-d 119⁷–119⁹ ja põhiseaduspärasuse analüüs

JäätSi § 119⁷

JäätSi täiendatakse §-ga 119⁷ ning sätestatakse valdkondlikus eriseaduses erinorm Vabariigi Valitsuse seaduses (VVS) sätestatud üldnormist ning valdkonna eest vastutava ministriumide valitsemisala asutusele nähakse ette valdkondlik haldusjärelevalve kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse üle.

VVSi § 75¹ sätestab haldusjärelevalve mõiste. VVSi § 75³ lõike 1 järgi teeb kohaliku omavalitsuse üksuste haldusaktide üle järelevalvet Justiitsministeerium. VVSi § 75³ lõigetes 3–11 sätestatud menetlussätteid kohaldatakse juhul, kui järelevalvemenetlust toimetab Rahandusministeerium või valdkondlikus eriseaduses ette nähtud juhul valdkonna eest vastutav ministeerium.⁵⁷

Valdkonna eest vastutav ministeerium teeb valdkondlikku järelevalvet samadel tingimustel, nagu teeb Justiitsministeerium ehk ei ületa järelevalve pädevusraamistikku.

Valdkonnapõhise haldusjärelevalve sätestamine on vajalik, et täita Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2008/98/EÜ⁵⁸ (jäätmee direktiiv) ette nähtud kohustused. Direktiivi artikli 11 lõike 1 teise lõigu järgi peavad liikmesriigid looma liigiti kogumise süsteemid, et edendada kvaliteetset ringlussevõttu; kolmanda lõigu kohaselt seavad liikmesriigid sisse vähemalt paberi, metalli, plasti ja klaasi ning alates 1. jaanuarist 2025 ka tekstiili liigiti kogumise; artikli 22 lõike 2 järgi tuleb alates 2025. aastast olmejäätmeid korduskasutuseks ette valmistada või ringlusse võtta vähemalt 55%, viie aasta pärast juba 60% ning 2035. aastaks peab olema ringlussevõtt suurenenud 65%-ni.

Jäätmehoolduse, sh liigiti kogumise korraldamine on Eesti õiguses kohaliku omavalitsuse üksuse vastutusalas, n.õ tema olemuslikud ülesanded (KOKS § 6 lg 1; jäätmeseadus § 12 lg 2; § 31 lg 1; lg 1 astmes 1; lg-d 3 ja 4). Eelnõuga on kavandatud kohaliku omavalitsuse üksusele kohustus tagada jäätmete liigiti kogumise sihtarv (§ 136³ lg 5).

Riigikontroll on 12.12.2016 aruandes „Riigi ja kohalike omavalitsuste tegevus olmejäätmete kogumisel ja taaskasutusse suunamisel“⁵⁹ Riigikogule märkinud, et enamikus omavalitsustes ei kontrollita sisuliselt, kas on teada kõik jäätmete tekitajad, kas jäätmeid sorditakse, kas kõik jäätmed antakse üle jäätmekäitlejale, kas neid kogutakse liigiti ning kas jäätmevedajad täidavad omavalitsuste kehtestatud reegleid.

Euroopa Komisjon on koostanud 08.06.2023 aruande Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele, milles tehakse kindlaks liikmesriigid, kelle puhul on ohus 2025. aastaks püstitatud olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu eesmärgi, 2025. aastaks seatud pakendijäätmete ringlussevõtu eesmärgi ning 2035. aastaks võetud jäätmete prügilasse ladestamise vähendamise eesmärgi saavutamine.⁶⁰ Aruande punktis 3 märgitakse, et Euroopa Keskkonnaameti hinnangu kohaselt **on oht, et Eesti ei saavuta 2025. aastaks seatud olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu eesmäärke.** Aruande punktis 4 märgitakse, et korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu olulised eeltingimused on kõrge kogumismäär ja liigiti kogumise kvaliteet; sellele võivad tõhusalt kaasa aidata jäätmete kohustusliku liigiti kogumise eesmärgid kohaliku omavalitsuse tasandil. Nende kasutamine peaks põhinema stiimulitel ja aruandekohustusel (nt võib luua nende eesmärkide saavutamisest sõltuva rahalise premeerimise ja karistamise süsteemi).

⁵⁷ Maavalitsuste tegevuse lõpetamise tõttu Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse 432 SE seletuskiri, lk 20–21.

⁵⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0098&qid=1715627174693>.

⁵⁹ <https://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/942/View/Docs/amid/557/language/et-EE/Default.aspx>.

⁶⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0304&qid=1717422315157>.

Õiguskantsler on 24.01.2022 märgukirjas „Keskkonnaameti halduspraktika kooskõla hea halduse tavaga, olmejäätmete sortimine“⁶¹ märkinud, et teadaolevalt puudub riigil praegu majanduslik plaan ja õigusraamistik, mis sunniks kohalikke omavalitsusi rohkem hoolitsema selle eest, et jäätmeid oleks mugav ja tulemuslik liigiti koguda ja ära anda. Sellise plaani ja raamistiku loomine on aga riigi võimalus ja ülesanne. Probleemile on tähelepanu juhtinud ka Maailmapank.

Euroopa Kohus selgitab 12.12.2013 otsuses kohtuasjas C-425/12, punkt 34, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt on liikmesriigi kohustus võtta kõik vajalikud meetmed direktiivis ette nähtud tulemuse saavutamiseks kohustus, mis on kehtestatud ELTLi artikli 288 lõikega 3⁶² ja direktiivi enesega. See kohustus on siduv liikmesriikide kõigi asutuste suhtes (vt 18. detsembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C 129/96: Inter-Environnement Wallonie, EKL 1997, lk I-7411, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika) ning üksuste suhtes, kellele on tehtud ülesandeks osutada avalikku teenust ja kellel on selleks laiad volitused.

Seetõttu on seadusandja andnud kohaliku omavalitsuse üksusele jäätmehoolduse korraldamisel vastutava rolli ning kohalikud omavalitsused koos riigiga on seotud kohustusega rakendada meetmeid jäätmedirektiivi sätete täieliku rakendamise eest selle toime täielikuks saavutamiseks. Euroopa Komisjoni 08.06.2023 aruande kohaselt esineb risk, et jäätmedirektiivi eesmärged, sh sihtarvude saavutamise ning keskkonna ja inimese tervise kaitse eesmärged ei ole võimalik ellu viia.

Direktiivide täitmist jälgib EL ning mittenõuetekohase täitmisega võib kaasneda Eestile märkimisväärne kahju. Eesti Vabariik on PSi § 2 lõike 2 kohaselt riiklikult korralduselt ühtne riik, mille territooriumi haldusjaotuse sätestab seadus. Kohaliku omavalitsuse üksused tegutsevad riigi tasandiga samas ruumis nii faktiliselt kui ka õiguslikult. Nad on osa avalikust sektorist ja avaliku võimu teostamise süsteemist, kelle tegevuse vastu avalike vahendite kasutamisel on rahval nii riigivõimu kandjana kui ka kohaliku kogukonna esindajana põhjendatud huvi. Riigi huvi kohaliku omavalitsuse üksuste õiguspärase tegevuse vastu on seotud ka asjaoluga, et nende üksuste eelarved on osa riigieelarve süsteemist ning nad mõjutavad oma tegevusega ka riigi majanduslikku seisundit. Ka kohaliku omavalitsuse üksustele laieneb seaduslikkuse põhimõte (PS § 3 lg 1), mille kohaselt peavad nad oma võimu teostamisel lähtuma põhiseadusest ja nii riigi kui ka endi kehtestatud õigusaktidest.⁶³

Lõikega 1 antakse Kliimaministeeriumi valitsemisala asutusele Keskkonnaametile (KeA) haldusjärelevalve pädevus kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuse üle.

Haldusjärelevalve õiguse andmine KeAle on võimalik ega too kaasa põhimõttelisi muudatusi tema töökorralduses. Õigus kontrollida seadusega kohaliku omavalitsuse üksusele pandud või omavalitsusüksuse enda halduslepinguga võetud keskkonnakaitse- ja -kasutusega seotud ülesannete täitmine on sätestatud juba keskkonnajärelevalve seaduse § 7 lõikes 1. Samas on praegune kohati vähene kontroll tingitud õigusaktides sätestatu ebakonkreetsusest, mis annab võimaluse õigusnorme mitmeti tõlgendada. Seega valdkonnapõhine järelevalvemenetlus on kasutusel, kuid haldusjärelevalve õiguse andmisega KeAle tegevused konkretiseeruvad ja on üheselt mõistetavad.⁶⁴

⁶¹https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Keskkonnaameti%20halduspraktika%20koosk%C3%B5la%20hea%20halduse%20tavaga%20olmej%C3%A4tmete%20sortimine.pdf.

⁶² ELTL art 288 lg 3 järgi direktiiv on saavutatava tulemuse seisukohalt siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>.

⁶³ RK 3-4-1-17-08 p 46.

⁶⁴ Riigil on riikliku järelevalve süsteemi kehtestamisel lai otsustusvabadus, mis võimaldab vajadusel luua seaduslikkuse kontrollimiseks ka osaliselt dubleeriva riikliku järelevalve süsteemi (RK 3-3-1-97-09⁶⁴ p. 16).

Lõikega 2 sätestatakse haldusjärelevalve eesmärk.

Haldusjärelevalve eesmärk on avaliku huvi kaitse.⁶⁵ Haldusjärelevalve hõlmab üksnes haldusakte, millel on avalik-õiguslik ja regulatiivne iseloom ning välismõju.⁶⁶

Järelevalve eesmärk on tuvastada, kas kohaliku omavalitsuse üksuse tegevus jäätmehoolduse korraldamisel, eelkõige jäätmete liigiti kogumise sihtarvu saavutamisel on õiguspärane ega riku avalikku huvi. Mõlemad eeldused peavad esinema korraga. Järelevalve ei võimalda hinnata haldusakti otstarbekust.⁶⁷ Ehk haldusjärelevalve eesmärk on selgitada õiguspärasuse kontrolli käigus, kas kohaliku omavalitsuse üksus järgib seaduslikkuse põhimõtet, sest see omakorda aitab saavutada jäätmehoolduse korraldamise kvaliteedi ja tulemuslikkuse (täidetud on liigiti kogutud jäätmete sihtarv).

Kuivõrd haldusjärelevalve esmane eesmärk on tagada liigiti kogutud jäätmete sihtarvu saavutamine, tuleb haldusjärelevalvajal kontrollida KOVi tegevusi järgmistes valdkondades:

- liigiti kogutud olmejäätmete sihtarvu saavutamist;
- jäätmekava;
- jäätmehoolduseeskirja;
- korraldatud jäätmevedu;
- korraldatud jäätmekäitlust;
- jäätmejaama teenust;
- jäätmealast teavitust ja nõustamist.

JäätSi § 119⁸ sätestab haldusjärelevalve teostaja pädevuse.

Lõikega 1 sätestatakse KeA õigus haldusjärelevalve käigus kontrollida jäätmeseadusest ja selle alusel antud õigusaktidest tulevate kohustuste täitmist ning määratakse loetelu kontrollitavatest tegevusvaldkondadest:

- liigiti kogutud olmejäätmete sihtarvu saavutamine;
- jäätmekava (kas kava sisaldab sihtarvu saavutamiseks vajalike tegevuste analüüsi ja rahastamist; kui KOV on teinud JäätSi § 31 lõike 6 alusel erandi, siis selle põhjendus; kas KOV on planeerinud "mugavad, motiveerivad ja kulutõhusad" liigiti kogumise võimalused; kas jäätmehoolduse korraldamiseks on planeeritud piisav rahastus);
- jäätmehoolduseeskiri (kas jäätmehoolduseeskiri vastab jäätmeseadusele ja keskkonnaministri 03.06.2022 määrusele nr 28⁶⁸);
- korraldatud jäätmevedu (kas korraldatud jäätmeveoga liitmine ning jäätmeseaduses ja pakendiseaduses määratud jäätmeliikide üleandmine on tagatud, kas jäätmeveost vabastuse andmine vastab jäätmeseaduse nõuetele);
- korraldatud jäätmekäitlus (kas käitlusteenuse riigihange vastab jäätmeseaduse nõuetele);
- jäätmejaama teenus (kas jäätmejaama teenus vastab keskkonnaministri 03.06.2022 määrusele nr 28);
- jäätmealane teavitus, nõustamine (kas jäätmealane teave ja nõustamine on jäätmevaldajatele kättesaadav).

⁶⁵ <https://pohiseadus.ee/sisu/3645>, § 160, p 5.

⁶⁶ https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2023/06/KOV-j%C3%A4relevalve-ja-n%C3%B5ustamispraktika-%C3%BCleuvaade_2021_2022.pdf.

⁶⁷ https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2023/06/KOV-j%C3%A4relevalve-ja-n%C3%B5ustamispraktika-%C3%BCleuvaade_2021_2022.pdf.

⁶⁸ Keskkonnaministri 03.06.2022 määrus nr 28 Olmejäätmete liigiti kogumise ja sortimise nõuded ja kord ning sorditud jäätmete liigitamise alused.

Valitud tegevused on kriitilise tähtsusega jäätmehoolduse korraldamisel ning nende tegevuste nõuetekohane täitmata jätmine mõjutab suuresti jäätmehooldussüsteemi toimivust ja sellest tulenevalt laiemalt ka keskkonna- ja tervisekaitset.

Olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu saavutamine on seotud nii riiklike kui EL alaste keskkonnanäesmärkide saavutamise ja jäätmedirektiiv näeb ette konkreetsed sihtarvud liikmesriigile ning KOV on keskne roll nende eesmärkide saavutamisel. Sihtarvu täitmata jätmise võib tuua kaasa rikkumismenetluse ja trahvid.

KOV jäätmekava on KOV jäätmehoolduseeskirja koostamiseks vajalik arengudokument. Jäätmekavade koostamise nõue tuleneb jäätmete raamdirektiivist 2008/98 art 28 ning EL nõuab jäätmekorralduste tulemuste jälgimist ja aruandlust kogu riigi territooriumi kohta. Jäätmekava ja jäätmehoolduseeskiri on oluline, kuivõrd need on strateegilised dokumendid, mis määravad KOV jäätmehoolduse korraldamise alused ja suunad. Jäätmekava ja jäätmehoolduseeskirja kehtestamise nõuded peavad sh kooskõlas olema EL jäätmehoolduseesmärkidega ning need on otseselt seotud kohaliku kogukonna elukvaliteediga.

Korraldatud jäätmeveo korraldamine on KOV keskne ülesanne, mis tagab jäätmehooldussüsteemi tõhusa toimivuse. Sellega tagatakse, et jäätmed jõuavad õigesse kohta, mitte keskkonda. Kõik jäätmevaldajad peavad olema süsteemi osa, et tagada jäätmete nõuetekohane ülevõtmine ja kulude kandmine. Jäätmevaldaja vabastamine toimub piiratud juhtudel. Koguda tuleb eri jäätmeliike.

Jäätmejaamade töö vastavus seaduse nõuetele on oluline, et tagada jäätmevaldajatelt jäätmete vastuvõtmine, mitte nende keskkonda ladustamine ning ringlussevõtu ja taaskasutuse sihtarvude täitmine.

Jäätmealase teabe levitamine ja jäätmealane nõustamine tagab, et jäätmevaldajad teavad oma kohustusi ning ei tee vigu, mis takistavad jäätmehoolduse eesmärkide saavutamist. Teadlikkus edendab jäätmete liigiti kogumist, jäätmete vähendamist, suurendab ringlussevõetavate jäätmete hulka ja vähendab segaolmejäätmete mahtu ning jäätmete ebaseaduslikku ladestamist.:

Lõikes 2 sätestatakse meetmed, mida saab konkreetse haldusjärelvalve käigus rakendada.

Haldusjärelvalve üldsätted on VVSi § 75³ lõigetes 3–11. Kui eriseadus näeb ette teistsuguse menetluskorra, kohaldatakse eriseaduse sätteid. Seega kohaldatakse KeA tehtavale haldusjärelvalvele VVSi § 75³ lõigetes 3–11 sätestatud menetluskord jäätmeseaduses sätestatud erisustega.⁶⁹

Nii sätestab VVSi § 75³ lõige 3, et valdkonna eest vastutaval ministril või tema volitatud ametnikul on õigus nõuda omavalitsusüksustelt nende jõustunud õigusaktide ära kirju, mis tuleb neil esitada hiljemalt seitsmendal päeval pärast asjakohase nõude saamist.

Kui haldusjärelvalvaja leiab, et kohaliku omavalitsuse üksuse haldusakt või selle andmata jätmise on õigusvastane ja rikub avalikku huvi, võib ta 30 tööpäeva jooksul haldusakti andmisest või sellest keeldumisest teadasaamisest arvates teha kirjaliku ettepaneku tunnistada haldusakt kehtetuks, viia see õigusnormidega vastavusse või anda nõutav haldusakt välja (VVS § 75³ lg 4).

⁶⁹ Maavalitsuste tegevuse lõpetamise tõttu Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse 432 SE seletuskiri, lk 21.

Kui omavalitsus ei ole 30 tööpäeva jooksul pärast ministrilt kirjaliku ettepaneku saamist haldusakti kehtetuks tunnistanud, seda õigusnormidega kooskõlla viinud, nõutavat haldusakti andnud või haldusakti tagajärgede kõrvaldamist otsustanud, võib minister esitada protesti halduskohtule. Protesti ei saa esitada pärast kolme aasta möödumist haldusakti andmisest arvates või haldusakti andmisest või toimingute tegemisest keeldumisest arvates (VVS § 75³ lg 8).

Kui haldusjärelevalvaja avastab, et omavalitsusüksus on vallanud, kasutanud või käsutanud riigivara ebaseaduslikult või ebaotstarbekalt, teeb ta Riigikontrollile või uurimis- või muule pädevale asutusele ettekande ning edastab koos ettekandega ka tema käsutuses olevad seda tõendavad dokumendid ja muud materjalid (VVS § 75³ lg 10).

Valdkonna eest vastutaval ministril või tema volitatud ametnikul on õigus kontrollida seadusega kohaliku omavalitsuse üksusele pandud või kohaliku omavalitsuse üksuse poolt halduslepinguga võetud riikliku ülesande täitmist (VVS § 75³ lg 11).

VVS-i §-s 75³ sätestatud protestiga seotut reguleerib halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) 25. peatükk. HKMS-i § 6 lõike 1 kohaselt loetakse haldusaktiks haldusakt haldusmenetluse seaduse (HMS) § 51 tähenduses, haldusleping HMS-i § 95 tähenduses, samuti üksikjuhtumit reguleeriv halduse siseakt.⁷⁰ Järelevalvealusteks haldusaktideks (HMS § 51) on ka osa- ja eelhaldusaktid (§ 52). Lisaks volikogu otsustele ja valitsuse korraldustele laieneb järelevalve ka muudele haldusaktidele (valitsuse struktuuriüksused, asutused).⁷¹

Haldusjärelevalve KOVI üle on haldusmenetlus (<https://www.riigikohus.ee/lahendid?asjaNr=3-3-1-38-04>, p 9; N. Parrest. Täidesaatva võimu kontroll iseenda üle. <https://www.juridica.ee/jump.php?year=2016&pg=385>). Õigusriigi printsiibist (PS § 10) tulenevalt tehakse järelevalvet ranges vastavuses halduse seaduslikkuse nõudega, milles on õiguskaitse taganud sõltumatud kohtud (PS § 10 komm-d; vt ka PS §-d 13–15). Nii näeb HMS ette haldusaktide ja -toimingute vaidlustamise vaidmenetluses (§ 71) ja õiguse edasi kaevata (kui vaie jäi rahuldamata või isiku õigusi vaidmenetluses rikuti) halduskohtusse HKMS-is sätestatud tingimustel ja korras (HMS § 87 lg 1). Kui seadus ei sätesta otseselt teisiti, on vaide esitamine enne kohtumenetlust vabatahtlik. Vaide esitamine on HMS-i kohaselt võimalik ka haldusjärelevalve korras antud haldusakti või sooritatud toimingute peale.⁷²

Lisaks neile meetmetele võib eriseadusest tuleneda teisi meetmeid, mida saab lisaks VVS-is sätestatud rakendada konkreetsetes haldusjärelevalvetes.

Nii sätestatakse jäätmeseaduses haldusjärelevalvajale õigus:

- 1) tutvuda kohaliku omavalitsuse üksuse käsutuses olevate tõendite ja andmetega, mille alusel on võimalik kindlaks teha haldusjärelevalve teostaja ülesannete täitmiseks olulised asjaolud, saada nendest ära kirju.
- 2) saada kohaliku omavalitsuse üksuse juhtorganilt seletusi;
- 3) saada kohaliku omavalitsuse üksuselt teavet õigusaktide ja jäätmehoolduseks eraldatud sihtotstarbeliste vahendite rakendamise kohta;
- 4) teha kohaliku omavalitsuse üksusele ettepanekuid tegevuse parandamiseks. Märgitud meetme alla sobivad ka KeA ettepanekud jäätmehoolduse arendamiseks eraldatud toetuste taotlemiseks ning kaasabi taotluse esitamisel.

⁷⁰ https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2023/06/KOV-j%C3%A4relevalve-ja-n%C3%B5ustamispraktika-%C3%BCleuvaade_2021_2022.pdf, lk 6.

⁷¹ <https://pohiseadus.ee/sisu/3645>, § 160, p 5.

⁷² <https://pohiseadus.ee/sisu/3645>, § 160, p 5.

5) teha kohaliku omavalitsuse üksusele ettekirjutusi seadusega ja selle alusel kehtestatud õigusaktidega sätestatud nõuete rikkumise ennetamiseks või lõpetamiseks, edasiste rikkumiste ärahoidmiseks ja rikkumisega tekitatud tagajärgede kõrvaldamiseks. Punktiga 5 antakse haldusjärelevalvajale õigus teise haldusekandja kontrollimisel teha ettekirjutusi, mille täitmata jätmise korral on ATSS-is sätestatud korras rakendatava sunniraha ülemäär 9600 eurot (VVS § 75¹ lg 4). Nii näiteks on haldusjärelevalve menetluse kontrolliese kohaliku omavalitsuse otsustus (haldusakt) korraldatud jäätmeeveost vabastamise ja mittevabastamise kohta. Haldusaktis peab olema selgesõnaliselt äratuntav, kuidas kohalik omavalitsus jõudis veendumusele, et kinnistul ei elata või kinnistut ei kasutata. Samuti kuuluvad haldusjärelevalve menetluses kontrollimise alla korraldatud jäätmeeveo teenuste riigihanke alusdokumendid. Kui hankedokumentide tehnilises kirjelduses puuduvad jäätmeseaduses nõutavad andmed, on KeAl õigus nõuda hankedokumentide seadusega vastavusse viimist haldusjärelevalve käigus. 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. Haldusjärelevalve käigus saab samuti ettekirjutusega õigusrikkumist tõrjuda ja kohustada omavalitsusüksust tegema vajalikke toiminguid, mis ennetavad rikkumisi, või nõuda juba toimunud rikkumise lõpetamist. Selleks on näiteks jäätmete liigiti kogumise sihtarvu saavutamine/mitte saavutamine.

Lõikes 3 sätestatakse, et esmajoones keskendub haldusjärelevalve nende KOVide tegevuse kontrollimisele, kellel on raskusi liigiti kogumise sihtarvu saavutamise ja saavutamise. Vastavad andmed kogub ja avaldab oma veebilehel Keskkonnaagentuur.

JäätSi §-s 119⁹ reguleeritakse ettekirjutuse andmist ja selle täitmata jätmist. Enne ettekirjutuse tegemist nõustab KeA konkreetseid kohaliku omavalitsuse üksusi, lähtudes muuhulgas § 119⁷ lõike 2 selgituse juures märgitud aspektidest.

Lõikes 1 sätestatakse ettekirjutuses sisalduvad andmed.

Lõikes 2 sätestatakse ettekirjutuse täitmata jätmise tagajärg, milleks on sunniraha.

Lõikes 3 sätestatakse sunniraha ülemäär, mis on 9600 eurot (VVS § 75¹ lg 4). Sunniraha on vahend, mis peaks motiveerima isikut talle tehtud ettekirjutust vabatahtlikult täitma. Riigikontrolli 2016. aasta aruandes „Riigi ja kohalike omavalitsuste tegevus olmejäätmete kogumisel ja taaskasutusse suunamisel“ on selgelt välja toodud, et enamikus omavalitsustes ei kontrollita sisuliselt, kas on teada kõik jäätmekäitajad, kas jäätmekäitajate loetelusse sorditakse, kas kõik jäätmekäitajad on loetelusse võetud, kas neid kogutakse liigiti ja kas jäätmekäitajad täidavad omavalitsuste kehtestatud reegleid. Samas on KOVi tegevusega seotud jäätmekäitajate tegevuse tulenevate kohustuste täitmine.

Euroopa Kohus selgitas oma 12.12.2013 otsuses kohtuasja C-425/12 punktis 34, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt on liikmesriigi kohustus võtta kõik vajalikud meetmed direktiivis ette nähtud tulemuse saavutamiseks siduv kohustus, mis on kehtestatud ELTL artikli 288 lõikega 3⁷³ ja direktiivi enesega. See kohustus võtta kõik üld- ja üksikmeetmed on siduv liikmesriikide kõigi asutuste suhtes (vt 18. detsembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C129/96: Inter-Environnement Wallonie, EKL 1997, lk I7411, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika) ning üksuste suhtes, kellele on tehtud ülesandeks osutada avalikku teenust ja kellel on selleks laiad volitused.

⁷³ ELTL art 288 lg 3 järgi direktiiv on saavutatava tulemuse seisukohalt siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>.

Jäätmehoolduse korraldamine, sh liigiti kogumise korraldamine, on Eesti õiguses kohaliku omavalitsuse üksuse vastutusallas, n-ö tema olemuslikud ülesanded (KOKS § 6 lg 1; JäätS § 12 lg 2; § 31 lg 1; lg 1¹, lg-d 3 ja 4). Eelnõuga kavandatakse seada KOV ülesandeks ka liigiti kogumise sihtarvu saavutamine oma territooriumil kogutud olmejäätmete massi põhjal (eelnõukohase § 136³ lõige 5).

Seega seadusandja on KOVi üksusele andnud jäätmehoolduse korraldamisel vastutava rolli, seega on KOViid koos riigiga seotud kohustusega rakendada meetmeid jäätmedirektiivi sätete täielikuks rakendamiseks selle toime täielikuks saavutamiseks. Direktiivide täitmist jälgib EL ning mittenõuetekohase täitmisega võib kaasneda Eestile märkimisväärne kahju. Tõenäosus, et rikkumismenetlus algatatakse on kõrge, kuna keskkonnalased rikkumised on Komisjoni kõrgendatud tähelepanu all. Euroopa Komisjon on koostanud 08.06.2023 Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus-ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele aruande, milles tehakse kindlaks liikmesriigid, kellel on ohus 2025. aastaks püstitatud olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu eesmärgi, 2025. aastaks seatud pakendijäätmete ringlussevõtu eesmärgi ning 2035. aastaks võetud jäätmete prügilasse ladestamise vähendamise eesmärgi saavutamine.⁷⁴ Aruande punktis 3 märgitakse, et Euroopa Keskkonnaameti hinnangu kohaselt on oht, et Eesti ei saavuta 2025. aastaks seatud olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu eesmäärke.

Seega on viidatud aruanne juba näidanud, et Eesti on Komisjoni tähelepanu all. Samas saab Eesti rikkumise riski vähendada, kui eelnõuga kavandatud meetmed võetakse täies mahus kasutusele. Sunniraha suurus motiveerib KOVi oma tegevusi jäätmehoolduse korraldamisel tõhustama ning jäätmedirektiivist tulenevat eesmärki täitma. Sunniraha võib rakendada alates 1. jaanuarist 2031.

Üleminekuaja pikkuse määramisel on võetud arvesse, et omavalitsuste korraldatud jäätmeveo hankelepingud sõlmitakse praegu kuni viieks aastaks. 2024. aastal sõlmitud hankelepingud võivad kehtida kuni 2030. aasta lõpuni. Korraldatud jäätmevedu on KOVis üks jäätmete liigiti kogumise põhilisi tööriistu ning kui jäätmeveoga ei ole hõlmatud piisavalt jäätmeliike, võib KOVil olla sihtarvu saavutamine raskendatud. Samuti on arvesse võetud jäätmeandmete digiteerimise protsessi. 2026. aastaks minnakse üle reaalamajanduse loogikast lähtuvale jäätmearuandlusele. Tänu sellele paraneb oluliselt jäätmeandmete kvaliteet, sh omavalitsuste kaupa andmed selle kohta, kui palju jäätmeid koguti ja kellele need üle anti. Praegused jäätmeandmed ei ole piisavalt täpsed selleks, et hinnata olmejäätmete liigiti kogumise määra kohalikes omavalitsustes. Keskkonnaagentuur tegi asjakohase analüüsi aastatel 2023-2024 ning jõudis järeldusele, et jäätmearuandluse alusel võib liigiti kogumise taseme KOVide kaupa hindamine anda eksitava tulemuse (nt kui inimene viib oma jäätmed teise KOVi jäätmejaama ja vastuvõtja ei registreeri jäätmete tegelikku tekkekohta, vaid märgib KOVi, kus jäätmed vastu võeti).

Enne ettekirjutuse ja sunniraha rakendamist nõustab Keskkonnaamet omavalitsusüksust ning annab soovitusi jäätmete liigiti kogumise paremaks korraldamiseks.

Eelnõuga kavandatud JäätSi §-de 119⁷–119⁹ vastavus põhiseadusele

Kohaliku omavalitsuse üksuste enesekorraldusõigus tähendab PSi § 154 lõike 1 kohaselt õigust seaduste alusel iseseisvalt otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi. Selle õiguse põhisisu on kohaliku omavalitsuse otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel (RKPKJ 16. jaanuari 2007. aasta otsus kohtuasjas nr 3-4-1-9-06, punkt 22) ehk

⁷⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0304&qid=1717422315157>.

õigus otsustada, kas, millal ja kuidas kohaliku elu küsimusi lahendada. PSi § 160 sätestab, et kohaliku omavalitsuse korralduse ja järelevalve selle üle sätestab seadus.

Samu põhimõtteid kannavad ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (EKOH) artikli 4 lõike 1 esimene lause ja lõike 4 teine lause. Seega viidatud sätted rõhutavad seadusandja pädevust reguleerida kohaliku omavalitsuse üksuse korraldust ja järelevalvet selle üle ning on samas põhiseaduslikud volitusnormid kohaliku omavalitsuse üksuse garantii piiramiseks.

Kohaliku omavalitsuse üksuse üle kehtestatava järelevalve ulatuse, viiside ja tegija valikul on seadusandjal tema üldisest seadusandlikust pädevusest (PS § 65 p 1) suur otsustusvabadus (<https://www.riigikohus.ee/lahendid?asjaNr=3-4-1-17-08>). Koostoimes EKOH artikliga 8 järeldeb sätte osast „ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus“, et:

- 1) riigil on õigus teostada järelevalvet omavalitsusüksuste tegevuse üle (EKOH art 8 lg 1);
- 2) järelevalve juhud, tingimused ja kord sätestatakse seadusega (EKOH art 8 lg 1);
- 3) järelevalve eesmärk on üldjuhul vaid õiguspärasuse tagamine, tegevuse kooskõla seaduste ja konstitutsiooniliste põhimõtetega (EKOH art 8 lg 2, vrd PS § 139 lg 1 ning § 133 p-d 3 ja 4);
- 4) järelevalve peab olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega (PS § 11), st järelevalve sekkumise ulatus ning viisid peavad olema tasakaalus kaitstavate avalike huvide tähtsusega (EKOH art 8 lg 3).⁷⁵

Jäätmedirektiivi üldeesmärk on luua õiguslik raamistik jäätmete käitlemiseks ELis ning kaitsta keskkonda ja inimeste tervist, tõstes esile nõuetekohase jäätmekäitluse, taaskasutuse ja ringlussevõtu tähtsust, et vähendada ressursside kasutamise üldmõju ja suurendada sellise kasutamise tõhusust. Nii peavad jäätmedirektiivi artikli 11 lõike 1 teise lõigu kohaselt liikmesriigid looma liigiti kogumise süsteemid, et edendada kvaliteetset ringlussevõttu; kolmanda lõigu kohaselt seavad liikmesriigid sisse vähemalt paberi, metalli, plasti ja klaasi ning alates 1. jaanuarist 2025 ka tekstiili liigiti kogumise; artikli 22 lõike 1 kohaselt tagavad liikmesriigid, et hiljemalt 31. detsembril 2023 biojätmed kas eraldatakse ja võetakse tekkekohal ringlusse või neid kogutakse eraldi ega segata muud liiki jäätmetega; sama artikli lõike 2 järgi tuleb alates 2025. aastast olmejäätmeid korduskasutuseks ette valmistada või ringlusse võtta vähemalt 55%, viie aasta pärast juba 60% ning 2035. aastaks peab olema ringlussevõtt suurenenud 65%-ni.

Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on sätestatud KOKSi § 6 lõigetes 1 ja 2. KOKSi § 6 lõike 1 kohaselt on omavalitsusüksuse ülesanne korraldada vallas või linnas jäätmehooldust. Märgitud valdkonda reguleeritakse täpsemalt eriseadustega (jäätmeseaduse § 12 lg 2; § 31 lg 1; lg 1¹; lg-d 3 ja 4). Eelnõuga on kavandatud seada KOVi ülesandeks ka liigiti kogumise sihtarvu saavutamine (§ 136³ lõiked 5 ja 6).

Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on sellised ülesanded, mille täitmist riik suurest avalikust huvist tulenevalt kohalikult omavalitsuselt nõuab. Kohalik omavalitsus on kohustuslike omavalitsuslike ülesannete puhul vaba otsustama üksnes seda, kuidas ülesannet täita, mitte aga seda, kas seda teha.⁷⁶

Euroopa Komisjon on koostanud 08.06.2023 aruande Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele, milles tehakse kindlaks liikmesriigid, kelle puhul on ohus 2025. aastaks püstitatud olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu eesmärgi, 2025. aastaks seatud pakendijäätmete ringlussevõtu eesmärgi ning 2035. aastaks võetud jäätmete prügilasse ladestamise vähendamise

⁷⁵ <https://pohiseadus.ee/sisu/3645>, p 4.

⁷⁶ V. Olle. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. Juridica 2002, nr 8, lk 525.

eesmärgi saavutamine.⁷⁷ Aruande punktis 3 märgitakse, et Euroopa Keskkonnaameti hinnangu kohaselt **on oht, et Eesti ei saavuta 2025. aastaks seatud olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu eesmäärke**. Aruande punktis 4 märgitakse, et korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu olulised eeltingimused on suur kogumismäär ja liigiti kogumise kvaliteet; sellele võivad tõhusalt kaasa aidata jäätmete kohustusliku liigiti kogumise eesmärgid kohaliku omavalitsuse tasandil. Nende kasutamine peaks põhinema stiimulitel ja aruandekohustusel (nt võib luua nende eesmärkide saavutamiseks sõltuva rahalise premeerimise ja karistamise süsteemi).

Euroopa Kohus oma 12.12.2013 otsuses kohtuasjas C-425/12 (punkt 34) selgitab, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt on liikmesriigi kohustus võtta kõik vajalikud meetmed direktiivis ette nähtud tulemuse saavutamiseks siduv kohustus, mis on kehtestatud ELTLi artikli 288 lõikega 3⁷⁸ ja direktiivi enesega. See kohustus võtta kõik üld- ja üksikmeetmed on siduv liikmesriikide kõigi asutuste suhtes (vt 18. detsembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-129/96: Inter-Environnement Wallonie, EKL 1997, lk I-7411, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika) ning üksuste suhtes, kellele on tehtud ülesandeks osutada avalikku teenust ja kellel on selleks laiad volitused.

Selleks, et eelnimetatud sihttasemed saavutada, tuleb omavalitsusüksustel senisest rangemalt suhtuda olmejäätmete liigiti kogumise süsteemide arendamisse. Euroopa Komisjoni 08.06.2023 aruande kohaselt esineb risk, et jäätmedirektiivi, sh sihtarvude saavutamise ja sellest tulenevat keskkonna ja inimese tervise kaitse eesmäärke ei ole võimalik ellu viia. Direktiivide täitmist jälgib EL ning mittenõuetekohase täitmisega võib kaasneda Eestile märkimisväärne kahju. Eesti Vabariik on PSi § 2 lõike 2 kohaselt riiklikult korralduselt ühtne riik, mille territooriumi haldusjaotuse sätestab seadus. Kohaliku omavalitsuse üksused tegutsevad riigi tasandiga samas ruumis nii faktiliselt kui ka õiguslikult. Need on osa avalikust sektorist ja avaliku võimu teostamise süsteemist ning nende tegevuse vastu avalike vahendite kasutamisel on rahval nii riigivõimu kandjana kui ka kohaliku kogukonna esindajana põhjendatud huvi. Riigi huvi kohaliku omavalitsuse üksuste õiguspärase tegevuse vastu on seotud ka asjaoluga, et need üksused on osa riigieelarve süsteemist ning mõjutavad oma tegevusega ka riigi majanduslikku seisundit. Ka kohaliku omavalitsuse üksustele laieneb seaduslikkuse põhimõte (PS § 3 lõige 1), mille kohaselt peavad nad oma võimu teostamisel lähtuma põhiseadusest ja nii riigi kui ka endi kehtestatud õigusaktidest.⁷⁹

Riigikontroll 2016. aasta aruandes „Riigi ja kohalike omavalitsuste tegevus olmejäätmete kogumisel ja taaskasutusse suunamisel“ on selgelt välja toodud, et enamikus omavalitsustes ei kontrollita sisuliselt, kas on teada kõik jäätmete tekitajad, kas jäätmeid sorditakse, kas kõik jäätmed antakse üle jäätmekäitlejale, kas neid kogutakse liigiti ja kas jäätmevedajad täidavad omavalitsuste kehtestatud reegleid.

Haldusjärelevalve õiguse Keskkonnaametile andmine võimaldab kontrolli kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse üle. Täpsemalt seisneb kohaliku omavalitsuse üksuste enesekorraldusõiguse riive haldusjärelevalve sätete alusel toimuva kontrollimisega.

Keskkonnaameti ettepanekud ja ettekirjutus on üks kontrolli tegemise viise.

⁷⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0304&qid=1717422315157>.

⁷⁸ ELTL art 288 lg 3 järgi direktiiv on saavutatava tulemuse seisukohalt siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>.

⁷⁹ RK 3-4-1-17-08 p 46.

Samas KOVide üle teostatava haldusjärelevalve puhul on tegu haldusmenetlusega (vt <https://www.riigikohus.ee/lahendid?asjaNr=3-3-1-38-04>, p 9; N. Parrest. Täidesaatva võimu kontroll iseenda üle. – Juridica 2016, nr 6, lk 385–386). Õigusriigi printsiibist (PS § 10) lähtudes teostatakse järelevalvet ranges vastavuses halduse seaduslikkuse nõudega, milles õiguskaitse on tagatud sõltumatute kohtute poolt (PS § 10 komm-d; vt ka PS §-d 13–15). Nii näeb HMS ette haldusaktide ja -toimingute vaidlustamise vaidmenetluses (§ 71) ja õiguse edasi kaevata (kui vaie jäi rahuldamata või isiku õigusi vaidmenetluses rikuti) halduskohtusse HKMS-s sätestatud tingimustel ja korras (HMS § 87 lg 1). Kui seadus ei sätesta otseselt teisiti, on vaide esitamine enne kohtumenetlust vabatahtlik. Vaide esitamine on HMS kohaselt võimalik ka haldusjärelevalve korras antud haldusakti või sooritatud toimingu peale.⁸⁰

Seega ei saa ettekirjutus kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigust riivata, kuivõrd kohaliku omavalitsuse üksus kui haldusekandja saab oma haldusjärelevalve käigus rikutud õigusi kaitsta vaidmenetluses ja halduskohtumenetluses (HKMS § 16 ja § 44 lg 4).⁸¹ Ka Keskkonnameti ettepanekute mõju, millega antakse soovitusel kohaliku omavalitsuse üksusele tema tegevuse õiguspärasusele ja tulemuslikkusele suunamisel ja nende edasiseks vältimiseks saab olla soodne ja avalikkuse huve arvestav. Kui ettepanek on kohaliku omavalitsuse üksuse arvates põhjendamatu, on tal võimalik esitada vastulause.

Kohaliku omavalitsuse autonoomia ei tähenda kontrollimatust – sellisest arusaamast lähtuvad nii põhiseadus kui ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. Ka kohalik omavalitsus on seotud seaduslikkuse põhimõttega (PS § 3) ning on kohustatud tagama õigusi ja vabadusi (PS § 14).⁸² Riik on kohustatud looma järelevalvemehhanismi, mille ülesanne on kontrollida, kas seadusi järgivad kõigi vastavate normide adressaadid, ka KOVid. Seega on normi adressaatidel kohustus alluda sellisele kontrollile, taluda seda. Sellise talumiskohustusega kaasnev enesekorraldusõiguse riive on näiline.⁸³

Haldusjärelevalve sätestamisel on järgitud põhiseadusest ja seadustest tulenevaid nõudeid ning KeA järgib järelevalve tegemisel hea halduse põhimõtteid, seega on riigi poolt kohalike omavalitsusüksuste tegevuse üle õiguspärasuse kontrollimine kooskõlas põhiseadusega ega too kaasa enesekorraldusõiguse riivet. Ka ei muutu järelevalve ulatus ja järelevalve jääb endiselt valitsusasutuste pädevuseks.⁸⁴ Haldusjärelevalve õigus nähakse ette valdkonna eest vastutava ministeeriumi valitsemisala asutusele – Keskkonnaametile, kes peab valdkondlikku järelevalvet tegema samadel tingimustel, nagu seda teeb Justiitsministeerium – ehk mitte ületama järelevalve pädevusraamistikku. Järelevalvet saab teha vaid haldusakti seaduslikkuse üle ning välistatud on haldusakti andmise otstarbekuse kontroll.

JäätSi § 120⁴

Kuna §-s 120⁴ tuleb teha arvukalt muudatusi, võetakse need muudatused kokku ühe muudatusena, sest vastasel juhul muutuks paragrahv raskesti jälgitavaks. Paragrahvi pealkirja muudetakse sätte sisu järgi, asendades pealkirjas viide ohtlike jätmete vedamisele viitega jätmete vedamisele üldisemalt. Muudetakse juriidiliste isikute maksimaalset karistumäära ohtlike jätmete vedamisel saatekirjata või saatekirja nõudeid rikkudes. Samuti lisatakse lõiked, milles sätestatakse karistused tavajätmete vedamisel saatekirjata või saatekirja nõudeid rikkudes.

⁸⁰ <https://pohiseadus.ee/sisu/3645>, p 5

⁸¹ <https://pohiseadus.ee/sisu/3645>, p 5.

⁸² RK 3-4-1-17-08, p 11.

⁸³ RK 3-4-1-17-08; Kohtunik I. Koomeister'i eriarvamus.

⁸⁴ Maavalitsuste tegevuse lõpetamisest tulenev Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus 432 SE seletuskiri, lk 18 ja 20–21.

Nii tavajäätmete kui ka ohtlike jäätmete vedamisel saatekirjade kasutamine aitab saavutada parema läbipaistvuse ja kontrolli jäätmevoogude üle. Jäätmete liikumise jälgitavus on oluline nii ausa konkurentsi kui ka keskkonnakaitse tagamiseks, kuid samuti jäätmetatistika jaoks. Seetõttu on asjakohane ka vastutussäte rikkumiste kohta, mis puudutavad saatekirja koostamata jätmist või selle koostamise nõuete rikkumist. Saatekirja nõuete rikkumiseks võib näiteks olla olukord, kus saatekirja ei koostata enne veo algust või saatekirjale on kantud valed jäätmekoodid või kogused. Võimalike maksimaalsete karistusmäärade määramisel on arvestatud teisi jäätmeseaduse mitteformaalsete rikkumiste karistusmäärasid, mis kergemate puhul on 100 000 eurot ja raskemate puhul 200 000 eurot. Eesmärk on, et formaalsete nõuete rikkumine ei tooks kaasa sisulisi rikkumisi ja seeläbi võimalikku keskkonnakahju ning ohtu inimeste tervisele.

Lõikega 1 sätestatakse eraisikule tavajäätmete vedamisele jäätmeveo saatekirjata, kui jäätmeveo saatekiri on jäätmeseaduse § 117¹ kohaselt nõutav, või jäätmeseaduse 117¹ lõike 5 alusel kehtestatud jäätmeveo saatekirja nõudeid rikkudes maksimaalseks trahvimääraks 200 trahviühikut. Maksimaalne karistusmäär on kooskõlas teiste jäätmeseaduses kehtestatud vastutusmääradega.

Lõikega 2 sätestatakse juriidilisele isikule tavajäätmete vedamisele jäätmeveo saatekirjata, kui jäätmeveo saatekiri on jäätmeseaduse § 117¹ kohaselt nõutav, või jäätmeseaduse 117¹ lõike 5 alusel kehtestatud jäätmeveo saatekirja nõudeid rikkudes maksimaalseks trahvimääraks 100 000 eurot. Maksimaalne karistusmäär on kooskõlas teiste jäätmeseaduses kehtestatud vastutusmääradega, mis jäävad vahemikku 100 000 kuni 400 000 eurot vastavalt rikkumise raskusastmele. Tavajäätmete saatekirjata vedu on potentsiaalselt väiksema negatiivse mõjuga keskkonnale ja majandusele kui ohtlike jäätmete saatekirjata vedu, seetõttu on tavajäätmete saatekirja rikkumise maksimaalne karistusmäär madalam kui ohtlike jäätmete saatekirja rikkumise maksimaalne karistusmäär. Tegemist on rahatrahvi ülemmääraga ning see ei tähenda automaatselt, et rikkumise eest mõistetav karistus peab olema maksimummääras rakendatud. Küll aga annab see paindliku võimaluse rakendada sellise suurusega rahatrahvi, mis täidaks oma eesmärgi ehk sunniks kohustatud isikut täitma seaduse nõudeid. Rikkumise eest karistust mõistes tuleb arvestada konkreetseid asjaolusid: isiku süüd, kergendavaid ja raskendavaid asjaolusid, eri- ja üldpreventsiooni jne.

Lõikes 3 esitatakse varasem lõige 1 varasemas sõnastuses.

Lõikega 4 esitatakse uuesti varasem lõige 2. Seni kehtinud lõige 2 muudetakse ja sätestatakse juriidiliste isikute puhul maksimaalseks trahvimääraks ohtlike jäätmete vedamisel ilma jäätmeveo saatekirjata, kui jäätmeveo saatekiri on jäätmeseaduse § 117¹ kohaselt nõutav, või jäätmeseaduse 117¹ lõike 5 alusel kehtestatud jäätmeveo saatekirja nõudeid rikkudes 200 000 eurot (varasem maksimaalne trahvimäär oli 32 000 eurot). Uus maksimaalne karistusmäär on kooskõlas teiste jäätmeseaduses kehtestatud vastutusmääradega, mis jäävad vahemikku 100 000 kuni 400 000 eurot vastavalt rikkumise raskusastmele. Maksimaalse karistusmäär puhul on arvestatud, et saatekirjata jäätmevedu, sh ohtlike jäätmete vedu, ei ole sama mõjuga keskkonnale ja majandusele nagu on näiteks jäätmete keskkonda viimine, kus kasum võib olla väga suur, samuti negatiivne mõju keskkonnale ja konkurentstile. Vastavalt jäätmete raamdirektiivile peavad karistused olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. Tegemist on küll rahatrahvi ülemmäär muutmise, kuid see ei tähenda automaatselt, et rikkumise eest mõistetav karistus peab olema maksimummääras rakendatud. Küll aga annab see paindliku võimaluse rakendada sellise suurusega rahatrahvi, mis täidaks oma eesmärgi ehk sunniks kohustatud isikut täitma seaduse nõudeid. Rikkumise eest karistust mõistes tuleb arvestada konkreetseid asjaolusid: isiku süüd, kergendavaid ja raskendavaid asjaolusid, eri- ja üldpreventsiooni jne.

JäätSi § 136³

Eelnõu kohaselt kehtestatakse kõigile omavalitsustele kohustus saavutada oma territooriumil olmejäätmete liigiti kogumise sihtarv. See tähendab, et iga omavalitsus peab hiljemalt seaduse jõustumisel korraldama olmejäätmete liigiti kogumise nii, et tal oleks võimalik saavutada liigiti kogumise sihtmäär. 2026. aastal on olmejäätmete liigiti kogumise sihtmäär 66%, 2027. aastal 67%, 2028. aastal 68% jne kuni 75%-ni alates 2035. aastast. Olmejäätmete liigiti kogumise korraldamine on ka seni olnud kohaliku omavalitsuse ülesanne (JäätS § 31 lg 1), seega tegemist ei ole uue kohustusega.

Lõikega 5 nähakse ette liigiti kogumise tulemuslikkus, mille iga omavalitsus peab saavutama. See on vajalik, kuna jäätmete liigiti kogumine on üldjuhul jäätmete ringlussevõtu eeldus. Seetõttu peab liigiti kogumise tase olema piisavalt kõrge, et riigile kehtivat ringlussevõtu sihtmäära (JäätS § 136³) oleks võimalik tervikuna saavutada. Arvestades, et liigiti kogutud jäätmed võivad sisaldada võõrseid ning et kõik liigiti kogutavad jäätmed ei ole veel ringlusse võetavad, peab liigiti kogumise määr olema ringlussevõtu sihtarvust suurem. Ringlussevõtu sihtarv 2025.a on 55%, 2030.a 60%, ning 2035.a 65%. Eelnõus sätestatakse, et liigiti kogumise sihtarv on 10 protsendipunkti kõrgem vastava aasta ringlussevõtu sihtarvust, kuid kui ringlussevõtu sihtarv muutub iga viie aasta järel 5 protsendipunkti võrra, siis liigiti kogumise sihtarv muutub igal aastal 1 protsendipunkti võrra, et oleks tagatud järjepidev tegevus liigiti kogumise suurendamise nimel.

Liigiti kogumise määra arvutamisel võetakse arvesse neid jäätmeliike, mida arvestatakse alates 2025. aastast ka olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvu täitmise arvutuses. See arvutusmetoodika on alates 2025. aasta kohta andmete esitamisest ühesugune kõigil EL liikmesriikidel ning on esitatud Komisjoni rakendusotsuses (EL) 2019/1004. Sihtarvu saavutamise kohustus rakendub omavalitsustele kohe seaduse jõustumisel. Sihtarvu saavutamata jätmist, selle saavutamise taset või sihtarvu saavutamiseks tehtavaid pingutusi võib riik arvestada ringmajanduse valdkonna toetuste jagamisel omavalitsustele (eelnõukohase § 12 lõike 4 alusel, kuid mitte enne 2031. aastat).

2021, 2022 ja 2023. aastal oli Eesti keskmine olmejäätmete liigiti kogumise tase vastavalt 40, 38 ja 43 protsenti.

Tekkekohas ringlussevõetud biojäätmete arvesse võtmise metoodika on sätestatud Euroopa Komisjoni rakendusotsuse (EL) 2019/1004 II lisas. Selle metoodika kohaldamiseks teeb Keskkonnaagentuur eeluuringu 2025. aastal. Pärast vastava metoodika koostamist arvestatakse liigiti kogutud jäätmete hulka ka tekkekohas liigiti kogutud ja ringlussevõetud (kompostitud) biojäätmed. Sealjuures on oluline, et omavalitsus oleks veendunud, et tekkekohas kompostimine toimub. Tekkekohas kompostitud biojäätmete koguseid ei saa arvesse võtta juhul, kui omavalitsus on jäätmevaldaja lugenud kompostijaks nõ vaikimisi ilma, et jäätmevaldaja ise oleks biojäätmete aastaringsest kompostimisest omavalitsust teavitanud.

Liigiti kogutud jäätmeteks loetakse ka kooskogutud pakendijäätmed (nt kooskogutud klaas-, joogikartong, plast- ja metallpakend).

Sihtarvu saavutamiseks peab KOV looma kasutajasõbralikud jäätmete liigiti kogumise lahendused (kogumisviisid ja taristu). Selleks on omavalitsusel üks olulisemaid tööriistu korraldatud jäätmevedu, millega on võimalik tagada mugav jäätmete liigiti kogumine tekkekohalt. Eelkõige peaks omavalitsus rõhku panema nende jäätmeliikide kogumisele, mille maht on kõige suurem (pakendijäätmed, biojäätmed, vanapaber). Taustsüsteem (avalikud konteinerid, jäätmejaamad, kogumisringid) peaks olema selline, et korraldatud jäätmeveoga hõlmamata liigiti kogutud jäätmete üleandmine poleks jäätmevaldajalt ülemäärast pingutust

nõudev. Omavalitsused peaksid üle vaatama jäätmekäitlussüsteemi tõhususe tervikuna, sh jäätmejaamade kättesaadavuse (jäätmejaamade võrgustiku tihedus, avatus, vastuvõetavate jäätmeliikide loetelu, kokkulepped teiste KOVide jäätmejaamade kasutamiseks), avalike konteinerite asukohad, kogumisringide sageduse jms.

Oluline on üle vaadata ka see, milliseid jäätmeid antakse üle segaolmejäätmetena. Praktikas tuleb ette, et näiteks tootmisettevõtted annavad tootmisjäätmeid või kõrvalsaadusi üle segaolmejäätmetena. Kui tegemist pole aga olmejäätmete definitsiooni (JäätS § 7) alla kuuluvate jäätmetega, siis suurendavad need kogused KOVi olmejäätmete üldkogust ja seega peab KOV saavutama ka kõrgema sihtmäära.

Liigiti kogumise sihtarvu üle peab arvestust Keskkonnaagentuur, kes fikseerib igal aastal omavalitsuste lõikes olmejäätmete liigiti kogumise määra. Sihtarvu saavutamise jätmisel on võib Keskkonnaamet esitada omavalitsusele ettekirjutuse ja rakendada sunniraha (alates 2031. aastast).

Lõikega 6 antakse valdkonna eest vastutavale ministriile õigus kehtestada olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu arvutamise, andmete kogumise ja avaldamise kord. Rakendusakti kavand on lisatud seletuskirjale. Rakendusaktis sätestatakse olmejäätmete liigid, mida võetakse sihtarvu saavutamise arvutamisel arvesse, arvutamise valem ning tähtaeg ja koht, kus avaldatakse omavalitsuste lõikes andmed sihtarvu saavutamise kohta.

Sihtarvu saavutamise kohta fikseerib andmed Keskkonnaagentuur ja avaldab tulemuse igal aastal hiljemalt 1. aprilliks Keskkonnaportaalis. Jäätmeandmete digiteerimise tulemusena laekuvad alates 2026. aastast andmed jäätmete kogumise kohta KAURI automaatselt. Nende andmete analüüs on võimalik korraldada samuti automaatselt. Seejärel on võimalik luua aruanne, milles esitatakse olmejäätmete liigiti kogumise osakaal (protsent) iga KOVi kohta ning määratakse kindlaks, kas KOV on sihtarvu saavutanud või mitte.

Seadust täiendatakse rakendussätetega, millega tagatakse, et kohaliku omavalitsuse üksusel oleks oma tegevuse ümberkorraldamiseks piisavalt aega.

JäätSi § 136¹³ lõige 2

Paragrahvi täiendatakse rakendussättega, mille kohaselt omavalitsus peab jäätmekava ja jäätmehoolduseeskirja muutma vastavaks §-le 42 jäätmekava või jäätmehoolduseeskirja muutmisel, kuid mitte hiljem kui 31. detsembriks 2030.

JäätSi § 136²³

Seadust täiendatakse §-ga 136²³, mille kohaselt KOV peab paberi- ja kartongijäätmete (vanapaberi) kogumise ühildama paber- ja kartongpakendijäätmete kogumisega hiljemalt 31. detsembriks 2030. Paberi ja kartongi materjalipõhist kogumist tuleb selleks hetkeks rakendada nii korraldatud jäätmeveo, avalike konteinerite, jäätmejaama kui ka muude kasutatavate kogumisviiside kaudu kogumisel.

JäätSi § 136²⁴

Seadust täiendatakse §-ga 136²⁴, mille kohaselt hiljemalt 31. detsembriks 2030 peab KOV korraldama jäätmevedu selliselt, et jäätmeid vedava ettevõtja ainud klient ja temale tasu maksja on kohaliku omavalitsuse üksus ning jäätmevaldajate üle arvestuse pidamise ning nendega arveldamise kohustus on samuti kohaliku omavalitsuse üksusel.

JäätSi § 136²⁵

Rakendussättes määratakse ajutine püsikulu suuruse vahemik, kuna jäätmehoolduskulu esimesel rakendamise aastal puuduvad KOV andmed korraldatud jäätmeveoga liitunud jäätmevaldaja keskmise püsikulu kohta. Järgnevatel aastatel on võimalik fikseeritud summa esitada tegelike andmete põhjal. Ajutine summa määramine on õiglane ja tagab kulude tasumise süsteemi jätkusuutlikkuse ka uue nõude rakendamise algfaasis.

Kulu maksimaalne suurus on arvutatud, võttes aluseks kohalike omavalitsustelt saadud andmeid nende eelarvest viimasel aastal tehtud jäätmehoolduskulude ja KOVide täiendavate jäätmehoolduskulude kohta, samuti investeeringute summaarset kulu ühe leibkonna kohta aastas.

JäätSi § 136²⁶

Seadust täiendatakse §-ga 136²⁶, mille kohaselt Keskkonnaamet võib rakendada haldusjärelevalve tulemusena sunniraha alates 1. jaanuarist 2031. Sunniraha rakendatakse KOVile olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu täitmata jätmise eest. Liigiti kogumise korraldamisel on väga oluline tööriist korraldatud jäätmevedu, kuna selle raames kogutakse jäätmeliike, mida tekib kõige rohkem (biojäätmed, paber ja kartong, pakendijäätmed). Kuna omavalitsused võivad korraldatud jäätmeveo hankelepingud sõlmida kuni viieks aastaks, ei pruugi kõigi omavalitsuste varasemad hankelepingud enne 2030. aastat veel lõppenud olla. Hankelepingute ennetähtaegne lõpetamine on võimalik vaid siis, kui pooled saavad omavahel kokkuleppele. Seetõttu arvestatakse sunniraha rakendamisel KOVi hankelepingute kehtivusajaga. Samas aga ei ole lubatav, et KOV hangib jäätmeveoteenuse pikalt ette (riigihange tehakse nt 2025. esimeses pooles, kuid veoperiood hakkaks kehtima oluliselt hiljem). Seetõttu on Keskkonnaametil lubatud sunniraha rakendada alates 2031. aastast. Kuni 2030. aasta lõpuni on KOVidel üleminekuajaks, et teha vajalikud muudatused õigusaktides, investeeringud, luua koostöövormid jms.

3.2 Pakendiseaduse muutmine

Eelnõu paragrahviga 2 muudetakse pakendiseadust.

Sõnade asendamine seaduse tekstis

Pakendiseaduses asendatakse sõnad „kohaliku omavalitsuse organ“ sõnadega „kohaliku omavalitsuse üksus“ vastavas käändes. Uus sõnastus on kooskõlas valdkonna teistes õigusaktides kasutatava terminiga.

PakSi § 7¹

Pakendiseaduses määratletakse uus termin „vaheladustuskoht“. Pakendijäätmete vaheladustuskoht on jäätmekäitluskoht (JäätS § 19 tähenduses), kus toimub korraldatud jäätmeveo raames kogutud pakendijäätmete üleandmine TKOdele turuosa järgi. Pakendijäätmete vaheladustuskoht võib olla kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmejaam, jäätmekäitleja jäätmekäitluskoht või selleks otstarbeks eraldi rajatud jäätmekäitluskoht (tegemist ei ole ammendava loeteluga). Vaheladustuskohas peavad olema tagatud tingimused, mille kohaselt ei tohi vaheladustuskohas halveneda pakendijäätmete kogumisjärgne seisund (nt segunemine teiste jäätmeliikidega või pinnase/kattematerjalidega). Kui avalikust süsteemist kogutud jäätmed on oluliselt halvema kvaliteediga ja saastunud muude jäätmeliikidega, siis ei ole lubatud tekkekohal kogutud pakendijäätmeid ja avalikus kogumissüsteemis kogutud pakendijäätmeid ühte hunnikusse või kogumismahutisse paigutada. Jäätmeseaduse § 14 lg 1² sätestab, et liigiti kogutud jäätmeid ei segata teiste jäätmete ega muude materjalidega, millel on erinevad omadused. Ka sortimismääruse § 3 lg 7 sätestab, et liigiti kogutud jäätmeid ei tohi

segada nende kogumisel, kokkukorjamisel ega vastuvõtmisel teiste jäätmete ega muude materjalidega, millel on liigiti kogutud jäätmetest erinevad omadused.

Vaheladustuskoht peab lisaks olema tehniliselt varustatud selliselt, et oleks võimalik kokku kogutud pakendijäätmeid hoiustada ja vastavalt turuosadele jagada taaskasutusorganisatsioonide vahel. Oluline on, et tagatud oleks sissetulevate ja üleantavate pakendijäätmete üle arvestuse pidamine. Seetõttu peab vaheladustuskohas olema võimalik pakendijäätmeid kaaluda.

PakSi § 10¹ lõige 1

Lõikes 1 sätestatakse nõue, et TKO mille asutajad ja liikmed ei või olla pakendiettevõtjad, kelle põhitegevusalaks on jäätmekäitlus jäätmeseaduse tähenduses, või kes kuulub sellise isikuga ühte kontserni. Muudatusega välistatakse jäätmekäitleja mõju TKO tegevuse üle. TKO autonoomsuse tagamiseks on oluline, et pakendijäätmete käitlemise korraldamisega on seotud just pakendiettevõtjad, kuna tegemist on laiendatud tootjavastutuse kohustuse täitmisega. Kui jäätmekäitleja asub kontrollima pakendijäätmete taaskasutustegevust, võib kujuneda olukord, kus jäätmekäitluse hinnad tõusevad. Jäätmekäitleja osalus TKOs seab kahtluse alla kõigi pakendiettevõtjate kaasamise TKO toimimisse, muudab läbipaistmatuks TKO ja tema liikmete vahelised finantssuhted ning välistab kõige olulisemana jäätmete käitlemisega seotud teenuste ostmise konkurentsi alusel. Lõikes 1 sätestatud nõue jõustub 2027. aasta 1. juulil.

PakSi § 10¹ lõige 3

Lõikes 3 täpsustatakse sama paragrahvi lõiget 2 ning selgitatakse taaskasutusorganisatsioonide ülesandeid kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatud jäätmeveo hankega kokku kogutud olmes tekkivate tagatisrahata pakendijäätmete taaskasutamise puhuks. Kui kohaliku omavalitsuse üksus on korraldanud pakendijäätmete kokku kogumise korraldatud jäätmeveo raames, on siiski pakendijäätmete edasine käitlemine taaskasutusorganisatsioonide ülesanne. KOV ei tohi korraldada kokku kogutud jäätmete edasist käitlust. Kohaliku omavalitsuse üksuse kohustused pakendi ja pakendijäätmete kogumisel, taaskasutuse korraldamisel ning kulude jaotus on täpsustatud pakendiseaduse §-des 15 ja 15².

PakSi § 12¹ lõige 1

Muudetakse § 12¹ lõiget 1 ja lisatakse, et pakendiettevõtja kohustus on ka turule lastud pakendite ja pakendijäätmete tagasi võtmine. Tegemist ei ole uue kohustusega, tegu on varem § 20 lõigetes 1 ja 2² sisaldunud kohustusega. Paragrahv 20 tunnistatakse kehtetuks eesmärgiga liigutada sätted loogilisematesse asukohtadesse ja luua seeläbi selgust kohustustes. Muudatuse järel on §-ga 12¹ hõlmatud nii tagasivõtmine kui kogumine (kogumine kui käitlemine). Lõike 1 eesmärk ei ole kehtestada reeglit, et pakendi tagastaja saaks sõltumata ajast ja kohast igasuguseid pakendeid ükskõik kuhu tagastada. Sama paragrahvi lõige 2 täpsustab, et pakendiettevõtja võib valida, kas ta täidab kohustused individuaalselt või annab need kirjaliku lepinguga üle TKOle. Kui pakendiettevõtja annab käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud kohustused üle TKOle, vastutab nende kohustuste täitmise eest TKO. Eelnõukohaste muudatuste järgselt, kui on läbi viidud uued riigihanked, korraldab kohalik omavalitsus olmes tekkivate tagatisrahata müügipakendite kokkukogumise, sh selle, et KOVi territooriumil oleks laialdaselt pakendijäätmete tagastamisvõimalused olemas (nii tekkekohal kui ka avalikus ruumis). Rühma- ja veopakendite tagasivõtmise osas on jätkuvalt vastutus pakendiettevõtjal ja/või taaskasutusorganisatsioonil ning nad saavad valida, kuidas selliste pakendiliikide puhul tagasivõtmise kohustust korraldavad (täiendavalt jäätmejaamas kogumisele).

PakSi § 12¹ lõige 2¹

Paragrahvi 12¹ täiendatakse lõikega 2¹. Uus lõige näeb ette, et müügipakenditest, välja arvatud korduskasutuspakenditest, tekkinud jäätmete käitlemise korraldamiseks on pakendiettevõtja

kohustatud sõlmima kirjaliku lepingu TKOga. Seda kohustust ei ole võimalik ühekordseks kasutamiseks mõeldud müügi pakendite puhul täita individuaalselt. Muudatus on vajalik seetõttu, et kodumajapidamistes tekkivad pakendijäätmed on peamiselt just ühekordseks kasutamiseks mõeldud müügi pakendid, mille kokku kogumise ja käitlemise rahastamisse peaksid ühtsete reeglite alusel panustama kõik pakendiettevõtjad, kes oma kauba pakendamiseks selliseid pakendeid kasutavad või kes lasevad Eesti turule müügi pakendites kaupu. Seetõttu tuleks nende pakendite puhul laiendatud tootjavastutuse nõudeid täita just taaskasutusorganisatsioonide kaudu. Müügi pakendi tagasivõtmise kohustuse täitmine TKO kliendiks olemata on keeruline. Rühma- ja veopakendite ning selliste korduskasutus pakendite, mis on ühtlasi müügi pakendid, puhul jääb endiselt kehtima võimalus täita nende pakenditega seotud laiendatud tootjavastutuse kohustusi iseseisvalt, kui pakendiettevõtja suudab iseseisvalt korraldada nende pakendite tagasivõtmise, kokku kogumise ja ringlussevõtu sellisel, et täidetud on pakendiseaduses sätestatud ringlussevõtu sihtarvud.

PakSi § 12¹ lõige 2²

Paragrahvi 12¹ lisatakse lõige 2², mille kohaselt ei saa tagatisrahaga pakendeid lõppkasutajale või tarbijale müüv pakendiettevõtja tagatisrahaga pakendi tagasivõtmise kohustust TKOle üle anda. Sätte sisu ei ole uus, sama piirang sisaldus varem paragrahvi 20 lõikes 4, mis tunnistatakse kehtetuks, et liigutada sätted loogilisematesse asukohtadesse ja luua seeläbi selgust kohustustes. Tasutud tagatisraha tagastatakse, kui lõppkasutaja või tarbija viib pakendi, millele on kehtestatud tagatisraha, kauba müügikohta või selle vahetus läheduses asuvasse selleks ettenähtud kohta.

PakSi § 12¹ lõike 4 punkt 1

Muudetakse paragrahvi 12¹ lõike 4 punkti 1. Lõige 4 käsitleb minimaalseid kulusid, mida pakendiettevõtja on kohustatud kandma pakendi ja pakendijäätmete käitlemisel. Kuna edaspidi antakse kohaliku omavalitsuse üksusele ülesanne korraldada pakendijäätmete kogumine tekkekohalt tiheasustusalal ja väljaspool seda korteriühistute juures, on vaja selgitada, kuidas jaotuvad kulud pakendijäätmete liigiti kogumisel ja seejärel transportimisel korraldatud jäätmeveo raames. Tekkekohalt kogumise kulude kandmist jäätmevaldaja poolt käsitletakse pakendiseaduse § 15² lõikes 7. Seetõttu tehakse edaspidi § 12¹ lõike 4 punktis 1 viide, et pakendiettevõtja on kohustatud kandma vähemalt kulud, mis tekivad pakendi ja pakendijäätmete liigiti kogumisel ja seejärel transportimisel, arvestades paragrahvi 15² lõikes 7 tehtud erisusi.

PakSi § 12¹ lõige 6

Paragrahvi 12¹ lõiget 6 täiendatakse, täpsustades, et pakendiettevõtjal on kohustus kanda kulud pakendi ja pakendijäätmete liigiti kogumisel ja seejärel transportimisel ning töötlemisel, sh töötlemisel, mis on vajalik pakendiseaduse §-s 36 sätestatud sihtarvude saavutamiseks. Seejuures tuleb võtta arvesse asjaomastest toodetest saadud teisese tooraine korduskasutamisest, müügist või sisse nõudmata tagatisraha tasudest saadavat tulu ka siis, kui kulu tuleneb pakendiseaduse §-st 15². Nimetatud säte näeb ette, et TKOl tuleb hüvitada olmes tekkivate tagatisrahata pakendijäätmete kogumise kulud, mis kujunevad korraldatud jäätmeveo raames, arvestades varem TKOdega kokku lepitud ühist vaheladustuskoha asukohta. Kuna pakendiettevõtja saab oma müügi pakenditega seotud kohustusi täita vaid TKO kaudu, on asjakohane täiendada vastava viitega §-i 12¹.

PakSi § 15 lõiked 3–11

Paragrahvi 15 täiendatakse lõigetega 3–11. Lõiked sätestavad kohaliku omavalitsuse üksuse kohustused olmejäätmete hulka kuuluvate tagatisrahata pakendijäätmete kogumisel.

Lõike 3 sätestab, et kohaliku omavalitsuse üksus korraldab olmes tekkivate tagatisrahata pakendi jäätmete kokku kogumise korraldatud jäätmeveo raames jäätmeseaduse kohaselt. See tähendab, et sätte rakendumisel on olmes tekkivate tagatisrahata pakendijäätmete kokku kogumine taaskasutusorganisatsioonide asemel kohalike omavalitsuste ülesanne. Kuni omavalitsusüksused ei ole korraldanud pakendijäätmete tekkekohalt kogumist selle sätte alusel, kehtivad taaskasutusorganisatsioonidele pakendiseaduse § 17¹ nõuded. Muudatus on kooskõlas pakendidirektiivi⁸⁵ artikli 7 lõike 1 punktiga a ja jäätmete raamdirektiivi artikli 11 lõikega 1.

Lõike 4 kohaselt korraldatakse tiheasustusel tagatisrahata pakendi jäätmete kogumine tekkekohalt. Tekkekohalt kogumise all mõistetakse pakendijäätmete äraviimist n-ö koduukse juurest. Tiheasustusel tuleb nii korteriühistute kui ka eramajade juures eraldi kahte kogumisvahendisse koguda järgmised pakendijäätmed: 1) paber- ja kartongpakendijäätmed koos paberi- ja kartongjäätmetega (nn vanapaber); 2) joogikartong koos plast- ja metallpakendijäätmetega. Tekkekohalt kogumine on seega tiheasustusel vaikimisi lahendus ja miinimumstandard. Kogumisvahend ei pea tähendama konteinerit. Kogumine võib toimuda ka kotis, kastis vms süsteemiga. Ka seni on paljudes piirkondades juba TKOd pakkunud pakendijäätmete tekkekohalt kogumist nn “kollase koti teenusena”. Kohaliku omavalitsuse üksustel on võimalik sel viisil korraldada kogumine ka korraldatud jäätmeveo raames.

Vastavalt jäätmeseaduse § 31 lõikele 6 võib kohaliku omavalitsuse üksus korralda tiheasustusel eramute juures klaaspakendijäätmete ning paberi- ja kartongpakendijäätmete ja paberi- ja kartongjäätmete kogumise avalike kogumissüsteemide kaudu nagu seda on seni tehtud. Kohaliku omavalitsuse üksusel on võimalus lubada koguda tagatisrahata pakendijäätmeid tekkekohalt liigiti ka mitme majapidamise peale ühiselt (nt paarismajade puhul). Sellised tingimused peab kohaliku omavalitsuse üksus jäätmekavas ja jäätmehoolduseeskirjas välja tooma. Samuti on kohaliku omavalitsuse üksusel võimalik määrata eri jäätmeliikidele erinev veosagedus, selleks, et teha liigiti kogumine elanike jaoks mugavamaks.

Jäätmeseaduse § 31 lõike 6 täienduse kohaselt võib KOV näha ette erandi pakendiseaduse §-s 15 sätestatud pakendijäätmete liigiti kogumisest juhul, kui ta on selle vajalikkust ja põhjendatust analüüsinud jäätmekavas ja sätestanud jäätmehoolduseeskirjas ning on täidetud üks § 31 lõikes 6 loetletud eeltingimustest.

KOV võib põhjendatud juhul teha erandi näiteks pakendijäätmete tekkekohalt kogumisest teatud jäätmetekke kohatüüpide puhul või hajaasustuses pakendijäätmete tekkekohalt kogumisest korteriühistute juures. Erandite tegemise põhjendatust hindab Keskkonnaamet haldusjärelevalve käigus.

Tiheasustusala määrab omavalitsus üldjuhul kindlaks oma üldplaneeringus. Kui tiheasustusel määratletakse üldplaneeringust erinev ala, tuleks see selguse mõttes esitada jäätmehoolduseeskirjas nii ala piiride kirjelduse kui ka kaardina.

ELi ühtekuuluvusfondi toetusperioodil 2021–2027 toetatakse KOVe jäätmete liigiti kogumise taristu soetamisel ja rajamisel (sh olmejäätmete liigiti kogumiseks vajalikud kogumisvahendid, kompostrid jm). Toetusmeede on kavas avada 2025. a alguses.

Lõike 5 kohaselt peab kohaliku omavalitsuse üksus korraldama väljaspool tiheasustusala olmes tekkivate tagatisrahata pakendi jäätmete kogumise tekkekohalt korraldatud jäätmeveo raames vähemalt korteriühistute juures. See tähendab, et tekkekohalt kogumise võib korraldada ka

⁸⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 94/62/EÜ, 20. detsember 1994, pakendite ja pakendijäätmete kohta (OJ L 365, 31.12.1994, p. 10–23).

väljaspool tiheasustusala asuvate eramute juures, kui see on vajalik pakendijäätmete tõhusaks liigiti kogumiseks. Kohaliku omavalitsuse üksus võib tugineda Keskkonnaagentuuri arendatavale jäätmemudelile, mis aitab planeerida oma piirkonnas jäätmete liigiti kogumist. Loodav jäätmemudel (eeldatav valmimisaeg 2024. aasta lõpp) aitab kohaliku omavalitsuse üksustel mõista, millistel aladel tuleks rakendada tekkekohal pakendijäätmete liigiti kogumist ning millistes piirkondades ja mis mahus peaks säilima avalik kogumisvõrgustik. Kohaliku omavalitsuse üksus võib otsustada piirkonnas koguda pakendijäätmeid segapakendina, st lisaks plast- ja metallpakendijäätmetele kooskogutakse ka joogikartongi, kuid jäätmeseaduse § 31 lõike 3¹ järgi kogutakse paberi- ja kartongjäätmetega koos paber- ja kartongpakendijäätmetega ning neid ei ole lubatud ringlussevõtu eesmärki silmas pidades segapakendite hulgas koguda. Kohaliku omavalitsuse üksus peab oma jäätmekavas ja jäätmehoolduseeskirjas selgitama, miks tekkekohal jäätmete liigiti kogumine on vajalik ning otstarbekas ka väljaspool tiheasustuspiirkonda mujal kui kortermajade juures (nt ühepere elamute juures). Jäätmeseaduse § 31 lg 6 kohaselt võib KOV jäätmekavas ja jäätmehoolduseeskirjas teatud tingimustel ette näha erandi jäätmeseaduse § 31 lõigetes 3 ja 4 nimetatud liigiti kogumisest. Eelnõuga muudetakse seda sätet nii, et KOV võib erandi ette näha ka käesoleva seaduse §-s 15 sätestatud liigiti kogumisest. Seega võib KOV põhjendatud juhul teha erandeid käesoleva seaduse § 15 sätestatust. Seejuures on oluline, et KOV on seda jäätmekavas ja jäätmehoolduseeskirjas kirjeldanud ja ka eelnevalt analüüsinud ning selline korraldus tagab KOV-is olmejäätmete liigiti kogumise sihtmäära. Siinkohal on oluline jätkuvalt eristada seda, et kohaliku omavalitsuse üksus küll korraldab olmes tekkinud tagatisrahata pakendi jäätmete kogumist ja vedu, kuid TKOdele jääb kohustus katta nii veo- kui ka käitlemiskulud, arvestades §-is 15² lõikes 7 sätestatut.

Korteriühistute juures on oluline võimalikult palju eri pakendimaterjale liigiti koguda, kuna nende juures tekib pakendijäätmeid suuremas koguses. Seega on võimalus pakendijäätmete kogumist ja vedusid efektiivselt väiksemate kuludega korraldada. Väljaspool tiheasustusala, kus jäätmetekitajaid on vähe ja nad elavad pikkade vahemaade taga, võib eeldada, et kulude kokkuhoiu mõistes on mõistlikum näiteks korteriühistute juurde ja külakeskustesse paigaldada avalikud klaaspakendijäätmete konteinerid. Segapakendijäätmetest tuleb eraldi koguda paberi- ja kartongijäätmed koos paber- ja kartongpakendijäätmetega, kuna nende kooskogumine teiste materjalidega võib oluliselt nimetatud jäämete kvaliteeti mõjutada, mis omakorda võib takistada nende jäätmete ringlusse võtmist.

Väljaspool tiheasutusala on KOVi otsustada sarnaselt eramutega ka ettevõtete pakendite kogumine, st võib määrata, et on korraldatud jäätmeveoga tekkekohalt kogumine või siis avalike konteineritega.

Lõike 6 kohaselt kogutakse klaaspakendijäätmed liigiti vastavalt kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmekavas analüüsitule avalike konteinerite kaudu või tekkekohal segapakendi- või eraldi klaaspakendikonteinerites vastavalt JäätS § 42 lõike 3 punktis 14 viidatud pakendi ja pakendijäätmete kavale. Vastavalt jäätmereformi eelnõule laekunud tagasisidele on osades KOVides klaaspakendijäätmete liigiti kogumiseks eraldi taristu rajatud, seega on huvirühmade jaoks oluline, et juba tehtud pingutused ja kommunikatsioon ei läheks uute sätetega vastuollu. Seega näeb eelnõu koostaja, et klaaspakendijäätmete osas on oluline, et KOVid saavad selliste pakendijäätmete liigiti kogumist ise kujundada, võttes arvesse juba tehtud investeeringuid ja olemasolevat praktikat. Seega jätab eelnõu vajaliku paindlikkuse kasutada erinevaid lahendusi klaaspakendijäätmete kogumisel. Seejuures on oluline, et KOV saavutaks olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu võimalikult kuluefektiivselt.

Lõige 7 näeb ette, et kohaliku omavalitsuse üksus peab korraldama tagatisrahata pakendi jäätmete kogumise avalikus ruumis nii tiheasustuslalal kui ka mujal kui tiheasustuslalal. Ka need

konteinerid on tühjendamiseks korraldatud jäätmeveo raames. Otsustades, kuhu paigaldada või jätta alles avalikud konteinerid, peab kohaliku omavalitsuse üksus arvestama jäätmeseaduse § 42 lõike 3 punktis 14 nimetatud pakendite ja pakendijäätmete käitlemise kava (see on osa kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmekavast) ning eesmärki, et pakendijäätmete kogumissüsteem moodustaks terviku. Omavalitsusüksus peaks arvestama tervikliku kogumissüsteemi kujundamisel nii jäätmevaldajate paiknemist omavalitsuse territooriumil, kohti, kus elanikud ja ka turistid peamiselt liiguvad, taaskasutusorganisatsioonide kogemust jm. Samuti on võimalik omavalitsusüksusel koguda tagasisidet elanikelt konteinerite asukohtade eelistuste kohta, pidada läbirääkimisi kauplustega jne. Näiteks oleks mõistlik paigutada klaaspakendijäätmete konteinereid müügikohtade juurde, kus toimub ka tagatisrahaga pakendi jäätmete kogumine. Juhul kui KOV on seda analüüsinud ja ei pea avalike pakendikonteinerite paigaldamist vajalikuks, siis neid paigaldama ei pea. Oluline on, et kogumissüsteem moodustaks terviku ja oleks elanikele, kuid ka veoringide planeerimise mõttes mõistlik ja mugav. Avalike konteinerite asukohtade määramisel on abi Keskkonnaagentuuri jäätmemudelist. Avalikus ruumis pakendijäätmete konteinerite olemasolu aitab koguda võimalikult palju pakendijäätmeid liigiti kokku, näiteks väljaspool tiheasustusala, kus ei ole korraldatud liigiti kogumine tekkekohalt, samuti turistide tekitatud pakendijäätmed jm. Pakendijäätmete liigiti kokku kogumine on vajalik ka selleks, et TKOod saaks täita oma kohustusi ja saavutada sihtarvud. KOVi korraldused pakendijäätmete kogumisel peavad toetama ka TKOdele seatud eesmärkide täitmist.

Jäätmeseaduse § 31 lõike 3¹ kohaselt tuleb koguda paberi- ja kartongijäätmed (vanapaber) koos paber- ja kartongpakendijäätmetega samasse mahutisse (kott, süvamahuti, konteiner vm). Materjali kaupa kogumine toimub kõigi kogumisviiside puhul, st nii tekkekohalt kogumisel, kogumispunktides, jäätmejaamades vm viisil kogudes. Paberit ja kartongi ei koguta klaas-, plast- ja metallpakendijäätmete mahutisse, kuna siis ei ole enam tegemist materjali kaupa kogumisega ning kogutava paberi ja kartongi väärtus materjalina võib määrdumise tõttu väheneda. Kui omavalitsuses kogutakse tekkekohalt vaid segapakendijäätmeid (nt klaas-, joogikartong-, plast- ja metallpakendijäätmed koos), tuleb luua võimalus ka paberi ja kartongi üleandmiseks.

Kohaliku omavalitsuse üksustel on võimalik avalikus ruumis kasutada seniseid TKOde konteinereid, kui asukohad on sobivad. TKOdel on võimalik kokkuleppel anda konteinerid kohaliku omavalitsuse üksuse kasutusse (nt rentida), müüa jm. Oluline on saavutada KOVi ja taaskasutusorganisatsiooni vahel kokkulepe, mis senistest avalikest konteineritest saab.

Lõige 8 rõhutab, et kohaliku omavalitsuse üksuse tegevus pakendijäätmete korraldatud jäätmeveo raames kogumisel ei tohi takistada pakendiettevõtja ja taaskasutusorganisatsiooni kohustuste täitmist. See sisaldab ka pakendijäätmete taaskasutamise sihtarvude saavutamist. Seetõttu on oluline, et kohaliku omavalitsuse üksus pingutaks, et olmes tekkivate tagatisrahata pakendi jäätmete kogumissüsteem moodustaks omavalitsuse territooriumil terviku, oleks elanikele mugav, kättesaadav ja loogiline. See aitab tagada kvaliteetse materjali kogumise ja hõlbustada pakendijäätmete ringlussevõttu. Kohaliku omavalitsuse üksusel on võimalik pakendijäätmete kogumise korraldamisel arvestada taaskasutusorganisatsioonide tagasiside ja kogemusega. Ka Riigikohus on rõhutanud, et TKO võimalus täita seadusest tulenevaid kohustusi pakendijäätmete kogumisel ja taaskasutamisel sõltub olulisel määral omavalitsusüksuse otsustustest, ning leidis, et korraldatud jäätmeveo riigihanke alusdokumendid, mis sisaldavad pakendijäätmete tekkekohalt liigiti kogumist, võivad mõjutada TKO õigusi⁸⁶.

⁸⁶ Riigikohtu 11.07.2023 otsus nr 3-23-428.

Lõike 9 kohaselt antakse korraldatud jäätmeveo raames kokku kogutud pakendijäätmed enne edasisi käitlustoiminguid üle TKOdele vaheladustuskohas proportsionaalselt nende turuosadega. TKOde turuosad kujunevad pakendiregistrisse esitatud turule lastud pakendite koguste põhjal. Vaheladustuskoht on keskkonnalooga hõlmatud koht, mis vastab PakS § 7¹ sätestatud tingimustele.

Selleks, et taaskasutusorganisatsioonidel oleks võimalik saavutada pakendijäätmete ringlussevõtu sihtarvud ja täita neile seatud kohustusi, on oluline, et neil oleks võimalikult suur otsustusõigus selle üle, kuidas pakendijäätmeid käideldakse. Seetõttu on kohustus anda pakendijäätmed pärast kokku kogumist, kuid enne kõiki edasisi sorteerimis- ja muid käitlustoiminguid üle TKOdele.

Lõikega 10 sätestatakse, et kohaliku omavalitsuse üksus peab tagama jäätmeseaduse § 66 lõikes 3 nimetatud haldusterritooriumi hajaasustusega osades ja omavalitsuses, kus korraldatud jäätmevedu jäätmeseaduse § 135 lõikest 2 lähtuvalt ei ole korraldatud, olmes tekkivate tagatisrahata pakendi jäätmete kokku kogumise ja üleandmise TKOdele vastavalt PakS § 15¹ lõigetele 3-4. Sellisteks aladeks on nt Kihnu, Ruhnu ja Vormsi.

Lõikega 11 sätestatakse kohaliku omavalitsuse üksuse kohustused pakendijäätmete kogumisega seotud teavitustegevuste osas. Kohaliku omavalitsuse üksus teavitab avalikkust ja tarbijat olmes tekkivate tagatisrahata pakendijäätmete kogumisest korraldatud jäätmeveo raames. Üleüldine teadlikkuse tõstmine pakendijäätmete teemal on jätkuvalt taaskasutusorganisatsiooni ülesandeks, kuid kohaliku omavalitsuse üksus on kõige õigem jagama elanikele teavet pakendijäätmete kogumisest korraldatud jäätmeveo raames. Kohalik omavalitsus saab elanikele jagama teavet sellest, kuidas toimub olmes tekkivate tagatisrahata pakendi jäätmete kogumine (kus tekkekohalt, kus avalikus ruumis), mitmeks liigiks peab pakendijäätmeid koguma jne. KOV-i kohustus pakendi jäätmete teavitamisega seoses on kõik, mis puudutab kohaliku omavalitsuse tasandil jäätmete liigiti kogumisega seonduvad. See teavitus, mis puudutab KOJV ja kogumist peab tulema KOV-ilt (vastava KOVi territooriumi üleselt). TKO-del on jätkuvalt kohustus 2% käibest suunata teadlikkuse tõstmisele.

Kooskõlas PakS § 39⁹ peab kohaliku omavalitsuse üksus olmes tekkivate tagatisrahata pakendi jäätmete liigiti kogumise viima kooskõlla PakS § 15 lõigetes 3-11 sätestatuga alates uuest korraldatud jäätmeveo riigihankest, kuid mitte hiljem kui 2030. aasta 31. detsembriks.

PakSi § 15¹

Seadust täiendatakse §-iga 15¹, mis sätestab kohaliku omavalitsuse üksuse ja taaskasutusorganisatsiooni vahelised kokkulepped pakendijäätmete üleandmise kohta.

Lõige 1 näeb ette, et kohaliku omavalitsuse üksuse ja kõikide olmes tekkivate tagatisrahata pakendi jäätmetega tegelevate TKOde vahel lepatakse enne korraldatud jäätmeveo korraldamist kirjalikult kokku ühine vaheladustuskoht pakendijäätmete üleandmiseks. Vaheladustuskohta peab vastama PakS § 7¹ sätestatud nõuetele. Kõik TKO-d on kohustatud korraldama üleriigiliselt kogutud pakendijäätmete käitlemist. Pakendi jäätmed tuleb vaheladustuskohas üle anda kogumisjärgses seisundis (st need ei tohi vahepeal teiste jäätmetega seguneda või läbida sorteerimistoiminguid). Vaheladustuskohas üleantavad pakendijäätmed peavad olema vastavuse §-s 15² lõikes 2 nimetatud võõraste sisaldusele seatud tingimustega.

Lõike 2 kohaselt võib kohaliku omavalitsuse üksus TKOdega kokku leppida mitu ühist vaheladustuskohta. See tähendab, et kui omavalitsuses leitakse, et vajalik on eripiirkondades erinevad vaheladustuskohad (nt Tallinnas), siis saab kokku leppida ka mitmes vaheladustuskohas. Oluline on, et kõikides määratud vaheladustuskohtades jaotatakse

pakendijäätmed TKOde vahel proportsionaalselt turuosadele. TKOde ei saa igaüks eraldi vaheladustuskoha pakendijäätmete vastuvõtmiseks kasutusele võtta.

Klaaspakendijäätmete osas võivad KOV ja TKO leppida kokku eraldi üleandmise kohad, kuna liigiti kogutud klaaspakendijäätmete puhul on tagatud selline kvaliteet, mis võimaldab nimetatud jäätmed otse käitluskoha üle anda, mis välistab tarbetud veo- ning maha- ja pealelaadimiskulud vaheladustuskohas. Seega ei pea klaaspakendijäätmete üleandmine toimuma vaheladustuskohas.

Lõike 3 kohaselt peavad ka need piirkonnad, kus ei ole pakendijäätmete kogumine hõlmatud korraldatud jäätmeveoga (Kihnu, Ruhnu ja Vormsi) samuti vaheladustuskohade osas kokkuleppe sõlmima ning TKOde on kohustatud transpordi- ja vaheladustamisega seotud kulud kandma. Kulude väljaselgitamiseks saab KOV võtta hinnapäringud, teha hanke või tõendab kulutõhusust muul moel. KOV peab kulude tegemisel lähtuma kulutõhususest (JäätS § 31 lõige 8), nt üle mere veoks ei pea eraldi laevasõitu tellima, saab ühildada muu veosega. Vastavad tingimused saab KOVi ja TKO vahelises lepingus kokku leppida.

Lõike 4 kohaselt võib vaheladustuskoha ja turuosade jagunemise määrata kohalik omavalitsus, kui kohaliku omavalitsuse üksuse ja TKO vahel ei õnnestu kokkulepet saavutada. TKOde on õigus ja kohustus vastu võtta tema turuosaga proportsionaalne osa korraldatud jäätmeveo raames kogutud pakendi jäätmetest. Vaheladustusega seotud kulud jäävad laiendatud tootjavastutuse põhimõttest TKO kanda. TKOde turuosad määratakse pakendiregistrisse esitatud turule lastud pakendite koguste põhjal. KOV peab vaheladustuskoha määramisel lähtuma kulutõhususest. KOV peab vaheladustuskoha määramisel lähtuma kulutõhususest.

Lõike 5 kohaselt võib KOV käesolevas seaduses nimetatud kirjaliku kokkuleppe sõlmida ise või anda selle ülesandeks teisele isikule: 1) KOKSi §-s 62 sätestatud koostöövormiga hõlmatud isik; 2) halduslepingu alusel KOVi enda valitseva mõju all oleva äriühing, mittetulundusühing või sihtasutus.

PakSi § 15²

Seadust täiendatakse §-ga 15², mis sätestab TKO kohustused pakendi ja pakendijäätmete kogumisel ja taaskasutuse korraldamisel korraldatud jäätmeveo raames ning kulude jaotuse.

Lõike 1 kohaselt on vaheladustuskoha tagamine taaskasutusorganisatsiooni ülesanne. Sealhulgas on vaheladustuskoha rajamise, hooldamise, rentimise jms kulud TKO kanda. TKOde peavad tagama ühise vaheladustuskoha. Sarnaselt toimitakse Soomes, kuna seal on võimalik vaheladustuskohadega seotud kulud minimaalsena hoida. Oluline on, et KOVi ja TKOde oleks pakendijäätmete vaheladustuskoha või kohad enne korraldatud jäätmeveo riigihanke korraldamist kokku leppinud. Vaheladustuskohaks võivad olla ka KOVi jäätmejaamad, olemasolevad käitluskohad ja TKOde enda vaheladustuskohad. Vaheladustamisega seotud kulude kandmine on TKO kohustus ja TKOde kannavad kulud proportsionaalselt nende turuosadega. Vaheladustuskoha haldusteenus on võimalik kõikidel seotud TKOdel sisse osta. See tagab, et vaheladustuskohas jaotatakse võrdsetel alustel pakendijäätmed vastavalt TKOde turuosadele.

Lõike 2 kohaselt ei või TKO keelduda kohaliku omavalitsuse korraldusel liigiti kogutud pakendijäätmete vastuvõtmisest, kui võõriste sisaldus on kuni 15% kogutud pakendijäätmete mahust. Muudatuse juures on oluline silmas pidada, et pakendijäätmed sisaldavad alati teatud koguse võõrseid ja niiskust ning seega tuleb arvestada, et vaheladustuskoha jõudnud pakendijäätmete osas ei saa arvestada 1:1-le tootjate poolt turule lastud pakendite koguseid, vaid vaheladustuskoha jõudnud pakendijäätmete kaal on suurem kui turule lastud pakendite

kaal. Samuti, turule lastud koguste arvutus ei käi KOVide lõikes (nt X linnas lasti turule Y kogus pakendit), seega ei saa tekkida olukorda, et TKO keeldub konkreetsetes KOVis koguse ületamise tõttu pakendite vastuvõtmisest. Võõriseks ei loeta teisi pakendimaterjale (nt paber – ja kartongpakendijäätmed ning klaaspakendijäätmed segapakendijäätmete kogumismahutis).

Lõige 3 sätestab, et kui TKO on andnud hinnangu, et PakS § 15² lõikes 2 nimetatud võõriste osakaal on kogutud pakendijäätmete mahus ületatud, siis peab TKO seda tõendama selleks, et KOV kataks ületatud osaga seotud kulud.

Lõike 4 kohaselt hüvitab kohalik omavalitsus ületatud mahuprotsendi ulatuses pakendijäätmetes sisalduvate võõriste käitlemisega seotud kulud TKOle, kui TKO tõendab, et vaheladustuskoha jõudnud pakendijäätmete võõriste sisaldus ületab 15% kogumisjärgsest pakendijäätmete mahust. Seega 15% võõriste käitlusega seotud kuludest kannab TKO ja iga ületatud protsendi osas on kulu kandmise kohustus KOVil.

Lõige 5 sätestab kulude jaotuse olmes tekkivate tagatisrahata pakendijäätmete kogumisel. Sätte kohaselt tuleb TKOl hüvitada olmes tekkivate tagatisrahata pakendijäätmete kogumise kulud, mis kujunevad korraldatud jäätmeveo tulemusel. Seejuures tuleb arvestada ka eelnevalt TKOga kokku lepitud pakendijäätmete vaheladustuskoha asukohta. Seega arvutatakse kohaliku omavalitsuse üksusele või jäätmevedajale hüvitatav summa sõltuvalt vaheladustuskoha asukohast. Korraldatud jäätmeveo eesmärk on riigihangete seadusest tulenevalt hankija rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning konkurentsi efektiivne ärakasutamine, seega on läbi korraldatud jäätmeveo tagatud ka TKOle kõige optimaalsemad ja läbipaistvad kulud.

Lõike 6 kohaselt hüvitab TKO käesoleva §-i lõikes 5 ja §-i 15¹ lõikes 3 nimetatud kulud kohaliku omavalitsuse üksusele. Hüvitamine toimub kord kalendrikuus. Seega edaspidi toimub kogu pakendijäätme kogumisega seotud kulude arveldamine läbi kohaliku omavalitsuse üksuse. Selline lähenemine tagab tootjavastutusega seotud kulude parema läbipaistvuse. Juhul, kui KOV on jäätmekavas pakendijäätmete kogumist analüüsinud ja jõudnud järeldusele, et ka hajaasustuses on osaliselt pakendijäätmete tekkekohalt kogumine vajalik (nt KOV liigiti kogumise sihtarvu saavutamiseks), siis on TKOdel kohustus vastavad kogumiskulud hüvitada (v.a 0,25 eurot tühjenduskorra kohta, mis on jäätmevaldaja kulu).

Lõige 7 selgitab, milliseid kulusid kogutakse jäätmevaldajalt ehk jäätmete tekitajalt pakendijäätmete kogumisel. Jäätmevaldaja kannab tagatisrahata pakendi jäätmete tekkekohalt kogumise veokulust 0,25 eurot kogumiskorra kohta kogumisvahendi äraveo või tühjenduse eest. Näiteks, kui eramaja juures on kaks pakendikonteinerit, siis jäätmevaldaja tasub iga konteineri tühjenduskorra eest 0,25 eurot. Seega kui eelpool mainitud kahte konteinerit tühjendatakse ühes kuus 4 korda (kahe konteineri peale 8 tühjenduskorda kokku), siis kogukulu pakendijäätmete kogumise, veo ja käitlemise eest oleks jäätmevaldajale 2 eurot kuus. Jäätmevaldajaks loetakse jäätmeseaduse 4. peatüki tähenduses ka korteriühistu, seega sama loogika kehtib korteriühistute juures kogutavatele jäätmetele, kus ühistu tasub 0,25 eurot iga konteineri tühjenduskorra eest. Jäätmevaldaja tasub 0,25 eurot on ainult tekkekohalt kogumise puhul, mitte avalike konteinerite ja jäätmejaamade puhul.

Sama jäätmevaldajalt kogutav tasumäär on otsustatud jätta nii korteriühistutele kui ka ühepereelamutele, kuna korteriühistute juurest kogutakse ühe veoga väiksel alalt suur kogus pakendijäätmeid ning seetõttu on kulud ühe tonni pakendijäätmete kokku kogumisel väiksemad. Ühepereelamute juures on ühe tonni pakendijäätmete kogumise kulu suurem, seega on põhjendatud sellistel jäätmevaldajatelt ka väiksema mahu jäätmete üleandmisel proportsionaalselt suuremat tasu küsida. Jäätmevaldaja kuluks on ka pakendijäätmete

konteineri rent või soetuskulu. Pakendiseaduse § 12¹ kohaselt on pakendiettevõtja kohustatud tagama oma turule lastud pakendatud kauba pakendi ja pakenditest tekkinud jäätmete käitlemise ning kandma selle kulud. Samas, vastavalt jäätmete raamdirektiivile, kui see on põhjendatud vajadusega tagada nõuetekohane jäätmekäitlus ja tootja laiendatud vastutuse süsteemi majanduslik elujõulisus, võivad liikmesriigid kalduda rahalise vastutuse jagamise põhimõttest kõrvale, tingimusel, et tootjad katavad vähemalt 80% kuludest (kulud, mis tekivad jäätmete liigiti kogumisel ja seejärel transportimisel ning töötlemisel, sh töötlemisel, mis on vajalik liidu jäätmekäitluse sihtmäärade saavutamiseks). Jäätmete raamdirektiiv rõhutab, et 80/20 proportsiooni erandit ei tohi kasutada selleks, et vähendada seda osa kuludest, mida toodete tootjad (pakendiettevõtjad) kandsid tootja laiendatud vastutuse süsteemide raames, mis loodi enne 4. juulit 2018. Seetõttu on kavandatud ka kõnealune erisus, millega jäätmevaldaja katab pakendijäätmetega seotud kuludest 0,25 eurot iga pakendikonteineri tühjenuskorra eest. Sealhulgas tuleb rõhutada, et direktiiv annab võimaluse selliseks erisuseks liikmesriikidele selleks, et tagada TKOde majanduslik elujõulisus, mistõttu näeb eelnõu koostaja, et üleminekuperioodil aastatel 2025-2032 on oluline, et jäätmevaldaja kannaks 0,25 eurose kulu pakendijäätme kogumismahuti tühjenuskorra eest, et tagada TKO-le majanduslik elujõulisus. Kui TKO on majanduslikult elujõuline, ei pea jäätmevaldaja pakendijäätmete veo ja käitluskulu kandma. Tootjavastutuse põhimõte seisneb selles, et TKOga liitunud pakendiettevõtjad kannaksid enda poolt turule lastud pakendijäätmetega seotud kulud. Selleks, et hinnata 0,25 eurose jäätmevaldaja kulu vajalikkust ja ajakohasust, saab riik vastavalt vajadusele analüüsida, kas jäätmevaldaja kulu on tootjavastutuse põhimõttest lähtuvalt proportsionaalne ja vajalik. Tuleviku suund on, et pakendiettevõtjad võtavad enda poolt turule lastud pakendite osas suuremat vastutust ning on oluline, et TKOdele ette nähtud vähemalt 80% vastutuse kohustus oleks tagatud. Soomes läbiviidud jäätmereform, millega liiguti samuti kohaliku omavalitsuse üksuse keskele jäätmemajanduse korraldamise mudelile näitab, et sarnaste muudatuste rakendamisel vähenes veokulu 40% (ka Soomes määrati pakendijäätmetele vaheladustuskohad, kus pakendijäätmed jagati taaskasutusorganisatsioonide vahel vastavalt turuosale). Seega võib ka Eestis tekkida olukord, kus TKOde poolt hetkel prognoositav kulude tõus võib olla hoopis vastupidine ja sellisel juhul läheb jäätmevaldajatelt kogutav 0,25 eurone tühjenuskorra tasu vastuollu 80/20 printsiibiga. Sellise olukorra vältimiseks on Kliimaministeeriumil võimalik üle vaadata peale jäätmereformiga kavandatud muudatuste rakendumist jäätmevaldajale rakenduv kulu ning vajadusel teha ettepanek muudatusteks.

Kliimaministeeriumile esitatud andmete alusel viidi läbi arvutuskäik, mille põhjal selgitati välja, millised on hinnangulised kulud TKOle (ETO, TVO ja EPR) enne jäätmereformi elluviimist. Aluseks võeti olmes tekkivate tagatisrahata pakendite eest vastutavate tootjavastutusorganisatsioonide teenustasud ja nende klientide poolt turule lastud müügi pakendite kogused (turule lastud kogusest arutati SEI Tallinn uuringuga leitud olmes tekkivate pakendijäätmete kogused). Arvesse võeti ka Statistikaameti edastatud 2024. aasta andmed eluhoonete ja mitte-eluhoonete kohta. Statistikaameti andmetel on Eestis üldse kokku 246 220 elamiseks mõeldud hoonet. Nendest 209 482 on ühepereelamud, 26 814 korterelamud, 6516 paariselamud ja 3408 mitte-elamud, kus asub vähemalt üks eluruum. Lisaks leiti ehtisregistri väljavõtte alusel, et mitte-eluhooneid, mille juures peab samuti pakendijäätmete tekkekohal kogumine toimuma on ca 18 000. Arvutustega mudeldati nimetatud elamute juurde muudatustega kavandatav pakendijäätmete konteinerite arv ning nende minimaalsed võimalikud tühjenuskorrad, võttes arvesse, et iga konteineri tühjenuskorra maksumuseks on 0,25 eurot. Arvutuste põhjal leiti, et jäätmevaldajatelt kogutav aastane tulu taaskasutusorganisatsioonidele oleks 2,13 mln eurot. Huvirühmadega kohtumisel on nad selgitanud, et hinnanguliselt võib veokulu kogu pakendijäätmetega seotud kogumise ja käitlemise kulust moodustada 15-20% ühe tonni kohta. Võttes arvesse kolme TKO (TVO, ETO, EPR) keskmise teenustasu hinna ühe tonni pakendijäätmete kogumise ja käitlemise kohta (166 eur/t) ja nende klientide poolt turule lastud pakendite kogused arvestatuna olmejäätmete hulgast

(79 248 tonni, 2022) saame kogu kuluks teenustasude vaates ca 13,76 mln eurot. Sellest 20% moodustab ca 2,75 mln eurot. Osapooled on välja toonud, et eelnõukohase pakendiseaduse muudatusega kaasnevad tegevused võivad veokulu suurendada ca 2 korda ehk veoga seotud kogukulu oleks ca 5,5 mln eurot. Sellest poole tasuvad TKOd juba praegu ise ning teise poole kulud on võimalik katta jäätmevaldajatelt kogutava 0,25-eurose tühjenduskorra maksumusega. Seejuures saavad TKOd enda valdusesse paber- ja kartongpakendijäätmetega kooskogutavad paber- ja kartongjäätmed (nn vanapaberi), mille käitlusest saadav tulu jääb samuti taaskasutusorganisatsioonidele. Kliimaministeerium on 2022. aasta andmete põhjal hinnanud, et vanapaberi käitlusest saadav tulu võib järgnevate aastate jooksul olla 500 000-700 000 eurot aastas. Kulu, mis kaasneb vanapaberi veo ja käitlusega on arvestatud juba 0,25-eurose jäätmevaldaja kulu sisse ning arvesse on võetud ka seda, et edaspidi ei pea TKO kandma paberi- ja kartongpakendi jäätmete kogumistaristuga seotud kulusid, kuna need on tulevikus KOVi kanda. Ka seni on TKO pidanud teatud koguse vanapaberi osas ise käitluskulu kandma, kuna elanikkond on paber- ja kartongpakendite ja vanapaberi konteinereid suures osas riskasutanud. Seega ei ole vanapaberi käitlemiskulud TKO jaoks uus täiendav kulu. Eelnevat arvesse võttes on põhjendatud, et jäätmevaldajatele rakenduv pakendijäätmete kogumismahuti tühjenduskorra tasu on 0,25 eurot, arvestades jäätmete raamdirektiivist tulenevat kohustust, et TKOd peavad katma vähemalt 80% vajalikest kuludest. Raamdirektiivist tulenev kohustus ei võimalda pakendijäätmete kokku kogumise ja veokulusid korraldatud jäätmeveo raames ristsubsideerida, kuna see oleks vastuolus laiendatud tootjavastutuse põhimõttega.

Võttes arvesse 80/20 proportsiooni on TKO kohustuslikud kulud pakendite ja pakendijäätmete transportimise, vaheladustamise ja käitlemisega seotud kulud. Kohaliku omavalitsuse üksuse kulud on üldised jäätmehooldusega seotud kulud, sh teavituse ja järelevalvega seotud kulud. Avalike pakendikonteineritega seotud kulu on osa KOVi jäätmehoolduse kuludest. Jäätmevaldajate kuluks tekkekojal kogumisel konteinerite ostu või rendiga seotud kulud (selle kulu võib kanda ka KOV, kes saab selle kulu kanda jäätmehoolduskuludesse) ning pakendijäätmete konteineri tühjenduskordade kulu. KOVidel on lähiaastail võimalik taotleda pakendijäätmete kogumistaristu soetamiseks toetust ühtekuuluvusfondist (2025-2027).

Soomes on samuti pakendijäätmete liigiti kogumises toimunud muudatused sarnaselt Eestis kavandatavatele muudatustele. Ka Soomes kogutakse olmes tekkivad tagatisrahata pakendijäätmed korraldatud jäätmeveo raames ja seaduses on sätestatud miinimumnõuded pakendijäätmete liigiti kogumise kohta. Kulude kandmisel peavad teatud osa pakendijäätmete veokuludest vaheladustuskohta katma TKO-d (KOV korraldab vedu vaheladustuskohani) ja sealt edasi on vedu korraldatud organisatsioonide poolt. Vaheladustuskohtadega seotud kulu on samuti TKO-de kulu. Pakendijäätmete konteinerite eest maksab jäätmevaldaja.

Lõikes 8 sätestatakse, kui segaolmejäätmete ladestamiseelse sorteerimise käigus eraldatakse pakendijäätmed ning kui nendes sisalduvate võõraste mahuprotsent jääb 15% piiresse, siis ei tohi taaskasutusorganisatsioon keelduda selliste pakendijäätmete vastuvõtmisest ja peab kandma selliste pakendijäätmete transpordikulu proportsionaalselt oma turuosale. Prügila käitleja peab sellised pakendijäätmed üle andma proportsionaalselt TKOde turuosadega. Vastav säte kehtestatakse üleminekuperioodiks, kui pakendijäätmete tekkekojal liigiti kogumine ei ole veel üle-eestiliselt korraldatud ja segaolmejäätmetes võib veel oluline osa pakendijäätmeid sisalduda. Säte kehtib kuni 2030. aasta 31. detsembrini (PakS § 39¹⁰).

Eelnõuga sätestatava PakSi § 15¹ vastavus põhiseadusele

Eelkäsitletud muudatustega sätestatakse TKO kohustused kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatud jäätmeveo raames pakendijäätmete kogumise korral ning kulude jaotus, mis kujutab endast põhiseaduse (edaspidi ka PS) § 31 kohast ettevõtlusvabaduse riivet.

Ettevõtlusvabaduse tuumaks on Riigikohus pidanud riigi kohustust mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtlusele⁸⁷. Põhiõiguste riive on põhiseaduspärane üksnes siis, kui see on põhjendatud. Selleks et riive oleks põhjendatud, peab riive aluseks olev meede olema proportsionaalne. Proportsionaalne on meede siis, kui see järgib legitiimset eesmärki, on kohane ehk sobiv, vajalik ja proportsionaalne kitsamas tähenduses.

Legitiimne eesmärk – PSi § 31 näeb ette, et ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimusi ja korda võib otsesõnu piirata seadusega, kuid ei täpsusta eesmärke, mis piiramist õigustavad, st legitiimne on iga eesmärk, mida seadusandja taotleb. Samas kuulub looduskeskkonna säästmine riigi põhikohustuste hulka (§ 53). Põhiseaduse §-des 5 ja 53 sätestatud keskkonnakaitselised põhimõtted ja kohustused võivad õigustada ka isikute põhiõiguste, näiteks ettevõtlusvabaduse (§ 31) või omandipõhiõiguse (§ 32) riivet.

Riigi ülesanne on kehtestada riigi territooriumil ühtne õiguslik raamistik, mille alusel saavad KOVid jäätmehooldust JäätSi § 11 lõike 1 tähenduses korraldada avalikust huvist lähtudes. Jäätmekäitluse kui avaliku teenuse puhul avaldub avalik huvi muu hulgas Eesti puhtuse ja korrashoiu tagamises ning isikute tervise või looduskeskkonna kaitsmises⁸⁸. Õigusliku raamistiku kehtestamisel tuleb riigil kaaluda seega erinevate eesmärkide ja kohustuste vahel.⁸⁹

Olemasolev süsteem, mis näeb ette TKOde kohustuse koguda pakendijäätmeid vaid avaliku konteinerpargi kaudu, ei ole piisavalt tõhusaks osutunud ning suur kogus liigiti kogumata pakendijäätmeid on endiselt segaolmejäätmete hulgas. Olmejäätmete hulka satuvad eelkõige müügipakendid, mitte veo- ja rühmapakendid. Pakendijäätmete tekkekohalt kogumine (tiheasustusosalal ja väljaspool tiheasustusala korteriühistute juures) korraldatud jäätmeveoga on inimestel mugavam võimalus pakendijäätmeid liigiti ära anda, kui on seni üleriigiliselt kasutusel olnud avalikud pakendijäätmete kogumiskohad, mis on sageli üle täitunud.

Jäätmete raamdirektiivi kohaselt on pakendiettevõtjad/taaskasutusorganisatsioonid kohustatud tagama oma turule lastud pakendatud kauba pakendi ja pakenditest tekkinud jäätmete tagasivõtmise ja käitlemise ning kandma nende tegevuste kulud. Riigihangete seaduses sätestatud korda järgides tagatakse hankija rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning konkurentsi efektiivne ärakasutamine, seega on tagatud ka TKOdele kõige optimaalsemad ja läbipaistvad kulud. Lisaks on TKOdel enne korraldatud jäätmeveo riigihanget võimalik määrata pakendijäätmete üleandmise koht.

Riive proportsionaalsus tähendab seda, et riive peab olema eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõeldukas. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõeldukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust.

Tiheasustusosalal ja väljaspool tiheasustusala asuvate korteriühistute juurest kogutakse väiksest alalt suur kogus pakendijäätmeid, mis tagab TKO jaoks optimaalseimad transpordikulud. Eelnõu koostaja ei pea proportsionaalseks nõuda pakendijäätmete tekkekohalt kogumist korraldatud jäätmeveo raames iga majapidamise juurest hajaasustusega piirkondades lausaliselt ja sellest tekkivate kulude kandmist TKOde poolt. Juhul, kui KOV on jäätmekavas pakendijäätmete kogumist analüüsinud ja jõudnud järeldusele, et ka hajaasustuses on osaliselt pakendijäätmete tekkekohalt kogumine vajalik (nt KOV liigiti kogumise sihtarvu

⁸⁷ Riigikohtu 28.04.2000 otsus nr 3-4-1-6-00, p 11; Riigikohtu 06.07.2012 otsus nr 3-4-1-3-12, p 41.

⁸⁸ Riigikohtu 10.06.2009 otsus nr 3-3-1-44-09, p 13.

⁸⁹ Riigikohtu 06.01.2015 otsus nr 3-4-1-34-14, p 45.

saavutamiseks), siis on TKOdel kohustus vastavad kogumiskulud hüvitada (v.a 0,25 eurot tühjenduskorra kohta, mis on jäätmevaldaja kulu).

Pakendiseadusega on kehtestatud üldine pakendijäätmete ringlussevõtu sihtarv ning eraldi sihtarvud pakendimaterjali liikide kaupa. Üldine pakendijäätmete ringlussevõtu sihtarv on praegu 55%, kuid see tõuseb 2025. aastaks 65%-le ning 2030. aastaks 70%-le. Senine avaliku pargi kaudu pakendijäätmete liigiti kogumise kord ei võimalda tagada pakendijäätmete ringlussevõtu sihtarve. Olmes tekkivate pakendijäätmete korraldatud jäätmeveo raames liigiti kogumine on üks meetmeid, et aidata kaasa olmejäätmete ringlussevõtu edendamisele ja et vähem pakendijäätmel põletataks või suunataks prügilatesse. Pakendiseaduse muudatused aitavad kaasa ka olmejäätmete ringlussevõtu eesmärkide saavutamisele ning teenivad laiemat keskkonnakaitselist eesmärki. Kuna muudatused teenivad legitiimset eesmärki, ei riiva need ebaproportsionaalselt PSi §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust.

PakSi § 16

Paragrahvi 16 pealkirja muudetakse ning lisatakse, et see paragrahv käsitleb pakendiettevõtja kohustusi ka pakendi ja pakendijäätmete tekke vältimisel. Tegemist ei ole uute kohustuste lisamisega, vaid muudatus on seotud §-i 20 kehtetuks tunnistamisega eesmärgil liigutada pakendiettevõtja kohustused seaduse teistesse ja loogilisematesse sätetesse.

PakSi § 16 lõige 3

Täiendatakse § 16 lõiget 3, täpsustades, et pakendiettevõtja, kes laseb turule pakendatud kaupa pakendimassiga rohkem kui viis tonni aastas ning ei anna seaduse § 12¹ lõikes 1 nimetatud kohustusi üle TKOle ega ei ole kohustatud seda tegema pakendiseaduse § 12¹ lõike 2¹ kohaselt, peab korraldama oma kauba pakendijäätmete kogumise igas oma kauba müügikohas, teavitama tarbijaid võimalusest tagastada pakendijäätmel müügikohta ning pidama oma kauba pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise arvestust iga müügikoha kohta eraldi. Oluline on rõhutada, et pakendiettevõtjal on oma kauba pakendijäätmete tagasivõtmise kohustus igal juhul ning see ei ole sõltuvuses viie tonni turule laskmise piirist, kui pakendiettevõtja täidab oma kohustusi iseseisvalt.

PakSi § 16 lõiked 7–11

Paragrahvi 16 täiendatakse lõigetega 7–11. Lõiked sätestavad nõuded pakendiettevõtja teavitustegevuste kohta, eelkõige pakendijäätmete tekke vältimise teemadel, samuti nõuded pakendijäätmete kogumise kohta. Tegemist ei ole uute kohustustega, vaid varem §-s 20 sisaldunud sätted liigutatakse § 16. Muudatus tehakse, et liigutada pakendiettevõtja kohustused seaduse teistesse sobivamatesse sätetesse.

Lõige 7 on varasem § 20 lõige 2¹ täpsustatud kujul. Sättest on jäetud välja kohustus pakendiettevõtjale, kes müüb pakendatud kaupa lõppkasutajale või tarbijale, informeerida pakendi tagasivõtmise kohast müügikohas nähtavale kohale seatud arusaadava kirjaliku teatega, kuna see ei ole enam asjakohane. Olmes tekkivate tagatisrahata pakendi jäätmel kogumine on edaspidi kohaliku omavalitsuse üksuse korraldada korraldatud jäätmeveo raames ning KOV teavitab sellest elanikke (PakS § 15 lõige 11). PakS § 16 lõige 7 näeb ka edaspidi ette, et pakendiettevõtja, kes müüb pakendatud kaupa lõppkasutajale või tarbijale, annab infot jäätmel tekke ja prügistamise vältimise kohta. Pakendiettevõtjad saavad selle kohustuse täitmiseks teha TKOdega koostööd, kasutada nende teabematerjale jm.

Lõige 8 on senine § 20 lõige 2¹. Säte näeb ette, et pakendiettevõtja, kes müüb lõppkasutajale või tarbijale ühekordselt kasutatavaid plasttooteid, jagab teavet nende toodete prügistamise ning nende jäätmel muu sobimatu kõrvaldamise mõjust keskkonnale, eriti merekeskkonnale.

Lõige 9 on senine § 20 lõige 3¹, mis näeb ette, et pakendiettevõtja, kes müüb pakendatud kaupa ning kasutab selle kättetoimetamiseks postiteenust või muud majandus- või kutsetegevuses tegutsevat kauba üleandjat, võib korraldada lõppkasutajalt ja tarbijalt kauba üleandja kaudu pakendite ja pakendijäätmete tasuta tagastamise sellisest võimalusest lõppkasutajale ja tarbijale ette teatades.

Lõige 10 on varasem § 20 lõige 5, mis näeb ette, et pakendiettevõtja on kohustatud vältima liigiti kogutud või materjali kaupa sorteeritud tagasivõetava pakendi ja pakendijäätmete segunemist teiste jäätmete või pakendimaterjalidega.

Lõige 11 on varasem § 20 lõige 6, mis näeb ette, et pakendiettevõtja on kohustatud tagama lõppkasutajale ja tarbijale oma ohtlikke aineid sisaldavate pakendite ja pakendijäätmete tagastamise võimalused, arvestades jäätmesaaduses ja kemikaalisaaduses ning nende alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud käitlemise nõudeid.

PakSi § 17¹

Paragrahvi 17¹ pealkiri muudetakse ja täpsustatakse, et see paragrahv sätestab nõuded tagatisrahata pakendi jäätmete kogumisele väljaspool korraldatud jäätmevedu. PakS § 15 lõigete 3 ja 10 rakendumisel on olmes tekkivate tagatisrahata pakendi jäätmete kokku kogumine TKOde asemel edaspidi kohalike omavalitsuste ülesanne (nii avalikus ruumis kui ka tekkekohalt). Kuni kohaliku omavalitsuse üksused ei ole korraldanud pakendijäätmete kogumist, kehtivad TKOdele pakendisaaduse § 17¹ sätestatud kohustused.

PakSi § 17¹ lõige 1

Muudetakse § 17¹ lõike 1 sissejuhatava lauseosa täpsustades, et nõuded kehtivad TKOle siis, kui kohaliku omavalitsuse üksus ei ole korraldanud olmes tekkivate tagatisrahata pakendi jäätmete kogumise pakendisaaduse § 15 lõike 3 ja 10 alusel ehk korraldatud jäätmeveo raames.

PakSi § 17¹ lõiked 1³, 4¹ ja 5

Paragrahvi 17¹ lõigetes 1³, 4¹ ja 5 tehakse viide sama paragrahvi lõikele 1, et täpsustada, et nendes lõigetes esitatud sätted kohalduvad vaid siis, kui kohaliku omavalitsuse üksus ei ole korraldanud olmes tekkivate tagatisrahata pakendi jäätmete kogumist pakendisaaduse § 15 lõigete 3 ja 10 alusel.

PakSi § 17¹ lõiked 6–7

Paragrahvi 17¹ lisatakse **lõige 6**, mis näeb ette, et TKO peab tagama nende pakendijäätmete, mida ei koguta PakS § 15 lõigete 3 ja 10 alusel kohaliku omavalitsuse üksuse korraldusel, tasuta vastuvõtmise vähemalt kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmejaamade kaudu. Tasuta vastuvõtmise tagamine tähendab ka nende tegevuste rahastamist (nt tasumine konteineri eest). Kuna veo- ja rühmapakendid ei ole korraldatud jäätmeveoga hõlmatud, siis kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmejaamades pakendijäätmete tasuta vastuvõtmine annab võimaluse näiteks väikeettevõttele selliseid veo- ja rühmapakendeid üle anda selliselt, pakendijäätmete üleandmine oleks kulutõhus. Suurettevõtetel tekib veo- ja rühmapakendeid palju, seega neil on otstarbekas selliseid pakendiliike tekkekohas koguda ja otse jäätmekäitlejale või TKOle üle anda. Väikeettevõttel tekib selliseid pakendeid vähe, seega võivad tekkekohal kogumisega seotud kulud olla ebamõistlikult suured. TKO peab jäätmejaamas selliste pakendiliikidega seotud jäätmekäitluskulud ise kandma. Jäätmejaama toodud veo- ja rühmapakenditega seotud kulud jagatakse TKOde vahel proportsionaalselt turuosadega. TKO-del on võimalik veo- ja rühmapakendeid täiendavalt ka mujal kui jäätmejaamas koguda.

Lõike 7 puhul ei ole tegemist uue kohustuse lisamisega, see on senine § 20 lõige 4². Muudetakse selguse huvides sätte asukohta seaduses.

PakSi § 17² lõike 1 punkt 1

Paragrahvi 17² lõike 1 punktis 1 tehakse viide § 21¹ lõikele 1 senise § 20 lõike 2 asemel. Muudatus on seotud § 20 kehtetuks tunnistamise ja seal sisaldunud kohustuste liigutamise selguse huvides sobivamatesse sätetesse. Tegemist ei ole sisulise muudatuse ega uue kohustusega.

PakSi § 17² lõike 2 punkt 1

Muudetakse 17² lõike 2 punkti 1 sõnastust ning täpsustatakse, et TKOdel punktis 1 nõutav kava peab kirjeldama, kuidas üle riigi kaasatakse eri piirkonnad nende pakendi ja pakendijäätmete, mille kogumine ei ole hõlmatud korraldatud jäätmeveoga, kogumissüsteemi. Sellised pakendid ja pakendijäätmed on näiteks rühma- ja veopakendid ning ka müügiapakendid seni kuni nende kogumine ei ole hõlmatud korraldatud jäätmeveoga. Varasem säte nägi ette kava, kuidas üleriigiliselt kaasatakse eri piirkonnad pakendi ja pakendijäätmete kogumissüsteemi. Edaspidi ei ole pakendijäätmete üleriigilise kogumissüsteemi rajamine tervikuna TKO ülesanne. Olmes tekkivate tagatisrahata pakendi jäätmete kogumist hakkab korraldama kohaliku omavalitsuse üksus valdavalt korraldatud jäätmeveo raames. Üleminekuperioodil saab TKO tuua kavas välja, kus piirkondades on need kohustused juba kohaliku omavalitsuse üksus neilt üle võtnud ning kuidas toimub eri piirkondades muude pakendijäätmete kogumine (mis on nende korraldada).

PakSi § 17² lõike 2 punkt 6

Paragrahvi 17² lõike 2 punkti 6 muudetakse selliselt, et tegevusloa andmise aluseks olev tegevuskava sisaldaks kommunikatsioonistrateegiat, mis sisaldab § 17⁴ lõike 1 punktis 11 nimetatud tegevustest põhisõnumeid, kogumis- ja taaskasutussüsteemi ülevaadet ning sihtrühmi, nendeni jõudmise võimalustest ja meetoditest ning ajakavast. Kommunikatsioonistrateegia peab kirjeldama, kuidas laiemat avalikkust pakendi ja pakendijäätmete temast teavitatakse, sh peaks olema kirjeldatud, milline on pakendijäätmete kogumis- ja taaskasutussüsteem, ning mis saab Eestis kogutud pakendijäätmetest (sh kus ja kuidas ringlusse võetakse).

PakSi § 17² lõiked 3 ja 4

Lõige 3 sätestab, et TKOs ei tohi selle liige, osanik või aktsionär omada üle 25 protsendi liikmelisusega, osadega või aktsiatega määratud häälest. Tegemist on kehtiva sõnastusega, millest jäetakse välja lause teine pool ning seda reguleeritakse edaspidi sama paragrahvi lõikes 4.

Lõike 4 kohaselt ei või TKO liikmeks, osanikuks või aktsionäriks ei või olla isik, kelle põhitegevusalaks on jäätmekäitlus jäätmeseaduse tähenduses, või kes kuulub sellise isikuga ühte kontserni. Turuosaliste tagasiside kohaselt loob praegu kehtiv kord ebavõrdse konkurentsiolekorra. Samuti on selgunud, et TKO ei võta kolme võrreldavat pakkumist erinevatelt jäätmekäitlejatelt, vaid küsivad käitlushinna näiteks ainult temaga seotud jäätmekäitlejalt. Seega sätestatakse, et ausa ja läbipaistva konkurentsi tagamiseks ei tohi TKO liikmeks, osanikuks või aktsionäriks olla isik, kelle põhitegevusalaks on jäätmekäitlus jäätmeseaduse tähenduses, või kes kuulub sellise isikuga ühte kontserni. Lõikes 4 sätestatud nõue jõustub 2027. aasta 1. juulil. Täiendavad selgitused on toodud § 10¹ lõike 1 juures.

PakSi § 17³

Paragrahvi 17³ sõnastust muudetakse. Edaspidi esitavad TKO tegevusloa taotluse Kliimaministeeriumi asemel Keskkonnaametile. Kuna Keskkonnaametil on haldusjärelevalve pädevus ning rakendusametina on loastamisega seotud tegevused igapäevased, siis on otstarbekas, et lisaks TKO tegevuse järelevalvele annab Keskkonnaamet neile ka tegevusloa.

PakSi § 17⁴ lõike 1 punktid 1 ja 2

Paragrahvi 17⁴ täiendatakse ja sõnastatakse ümber lõike 1 punktid 1 ja 2.

Lõike 1 punkti 1 kohaselt on TKO-d kohustatud vastutama nende pakendite ja pakendijäätmete kokku kogumise eest, mis ei ole hõlmatud korraldatud jäätmeveo raames jäätmeseaduse § 66 lõike 2 kohaselt.

Punkti 2 kohaselt peab TKO lisaks varasemale kogutud korduskasutuspakendi korduskasutusele ja pakendijäätmete taaskasutamisele tähelepanu pöörama ka sellele, et ringlussevõetavad pakendid ringlusesse jõuaksid. Senise sõnastuse kohaselt oli seaduses sätestatud ainult jäätmete taaskasutusse suunamises veendumine, mis hõlmab ka jäätmete põletamist energiakasutusena, kuid pakendijäätmete taaskasutamisel on oluline, et need jõuaksid eelkõige ringlusesse. Pakendiettevõtjatele on seatud iga pakendimaterjali kohta nii taaskasutusele üldse kui ka ringlussevõtule eraldi sihtarvud. Pakendiettevõtjale ei ole pakendijäätmete ringlussevõtuks ülemist piirmäära, sest ettevõtte või ka üksiku TKO tasemel võib see olla koguni 100% või isegi enam. Seega tuleb sorteerimisliinil eraldada kõik pakendid ning veenduda, et need jõuaksid võimalikult suurel määral ringlusesse, olenemata sellest, kas seadusega sätestatud ringlussevõtu sihtmäärad on juba saavutatud või mitte. Muudatus on kooskõlas pakendidirektiivi artikli 7 lõikega 4 ja jäätmete raamdirektiivi artikli 10 lõikega 4.

PakSi § 17⁴ lõike 1 punkt 5

Paragrahvi 17⁴ lõike 1 punkti 5 täiendatakse ja sõnastatakse selliselt, et oleks paremini tagatud läbipaistvus ja kulutõhus jäätmekäitlus. Seni kehtinud sõnastuse kohaselt tuli samuti tagada hanke läbipaistvus ja teenuse pakkujate võrdse kohtlemise põhimõtted ning lähtuda vahendite säästlikust kasutamisest, seega täpsustatakse teenuse hankimise tingimusi ja sätestatakse, et võrdsetel alustel tuleb küsida kolm võrreldavat pakkumust. TKO jälgib, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid hangitava teenuse eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud. Kolme pakkumuse küsimise eesmärk on, et TKO kasutab rahalisi vahendeid läbipaistvalt, säästlikult ja otstarbekalt ning sõlmib pakendi ja pakendijäätmete käitlemisega seotud teenuse lepingu parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte alusel.

PakSi § 17⁴ lõike 1 punkt 11

Paragrahvi 17⁴ lõike 1 punkti 11 täiendatakse. Muudatuse järgi on TKO ülesanne avalikkuse ja tarbijate teavitamine pakendi ja pakendijäätmete tagastamise korrast ja nõuetest, välja arvatud § 15 lõigetes 3 ja 10 nimetatud korral. See tähendab, et TKO ülesanne ei ole teavitada avalikkust ja tarbijaid korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmeliikidest. See vastutus on edaspidi kohaliku omavalitsuse üksusel (PakS § 15 lg 11).

PakSi § 17⁴ lõike 1 punkt 12 tunnistatakse kehtetuks, kuna need andmed on juba praegu majandusaastaruannetest ja kodulehel avaldatud andmetena kättesaadavad ja täiendavaid andmeid on võimalik järelevalve käigus välja nõuda.

PakSi § 17⁴ lõike 1 punktid 13–19

Paragrahvi 17⁴ lõikesse 1 lisatakse punktid 13–19. Punktiga 13 sätestatakse, et TKO ülesandeks on avaldada oma veebilehel iga aasta 31. juuliks tema eelmise kalendriaasta majandustegevuse aruanne. Tegemist ei ole uue kohustusega, varasemalt tulenes nõue § 17⁴ lõikest 3.

Punkti 14 kohaselt on TKO ülesanne tagada oma veebilehel teabe avaldamine eelmisel kalendriaastal kokku kogutud, taaskasutatud ja ringlussevõetud pakendijäätmete kohta pakendiliikide kaupa iga aasta 31. juuliks.

Punkti 15 kohaselt on TKO ülesandeks tagada tagatisrahaga pakendite tagastamise ning teavitustegevuse ja selle maksumuse kohta teabe avaldamine oma veebilehel. Muudatustega vähendatakse ettevõtete halduskoormust, sest varem kehtis kohustus esitada valdkonna eest vastutavale ministriile iga aasta 31. juuliks oma eelmise kalendriaasta tegevuse kohta kirjalik ülevaade, mis tunnustatakse kehtetuks ning säilib vaid kohustus avaldada asjakohane teave ettevõtte veebilehel.

Punkti 16 kohaselt on taaskasutusorganisatsiooni ülesandeks tagada järgneva kalendriaasta kommunikatsiooniplaani, mis sisaldab käesoleva lõike punktis 11 nimetatud tegevuste kavandamist, avaldamine oma veebilehel hiljemalt iga aasta 1. novembriks. Kuupäeva valikul on arvestatud asjaoluga, et TKO planeeriks piisava ajavaruga enne uue kalendriaasta algust sellel perioodil teostatavad kommunikatsioonitegevused. Nii saavad ka teised osapooled kommunikatsioonitegevusi selliselt planeerida, et riigis oleks kavandatud tegevused kooskõlas. Sealhulgas annab aegsasti avaldatud kommunikatsiooniplaan ka Kliimaministeeriumile võimaluse planeerida taaskasutusorganisatsioonide sõnumite võimendamist.

Punkti 17 kohaselt on TKO ülesanne tagada pakendiettevõtjate nõustamine ja teadlikkuse tõstmine pakendiseaduses sätestatud nõuete täitmise osas. Taaskasutusorganisatsioonid peavad nõustama pakendiettevõtjaid, kes on oma kohustused konkreetsele TKOle üle andnud ning tõstavad nende teadlikkust pakendiseaduses sätestatud nõuete osas. Oluline, et pakendiettevõtjad mõistaksid, millised nõuded pakendite turule laskmisel rakenduvad, sh millised suundumused on uute pakkematerjalidele üleminekul. Muudatus on vajalik selleks, et kui pakendiettevõtjad on tegemas investeringuid pakkeliinide vahetamisel, peaks olema TKO roll see, et ettevõtja teeks parimaid võimalikke valikuid, mis oleksid ka seadusest tulenevate või Euroopa Liidu poolt tulenevate uute nõuetega kooskõlas.

Tegemist ei ole täielikult uute sätetega, vaid lisanduvad punktid sisaldasid seni kehtinud § 17⁴ lõigetes 2 ja 3 toodud kohustused.

Punkti 18 kohaselt on TKO ülesandeks tagada oma veebilehel pakendi ja pakendijäätmete käitlemisega seotud teenuste ostmisele esitatavad tingimused ja hoida neid ajakohasena. Muudatusega tagatakse hangitavate käitlusteenuste läbipaistvus. See tagab pakendiettevõtjatele ja teistele turuosalistele selguse, millistel alustel teenushinnad kujunevad.

Punkti 19 kohaselt on TKO ülesandeks tagada oma veebilehel strateegia, kuidas kaasatakse teisi pakendiettevõtjaid TKOsse ning ülevaade eelmisel kalendriaastal kaasatud uutest pakendiettevõtjatest iga aasta 31. juuliks. 01.05.2023 jõustus käesolevas seaduses muudatus, millega kaotati ära erisus, mis vabastas pakendiettevõtjad, kes lasid turule kaupa plastist pakendis, mille mass oli alla 100 kilogrammi aastas, ja muust materjalist pakendis, mille mass oli alla 200 kilogrammi aastas nende turule lastud pakendite tagasivõtmise, kokkukogumise ja taaskasutamise kohustusest. Seega on turule lisandunud uusi pakendiettevõtjaid, kellel on samuti tootjavastutusest tulenevalt kohustused. Turuosaliste tagasiside põhjal on selgunud, et esimestel TKO tegutsemisaastatel kaasasid TKO-d aktiivselt uusi pakendiettevõtjaid, kuid viimastel aastatel seda enam ei tehta. Muudatuse eesmärk on tagada võimalikult paljude pakendiettevõtjate osalemine laiendatud tootjavastutuse põhimõtte täitmisel ja seeläbi vältida ebavõrdset olukorda juba tootjavastutuse süsteemiga liitunud pakendiettevõtjatele.

PakSi § 17⁴ lõiked 2 ja 3 tunnustatakse kehtetuks. Muudatustega vähendatakse ettevõtete halduskoormust, sest seni kehtis kohustus esitada valdkonna eest vastutavale ministriile iga aasta 31. juuliks oma eelmise kalendriaasta tegevuse kohta kirjalik ülevaade. Nüüd seda enam

ei nõuta, säilib vaid kohustus avaldada asjakohane teave ettevõtte veebilehel (vt eelmist selgitust).

PakSi § 17⁵

Paragrahvi 17⁵ sõnastatakse ümber selliselt, et edaspidi annab Keskkonnaamet TKOdele tegevusloa. Seni kehtinud seaduse kohaselt andis tegevusloa valdkonna eest vastutav minister. Keskkonnaamet annab tegevusloa 63 päeva jooksul alates nõuetekohase taotluse saamisest. Tegevusloa andmise aeg jääb senisega võrreldes samaks. Seejuures on oluline, et kui Keskkonnaamet ületab talle seaduses toodud tähtaega loa andmisel, ei loeta tegevusluba automaatselt antuks. Tegevusloa menetlusele kohaldatakse majandustegevuse seadustiku üldosa seadusest, arvestades pakendiseaduses sätestatut.

PakSi § 17⁶

Seadust täiendatakse §-ga 17⁶, milles sätestatakse TKO tegevusloa peatamise erisused. Jäätmereformi eelnõu kooskõlastamise käigus laekunud tagasisidest lähtuvalt ei muudeta TKO tegevusluba tähtajaliseks, kuid seadust täiendatakse tegevusloa peatamise alustega.

Lõike 1 punkti 1 kohaselt võib Keskkonnaamet lisaks majandustegevuse seadustiku üldosa seaduses sätestatud alustele tegevusloa osaliselt või täielikult peatada, kui taaskasutusorganisatsioon ei vasta talle pakendiseadusega kehtestatud nõuetele. See tähendab, et tegevusluba on võimalik osaliselt või täielikult peatada, kui TKO ei vasta pakendiseaduse § 10¹, § 17² lg 3–4 nõuetele. Tegevusloa peatamise ulatus märgitakse peatamise otsuses.

Lõike 1 punkti 2 kohaselt võib Keskkonnaamet tegevusloa osaliselt või täielikult peatada ka juhul, kui TKO ei ole Keskkonnaameti ettekirjutust ettenähtud tähtpäevaks või ettenähtud ulatuses täitnud. Kui Keskkonnaamet tuvastab järelevalve käigus, et TKO ei ole pakendiseadusega ettenähtud kohustusi täitnud ja annab nende täitmiseks ettekirjutusega tähtaja, kuid TKO seda õigeaegselt või nõutud ulatuses ei täida, on võimalik tegevusluba osaliselt või täielikult peatada. Kui TKO rikub kohustusi korduvalt ega soostu oma rikkumisi kõrvaldama, võib see olla aluseks tegevusloa kehtetuks tunnistamisele (majandustegevuse nõuete rikkumine MsüSi alusel).

Lõike 1 punkti 3 alusel on Keskkonnaametil õigus TKO tegevusluba osaliselt või täielikult peatada ka juhul, kui TKO on oluliselt rikkunud KOVi ja TKO vahelist kirjalikku kokkulepet. Näiteks, kui TKO ei täida vaheladustuskoha osas sõlmitud kokkuleppeid, sh ei taga pakendijäätmete vastuvõtmise või vaheladustamise kohta kokku lepitud tingimusi, annab KOV või Keskkonnaamet TKO-le ettekirjutusega mõistliku tähtaja rikkumise kõrvaldamiseks, kui TKO ei täida ka siis kokkuleppe tingimusi, on õigus kaaluda tegevusloa peatamist, et tagada pakendijäätmete nõuetekohane käitlemine.

Lõike 2 kohaselt lõpetab Keskkonnaamet tegevusloa kehtivuse peatamise, kui peatamise aluseks olnud asjaolud on ära langenud.

Paragrahv 17⁶ jõustub 2027. aasta 1. juulil. Muudatuse jõustumiseks on määratud tähtpäev arvestusega, et TKO-del oleks piisav aeg vajadusel oma tegevuses muudatuste sisseviimiseks.

PakSi § 20

Paragrahv tunnistatakse kehtetuks ning selle sätted lisatakse sobivamatesse sätetesse (§ 12¹, 16, § 17¹ ja § 21¹), et tagada selgus pakendiettevõtja kohustustes. Seadusest jäetakse välja seni kehtinud § 20 lõikes 3 sisaldunud kohustus, et pakendiettevõtja, kes müüb pakendatud kaupa ning kasutab selle kättetoimetamiseks postiteenust või muud majandus- või kutsetegevuses tegutsevat kauba üleandjat, on kohustatud lõppkasutajat ja tarbijat teavitama

tasuta pakendite ja pakendijäätmete tagastamise kohast. Kuna edaspidi korraldab KOV olmes tekkivate tagatisrahata müügipakendite kokku kogumist nii tekkekohal kui ka avalikus ruumis, siis ei ole eeltoodud säte enam asjakohane.

PakSi § 21 lõige 4

Paragrahvi 21 lõikes 4 asendatakse viide pakendiaktsiisi seadusele karastusjoogi defineerimisel. Pakendiseadusesse lisatakse selgitus, et karastusjoogina mõistetakse jooki, mille kombineeritud nomenklatuuri (KN) rubriigid on 2009, 2201 või 2202 vastavalt nõukogu määrusele 2658/87/EMÜ tariifi- ja statistikanomenklatuuri ning ühise tollitariifistiku kohta (EÜT L 256, 07.09.1987, lk 1–675). Tegu on ka pakendiaktsiisi seaduses sisalduva mõistega.

PakSi § 21¹

Seadust täiendatakse paragrahvi 21¹, milles sätestatakse nõuded tagatisrahaga pakendi tagasivõtmise kohta. Nõuded ei ole uued, vaid §-is 20 sisaldunud kohustused esitatakse uues paragrahvis selguse eesmärgil.

Lõige 1 on senine § 20 lõige 2. Säte näeb ette, et tagatisrahaga pakendites lõppkasutajale või tarbijale kaupa müüv pakendiettevõtja on kohustatud lõppkasutajalt või tarbijalt tasuta tagasi võtma müüdud kauba müügipakendi ja pakendijäätmed. Tagasivõtmise nõue kehtib vaid pakendi kohta, mille tüüp, kuju ja suurus vastavad selles müügikohas müüdava kauba pakendile ja selle kauba müüja üleantava kauba pakendile. Seni kehtis kohustus ka olmes tekkiva tagatisrahata müügipakenditele ning selliste pakendite müüjal oli võimalik oma kohustused üle anda TKOle, kes täitis seaduses sätestatud tagasivõtmise nõuet. Kuna edaspidi on olmes tekkiva tagatisrahata müügipakendite kokku kogumise kohustus KOVil, siis edaspidi sätestatakse käesolevas lõikes nimetatud kohustust täitma neid pakendiettevõtjaid, kes müüvad tagatisrahaga pakenditesse pakendatud kaupa lõppkasutajale või tarbijale.

Lõige 2 on senine § 20 lõige 4¹. Säte näeb ette, et pakendiettevõtja, kes müüb pakendatud kaupa ja kelle tiheasutusosalal paiknev müügikoha suurus on alla 20 ruutmeetri, ei pea tagatisrahaga hõlmatud pakendi ja pakendijäätmeid tagasi võtma. Tagatisrahaga pakendi tagasivõtmise korraldamise kohustuse seadmine pakendatud kauba igale müüjale eraldi tema müügikohas, eriti väikestele müügikohtadele nagu on alla 20 ruutmeetrised müügikohad, ei ole põhjendatud. Tagatisrahaga pakendite vastuvõtmiseks kasutavad tehnoloogiad ja seadmed on kallid ning nende omandamine või rentimine nõuab märkimisväärseid investeeringuid, mis võib olla väiksemate ettevõtjate jaoks keeruline. Lisaks ei ole väikestes müügikohtades neile seadmetele ka piisavat ruumi.

Lõige 3 on senine § 20 lõige 4³. Säte näeb ette, et tagatisrahaga pakendi ja pakendijäätmete tagasivõtmise kohustus on seotud müügikoha suurusega. Kui müügikoha suurus on üle 200 m², tuleb pakend ja pakendijäätmed tagasi võtta müügikohas või selle teenindusmaal müügikoha kauplemise ajal.

Lõige 4 on senine § 20 lõige 4⁴. Säte näeb ette, kui müügikoha suurus on kuni 200 m², võib pakendi ja pakendijäätmete tagasivõtmise korraldada väljaspool müügikoha teenindusmaa piire ainult kohaliku omavalitsuse nõusolekul. Seejuures tuleb arvestada, et alal, mille asustustihedus on väiksem kui 500 elanikku ühel ruutkilomeetril, oleks vähemalt üks pakendi tagasivõtmise koht kohaliku omavalitsuse territooriumil paiknevates asulates.

Lõige 5 on senine § 20 lõige 4⁵. Säte näeb ette, et käesoleva paragrahvi lõigetes 3 ja 4 kehtestatud kohustus loetakse pakendatud kauba müüja poolt täidetuks, kui kaks või enam müügikohta on üksteise vahetus läheduses ning pakendatud kauba müüjad on kokku leppinud tagatisrahaga pakendite tagasivõtmise korraldamise ühiselt ühe pakendatud kauba müüja

müügikohas või teenindusmaal või mujal müügikoha vahetus läheduses. Tagatisrahaga pakendi tagasivõtmise korraldamise kohustuse seadmine pakendatud kauba igale müüjale eraldi tema müügikohas ei ole tänasel päeval enam põhjendatud ning pakendatud kauba müüjatele tuleks luua paindlikum süsteem, mis arvestaks tänapäeva jagamismajanduse ja koostöö põhimõtteid.

Esiteks on tagatisrahaga pakendite vastuvõtmiseks kasutatavad tehnoloogiad ja seadmed üsna kallid ning nende omandamine või rentimine nõuab märkimisväärsed investeeringuid pakendatud kauba müüjalt. Sellise investeeringu tegemine iga müügikoha kohta ei ole põhjendatud näiteks olukorras, kus mitmed müüjad asuvad samas hoones, samal territooriumil või lihtsalt lähestikku. Ei ole mingit põhjust keelata neil pakendite vastuvõtul omavahel koostööd tegemast ning korraldamast pakendi vastuvõtt näiteks ühise vastuvõtupunkti kaudu, mis asuks mõne vastava müüja müügiruumides või -territooriumil või müügipunktide vahetus läheduses.

Teisel on tihedalt asustatud aladel tekkinud olukord, kus üksteise vahetus läheduses on mitu vaevalt üle 200 m² suuruse müügikohaga pakendatud kauba müüjat ning kus igas müügikohas või müügikoha teenindusmaal peab olema tagatud tagatisrahaga pakendi tagasivõtmise korraldamine. Sellises olukorras ei ole mõistlik, et iga pakendatud kauba müüja peab tegema investeeringud tagatisrahaga pakendite vastuvõtmiseks kasutatavasse tehnoloogiasse. Sama kehtib ka suurte müüjate suhtes – sageli asuvad ühes hoones mitu müüjat ning ei ole ühtegi põhjust, miks keelata neil opereerimast „ühist vastuvõtupunkti“ kas ühe müüja müügipinnal või -territooriumil või nende vahetus läheduses.

Eeltoodud arvestades on mõistlik tagada käesoleva seadusega paindlikum kord tagatisrahaga pakendi tagasivõtmise korraldamiseks pakendatud kauba müüjate poolt. Selle eesmärgiks on optimeerida pakendatud kauba müüjate tehtavaid investeeringuid ning anda pakendatud kauba müüjatele võimalus teha omavahel koostööd tagatisrahaga pakendi tagasivõtmise korraldamisel. Eesmärk ei ole vähendada tarbijate ja pakendi kasutajate mugavust ning võimalusi tagatisrahaga pakendite tagastamiseks. Vastupidi, koostöövõimalus suurendab tagatisrahaga pakendite vastuvõtukohtade oluliselt paremat toimimist müügikohtade kauplemisajal. Lisatava sätte kohaselt on võimalik pakendatud kauba müüjatel teha koostööd ning leppida kokku, et kaks või enam üksteise vahetus läheduses asuvat pakendatud kauba müüjat korraldavad tagatisrahaga pakendite vastuvõtu ühiselt, avades ühise tagatisrahaga pakendite vastuvõtu punkti.

Lõige 6 on senine § 20 lõige 4⁶. Käesoleva paragrahvi lõikes 5 nimetatud ühiselt tegutsevad pakendatud kauba müüjad vastutavad solidaarselt kehtestatud tagatisrahaga pakendite tagasivõtmise koha toimimise eest. Lõikega 5 on kehtestatud kõigi ühte tagatisrahaga pakendite vastuvõtupunkti kasutavate pakendatud kauba müüjate solidaarvastutus tagatisrahaga pakendite vastuvõtupunkti toimimise eest. Kui läheduses asuvad kaks kauplust ja üks kauplus võtab pakendeid vastu ning teine kauplus soovib oma pakendid sellesse tagastuspunkti suunata, siis peab neil olema sellekohane omavaheline kirjalik kokkulepe. Kokkuleppes peab märkima, kuidas jagunevad kulud, kas teises kaupluses saab panditsekke lunastada või mitte jne. Kui kauplused omavahel kokkuleppele ei jõua, siis peavad ikkagi mõlemad panustama pandi vastuvõttu eraldi.

PakSi § 23 lõiked 2 ja 2¹

Paragrahvi 23 lõiget 2 ja 2¹ asendatakse viide pakendiseaduse §-le 20 viitega §-dele 15 ja 17¹. Muudatus on tehniline ja tehakse § 20 kehtetuks tunnistamise tõttu.

PakSi § 25 lõiked 1 ja 2

Lõikes 1 täpsustati õigusselguse huvides pakendiregistri eesmärki, et oleks paremini arusaadav, milliseid ülesandeid läbi pakendiregistri täidetakse. Eraldi ei nimetata enam „andmeid õhukese ja eriti õhukese plastkandekoti kohta“, kuna sätestatakse, et pakendiregistrisse kantakse „andmed „ühekordselt kasutatavate plasttoodete kohta“. Eeltoodud sõnastusega on kaetud ka „andmed õhukese ja eriti õhukese plastkandekoti kohta“.

Lõikes 2 täpsustatakse volitusnormi, kuna avaliku teabe seaduse § 43¹ lõige 1 sätestab, et andmekogu kasutatakse seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks ning hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 11 lõigete 1 ja 3 kohaselt peab määruse andmiseks seaduse volitusnormis olema volituse selge sisu ja ulatus. Pakendiregistri põhimäärus sätestab loetletu juba praegu.

PakS § 25¹

Seadust täiendati §-ga 25¹, millega tuuakse seaduse tasandile pakendiregistris töödeldavate isikuandmete koosseis (antud juhul teatud isikute üldandmed) ja andmete säilitamise tähtaeg. Seni olid eelnimetatud andmed reguleeritud ainult pakendiregistri põhimääruses.

PakSi § 39⁹

Lisatava paragrahvi kohaselt peab kohaliku omavalitsuse üksus olmes tekkivate tagatisrahata pakendi jäätmete liigiti kogumise viima kooskõlla PakS § 15 lõigetes 3–9 ja 11 sätestatuga alates uuest korraldatud jäätmeevo riigihankest, kuid mitte hiljem kui 2030. aasta 31. detsembriks. See tähendab, et kui kohaliku omavalitsuse üksus hakkab korraldama uut korraldatud jäätmeevo riigihanget, siis tuleb riigihankesse hõlmata ka olmes tekkivate tagatisrahata pakendi jäätmete liigiti kogumine. Kuni uue riigihanke korraldamiseni võib toimetada vastavalt kehtivale korrale. Enne 2030. aasta 31. detsembrit peavad olema läbi viidud uued riigihanked ning need peavad rakenduma eelpool välja toodud ajaks. KOV-ides, millele kohaldub § 135 lg 2, käesolev säte ei kohaldu.

PakSi § 39¹⁰

Seadust täiendatakse §-ga 39¹⁰, milles sätestatakse, et käesoleva seaduse § 15² lõike 8 nõudeid rakendatakse kuni 2030. aasta 31. detsembrini. Vastav säte kehtestatakse üleminekuperioodiks, kui pakendijäätmete tekkekohal liigiti kogumine ei ole veel üle-eestiliselt korraldatud ja segaolmejätmetes võib veel oluline osa pakendijätmeid sisalduda.

3.3 Keskkonnatasude seaduse muudatused

Eelnõu §-s 3 sätestatakse keskkonnatasude seaduse muudatused.

KeTSis tehakse muudatused lähtudes sellest, et keskkonnatasudega motiveerida sihtrühmi eelistama jäätmete ringlussevõttu jäätmete põletamisele ja ladestamisele ning et üha rohkem arvestataks ringmajanduse põhimõtetega.

2023. aasta varajase hoiatuse aruandes⁹⁰ on Eesti üks 18 liikmesriigist, mis tõenäoliselt ei suuda täita 2025. aastaks seatud eesmärki – võtta ringlusse 55% olmejätmetest. Ühe soovitusena on selles raportis nimetatud **segaolmejätmete põletustasu kehtestamist**.

90 Euroopa Komisjoni varajase hoiatuse aruanne 2023 (kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A304%3AFIN&qid=1686220362244>), Eesti kohta koostatud faktileht (kättesaadav <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7cdeb3a7-0354-11ee-87ec-01aa75ed71a1/language-en>) ja Euroopa Keskkonnaagentuuri analüüs (kättesaadav: <https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states/estonia/view>)

Riigi jäätmekava olmejäätmete alapeatükis (3.2) on välja toodud, et ringlussevõtt peaks olema motiveerivam kui ladestamine või põletamine: „Lisaks kohalike omavalitsuste motiveerimisele tuleb läbi keskkonnatasude motiveerida jäätmete ringlussevõtu eelistamist jäätmete ladestamisele ja põletamisele. Eestis ei ole seni kehtestatud jäätmepõletustasu ja jäätmete ladestustasu ei ole tõstetud aastast 2015. Jäätmete ladestamine ja energiakasutus on seni üldjuhul majanduslikult soodsamad käitlusviisid kui ringlussevõtt.“

Punktiga 1 täiendatakse § 3 lõiget 2 punktiga 10, mille kohaselt on üks keskkonnakasutuse viise ka **jäätmete põletamine energia saamise eesmärgil** (edaspidi ka jäätmete põletamine energiakasutuse otstarbel või jäätmete energiakasutus). KeTSi tähenduses on keskkonnatasu keskkonna kasutusõiguse hind ja selle põhjal lisatakse ka uue tasuliigi puhuks sellekohane punkt seadusesse.

Vabariigi Valitsuse 08.12.2011 määruse nr 148 „Jäätmete taaskasutamise- ja kõrvaldamistoimingute nimistud“ (edaspidi *määrus nr 148*) § 2 punkti järgi on üks jäätmete taaskasutustoimingutest jäätmete kasutamine peamiselt kütusena või energiaallikana muul viisil (tähistus R1).

Määruse nr 148 § 3 lõige 1 sätestab lisaks, et nimetatud taaskasutamistoiming (R1) on olmejäätmeid töötlevatele jäätmepõletustehastele lubatud üksnes siis, kui nende energiatõhusus, arvestades jäätmete põletamise parima võimaliku tehnika nõudeid, on võrdne või suurem kui:

- 1) 0,60 jäätmepõletustehastel, mille tegutsemiseks on jäätmepõletusluba või keskkonnakompleksluba antud enne 1. jaanuari 2009. a;
- 2) 0,65 jäätmepõletustehastel, mille tegutsemiseks on jäätmepõletusluba või keskkonnakompleksluba antud pärast 31. detsembrist 2008. a.

Kui jäätmeid ei põletata kütusena või kui energiatõhusus on väiksem eelnimetatust, loetakse see jäätmete kõrvaldamiseks (kõrvaldamistoiming D10 – põletamine maismaal; määrus nr 148 § 4 p 10).

Jäätmeseaduse § 28¹ lõike 2 kohaselt on keelatud põletada korduskasutuseks ettevalmistamiseks ja ringlussevõtuks liigiti kogutud jäätmeid, välja arvatud jäätmed, mis tekivad liigiti kogutud jäätmete töötlemisel ning mille puhul on põletamine jäätmehierarhia kohaselt keskkonna jaoks parim lahendus.

Olmejäätmete liigiti kogumise käigus kogutud segaolmejäätmed ei ole loeta jäätmeseaduse § 28¹ lõike 2 mõistes liigiti kogutud jäätmeteks ja neid võib eelneva töötluseta põletada.

Punktis 2 sätestatakse, et saastetasu määrade kehtestamisel arvestatakse lisaks heitekohta saastetundlikkust, saasteaine ohtlikkust ja parima võimaliku tehnika kasutamist ka ringmajanduse põhimõtteid.

Ringmajandus on tootmis- ja tarbimismudel, mille puhul olemasolevaid materjale ja tooteid jagatakse, laenatakse, korduskasutatakse, parandatakse, uuendatakse ja võetakse ringlusse võimalikult kaua. Toote arendamisel, tootmisel ja tarbimisel tuleb järgida ringmajanduse põhimõtteid ning lähtuda jäätmehierarhiast ja tarbijate vajadusest. Ringmajanduse edenemisega tekib ka vähem jäätmeid.

Punktis 3 sätestatakse, et keskkonnatasude üks eesmärke on **jäätmete tõhusam kasutamine**. Keskkonnatasude rakendamise eesmärk on vältida või vähendada keskkonnakasutusega, sh loodusvarade kasutamisega, saasteainete keskkonda väljutamisega ja jäätmete kõrvaldamisega

seotud võimalikku kahju, suunata loodusvara ja jäätmeid tõhusamalt kasutama, hüvitada keskkonnanahäiringut ning teenida riigile tulu loodusvara kasutada andmisest.

Jäätmete tõhusam kasutamine tähendab, et jäätmeid käsitatakse kui ressursi ja neid suunatakse enne kõike ringlusse, mitte ei põletata ega kõrvaldata prügilas.

Punktiga 4 täiendatakse § 4 lõiget 3 ja lisatakse, et keskkonnakasutusest riigile laekuvast tulust eraldatakse riigieelarvega Kliimaministeeriumile vahendid sihtotstarbeliseks kasutamiseks keskkonnaseadistiku üldosa §-s 1 sätestatud eesmärkide täitmiseks, sh **ringmajanduse edendamiseks**.

Keskkonnaseadustiku üldosa §-s 1 on sätestatud järgmised eesmärgid:

- 1) keskkonnanahäiringute vähendamine võimalikult suures ulatuses, et kaitsta keskkonda, inimese tervist, heaolu ja vara ning kultuuripärandit;
- 2) säästva arengu edendamine, et kindlustada tervise- ja heaoluvajadustele vastav keskkond praegusele põlvele ja tulevastele põlvedele;
- 3) loodusliku mitmekesisuse säilimine ja kaitse;
- 4) keskkonna hea seisund;
- 5) keskkonnale kahju tekitamise vältimine ja keskkonnale tekitatud kahju heastamine.

Kuigi kaudselt käib ka ringmajanduse edendamine nimetatud eesmärkide hulka, siis selle sätte täiendamisega on üheselt sätestatud, et riigile laekunud keskkonnatasusid kasutatakse ka ringmajanduse edendamiseks. Ringmajanduse edendamisena mõeldakse näiteks ringmajanduslike ärimudelite soodustamist ja toetamist, jätkusuutlike tootmis- ja tarbimismudelite soodustamist, teadlikkuse parandamist jätkusuutlikest toodetest ning teenustest jne. Kogu ringmajanduse edendamise eesmärk on säästev areng ja meie konkurentsivõimeline majandus.

Punktiga 5 täiendatakse § 5 lõiget 1 ja sätestatakse, et keskkonnatasu maksab teiste hulgas isik, kes on saanud keskkonnaloaga või seadusega sätestatud muul alusel õiguse põletada jäätmeid energiakasutuse otstarbel.

Kui isikul on kohustus omada jäätmete põletamiseks energiakasutuse otstarbel keskkonnaluba (sh keskkonnakompleksluba), on ta kohustatud maksma keskkonnatasu nende jäätmete põletamise eest, millele on kehtestatud tasumäär.

Punktiga 6 täiendatakse § 5 lõiget 4 ja sätestatakse, et kui isik põletab jäätmeid energiakasutuse otstarbel keskkonnaloas lubatust suuremas koguses, loa omamise nõuet eirates või keelatud kohas, maksab ta keskkonnatasu suurema määra järgi, nagu makstakse ka muude keskkonnakasutuse viiside korral.

Punktiga 7 täiendatakse § 5 lõiget 6 ja lisatakse, et keskkonnatasu ei võeta ka siis, kui jäätmete energiakasutus keskkonnaloata või lubatust suuremas koguses toimub:

- 1) sellega tekitatud kahjustusest veelgi suurema kahju ärahoidmiseks;
- 2) inimohvroid põhjustada võiva õnnetuse ärahoidmiseks;
- 3) loodusõnnetuse toimel või loodusõnnetuse tagajärgede likvideerimiseks.

Nimetatud juhtudel teeb keskkonnatasu maksmisest vabastamise otsuse valdkonna eest vastutav minister keskkonnatasu maksja põhjendatud taotluse alusel.

Punktiga 8 täiendatakse § 14 lõikeid 1 ja 2, lähtudes sellest, et seadusesse lisatakse läbivaldt ühe keskkonnakasutuse viisina jäätmete põletamine energiakasutuse otstarbel.

Paragrahvi 14 lõike 1 täienduse kohaselt rakendatakse saastetasu muu hulgas siis, kui jäätmeid põletatakse energiakasutuse otstarbel. Lõikes 2 täpsustatakse, et saastetasu ei rakendata, kui jäätmeid põletatakse nende energiakasutuse otstarbel kogustes ja viisil, mille jaoks keskkonnaluba ei nõuta. Näiteks kui kodumajapidamiste küttekoldes põletatakse väheses koguses seal põletada lubatud jäätmeid (paber-papp pakend, ajalehed jms).

Punktiga 9 täiendatakse seadust § 18¹. Selles sätestatakse, et saastetasu jäätmete energiakasutusel rakendatakse **tavajäätmete, välja arvatud puidujäätmete**, puhul.

Jäätmeseaduse § 3 kohaselt on tavajäätmed kõik jäätmed, mis ei kuulu ohtlike jäätmete hulka. Seega ohtlikele jäätmetele ei kehtestata jäätmete energiakasutuse tasu. Tihti on ohtlike jäätmete põletamine energiakasutuse otstarbel nende ainuke mõistlik käitlusviis ja tasu kehtestamine ei muudaks käitlusviisi valikut. Võrreldes tavajäätmetega on ohtlike jäätmete käitlemine, sh põletamine ka tunduvalt kallim (sõltub jäätmeliigist; kohati kuni 15 korda kallim).

Samuti ei kehtestata jäätmete energiakasutuse saastetasu puidujäätmetele. Selguse huvides defineeritakse seaduses ka puidujäätmed. Sarnaselt keskkonnaministri 3. novembri 2022. a määruse nr 49 "Puidujäätmetest valmistatud kütusena kasutatava puiduhakke jäätteks oleku lakkamise kriteeriumid" § 2 punktile 1, defineeritakse keskkonnatasude seaduses puidujäätmed: *puidujäätmed on puidu töötlemisel, tootmis-, ehitus- ja lammutustegevuses, kaubanduses, haljastuses või kodumajapidamistes ning teatud juhtudel metsamajanduses tekkinud kasutuselt kõrvaldatud puitmaterjal.*

Puidujäätmed on näiteks saepuru, sh puidutolm, laastud, pinnud, puit, laast- ja muud puidupõhised plaadid, vineer; metsamajandusjäätmed (näiteks osad, risu); puukoorejäätmed; ehitus- ja lammutustegevuses tekkinud puidujäätmed, puitpakend jms.

Üldjuhul suunatakse energiakasutusse sellised puidujäätmed, mida ei ole võimalik nende esialgsel otstarbel enam uuesti kasutada ega materjalina ringlusse võtta. Selleks, et soodustada selliste puidujäätmete taaskasutust, ei kehtestata puidujäätmetele saastetasumäära nende põletamisel energiakasutuse otstarbel. Puidujäätmeid põletatakse kaugküttekattlamajades ning puidutööstuste kuivatites ja kattlamajades.

Puidujäätmete põletamiseks on vajalik vastav jäätmekäitleja registreering, keskkonnaluba või keskkonnakompleksluba (edaspidi keskkonnakaitseluba). Täpsemad tingimused puidujäätmete põletamisele, sh puidujäätmete analüüsimise nõuded, määratakse vastava keskkonnakaitseloaiga.

Puidujäätmeid võib põletada nii jäätmetena kui keskkonnaministri 3. novembri 2022. a määruse nr 49 "Puidujäätmetest valmistatud kütusena kasutatava puiduhakke jäätteks oleku lakkamise kriteeriumid" alusel valmistatud puiduhakkena. Kui puidujäätmeid põletada jäätmetena, siis peab põletaja omama keskkonnakaitseluba, aga kui põletada tootena, siis ei ole keskkonnakaitseluba vaja. Kui kehtestatakse põletustasu ka puidujäätmetele, siis puidujäätmetest valmistatud tootestaatuses puiduhakke põletajad ei peaks seda tasu maksma, aga jäätmestaatuses puiduhakke põletajad peaksid, mistõttu tekiks ebavõrdne olukord.

Puidujäätmetele kui taastuvale kütusele erandi tegemine on igati kooskõlas ja aitab kaasa ka energiamajanduse korralduse seaduse § 32 lõikes 1 ja kliimakindla majanduse seaduse (eelnõu) §-s 26 sätestatud eesmärkide saavutamisele.

Tabel 4. Energiakasutuse otstarbel põletatud (R1) tavajäätmete liigid ja kogused (tonn) 2020-2023. a (Allikas: Keskkonnaagentuur).

Jäätmeliik	Jäätmeliigi nimetus	2020.a	2021.a	2022.a	2023.a
------------	---------------------	--------	--------	--------	--------

15 01 02	Plastpakendid	-	597,56	-	-
15 01 06	Segapakendid	1 790,66	984,04	-	-
19 12 10	Põlevjäätmel (prügikütus)	34 087,98	30 843,16	32 453,90	33 358,64
19 12 12	Muud jäätmel mehaanilise töötlemise jäägid (sh materjalisegud), mida ei ole nimetatud koodinumbri 19 12 11*	-	-	-	0,06
20 03 01	Prügi (segaolmejäätmed)	223 655,62	234 640,96	197 135,14	211 433,04
20 03 98	Prügi (segaolmejäätmed) sortimisjäätmed	-	-	8 820,22	17 634,14
02 01 04	Plastijäätmel (välja arvatud pakendid)	0,56	-	-	-
03 03 11	Reovee kohtpuhastussetel, mida ei ole nimetatud koodinumbri 03 03 10	-	-	2,50	-
16 07 99	Nimistus mujal nimetamata jäätmel	-	-	-	0,11
16 02 98	Muud kasutusel kõrvaldatud seadmed ja aparaadid, mida ei ole nimetatud koodinumbri 16 02 97*	0,01	-	-	-
18 01 01	Teravad ja torkivad esemel (välja arvatud koodinumbri 18 01 03* nimetatud jäätmel)	0,10	-	-	0,07
18 01 02	Kehaosad ja elundid, sh veresäilituskotid ja konservverel (välja arvatud koodinumbri 18 01 03* nimetatud jäätmel)	-	-	-	0,37
18 01 04	Jäätmel, mida ei pea nakkuse vältimiseks koguma ja kõrvaldama erinõuete kohaselt (näiteks sidemel, lahased, linad, ühekorraõivad, mähkmed)	67,57	-	-	551,92
18 02 01	Teravad ja torkivad esemel (välja arvatud koodinumbri 18 02 02* nimetatud jäätmel)	0,02	-	-	-
19 12 04	Plastid ja kummi	80,74	-	-	-
20 02 01	Biolagunevad jäätmel	241,51	221,43	296,08	215,24
Kokku		259 924,77	267 287,15	238 707,84	263 193,60
03 01 99	Nimistus mujal nimetamata jäätmel	412,09	1 878,00	585,00	1 024,60
15 01 03	Puitpakendid	5 015,98	10 250,55	9 747,17	5 300,66
02 01 07	Metsamajandusjäätmed (näiteks oksad, risu)	-	-	249,24	-
03 01 01	Puukoore- ja korgijäätmel	-	2 409,00	5 224,00	-
03 01 05	Saepuru, sh puidutolm, laastud, pinnud, puit, laast- ja muud puidupõhised plaadid ning vineer, mida ei ole nimetatud koodinumbri 03 01 04*	17 292,66	11 211,06	20 690,63	22 516,38
03 03 01	Puukoore- ja puidujäätmel	390,80	1 800,00	1 267,50	905,61
17 02 01	Puit	9 898,07	33 896,19	28 075,37	8 891,22
19 12 07	Puit, mida ei ole nimetatud koodinumbri 19 12 06*	37 386,26	54 605,74	15 562,08	6 546,72
20 01 38	Puit, mida ei ole nimetatud koodinumbri 20 01 37*	1,84	-	-	-
	R1 KOKKU	330 322,46	383 337,69	320 108,83	308 378,78

Põletamisele (R1) minevatest jäätmel moodustavad suurema osa prügi (segaolmejäätmed; 2023. a ca 69%) ja põlevjäätmel (prügikütus; 2023. a ca 11 %) ning prügi (segaolmejäätmed) sortimisjäätmed (2023. a ca 6%).

Tavajäätmel põletamisest energiakasutuse otstarbel moodustavad 2023. aastal ca 85% need jäätmel, millele kehtestatakse jäätmel energiakasutuse tasu.

Statistikaameti andmetel põletati Eestis 2022. a ca 12 000 tonni ehk 42% Eestis tekkinud olmejäätmetest. Rahvusvahelised võrdlusandmed näitavad, et Eestis kasutatakse olmejäätmete põletamist energiatootmiseks enam kui EL-is keskmiselt (26%). Rohkem kui Eestis põletatakse olmejäätmeid Belgias (46%), Rootsis (59%) ja Soomes (61%).⁹¹

Kokku põletati 2023. aastal tavajäätmeid (sh puidujäätmed) energiakasutuse otstarbel 45 tegevuskohas (käitises), neist viies ka tavajäätmeid (segaolmejäätmed, prügikütus jms), mis ei ole puidujäätmed.

Seletuskirjale on lisatud riigiabi analüüs jäätmete energiakasutuse tasu kohta (lisa 3).

Punktiga 10 täiendatakse seadust § § 20¹ ehk sätestatakse **saastetasumäärad jäätmete energiakasutusel**. Prügile (segaolmejäätmed; jäätmekood 20 03 01) sätestatakse tasumääraks 60 eurot/tonn ja teistele tavajäätmetele, välja arvatud puidujäätmetele, 50 eurot/tonn. Tasumäärade kehtestamisel on lähtutud punktides 2 ja 9 nimetatud põhimõtetest.

Odavam tasumäär (50 eurot/tonn) on näiteks järgmistel jäätmeliikidel: prügi (segaolmejäätmete) sortimisjäädid (jäätmekood 20 03 98), muud jäätmete mehaanilise töötlemise jäädid (sh materjalisegud; 19 12 12), vaid tavajäätmetest koosnevad tootmisjäätmete, välja arvatud olmejäätmed, segud (segatavajäätmed; 19 12 98), põlevjäätmed (prügikütus; 19 12 10), pakendijäätmed.

Järelevalve ja halduskoormuse seisukohast oleks otstarbekas kehtestada kõikidele tavajäätmetele, välja arvatud puidujäätmed, ühtne tasumäär 60 eurot/tonn. Kuid arvestades eelnõu eesmärke ja, et jäätmete ringlussevõtt oleks odavam kui nende põletamine või ladestamine ning et ringlussevõetava materjali töötlemise käigus tekib jääke, mida ei saa ringlusse suunata, vaid tuleb põletada, kehtestatakse tavajäätmete, väljaarvatud segaolme- ja puidujäätmete, energiakasutuse tasumääraks alates 1. jaanuarist 2026. aastast 50 eurot tonni kohta.

Jäätmete energiakasutuse tasu kehtestamine motiveerib ettevõtteid seni põletamisse suunatud jäätmeid tõhusamalt sortima ja ringlusse suunama ning vähem põletusse suunama. Siinkohal tuleb ka rõhutada, et jäätmeseaduse § 28¹ lõike 2 kohaselt on keelatud põletada korduskasutuseks ettevalmistamiseks ja ringlussevõtuks liigiti kogutud jäätmeid, välja arvatud jäätmed, mis tekivad liigiti kogutud jäätmete töötlemisel ning mille puhul on põletamine jäätmehierarhia kohaselt keskkonna jaoks parim lahendus.

Kui võtta aluseks aastate 2020–2023.a keskmised energiakasutuse otstarbel põletatud tavajäätmete (v.a puidujäätmed), ja eespool nimetatud tasumäärad, siis laekuks igal aastal riigieelarvesse 14,5–15 mln eurot. Aastate jooksul see summa kindlasti väheneb, sest üha rohkem jäätmeid suunatakse ringlusse ja vähem põletusse, mis on ka jäätmereformi ja seaduse muudatuse eesmärk.

Punktiga 11 muudetakse KeTSi § 21 lõike 1 punkti 2, milles sätestatakse tavajäätmetele, v.a ohtlikele jäätmetele, asbestile, põlevkivi lend- ja koldetuhale, põlevkivi poolkoksile, tsemendi tootmisel tekkivatele ohtlikele aineid sisaldavatele või aluselistele tahketele gaasipuhastusjäätmetele ning põlevkivi aherainele (sh rikastusjäätmed), alates 1. jaanuarist 2026 uus saastetasumäär 90 eurot ühe kõrvaldatud jäätmetonni kohta, kuna praegune tasumäär kehtib muutumatuna alates 2015. aastast ega täida nüüdseks enam eesmärki vähendada oluliselt tavajäätmete ladestamist.

⁹¹ Teeme ruumi elule!, Kaia Oras, Statistikaamet, 19.09.2024, [Teeme ruumi elule! | Statistikaamet](#)

Uus tavajäätmete kõrvaldamise saastetasumäär peab kaasa aitama ka järgmiste nõuete täitmisele:

1) alates 2030. aasta 1. jaanuarist on prügilasse keelatud ladestada ringlussevõtuks või muuks taaskasutamiseks sobivaid jäätmeid, eelkõige olmejäätmeid, välja arvatud jäätmed, mille ladestamine prügilas annab jäätmehierarhia kohaselt parima keskkonnaalase tulemuse (JäätS § 134 lg 2)

2) alates 2035. aasta 1. jaanuarist ei tohi prügilasse ladestatavate olmejäätmete kogus ületada 10 massiprotsenti samal aastal tekitatud olmejäätmete üldkogusest (JäätS § 134 lg 3).

Statistikaameti andmeil on tarbijahinnaindeks tõusnud perioodil jaanuar 2015–september 2024 56%. Korregeerides praeguse saastetasumäära tarbijahinnaindeksiga saame tulemuseks 46,55 eurot jäätmetonni kohta. See summa ei pruugi aga realselt kajastada jäätmete kõrvaldamisega kaasnevat väliskulu. Jäätmete kõrvaldamise tasumäär peab vastama tekitatud väliskulule ehk keskkonnakasutaja vastutus hõlmab kogu oma tegevusega tekitatud negatiivse keskkonnamõju hüvitamist (saaste, järelhooldus, lähipiirkonna teede rikkumine, muuks kasutuseks väärtusliku maa hõivamine jmt) ning riigi halduskulu (riiklik keskkonnaseire, järelevalve, ametiasutuste töö). Lisaks eelnevale võib keskkonnatasu sisaldada ka majanduslikku motivatsiooni keskkonnamõju vähendamiseks ning riigitulu komponenti. Uue tasumäära suurus peab olema selline, et jäätmete kõrvaldamine on jäätmekäitlejale kallim kui jäätmete ringlussevõtt ning seeläbi toimub jäätmekäitluses nihe jäätmehierarhia ülemiste tegevuste poole. Sellisel juhul oleks võimalik tekitada ladestamise hinna piisavalt suur erinevus ringlussevõtu hinnast ning tagada neile, kes sooviksid investeerida ringlussevõttu, piisav majanduslik kindlus, et ladestamine ei hakka nendega konkureerima.

Alternatiivina kaaluti ka tavajäätmete ladestustasu tõstmist järk-järgult 90 euronni tonni kohta, kuid siis tekiks jäätmete energiakasutuse tasu kehtestamisel (60 eur/t) olukord, kus tavajäätmeid on odavam suunata ladestamisele kui põletusse ning see ei ole enam kooskõlas jäätmehierarhia ega jäätmereformi eesmärkidega.

Tabel 5. 2020-2023. a energiakasutuse otstarbel põletatud (R1) ja ladestatud tavajäätmete (v.a põlevkivi, lend- ja koldetuht, põlevkivi aheraine) kogused (Allikas: Keskkonnaagentuur).

	2020. a	2021. a	2022. a	2023. a
R1	330 322	383 338	320 109	308 379
Ladestatud prügilasse	167 110	201 501	151 279	155 730

Enamiku tavajäätmeteks liigituvate jäätmeliikide puhul on värvahinnad (1 tonni kohta; sh saastetasu 29,84 eurot) 2024. a prügilates järgmised: Tallinna Jäätmete Taaskasutuskeskuses 83,5 eurot + km (segaolmejäätmed 155 eurot + km), Torma prügilas (AMESTOP OÜ) 100 eurot + km (segaolmejäätmed 300 eurot + km), Uikala prügilas (EKOVIR OÜ) 126,5 eurot + km (segaolmejäätmed 145,7 eurot + km), Paikre prügilas (Paikre OÜ) 125 eurot + km (segaolmejäätmed 185 eurot + km), Väätsa prügilas (Väätsa Prügila AS) 105 eurot + km (segaolmejäätmed 125 eurot/t). Saastetasu moodustab keskmiselt 28% tavajäätmete värvahinnast.

Iru jäätmepõletustehases, kus põletatakse valdavalt segaolmejäätmeid, on see u 63,5-70+km eurot/t.

Perioodil 2019–2023 kasvas Iru jäätmepõletustehase vastuvõtutasu keskmiselt 3,8% aastas. Vastuvõtutasude hinnad on seotud olmejäätmete ladestamise vastuvõtutasu kui alternatiivkuluga. Jäätmete ladestamise tasu tõstmise järel suurenevad hinnanguliselt samas

suurusjärgus ka põletamiseks pakutavate jäätmete vastuvõtutasud. Ringlussevõtu hinda võib arvestada umbes 100 eurot + km. Ladestamise tasumäära tõus peaks teatava viitega jõudma prügilate värvahinda, mis muudaks tavajäätmete ladestamise kallimaks, kui seda on ringlussevõtt. See aga omakorda motiveeriks jäätmekäitlejaid suunama jäätmed võimaluse korral ringlussevõttu.

Tõstes tavajäätmete ladestamise saastetasu 90 eurole tonni eest, tõusevad tavajäätmete prügilasse ladestamise värvahinnad tõenäoliselt vahemikku 140–187 eurot + km, prügi (segaolmejäätmete) puhul vahemikku 185-360 eurot + km. Võttes aluseks jäätmete energiakasutuse tasumäära tavajäätmete puhul 50 eurot/t ja prügi (segaolmejäätmed) 60 eurot/t, kujuneks uueks põletamise värvahinnaks hinnanguliselt 110 - 130 eurot + km. Selleks, et ringlussevõtt kujuneks majanduslikult eelistatumaks käitlusviisiks, tuleb ladestutasu tõsta kolm korda, 90 eurole tonni kohta.

2023. a andmetel oli jäätmete ladestustasu kehtestatud EL-i 22 liikmesriigis ja keskmine tasumäär oli 39–46 eurot tonni eest⁹². Enamikes liikmesriikides on erinevatel jäätmeliikidel erinev tasumäär, sh Eestis või sõltub tasumäär prügila liigist. Kreekas, Prantsusmaal, Tšehhis, Irimaal, Maltas ja Portugalis on lähiaastatel kavandatud ka jäätmete ladestustasu tõus.

Punktiga 12 täiendatakse § 22 punktiga 8, seega sätestatakse, et keskkonnatasusid arvestatakse suurema määra järgi ka siis kui jäätmeid põletatakse energiakasutuse otstarbel lubatust suuremas koguses või ilma loata (vt punkt 6).

Punktiga 13 täiendatakse seadust §-ga 25¹ „Saastetasu kõrgendatud määrad jäätmete energiakasutusel lubatust suuremas koguses“ ja sätestatakse, et jäätmete energiakasutusel keskkonnavalas lubatust suuremas koguses suurendatakse vastavat saastetasumäära (vt punkt 10) sarnaselt tavajäätmete kõrvaldamisele viis korda.

Punktiga 14 täiendatakse § 26 pealkirja, lähtudes KeTSi muudatusest sõnadega „ning jäätmete energiakasutusel“, et paragrahvi pealkiri oleks kooskõlas selle sisuga.

Punktiga 15 täiendatakse § 26 täiendatakse lõikega 4 ja sätestatakse, et jäätmete energiakasutusel ilma keskkonnavaloota, sh põletatud jäätmeliigi puudumisel keskkonnavaloot, suurendatakse vastavat (vt punkt 10) tasumäära 10 korda.

Sama kordajat (st x10) rakendatakse ka siis, kui tavajäätmeid kõrvaldatakse ilma keskkonnavaloota, samuti juhul, kui kõrvaldatud jäätmeliik puudub keskkonnavaloot.

Ohtlikele jäätmetele ja puidujäätmetele ei rakendata saastetasu jäätmete energiakasutusel, seega ei rakendu see säte ka sel juhul kui neid jäätmeid põletatakse energiakasutuse eesmärgil ilma loata või kui need jäätmeliigid puuduvad vastavalt keskkonnavaloot.

Punktiga 16 täiendatakse 32 lõiget 6 ja sätestatakse lisaks, et saastetasu arvutatakse energiakasutuse otstarbel põletamisse suunatud jäätmete mõõdetud või arvutatud koguste järgi. Koguse kindlaksmääramise viis sätestatakse keskkonnavalootas. Keskkonnavaloota omaja peab esitama keskkonnatasu arvutuse keskkonnatasu deklaratsioon. Saastetasu arvutatakse kord kvartalis keskkonnaotsuste infosüsteemis KOTKAS ministri poolt kehtestatud deklaratsioonivormi kohaselt ja maksmine toimub maksumaksja Maksu- ja Tolliameti ettemaksukonto kaudu.

⁹² Economic instruments and separate collection systems - key strategies to increase recycling, 2023 [Economic instruments and separate collection 0.pdf \(europa.eu\)](#).

Punktiga 17 täiendatakse § 32 lõiget 6¹ punktiga 4, st saastetasu arvutus esitatakse jäätmete energiakasutusel jäätmekäitluskohtade kaupa.

JäätSi § 19 lõike 1 kohaselt on **jäätmekäitluskoht** tehniliselt varustatud ehitis jäätmete kogumiseks, taaskasutamiseks või kõrvaldamiseks.

Lähenedamine sarnaneb jäätmete keskkonda viimisega (kõrvaldamisega), sel juhul tuleb saastetasu arvutus (deklaratsioon) esitada ka jäätmete kõrvaldamiskohtade kaupa.

Deklaratsiooni vorm kehtestatakse KeTSi § 33³ lõike 3 alusel keskkonnaministri 05.04.2011 määruse nr 22 muudatusena, st määrusele lisatakse 7. lisa „Saastetasu deklaratsioon jäätmete energiakasutusel“. Selles sätestatud deklaratsiooni andmekoosseis on sarnane 5. lisa „Saastetasu deklaratsioon jäätmete kõrvaldamisel“ sätestatud deklaratsiooni andmekoosseisuga.

Punktiga 18 täiendatakse § 33¹ lõiget 6 ja sätestatakse, et Keskkonnametil on KeTSi nõuete täitmise kontrollimise eesmärgil õigus lisaks maksukorralduse seaduses sätestatudle viibida jäätmekäitluskohas ning teha seal kontrollmõõtmisi ja võtta proove.

Täiendus on vajalik, et Keskkonnametil oleks õigus viia maksukontrolli läbi ka jäätmekäitluskohas, kus toimub jäätmete põletamine energiakasutuse otstarbel.

Punktiga 19 täiendatakse § 61 lõike 1 punkti 1 ja sätestatakse, et Maksu- ja Tolliamet esitab valdkonna eest vastutavale ministrile lisaks teistele saastetasudele ka jäätmete energiakasutuse korral keskkonnatasu laekumise aruande.

Põhiseaduspärasuse analüüs

Eelnõukohase seadusega nähakse ette tavajäätmete kõrvaldamise saastetasumäära tõstmine ja jäätmete energiakasutuse otstarbel põletamise eest saastetasu kehtestamine, mis kujutab endast põhiseaduse (edaspidi ka *PS*) §-s 31 ette nähtud ettevõtlusvabaduse riivet. Ettevõtlusvabaduse tuumaks on Riigikohus pidanud riigi kohustust mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks⁹³.

Põhiõiguste riive on põhiseaduspärane üksnes siis, kui see on põhjendatud. Selleks et riive oleks põhjendatud, peab riive aluseks olev meede olema proportsionaalne. Proportsionaalne on meede siis, kui seejärgib legitiimset eesmärki, on kohane ehk sobiv, vajalik ja proportsionaalne kitsamas tähenduses.

Legitiimne eesmärk – PSi § 31 näeb ette, et ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimusi ja korda võib otsesõnu piirata seadusega, kuid ei täpsusta eesmärke, mis piiramist õigustavad, st legitiimne on iga eesmärk, mida seadusandja taotleb. Samas kuulub looduskeskkonna säästmine riigi põhikohustuste hulka (§ 53). Põhiseaduse §-des 5 ja 53 sätestatud keskkonnakaitselised põhimõtted ja kohustused võivad õigustada ka isikute põhiõiguste, näiteks ettevõtlusvabaduse (§ 31) või omandipõhiõiguse (§ 32) riiveid.

Riive proportsionaalsus tähendab seda, et riive peab olema eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõeldukas. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis

⁹³ Riigikohtu 28.04.2000 otsus nr [3-4-1-6-00](#), p 11; Riigikohtu 06.07.2012 otsus nr [3-4-1-3-12](#), p 41.

on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust.

Keskkonnatasude seaduse § 4 lõike 1 kohaselt on keskkonnatasude kehtestamise üldine eesmärk vältida või vähendada keskkonnakasutusega, sh loodusvarade kasutamisega, saasteainete keskkonda väljutamise ja jäätmete kõrvaldamisega seotud võimalikku kahju, suunata loodusvara tõhusamalt kasutama, hüvitada keskkonnahäiringut ning teenida riigile tulu loodusvara kasutata andmisest. Eelnõuga on kavandatud lisada, et keskkonnatasude üks eesmärgi on jäätmete tõhusam kasutamine ja et saastetasumäärade kehtestamisel arvestatakse ringmajanduse põhimõtteid.

Analüüsiv meede – tavajäätmete kõrvaldamise saastetasumäära tõstmine.

Tavajäätmete kõrvaldamise saastetasumäära tõstmise eesmärk on ajakohastada tasumäär, et see täidaks KeTSiga ette nähtud eesmärki – hüvitaks keskkonnahäiringut (põhimõte, et saastaja maksab) ja eelkõige vähendaks nende ainete jõudmist keskkonda ning aitaks kaasa ringmajanduse põhimõtete juurutamisele, sh jäätmete ringlussevõtu edendamisele. Tegemist on legitiimse eesmärgiga. Riigikohus on asjas nr 3-4-1-27-13⁹⁴ tehtud otsuses leidnud, et keskkonnatasude legitiimne eesmärk on suunata ettevõtjaid loodusressursse säästvalt kasutama ja suurendada riigieelarve tulusid, seejuures on keskkonnakaitse puhul tegemist kaaluka eesmärgiga (punktid 64 ja 73).

Rakendatav abinõu – saastetasumäära tõstmine – on sobiv, kuna soodustab eesmärgi saavutamist. Keskkonnatasude, sh saastetasude toimivust seadusega nendele pandud eesmärgi täitmisel on varem analüüsitud ja leitud, et keskkonnatasudel on mõju ettevõtete keskkonnakäitumisele⁹⁵. Majanduslike instrumentide kasutamine keskkonnavaldkonnas on laienev, seda, sh tasumäärade tõstmist ja uute tasude kehtestamist, on soovitanud ka Euroopa Liit 2021. a aruandes⁹⁶, rõhutades, et efektiivsed on vaid piisavalt kõrged tasud.

Keskkonnatasud on majandusmeetmena isikutele vähem koormavad, võrreldes isikute käitumist suunavate muude reguleerivate meetmetega, näiteks saasteainetele kasutuspiirangute või keeldude kehtestamine, kuna võimaldavad ettevõtjal oma tegevust võrreldes muude meetmetega paindlikumalt kujundada. Seega saab abinõu lugeda vajalikuks. Abinõu on ka mõõdukas, kuna meetmete eesmärk on oluline (kompenseerida ühiskonnale saastest tekkiv kulu, rakendades põhimõtet, et saastaja maksab, ja vähendada saasteainete kogust) ning põhiõigustesse sekkumine ei ole intensiivne.

Seetõttu on meede proportsionaalne ja kehtestatud põhiseaduses lubatava eesmärgi saavutamiseks ning seega põhiseadusega kooskõlas.

Analüüsiv meede – jäätmete energiakasutuse otstarbel põletamisele keskkonnatasu rakendamine

Jäätmete põletamisele energiakasutuse otstarbel keskkonnatasu kehtestamine on üks meetmeid, millega aidata kaasa tavajäätmete, enne kõike olmejäätmete, ringlussevõtu edendamisele ja et

⁹⁴ Riigikohtu 16.12.2013 otsus nr 3-4-1-27-13. <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid/?asjaNr=3-4-1-27-13>.

⁹⁵ Lahtvee, V., Nõmmann, T., Runnel, A., Sammul, M., Espenberg, S., Karlõseva, A., Urbel-Piirsalu, E., Jüssi, M., Poltimäe, H., Moora, H. [Keskkonnatasude mõjuanalüüs](#) (2013). SEI Tallinn ja Tartu Ülikool, RAKE. Tellija Riigikantselei. Koostööpartner Euroopa Liidu Sotsiaalfond.

⁹⁶ D. Mottershead, E. Watkins, T. Gore. Green taxation and other economic instruments.

European Commission: 2021. https://environment.ec.europa.eu/system/files/2021-11/Green%20taxation%20and%20other%20economic%20instruments%20%E2%80%93%20Internalising%20environmental%20costs%20to%20make%20the%20polluter%20pay_Study_10.11.2021.pdf.

vähem jäätmeid põletataks või suunataks prügilatesse. Uus keskkonnatasu aitab kaasa ka olmejäätmete ringlussevõtu eesmärkide saavutamisele. Jäätmete energiakasutuse keskkonnatasu kehtestamine loob olukorra, kus olmejäätmete põletamisel on käitluskulud suuremad kui ringlussevõtul. Tegemist on legitiimse eesmärgiga.

Keskkonnatasude sobivust, vajalikkust ja mõõdukust isikute käitumise suunamisel on analüüsitud eespool. Antud meetme puhul vajab proportsionaalsuse hindamisel eraldi analüüsimist see, et jäätmete põletamisel kohaldub edaspidi kaks keskkonnatasu – saastetasu välisõhku heidetavate saasteainete eest ja põletamise eest võetav tasu.

Keskkonnatasu ei ole maks, vaid spetsiifilise eesmärgiga avalik-õiguslik rahaline kohustus. Keskkonnatasu on KeTS § 3 lõike 1 kohaselt keskkonna kasutusõiguse hind. Keskkonnatasu puhul ei teki seega küsimust topeltmaksustamises (kuigi ka topeltmaksustamine võib olla teatud juhtudel lubatav), vaid selles, kas keskkonnakasutuse eest võetav tasu on eesmärgipärane. Siinkohal ei ole ka oluline, kas tasu võetakse sama tegevuse eest ühes või mitmes osas/etapis, sama tasuliigina või erinevate tasuliikidena. Iga tasuliik võimaldab mõjutada tegevust erinevalt. Näiteks võimaldab välisõhu või veesaatetasu suunata isikute käitumist sellele, et isik teeb investeeringuid tehnoloogiasse (asendab kütuse taastuva või vähem saastavama kütuse vastu või võtab kasutusele uusi puhastustehnoloogiad) ja seeläbi vähenevad heited keskkonda ja ka makstav saastetasu. Energiakasutuse otstarbel põletamisele kehtestatav tasu omakorda võimaldab reguleerida seda, et tavajäätmeid, enne kõike segaolmejäätmeid, sorditaks ja suunataks rohkem ringlusse ning vähem põletusse. Samasugune eesmärk on ka jäätmete kõrvaldamise saastetasul. Seega on antud juhul asjakohased - eesmärgipärased ja vajalikud - kõik tasuliigid.

Oluline on tegevusele avalduv tervikmõju ja see, kas tegevusele kohalduv tasumäär kokku on põhjendatud. Antud juhul on mõlema tasuliigi kaudu kohalduv kogumõju põhjendatud arvestades, et ainult seeläbi suudetakse täita olmejäätmete ringlussevõtu sihtmäärasid ja üha karmistuvaid jäätmete ladestamise piiranguid (JäätS 134) ja keelde (JäätS § 35, 35¹, 36) ning keskkonnanõudeid. Maksukohustus tasu maksjal küll suureneb, aga tõenäoliselt suunatakse see vastuvõtutasusse, mis omakorda tähendab ka jäätmetekitajale jäätmekäitlusteenuse kulude kasvu, kuid samas motiveerib jäätmeid vähem tekitama ja otsima efektiivsemaid ning odavamaid käitlusviise. Põletustasu kehtestamiseta oleks teatud jäätmeliikide puhul jäätmete põletamine odavam kui nende ringlusse suunamine, mis aga ei ole kooskõlas jäätmehierariiaga.

3.4 Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus muudatused

Eelnõu §-ga 4 loetakse KOKSi § 22 lõike 1 punkt 36⁷ punktiks 36⁸ ja KOKSi § 22 lõiget 1 täiendatakse ehk volikogu ainupädevuse loetelu punktiga 36⁷, mille kohaselt kuulub volikogu ainupädevusse jäätmehoolduskulude suuruse määramise ja sissenõudmise korra kehtestamine.

3.5 Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse muudatused

Eelnõu §-ga 5 täiendatakse KeÜSi §-s 40¹ nimetatud keskkonnaotsuste infosüsteemi eesmäärke. Andmekogu eesmärgiks lisatakse ka jäätmete saatekirjade esitamise ning saatekirjaga seotud andmete säilitamise, kasutamise ja kättesaadavuse lihtsustamine. Tavajäätmete puhul on saatekirja koostamise nõue uus. Edaspidi esitatakse nii tava- kui ka ohtlike jäätmete saatekirjad keskkonnaotsuste infosüsteemis KOTKAS (uus jäätmearuandluse infosüsteem saab olema KOTKASE allsüsteem). Sellega koondub info ühte süsteemi ning Keskkonnaametil on ülevaade tegevusest.

4. Eelnõu terminoloogia

Seaduseelnõus kasutatakse järgmisi uusi mõisteid, mida varem seaduse tasandil määratletud ei ole, kuid mis on vajalikud seaduse sisu paremaks mõistmiseks ja rakendamiseks:

1) jäätmehoolduskulu – tähistab jäätmehoolduse korraldamiseks ja arendamiseks vajalikke kulusid, mida omavalitsus kogub jäätmevaldajatelt saastaja-maksab- põhimõttest lähtudes;

2) monomaterjalist pakend – pakend, mis on valmistatud vähemalt 95% ulatuses ühest materjalist;

3) vaheladustuskoht – jäätmeseaduse § 19 tähenduses tehniliselt varustatud jäätmekäitluskoht, kus antakse korraldatud jäätmeveoga kogutud pakendijäätmed üle taaskasutusorganisatsioonile.

4) puidujäätmed – puidu töötlemisel, tootmis-, ehitus- ja lammutustegevuses, kaubanduses, haljastuses või kodumajapidamistes ning teatud juhtudel metsamajanduses tekkinud kasutuselt kõrvaldatud puitmaterjal.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu vastab Euroopa Liidu õigusele.

Eelnõu on seotud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2008/98/EÜ, 19. november 2008 (ELT L 312 22.11.2008, lk 3)⁹⁷, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid, rakendamisega.

6. Seaduse mõjud

Seaduse rakendamisega kaasnev mõjuanalüüs on sedavõrd mahukas ja see lisatakse eraldi dokumendina – lisana 1.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevuste, eeldatavate kulude ja tulud analüüs on sedavõrd mahukas ja see lisatakse eraldi dokumendina – lisana 1.

8. Rakendusaktid

Määruste muutmise eelnõude kavandid („Jäätmeveo saatekirja andmekoosseis ning saatekirja koostamise, edastamise ja registreerimise kord“, „Jäätmearuande andmekoosseis ja aruande esitamise kord“ ja „Olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu arvutamise, andmete kogumise ja avaldamise kord“) on seletuskirja lisas 2.

Jäätmeseaduse muudatuste jõustumisel tuleb muuta keskkonnaministri 03.06.2022 määrust nr 28 „Olmejäätmete liigiti kogumise ja sortimise nõuded ja kord ning sorditud jäätmete liigitamise alused“ ja ajakohastada määruse eesmärki. Rakendusakti kavandit ei ole seletuskirjale lisatud, sest olemasolevas määruses sisulisi muudatusi teha ei ole vaja, vaja on muuta määruse eesmärki (KOV eelnõuga seatud olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu

⁹⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/98/EÜ, 19. november 2008, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid (OJ L 312, 22.11.2008, p. 3–30).

saavutamise kohustuse tõttu) ning seetõttu ei teki küsimust rakendusakti põhiseadusele vastavusega. Puudub vajadus rakendusakti kavandi formaalseks lisamiseks.

Seoses eelnõu seadusena vastuvõtmisega muutuvad volitusnormi (JäätS § 64 lg 2³ ja 5) kehtetuks muutumise tulemusena kehtetuks järgmised rakendusaktid:

- keskkonnaministri 27.12.2016 määrus nr 77 „Ohtlike jäätmete saatekirjade andmekogu asutamine ja andmekogu põhimäärus“⁹⁸;
- keskkonnaministri 15.01.2021 määrus nr 4 „Ohtlike jäätmete saatekirja andmekoosseis ning saatekirja koostamise, edastamise ja registreerimise kord“⁹⁹.

Edaspidi esitatakse nii tava- kui ka ohtlike jäätmete saatekirjad keskkonnaotsuste infosüsteemis KOTKAS (vt eelnõuga lisatav § 117¹).

9. Seaduse jõustumine

Seaduse § 1 punktid 52—62 jõustuvad 2026. aasta 1. jaanuarist. Hilisem jõustumisaeg on vajalik seoses muudatust toetavate süsteemide arendamisega. Uue jäätmearuandluse süsteemile üleminek on kavas 2026. aasta 1. jaanuaril. Seaduse § 2 punktid 3, 25 ja 34 jõustuvad 2027. aasta 1. juulist. Eelnõu § 2 punktide 3, 25 ja 34 jõustamiseks on ette nähtud mõistlik aeg, mille jooksul taaskasutusorganisatsioonid saaksid uute normidega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada.

Seaduse § 3 on kavandatud jõustuma 2026. aasta 1. jaanuaril, arvestades maksukorralduse seaduse § 4¹, mis annab kohustatud isikutele piisava aja muutustega kohanemiseks. Esimest korda tuleb jäätmete energiakasutuse tasu ja suurema määra järgi jäätmete kõrvaldamise saastetasu tasuda 2026. aasta aprillis, arvestades, et KeTSi kohaselt tasutakse igas kvartalis.

Ülejäänud osas jõustub seadus üldises korras. Jõustumise ettevalmistamine ei nõua pikemat aega, kuna rakendussätetega tagatakse piisav ajavaru vajalike tegevuste ümberkorraldamiseks.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi (EIS; toimik: 24-1102 - Jäätmeseaduse ja pakendiseaduse ning teiste seaduste muutmise seadus) kaudu kooskõlastamisele Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Rahandusministeeriumile, Justiitsministeeriumile, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile.

Eelnõu esitati e-posti teel arvamuse avaldamiseks järgmistele riigiasutustele ja institutsioonidele, ettevõtetele ja organisatsioonidele: Õiguskantsleri Kantselei, Riigikogu, Riigikontroll, Riigikantselei, Ringmajandusettevõtete Liit, Eesti Jäätmehoolduskeskus MTÜ, Eesti Korterühistute Liit, Eesti Omanike Keskliit, Eesti Pakendiringlus OÜ, Tootjavastutusorganisatsioon OÜ, MTÜ Eesti Taaskasutusorganisatsioon, Eesti Pandipakend OÜ, Enefit Green AS, Paikre OÜ, Tallinna Jäätmete Taaskasutuskeskus AS, AS Väätsa Prügila, Amestop OÜ, Ekovir OÜ, Ragn-Sells AS, Eesti Keskkonnateenused AS, MTÜ Lääne-Viru Jäätmekeskus, Vaitorg OÜ, Teeme Ära SA, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Toiduainetööstuse Liit, Eesti Kaupmeeste Liit, Eesti Keskkonnaühenduste koda, Eesti Keemiatööstuse Liit, Eesti Plastitööstuse Liit, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Eesti Põllumajandus- ja Kaubanduskoda, Eesti Trüki- ja Pakenditööstuse Liit, Eesti Tööandjate Keskliit, Eesti Proviisorapteekide Liit, Eesti Ravimihulgimüüjate Liit, Eesti

⁹⁸ <https://www.riigiteataja.ee/akt/113072023039>

⁹⁹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/119012021014>

Biogaasi Assotsiatsioon, SA Rohetiiger, SA Things, Eesti Rohetehnoloogia Liit, SEI Tallinn, Eesti Maaülikool, Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Ülikool, Tartu Ülikool, Maksu- ja Tolliamet, Konkurentsiamet ning Kliimaministeeriumi valitsemisala asutused Keskkonnaamet, Keskkonnaagentuur, SA Keskkonnainvesteeringute Keskus, Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskus.

Eelnõu kooskõlastasid märkustega Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, Rahandusministeerium, Justiitsministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Eesti Linnade ja Valdade Liit.

Eelnõu kohta saatsid arvamuse Riigikogu Kantselei, Vaitorg OÜ, Maardu Linnavalitsus, Konkurentsiamet, Tallinna Strateegiakeskus, Keskkonnaamet, Viimsi Vallavalitsus, Tallinna Jäätmete Taaskasutuskeskus, Ringo Eco OÜ (ühispöördumine), Saku Vallavalitsus, Eesti Keemiatööstuse Liit, Põlva Vallavalitsus, MTÜ Eesti Taaskasutusorganisatsioon, Viru Keemia Grupp AS, Eesti Toiduainetööstuse Liit, Pärnu Linnavalitsus, Ragn-Sells AS, Keskkonnaagentuur, Enefit Green AS, Eesti Väike-ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Eesti Tööandjate Keskliit, Lüganuse Vallavalitsus, MTÜ Eesti Ringmajandusettevõtete Liit, Tootjavastutusorganisatsioon OÜ, Saaremaa Vallavalitsus, MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskus, Paikre OÜ, Eesti Kaupmeeste Liit, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, Riigikontroll, Tartu Linnavalitsus, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Ravimihulgimüüjate Liit, Kaitseministeerium, Saue Vallavalitsus, Maksu- ja Tolliamet.

Tabel kooskõlastamisel esitatud märkuste ja ettepanekute kohta on lisatud seletuskirjale (lisa 4).

Ministeeriumite ja huvirühmade märkuste ja ettepanekute alusel täiendatud eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi kaudu täiendavaks kooskõlastamiseks Justiitsministeeriumile.

Eelnõu esitati e-posti teel teadmiseks järgmistele riigiasutustele ja institutsioonidele, ettevõtetele ja organisatsioonidele: Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, Rahandusministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Kaitseministeerium, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Õiguskantsleri Kantselei, Riigikogu, Riigikontroll, Riigikantselei, Maardu Linnavalitsus, Tallinna Strateegiakeskus, Viimsi Vallavalitsus, Saku Vallavalitsus, Põlva Vallavalitsus, Pärnu Linnavalitsus, Lüganuse Vallavalitsus, Saaremaa Vallavalitsus, Tartu Linnavalitsus, Saue Vallavalitsus, MTÜ Eesti Ringmajandusettevõtete Liit, Eesti Jäätmehoolduskeskus MTÜ, Eesti Korterühistute Liit, Eesti Omanike Keskliit, Eesti Pakendiringlus OÜ, Tootjavastutusorganisatsioon OÜ, MTÜ Eesti Taaskasutusorganisatsioon, Eesti Pandipakend OÜ, Enefit Green AS, Paikre OÜ, Tallinna Jäätmete Taaskasutuskeskus AS, AS Väätša Prügila, Amestop OÜ, Ekovir OÜ, Ragn-Sells AS, Eesti Keskkonnateenus AS, MTÜ Lääne-Viru Jäätmekeskus, Vaitorg OÜ, Ringo Eco OÜ, Viru Keemia Grupp AS, Teeme Ära SA, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Toiduainetööstuse Liit, Eesti Kaupmeeste Liit, Eesti Keskkonnaühenduste koda, Eesti Keemiatööstuse Liit, Eesti Plastitööstuse Liit, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Eesti Põllumajandus- ja Kaubanduskoda, Eesti Trüki- ja Pakenditööstuse Liit, Eesti Tööandjate Keskliit, Eesti Proviisorapteekide Liit, Eesti Ravimihulgimüüjate Liit, Eesti Biogaasi Assotsiatsioon, SA Rohetiiger, SA Things, Eesti Rohetehnoloogia Liit, Eesti Väike-ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, SEI Tallinn, Eesti Maaülikool, Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Ülikool, Tartu Ülikool, Maksu- ja Tolliamet, Konkurentsiamet ning Kliimaministeeriumi valitsemisala asutused Keskkonnaamet, Keskkonnaagentuur, SA Keskkonnainvesteeringute Keskus, Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskus.

Lisa 1. Mõjuanalüüs

Lisa 2. Rakendusaktide kavandid

Lisa 3. Jäätmete energiakasutuse tasu riigiabi analüüs

Lisa 4. Märkuste ja ettepanekutega arvestamise tabel