

Jäätmete taaskasutustoimingud prügilates ja järelevalve ladestamise üle

*Kas Keskkonnaametil on ülevaade prügilates
toimuvast jäätmete taaskasutusest?*



Jäätmete taaskasutustoimingud prügilates ja järelevalve ladestamise üle

*Kas Keskkonnaametil on ülevaade prügilates toimuvast
jäätmete taaskasutusest?*

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris, kas Keskkonnaamet¹ veendub prügilates jäätmete taaskasutamise lubamisel selle põhjendatuses ja kas taaskasutamisele on kehtestatud täpsed nõuded. Samuti hindas Riigikontroll, kas Keskkonnainspeksioonil tekib järelevalve käigus ülevaade, kuidas ja kui palju tegelikult jäätmeid taaskasutatakse.

Auditi käigus analüüsis Riigikontroll prügila territooriumil toimuvaid taaskasutustoiminguid. Seejuures ei hinnatud, kui suures ulatuses on jäätmematerjali ekslikult taaskasutusena deklareeritud ning kui palju on seetõttu riigile jäänud laekumata saastetasu.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Eestis on viis tegutsevat olmejäätmete prügilat. 2019. aastal ladestati nendes kokku 175 000 tonni jäätmeid. Jäätmete ladestamisele kehtib saastetasu, mille eesmärk on muuta jäätmete ladestamine kallimaks kui nende taaskasutamine või ringlussevõtt. Ühe tonni jäätmete ladestamise eest tuleb prügilal maksta 29,84 eurot. 2019. aastal maksid prügilad saastetasu kokku 4,9 miljonit eurot.

Peale ladestamise taaskasutavad prügilad jäätmeid jäätmekütuse tootmiseks ja mitmesuguste objektide ehitamiseks (nt prügila nõlvad, vahekihid, teed ja platsid). 2019. aastal taaskasutasid prügilad 110 000 tonni jäätmeid.

Taaskasutamine tähendab siinsel juhul, et looduslike ehitusmaterjalide asemel tarvitatakse jäätmeid ning taaskasutatud jäätmete eest ei pea maksma saastetasu. Jäätmete taaskasutamisenäidatud tegevused peavad olema täpselt reguleeritud, et taaskasutuse nimetuse all ei toimuks jäätmetega skeemitamist, millega hoidutakse saastetasu maksmisest.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul ei hoi Keskkonnaameti ja Keskkonnainspeksiooni kontrollitegevus ära prügilates jäätmete taaskasutuse kuritarvitusi ega vähenda pettuste riski. On märkimisväärne oht, et prügilates käib jäätmetega skeemitamine ja taaskasutuse nime all toimub tegelikult jäätmete ladestamine, mille eest jäetakse maksmata saastetasu. Suurimaid võimalusi pettusteks

¹ 1. jaanuaril 2021 liideti Keskkonnaametiga Keskkonnainspeksioon. Kuna auditis on käsitletud varasemat, Keskkonnaameti ja Keskkonnainspeksiooni tegutsemise perioodi, on aruandes kasutatud endiste asutuste nimesid. Auditi soovitusel on tehtud Keskkonnaameti peadirektorile.

pakuvad toimingud segaolmejäätmete sortimise jääkidega. Kuna prügilatesse jõudvate jäätmete maht kasvab, suureneb üha ka pettuste risk.

Riigikontrolli tähelepanekud prügilates toimuva jäätmete taaskasutamise ja ladestamisega seoses on järgmised:

- **Keskkonnainspeksioon ei ole kontrollinud, kas prügilad on täitnud seaduses juba üle kümne aasta kehtinud nõuet, mille järgi ei tohi ladestada sortimata segaolmejäätmeid.** Kontrollle ei ole tehtud, sest seadus ja selle alusel kehtestatud määrus võimaldavad pidada segaolmejäätmeid sordituks ka juhul, kui omavalitsuses on jäätmejaam ja pakendijäätmete konteinerid. Seda, kas inimesed ka päriselt jäätmeid liigiti koguvad, ei kontrolli keegi. Kuni sortimata segaolmejäätmetest on lihtne ja odav lahti saada, ei teki vältimatut vajadust arendada jäätmete liigiti kogumist.
- **Keskkonnainspeksiooni järelevalvetoimingud ei ole olnud nii põhjalikud, et ennetada või võimalikult vara avastada prügilates toimuvad rikkumisi.** Keskkonnainspeksiooni kontroll on piirdunud dokumentide hindamisega. Seetõttu ei ole inspeksioonil jooksvat ülevaadet, milliseid jäätmeid ning kui suures koguses taaskasutatakse või ladestatakse. Praegu oleks ülevaate saamiseks vaja hakata ladealal taaskasutatud jäätmete koguse ja konsistentsi tuvastamiseks seda ala lahti kaevama ning mõõdistama, kuid see on kallid ja aeganõudev. Seetõttu on keeruline tuvastada ebaseaduslikult ladestatud jäätmete kogust ning sisse nõuda saamata jäänud saastetasu.
- **Keskkonnaameti nõuded prügilate taaskasutustegevusele ei ole täpsed ja takistavad Keskkonnainspeksioonil järelevalve tegemist.** Üldsõnaliste nõuete tõttu ei ole inspeksioonil võimalik veenduda, et prügilas taaskasutatud jäätmed on olnud samade omadustega ja neid on kasutatud samas koguses nagu materjali, mida nad peaksid asendama. Näiteks ei ole kokku lepitud, milliste omadustega peavad olema jäätmed, mida võib kasutada prügilates teede ja platside ehitamiseks, kui suures koguses neid võib taaskasutada ning millistele tehnilistele nõuetele peavad valminud teed ja platsid vastama. Seetõttu on võimalik, et eesmärgiga vähendada saastetasu maksmise kohustust kasutatakse nendeks tegevusteks mitte ette nähtud jäätmeid ja suuremas koguses kui vaja.
- **Keskkonnaamet ei veendu jäätmete taaskasutamiseks nõusolekut andes, kas kavandatav tegevus on vajalik või on selle eesmärk vältida jäätmete ladestamise tasu maksmist.** Näiteks peaks prügilades jäätmetest vahekihtide tegemisel Keskkonnaamet esmalt veenduma, et prügila oleks vahekihi rajanud ka muust materjalist. Seejärel tuleks välja selgitada, milliste omadustega peab olema vahekihi materjal ning kui paks see kiht peaks olema. Kui prügila teeks vahekihi kruusast või liivast, siis ostaks ta selleks materjali nii vähe kui võimalik ja nii palju kui vajalik. Sama põhimõtte peaks kehtima ka jäätmete taaskasutamise lubamisel.
- **Prügilaid ei kohelda taaskasutuse lubamisel ühtemoodi, kuigi nende tegevuse õiguslikud alused on ühesugused.** Osas prügilates on näiteks lubatud jäätmeid taaskasutada ladealal teede ehitamiseks

või vahekihtide rajamiseks, aga teistes prügilates on need toimingud keelatud.

Mida me auditi tulemusena soovitasime?

Keskkonnaamet peab jäätmete taaskasutamise lubamisel veenduma, et see tegevus on vajalik ning et selle eesmärk ei ole hoiduda saastetasu maksmisest. Prügilate lubades tuleb taaskasutustegevusi täpsemalt kirjeldada ning seada neile tegevustele selged ja kontrollitavad nõuded. Keskkonnainspektsiooni järelevalve taaskasutustoimingute üle peab andma täpse ülevaate, milliseid jäätmeid ja kuidas on prügilates taaskasutatud.

Keskkonnaministeeriumi ja Keskkonnaameti vastus: Auditeeritud nõustused enamiku soovitusetega. Keskkonnaministeerium ja Keskkonnaamet on asunud mitmeid soovitusi ellu viima või kaalunud nende rakendamist.

Keskkonnaministeeriumil on kavas muuta õigusakte, et piirata liigiti kogutud jäätmete ladestamist ning seada täpsemad nõuded ladestatavatele jäätmetele. Keskkonnaamet tahab arendada prügilate kontrollimise võimekust. Samuti jälgib amet ladestatavates jäätmetes olevate biolagunevate jäätmete sisalduse nõude täitmist. Keskkonnaamet pöörab edaspidi suuremat tähelepanu sellele, et prügilate komplekslubade taaskasutamise nõuded oleks selged ning et vahekihtide ja teede-platside rajamisel rakendatakse ühtseid põhimõtteid.

Keskkonnaamet ei nõustu seisukohaga, et ameti kontrollitegevus ei hoi ära prügilates jäätmete taaskasutuse kuritarvitusi ega vähenda pettuste riski. Keskkonnatasude kontrollimine aitab ameti hinnangul oluliselt vähendada pettuste riski. Keskkonnaamet on keskkonnatasudega seotud kontrollimiste tulemusel määranud täiendava keskkonnatasu kokku ca 1,3 miljoni euro ulatuses.

Sisukord

Ülevaade prügilate taaskasutustoimingutest	5
Jäätmete ladestamine ja taaskasutus	5
Valdkonnaga seotud osapooled ja nende ülesanded	7
Jäätmete sortimise nõuete rakendamine prügilates	9
Vaatomata keelule võidakse prügilates ladestada sortimata olmejäätmeid	10
Prügilate keskkonnakaitselubades sätestatud taaskasutustoimingud	15
Lubades ei ole täpsustatud prügilates lubatud taaskasutustegevusi	15
Taaskasutamistegevuste kohta puuduvad täpsed nõuded	17
Sama tegevus on ühes prügilas lubatud, aga teises mitte	20
Riiklik keskkonnajärelevalve prügilate taaskasutamistoimingute üle	24
Keskkonnainspektsiooni kontroll prügilate taaskasutustoimingute üle ei taga ülevaadet tegelikust käitlusest	24
Riigikontrolli soovitusel ja Keskkonnaministeriumi ja Keskkonnaameti vastused	28
Auditi iseloomustus	33
Riigikontrolli varasemaid auditeid olmejäätmete valdkonnas	36

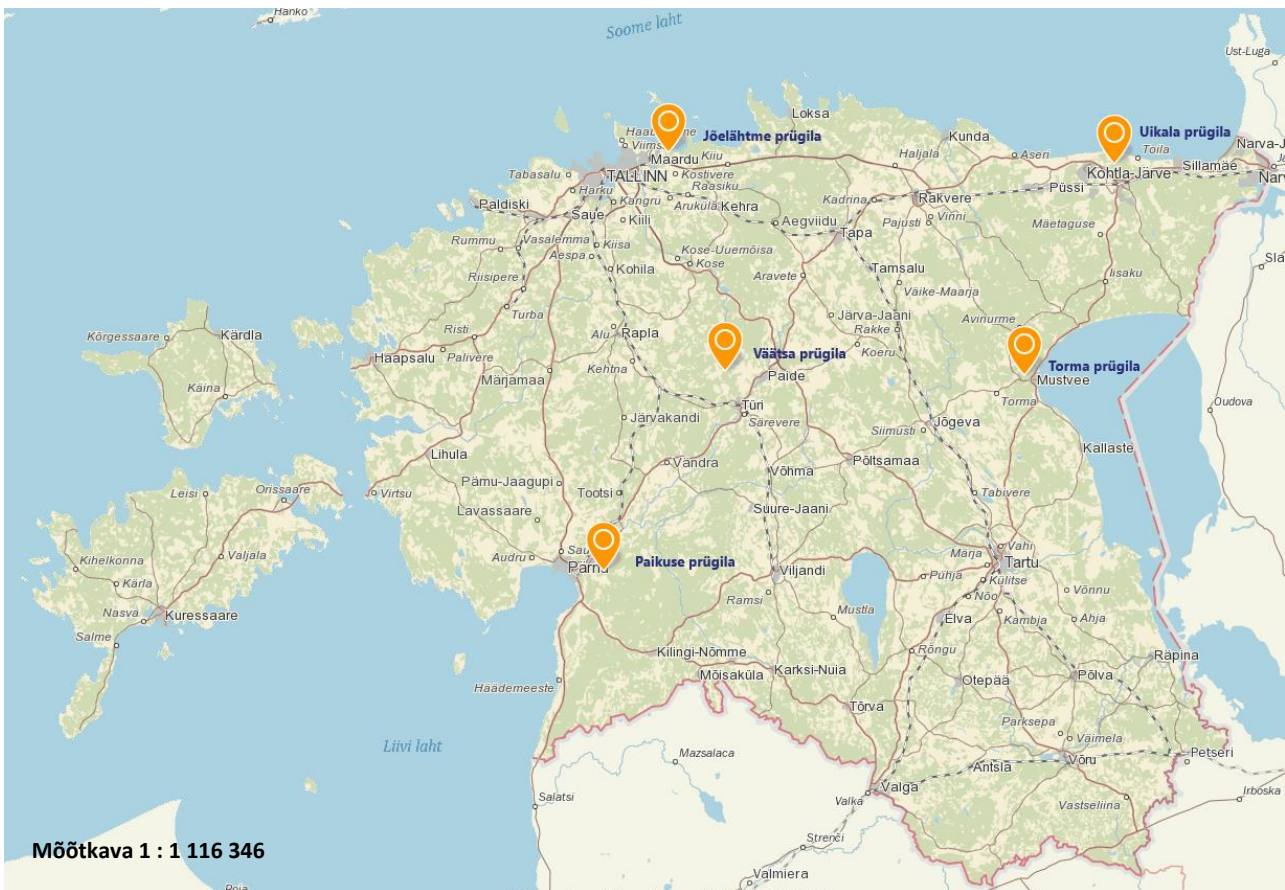
Ülevaade prügilate taaskasutustoimingutest

Ladestamine – jäätmete paigutamine lademena prügilasse. Ladestamisega kaasnevad negatiivsed keskkonnamõjud (saastunud nõrgvesi ja prügilagaas) ning jäetakse kasutamata väärtuslikud ressursid.

1. Eestis on kokku viis tegutsevat olmejäätmete prügilat: Tallinna, Paikuse, Uikala, Väätsa ja Torma (vt joonis 1). Kui aastaid tagasi olid prügilad vaid jäätmete **ladestamise** kohad, siis praegu on prügilatest kujunenud pigem jäätmekäitluskeskused, kus peale jäätmete ladestamise toimub jäätmete sortimine, ümberlaadimine ja kompostimine. See tähendab, et osa jäätmeid liigub prügilatest uuesti ringlusse.

2. Prügilatel on ehitusprojektiga kindlaks määratud ladestatavate jäätmete maht. Prügilaid ei ehitata valmis tervikuna, vaid osa (ladealade) kaupa. Osas prügilates on ladestamise aladel rohkem vaba ruumi (nt Tallinna ja Väätsa prügilat). Näiteks on aga Torma prügilas ladeala täitumas ja tegevuse jätkamiseks on käsil uue ala rajamine. Kõikides prügilates on siiski vaba mahtu ning investeeringuid tehes saavad prügilad ladestamist jätkata veel aastaid.

Joonis 1. Olmejäätmete prügilad



Allikas: Maa-amet

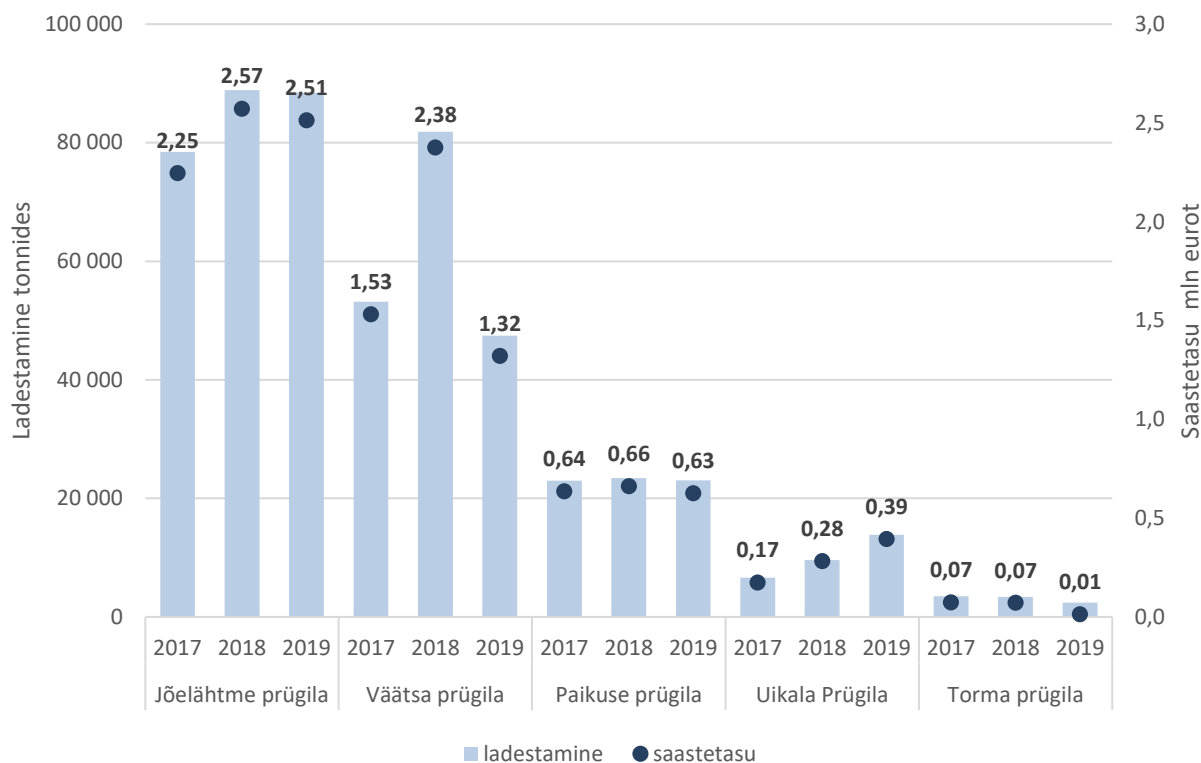
Jäätmete ladestamine ja taaskasutus

3. Olmejäätmete ladestamisele on kehtestatud saastetasu, mille suurus on alates 2015. aastast 29,84 eurot ühe tonni kohta.² Makstud saastetasu

² Keskkonnatasude seaduse § 21 kohaselt kehtib asbesti sisaldavatele jäätmetele saastetasumäär 0,63 eurot tonni kohta (redaktsioon 01.01.2021).

laekub riigieelarvesse. Ladestatud jäätmete kogus ja makstud saastetasu summa erinevad prügilates oluliselt (vt joonis 2).

Joonis 2. Prügilates jäätmete ladestamine ja makstud saastetasu ajavahemikul 2017–2019



Allikas: Keskkonnaagentuur, Keskkonnaamet

Taaskasutus – jäätmekäitlustoiming, mille tulemusel kasutatakse jäätmeid nii, et nad asendavad teisi materjale, mida oleks muidu sellel otstarbel kasutatud; või jäätmete ettevalmistamine selleks, et neid saaks kasulikult rakendada kas tootmises või majanduses laiemalt.

Allikas: jäätmete raamdirektiiv, art 3 p 15 (05.07.2018)

Prügila vahekiht – õhuke mineraalsest materjalist või püsijäätmetest (kivid jms ehitusjäätmed) rajatud kiht, millega prügila tegevuse ajal kaetakse ladestatud jäätmed. Vahekihi eesmärk on ära hoida jäätmete lendumine ning vähendada lindude ja närilistega seotud probleeme.

4. Prügilad küsivad ladestamise saastetasu osana nn värvatasu jäätmevedajate käest, kes omakorda küsivad tasu inimeste käest jäätmeveo teenustasu kaudu. Juhul kui jäätmeid taaskasutatakse, ei ole prügilatel kohustust maksta saastetasu. See peaks motiveerima jäätmete käitlejaid (sh prügilad), aga ka jäätmete tekitajaid (inimesed ja ettevõtted) otsima võimalusi, et jäätmeid liigiti koguda ja ringlusse võtta.

5. Jäätmeid saab pidada taaskasutatuks mahus, millega asendatakse muid materjale, mida muidu oleks samal otstarbel kasutatud. Lisaks peab olema tõendatud, et jäätmeid ei taaskasutata üksnes seetõttu, et nendega ei ole muud peale hakata. Prügila käitaja peab Keskkonnaametile³ tõendama, et näiteks prügila tee või prügila vahekiht oleks rajatud ka ilma jäätmematerjalita.

6. Tõendamiseks on vaja näidata, mis on rajatava ehituse otstarve ning millises mahus ja milliste omadustega materjali ehitamiseks kasutada tuleb. Tõendamiseks vajalik info võib olla kirjas prügila ehitusprojektis ja sulgemiskavas. Kui see info aga puudub projektidokumentidest, siis peab Keskkonnaamet prügila käitajalt seda küsima. Vt ka punktid 69–74.

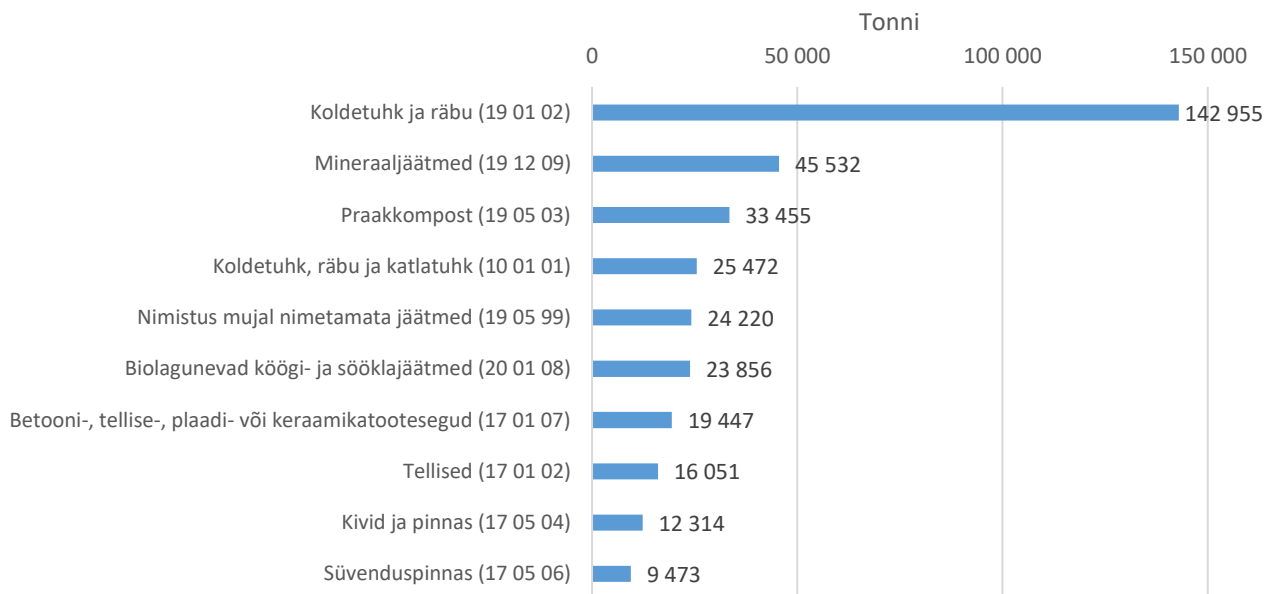
7. Kõik prügilad võtavad vastu olmejäätmeid, ehitus- ja lammutusjäätmeid ning teisi enam levinud jäätmeid. Ohtlikke jäätmeid

³ 1. jaanuaril 2021 liideti Keskkonnaametiga Keskkonnainspeksioon. Kuna auditis on käsitletud varasemat, Keskkonnaameti ja Keskkonnainspeksiooni tegutsemise perioodi, on aruandes kasutatud endiste asutuste nimesid. Auditit soovitusel on tehtud Keskkonnaameti peadirektorile.

kogutakse eraldi. Ladestatavate ja taaskasutatavate jäätmete kogus on prügilates erinev (vt joonis 2). Sel on erinevaid põhjuseid, sest need toimingud sõltuvad sellest, kui palju tuuakse prügilasse jäätmeid; kui palju olmejäätmeid sorditakse ja taaskasutatakse; millises faasis on prügila mingi ladeala sulgemistööd jm.

8. Enim taaskasutasid prügilad Iru koostootmisjaamas jäätmete põletamisel tekkivat koldetuhka, ehitus-lammutusjäätmeid, liigiti kogutud biojäätmeid ja segaolmejäätmete sortimisel tekkinud jääki (mineraaljäätmed ja praakkompost). Biojäätmete taaskasutamise all on mõeldud liigiti kogutud biojäätmetest komposti valmistamist, kuid seda komposti prügilates ei kasutata. Vt joonis 3.

Joonis 3. Prügilates taaskasutatud jäätmeliigid koos jäätmekoodidega ajavahemikul 2017–2019 (esikümme)



Allikas: Keskkonnaagentuur

Valdkonnaga seotud osapooled ja nende ülesanded

9. Prügilate tegevuse suunamisega on seotud mitmed riigiasutused. Jäätmekäitluse valdkonda koordineerib ja õigusaktide vastuvõtmise eest vastutab Keskkonnaministerium.

10. Prügilate **komplekslubade** (edaspidi on aruandes kasutatud kompleksloa tähenduses mõistet keskkonnakaitse luba) andmise ja lubade muutmise eest vastutab Keskkonnaamet. Ühtlasi on Keskkonnaameti ülesanne kontrollida jäätmete ladestamise saastetasu deklaratsioone ja viia hiljem läbi maksumenetlusi.

11. Keskkonnaameti ülesanne on kontrollida ka prügilate esitatud jäätmearuandeid. Kontrollitakse, kas aruanne on esitatud, kas prügila ja tema partnerite esitatud aruannetes esineb andmetes erinevusi. Samuti kontrollitakse, kas on aruandes on näidatud jäätmete liikumist, mida ei ole keskkonnakaitse loas näidatud; ning nõustatakse ettevõtteid, kui neil tekib küsimusi jäätme- ja taaskasutuskoodide kasutamisel jm.

Kompleksluba – luba, mis annab prügila käitajatele õiguse kasutada prügilat viisil, mis tagab võimalikult väikese mõju keskkonnale, inimeste tervisele jm.

Kompleksluba hõlmab erinevaid valdkondi (nt veekasutus, õhuheitmed, jäätmekäitlus). Luba on tähtjatu, kuid luba kontrollitakse korrapäraselt ja vajaduse korral loa nõudeid muudetakse.

Prügilaid kontrollitakse korrapäraselt vähemalt üks kord kolme aasta jooksul, ent mitte sagedamini kui üks kord aastas. Vajaduse korral saab teha erakorralisi kontrole.

Allikas: tööstusheite seadus

12. Järelevalvet keskkonnakaitselubade nõuete täitmise üle teeb Keskkonnainspeksioon. Inspeksioon peab kontrollima tegeliku olukorra vastavust jäätmearuandes esitatud andmetele, sh algandmeid prügilas kohapeal. Jäätmevedu ja -käitlust puudutavaid andmeid kogub Keskkonnaagentuur.

Teadmiseks, et

jäätmearuanne tuleb esitada järgneva aasta alguses (jaanuari lõpuks). Seejärel kontrollib aruannet Keskkonnaamet. Keskkonnainspeksioon saab jäätmearuannet hakata kasutama jaanuari keskpaigast, kuid kontrollid toimuvad enamasti aasta teisel poolel. Selleks ajaks on aruandes kirjeldatud tegevustest möödunud 6 kuni 18 kuud.

Taaskasutustoimingud prügilates

Jäätmekäitleja registreering – keskkonnakaitseloa alamliik, mille menetlus on lihtsam ja mille puhul on käitleja kohustused väiksemad. Seda on võimalik taotleda kindlateks käitlustoiminguteks ning teatud jäätmeliikide ja -koguste käitlemiseks.

13. Jäätmete kogumist ja käitlemist korraldavad kohalikud omavalitsused.⁴ Nende ülesanne on tagada elanikelt liigiti kogutavate jäätmete kokkukogumine ning teha järelevalvet liigiti kogumise nõuete täitmise üle. Samuti on omavalitsuste ülesanne kooskõlastada prügilate ehitusprojekte ja väljastada prügilatele ehitus- ja kasutuslube, mille alusel toimub ka jäätmete taaskasutamine.

14. Keskkonnaameti keskkonnatasude büroo kontrollib esitatud jäätmearuannete ja jäätmete ladestamise saastetasu deklaratsioonide õigsust. Kui tekib kahtlus, kas jäätmete taaskasutamine oli korrektne, siis algatab Keskkonnaamet maksumenetluse. Aastatel 2012–2020 on algatatud 13 kontrolli (2017.–2020. a 9 kontrolli), millest menetlust alustati 6 juhul (2017.–2020. a 3 menetlust). Kokku on tehtud 4 maksuotsust summas 1,3 miljonit eurot.

15. Ülevaate saamiseks prügilates lubatud taaskasutustoimingutest analüüsis Riigikontroll prügilate keskkonnalube ja nendega seotud dokumente (loa taotlused, loa muutmise korraldused) ning prügila keskkonnamõju hindamise aruandeid ja sulgemiskavasid. Samuti vaadati jäätmekäitlejate registreeringuid, mis antakse eesmärgiga lubada rajada jäätmetest teid ja platse ning täita pinnast väljaspool prügila ladeala. Vt täpsemalt tabel 1.

Tabel 1. Ülevaade prügilate taaskasutustoimingutest keskkonnakaitselubade, nendega seotud dokumentide ning registreerimistöendite põhjal („+“ tähistab, et toiming on prügilas lubatud; „–“ tähistab, et toiming ei ole lubatud)

Taaskasutustoiming	Toimingu lubamine prügilate keskkonnakaitselubades, nendega seotud dokumentides ja registreerimistöendites				
	Tallinna prügila	Paikuse prügila	Torma prügila	Uikala prügila	Väätsa prügila
Prügila ladestusala servade ehitamine jäätmete põletamisel tekkinud koldetuhaga	+	–	–	–	–
Prügila ladestusala teede ja platside rajamine	–	–	+	+	+
Väljaspool prügila ladestusala teede ja platside rajamine	–	+ ¹	–	–	–
Prügila pinnase täitmine väljaspool ladeala	+	+ ¹	–	+	–
Prügila ladestusala vahekihtide tegemine	–	–	–	+	–
Prügila ladestusala sulgemisel kattekihtide tegemine	+	– ²	+	– ²	+
Prügila ladestusala biofiltri rajamine	+	– ³	–	– ³	–
Biojätmete kompostimine	+	+	–	+	+

¹ Tegevus ei toimu keskkonnakaitseloa, vaid registreerimistöendite alusel.

² Paikuse ja Uikala prügilatel ei ole sulgemiskava koostatud ja seetõttu ei ole kattekihtide tegemist taotletud.

³ Uikala ja Paikuse prügila on uurimas võimalusi biofiltrite rajamiseks.

Allikas: Riigikontroll

⁴ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 6 lg 1 (redaktsioon 17.10.2020).

16. Taaskasutustegevuste sisu mõistmiseks tuli otsida infot erinevatest andmebaasidest ja dokumentidest, millele enamasti puudusid keskkonnakaitselubades täpsed viited. Prügilate keskkonnakaitseload asuvad keskkonnaotsuste infosüsteemis⁵, kuid lubadega seotud dokumendid asuvad Keskkonnaameti dokumendiregistris. Registreeringud on leitavad Keskkonnaameti e-teenuste portaalist.⁶

17. Korrektselt haldusmenetluse puhul peaks keskkonnakaitselubades olema esitatud täpsed viited dokumentidele, kus info asub. Täpsemalt on lubades jäätmete taaskasutustegevuste kirjeldamisega seotud probleeme selgitatud punktides 47-50.

Jäätmete sortimise nõuete rakendamine prügilates

18. Kõik Eesti prügilad tohivad Euroopa Liidu prügiladirektiivi kohaselt ladestada üksnes töödeldud olmejäätmeid.⁷ See nõue peab tagama, et võimalikult palju liigiti kogutud jäätmeid võetakse ringlusse ja võimalikult vähe ladestatakse.

19. Jäätmeseaduses on kirjas, et prügilatesse ei ole lubatud vastu võtta ega ladestada sortimata olmejäätmeid, sh segaolmejäätmeid.⁸ Samuti on seaduses piirang prügilasse ladestatavates olmejäätmetes olevate biolagunevate jäätmete sisaldusele.

20. Alates 2013. aasta 16. juulist ei tohtinud ladestatavate jäätmete hulgas biolagunevaid jäätmeid olla üle 30% ja alates 16. juulist 2020 üle 20%.⁹ Prügiladirektiiv seab eesmärgi ka ladestamise vähendamisele – alates 2035. aastast tohib ladestada maksimaalselt 10% tekkivatest olmejäätmetest.¹⁰

21. Euroopa Liidu **jäätmehierarhia** järgi võib prügilasse ladestada üksnes jäätmed, mida ei saa ringlusse võtta ega taaskasutada (sh teatud juhtudel jäätmete põletamisel või jäätmekütuse tootmisel tekkinud jäägid) (vt joonis 4).

22. Õigusaktid annavad jäätmete sortimiseks mitmeid võimalusi.¹¹ Eelistatuim on jäätmete tekkekohas sortimine, millega saadakse parema kvaliteediga väljasorditud jäätmematerjalid. Tekkekohas sortimiseks peetakse nii liigiti kogumist korraldatud olmejäätmeveo käigus, kogumist jäätmejaamades ja avalikes jäätmete kogumispunktides kui ka regulaarset kokkukogumist kogumisringidega.

⁵ Infosüsteemi KOTKAS koduleht: <https://kotkas.envir.ee/>.

⁶ Keskkonnaameti e-teenuste portaal:

https://eteenus.keskkonnaamet.ee/?page=avalik_stat_koond&act=avalik_info&u=20201015160244.

⁷ Töötlemine hõlmab mehaanilisi, termilisi, keemilisi ja bioloogilisi protsesse, sh sortimist, mis aitavad vähendada jäätmete kogust või ohtlikkust, lihtsustada käsitlemist või tõhustada taaskasutamist. Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 1999/31/EÜ prügilate kohta, artikkel 6.

⁸ Jäätmeseadus, § 36 lg 2 ja § 132 lg 3 (redaktsioon 01.01.2021).

⁹ Jäätmeseadus, § 134 p 3 (redaktsioon 01.01.2021).

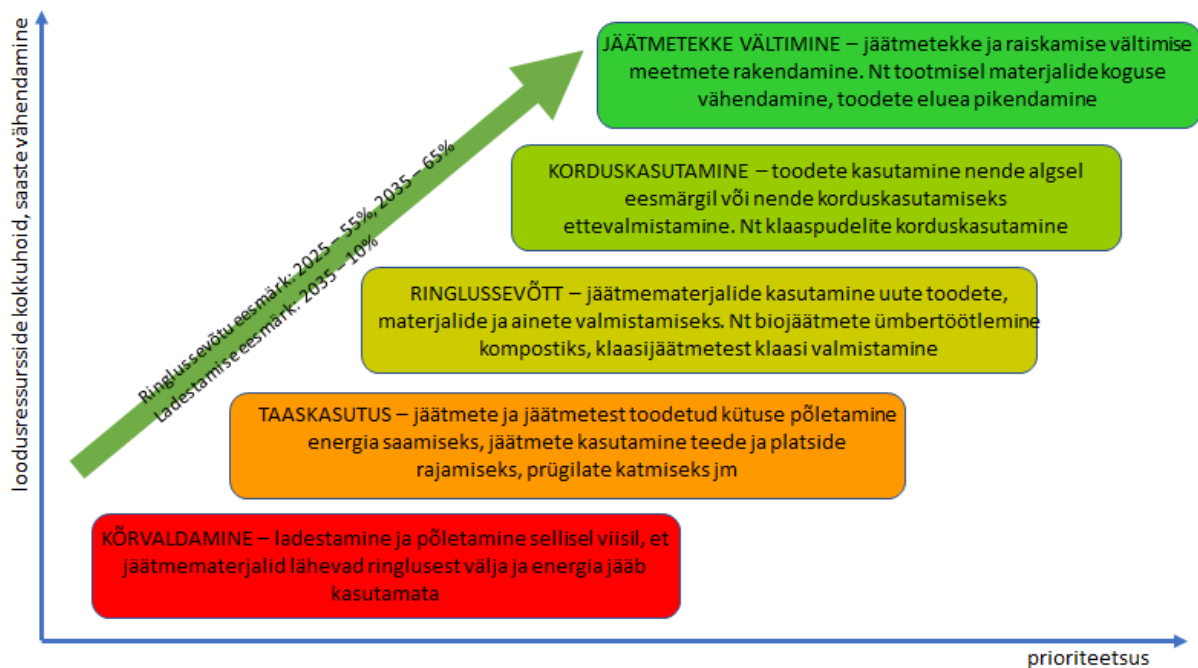
¹⁰ Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 1999/31/EÜ prügilate kohta, artikkel 5 p 5.

¹¹ Keskkonnaministri 01.01.2016. a määrus nr 4 „Olmejäätmete sortimise kord ning sorditud jäätmete liigitamise alused“, § 4 lg 1¹ (redaktsioon 01.01.2016).

Prügilasse on keelatud ladestada sortimata olmejäätmeid

Jäätmehierarhia – Euroopa Liidu jäätmete raamdirektiivis kirjeldatud jäätmete käitluse astmestik. Esmajärjekorras tuleb jäätmete teket vältida. Seejärel tuleb jäätmeid nii palju kui võimalik võtta ringlusse ja taaskasutada, et ladestada prügilasse nii vähe jäätmeid kui võimalik.

Joonis 4. Jäätmehierarhia



* Auditis käsitletud tegevused on seotud joonisel esitatud „Taaskasutuse“ tegevustega.

Allikas: Riigikontroll

Jäätmekütuse tootmine – protsess, mille käigus sortitakse jäätmetest välja plast, paber ja papp, puit jm põlev materjal, mis peenestatakse ning mida saab kasutada kütusena näiteks tsemenditehastes või koostootmisjaamades.

Jäätmekütuse tootmine on osa jäätmete mehaanilis-bioloogilisest töötlemisest, mis hõlmab näiteks biojäätmete kuivatamist ja nende jäätmekütuse hulka lisamist või biojäätmeid sisaldava sortimisjäägi töötlemist (kompostimist, anaeroobset kääritamist).

Allikas: Mechanical-biological treatment https://en.wikipedia.org/wiki/Mechanical_biological_treatment

23. Juhul kui tekkekohas sortimine ei ole olnud tulemuslik ja see ei ole vähendanud segaolmejäätmete hulgas olevate liigiti kogutavate jäätmete kogust, tuleb enne ladestamist läbi viia täiendav töötlemine.¹² See võib hõlmata näiteks jäätmete põletamist, aga ka **jäätmekütuse tootmist**.

Vaatamata keelule võidakse prügilates ladestada sortimata olmejäätmeid

24. Riigikontrolli analüüs näitas, et tegelikult ei ole pärast sätte jõustumist 2007. aastal sortimata jäätmete ladestamise keeldu järgitud. Keskkonnainspeksioon kinnitas, et nad ei ole kontrollinud selle nõude täitmist, sest keskkonnakaitselubade järgi on prügilatel õigus segaolmejäätmeid vastu võtta ja ladestada.

25. Keskkonnaministerium ei ole suutnud tagada nõude rakendamist. Sealhulgas ei ole ministerium muutnud jäätmete sortimise määrase ebamääras, mitmeti tõlgendatavat sätet.¹³

26. Eestis on jätkuvalt suur hulk omavalitsusi, kus ei toimu jäätmete tekkekohal sortimist. Näiteks on Keskkonnaameti andmetel 2020. aastal 79 omavalitsusest 44-s köögi- ja sööklajäätmed hõlmatud korraldatud olmejäätmeveo hulka.¹⁴ Seejuures toimus 17 omavalitsuses 79-st ainult segaolmejäätmete kogumine ja vedu. Selleks, et täita jäätmeseaduse nõudeid, tuleks nende omavalitsuste olmejäätmeid ladestamise eel n-ö töödelda.

¹² Jäätmeseadus, § 36 lg 4 (redaktsioon 01.01.2021).

¹³ Keskkonnaministri 01.01.2016. a määrus nr 4 „Olmejäätmete sortimise kord ning sortitud jäätmete liigitamise alused“, § 5 lg 1 (redaktsioon 01.01.2016).

¹⁴ Keskkonnaameti andmed, mis põhinevad omavalitsuste korraldatud jäätmeveo hankedokumentide analüüsil.

Osa prügilatesse vastu võetavaid segaolmejäätmeid võidakse ladestada ilma ladestamiseelse töötlemiseta

27. Enamikul prügilatel on olemas seadmed, millega saab jäätmeid enne ladestamist täiendavalt töödelda (sortida). Erandiks on Väätsa ja Torma prügila, kel puudub sortimise võimalus.

28. Riigikontroll tutvus prügilate jäätmearuannetega ja seal esitatud infoga ladestatavate jäätmeliikide kohta. Selle põhjal tekkis kahtlus, et osa vastu võetavaid segaolmejäätmeid ladestatakse ilma ladestamiseelse töötlemiseta. Juhul kui segaolmejäätmed olidki sorditud, siis ei deklareeritud neid õige jäätmekoodiga.

29. Kui segaolmejäätmeid sorditakse ja sealt võetakse välja jäätmematerjale (metall, plastik), siis tekib sortimise tulemusena sortimisjääk, mida ei tohiks nimetada segaolmejäätmeteks, vaid millele tuleks anda teine nimetus ja jäätmekood (selleks on jäätmenimistuse mitu sobivat jäätmeliiki, nt segaolmejäätmete sortimisel tekkinud jäätmed koodiga 20 03 98, muud jäätmete mehaanilise töötlemise jäägid koodiga 19 12 12).

30. Jäätmearuanded näitavad aga segaolmejäätmete ladestamist. Näiteks ladestati Tallinna prügilas 2019. aastal ligikaudu 1/5 vastu võetud segaolmejäätmetest, Paikuse prügilas umbes veerand ning Uikala prügilas umbes 1/3 vastu võetud ja käideldud segaolmejäätmetest. Torma prügilas 2019. aastal segaolmejäätmeid ei käideldud ega ladestatud.

Keskkonnainspeksioon ei ole kolme aasta jooksul kordagi kontrollinud ladestatavate jäätmete hulgas biolagunevate jäätmete sisaldust

31. Riigikontrolli analüüs näitas, et Keskkonnainspeksioon ei ole teinud järelevalvet sortimata jäätmete ladestamise nõuete täitmise üle. Aastatel 2017–2019 ei ole kordagi kontrollitud, kas prügilates ladestatud segaolmejäätmetes olevate biolagunevate jäätmete osakaal vastab seaduses toodud nõuetele. Samuti ei ole kontrollitud, kas ladestatud segaolmejäätmed on sorditud.

32. Selleks, et alustada menetlust prügilate suhtes seoses sortimise nõuete rikkumisega, peab Keskkonnainspeksioon tõendama, et omavalitsuses, kust jäätmed pärinevad, ei ole jäätmeid sorditud. Inspeksioon ei ole ühtegi menetlust alustanud, sest karistust on kerge vaidlustada.

Teadmiseks, et

kodudes tekkivatest biojäätmetest moodustavad valdava osa toidujäätmed (nn köögi- ja sööklajajäätmed). Nende liigiti kogumine on viimase kümne aasta jooksul enam kui kahekordistunud (10 700 tonnilt ligi 23 700 tonnini). Samas kogutakse liigiti vaid veerand kõigist tekkivatest toidujäätmetest.

Kolmes omavalitsuses suudetakse liigiti koguda ligikaudu pool tekkivatest biojäätmetest. Ülejäänud omavalitsustes kogutakse alla viiendiku tekkivatest biojäätmetest.

33. Omavalitsused on seisukohal, et kui nende territooriumil on kas jäätmejaam või avalikud jäätmete kogumispunktid, siis on jäätmed sorditud ja segaolmejäätmete konteinerisse pandud jäätmed sobilikud ladestamiseks (vt p 22). Seda eriti juhul, kui liigiti kogumise kohustus on sätestatud omavalitsuse jäätmehoolduse eeskirjas. Inspeksiooni hinnangul saavad omavalitsused nii väita, sest õigusaktide nõuded on liiga üldsõnalised ja leebed.

34. Tegelikult lubab jäätmete sortimise määrus segaolmejäätmeid ladestada siis, kui on tõestatud, et segaolmejäätmetes on vähenenud sorditavate jäätmete osakaal.¹⁵ Segaolmejäätmete sortimisuuringu kohaselt ei ole pakendi- ja biojäätmete sisaldus segaolmejäätmetes vähenenud.¹⁶

¹⁵ Keskkonnaministri 01.01.2016. a määrus nr 4 „Olmejäätmete sortimise kord ning sorditud jäätmete liigitamise alused“, § 5 lg 1 (redaktsioon 01.01.2016).

¹⁶ SEI Tallinna sortimisuuringu kohaselt on pakendijäätmete osakaal segaolmejäätmetes suurenenud (2013. a 28,5%-lt 2020. a 31,5%-le). Biolagunevate jäätmete osakaal on suurenenud 5%. Kasv on tulnud peamiselt paberi- ja papijäätmete osakaalu suurenemisest (kasv 3,5%). Biojäätmete sisaldus on jäänud sisuliselt samaks (ca 31,8%).

Teadmiseks, et

2015. aastal korraldas Turu-uuringute AS Riigikontrolli tellimusel elanikkonna küsitluse, et selgitada muu hulgas jäätmete käitlemise harjumusi.

Selle tulemusel selgus, et

- 59% vastanutest viskas toidujäätmed tavaprügi hulka;
- 21% kompostis oma aias;
- 19% viskas selleks ettenähtud konteinerisse;
- keegi vastanutest ei viinud toidujäätmeid jäätmejaama ega andnud neid üle kogumisringi käigus.

Võimalus ladestada sortimata jäätmeid ei sunni omavalitsusi arendama liigiti kogumist

35. Biojäätmeid ja pakendeid tekib kõige rohkem ning inimestel on neid kõige mugavam ära anda kodu lähedal või pakendijäätmete puhul viia ka avalikesse pakendikonteineritesse. Kõige mugavamat kogumise võimalust pakub korraldatud olmejäätmevedu. Seega, kui omavalitsuses ei toimu korraldatud jäätmeveo käigus bio- ja pakendijäätmete liigiti kogumist, siis eksisteerib risk, et kogutavad segaolmejäätmed on sortimata. Arvestades inimeste harjumusi jäätmeid käidelda, ei ole tõenäoline, et inimesed viivad biojäätmeid mitu korda nädalas jäätmejaama. Samuti ei koguta neid kogumisringidega.

36. Kuigi prügilad on öelnud, et jäätmed peetakse sordituks, sest omavalitsustes kogutakse neid liigiti, ei ole Keskkonnainspeksioon kontrollinud, kui tõhusalt toimub tegelikult omavalitsustes liigiti kogumine.¹⁷ Keskkonnainspeksiooni sõnul eeldab järelevalve, mille käigus kontrollitakse omavalitsustes sortimishõude täitmist, seda, et kontrollitakse olmejäätmete liigiti kogumise toimimise tõhusust. Tõhususe kontroll on aga väga töömahukas.

37. Biolagunevate jäätmete sisalduse kontrolli takistab Keskkonnainspeksiooni sõnul aga asjaolu, et nende jäätmete sisalduse määramiseks puudub täpne meetodika. Riigikontroll ei nõustu selle seisukohaga, sest Keskkonnaministeerium on andnud 2010. aastal välja juhendi, mis annab suuniseid, kuidas ladestatavate jäätmete hulgas määrata kindlaks biolagunevate jäätmete sisaldus.¹⁸ Seal on toodud ka viited standarditele ja meetodikatele, kuid Keskkonnainspeksioon ei ole seda juhendit seni kasutanud.

38. Kui Keskkonnaministeerium ei täpsusta sortimist puudutavat õigusakti nõuet ja Keskkonnainspeksioon ei hakka kontrollima ladestamist puudutavate nõuete täitmist ning prügilatel on lubatud vastu võtta ja ladestada sortimata olmejäätmeid, siis see takistab Riigikontrolli hinnangul Eesti jäätmekäitluse arengut.

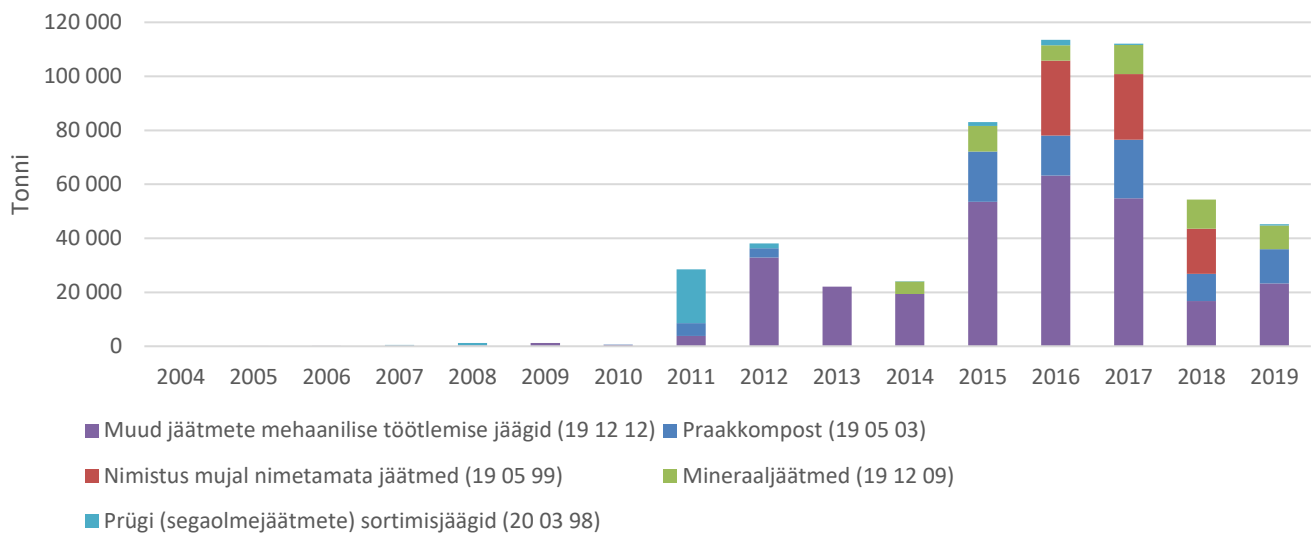
39. Omavalitsustel on võimalik jätta jäätmete liigiti kogumine korraldamata ning lasta jäätmevedajatel jäätmed põletamisse või prügilatesse käitlemisele viia. Seetõttu jääb vajalik hulk jäätmeid ringluse võtmata.

40. Kasvanud jäätmetekke ja jäätmete vähese liigiti kogumise tõttu on prügilates kasvanud ladestamine ja suurenenud muu hulgas seal segaolmejäätmete sortimisel tekkiva jäägi kogus (vt joonis 5). See omakorda tekitab riski, et sortimise jääkidest tahetakse taaskasutamise nime all vabaneda ja sel viisil hoiduda ladestamise saastetasu maksmisest.

¹⁷ Lisaks Keskkonnainspeksioonile peaksid jäätmete liigiti kogumise toimimise üle tegema järelevalvet kohalikud omavalitsused. Jäätmeseaduse § 119 lõike 4 kohaselt teevad kohalikud omavalitsused järelevalvet jäätmehoolduseeskirja täitmise üle. Jäätmehoolduseeskirja sisu nõuded on kirjeldatud jäätmeseaduse § 71 lõikes 2.

¹⁸ Prügilasse jäätmete vastuvõtmise kriteeriumid ja kord. Juhised jäätmete prügilakõlblikkuse hindamiseks. SEI Tallinn, Keskkonnaministeerium, 2010.

Joonis 5. Sortimise tulemusena tekkinud jäägid (jäätmekoodidega) prügilates ajavahemikul 2004–2019



Allikas: Keskkonnaagentuur

41. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: kehtestada täpsemad tingimused prügilasse ladestatavatele olmejäätmetele. Muu hulgas sätestada nõue, et prügilasse ei tohi ladestada olmejäätmeid, mida on võimalik põletada, kasutada jäätmekütuse tootmiseks või mida on võimalik võtta ringlusse. Sel viisil on Keskkonnainspeksioonil lihtsam kontrollida, et prügilatesse ladestatakse sorditud jäätmed. See tähendab, et prügilasse saab viia segaolmejäätmeid, millest on liigiti kogutavad jäätmed välja sorditud. Kokkuvõttes võiks see sundida omavalitsusi jäätmete liigiti kogumist edasi arendama.

Keskkonnaministri vastus: Soovitus on elluviimisel. Nimelt sisaldub Riigikogu menetluses oleva jäätmeseaduse ja pakendiseaduse muutmise seaduse eelnõus 190SE jäätmeseaduse (JäätS) §-i 134 kavandatav säte: „(2) Alates 2030. aasta 1. jaanuarist on prügilasse keelatud ladestada ringlussevõtuks või muuks taaskasutamiseks sobivaid jäätmeid, eelkõige olmejäätmeid, välja arvatud jäätmed, mille ladestamine prügilas annab käesoleva seaduse § 221 lõike 1 kohaselt parima keskkonnavalase tulemuse.“

Samas eelnõus täpsustatakse JäätS §-i 35, et piirata liigiti kogutud jäätmete ladestamist: „§ 35. Töötlemata ja liigiti kogutud jäätmete prügilasse ladestamise keeld (1) Prügilasse on keelatud ladestada jäätmeid, mis:

1) ei ole läbinud käesoleva seaduse § 16 lõikes 2 nimetatud töötlemist;

2) on käesoleva seaduse § 31 lõigete 3 ja 4 kohaselt kogutud liigiti korduskasutuseks ettevalmistamiseks ja ringlussevõtuks, välja arvatud jäätmed, mis tekivad liigiti kogutud jäätmete edasise töötlemise käigus ja mille prügilas ladestamine annab käesoleva seaduse § 221 lõike 1 kohaselt parima keskkonnavalase tulemuse.“

42. Riigikontrolli soovitus Keskkonnaameti peadirektorile: pöörata rohkem tähelepanu jäätmeseaduse nende nõuete täitmisele, mis reguleerivad prügilates sortimata olmejäätmete ladestamist ja

biolagunevate jäätmete sisaldust ladestatavates olmejäätmetes. See võib hõlmata järgmisi tegevusi:

- Kontroll olmejäätmete liigiti kogumise tõhususe üle neis omavalitsustes, kelle jäätmeid võetakse prügilasse ladestamisele. Muu hulgas peaks kontrolliga tuvastama, kas omavalitsustes toimub korraldatud jäätmeveo käigus jäätmete, sh biojäätmete liigiti kogumine, ning kui tõhus on liigiti kogumine ehk kui palju jäätmeid kogutakse liigiti kogumise käigus.
- Kontroll kohalike omavalitsuste jäätmejaamade ja jäätmete kogumisringide toimimise tõhususe üle. Tuleb teha kindlaks, kas omavalitsuses toimuvad kogumisringid, kui palju liigiti kogutud olmejäätmeid kogutakse jäätmejaamades ja kogumisringidega.
- Kontroll prügilates ladestatavate olmejäätmete hulgas olevate biolagunevate jäätmete sisalduse üle. Ladestatavate jäätmete sortimisuuringute korraldamine, analüüside tegemine (nt sortimisjäägi puhul).
- Kontroll prügilates toimuva ladestamiseelse sortimise üle. Kontrolli käigus tuleks näiteks selgitada, kas ja kui tõhusalt jäätmeid sorditakse ning kas sorditud jäätmeid deklareeritakse õige nimetusega ja koodiga.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet ei nõustu punktis 42 toodud kahe esimese tegevusega, millega soovitate Keskkonnaametil kontrollida korraldatud olmejäätmete kogumise korraldust, sh jäätmete liigiti kogumist jäätmete tekkekohas.

Meie hinnangul peab tugevema kohaliku omavalitsuse roll, sh järelevalve jäätmete tekitajate üle. Samale järeldusele jõudis ka Riigikontroll 2016. aasta aruandes „Riigi ja kohalike omavalitsuste tegevus olmejäätmete kogumisel ja taaskasutusse suunamisel“, kus muu hulgas tõite välja, 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.

Keskkonnaamet on oma senises järelevalvetegevuses lähtunud kehtivatest seadustest ja tuginenud Riigikontrolli varasematele soovitudele. Lisaks tugineb riigihalduse ministri seisukohale, et järelevalve jäätmevaldajate üle kuulub kohaliku omavalitsuse otsustuspädevusse ja on omavalitsustele pandud haldusülesanne. Jäätmeseadus ja keskkonnajärelevalve seadus määratlevad väga selgelt asutuste pädevused jäätmehoolduse arendamisel. Jäätmeseaduse § 12 lg 2 kohaselt peavad jäätmehoolduse arendamist oma haldusterritooriumil korraldama omavalitsusorganid. Jäätmeseadus § 119 lg 4 seab kohaliku omavalitsuse üksusele kohustuse teostada oma haldusterritooriumil pidevat järelevalvet jäätmehoolduseeskirja täitmise üle. Peame oluliseks põhimõtete rakendamise järjepidevust.

Lisaks on Riigikogu menetluses jäätmeseaduse eelnõu, millega võetaks üle jäätmete direktiivi kohustused liikmesriigile. Sellega nähakse kohalikule omavalitsusele ette suuremad kohustused liigiti kogumise korraldamiseks tekkekohas, et tagada JäätS § 136 toodud olmejäätmete

taaskasutamise seotud sihtarvude täitmist. Seega on ka seaduse koostajate soov tugevdada kohalike omavalitsuste rolli, sh muuta nende järelevalvet jäätmete tekitajate üle tõhusamaks.

Keskkonnaamet on kohalikele omavalitsustele olnud valdkonna nõustaja ja suunaja, koostades neile juhiseid jäätmehoolduse korraldamiseks ning korraldades iga-aastaseid koolitusi alates 2014. aastast. Näiteks 2020. aastal toimunud koolitusel osales ca 80 omavalitsuste ametnikku. Keskkonnaamet on hinnanud ka jäätmehoolduseeskirjade rakendamist. Näiteks analüüsisime 2019. ja 2020. aastal korraldatud jäätmeveo raames liigiti kogumise tegelikku korraldust.

2021. aastal on Keskkonnaameti järelevalve valdkonna tööplaanis planeeritud kohtumised kõikide kohalike omavalitsustega, mille käigus hinnatakse ka omavalitsuse keskkonnakaitse ja -kasutuse alaste ülesannete täitmist.

Keskkonnaamet nõustub soovitud tugevdada kontrolle prügilates läbiviidavate järelevalve toimingute osas.

43. Riigikontrolli soovitus Keskkonnaameti peadirektorile: rakendada ladestatavate jäätmete hulgas olevate biolagunevate jäätmete sisalduse määramiseks 2010. aastal välja antud juhendit „Prügilasse jäätmete vastuvõtmise kriteeriumid ja kord. Juhised jäätmete prügilakõlblikkuse hindamiseks“. See võimaldab Keskkonnainspeksioonil kontrollida, kas prügilad järgivad ladestatavatele jäätmetele kehtestatud biolagunevate jäätmete sisalduse piirangut. See tagab, et prügilasse võetakse vastu ainult segaolmejäätmed, mis on kogutud biojäätmetest eraldi. Kokkuvõttes võiks see sundida omavalitsusi edendama jäätmete liigiti kogumist.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet nõustub soovitusel.

Nõuame jätkuvalt prügila käitajatelt Keskkonnaministri määruse nr 38 „Prügila rajamise, kasutamise ja sulgemise nõuded“ §-des 18, 19 ja 24 toodud kohustuste täitmist ja 2010. aasta juhendi järgimist. Oleme juhendis toodud põhimõtteid rakendanud prügilate kontrollide raames ning kavatseme seda jätkata ka edaspidi. Lisaks kehtestame edaspidi kõikide prügilate keskkonnakompleksloa muutumise käigus täpsemad nõuded sellele, kuidas prügila käitaja peab tõendama, et ei ladestata olmejäätmeid, mis sisaldavad üle 20 massiprotsendi biolagunevaid jäätmeid.

Prügilate keskkonnakaitsealubades sätestatud taaskasutustoimingud

Lubades ei ole täpsustatud prügilates lubatud taaskasutustegevusi

44. Keskkonnakaitsealubades peaks olema üheselt mõõdetavalt kirjas, mis tegevused ja millistel tingimustel on prügilas lubatud ning milliseid tegevusi peetakse taaskasutamiseks. Tööstusheite seaduse¹⁹ kohaselt peavad keskkonnalooga sätestatavad nõuded tagama vee, õhu ja pinnase kaitse ning prügilas tekkinud jäätmete käitlemise viisil, mis hoiab ära

¹⁹ Tööstusheite seadus, § 7 (redaktsioon 01.01.2020).

saastatuse kandumise ühest keskkonnamelemendist teise. Jäätmete ladestamise eest makstava saastetasu võib jätta tasumata ainult siis, kui jäätmed taaskasutatakse loa nõuetest lähtudes.

Loast peab selguma, milleks jäätmeid võib kasutada

45. Riigikontroll eeldas esiteks, et prügilate keskkonkakaitse lubades ja lubade andmise ja muutmise korraldustes on jäätmete taaskasutamise tegevused kirjeldatud nii selgelt, et annavad ülevaate prügilas toimuvast. Teiseks peavad jäätmete taaskasutamiseks olema seatud nii täpsed ja mõõdetavad nõuded, et need võimaldavad loa andjal ning loa nõuete täitmist kontrollival asutusel hinnata, kas tegevus vastab loa andja poolt lubatule. Kolmandaks peavad nõuded reguleerima, milliseid jäätmeid ja kuidas on lubatud taaskasutada.

46. Selleks, et hinnata, kas keskkonkakaitse lubade taaskasutamistoimingutele seatud nõuded on täpsed, analüüsis Riigikontroll prügilate keskkonkakaitse lubade. Eesmärk oli tuvastada, millised jäätmete taaskasutamistoimingud on lubades ette nähtud ja millised nõuded on tegevustele seatud.

47. Riigikontrolli analüüs näitas, et Keskkonnaameti väljastatavad prügilate keskkonkakaitse load on liiga üldsõnalised ning need ei anna teavet prügilas lubatud tegevuste kohta. Juhul kui täpsem info on kirjas muudes dokumentides, puuduvad keskkonkakaitse lubades enamasti viited nendele dokumentidele või info asukohale.

48. Prügila keskkonkakaitse loas on kirjas taaskasutamiseks lubatud **jäätmeliikide koodid** ja igale jäätmeliigile on antud **taaskasutustoimingu kood(id)**.²⁰ Taaskasutustoimingu kood näitab aga vaid üldist taaskasutuse eesmärki, mitte taaskasutustegevuse täpsemat sisu. Keskkonkakaitse lubades puudub info, mis tegevusteks konkreetseid jäätmeid kasutatakse.²¹

49. Näiteks on Uikala prügila loas antud taaskasutamise kood 9 jäätmeliigile, millega saab rajada ehitisi (toimingukoodid R3m ja R5m). Loas puudub aga info jäätmete taaskasutuse täpsema eesmärgi kohta. Väätsa prügilas on samad koodid antud 23 ja Tallinna prügilas 6 jäätmeliigi taaskasutamiseks, kuid samuti ei ole infot taaskasutamise eesmärgi kohta.

50. Torma ja Paikuse prügila keskkonkaloas on Keskkonnaameti osa jäätmete puhul tegevuse sisu hästi kirjeldanud. Näiteks on Paikuse prügila loas antud 12 jäätmeliigile ehitustegevust võimaldav toimingukood (R5m). Nendest 6 jäätmeliigi puhul on täpsemalt kirjeldatud, et neid võib kasutada teede rajamiseks ja maa-alade täitmiseks. Ülejäänud 6 jäätmeliigi kasutamise eesmärgi kohta keskkonkakaitse loas info puudub. Torma prügila loas on ehitustegevust võimaldavad koodid antud 12 jäätmeliigile, millest 3 jäätmeliigi puhul on täpsemalt kirjeldatud nende kasutamise eesmärki.

Jäätmete kasutamise eesmärk jääb arusaamatuks

Jäätmeliigi kood – jäätmete liigitamiseks kasutatav kuuest numbrist koosnev rahvusvaheline tähis. Näiteks on segaolmejäätmete kood 20 03 01.

Taaskasutustoimingu kood – jäätmete taaskasutust iseloomustav tähis. Jäätmete taaskasutusel prügilas kasutatakse koode R3m ja R5m.

R3m tähistab mehaanilist ringlussevõttu, mille korral jäätmematerjali taaskasutatakse esialgsel või mõnel muul otstarbel.

R5m tähistab mehaanilist ringlussevõttu, mille tulemuseks on pinnase taaskasutamine.

Allikas: Vabariigi Valitsuse 08.12.2011. a määrus nr 148 „Jäätmete taaskasutus- ja kõrvaldamistoimingute nimistud“

²⁰ Taaskasutustoimingute koodid ja nende kirjeldused on sätestatud Vabariigi Valitsuse 08.12.2011. a määruses nr 148 „Jäätmete taaskasutus- ja kõrvaldamistoimingute nimistud“.

²¹ Taaskasutust puudutav info võib olla esitatud loa aluseks olevates menetlusdokumentides (loa muutmise taotlus, loa muutmise korraldus), kuid lubades puuduvad nendele viited.

Taaskasutamistegevuste kohta puuduvad täpsed nõuded

51. Keskkonnakaitselubade analüüsist selgus, et mitte üheski prügila keskkonnaloas ei ole Keskkonnaamet sätestanud täpsemaid nõudeid taaskasutustegevustele.

52. Paikuse prügila keskkonnakaitseluba näeb ette ehitusjätmete taaskasutamist prügila territooriumil väljaspool prügila ladeala asuvate teede rajamiseks ning pinnase täitmiseks. Loas puuduvad aga täpsemad nõuded, mille põhjal saaks hinnata jäätmematerjali sobivust ja tegevuse vastavust taaskasutuse kriteeriumitele.

53. Näiteks puudub info teede rajamiseks ning maa-alade täitmiseks vajaliku materjali koguse või rajatiste tehniliste näitajate kohta (nt teede paksus ja laius, platside aluskihi paksus). See info on oluline, et jäätmete abil ei rajataks paksemat teed või ei tehtaks paksema aluskihiga platsi, kui on optimaalne. Vajalikust enamat hulka jäätmeid võidakse kasutada eesmärgiga pääseda saastetasust.

54. Samuti puudub Paikuse prügila loas info teede ehitamiseks kasutatavate jäätmematerjalide füüsikaliste ja keemiliste omaduste kohta, nii nagu see antakse tee-ehitusel kasutatavate materjalide puhul. See on vajalik, et tagada sobivate omadustega jäätmete kasutamine ning vältida olukorda, kus näiteks ehitusjätmete nime all kasutatakse teiste jäätmetega segunenud ehitusjätmeid või muude omadustega jäätmeid (nt ehitus- ja lammutusjätmete sortimisjääke).

55. Uikala prügila keskkonnakaitseloa järgi võib prügilas jäätmeid taaskasutada prügila teede ja platside rajamiseks, pinnase täitmiseks ning vahekihtide rajamiseks. Ka selles loas on teede ja pinnase täitmiseks kasutatava materjali koguse ja omaduste ning rajatiste mõõtmeid puudutavad nõuded puudulikult määratud.

56. Uikala prügila loas on prügila vahekihi rajamiseks kasutatavate jäätmete puhul sätestatud vahekihi paksus ja tingimus, et kasutatav materjal peab olema inertne. Loas on jäetud täpsustamata inertsete jäätmete tunnused/omadused. Alternatiivina ei ole ka kirjas, millised konkreetsed jäätmeliigid vastavad inertsete jäätmete tingimustele ja millised on nende jäätmete omadused.

57. Väätsa prügila keskkonnakaitseluba annab õiguse jäätmeid taaskasutada prügila teede ja platside rajamiseks ning prügila sulgemisel kattekihtide tegemisel. Loas ei ole aga nende tegevuste kohta kehtestatud täpsemaid nõudeid. Kattekonstruktsiooni alumises kattekihis ja pealmises kaitsekihis kasutatava materjali omadusi on kirjeldatud keskkonnamõju hindamise aruandes, kuid teede ja platside rajamise kohta puuduvad nõuded.

58. Torma prügilas võib jäätmeid taaskasutada prügila teede ja platside ning kattekihtide rajamiseks. Loas puudub viide, et kattekihtide tegemiseks kasutatava materjali omaduste kohta on täpsem info prügila sulgemiskavas. Nagu eelnevalt mainitud prügilate korral puuduvad ka Torma prügila loas täpsemad nõuded teede ja platside rajamiseks kasutatava materjali kohta.

Puuduvad nõuded taaskasutatava materjali optimaalse koguse ja omaduste kohta

Vahekihi tegemise nõuded on liiga üldised

Tallinna prügilas kasutatakse jäätmeid, et muuta prügilagaas ohutumaks

Biofilter – prügila ladealale rajatav ala, kus kogutakse kokku jäätmete lagunemisel tekkiv prügilagaas (metaan). Biofiltris oksüdeeritakse metaan pinnases elavate mikroorganismide abil ohutumaks CO₂-ks, mis suunatakse atmosfääri.

Metaani eemaldamisel on biofiltril toetav roll. Valdav osa (ligi kolmveerand) tekkivast metaanist kogutakse kokku prügila gaasikogumissüsteemiga.

Filtratsioonikoefitsient – suhtarv, mis näitab vahemaad, mida on vesi võimeline poorses keskkonnas ajaühikus läbima (m/d), arvestamata kihi paksust. See iseloomustab vedelike liikumise kiirust materjalis.

59. Tallinna prügila keskkonnaloa järgi võib jäätmete sortimise jääke kasutada **biofiltrite** ja prügila kattekihtide rajamiseks. Biofiltrid on osa prügila sulgemise kattekonstruktsiooni lahendusest ja selle kihi eesmärk on muuta prügilas tekkiv prügilagaas (metaan) ohutumaks süsihappegaasiks. Samasuguse lahenduse kasutamist uurivad ka Uikala ja Paikuse prügila.

60. Tallinna prügila keskkonnaloas ning prügila sulgemiskavas ja -projektis on biofiltrites kasutatavate jäätmete kohta sätestatud, et kihi rajamiseks kasutatavas materjalis peab olema orgaanilist materjali vähemalt 15% ja materjal peab olema laagerdunud vähemalt 12 kuud.

61. Loas ja muudes dokumentides puudub täpsem info biofiltrite rajamiseks kasutatava materjali omaduste (nt materjali osakeste suuruse jaotus, vee sidumise võime, toitainete sisaldus) ja kihi ehituse kohta (kihi tihedus ja paksus, vee sisaldus, materjali poorsus, arvestades selle õhuga täituvust). Materjali osakeste suurus on oluline, sest sellest sõltub nii gaaside liikumise kiirus kui ka materjali **filtratsioonikoefitsient**. Gaasid ja vesi peavad kihis liikuma paraja kiirusega. Kui osakesed on liiga suured, siis liigub metaan kihist liiga kiiresti välja. Kui osakesed on liiga väikesed, siis jääb vesi materjali püsima ja tekib õhupuudus, mis ei võimalda metaani oksüdeerida.



Tallinna prügila ladealale rajatav biofilter (vasakul).

Foto: Keskkonnainspeksioon

Teadmiseks, et

kehtiv sulgemiskava näeb ette rajada Tallinna prügilasse 11 biofiltrit, kus jäätmematerjali paksus on maksimaalselt 1,5 m. Biofiltrite rajamiseks taaskasutatavate jäätmete maht ulatub kuni 12 500 m³.

Prügila käitaja on avaldanud soovi muuta sulgemiskava lahendust – rajada kaks suuremat biofiltrit (kogupindala ei muutu) ja suurendada kihi paksust 4 meetrini. Selle tulemusena kasvab taaskasutatavate jäätmete kogus 3 korda.

Praegu menetleb biofiltri rajamisel jäätmete taaskasutamisega seotud asjaolusid Keskkonnaamet.

62. Kuigi ka Keskkonnainspeksioon on juhtinud sellele tähelepanu,²² ei ole Keskkonnaamet Tallinna prügila loas seadnud nõudeid biofiltris kasutatava materjali ettevalmistamise protsessile, kvaliteedinõudeid sellele materjalile ega kohustust hinnata biofiltri efektiivsust. Lisaks ei ole loa ega sellega seotud materjalide põhjal selge, kui palju jäätmeid on lubatud biofiltri ehitamiseks taaskasutada. Eri dokumentides toodud hinnangud vajaliku materjali koguse kohta on vahemikus 8800 – 12 500 m³.

63. Keskkonnaamet tunnistab, et prügilate lubades peaksid nõuded olema täpsemad ja sinna poole nad ka püüdlema. Seni on Keskkonnaamet püüdnud hoiduda lubades üksikasjalike tingimuste sätestamisest ja sellega lubade mahu suureks ajamisest. Selle asemel on toodud viited

²² Keskkonnainspeksiooni 12.04.2019. a kiri.

dokumentidele, kus need nõuded on kirjas. Riigikontrolli analüüs seda ei kinnitanud – viiteid kas ei olnud, või kui olid, siis ei olnud need viited täpsed.

Keskkonnaamet ei kontrolli üle prügilate esitatud infot

64. Riigikontrolli hinnangul on Keskkonnaamet põhjendamatult usaldanud prügilate esitatud infot ega ole omalt poolt küsinud lisainfot ega teinud täiendavaid toiminguid, et kontrollida loa muutmise taotlustes esitatud andmete õigsust. Keskkonnaamet on Riigikontrollile öelnud, et nad ei võta üldjuhul proove jäätmetest, mida tahetakse taaskasutada, või jäätmete käitlemisel tekkinud jääkidest, et veenduda nende vastavuses taotlejate esitatud andmetele.

65. Näiteks on Torma prügila alustanud uue ladeala ehitamist ja Keskkonnaamet on andnud loa ladeala põhjas kaitsekihi rajamisel taaskasutada segaolmejäätmetest jäätmekütuse tootmise käigus tekkinud mineraaljäätmepõhiseid jäätmekütuseid. Keskkonnaameti väitel on Keskkonnaamet ja Keskkonnainspeksioon hinnanud selle materjali vastavust prügila korrapäraste kontrollide käigus. Riigikontrolli arvates ei vasta see väide aga tõele, sest Torma prügila kontrollimise protokollide analüüsist ei nähtu, et materjali vastavust oleks hinnatud (nt võetud jäätmetest analüüse, et määrata mineraalse aine sisaldust).

66. Jäätmete vastavuses veendumine on oluline seetõttu, et mineraaljäätmepõhised jäätmed pärinevad segaolmejäätmete käitlemisest. Segaolmejäätmetes on mineraalse materjali (mittepõlevate jäätmete) osakaal sortimisuuringu põhjal aga alla 4% ning mineraalsete jäätmete tekkimine on vähetõenäoline.

Täpsemaid tingimusi saaks loas seada juhul, kui veendutaks taaskasutamise õigsuses

67. Riigikontrolli hinnangul on lubades olevad nõuded üldsõnalised, sest Keskkonnaamet ei veendu lubade andmisel, kas käitaja taaskasutustegevus on põhjendatud, ega küsi täpsemaid andmeid selle tegevuse kohta (vt punktid 5 ja 6). Kui Keskkonnaamet selgitaks, kas tegevus on vajalik ning milliseid jäätmepõhiseid jäätmeid ja kui suures koguses tuleks taaskasutada, siis peaks käitaja esitama taaskasutuse tõendamise käigus täpsemaid andmeid prügilas kavandatava tegevuse kohta. Seda teavet saaks aga kasutada prügilate lubades selgepiiriliste nõuete seadmisel.

68. Taaskasutamise tõendamise kohta on andnud seisukoha Keskkonnaministeerium.²³ Keskkonnaamet soovis saada ministeeriumilt suuniseid taaskasutustegevuste tõendamise kohta, kuna nende sõnul toimub prügilates jäätmete taaskasutamine, mille seaduspärasus ei ole alati üheselt selge, ning võib kahtlustada, et jäätmepõhiseid jäätmeid taaskasutatakse saastetasude tasumise vältimiseks.²⁴

69. Keskkonnaministeeriumi sõnul on taaskasutamise tõendamisel oluline vaadata prügilate ehitusprojekte. Prügila ehitiste ehitusprojekti peab olema määratud, millises mahus ja milliste omadustega materjali ehitamiseks kasutatakse. Kui teatud liiki jäätmepõhised jäätmed vastavad samadele omadustele nagu ehitusprojekti ette nähtud, siis on põhjendatud jäätmete kasutamine samas koguses, nagu seda on kirjeldatud ehitusprojekti ja seda võib pidada taaskasutuseks.

²³ Keskkonnaministeeriumi 16.02.2015. a kiri.

²⁴ Keskkonnaameti 30.01.2015. a kiri.

Taaskasutamisel tuleb materjali kasutada võimalikult väikeses koguses

70. Taaskasutamise mahu määramisel on Keskkonnaministeerium seisukohal, et materjale tuleb kasutada võimalikul väikeses koguses. Ministeeriumi arvates on ilmne, et kui ehitamisel kasutatakse looduslikke ehitusmaterjale ehk mitte jäätmematerjali, siis konstrueeritakse kulude optimeerimise eesmärgil kõik prügila ehituslikud elemendid kehtivaid nõudeid arvestades võimalikult õhukesed. Ehk teed ei rajataks paksemana, kui seda nõuavad tee-ehituse normid.

71. Ehitusseadustiku²⁵ kohaselt peab ka prügilas rajatud ehitisel olema ehitusprojekt ja ehitusluba, mille annab kohalik omavalitsus, kes esitab ehitusloa eelnõu vajaduse korral asutustele kooskõlastamiseks või arvamuse avaldamiseks. Keskkonnaameti sõnul ei saadeta üldjuhul prügila ehitusprojekte neile kooskõlastamiseks. Prügila ehitusprojektides ei ole seatud näiteks nõudeid prügila lademele ehitatavate teede või vahekihtide materjali omadustele, kogusele jm.

72. Kui jäätmeid taaskasutatakse rajatiste ehitamiseks, mis on ette nähtud prügila sulgemisprojektis (nt nõlvatammid, kattekonstruktsiooni kihid, k.a biofiltrid), siis nende rajamisele saavad omavalitsus ja Keskkonnaamet sätestada nõudeid. Punktis 61 on näide sulgemiskava kohta, kus taaskasutust puudutavad nõuded on üldsõnalised.

73. Kuna prügilate ehitusprojektides ei ole kirjeldatud prügila kasutamise ajal toimuva ehitamise nõudeid, ei ole Keskkonnaametil ehitusprojektide põhjal võimalik veenduda, kas ehitamisel jäätmete kasutamine vastab taaskasutuse põhimõtetele. Keskkonnaamet ei ole vajalikku infot küsinud ka keskkonnakaitselubade menetluse käigus.

74. Eelnevast tulenevalt ei ole Riigikontrolli hinnangul kindlust, et prügilas taaskasutada lubatud jäätmed asendavad tegelikult muid materjale ja taaskasutatud kogus on materjali optimaalne kogus.

Sama tegevus on ühes prügilas lubatud, aga teises mitte

75. Keskkonnaamet peaks prügilates taaskasutustoimingute lubamisel järgima samu taaskasutust puudutavaid seisukohti ja põhimõtteid. Kui mingi jäätmete taaskasutamise tegevus on ühes prügilas keelatud, siis peaks see olema keelatud ka teistes prügilates.

76. Kuigi prügilates tehtavad toimingud sõltuvad eelkõige sellest, mis toiminguid prügila käitajad tahavad prügilas teha, ja kõik load ei peagi sisaldama samu toiminguid, eeldas Riigikontroll, et jäätmete taaskasutust puudutavad üldised põhimõtted kehtivad kõikide prügilate puhul ühetaoliselt.

77. Keskkonnakaitselubade analüüsil ilmnes, et Keskkonnaamet ei kohtle prügilaid võrdselt ja on osale prügilatele andnud loa teha tegevusi, mis ei vasta taaskasutuse põhimõtetele. Üheks selliseks näiteks on jäätmete taaskasutamine vahekihtide rajamiseks, mis on ühes prügilas lubatud ja teistes prügilates mitte.

Keskkonnaamet ei küsi lubade menetluse käigus jäätmete taaskasutamise tõendamiseks vajalikku teavet

Keskkonnaametil puudub ühtne seisukoht prügilates vahekihtide rajamise suhtes

²⁵ Ehitusseadustik. Lisa 1 „Tabel ehitusteatis, ehitusprojekti ja ehitusloa kohustuslikkuse kohta“ (redaktsioon 01.01.2021).

Teadmiseks, et

Keskkonnaamet on 2017. aastal välja antud Torma prügila keskkonnavalade muutmise otsuses väljendanud selget seisukohta vahekihtide rajamise suhtes:

„Kuid kuna vahekihtide rajamine ei ole seadusandluse kohaselt ette nähtud, tuleb prügilademe vahekihtide rajamiseks kasutatud jäätmeid käsitleda kui ladestatud jäätmeid. Vahekihtides kasutatud jäätmematerjali puhul ei toimu asendamist looduslike materjalide osas ning selline vahekiht ei ole prügila haldamise vältimatu vajadus.“

Jäätmete taaskasutamine prügila ladealale teede rajamiseks

78. Keskkonnaministeeriumi sõnul puudub prügilatel vajadus vahekihte teha ja nad on sellest 2015. aastal ka Keskkonnaametit teavitanud. Keskkonnaministeerium juhtis tähelepanu, et kuna õigusaktid²⁶ ei näe ette vahekihtide tegemist, tuleb prügilademe vahekihtide rajamiseks kasutatud jäätmeid käsitleda kui ladestatud jäätmeid, mitte kui taaskasutatud jäätmeid. Ministeeriumi selgitusel aitab jäätmetega seotud probleeme ära hoida korrektne jäätmete eeltötlus ja jäätmeladestu tihendamine.

79. Vaatamata Keskkonnaministeeriumi selgele seisukohale lubab Keskkonnaamet Uikala prügilas jätkuvalt vahekihtide tegemiseks jäätmeid taaskasutada. Uikala prügilas näeb vahekihtide tegemist ette keskkonnamõju hindamise aruanne ja prügila projekt.

80. Samal ajal ei peeta Torma prügilas vahekihtide tegemist taaskasutamiseks alates 2017. aasta augustist ja Paikuse prügila loast kaotati vahekihtide tegemise taaskasutamiseks pidamine 2019. aasta veebruaris. Tallinna prügilas ei ole vahekihtide tegemine lubatud, kuigi prügilat haldava ettevõtte juhi sõnul võiks see teatud juhtudel olla vajalik prügilapõlengute vältimiseks.

81. Keskkonnaameti sõnul on nad otsustanud, et edaspidi keskkonnakaitse lubades vahekihtide rajamiseks taaskasutustoimingu luba üldjuhul ei anta ja Uikala prügila luba muudetakse ära.

82. Teine näide prügilate ebavõrdset kohtlemisest puudutab jäätmete taaskasutamist ladealale teede rajamiseks. Keskkonnaamet on 2019. aastal Tallinna prügila keskkonnavalade andmise korralduses öelnud, et ladealale teede rajamist saab pidada taaskasutuseks üksnes juhul, kui seda näeb ette prügila ehitus- või sulgemisprojekt.²⁷ Muul juhul peetakse seda jäätmete ladestamiseks. Väljaspool ladeala on Keskkonnaameti sõnul lubatud jäätmeid taaskasutada nn registreeringu alusel.

83. Tallinna prügila sulgemiskava ega sulgemisprojekt ei näe ette teede rajamist jäätmematerjalist ja järelikult ei saa ladealale teede rajamist pidada taaskasutuseks. Paikuse prügila keskkonnavalades on sätestatud, et jäätmeid võib teede ehitamiseks taaskasutada väljaspool ladeala ja ladealal jäätmetest teede rajamine ei ole taaskasutus.

84. Samas on Tallinna prügila juhtkond veendunud, et keskkonnakaitse-luba annab õiguse ladealale ehitusjäätmetega teid rajada. Samuti on ehitus- ja mineraaljäätmeid kasutatud teede rajamiseks Uikala prügila ladealal ning Keskkonnaamet on seda aktsepteerinud taaskasutusena.

85. Keskkonnaameti sõnul aitab tingimuste seadmisel ühtset lähenemist ja kvaliteeti tagada see, et kõik prügilad on jagatud kahe loahalduri vahel, kes on kursis prügilate spetsiifikaga ja kes saavad erinevate prügilate lubades rakendada ühtset praktikat. Lisaks toetavad haldureid ühtse lähenemise tagamisel Keskkonnaameti jäätmebüroo spetsialistid. Riigikontroll on seisukohal, et nendest sammudest ei ole olnud kasu ja prügilate lubades järgitakse taaskasutustegevuste lubamisel endiselt erinevaid põhimõtteid.

²⁶ Keskkonnaministri 29.04.2004. a määrus nr 38 „Prügila rajamise, kasutamise ja sulgemise nõuded“ (redaktsioon 01.01.2021).

²⁷ Tallinna prügila keskkonnavalade muutmise 03.07.2019. a korraldus nr DM-100521-42.

Puudused lubades võivad kaasa tuua vaidlused prügila käitajatega

86. Praeguse olukorra jätkumisel on oht, et Keskkonnaametil ja Keskkonnainspeksioonil võivad tekkida vaidlused prügila käitajatega ning neil puudub alus, mille põhjal otsustada, kas prügila on käitunud õiguspäraselt või mitte. Samuti puudub Keskkonnaametil alus, et otsustada nõuda jäätmete ladestamise saastetasu.

87. Kui keskkonnakaitselubades on taaskasutustoimingutele kehtestatud üldsõnalised nõuded või nõuded üldse puuduvad ja prügila käitajad näitavad jäätmete ladestamist taaskasutusena, siis jäävad riigil saamata jäätmete ladestamise eest kehtestatud saastetasud. Saastetasu üks eesmärk on aga muuta sortimata jäätmete tekitamine kallimaks ning suunata elanikke ja ettevõtteid jäätmeid liigiti koguma. Kui aga on võimalus saastetasu maksmisest hoiduda, siis ei aita see kaasa jäätmete sortimise arengule.

88. Keskkonnainspeksioonile, kes peab tegema järelevalvet prügilate keskkonnakaitselubade nõuete täitmise üle, muudavad üldsõnalised nõuded kontrollimise võimatuks. Lubade täpsemate tingimuste korral ei pea Keskkonnainspeksioon aga kulutama aega lubade tingimuste tõlgendamisele ja hilisematele vaidlustele ettevõtetele.

89. Riigikontrolli soovitusel Keskkonnaameti peadirektorile:

- Veenduda taaskasutustegevuste lubamisel, et need tegevused vastavad taaskasutuse põhimõtetele. Prügila käitajal tuleb tõendada, et
 - jäätmete taaskasutamine on usutav;
 - jäätmetega asendatakse looduslikke materjale, mida oleks muidu kasutatud;
 - jäätmete asendamine on kasulik ehk kavandataval tegevusel on kasulik eesmärk;
 - jäätmeid taaskasutatakse samas koguses, nagu oleks vaja läinud looduslikke materjale.
- Küsida keskkonnakaitselubade menetlemisel vajaduse korral prügilate käitajalt lisainfot ehitamiseks kasutatava materjali omaduste ja koguse ning ehitustehniliste nõuete kohta (nt objektide mõõtmed). Taaskasutuses veendumine tagab, et jäätmeid kasutatakse koguses, mis on vajalik eesmärgi saavutamiseks, ning et taaskasutamise nime all ei püütaks vabaneda ladestatavatest jäätmetest.
- Rakendada prügilate lubades prügila käitamise ja jäätmete taaskasutamise lubamise puhul ühtseid põhimõtteid; algatada vajaduse korral lubade muutmine. Muu hulgas hinnata järgmiste tegevuste vajalikkust: prügilates vahekihtide tegemise lubamist, prügila ladealal teede ja platside tegemist ning maa-alade täitmist. See tagab, et kõikidel prügila käitajatel on tegutsemiseks võrdsed tingimused. Ühelgi käitajal ei tohiks olla võimalik taaskasutada rohkem jäätmeid, kui on vaja, ja vältida seeläbi saastetasu maksmist.

- Kirjeldada prügilate keskkonnakaitselubades selgelt ja täpselt prügilates lubatud taaskasutustegevused, sealhulgas näidata iga tegevuse puhul,
 - mis tegevusi on lubatud teha (lisades sellele taaskasutustoimingu koodi),
 - mis jäätmeid on lubatud kasutada (jäätmekoodide täpsusega),
 - millised on jäätmete omadused (see on eriti oluline enim vaidlusi tekitavate jäätmeliikide puhul).
- Sätestada prügilate keskkonnakaitselubades jäätmete taaskasutuse nõuded palju täpsemalt, muu hulgas määrata kindlaks,
 - mis omadustega materjale/jäätmeid tohib kasutada,
 - mis on taaskasutamiseks mõeldud jäätmete kogus,
 - millised on taaskasutusega seotud tingimused.
- Nõuda kõikide prügilate puhul käitajatelt infot nende tegevuse kohta, sealhulgas tuleb käitajal kirjeldada käitlemise protsessi, mille üks osa on käitluse massibilansid (teave käitlustoimingute sisendite ja väljundite koguse kohta). See võimaldab paremini hinnata tegevuse sisu ja esitatud andmete korrektsust. Samuti muudab see lihtsamaks järelevalve tegemise.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet nõustub toodud soovitustega.

Oleme soovitusi juba rakendanud nii registreeringute, keskkonnalubade kui ka komplekslubade menetlemisel. Paneme edaspidi suuremat rõhku prügilate keskkonnakomplekslubade taaskasutamise nõuete selgusele. Samuti rakendame prügila keskkonnakomplekslubades ühtseid põhimõtteid vahekihtide, teede ja platside rajamisel. Prügila vahekihtide rajamise osas on hetkel veel erisus Uikala prügilal, kuna keskkonnamõjude hindamine nägi toona sellist tehnoloogiat ette. Keskkonnakompleksloa muutmise käigus on kavas vahekihtide rajamise õigus (taaskasutamisenä) loast välja võtta.

Kuivõrd prügilate sulgemislahendused on erinevad, jäävad ka edaspidi sisse teatud erinevused. Prügilate sulgemislahendused tulenevad sulgemisprojektist, millele tehakse eelnevalt keskkonnamõju hindamine. Sulgemisprojektide kooskõlastamisel ning selle raames tehtava keskkonnamõju hindamise raames saab Keskkonnaamet jälgida, kas pakutud lahendused (jäätmete kogused ja omadused) on sobilikud ka taaskasutamise mõistes. Samas ei ole sulgemisprojekt ega keskkonnamõju hindamine õiguslikult siduvad hindamaks, kas tegevus liigitada taaskasutamiseks või mitte. See määratakse lõplikult keskkonnakompleksloas.

Keskkonnaamet saab keskkonnakompleksloa menetluse käigus nõuda ehitusprojekti ja ehitusloa esitamist, ilma milleta keskkonnakaitseluba jäätmete taaskasutamiseks ei anta. Vastavad projektid peavad olema koostatud tehnilise pädevusega isikute poolt, kellel on võimekus hinnata

ka taaskasutusse võetavate materjalide tehnilist sobivust projekti nõuetele. Platside ja teede rajamisel tuleks esmajärjekorras alustada ehitusprojekti koostamisest ning ka ehitusloa menetlusest, mille raames annab kohalik omavalitsus hinnangu, kas ehitusprojekti kohaselt projekti raames kasutatavad jäätmed on sobilikud teede või platside rajamiseks.

Keskkonnaamet peab asjakohaseks Riigikontrolli soovitusel nõuda keskkonnakompleksloa menetluses kõikide prügilate puhul infot tegevuse kohta, sealhulgas käitlemise protsessi kirjeldust, mille üks osa on käitluse massibilansid. Siiski tuleks koostöös Keskkonnaministeeriumi ning jäätmevaldkonna sektori ettevõtetega eelnevalt hinnata nii massibilansi andmete nõudmise õiguslikke aluseid kui ka nende esitamise tehniliste lahenduste arendamise võimekust, et lisanduv nõue ei suurendaks ebamõistlikult käitaja ega riigi halduskoormust.

Riiklik keskkonnajärelevalve prügilate taaskasutamistoimingute üle

Keskkonnainspeksiooni kontroll prügilate taaskasutustoimingute üle ei taga ülevaadet tegelikust käitlusest

90. Keskkonnajärelevalve prügilates toimuva taaskasutamistegevuse üle on tõhus, kui taaskasutust puudutavad nõuded on lubades täpselt ja selgelt sätestatud ning Keskkonnainspeksioon teeb kontrolli tegelikult aset leidnud taaskasutamise tegevuste üle.

91. Riigikontroll eeldas, et riiklik keskkonnajärelevalve on kavandatud ja korraldatud selliselt, et see võimaldab aru saada, mis jäätmeid, mil viisil ja millises koguses taaskasutatakse; ning hinnata vastavust loa nõuetele.

92. Muu hulgas tuleb järelevalve käigus hinnata, kas kasutatavad jäätmed vastavad nende seatud nõuetele, kas jäätmed asendavad materjali, mida oleks muidu kasutatud, kas jäätmed vastavad näiteks tootestandardis või -sertifikaadis sätestatud nõuetele, kas kasutatud kogus vastab algselt projektis ette nähtud materjali kogusele jm.

93. Riigikontrolli analüüs näitas, et üldjuhul ei kontrolli Keskkonnainspeksioon, kas prügila käitaja esitatud jäätmearuande andmed on õiged ja kuidas tegelikult jäätmeid kasutati. Järelevalve piirdub üldjuhul vastavuse hindamisega: kas keskkonnaloaga lubatud taaskasutustegevus on toimunud; kas jäätmearuandes näidatud jäätmeliike oli lubatud käidelda; ega aruandes esitatud käideldud jäätmete kogused ei ületanud loas olevaid koguseid.

94. Ühest küljest on Keskkonnainspeksiooni ebapiisava järelevalve põhjuseks asjaolu, et keskkonnakaitsealuste nõuded on puudulikud ning ei ole selge, millise koostisega jäätmeid, millises koguses ja milliseks tegevuseks võib taaskasutada. Loa nõuetega seotud probleeme on lähemalt kirjeldatud punktides 51-62.

95. Keskkonnakaitsealuste nõuetest tingitud takistusi järelevalve tegemisel mainis auditi käigus ka Keskkonnainspeksioon. Näiteks ei ole neil võimalik kontrollida prügilas teede rajamise nõuetele vastavust, kui lubades ei ole sätestatud, mis jäätmetest võib teid ehitada ja millises koguses on jäätmeid lubatud kasutada. Kuigi probleem on olnud

Ebatäpsed loa nõuded takistavad järelevalvet

Keskkonnainspeksioonile ja Keskkonnaametile teada, ei ole nad sellele lahendust leidnud.

96. Näiteks ei olnud Keskkonnainspeksioonil aastaid võimalik kontrollida Tallinna prügilasse rajatava biofiltri ehitamisel taaskasutatud jäätmete koguse vastavust projektile. Prügila sulgemiskava kohaselt on kihi rajamiseks vaja kuni 12 500 m³ materjali või sobivaid jäätmeid. Kuni 2019. aastani ei olnud aga keskkonnakaitseloas sätestatud taaskasutatava materjali üldist kogust ega viidet sulgemiskavale.

97. Keskkonnainspeksioon sai kontrollimisel lähtuda üksnes loas sätestatud jäätmete maksimaalsest aastasest taaskasutamise kogusest, milleks oli 40 000 tonni.²⁸ Seda kogust ei olnud prügila käitaja ületanud.

98. Alles 2019. aastal Tallinna prügila keskkonnakaitseloa muutmise järel, mil sinna lisati viide, et taaskasutamisel tuleb järgida sulgemiskava nõudeid, sai Keskkonnainspeksioon võimaluse kontrollida sulgemiskavas ette nähtud koguse järgimist. Selleks ajaks ületas taaskasutusena näidatud jäätmete kogus märgatavalt sulgemiskavas ette nähtud kogust ning selle alusel tegi kohalik omavalitsus prügilale ettekirjutuse ja peatas ehitustegevuse.

99. Selleks, et saada teavet, kuidas on Keskkonnainspeksioon teinud järelevalvet prügilate tegevuse üle, kaasa arvatud taaskasutustoimingute üle, analüüsis Riigikontroll Keskkonnainspeksiooni protokolle prügilates tehtud kontrollimiste kohta ajavahemikul 2017–2019.

Puudub järelevalve tegeliku taaskasutuse üle

100. Näiteks on Paikuse prügila aastatel 2017–2019 deklareerinud ca 227 000 tonni jäätmete taaskasutamist, sellest taaskasutamist ehitustegevuseks 59 000 tonni. Keskkonnainspeksioon küsis prügila käitajalt küll andmeid taaskasutuse kohta, kuid ei kontrollinud, millises koguses ja milliste omadustega jäätmeid tegelikult kasutati vahekihtide tegemiseks, teede rajamiseks ja pinnase täitmiseks ning kas need vastasid aruandes näidatud jäätmekoodidele.

Teadmiseks, et

Paikuse prügila vahekihtide tegemise kohta tegi Keskkonnaamet maksuotsuse. 2017. aastal oli prügila kasutanud vahekihi tegemisel ca 10 000 tonni valesid jäätmeid. Selle eest nõudis amet prügilalt ca 300 000 euro saastetasu tasumist.

101. Ka teiste prügilate puhul ei ole Keskkonnainspeksioon kontrollinud, mis omadustega jäätmeid taaskasutati ja kas need vastavad jäätmearuannete andmetele ning kas taaskasutusena esitatud jäätmete kogus vastab tegelikkusele.

102. Keskkonnainspeksioon on mitmel aastal juhtinud tähelepanu Paikuse prügilas vahekihtide tegemisega seotud probleemidele, kuid kontrollimise käigus ei ole võetud analüüse, et selgitada kas jäätmed vastavad omadustelt loas ette nähtule. Nii 2017., 2018. kui ka 2019. aastal on märgitud, et ehitusjäätmete sortimise käigus tekkivad jäätmed sisaldavad lubamatult palju võõriseid (nt penoplasti, soojustusmaterjali, kipsi), mis ei kujuta endast mineraalseid jäätmeid, mida oli lubatud vahekihtide tegemiseks kasutada.

Keskkonnainspeksioonil puudub ülevaade Uikala prügilas toimuvast käitlusest

103. Vajadust põhjalikuma kontrolli ja käitlustegevuste hoolikama tõendamise järele ilmestavad Uikala prügilas esinevad probleemid. Prügila jäätmearuanded, mis on Keskkonnaametile esitatud, on ebatäpsed, kuid Keskkonnainspeksioonil on andmete kontrollimisel väga keeruline

²⁸ Kui võtta arvesse Keskkonnaameti andmeid biofiltris kasutatud materjali tiheduse kohta, siis see kogus vastab ca 23 000 m³-le.

tõestada tegelikult aset leidnud tegevusi, sest aruande kontrollimise ajaks on käitlusest möödunud pool kuni poolteist aastat (vt selgitust punkti 13 juures).

104. Näiteks puudub Keskkonnainspeksioonil teave mitmekümne tuhande tonni Uikala prügilas käideldud jäätmetega toimunu kohta. 2019. aasta jäätmearuande kohaselt läbis 20 000 tonni sortimisjääke taaskasutuseelse orgaanilise töötuse (aunades hoiustamine), kuid aruande kohaselt oleksid jäätmed nagu täielikult kadunud. Prügilala kohapealse kontrolli ajal ei suutnud prügilala esindajad Keskkonnainspeksioonile selgitada, mida nende jäätmetega tehti. Aasta hiljem on järelevalve käigus seda väga raske tuvastada.

Teadmiseks, et

alates 2013. aastast on Uikala prügilas kogunenud suures koguses erinevaid jäätmeid, mis põhjustavad tuleohtu ja mille käitlemist on edasi lükatud.

Segaolmejäätmeid peaks 2019. aasta jäätmearuande järgi prügilala platsidel seisma 52 000 tonni, segaolmejäätmete sortimisjääke 47 000 tonni ja prügikütust 29 000 tonni.

Keskkonnainspeksioon on teinud prügilale ettekirjutusi ja määranud sunniraha, kuid see ei ole sundinud ettevõtet jäätmeid likvideerima.

105. Keskkonnainspeksiooni hinnangul on aastate jooksul Uikala prügilala platsidelt kaduma läinud kümneid tuhandeid tonne jäätmeid.

Inspeksiooni arvutuste kohaselt oleks aastatel 2015–2017 pidanud vahelattu kogunema ca 130 000 tonni segaolmejäätmeid. 2017. aasta lõpus tehtud mõõtmise järgi oli laos aga ca 51 000 tonni jäätmeid ehk erinevus oli ca 80 000 tonni.

106. Samal ajal on Keskkonnainspeksioonil probleem Uikala prügilasse ladestatud jäätmete kogusest ülevaate saamisega. Prügilala iga-aastaste mõõdistamise tulemused tekitavad kahtlusi, et prügilasse on ladestatud rohkem jäätmeid, kui ettevõtte on jäätmearuannetes deklareerinud. Ettevõtte on põhjendanud seda ühest küljest sellega, et jäätmete pressimise seade ei ole töötanud ning seetõttu on lade kõrgem, kui peaks olema.

107. Keskkonnainspeksioonil on prügilala tihedust keeruline tagantjärele selgitada. Samuti on olnud küsitavusi ladustatavate jäätmete kogusega, sest mõõtmiste tulemusena on selgunud, et platside peal kuhjades on vähem jäätmeid, kui aruanded näitavad. Ettevõtte on hiljem parandanud aruandeid ja näidanud, et osa jäätmeid kasutati vahekihtide tegemiseks. Keskkonnainspeksioonil on seda taas kord keeruline kontrollida.

108. Järelevalve teeb raskemaks see, et ei Keskkonnainspeksioonil ega Keskkonnaametil ei ole detailset infot Uikala prügilas toimuvatest käitlusprotsessidest. Keskkonnaamet ei ole Uikala ega teiste prügilate lubade menetluse käigus küsinud jäätmekäitluse [protsessiskeeme](#) ega [massibilansse](#). Näiteks ei ole uuritud, mis jäätmed ja millises koguses peaks sortimise tulemusena tekkima, kui suured on niiskuse muutused sortimata segaolmejäätmete kuhjades hoidmisel, jäätmete orgaanilisel eeltöötusel või sortimisel.

109. See võimaldab prügilala käitajal oma aruandeid muuta, põhjendades, et nad on läbi viinud protsesse, millest Keskkonnaamet ei olnud teadlik; või põhjendades, et jäätmete käitlemisel on olnud seletamatult suured kaod.

110. Riigikontrolli soovitus Keskkonnaameti peadirektorile: teha oluliselt põhjalikumat järelevalvet jäätmete taaskasutuse ja prügilasse ladestamise üle. Muu hulgas peab järelevalve hõlmama järgmisi tegevusi:

- riskihinnangu põhjal prügilate tegevuse tihedam kontrollimine;
- prügilas taaskasutatud jäätmete koguse kontrollimine;

Riigi ametkondadel puudub täpne ülevaade prügilates toimuvatest tegevustest

Protsessiskeem – prügilas toimuvate tegevuste detailne kirjeldus selle kohta, milliseid jäätmeid käideldakse eri etappides ning millised jäätmed ja saadused tekivad.

Massibilanss – teave prügilas toimuvate erinevate käitlustoimingute (nt sortimine, orgaaniline töötlemine, kompostimine, jäätmekütuse tootmine) sisendite ja väljundite koguste kohta. Bilansist peab selguma, mis koguses jäätmeid käideldakse ja mis koguses saadusi käitluse tulemusena tekib ning millised on kaod (nt niiskuse ja gaaside eraldumine).

- prügilas taaskasutatud jäätmete omaduste kontroll ja vastavus aruandes näidatud jäätmetele;
- prügilas ladestatud jäätmete hulgas biolagunevate jäätmete sisalduse kontroll;
- prügilas ladestatud jäätmete sortimise nõude täitmise kontroll. See hõlmab ka kohalikes omavalitsustes toimuva liigiti kogumise tõhususe kontrolli.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: vt vastust punkti 42 järel.

111. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: kaaluda võimalust analoogselt jäätmete ladestamise saastetasu deklaratsioonide esitamise sagedusega (kord kvartalis) kehtestada prügilatele kohustus esitada jäätmearuandeid kord kvartalis, et järelevalve prügilates toimuva käitluse üle oleks tihedam ja tulemuslikum.

Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium kaalub Riigikontrolli tehtud soovitusel rakendamist.

2021. aastal valmib Maailmapanga koostatav jäätmevaldkonna tervikanalüüs, mille soovitusel hõlmavad muu hulgas seda, milliseid andmeid, kuidas ja kellelt tuleks koguda ning kes andmeid kasutada saavad. Ühtlasi antakse hinnang ja tehakse soovitus reaalajas andmete kogumise kohta jäätmetekkest kuni jäätmete käitlemise (ka kõrvaldamiseni).

Keskkonnaministeerium kaalub Riigikontrolli soovitusel seoses prügilatele jäätmearuannete kohustuse tihedamaks muutumisega koos Maailmapanga aruandlust puudutavate soovitustega.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ning Keskkonnaministeriumi ja Keskkonnaameti vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Keskkonnaministeriumile ja Keskkonnaametile mitmeid soovitusi. Keskkonnaameti peadirektor saatis oma vastuse Riigikontrolli soovitustele 17.02.2021 ja keskkonnaminister 22.02.2021. Oma kommentaarid esitasid ka Keskkonnaagentuur ja Tallinna prügilakäitaja AS Tallinna Jäätmete Taaskasutuskeskus.

Üldised kommentaarid auditori aruande kohta

Keskkonnaministeriumi vastus: Riigikontroll viitab kontrolliaruande punktis 25 keskkonnaministri 16.01.2007. a määruse nr 4 „Olmejäätmete sortimise kord ning sorditud jäätmete liigitamise alused“ §-i 5 lõike 1 ebamäärasusele ja mitmeti tõlgendatavusele. Likvideerimaks töötlemata jäätmete prügilasse ladestamise keelu rakendamisega seotud ebaselgust, on Keskkonnaministeriumil kavas kõnealust sätet muuta seoses kehtiva määruse kehtetuks tunnistamise ja määruse uues sõnastuses kehtestamisega. Määruse „Olmejäätmete liigiti kogumise ja sortimise nõuded ja kord ning sorditud jäätmete liigitamise alused“ (nii-öelda sortimismäärus) eelnõu on seotud jäätmevaldkonna direktiivide rakendamisega ning eelnõu on võimalik välja saata kooskõlastusringile, kui seaduseelnõu 190SE on läbinud Riigikogu menetluses teise lugemise.

Kooskõlastusringi eel on uue sortimismääruse määruse § 5 kavandatav sõnastus järgmine:

„§ 5. Töötlemata segaolmejäätmete energiakasutusse suunamise ja prügilasse ladestamise piirangu rakendamine tekkekohal liigiti kogumata olmejäätmete puhul

(1) Vastavalt jäätmeseaduse § 221, § 35 lõikele 1 ja § 36 lõigetele 1 ja 2 tuleb vältida töötlemata segaolmejäätmete energiakasutust ja ladestamist prügilasse.

(2) Käesoleva paragrahvi lõike 1 ja jäätmeseaduse § 35 lõikes 1 ning § 36 lõikes 1 ja 2 sätestatud energiakasutuse ja prügilasse ladestamise piirangud ei kohaldu töötlemata segaolmejäätmetele, mis on kokku korjatud kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumilt, kus on korraldatud vähemalt:

- 1) paberi-, plasti-, metalli- ja klaasijäätmete segaolmejäätmetest eraldi kokku korjamine tekkekohal;
- 2) köögi- ja sööklajajäätmete segaolmejäätmetest eraldi kokku korjamine või tekkekohal ringlussevõtt.“

See tähendab, et edaspidi ei kohalduks töötlemata segaolmejäätmete ladestamise keeld vaid sellistele segaolmejäätmetele, mis on kokku korjatud kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumilt, kus on korraldatud vähemalt nii paberi-, plasti-, metalli- ja klaasijäätmete segaolmejäätmetest eraldi kokku korjamine tekkekohal kui ka köögi- ja sööklajajäätmete segaolmejäätmetest eraldi kokku korjamine või tekkekohal ringlussevõtt. Kui vastaval kujul jäätmete liigiti kogumine tekkekohal korraldatud ei ole, on kohustus segaolmejäätmeid enne ladestamist, aga ka energiakasutust töödelda.

Nõustume, et senine säte on olnud ebakonkreetne selles osas, mida tähendab jäätmete osakaalu oluline vähendamine ülejäänud segaolmejäätmete koostises ning seetõttu on sätet liiga kergekäeliselt rakendatud. Eelnõukohase määruse sätte rakendamise järel muutub eeldatavalt töötlemata segaolmejäätmete ladestamine ja energiakasutus kallimaks. Juhul kui kohaliku omavalitsuse üksus on korraldanud jäätmete liigiti kogumise, on segaolmejäätmete energiakasutus ja ladestamine soodsam, kuna neid jäätmeid ei pea enam eraldi enne käitlemist töötleva.

Auditi aruande eelnõus (näiteks punktis 26) on kasutatud sõnapaari „tekkekohal sortimine“, mille asemel soovime kasutada „tekkekohal liigiti kogumine“. Jäätmete liigiti kogumine on tegevus, mis toimub tavapäraselt jäätmetekitaja (kodumajapidamises või asutuses) juures igapäevases jäätmekäitluses. Jäätmete sortimine on aga juba tegevus, mida teeb keskkonnakaitseloa alusel jäätmekäitleja enne jäätmete taaskasutamist või kõrvaldamist. Keskkonnaministerium on ühtlustamas terminite kasutamist ka õigusaktides, sealhulgas nii-öelda sortimismääruses.

Keskkonnaameti vastus: Keskkonnaamet ei saa kahjuks nõustuda auditi ühe põhijäreldusega, mille kohaselt ei hoiu Keskkonnaameti kontrollitegevus ära prügilates jäätmete taaskasutuse kuritarvitusi ega vähenda pettuste riski. Auditis on põhjalikult käsitletud keskkonnakompleksloa nõudeid ning järelevalvetegevusi. Samas on lühidalt mainitud keskkonnatasudega seotud kontrollid, mille tulemusel määras Keskkonnaamet täiendava keskkonnatasu kokku ca 1,3 miljoni euro ulatuses. Olenevalt veendunud, et keskkonnatasude kontrollide läbiviimine vähendab oluliselt pettuste riski.

Keskkonnaagentuuri vastus: Aruande eelnõu punktis 41 tehtud soovitude puhul ei piisa ainult prügilasse ladestatavatele olmejäätmetele täpsemate tingimuste kehtestamisest, kuniks on kasutusel lihtne ja suhteliselt soodne alternatiiv – sega-materjalide põletamine –, mis ei motiveeri omavalitsusi jäätmete liigiti kogumist edasi arendama. Jäätmete liigiti kogumist saaks kaudselt tõhustada, kui kehtestataks sarnased tingimused nii jäätmete ladestamisele kui ka põletamisele, samuti reguleerides täpsemalt liigiti kogumise nõudeid eraldiseisvalt.

ASi Tallinna Jäätmete Taaskasutuskeskus vastus: Tallinna Prügilas ei toimu Riigikontrolli poolt väidetavat rikkumist, sortimata olmejäätmete ladestamist. Prügilatele kohaldu keskkonnaministri määrus. Vastavalt keskkonnaministri määrusele „Olmejäätmete sortimise kord ning sorditud jäätmete liigitamise alused“ loetakse tekkekohal liigiti sorteeritud olmejäätmed töödelduks ja neile ei kohaldu ladestamise keeld. Harjumaal, sh Tallinnas on Eestis kontekstis tagatud kõige paremini tekkekohal liigiti kogumine ja sorteerimine, mis Keskkonnaministri määruse § 5 lg 1 loetakse eeltöödelduks, s.t. kõrvaldamiseks ettevalmistatuks jäätmeseaduse § 16 lõike 2 mõistes ning neile ei rakendu jäätmeseaduse § 35 lõikes 1 ja § 36 lõikes 2 kehtestatud prügilasse ladestamise keeld.

Riigikontrolli järeldus, et segaolmejäätmete sortimise jääkide taaskasutuse nime all toimub tegelikult jäätmete ladestamine, mille eest jäetakse maksmata saastetasu, on väär. Segaolmejäätmete sorteerimise orgaanilist jääkfraktsiooni tuleb taaskasutada kasulikult otstarbel, mitte ladestada keskkonnatasu saamise eesmärgil, seega ei ole riigile jäänud laekumata saastetasu. Euroopa Komisjoni 14.10.2020. a teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele metaaniheite vähendamise strateegia näeb ette prügilates metaaniheite vähendamiseks oksüdatsiooni-

tehnoloogiate arendamist. Tallinna Prügila 2014. a sulgemiskava kohaselt kasutatakse orgaanikat oksüdatsioonikihis (biofiltriite ja biokihtide ehitamist segaolmejäätmete sortimise jäägi-orgaanilise jääkfraktsioonist), mis on Euroopas levinud hea praktika prügilates ja selle rakendamist otsivad Tallinna prügila näitel teised prügilad, vt Riigikontrolli aruande p 59. Samuti antud taaskasutust riik võib lugeda jäätmete raamdirektiiv 2018/851 alusel olmejäätmete ringlussevõtuks.

Jäätmete ladestamine, millel on olemas taaskasutuse võimalus, läheb vastuollu Euroopa Liidu jäätmehierahiaga, vt Riigikontrolli aruande joonis 4, ja eesmärgiga vähendada ladestamist ning suurendada taaskasutust, vt aruande joonisel 3 toodud taaskasutatavad jäätmeliigid.

Riigikontrolli aruande joonisel 3 toodud jäätmeliikidel on olemas taaskasutus nii prügilates kui ka väljaspool prügilaid, sh karjäärade tagasitäitena. Joonisel 3 toodud liigiti kogutud biolagunevad jäätmed kompostitakse, mitte ei ladestata. Tuhkasiid taaskasutatakse nt mullaviljakuse tõstmiseks ja prügila sulgemiseks, mitte ei ladestata. Praakkomposti ehk segaolmejäätmete sortimisjääki-orgaanikat taaskasutatakse metaani vähendamiseks oksüdatsioonikihis. Väljakaevatud süvenduspinnast taaskasutatakse samal kinnistul. Kividele, tellistele ja betoonile on olemas Eestis ehituses taaskasutusvõimalused prügilates ja väljaspool prügilaid ning nende ladestamine prügilas ei ole ratsionaalne.

Jäätmete ladestamise eest riigi kogutava saastetasu summa aastas peab vähenema, kuna eesmärk on ladestamise vähendamine ja jäätmete taaskasutusse ja ringlusse suunamise suurendamine. Riigikontrolli rõhuasetus, et prügilates peab vähendama jäätmete taaskasutust, on vale ja ei lähe kokku taaskasutuse eesmärkidega. Jäätmete taaskasutusse panustamise ja suurendamise kohustus on igal ettevõttel ja kodanikul olenemata sellest, kas tegemist on prügilat haldava ettevõttega või mitte.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
<p>Sortimata olmejäätmete ladestamine</p> <p>41. Soovitus keskkonnaministrile: kehtestada täpsemad tingimused prügilasse ladestatavatele olmejäätmetele. Muu hulgas sätestada nõue, et prügilasse ei tohi ladestada olmejäätmeid, mida on võimalik põletada, kasutada jäätmekütuse tootmiseks või mida on võimalik võtta ringlusse. Sel viisil on Keskkonnainspeksioonil lihtsam kontrollida, et prügilasse ladestatakse sorditud jäätmed. See tähendab, et prügilasse saab viia segaolmejäätmeid, millest on liigiti kogutavad jäätmed välja sorditud. Kokkuvõttes võiks see sundida omavalitsusi jäätmete liigiti kogumist edasi arendama.</p> <p>(p-d 24–40)</p>	<p>Keskkonnaministri vastus: Soovitus on elluviimisel. Nimelt sisaldub Riigikogu menetluses oleva jäätmeseaduse ja pakendiseaduse muutmise seaduse eelnõus 190SE jäätmeseaduse (JääTS) §-i 134 kavandatud säte: „(2) Alates 2030. aasta 1. jaanuarist on prügilasse keelatud ladestada ringlussevõtuks või muuks taaskasutamiseks sobivaid jäätmeid, eelkõige olmejäätmeid, välja arvatud jäätmed, mille ladestamine prügilas annab käesoleva seaduse § 221 lõike 1 kohaselt parima keskkonnavalitsemise tulemuse.“</p> <p>Samas eelnõus täpsustatakse JääTS §-i 35, et piirata liigiti kogutud jäätmete ladestamist: „§ 35. Töötlemata ja liigiti kogutud jäätmete prügilasse ladestamise keeld (1) Prügilasse on keelatud ladestada jäätmeid, mis:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ei ole läbinud käesoleva seaduse § 16 lõikes 2 nimetatud töötlemist; 2) on käesoleva seaduse § 31 lõigete 3 ja 4 kohaselt kogutud liigiti korduskasutuseks ettevalmistamiseks ja ringlussevõtuks, välja arvatud jäätmed, mis tekivad liigiti kogutud jäätmete edasise töötlemise käigus ja mille prügilas ladestamine annab käesoleva seaduse § 221 lõike 1 kohaselt parima keskkonnavalitsemise tulemuse.“
<p>Sortimata olmejäätmete ladestamine</p> <p>42. Soovitus Keskkonnaameti peadirektorile: pöörata rohkem tähelepanu jäätmeseaduse nende nõuete täitmisele, mis reguleerivad prügilates sortimata olmejäätmete ladestamist ja biolagunevate jäätmete sisaldust ladestatavates olmejäätmetes. See võib hõlmata järgmisi tegevusi:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Kontroll olmejäätmete liigiti kogumise tõhususe üle neis omavalitsustes, kelle jäätmeid võetakse prügilasse ladestamisele. Muu hulgas peaks kontrolliga tuvastama, kas omavalitsustes toimub korraldatud jäätmeveo käigus jäätmete, sh biojäätmete liigiti kogumine, ning kui tõhus on liigiti kogumine ehk kui palju jäätmeid kogutakse liigiti kogumise käigus. ■ Kontroll kohalike omavalitsuste jäätmejaamade ja jäätmete kogumisringide toimimise tõhususe üle. Tuleb teha kindlaks, kas omavalitsuses toimuvad kogumisringid, kui palju liigiti kogutud olmejäätmeid kogutakse jäätmejaamades ja kogumisringidega. ■ Kontroll prügilates ladestatavate olmejäätmete hulgas olevate biolagunevate 	<p>Keskkonnaameti peadirektori vastus: Keskkonnaamet ei nõustu punktis 42 toodud kahe esimese tegevusega, millega soovitate Keskkonnaametil kontrollida korraldatud olmejäätmete kogumise korraldust, sh jäätmete liigiti kogumist jäätmete tekkekohas.</p> <p>Meie hinnangul peab tugevema kohaliku omavalitsuse roll, sh järelevalve jäätmete tekitajate üle. Samale järelevalve jõudis ka Riigikontroll 2016. aasta aruandes „Riigi ja kohalike omavalitsuste tegevus olmejäätmete kogumisel ja taaskasutusse suunamisel“, kus muu hulgas tõite välja, 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.</p> <p>Keskkonnaamet on oma senises järelevalvetevõttes lähtunud kehtivatest seadustest ja tuginenud Riigikontrolli varasematele soovitudele. Lisaks tugineb riigihalduse ministri seisukohale, et järelevalve jäätmevaldajate üle kuulub kohaliku omavalitsuse otsustuspädevusse ja on omavalitsustele pandud haldusülesanne. Jäätmeseadus ja keskkonnajärelevalve seadus määratlevad väga selgelt asutuste pädevused jäätmehoolduse arendamisel. Jäätmeseaduse § 12 lg 2 kohaselt peavad jäätmehoolduse arendamist oma haldusterritooriumil korraldama omavalitsusorganid. Jäätmeseadus § 119 lg 4 seab kohaliku omavalitsuse üksusele kohustuse teostada oma haldusterritooriumil pidevat järelevalvet jäätmehoolduseeskirja täitmise üle. Peame oluliseks põhimõtete rakendamise järjepidevust.</p> <p>Lisaks on Riigikogu menetluses jäätmeseaduse eelnõu, millega võetakse üle jäätmete direktiivi kohustused liikmesriigile. Sellega nähakse kohalikele omavalitsustele ette suuremad kohustused liigiti kogumise korraldamiseks</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
<p>jäätmete sisalduse üle. Ladestatavate jäätmete sortimisuuringute korraldamine, analüüside tegemine (nt sortimisjäagi puhul).</p> <ul style="list-style-type: none"> Kontroll prügilates toimuva ladestamisele sortimise üle. Kontrolli käigus tuleks näiteks selgitada, kas ja kui tõhusalt jäätmeid sorditakse ning kas sorditud jäätmeid deklareeritakse õige nimetusega ja koodiga. <p>(p-d 24–40)</p>	<p>tekkekohas, et tagada JäätS § 136 toodud olmejäätmete taaskasutamise seotud sihtarvude täitmist. Seega on ka seaduse koostajate soov tugevdada kohalike omavalitsuste rolli, sh muuta nende järelevalvet jäätmete tekitajate üle tõhusamaks.</p> <p>Keskonnaamet on kohalikele omavalitsustele olnud valdkonna nõustaja ja suunaja, koostades neile juhiseid jäätmehoolduse korraldamiseks ning korraldades iga-aastaseid koolitusi alates 2014. aastast. Näiteks 2020. aastal toimunud koolitusel osales ca 80 omavalitsuste ametnikku. Keskonnaamet on hinnanud ka jäätmehoolduseeskirjade rakendamist. Näiteks analüüsisime 2019. ja 2020. aastal korraldatud jäätmeveo raames liigiti kogumise tegelikku korraldust.</p> <p>2021. aastal on Keskonnaameti järelevalve valdkonna tööplaanis planeeritud kohtumised kõikide kohalike omavalitsustega, mille käigus hinnatakse ka omavalitsuse keskkonnakaitse ja -kasutuse alaste ülesannete täitmist.</p> <p>Keskonnaamet nõustub soovustega tugevdada kontrole prügilates läbiviidavate järelevalve toimingute osas.</p>
<p>Sortimata olmejäätmete ladestamine</p> <p>43. Soovitus Keskonnaameti peadirektorile: rakendada ladestatavate jäätmete hulgas olevate biolagunevate jäätmete sisalduse määramiseks 2010. aastal välja antud juhendit „Prügilasse jäätmete vastuvõtmise kriteeriumid ja kord. Juhised jäätmete prügilakõlblikkuse hindamiseks“. See võimaldab Keskonnainspektsioonil kontrollida, kas prügilad järgivad ladestatavatele jäätmetele kehtestatud biolagunevate jäätmete sisalduse piirangut. See tagab, et prügilasse võetakse vastu ainult segaolmejäätmed, mis on kogutud biojäätmetest eraldi. Kokkuvõttes võiks see sundida omavalitsusi edendama jäätmete liigiti kogumist.</p> <p>(p-d 24–40)</p>	<p>Keskonnaameti peadirektori vastus: Keskonnaamet nõustub punktis 43 esitatud soovitusega.</p> <p>Nõuame jätkuvalt prügilat käitajatelt Keskonnaministri määruse nr 38 „Prügilat rajamise, kasutamise ja sulgemise nõuded“ §-des 18, 19 ja 24 toodud kohustuste täitmist ja 2010. aasta juhendi järgimist. Olme juhendis toodud põhimõtteid rakendanud prügilate kontrollide raames ning kavatsame seda jätkata ka edaspidi. Lisaks kehtestame edaspidi kõikide prügilate keskkonnakompleksloa muutmiste käigus täpsemad nõuded sellele, kuidas prügilat käitaja peab tõendama, et ei ladestata olmejäätmeid, mis sisaldavad üle 20 massiprotsendi biolagunevaid jäätmeid.</p>
<p>Keskkonnakaitsealubades sätestatud taaskasutustoimingud</p> <p>89. Soovitused Keskonnaameti peadirektorile:</p> <ul style="list-style-type: none"> Veenduda taaskasutustegevuste lubamisel, et need tegevused vastavad taaskasutuse põhimõtetele. Prügilat käitajal tuleb tõendada, et <ul style="list-style-type: none"> jäätmete taaskasutamine on usutav; jäätmetega asendatakse looduslikke materjale, mida oleks muidu kasutatud; jäätmete asendamine on kasulik ehk kavandataval tegevusel on kasulik eesmärk; jäätmeid taaskasutatakse samas koguses, nagu oleks vaja läinud looduslikke materjale. Küsida keskkonnakaitsealubade menetlemisel vajaduse korral prügilate käitajatelt lisainfo ehitamiseks kasutatava materjali omaduste ja koguse ning ehitustehniliste nõuete kohta (nt objektide mõõtmed). Taaskasutuses veendumine tagab, et jäätmeid kasutatakse koguses, mis on vajalik eesmärgi saavutamiseks, ning et taaskasutamise nime all ei püütaks vabaneda ladestatavatest jäätmetest. 	<p>Keskonnaameti peadirektori vastus: Keskonnaamet nõustub toodud soovitustega.</p> <p>Oleme soovitusi juba rakendanud nii registreeringute, keskkonnalubade kui ka komplekslubade menetlemisel. Paneme edaspidi suuremat rõhku prügilate keskkonnakomplekslubade taaskasutamise nõuete selgusele. Samuti rakendame prügilat keskkonnakomplekslubades ühtseid põhimõtteid vahekihtide, teede ja platside rajamisel. Prügilat vahekihtide rajamise osas on hetkel veel erisus Uikala prügilal, kuna keskkonnamõtjude hindamine nägi toona sellist tehnoloogiat ette. Keskkonnakompleksloa muutmise käigus on kavas vahekihtide rajamise õigus (taaskasutamisenä) loast välja võtta.</p> <p>Kuivõrd prügilate sulgemislahendused on erinevad, jäävad ka edaspidi sisse teatud erinevused. Prügilate sulgemislahendused tulenevad sulgemisprojektist, millele tehakse eelnevalt keskkonnamõtju hindamine. Sulgemisprojektide kooskõlastamisel ning selle raames tehtava keskkonnamõtju hindamise raames saab Keskonnaamet jälgida, kas pakutud lahendused (jäätmete kogused ja omadused) on sobilikud ka taaskasutamise mõistes. Samas ei ole sulgemisprojekt ega keskkonnamõtju hindamine õiguslikult siduvad hindamaks, kas tegevus liigitada taaskasutamiseks või mitte. See määratakse lõplikult keskkonnakompleksloas.</p> <p>Keskonnaamet saab keskkonnakompleksloa menetluse käigus nõuda ehitusprojekti ja ehitusloa esitamist, ilma milleta keskkonnakaitsealuba jäätmete taaskasutamiseks ei anta. Vastavad projektid peavad olema koostatud tehnilise pädevusega isikute poolt, kellel on võimekus hinnata ka taaskasutusse võetavate materjalide tehnilist sobivust projekti nõuetele. Platside ja teede rajamisel tuleks esmajärjekorras alustada ehitusprojekti koostamisest ning ka ehitusloa menetlusest, mille raames annab kohalik omavalitsus hinnangu, kas ehitusprojekti kohaselt projekti raames kasutatavad jäätmed on sobilikud teede või platside rajamiseks.</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rakendada prügilate lubades prügilate käitamise ja jäätmete taaskasutamise lubamise puhul ühtseid põhimõtteid; algatada vajaduse korral lubade muutmine. Muu hulgas hinnata järgmiste tegevuste vajalikkust: prügilates vahekihtide tegemise lubamist, prügilate ladealal teede ja platside tegemist ning maa-alade täitmist. See tagab, et kõikidel prügilate käitajatel on tegutsemiseks võrdsed tingimused. Ühelgi käitajal ei tohiks olla võimalik taaskasutada rohkem jäätmeid, kui on vaja, ja vältida seeläbi saastetasu maksmist. ▪ Kirjeldada prügilate keskkonnakaitselubades selgelt ja täpselt prügilates lubatud taaskasutustegevused, sealhulgas näidata iga tegevuse puhul, <ul style="list-style-type: none"> ▪ mis tegevusi on lubatud teha (lisades sellele taaskasutustoimingu koodi), ▪ mis jäätmeid on lubatud kasutada (jäätmekoodide täpsusega), ▪ millised on jäätmete omadused (see on eriti oluline enim vaidlusi tekitavate jäätmeliikide puhul). ▪ Sätestada prügilate keskkonnakaitselubades jäätmete taaskasutuse nõuded palju täpsemalt, muu hulgas määrata kindlaks, <ul style="list-style-type: none"> ▪ mis omadustega materjale/jäätmeid tohib kasutada, ▪ mis on taaskasutamiseks mõeldud jäätmete kogus, ▪ millised on taaskasutusega seotud tingimused. ▪ Nõuda kõikide prügilate puhul käitajatelt infot nende tegevuse kohta, sealhulgas tuleb käitajal kirjeldada käitlemise protsessi, mille üks osa on käitluse massibilansid (teave käitlustoimingute sisendite ja väljundite koguse kohta). See võimaldab paremini hinnata tegevuse sisu ja esitatud andmete korrektsust. Samuti muudab see lihtsamaks järelevalve tegemise. <p>(p-d 44–88)</p>	<p>Keskonnaamet peab asjakohaseks Riigikontrolli soovitusi nõuda keskkonnakompleksloa menetluses kõikide prügilate puhul infot tegevuse kohta, sealhulgas käitlemise protsessi kirjeldust, mille üks osa on käitluse massibilansid. Siiski tuleks koostöös Keskkonnaministeeriumi ning jäätmevaldkonna sektori ettevõtetega eelnevalt hinnata nii massibilansi andmete nõudmise õiguslikke aluseid kui ka nende esitamise tehniliste lahenduste arendamise võimekust, et lisanduv nõue ei suurendaks ebamõistlikult käitaja ega riigi halduskoormust.</p>
<p>Keskonnajärelevalve prügilate taaskasutustoimingute üle</p> <p>110. Soovitus Keskonnaameti peadirektorile: teha oluliselt põhjalikumalt järelevalvet jäätmete taaskasutuse ja prügilasse ladestamise üle. Muu hulgas peab järelevalve hõlmama järgmisi tegevusi:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ riskihinnangu põhjal prügilate tegevuse tihedam kontrollimine; ▪ prügilas taaskasutatud jäätmete koguse kontrollimine; ▪ prügilas taaskasutatud jäätmete omaduste kontroll ja vastavus aruandes näidatud jäätmetele; ▪ prügilas ladestatud jäätmete hulgas biolagunevate jäätmete sisalduse kontroll; 	<p>Keskonnaameti peadirektori vastus: Keskonnaamet nõustub soovitusetega tugevdada kontrole prügilates läbiviidavate järelevalve toimingute osas.</p> <p>Kontrollide sisukus ja riskipõhisus on järelevalve olulised aluspõhimõtted. Püüame olemasoleva ressursi raames leida parimaid lahendusi. Soovime arendada järelevalve võimekusi ning ühe näitena võtta prügilas jäätmete ladestamise kontrollimiseks senisest enam kasutusele kaugseire võimalusi sh mehitamata lennuvahendeid. See eeldab muuhulgas IT süsteemide arendamist ning raha nii nende arendamiseks kui haldamiseks. Ajakohastame pidevalt riskihindamise põhimõtteid ja kvaliteedikontrolli süsteemi ning rakendame kontrolli teostamisel valdkondlike juhendeid. Prügilate kontrollimine toimub tööstusheite seaduse (THS) § 156 sätestatud keskkonnakompleksloa kohustusega käitiste keskkonnaalase kontrolli üleriigilise kava alusel. Nimetatud kava koostamisel hinnatakse riske (IRAM riskimudel) ning sellest selgub ka kontrollide sagedus. Prügilate kontrollid viiakse läbi THS § 158 ja § 159 kohaselt nii korrapärase kui erakorralise</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
<p>■ prügilas ladestatud jäätmete sortimise nõude täitmise kontroll. See hõlmab ka kohalikes omavalitsustes toimuva liigiti kogumise tõhususe kontrolli.</p> <p>(p-d 90–109)</p>	<p>kontrollina. Probleemsetes prügilates toimuvad 2021. aastal lisaks korrapärasele kontrollile erakorralised kontrollid vähemalt kord kvartalis.</p> <p>Lisaks oleme prügilate kontrollidele kaasanud järjest rohkem keskkonnatasude valdkonna maksualase järelevalvega tegelevaid ametnikke, kes kontrollivad prügila deklareeritud kõrvaldatud või taaskasutatud jäätmekoguseid.</p> <p>Lisaks oleme prügilate kontrollidele kaasanud järjest rohkem keskkonnatasude valdkonna maksualase järelevalvega tegelevaid ametnikke, kes kontrollivad prügila deklareeritud kõrvaldatud või taaskasutatud jäätmekoguseid.</p> <p>2020. aasta prügila kontrollides kohustasime kahte prügilat juhinduma EL nõukogu otsusest 2003/33/EÜ ning võtma kasutusele Keskkonnaministeeriumi juhendi „Prügilasse jäätmete vastuvõtmise kriteeriumid ja kord. Juhised jäätmete prügilakõlblikkuse hindamiseks”, et täita määruuses toodud jäätmete vastuvõtmise ja ladestamise nõudeid.</p> <p>2020. aasta kahe prügila kontrollis andsime korralduse töötada 2021. aasta I kvartaliks välja tegevuskava ja meetmed, mida prügila käitaja kavatseb rakendada ladestamisele suunatavate jäätmete prügilakõlblikkuses veendumiseks. 2021 aastal viime läbi ülejäänud kolme prügila korrapäraseid kontrollid ning kohustame neid välja töötama sarnased tegevuskavad ja meetmed.</p>
<p>Keskkonnajärelevalve prügilate taaskasutustoimingute üle</p> <p>111. Soovitus keskkonnaministrile: kaaluda võimalust analoogselt jäätmete ladestamise saastetasu deklaratsioonide esitamise sagedusega (kord kvartalis) kehtestada prügilatele kohustus esitada jäätmearuandeid kord kvartalis, et järelevalve prügilates toimuva käitluse üle oleks tihedam ja tulemuslikum.</p> <p>(p-d 90–109)</p>	<p>Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium kaalub Riigikontrolli tehtud soovitusel rakendamist.</p> <p>2021. aastal valmib Maailmapanga koostatav jäätmevaldkonna tervikanalüüs, mille soovitusel hõlmavad muu hulgas seda, milliseid andmeid, kuidas ja kellelt tuleks koguda ning kes andmeid kasutada saavad. Ühtlasi antakse hinnang ja tehakse soovitus reaalajas andmete kogumise kohta jäätmetekkest kuni jäätmete käitlemise (ka kõrvaldamiseni).</p> <p>Keskkonnaministeerium kaalub Riigikontrolli soovitusel seoses prügilatele jäätmearuannete kohustuse tihedamaks muutmisega koos Maailmapanga aruandlust puudutavate soovitustega.</p>

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli kirjeldada prügilates aset leidvaid taaskasutustoiminguid. Samuti hinnati, kas

- Keskkonnaametil on ülevaade prügilates toimuvatest taaskasutustegevustest ning kas lubades sätestatakse tegevustele täpsed nõuded;
- Keskkonnaamet lähtub lubades tegevustele nõudeid seades ühtsetest alustest;
- Keskkonnainspeksioon teeb taaskasutustegevuste üle kontrolli, mis võimaldab ennetada ja tuvastada rikkumisi.

Hinnangu andmise kriteeriumid

- Keskkonnaamet on prügilates taaskasutamistoimingute lubamisel lähtunud sarnastest põhimõtetest.
- Keskkonnakaitselubades on prügilate taaskasutamistoimingute sisule sätestatud selged, mõõdetavad ja kontrolli võimaldavad nõuded.
- Keskkonnainspeksiooni kontrollitoimingud võimaldavad ennetada ja tuvastada rikkumisi.
- Keskkonnainspeksioon on tuvastanud jäätmeseaduse § 132 lg 3 ja § 134 sätteid rikkunud prügilad ning rikkumiste eest on määratud karistus.
- Keskkonnaministeerium on jälginud jäätmeseaduse § 132 lg 3 ja § 134 sätete täitmise kontrolli ning astunud samme sätete täitmise tagamiseks.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditeeritud asutused olid Keskkonnaamet ja Keskkonnainspeksioon. Infot küsiti Keskkonnaagentuurilt ning prügilade asukoha omavalitsustelt (Jõelähtme vald, Pärnu linn, Türi vald, Mustvee vald ja Toila vald).

Auditis on kirjeldatud keskkonnakaitselubade alusel prügilates toimuvaid taaskasutustegevusi ja lubades tegevustele seatud nõudeid ning seda, kas ja kuidas tehakse järevalvet taaskasutustegevuste üle.

Auditis ei ole antud hinnanguid, kui palju saastetasu jääb riigile laekumata prügilates toimuvate kahtlaste taaskasutustoimingute tõttu ning kui suures ulatuses on materjali ekslikult taaskasutusena deklareeritud.

Auditeeritud periood hõlmas ajavahemikku 2017–2019.

Auditi meetodika

Auditis analüüsiti prügilate keskkonnalube ja lubade andmise otsuseid ning lubadega seotud materjale (nt sulgemisprojektid, keskkonnamõju hindamise aruanded, uuringud), et saada ülevaade, mis taaskasutustegevused on prügilates lubatud, mis jäätmeid ja millises koguses on lubatud taaskasutada. Samuti hinnati analüüsi käigus, kas ja millised nõuded on prügilate keskkonnakaitselubades seatud taaskasutustegevustele. Keskkonnakaitselubade ja nende lubadega seotud dokumentide saamiseks tehti päring Keskkonnaameti keskkonnaotsuste infosüsteemi KOTKAS ning päringud Keskkonnaametile. Registreerimistõendeid puudutav info saadi päringuga Keskkonnaameti keskkonnakaitselubade infosüsteemist Klis.

Samuti analüüsiti prügilate käitajate esitatud jäätmearuandeid, et saada ülevaade taaskasutatud jäätmete liikidest ja kogustest ning taaskasutustoimingutest. Jäätmearuanded saadi päringuga Keskkonnaagentuuri jäätmearuandluse infosüsteemist.

Keskkonnainspeksiooni järelevalvetegevust analüüsiti objekti kontrollimise protokollide põhjal, mis saadi päringu tulemusel Keskkonnainspeksiooni objekti kontrollimise andmekogust (OKAS).

Tabel 2. Auditi käigus intervjueritud isikud

Asutus	Kuupäev	Nimi ja ametikoht
	06.02.2020	Matti Viisimaa, jäätmevaldkonna ekspert
SEI Tallinn	12.02.2020	Harri Moora, keskkonnakorralduse programmi direktor, vanemekspert
	12.02.2020	Peeter Eek, jäätmevaldkonna ekspert
Keskkonnaagentuur	13.02.2020	Merike Liiver, peaspetsialist (jäätmetatistika) Marit Leevik, peaspetsialist (jäätmetatistika) Imre Aruoja, juhtivspetsialist (jäätmed)
Keskkonnaamet	13.02.2020	Reet Siilaberg, jäätmebüroo, juhataja Ahto Eesmäe, keskkonnatasude büroo, juhataja Katrín Kaare, jäätmebüroo, jäätme peaspetsialist Riina Vaht, kompleksloa büroo, kompleksloaspetsialist Inna Mihhailova, kompleksloa büroo, kompleksloaspetsialist Kristo Keevend, jäätmebüroo jäätmespetsialist
Tallinna Jäätmete Taaskasutuskeskus	18.02.2020	Kertu Tiitso, juhatuse liige Danel Vessmann, töödejuhataja Terje Luure, keskkonnajuht Mait Kriipsalu (külalisena), Eesti Maaülikool, metsandus- ja maaehitusinstituut, professor
Keskkonnaministeerium	10.03.2020	Kaupo Heinma, asekanstler Kerli Rebane, keskkonnakorralduse osakond, nõunik Kristel Murumaa, keskkonnakorralduse osakond, nõunik Made Saadve, keskkonnakorralduse osakond, nõunik
Keskkonnaministeerium	03.06.2020	Kristel Murumaa, keskkonnakorralduse osakond, nõunik Sigrid Soomlais, keskkonnakorralduse osakond, juhtajata Made Saadve, keskkonnakorralduse osakond, nõunik Kertu Sapelkov, keskkonnakorralduse osakond, peaspetsialist Görel Grauding, keskkonnakorralduse osakond, peaspetsialist
Keskkonnainspeksioon	11.06.2020	Rene Rajasalu, peainspektor Kaidi Kattai, vaneminspektor Anna-Maria Luik, vaneminspektor
Keskkonnaamet	18.06.2020	Reet Siilaberg, jäätmebüroo, juhataja Ahto Eesmäe, keskkonnatasude büroo, juhataja Katrín Kaare, jäätmebüroo, jäätme peaspetsialist Riina Vaht, kompleksloa büroo, kompleksloaspetsialist Inna Mihhailova, kompleksloa büroo, kompleksloaspetsialist Kristo Keevend, jäätmebüroo jäätmespetsialist Emma Krikova, kompleksloa büroo, juhataja
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	05.11.2020	Ülle Reidi, ehituse- ja elamuosakonna peaspetsialist

Auditi lõpetamise aeg

Auditi menetlustoimingud lõpetati 2021. aasta jaanuaris.

Auditi meeskond

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Airi Andresson ja audiitor Alar Jürgenson.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniüksusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1/80050/12.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid olmejäätmete valdkonnas

12.12.2016 – Riigi ja kohalike omavalitsuste tegevus olmejäätmete kogumisel ja taaskasutusse suunamisel

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee