

Riigi ja kohalike omavalitsuste tegevus olmejäätmete kogumisel ja taaskasutusse suunamisel

Kas olmejäätmed jõuavad materjalina ringlusse?

Head lugejad

Kui mainida sõnu „jäätmekogumise“ või „prügi“, siis on igal inimesel selle teema kohta arvamus, sest paraku on jäätmed meie igapäevaelu osa. Jäätmetes on siiani nähtud tüütut probleemi, mille lahenduseks on nende silma alt ära toimetamine.

Mul on hea meel auditi tulemusel tõdeda, et omavalitsused suudavad olmejäätmed üldjoontes hästi kokku koguda, jäätmeveo hind on madal ning loodetavasti on selle võrra ka metsaalused puhtamad.

Keskkonnakoormuse vähendamiseks ei piisa siiski üksnes jäätmete kokku kogumisest. Viimase kümnendi jooksul on jõutud arusaamani, et jäätmete prügilatesse kuhjamise asemel tuleb neid uuesti materjalina kasutusele võtta. Eestis on praegu sellel teel üks peamine takistus olmejäätmete vähene sortimine – üle poole inimestest viskab enamiku kodus tekkivatest jäätmetest ühte prügikasti kokku ning segunenud ja määrdunud materjale uuesti kasutada ei saa.

Mis paneks meid jäätmeid paremini sortima? Küllap hakkaksid kõik inimesed usinalt oma jäätmeid sortima, kui segajäätmete konteineri äravedu maksaks senise keskmiselt 3 euro asemel näiteks 100 eurot ja sorditud jäätmete äravedu oleks tasuta või sortimata jäätmete eest peaks maksma kõrget trahvi. Selline radikaalne lahendus ei oleks ilmselt siiski mõistlik.

Arukam, kuid samas ka aeganõudvam on luua inimestele soodsad võimalused sorditud jäätmete äraviskamiseks, õpetada neid jäätmeid õigesti sortima ning selgitada, mis toimub jäätmetega pärast nende kokkukogumist. Kohalike omavalitsuste korraldatav jäätmehooldus on nende tingimuste loomiseks hästi sobiv ning seda lammutada pole põhjust.

Pigem peavad omavalitsused senisest enam vaeva nägema korraldatud jäätmeveo täies mahus tööle saamiseks, tagades muu hulgas, et jäätmevedaja paneks inimeste jaoks mugavasse kaugusesse välja vähemalt biojäätmete ja paberi-papi, ka pakendijäätmete konteinerid ning jäätmejaamad võtaksid sobilikel aegadel vastu kõiki majapidamises harvem tekkivad jäätmed.

Riik peab omalt poolt toetama omavalitsusi, sõnastades selgelt nende rolli ja volitused ning võimaldades neil rahulikult ja järjekindlalt jäätmehooldust arendada. Audit näitas, et meil on potentsiaali, et rohkem jäätmeid jõuaks uuesti materjalina kasutusse.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Karis', with a long, sweeping horizontal stroke extending to the left.

Alar Karis
riigikontrolör

12. detsembril 2016

Riigi ja kohalike omavalitsuste tegevus olmejäätmete kogumisel ja taaskasutusse suunamisel

Kas olmejäätmed jõuavad materjalina ringlusse?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Auditi eesmärk oli hinnata, kas riigi ning kohalike omavalitsuste koostöös on tagatud, et elanikelt kogutakse kokku nende tekitatud olmejäätmed; kas soodustatakse jäätmete liigiti kogumist ning kas eesmärgiks võetud kogus jäätmeid jõuab materjalina ringlusse.

Auditis hinnati Keskkonnaministeeriumi ja selle allasutuste ning 15 omavalitsuse tegevust olmejäätmete valdkonna korraldamisel.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Inimesele on oluline, et ta saaks jäätmed võimalikult lihtsalt, mugavalt ja odavalt ära anda. Samas soovivad pea kõik Eesti inimesed ka keskkonda kaitsta – sellesse saab kõige paremini panustada jäätmeteket vähendades ja jäätmeid sortides ning neid selleks ettenähtud kohta viies. Paljusid jäätmeliike saab praegu tasuta ära anda ning neid olmejäätmetest välja sortides saab vähendada ka jäätmeveo arveid.

Eestis tekib aastas ligikaudu 470 000 tonni olmejäätmeid. Prügilatesse ladestamise vähendamiseks ning keskkonna senisest väiksemaks koormamiseks tuleb jäätmeteket eelkõige vältida, seejärel võimalikult ulatuslikult jäätmeid materjalina ringlusse võtta või järgmise võimalusena kasutada energia tootmiseks.

Euroopa Liidu tasandil on kokku lepitud, et jäätmete koguste vähendamise ja loodusressursside säästmise eesmärgil võetakse aastaks 2020 liikmesriikides materjalina ringlusse 50% olmejäätmetest. Eestis võeti 2015. aastal ringlusse 29% olmejäätmetest, seda on 3% vähem kui aastal 2014.

Jäätmete ringlussevõtu soodustamiseks on omavalitsused riigi toel ehitanud jäätmejaamasid, riik on SA Keskkonnainvesteeringute Keskus kaudu toetanud jäätmete ringlussevõttu nii Eesti riigi rahast (2004.–2014. aastal 20 mln euroga) kui ka Euroopa Liidu rahast (2007.–2013. aastal 22 mln euroga). Lisaks makstakse taastuvenergiatoetust jäätmetest elektri tootmise eest (2013.–2015. aastal 8,2 mln euroga).

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul on korraldatud jäätmevedu taganud üldjuhul olmejäätmete kokkukogumise, kuid jäätmehooldusnõuete kesine rakendamine ja jäätmeveoteenuse madal hind ei motiveeri inimesi jäätmeid sortima ning seetõttu ei jõua jäätmed uuesti ringlusse. Korraldatud jäätmeveo raames ei nõua paljud omavalitsused jäätmevedajatelt liigiti kogumise kontainerite

paigutamist kodu lähedale. Sorditud pakendijäätmeid pole paljudel võimalik kodu lähedal ära visata ning erinevat liiki pakendeid tuleb viia eri kohtadesse.

Sorditud jäätmete edasise käitlemisel on risk, et ringlusse jõuab deklareeritust vähem jäätmeid, kuna Riigikontrolli hinnangul on Keskkonnainspeksiooni järelevalve jäätmekäitlejate ning pakendi taaskasutusorganisatsioonide üle nõrk. Jäätmete liigiti kogumise puuduste ning käitlejate vähese kontrolli tõttu ei suuda Eesti tagada, et aastaks 2020 saavutame eesmärgi võtta ringlusse 50% olmejäätmetest.

Riigikontrolli olulisemad tähelepanekud on järgmised:

- Suurem osa kohalikke omavalitsusi on suutnud rakendada korraldatud jäätmeveo süsteemi. Tänu sellele maksavad inimesed jäätmeveo eest kuni kaks korda vähem kui neis omavalitsustes, kus jäätmevedaja valivad inimesed ise. Samas, kuna omavalitsuste peamine eesmärk on hoida jäätmeveo hind võimalikult madal, ei nõuta jäätmevedajatelt liigiti kogutavate jäätmete konteinerite väljapanemist. Riigikontrolli hinnangul on see üks peamisi põhjuseid, miks inimesed ei sordi piisavalt olmejäätmeid.
- Korraldatud jäätmeveost eraldi süsteemis kogutavate pakendijäätmete puhul ei suuda omavalitsused end pakendiettevõtjate esindusorganisatsioonide ees kehtestada ega nõuda välja inimeste jaoks võimalikult mugava ja selge tähistusega püsiva kogumisvõrgustiku loomist. Mugava ja arusaadava kogumisvõrgustiku puudumine on oluliseks põhjuseks, miks enam kui pooled inimesed ei sordi olmejäätmetest välja pakendijäätmeid. Kuna jäätmete liigiti kogumine jätab soovida, läheb osa jäätmetest, mida peaks võtma ringlusse, praegu energia tootmiseks.
- Jäätmekäitluse valdkonda pole keskkonnaminister arendanud järjekindlalt ning see on tekitanud omavalitsustes ebakindlust nende rollis ja õigustes. Enim segadust on tekitanud siiani riigi jäätmekavas 2014–2020 kirjas olev plaan kaotada omavalitsuste korraldatav jäätmevedu ning võimaldada jäätmeid koguda nn vabaturu tingimustes. Riigikontrolli hinnangul ei ole korraldatud jäätmeveo kaotamine põhjendatud ega toeta jäätmete liigiti kogumise ning jäätmete ringlussevõtmise eesmäärke.
- Ebaselged on olnud ka omavalitsuste õigused ning kohustused jäätmete taaskasutuse korraldamisel ning jäätmete ringlussevõtu eesmärkide täitmisel. Enamik omavalitsusi on andnud vaikumisi jäätmevedajale üle õiguse otsustada, kus ning kuidas kogutud jäätmeid käidelda. Huvi jäätmete edasise käitlemise vastu on vaid neil omavalitsustel, kellele kuulub ka jäätmekäitlusettevõtte (nt jäätmekütuse tootmine) või -rajatis (nt ümberlaadimisjaam). Kuna õigusaktides ei ole selgelt kirjas, et omavalitsusel on õigus otsustada, mis nende territooriumilt kogutud jäätmetega edasi tehakse, suubusid omavalitsuste katsed jäätmevooge suunata kohtuvaidlustesse. Selgus saabus alles 2015. aasta alguses, kui Riigikohus kinnitas omavalitsuste õigust määrata hankega kindlaks jäätmekäitluskoht.

- Ei riik ega kohalikud omavalitsused ei tee sisulist järelevalvet jäätmevaldajate, -vedajate ega taaskasutajate tegevuse üle. Enamikus omavalitsustes ei kontrollita sisuliselt, kas on teada kõik jäätmete tekitajad, kas jäätmeid sortitakse, kas kõik jäätmed antakse üle jäätmekäitlejale, kas neid kogutakse liigiti ning kas jäätmevedajad täidavad omavalitsuste kehtestatud reegleid. Aja, inimeste ja teadmiste puuduses reageeritakse peamiselt kaebustele või tehakse juhuslikke vaatlusi. Keskkonnainspeksioon ei kontrolli sisuliselt, kas jäätmete ringlussevõtjad töötlevad ka tegelikult nii suures koguses jäätmeid, kui nad riigile deklareerivad. Järelevalvetoimingud on formaalsed ning piirduvad ettevõtte aruannete ja jäätmeloas lubatu võrdlemisega. Puuduste tõttu järelevalves on risk, et osalt inimestelt ei koguta jäätmeid kokku ning need ladestatakse ebaseaduslikult või põletatakse; samuti on risk, et jäätmekäitlejad ei võta ringlusse nii palju jäätmeid, kui deklareeritakse.

Käesoleva aruande juurde kuulub neli lisa, kus on täpsemalt ning üksikasjalikumalt käsitletud järgmisi teemasid: omavalitsuste jaoks olulisemaid pidepunkte jäätmehoolduse arengus (lisa A), arvepidamist olmejäätmete üle ning jäätmekäitluse andmete õigsuse kontrolli (lisa B), jäätmetaristuga seotud probleeme (lisa C) ning kohalike omavalitsuste tegevust jäätmehoolduse korraldamisel ja Riigikontrolli hinnanguid auditeeritud omavalitsuste kaupa (lisa D).

Mida me auditi tulemusel soovitasime?

Riigikontroll soovib kohalikel omavalitsustel jäätmehoolduse paremaks korraldamiseks moodustada koostööpiirkonnad, et koondada teadmised ja raha. See aitaks omavalitsustel luua parema ülevaate jäätmevaldajatest, tugevama läbirääkimisplatvormi jäätmekäitlejate ning pakendijäätmete taaskasutusorganisatsioonidega ning suunata rohkem tähelepanu jäätmehoolduse järelevalvele.

Riigihalduse minister selgitas oma vastuses, et jäätmekava koostamine ja korraldatud jäätmeveo raames liigiti kogutavate jäätmete üle otsustamine peaks ka edaspidi jääma omavalitsuse, mitte omavalitsuste koostööüksuste ülesandeks. Samas ollakse ette valmistamas seadusemuudatust, mis võimaldaks moodustada omavalitsuste ühisasutusi, kellele saaks üle anda muu hulgas ka järelevalve ülesandeid. Haldusreformi tulemusel tekkivad omavalitsused on üle 5000 elanikuga, ning seega on neis kõigis kohustus korraldada ka jäätmevedu. Ministri hinnangul on mõistlik raha suunata otse omavalitsustele, mitte nende koostööüksustele, sest siis ei haju vastutus ülesannete täitmise eest.

Keskkonnaminister toetas oma vastuses soovitud edendada omavalitsuste koostööstuktuure. Omavalitsusi on seni koostööle suunatud SA Keskkonnainvesteeringute Keskus makstavate toetuste tingimuste kaudu.

Riigikontroll soovib keskkonnaministril täpsustada seaduses omavalitsuste õigusi ja kohustusi seoses jäätmehooldusega; aidata omavalitsustel leida võimalusi jäätmete ümberlaadimisjaamade senisest aktiivsemaks kasutamiseks ning täpsustada jäätmearuandluse korda.

Keskkonnaminister selgitas oma vastuses, et keskkonnaseadustiku jäätmeseaduse eelnõuga plaanitakse täpsemalt reguleerida nii omavalitsuste kohustusi jäätmehoolduses kui ka nende õigusi jäätmete suunamisel ümberlaadimisjaamadesse. Sama eelnõuga täpsustatakse

osaliselt ka jäätmearuandluse korda. Lisaks seaduseelnõule aitavad jäätmearuandluse korda parendada ministeeriumi haldusala uute infosüsteemide arendamise projektid.

Sisukord

Olmejäätmete teke ja jäätmekäitlust mõjutavad osapooled	8
Eestis tekkivate jäätmete kogus ja liigid	8
Jäätmete käitlemine ja riigi eesmärgid	9
Jäätmekäitluse korralduse eest vastutajad	12
Inimeste harjumus jäätmeid sortida	14
Sorditud jäätmetest vabanemine pole igal pool nii lihtne, kui peaks	15
Inimesed vajavad rohkem infot jäätmete sortimisnõuete ja -võimaluste kohta	16
Olulisemad väljakutsed olmejäätmete käitlemisel	18
Kohalikud omavalitsused ei edenda piisavalt jäätmete liigiti kogumist	18
Omavalitsused ja Keskkonnainspeksioon peavad pakendiettevõtteid ja jäätmekäitlejaid rohkem kontrollima	19
Pole üheselt selge, kes peab vastutama jäätmete ringlussevõtu eesmärkide täitmise eest	21
Lõppkäitlusvõimalused olmejäätmete ringlussevõtuks Eestis on kesised	25
Riik on probleemid välja selgitanud, kuid lahendused pole jäätmekavas kirjas	26
Riigikontrolli soovitused ning keskkonnaministri, riigihalduse ministri, Keskkonnaameti peadirektori, Keskkonnaagentuuri direktori ja Keskkonnainspeksiooni peadirektori vastused	34
Auditi iseloomustus	38
Riigikontrolli varasemaid auditeid olmejäätmete valdkonnas	41

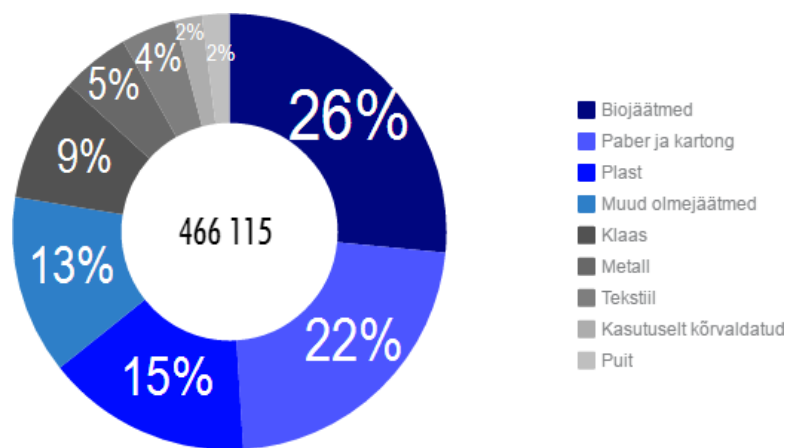
Olmejäätmete teke ja jäätmekäitlust mõjutavad osapooled

Eestis tekkivate jäätmete kogus ja liigid

1. Eestis tekkis 2015. aastal ligi 470 000 tonni olmejäätmeid.¹ Kogu Eesti jäätmetekkest moodustas see 2%.² Suurema osa olmejäätmetest on biolagunevad, paberi- ja kartongi- ning plastijäätmed (vt joonis 1). Võrreldes teiste Euroopa Liidu riikidega oli Eesti 2014. aastal olmejäätmete tekkelt inimese kohta 23. kohal.

Olmejäätmed on kodumajapidamisjäätmed ning kaubanduses, teeninduses või mujal tekkinud oma koostise ja omaduste poolest samalaadsed jäätmed.

Joonis 1. Olmejäätmete teke (tonni) ja osatähtsus (%) jäätmeliigiti 2015. aastal



Allikas: Riigikontroll Keskkonnaagentuuri (KAUR) andmetel

Segaolmejäätmed ehk prügi on see osa olmejäätmetest, mis jääb üle liigiti kogutud jäätmetest.

Probleemtoodete hulka kuuluvad patareid ja akud, mootorsõidukid ja nende osad, elektri- ja elektroonikaseadmed ja nende osad, rehvid ning põllumajandusplast.

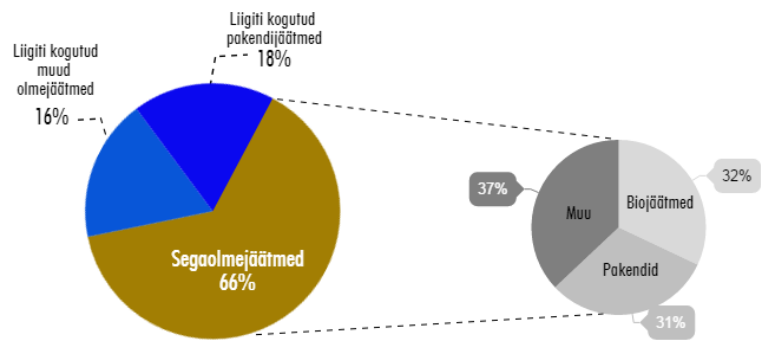
2. Olmejäätmetest kogutakse 66% kokku, ilma et neid oleks eelnevalt sorditud, s.t **segaolmejäätmetena** (vt joonis 2). Sellest moodustavad omakorda 1/3 biojäätmed, 1/3 pakendijäätmed ja 1/3 muud jäätmed. Pakendijäätmeid on joonisel 1 märgitud materjalidest nii paberi-kartongi, plasti, klaasi, metalli kui ka puidujäätmete hulgas. Olmejäätmete sortimise kord³ kohustab tekkekohas sortima paberi- ja kartongi-, plasti-, metalli-, klaasi-, pakendi-, puidu- ja biolagunevaid jäätmeid, lisaks veel suurjäätmeid ning **probleemtoodete** jäätmeid.

¹ Euroopa Komisjon on jäätmete ringlussevõtu eesmärkide saavutamise kontrollimiseks kehtestanud neli arvutusmeetodit, mille järgi liikmesriigid arvutavad tekkinud olmejäätmete massi ja ringlusse võetud koguse. Riigikontroll on aruandes kasutanud meetodit, mis hõlmab kõige rohkem erinevaid jäätmeliike. Komisjon on seadnud eesmärgiks, et liikmesriigid rakendavad tulevikus olmejäätmete tekke ja ringlusse võtu koguse arvutamisel ühtset meetodit, mis hõlmab võimalikult palju jäätmeliike.

² 2009.–2015. aasta keskmine Keskkonnaagentuuri andmetel. Ülejäänud jäätmetest moodustavad suurima osa põlevkivituhk ja põlevkivi poolkoks ning väiksema osa tavajäätmed (nt põlevkivi aheraine, ehitusjäätmed) jm.

³ Keskkonnaministri 16.01.2007. a määrus nr 4 „Olmejäätmete sortimise kord ning sorditud jäätmete liigitamise alused“.

Joonis 2. Liigiti ja segaolmejäätmetena kokku kogutud jäätmed (osatähtsus) 2015. aastal



Allikas: Riigikontroll SEI Tallinna andmetel

Jäätmete käitlemine ja riigi eesmärgid

Jäätmete ringlussevõtmine tähendab seda, et jäätmematerjali taaskasutatakse tootmisprotsessis materjali esialgsel või mõnel muul otstarbel.

3. Keskkonnavarade säästmiseks ja jäätmetest põhjustatud keskkonnamõju vähendamiseks on Euroopa Liidus välja töötatud jäätmehierarhia (vt joonis 3). Selle kohaselt tuleks esiteks jäätmete teket vältida, teiseks neid võimalikult suures ulatuses korduskasutada ja kolmandaks materjalina **jäätmed ringlusse võtta**. Jäätmematerjali ringlussevõttu tuleb eelistada jäätmete põletamisele elektri või sooja tootmiseks. Keskkonnale kahjulikem variant on nende ladestamine. Kõige paremini on ringlusse võetavad need jäätmematerjalid, mis on nende tekkimise kohas liigiti kokku kogutud.

Joonis 3. Euroopa Liidu jäätmehierarhia (jäätmekäitluse prioriteetidid)



Korraldatud jäätmevedu on olmejäätmete kogumine ja vedamine määratud piirkonnast määratud jäätmekäitluskohta või -kohtadesse kohaliku omavalitsuse valitud ettevõtja poolt.

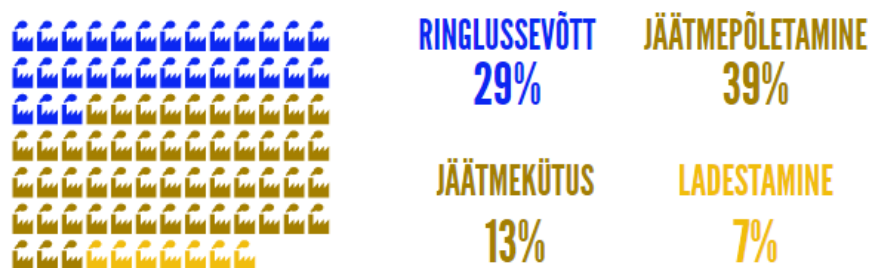
Jäätmekütus (ka prügikütus) – jäätmetest valmistatud kindla koostise ja tihedusega kütus.

4. Jäätmete elanikelt kokku kogumise on korraldanud kas kohalik omavalitsus **korraldatud olmejäätmeveo** või jäätmejaamade kaudu ning pakendijäätmete ja probleemtoodete puhul on seda teinud tootjaid ning maaletoojaid esindavad tootjavastutusorganisatsioonid.

5. Kümme aastat tagasi nägi riik vaeva selle nimel, et jäätmeid saaks võimalikult keskkonnoahutult ladestada. Seetõttu ehitati Euroopa Liidu toetuste abil välja viis euronõutele vastavat prügilat, mida järgnevatel aastatel ka agaralt kasutati. Alates 2011. aastast on ladestatavate jäätmete hulk järsult vähenenud, sest riik tõstis märkimisväärselt ladestamisele minevate jäätmete saastetasu. See ajendas rajama uusi jäätmekäitlusvõimalusi: 2010. aastal avati esimene **jäätmekütuse** tootmise tehas ning 2013. aastal hakkas tööle Iru jäätmepõletusplokk. Seetõttu põletatakse

suur osa segaolmejäätmetest elektri ja sooja tootmiseks või kasutatakse jäätmekütuse valmistamiseks. Aastal 2015 ladestati ainult 7% tekkinud olmejäätmetest (vt joonis 4). Niinimetatud europrügilates toimub ladestamisele lisaks jäätmete kogumine ja ümberlaadimine, järelsortimine või jäätmekütuse tootmine.

Joonis 4. Olmejäätmete käitlus 2015. aastal*



* Joonisel kujutatud käitlustoimingud moodustavad kokku 88%. Lisaks on teostatud muud taaskasutust (nt prügilate katmine jäätmekütuse tootmisel tekkinud jäägiga) 5% ja muud käitlust (vaheladustamine, määratlemata käitlus) 7%.

Allikas: Riigikontroll KAURI andmetel

Segaolmejäätmete töötlemise üksuste võimsused on suuremad kui jäätmete

Teadmiseks, et

suurimad jäätmetest energia ja jäätmekütuse tootjad on

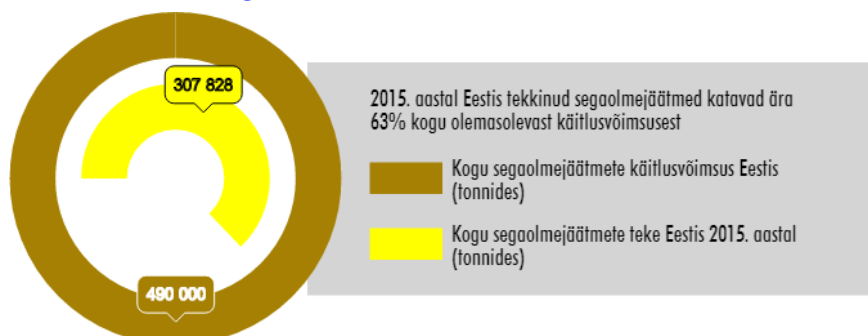
- Iru jäätmepõletusjaam (taaskasutuse maht on neli korda suurem kui järgmistel);
- Ragn Sells ASi jäätmekütusetehas;
- Tallinna Jäätmete Taaskasutuskeskuse ASi jäätmekütusetehas (Tallinna prügilal).

6. Eesti jäätmekäitlusturul valitseb tihe konkurents. Jäätmekäitlusteenuse pakkujad suudaksid käidelda suurema koguse jäätmeid, kui Eestis tekib. Mitu suurt jäätmekäitlustevõtet on hakanud tootma jäätmekütust (nende võimekus on käidelda kuni 240 000 t jäätmeid aastas), millest ligikaudu 2/3 kasutatakse ära tsemenditootmises.

7. Oluline muutus toimus jäätmeturul seoses Iru soojuselektri jaama jäätmepõletusploki tööle hakkamisega 2013. aastal. Tehas suudab käidelda kuni 250 000 t jäätmeid aastas ning sinna jõudis 2015. aastal 59% Eestis kogutavatest segaolmejäätmetest.

8. Energiat toodetakse üldjuhul üksnes segaolmejäätmetest (2015. aastal kasutati energia tootmiseks ka ligikaudu 6% liigiti kogutud olmejäätmetest, kuid valdavalt oli tegu segapakendi konteineritest kogutud määratud materjaliga). Eestis tekkivad segaolmejäätmed katavad ära ligikaudu 60% energia tootmise üksuste maksimaalsest jäätmevajadusest (vt joonis 5).

Joonis 5. Jäätmetest energia tootmise üksuste võimsus Eestis

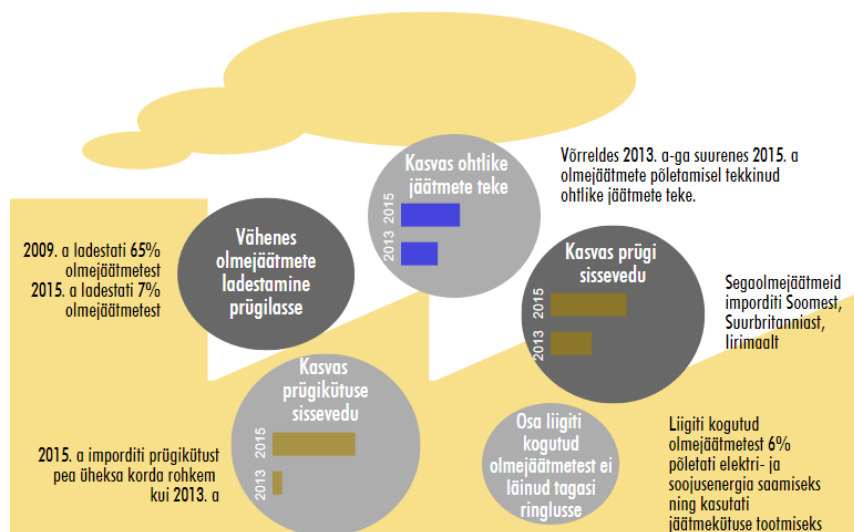


Allikas: Riigikontroll KAURI andmetel

9. Jäätmetest energia tootmine on märkimisväärselt vähendanud küll olmejäätmete ladestamist, kuid samas imporditi teistest riikidest segaolmejäätmeid nii põletamiseks kui ka jäätmekütuse tootmiseks 2015. aastal üle 53 000 tonni. Imporditud on ka jäätmekütust (24 000 t).

Jäätmetest energia tootmise mõju on kirjeldatud joonisel 6. Lisaks joonisel kirjeldatule tekkis 2015. aastal jäätmete põletamisel 55 916 t koldetuhka. Koldetuhka (mis ei ole ohtlik jääde) on kasutatud prügilaste katmisel. Kui seda edaspidi aga enam ei tehta, peab tuhka muul moel taaskasutama või Eestis ladestama.

Joonis 6. Jäätmetest energia tootmise mõju jäätmekäitlusele



Allikas: Riigikontroll KAU Ri ja JATSi andmetel

Ringlusse võetakse kolmandik tekkinud olmejäätmetest

10. 2015. aastal võeti uuesti ringlusse 29% Eestis tekkinud olmejäätmetest. Ringlusse võetud jäätmetest pool töödeldi ümber Eesti ettevõtetes ning pool eksporditi. Ekspordist 2/3 moodustab paber ja papp, mis töödeldakse ümber peamiselt Leedus ja Soomes.

11. Eesti suurimad jäätmete ringlussevõtjad on

- O-I Production, kes toodab klaasijäätmetest pudeleid ja purke;
- Balti Kivitehas, kes lisab klaasi- ja plastijäätmeid sillutuskividesse ja betoonplokkidesse;
- Räpina Paberivabrik, kes valmistab paberi- ja papitooteid;
- Eesti Plast, kes toodab sekundaarplasti pakenditööstuse ettevõtetele.

Teisene toore – jäätmete taaskasutamistoimingu tulemusena ringlusse võetud aine või materjal.

12. Uusi jäätmete ringlussevõtuga tegelevaid ettevõtteid võiks tekkida vaid juhul, kui investorid saaksid olla kindlad, et vähemalt järgmise viie kuni kümne aasta jooksul saavad nad kätte piisava koguse jäätmeid, et ettevõtet tulu tooval võimsusel töös hoida. Samuti mõjutab investeerimist **teisese toorme** hind maailmas ja turundus.

13. Kui soovitakse saavutada 50% olmejäätmete ringlussevõtt, tähendaks see, et kõigile praegu tegutsevatele jäätmetest energia ja jäätmekütuse tootjatele ei jätku nende töötlemisüksuste võimsusi arvestades piisavas koguses segaolmejäätmeid. Kuna jäätmete ringlussevõtuks on oluline jäätmematerjali puhtus, sõltub ringlussevõtu edenemine oluliselt jäätmete liigiti kogumise süsteemi olemasolust ja toimimisest ning jäätmetekitajate sortimisharjumustest.

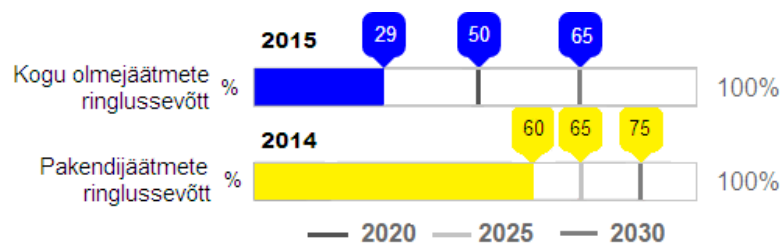
Jäätmete senisest suurem ringlussevõtt pole lihtne

Teadmiseks, et

2014. a seisuga on Euroopa Liidu riikide keskmine ringlussevõtu määr ligi 44%. Eesmärgi on juba täitnud 5 riiki ja veel 5–6 riigi puhul on üsna tõenäoline, et nad aastaks 2020 eesmärgi saavutavad. Kuid ligikaudu 15 riiki ei suuda tõenäoliselt eesmärki saavutada.

14. Eesti on Euroopa Liidu liikmena võtnud kohustuse tagada, et aastaks 2020 kasvaks materjalina ringlusse võetavate jäätmete osakaal 50%-ni; aastaks 2030 peab jäätmete ringlussevõtu osakaal kasvama 65%-ni⁴ ja pakendijäätmete ringlussevõtt 75%-ni⁵ (vt joonis 7). See eeldab, et igal aastal kasvab ringlusse võetavate jäätmete hulk vähemalt 5%. Jäätmete ringlussevõtu kohustuse põhjendatust Riigikontrolli auditis ei hinnanud.

Joonis 7. Olmejäätmetele seatud sihtmäärad 2020. ja 2025. aastaks ning ringlussevõtu tase 2015. aastal, pakendijäätmete sihtmäärad 2025. ja 2030. aastaks ning ringlussevõtu tase 2014. aastal



Allikas: Riigikontroll KAU Ri andmetel

15. Keskkonnaministeeriumi ja Stockholmi Keskkonnainstituudi Tallinna Keskuse (SEI Tallinn) ekspertide hinnangul on olmejäätmetest praegu edukamalt välja sortitud majanduslikult tasuvamad jäätmeliigid (eelkõige paberi- ja kartongi-, klaasi- ning metallijäätmed). Ringlussevõtu edaspidine kasv saab tulla tasuvate jäätmeliikide veel paremast sortimisest ja praegu valdavalt segaolmejäätmetes olevate jäätmeliikide sortimisest, mille kogumine, käitlus ja edasine teise toormena kasutatavus ei ole majanduslikult veel nii tasuvad (nt biojäätmed, segaplast).

16. Aastal 2015 võeti ringlusse 16% plastijäätmetest (sh plastpakend) ning see on eelneva nelja aastaga võrreldes vähenenud 2%. Biojäätmete ringlussevõtt on ca 14% kogutekkest (nende kogus aga 1/3 kogu segaolmejäätmetest) ning see on nelja aasta jooksul vähenenud 3%.

Jäätmekäitluse korralduse eest vastutajad

17. Jäätmehierarhia prioriteetseks tegevuseks – jäätmetekke vältimiseks – on riik koostanud jäätmetekke vältimise programmi.⁶ Peamist rolli nähakse rahvastikul, kelle teadlikkusest ja käitumisharjumustest sõltub jäätmete koguse vähendamine. Samas on oluline roll ka kohalikel omavalitsustel (nt inimeste teavitamine), ettevõtlussektoril (puhtama tootmise ja keskkonnahoidliku tootearenduse edendamine) ja ka riigil (teabe levitamine, õiguslike aluste kujundamine, keskkonnahoidlike riigihangete kasutamine jms).

⁴ Euroopa Komisjoni ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 2008/98/EÜ jäätmete kohta. COM(2015) 595 final. Eestil on võimalik taotleda eesmärgi kehtima hakkamiseks üleminekutähtaega.

⁵ Euroopa Komisjoni ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, millega muudetakse direktiivi 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta. COM(2015) 596 final.

⁶ ELi jäätmete raamdirektiivi nõue (2008/98/EÜ, art 29). Riigi jäätmekava 2014–2020 lisa nr 3.

Teadmiseks, et

jäätmetekke vältimise programmi kaks mõõdetavat eesmärki on

- stabiliseerida aastaks 2020 jäätmeteke sõltumata prognoositud majanduskasvust;⁷
- pakendijäätmete tekke kasvuprotsent peab kuni aastani 2020 jääma alla 2/3 SKP kasvuprotsendist.

Jäätmete ringlusse jõudmisel on suur roll omavalitsustel

18. Jäätmetekke vältimise programm on aga kirja pandud üldsõnaliselt ja selle rakendamise edukust ei saa hinnata, kuna puuduvad vastutajad ja detailsemad mõõdikud ning osa rakendusplaanis olevaid tegevusi ei ole konkreetsed. Ka Euroopa Keskkonnaagentuur on toonud välja⁸, et Eesti on seadnud jäätmetekke vältimiseks vaid kaks mõõdetavat eesmärki.⁹

19. Jäätmete ringlusse jõudmise eest vastutajad jagunevad järgmiselt:

- Keskkonnaministri ülesanne on töötada välja jäätmekava, kus on kirjas riigi suunised jäätmekäitluse korraldamiseks, ning õigusaktid, et kavandatud plaane võimalikult hästi ellu viia.
- Kohalikel omavalitsustel on jäätmeseadusest tulenevalt kohustus tagada inimestele eri liiki jäätmete sortimise võimalused, korraldada jäätmete kokkukogumine, äravedu ning nende nõuetekohane käitlemine. Omavalitsustel on ka kohustus kontrollida, kas nende jäätmehoolduseeskirja nõudeid täidetakse.
- Keskkonnaameti ülesanne on kooskõlastuste kaudu suunata, et riigi kavandatud eesmärgid võetaks üle omavalitsuste tasandil (jäätmekavades, jäätmehoolduseeskirjades ja korraldatud jäätmeveo hanke dokumentides). Amet väljastab jäätmevedajatele ja -käitlejatele jäätmelubasid ning kontrollib nende esitatud aruannete õigsust.
- Pakendiettevõtjaid koondavatel pakenditaaskasutusorganisatsioonidel on pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise kohustus; probleemtoodete (elektroonikajäätmed, rehvid, akud) eest vastutavad nende vastavate toodete tootjavastutusorganisatsioonid.
- Keskkonnainspeksioon teeb järelevalvet jäätmelubade tingimuste täitmise üle – kontrollib jäätmevedajaid, jäätmete ringlussevõtjaid, muul viisil taaskasutajaid ning prügilaid.
- Pakendiettevõtjaid kontrollib pakendite turule toomise andmete osas ning pakendiaktiisi maksmise kohustusega seoses Maksu- ja Tolliamet; Keskkonnainspeksioon kontrollib pakendiettevõtjaid, probleemtoodete tootjaid ja turustajaid ning neid koondavaid organisatsioone muude riigi seatud jäätmetega seonduvate kohustuste täitmisel.

Peamine probleem on plasti- ja biolagunevad jäätmed

20. Järgnevatel aastatel seisab riigi ees väljakutse, kuidas tagada, et energiana kasutamise asemel jõuaks suurem osa jäätmetest, eriti plasti- ja biolagunevad jäätmed ringlusse. Esmajärjekorras eeldab see nende materjalide senisest paremat väljasortimist segaolmejäätmete hulgast.

21. Olmejäätmete liigiti kogumise ja taaskasutamise probleemid tekivad inimeste, riigi ja omavalitsuste erinevatest tegematajätmistest. Joonisel 8

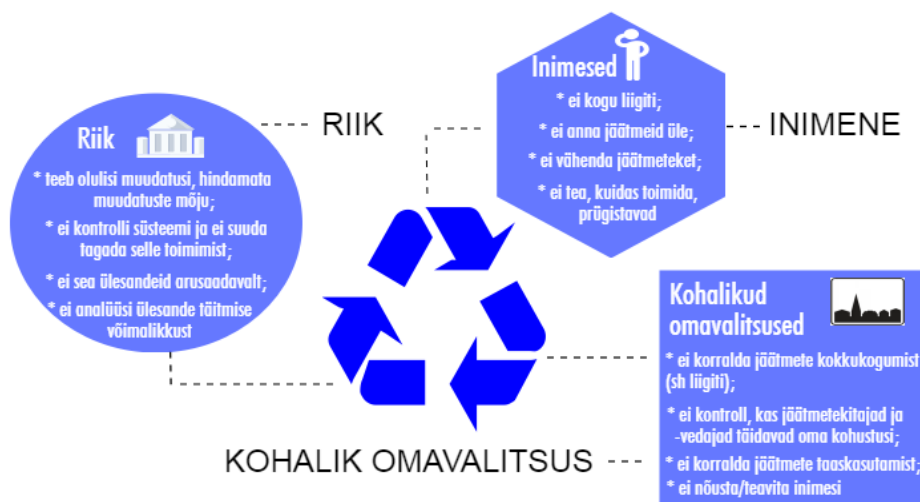
⁷ Olmejäätmete tekke kasvuprotsent peab jääma kuni aastani 2020 alla poole sisemajanduse koguprodukti (SKP) kasvuprotsendist.

⁸ EEA (2015). Waste prevention in Europe — the status in 2014.

⁹ Näiteks on Poolas üheks mõõdikuks väljastatud ökomärgise sertifikaatide arv, Maltal toidujäätmete koguse vähenemine, Portugalis taaskasutatud materjali kasutamise osatähtsus ehituses.

on kokkuvõtvalt toodud peamised probleemid, mis auditi tulemusel selgusid ning mida on aruandes edaspidi käsitletud.

Joonis 8. Peamised olmejäätmete kogumise ja taaskasutamise probleemid



22. Olmejäätmete liigiti kogumise ja taaskasutusse suunamise üldisemad probleemid ning soovitusel nende lahendamiseks on kirjas käesolevas aruandes. Käesoleva aruande lisades on kirjeldatud üksikasjalikumalt olulisemaid pidepunkte jäätmehoolduse arengus (lisa A), arvepidamist olmejäätmete üle ning jäätmekäitluse andmete õigsuse kontrolli (lisa B), jäätmetaristuga seotud probleeme (lisa C) ning kohalike omavalitsuste tegevusi jäätmehoolduse korraldamisel ja Riigikontrolli hinnanguid omavalitsuste kaupa (lisa D).

Inimeste harjumus jäätmeid sortida

23. Inimestele on olmejäätmetega seoses peamiseks väljakutseks nende liigiti kogumine. Riigikontrolli tellitud küsitluse järgi¹⁰ teab 90% inimestest, miks on vaja jäätmeid sortida, ning seega võiks eeldada, et nad on valmis ka seda tegema. Tegelikkus nii roosiline ei ole.

24. Jäätmeseaduse alusel kehtestatud olmejäätmete sortimise kord¹¹ kohustab jäätmeid tekkekohal sortima. Ideaalne sortija saab olmejäätmeid sortida nii, et tal ei teki pea üldse sortimata, s.t segaolmejäätmeid (vt joonis 9). Enamiku sorditud jäätmetest saab ära anda tasuta.

25. Üldjuhul peaks segaolmejäätmeid, paberijäätmeid ja biojäätmed saama ära visata kodu lähedal asuvasse konteinerisse või neid ise käitlema (nt biojäätmeid komposteerima). Erinevat liiki pakendid peaks viskama **pakendijäätmete taaskasutusorganisatsioonide** väljapandud eraldi konteineritesse, mis peaksid asuma suuremates asulates inimese kodust 500–1000 m kaugusel, hajaasustuse korral asustuskeskustes (arvestusega 1 kogumiskoht 500 inimese kohta). Harvemini tekkivaid jäätmeid saab ära viia jäätmejaama, mis inimeste endi hinnangul võiks asuda mitte

Inimesed on kohustatud olmejäätmeid sortima

Teadmiseks, et

tasuta saab ära anda pakendeid, paberit, elektroonikaromu, rehve, ohtlikke jäätmeid, riideid jm.

Pakendijäätmete

taaskasutusorganisatsioon on pakendiettevõtjaid koondav ühendus, kes vastutab pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise eest. Eestis on neli sellist organisatsiooni: MTÜ Eesti Taaskasutusorganisatsioon (ETO), MTÜ Eesti Pakendiringlus ning Tootjavastutusorganisatsioon OÜ (TVO). Eraldi organisatsioon on pandipakendi tarvis – OÜ Eesti Pandipakend.

¹⁰ Küsitluse läbiviijaks oli Turu-Uuringute AS. Küsitluse tulemused on kättesaadavad Riigikontrolli kodulehel auditi materjalide juures.

¹¹ Keskkonnaministri 16.01.2007. a määrus nr 4 „Olmejäätmete sortimise kord ning sorditud jäätmete liigitamise alused“, § 3.

kaugemal kui 10 km kodust. Riigi jäätmekavas on seatud eesmärgiks, et jäätmejaamad võiksid asuda inimestest 10–20 km kaugusel.

Joonis 9. Olulisemate jäätmeliikide eraldi äraandmise võimalused



Sorditud jäätmetest vabanemine pole igal pool nii lihtne, kui peaks

26. Tegelikult on jäätmetest vabanemise võimalused eespool kirjeldatud erinevad. Paljudes linnades saab kodude juurde tasuta tellida segapakendikonteineri või kogutakse pakendeid selleks eraldatud kilekottidesse. Osas omavalitsustes korraldatakse mõni kord aastas eri liiki jäätmete kogumisringe.

27. Mitmete jäätmeliikide puhul on sortimise võimalused ahtamad: paljudes omavalitsustes pole kohustust panna välja biolagunevate jäätmete konteinereid ega kartongi- ja paberijäätmete konteinereid. Pakendijäätmete konteinerid asuvad paljudest inimestest kaugemal kui seaduses ette nähtud ning nendesse jäätmete äraviskamine võib olla ebamugav (nt konteineritel liiga väikesed avad, ümbrus koristamata, konteinerite tähistus muutub).

28. Jäätmejaamad ei asu inimestele nii lähedal, kui soovitakse. Riigikontrolli tellitud küsitlus näitas, et jäätmejaamu kasutatakse suhteliselt vähe; küsitletud viivad sinna peamiselt elektroonikaromusid (33%), ehitusjäätmeid (25%), ohtlikke jäätmeid (21%) ja mööblit (14%).

29. Olmejäätmete äravedu moodustab üsna marginaalse osa inimeste väljaminekutest. Leibkonna keskmine jäätmekäitluskulu on umbes 4,5 eurot kuus, korrusmaja elanikel on see mõnevõrra väiksem. Keskmisest brutokuupalgast kulub jäätmekäitlusele aastas ligikaudu 0,45%. Riigikontrolli küsitlusele vastanutest tõdes 2/3, et neid motiveeriks jäätmeid sortima liigiti kogutud jäätmete oluliselt odavam äraveo hind. Arvestades, et ligikaudu 50% segaolmejäätmetest moodustavad pakendid, võiks inimesed nende sortimisega säästa ligikaudu 2 eurot kuus. See pole olnud piisav, et motiveerida inimesi lisapingutust tegema.

30. Jäätmete sortimise keerulisus ja vähene rahaline kasu kajastub ka tegelikus sortimises. Riigikontrolli tellitud küsitluste analüüs näitas, et inimesed sordivad jäätmeid kesiselt ning see on viimaste aastatega vähenenud: 53% elanikest viskab pakendid, 40% muud klaasi- ja plastijäätmed, 18% nii ohtlikud jäätmed kui ka paberi ja kartongi ning

Teadmiseks, et

peaaegu pooled Riigikontrolli küsitletud inimesed soovisid, et jäätmejaam asuks kas maja lähedal, 1 km raadiuses või veidi kaugemal. Vaid 15% elanikest oleks valmis sõitma kaugemale kui 10 km.

Jäätmete äraveo hind on madal ega motiveeri sortima

Oma jäätmeid ei sordi enam kui pooled inimesed

59% toidujäätmed olmejäätmete hulka. Suurele toidujäätmete tekkele on viidanud ka uuring¹², mille andmetel visatakse Eesti kodumajapidamistes igal aastal ära ligikaudu 70 000 t toidujäätmeid.

31. Paljud ei tea, kuidas jäätmeid sortida, kuhu neid üle anda, ligi pooled inimesed pole kunagi jäätmejaamas käinud. Kõige suuremas infopuuduses on inimesed, kelle emakeel pole eesti keel. Teadlikkus on teistest kehvem 15–24aastaste noorte hulgas¹³, kuigi SA Keskkonnainvesteeringute Keskus keskkonnateadlikkuse programmist rahastatud projektidest on suur osa suunatud noortele.

32. Inimestele on nende sõnul jäätmete liigiti kogumisel suurimaks takistuseks, et jäätmeliike peab ära andma erinevatesse kohtadesse (63% vastanutest), teisena nimetati sortimise ebamugavust koduse ruumipuuduse tõttu (59%). Ligi pooltel on takistuseks see, et pakendikonteinerid asuvad kodust liiga kaugel. Pooled küsitletest ei usu sortimise mõttekusse, sest arvatakse, et sorditud jäätmed valatakse hiljem põletamisel kokku, ning pooled ei sordi, kuna see ei mõjuta oluliselt jäätmeveo hinda. Samal ajal tahaksid inimesed keskkonda kaitsta küll, aga ainult siis, kui see on mugav ja sellest on kasu. Pandipakendeid sordib 85% elanikkonnast ning see viitab sellele, et suurimaks sortimise innustajaks on raha.

Inimesed vajavad rohkem infot jäätmete sortimisnõuete ja -võimaluste kohta

33. Teiste riikide kogemus näitab, et elanike järjepidev teadlikkuse suurendamine ja info jagamine on äärmiselt oluline ning info vähenemisel väheneb ka jäätmete liigiti kogumine ning jäätmematerjali puhtus. Seega on vaja, et riik ja kohalikud omavalitsused tegeleksid järjekindlalt jäätmete sortimise teemalise teavitusega.

34. Analüüs näitas, et riigi ja omavalitsuste valitud teavituskanalid vastavad üldjoontes elanike ootustele. 53% on mõnd kampaaniat, reklaami, teadet jäätmete sortimise või käitlemise kohta näinud või kuulnud (vt joonis 10).

**Teavitamisel on oluline roll
sortimisharjumuse loomisel**

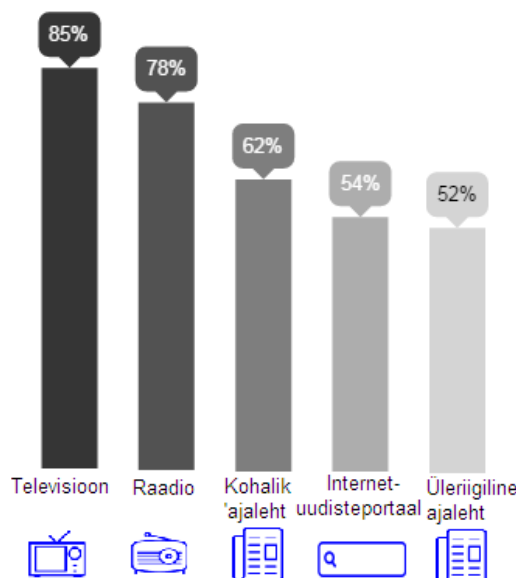
Teadmiseks, et

www.kuhuviia.ee on
Keskkonnaministeeriumi toel arendatud
portaali, kust saab teavet eri liiki jäätmete
üleandmisvõimaluste kohta.

¹² SEI-Tallinna uuringu aruanne (2014). Toidujäätmete ja toidukao teke Eesti kodumajapidamistes ja toitlustusasutustes. Uuringu teostaja: Stockholmi Keskkonnainstituudi Tallinna Keskus.

¹³ Vt täpsemalt auditi lisamaterjali: Turu-uuringute AS „Olmejäätmed. Küsitlus 15 a ja vanema elanikkonna seas“, eksperditöö Riigikontrollile, august 2015. Kättesaadav Riigikontrolli kodulehel auditi materjalide juures.

Joonis 10. Teavituskanalid, kust on kõige enam infot saadud (2015)



Allikas: Riigikontroll elanikkonna küsitluse andmetel

35. Ida-Virumaa vastajad kurtsid muude piirkondadega võrreldes oluliselt sagedamini infopuudust – nad ei tea, mida sortida ja kuhu jäätmeid viia (75% küsitletutest). Kui inimene soovib infot jäätmekäitluse kohta saada, siis eelkõige otsib ta seda kohaliku omavalitsuse kodulehelt või ajalehest (eriti eakad), samuti jäätmekäitlusettevõttest või poe või asula avalikult infostendilt.

36. Riigikontroll analüüsis ka 15 omavalitsuse kodulehtedel jäätmeinfo kättesaadavust.¹⁴ Pooled kodulehed olid meie hinnangul hästi üles ehitatud, kajastasid elanikule vajalikku jäätmeinfot, mis oli hõlpsasti leitav. Pooltel kodulehtedel oli info puudulik.

Hea näide!

SA Keskkonnainvesteeringute Keskus on toetanud kampaaniat „Kas säästad või saastad?“ (www.loke.ee), kus on rõhutatud jäätmete kodus põletamise ohte.

37. Riik toetab keskkonnateadlikkuse suurendamist SA Keskkonnainvesteeringute Keskus projektide kaudu. Auditi tulemusel järeldas Riigikontroll, et keskkonnateadlikkuse programmis on konkreetselt jäätmeteadlikkuse parandamisele suunatud projektide osakaal väike. Projektide rahastamine ei ole olnud teemade ja regioonide kaupa järjekindel ning on sõltunud peamiselt toetuse taotleja tahtest, mitte riigi arusaamast selle kohta, kes tegelikult toetust vajavad.

38. Riigikontrolli hinnangul on riik seadnud küll üldisemad keskkonnateadlikkuse eesmärgid, kuid selget ja järjekindlat visiooni inimeste käitumise mõjutamiseks jäätmemajanduses ei ole.

¹⁴ Riigikontroll külastas 15 KOVi kodulehte eesmärgiga võimalikult kiiresti ja hõlpsasti leida jäätmeinfot (hinnati, kas 2–3 minuti jooksul leiab infot, milliseid jäätmeid tuleb sortida, kuhu saab need üle anda, kus asub jäätmejaam, millal see on avatud, kas on olemas KOVi kontaktandmed). Kui kõike seda infot kodulehel ei olnud või info ei olnud kiiresti leitav, hinnati info puudulikuks.

Olulisemad väljakutsed olmejäätmete käitlemisel

Teadmiseks, et

Riigimetsa Majandamise Keskus koristas riigimaadelt prügi 2014. aastal 270 t, kulutades selleks 52 000 eurot; 2015. aastal oli jäätmekogus 572 t ning kulutati 145 000 eurot.

Enamik omavalitsusi on korraldanud elanikelt olmejäätmete äraveo

Teadmiseks, et

jäätmevaldajate register on andmekogu, kus peavad olema andmed jäätmevaldajate kohta ja mille puhul tuleb lähtuda avaliku teabe seaduse nõuetest andmete käideldavuse, terviklikkuse ja konfidentsiaalsuse kohta.

Kohalikud omavalitsused ei edenda piisavalt jäätmete liigiti kogumist

39. Kohalikel omavalitsustel on kohustus tagada, et jäätmevaldajad annaks oma jäätmed üle selliselt, et neid oleks võimalik nõuetekohaselt käidelda ja et neid ei viidaks metsa alla ega põletataks koduõuel või -ahjudes. Oma tegevusi suunab omavalitsus jäätmekava, jäätmehoolduseeskirja, korraldatud jäätmeveo ning järelevalve kaudu. Omavalitsused, kus elab üle 1500 inimese, peavad jäätmekäitleja leidmiseks korraldama riigihanke (nn korraldatud jäätmeveo). Jäätmeveo korraldamise raames otsustab omavalitsus ka selle üle, millist liiki jäätmeid tuleb eraldi koguda. Jäätmealased õigusaktid kohustavad omavalitsusi korraldama vähemalt paberi, kartongi, plastide, metalli, klaasi ning biolagunevate jäätmete liigiti kogumise.

40. Riigikontrolli audit näitas, et 2015. aasta alguseks olid üksikute eranditega jäätmeveo korraldanud kõik omavalitsused, kellel on jäätmeseadusest tulenevalt kohustus seda teha. Lisaks on korraldatud jäätmeveoga hõlmatud üle poolte nendest omavalitsustest, kus elab alla 1500 elaniku. Korraldatud jäätmevedu ei ole rakendanud vaid 27 eelkõige väiksemat omavalitsust, kus elab kokku 43 000 inimest.

41. Valitsuse tegevusprogrammile tuginedes algatas keskkonnaminister 2015. aastal eelnõu omavalitsustelt jäätmeveo hanke korraldamise kohustuse äravõtmiseks ning jäätmehoolduse korraldamiseks selliselt, et iga inimene võib endale ise valida jäätmevedaja.¹⁵ Eelnõu tekitas jäätmeveo korraldanud omavalitsuste hulgas segadust, kuna jäätmevedu oli hästi tööle hakanud ja uues korralduses nähti ohtu, et hajaasustuses ei pruugi vedajatel olla huvi teenust pakkuda või tehakse seda väga kalli hinnaga.

42. Ka Riigikontrolli analüüs näitas, et kõigis omavalitsustes, kus toimib korraldatud jäätmevedu, on veo hind tihti kaks korda odavam kui seal, kus vedu toimub ilma omavalitsuse hanketa. Kuigi keskkonnaminister on eelnõu edasise menetlemise praegu peatanud, on plaan endiselt kirjas riigi jäätmekavas. Riigikontrolli hinnangul kahjustaks korraldatud jäätmeveo süsteemi kaotamine oluliselt omavalitsuste võimalusi jäätmehoolduse korraldamisel ega aitaks kaasa jäätmete senisest suuremale ringlussevõtule.

43. Jäätmevedaja leidmisel on omavalitsuste sõnul peamiseks takistuseks riigihangete vaidlused.¹⁶ Eriti järjekindlalt vaidlustavad jäätmevedajad suuremate linnade omavalitsuste hankeid, sest seal on jäätmeid koguda kõige tulusam. Õige ülevaade jäätmevaldajate hulgast, nende asukohast ning jäätmekogustest aitaks omavalitsustel kohasemaid hanketingimusi seada ja hinna üle läbi rääkida ning seeläbi vaidlustes oma seljatagust kindlustada.

44. Auditi käigus analüüsiti 15 omavalitsuse jäätmevaldajate registrite kvaliteeti. Selgus, et Võru ja Rakvere linnas kajastab register üsna õigesti

¹⁵ Loe täpsemalt lisast A „Olulisemad muudatused jäätmehoolduse arengus“.

¹⁶ Loe täpsemalt lisast A „Olulisemad muudatused jäätmehoolduse arengus“ ja lisast D „Kohalikud omavalitsused jäätmehoolduse korraldajatena. Hinnangud omavalitsuste kohta“.

hooneid, kus paiknevad jäätmevaldajad, samas Pihla ja Konguta vallas polegi registrit ning Kose, Jõhvi ja Lääne-Nigula vallas pole registris kuni 25% hoonetest, kus võib jäätmeid tekkida.¹⁷ Omavalitsuste kogutav jäätmeandmete kvaliteet on seega kõikuv ning sõltub sellest, kas omavalitsusele on need andmed oluline töövahend või mitte.

Olmejäätmeveo hangetes ei nõua omavalitsused liigiti kogumise korraldamist

45. Korraldatud jäätmeveo puhul on oluliseks probleemiks, et selle raames ei edenda omavalitsused piisavalt jäätmete liigiti kogumist. Kodu lähedal asuvate liigiti kogumise konteinerite olemasolu teeks inimestel jäätmete sortimise lihtsamaks. Auditi käigus korraldatud küsitlusest selgus, et paljudes omavalitsustes pannakse jäätmeveo raames välja vaid segaolmejäätmete konteinerid.

46. Küsitletud omavalitsustest oli vaid 47%-s korraldatud vanapaberi ja kartongijäätmete ning 29% omavalitsustes biojäätmete eraldi kogumine. Auditeeritud omavalitsuste hulgas oli selliseid, kus liigiti kogumise nõue on küll jäätmehoolduseeskirjas sees, kuid korraldatud jäätmeveo hanget koostades või hiljem jäätmeveo käivitades ei järgitud iseenda seatud liigiti kogumise nõuet.

47. Neis omavalitsustes, kus korraldatud jäätmevedu ei toimu, võib liigiti kogumise nõude küll sätestada jäätmehoolduseeskirjas, kuid mõjus vahend jäätmete sortimise suunamiseks puudub. Riigikontrolli rõhutab, et liigiti kogumise tagamiseks on oluline, et jäätmeveo nõuded sätestatakse omavalitsustes, arvestades riigi keskkonnanorme. Kui inimesed saaksid ise valida, mitu liigiti kogumise konteinerit tellida, ei pruugi neil olla piisavalt motivatsiooni, et jäätmeid sortida.

Omavalitsused ja Keskkonnainspeksioon peavad pakendiettevõtteid ja jäätmekäitlejaid rohkem kontrollima

Pakendite sortimine pole elanike jaoks mugav

48. Ligi kolmandiku (33%)¹⁸ olmejäätmete kogusest moodustavad pakendijäätmed ning nende liigiti kogumine elanikelt toimub peamiselt avalike pakendikonteinerite kaudu. Pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise eest vastutavad taaskasutusorganisatsioonid, kuid omavalitsuse ülesanne on nendega kokku leppida oma elanike jaoks piisav pakendikonteinerite arv ning konteinerite asukohad. Keskkonnainspeksiooni ning omavalitsuste ülesanne on kontrollida, et taaskasutusorganisatsioonid täidaksid neile pandud kohustusi.

49. Riigikontrolli analüüs valimi ulatuses näitas, et suurem osa omavalitsusi olid küll sõlminud lepingu kõigi Eestis tegutsevate pakendi taaskasutusorganisatsioonidega, kuid enamasti on omavalitsused pidanud aktsepteerima neile tüüpepingutes ette kirjutatud tingimusi. Näiteks on Tallinna linn vaieldud ühe organisatsiooniga juba mitu aastat, kuna viimane pole nõus täitma Tallinna jäätmehoolduseeskirja tingimusi.

50. Ükski omavalitsus pole seni kasutanud võimalust pöörduda kirjaliku kaebusega Keskkonnaministeeriumi juures tegutseva pakendikomisjoni

¹⁷ Loe täpsemalt lisast D „Kohalikud omavalitsused jäätmehoolduse korraldajatenä. Hinnangud omavalitsuste kohta“.

¹⁸ Pakendijäätmete koguse on arvutanud Keskkonnaagentuur, kasutades pakendijäätmete tekke ja taaskasutamise arvutusmetoodikat.

Teadmiseks, et

31 KOVis pakub OÜ TVO korteriühistutele võimalust tellida maja kõrvale tasuta tühjendatav pakendikonteiner ja eramajadele pakutakse samas pakendikotiteenust.

Riigil puudub kindlus, kas nõutav hulk pakendijäätmeid võetakse ringlusse

poole, mille üks eesmärk on muu hulgas lahendada pakendi taaskasutusorganisatsioonidega seotud tülisusi.

51. Lepingutele vaatamata on omavalitsuste hinnangul probleemiks, et konteinereid on räpased ning ületäituvuse korral viivitatakse tühjendamisega. Konteinerite arvu pidasid omavalitsused enamasti piisavaks, kuid samas ilmnes elanike küsitlusest, et pakendikonteinerid asuvad neist liiga kaugel ning nende kasutamine on ebamugav. Mõni omavalitsus oli ka ise oma raha eest lisakonteinereid paigaldanud. Ka Riigikontrolli tehtud analüüs 15 omavalitsuse kohta näitas, et pakendiseaduses sätestatud konteinerite paiknemise tihedus iga taaskasutusorganisatsiooni kohta, arvestades elanike arvu, ei ole täidetud mitte üheski analüüsitud omavalitsuses.

52. Omavalitsuste läbirääkimispositsioon taaskasutusorganisatsiooniga on nõrk, kuna viimase jaoks ei kaasne lepingu puudumisega sanktsioone: mingi hulk konteinereid pannakse välja ka ilma lepinguteta ning piisavalt tiheda konteinervõrgustiku loomata jätmise eest pole sunnivahendit ette nähtud. Taaskasutusorganisatsioonidel pole vaja pingutada elanikelt rohkemate pakendijäätmete kogumise nimel, sest aruandluse põhjal, mis pakendiettevõtte organisatsioonidele esitavad, on organisatsioonid oma liikmete poolt turule pandud pakenditest vajaliku hulga kokku kogunud ning taaskasutusse ja ringlusse suunanud ning seetõttu ei pea nad maksma pakendiaktsiisi.

53. Pakendijäätmete kogumise mugavust saab oluliselt mõjutada ka riik taaskasutusorganisatsioonidele kehtestatavate reeglite ja organisatsioonide tegevuse järelevalve kaudu. Kui organisatsiooni liikmete poolt turule toodud pakendikoguste ning kokku kogutud pakendijäätmete ja nende tegeliku ringlussevõtu andmed pole kontrollitud, pole välistatud risk, et taaskasutusse ja ringlusse on jõudnud tegelikult vähem jäätmeid. Riigikontrolli analüüs näitas, et riiklik järelevalve pakendijäätmete ringlussevõtjate üle ei ole piisav. Järelevalve käigus kontrollitakse riigile esitatud andmete formaalset korrektsust, mitte tegevuse sisulist vastavust andmetele.¹⁹

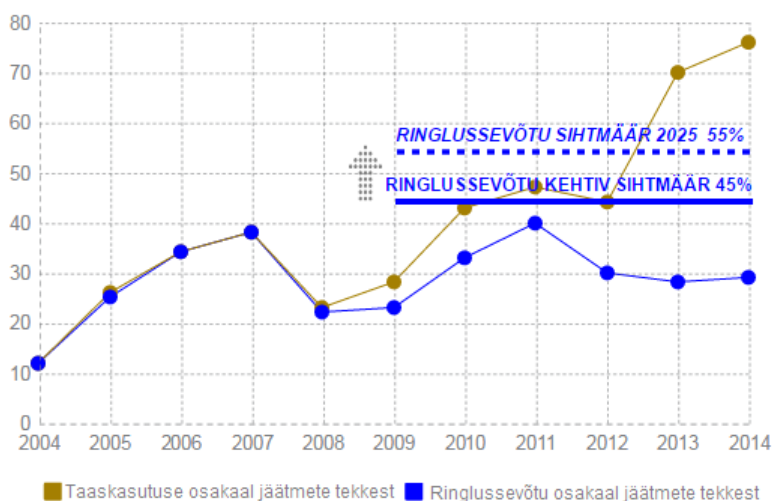
54. Pakendijäätmete segaolmejäätmetest välja sortimine on aastatel 2008 kuni 2013 kasvanud vaid 6% võrra.²⁰ Enim on pakendijäätmete hulgas plastpakendit ning selle osakaal segaolmejäätmetes on isegi suurenenud. Sellest tulenevalt on kahanenud ka plastpakendijäätmete ringlussevõtu protsent: 2011. aastal oli see 40%, kuid 2014. aastal 29%.

55. Alates 2010. aastast, mil rajati esimesed jäätmekütusetehased ning pärast Iru jäätmepõletusploki tööle hakkamist 2013. aastal, on jõudnud senisest enam plastpakendeid segaolmejäätmete hulgas taaskasutusse energia saamise eesmärgil (põletamine ja jäätmekütuse tegemine). Taaskasutamine energia saamise eesmärgil on vähendanud pakendijäätmete ladestamist, kuid puuduliku liigiti kogumise tõttu ei jõua nii lähemale ringlussevõtu sihtmääradele, mis praegu on plastpakendi puhul 45% ja 2025. aastaks 55% (vt joonis 11).

¹⁹ Loe täpsemalt lisast B „Arvepidamine olmejäätmete üle ja jäätmekäitluse andmete õigsuse kontroll“.

²⁰ SEI Tallinna olmejäätmete sortimise uuringud: Eestis tekkinud olmejäätmete koostise ja koguste analüüs (2008. a) ja Eestis tekkinud segaolmejäätmete, eraldi kogutud paberi- ja pakendijäätmete ning elektroonikaromu koostise uuring (2013. a).

Joonis 11. Plastpakendijäätmete ringlussevõtu ja taaskasutuse (sisaldab ringlussevõttu ja energiakasutust) osatähtsus kogutekkest (%) 2004–2014 ja sihtmäärad (%)



Allikas: Riigikontroll KAURi andmetel

Pole üheselt selge, kes peab vastutama jäätmete ringlussevõtu eesmärkide täitmise eest

56. Riik on võtnud Euroopa Liidu ees kohustuse tagada 2020. aastaks olmejäätmete ringlussevõtt 50% ulatuses. Eesmärgi täitmine eeldab, et on selgelt määratud vastutaja, kes saab vajaduse korral tegevusi ümber korraldada või tõhustada.

57. Audit näitas, et praegu pole kõigile osapooltele üheselt selge, kas ringlussevõtu eesmärkide eest vastutab keskkonnaminister või ka kohalikud omavalitsused ning kui kaugele ulatuvad viimaste kohustused eesmärgi täitmisel. Auditeeritud omavalitsused tõid välja, et jäätmeseaduse alusel kehtestatud olmejäätmete sortimise kord²¹ nõuab, et nad suudaksid aastal 2020. tõestada, et nende territooriumilt kogutud jäätmed on nõutud ulatuses ringlusse võetud.

58. Samas on Keskkonnaministeeriumi ametnikud seisukohal, et viidatud määruse kohaselt peavad omavalitsused ringlussevõtu eesmärkide täitmiseks korraldama olmejäätmete äraveo ning arendama olmejäätmete liigiti kogumist. Keskkonnaministeerium ei eelda oma sõnul, et omavalitsus peaks tõestama, et tema territooriumilt liigiti kogutud jäätmed ka tegelikult ringlusse võeti. Samuti ei kavatseta kontrollida, kas iga omavalitsuse territooriumilt on ringlusse jõudnud 50% olmejäätmetest.

59. Riigikontrolli hinnangul pole põhjendatud ringlussevõtu eesmärgi täitmise delegeerimine igale omavalitsusele eraldi. Praegu pole õigusaktides selgelt ja õiguspäraselt määratud, kas omavalitsuste vastutus piirneb jäätmete kokkukogumise, sortimise ja veo korraldamisega või peab iga omavalitsus eraldi vastutama ka selle eest, et sorditud jäätmed jõuaksid nõutud protsendi ulatuses ringlusse. Täit vastutust jäätmete ringlussevõtu eesmärkide täitmise eest ei saa omavalitsustele panna ka seetõttu, et pakendijäätmete äravedu ning ringlussevõttu korraldavad

²¹ Keskkonnaministri 16.01.2007. a määrus nr 4 „Olmejäätmete sortimise kord ning sorditud jäätmete liigitamise alused“, § 4 lg 4.

taaskasutusorganisatsioonid ja omavalitsustel puudub võimalus kaasa rääkida nende jäätmete käitlemise asjus. Samas moodustavad pakendijäätmed kõigist olmejäätmetest kolmandiku ning ringlussevõtu eesmärkide täitmisel on plastpakendi suurem ringlussevõtt olulise tähtsusega.

60. Omavalitsusel oleks võimalik jäätmete ringlussevõtu eesmärgi täitmisele kaasa aidata juhul, kui oleks täidetud järgmised tingimused:

- omavalitsusel on õigus kindlaks määrata, kuidas käideldakse tema territooriumilt kogutud jäätmed;
- omavalitsus teeb järelevalvet jäätmetekitajate ning jäätmevedajate üle (sh kust ja kui palju liigiti koguti).

61. Riigikontrolli hinnangul on esimene tingimus küll täidetud, kuid praegune jäätmeseadus ei ütle selgelt, kui suur on omavalitsuste vabadus taaskasutamist ja ringlussevõttu korraldada. Teine tingimus pole täidetud, kuna enamik väikesi omavalitsusi pole võimelised nii ulatuslikku järelevalvet tegema. Järgnevalt on neid probleeme käsitletud üksikasjalikumalt.

Omavalitsustel puudus pikalt võimalus taaskasutust suunata

Teadmiseks, et

praktikas oli osa auditeeritud omavalitsusi (nt Võru linn, Kohila vald) loobunud vaidlustuste hirmus jäätmete taaskasutamise hanke tegemisest, sest vastasel juhul poleks korraldatud jäätmevedu planeeritud ajal toimuma hakanud.

62. Jäätmeseadus ja selle alamaktid ei sätesta piisavalt selgelt, et kohalikul omavalitsusel on jäätmete taaskasutusse suunamiseks õigused ja võimalused. Selle tulemusel vaidlustati kuni 2015. aastani enamik omavalitsuste korraldatud hankeid, kus omavalitsus soovis, et hanke võitja veaks jäätmed omavalitsuse kindlaksmääratud kohta. 2015. aasta alguses selgitas Riigikohus, et omavalitsusel on õigus otsustada, kuhu tema territooriumilt kogutud jäätmed veetakse.

63. Riigikohtu otsuste valguses on selge, et korraldatud jäätmeveo konkursi võiduga ei lähe jäätmevedajale üle õigus otsustada, mis nende jäätmetega edasi teha. Mitmed omavalitsused sooviksid oma jäätmevood enne lõppkäitlusesse jõudmist suunata neile kuuluvatesse nn ümberlaadimisjaamadesse, selleks et tagada jäätmete tekkest ning jäätmevoogude liikumisest parem ülevaade ning suunata jäätmete taaskasutamist.

Omavalitsuste ümberlaadimisjaamadel pole piisavalt kasutust

Teadmiseks, et

ümberlaadimisjaamad asuvad omavalitsuste jäätmejaamade territooriumil. Selliseid omavalitsustele kuuluvaid jäätmejaamu, kus toimub jäätmete pressimine ja ümberlaadimine, on Eestis 12.

64. Ümberlaadimisjaamad rajati seoses ELi nõuetele mittevastavate maakondlike prügilate sulgemisega 2000. aastate lõpul ning rajamise ajal plaaniti sealt pressimiseks läbi suunata kogu maakonna prügi, et see siis ladestamiseks edasi vedada allesjäänud viide nn europrügilasse. Ajavahemikul 2008–2013 eraldas riik projektide alusel omavalitsustele jäätmejaamade rajamiseks nii ELi kui ka riigi toetusi 26,5 mln eurot (sh rahastati 12 ümberlaadimisteenust pakkuvat jaama ja 37 väiksemat jäätmejaama).²²

65. Ümberlaadimisjaamade kasutamise asemel viivad jäätmevedajad praegu segaolmejäätmeid otse põletusjaama või jäätmekütusetehasesse ning mõnes kohas pressitakse jäätmeid ka vedajale kuuluvate seadmetega. Riigikontroll analüüsis seitsme suurema ümberlaadimisjaama projektides kavandatu elluviimist ning selgus, et kõik jaamad on sihipäraselt kasutuses. Samas pole ükski

²² Loe täpsemalt lisast C „Jäätmetaristu“.

ümberlaadimisjaam (v.a Väätsa prügila) saavutanud projekteerimisel kavandatud jäätmevooge.

66. Omavalitsused peavad sellele vaatamata tasuma jaamade ülalpidamise kulusid või ka nende rajamiseks võetud laene. Taaskasutuse korraldamiseks ja jäätmeveo kontrollimiseks soovivadki mitmed omavalitsused korraldatud jäätmeveo hangetes kindlaks määrata, et kogutud olmejäätmed tuleb esmalt töödelda ümberlaadimisjaamas.

67. Riigikontrolli arvates pole Riigikohtu seisukohtadele vaatamata õigusaktide tasandil siiani üheselt selge, kui laiaulatuslik on omavalitsuse vabadus otsustada selle üle, kuidas käideldakse nende territooriumilt kokku kogutud jäätmeid. Keskkonnaministeerium plaanib õigusi täpsustada keskkonnaseadustiku eriosa jäätmeseaduse eelnõus. See võimaldab kohalikel omavalitsustel otsustada, kas võtta praegu majanduslikult vähetasuvad ümberlaadimisestadmed kasutusse plaanitud viisil või leida praegu kasutuseta seisvatele seadmetele muu funktsioon.

68. Riigikontrolli hinnangul peab omavalitsuste tegevus (lepingute sõlmimine taaskasutusorganisatsioonidega, järelevalve, inimeste teavitamine, kogumisviiside korraldamine jms) tagama, et inimesed asuksid senisest aktiivsemalt jäätmeid liigiti koguma. Liigiti kogumise hoogustumisel saaks ümberlaadimisjaamu ümber kujundada jäätmekeskusteks, kus ümberlaadimisjaamade seadmeid kasutatakse näiteks liigiti kogutud jäätmete (sh ehitusjäätmed) ringlussevõttule eelnevateks tegevusteks.

**Omavalitsused ei kontrolli
piisavalt jäätmevaldajaid ega
-vedajaid**

69. Lisaks jäätmete taaskasutusse suunamisele saab omavalitsus jäätmete ringlussevõttu mõjutada, kontrollides, et jäätmevaldajad täidaksid jäätmete sortimise kohustust ning jäätmevedajad täidaks neile korraldatud veo raames kehtestatud nõudeid.

70. Riigikontrolli arvates peaksid omavalitsused järelevalve raames kontrollima,

- kas kõik jäätmevaldajad on kogumisringi hõlmatud, kas neil on olemas kõik nõutavad liigiti kogumise konteinerid ja nad annavad jäätmed nõuetekohaselt üle;
- kas jäätmeid sorditakse;
- kas jäätmevedajad koguvad kokku nii palju jäätmeid, kui nad väidavad;
- kas jäätmevedajad koguvad jäätmeid liigiti ega sega juba liigiti kogutud jäätmeid ning
- kas jäätmed veetakse sinna, kuhu neid hanke järgi lubati vedada.

71. Audit näitas, et sellises ulatuses ei suuda enamik omavalitsusi järelevalvet teha.

72. Praegu tehakse paljudes omavalitsustes järelevalvet suuresti juhuslike vaatlustena või reageeritakse kaebustele, kuid süsteemset järelevalvet ei tehta. Riigikontrolli korraldatud küsitlus näitas, et järelevalve tegemisel peavad omavalitsused suurimaks takistuseks ametnike (89% vastanutest)

Keskkonnainspeksioon ei kontrolli piisavalt pakendijäätmete ringlussevõtjaid

ja raha vähesust (26%) ning oskuste puudust (15%). Järelevalve puudumine loob võimaluse metsaaluste risustamiseks, liigiti kogutavate jäätmete konteinerite koormamiseks muu prügiga, jäätmevedajate poolt jäätmeveo andmete moonutamiseks ja läbipaistmatuks hinnakujunduseks.

73. Jäätmete ringlussevõtu tagamisel on riigi ülesanne Keskkonnainspeksiooni kaudu kontrollida, kas jäätmete taaskasutajad ja ringlussevõtjad täidavad keskkonnanõudeid ning kas nad töötlevad jäätmeid sellises ulatuses, nagu nad riigile deklareerivad. Olulisim on kontrollida pakendijäätmete ringlussevõttu, sest riik peab olema kindel, et ringlusse võeti just pakendijäätmeid, mitte muid samast materjalist jäätmete liike.

74. Riigikontrolli analüüs näitas, et ka Keskkonnainspeksioon ei täida nõutud ulatuses talle pandud kohustust. Praegu seisneb riiklik järelevalve valdavalt jäätmekäitlejate esitatud aruande andmete ning samale ettevõttele antud keskkonnanõu tingimuste võrdlemises.

75. Riigikontrolli analüüsitud ligi 90 järelevalvejuhtumist ei olnud Keskkonnainspeksioon ühelgi juhul teinud objekti põhjalikku kontrolli, mille käigus oleks küsinud ja analüüsinud jäätmearuande andmete aluseks olevaid dokumente (saatekirjad, tootmisprotsessi sisendeid ja väljundeid puudutavad dokumendid/arved, tootesertifikaadid). Samuti ei olnud inspeksioon teinud materjalibilansi arvutusi, et veenduda, kas sisendites olev materjali kogus on kooskõlas toodetes ja tekkinud jäätmetes oleva materjali kogusega. Puudusid vaatlused jäätmete taaskasutuse ja ringlussevõtu toimingute üle. Inspeksioon ei olnud tuvastanud ettevõtte ladudes olevate jäätmete liike ja koguseid ega kontrollinud jooksvat arvepidamist jäätmete tekke ja käitluse üle.

76. Seetõttu ei ole riigil eelkõige pakendijäätmete puhul piisavat kindlust, kas jäätmete materjalina ringlussevõtjad on tegelikult käidelnud nimetatud jäätmeliike sellises koguses nagu väidetud ja kas jäätmetega on tegelikult tehtud ringlussevõtu toiminguid.²³

Omavalitsused ja riik peavad panustama koostööle

77. Riigikontrolli arvates peab olmejäätmete ringlussevõtu eesmärkide täitmiseks paranema omavalitsuste ja riigi koostöö. Kui omavalitsusel on võimalik otsustada korraldatud jäätmeveo hanke kaudu, milliseid jäätmeid liigiti kogutakse, kes hakkab jäätmeid vedama ning kuidas jäätmeid käidelda, on põhimõtteliselt võimalik omavalitsustel jälgida, et korraldatud jäätmeveo raames kogutud jäätmed jõuaksid ringlusse.

78. Samas eeldab see, et omavalitsused teevad omavahel senisest enam koostööd, sh korraldavad ka jäätmeveo ja -käitluse hankeid mitme omavalitsuse peale. See aitaks koondada teadmisi ning enamate inimestega saaks rohkem panustada ka järelevalvesse. Riigikontroll leiab, et omavalitsused peaksid looma koostöövormid, kus koostööpiirkonna suurus lähtuks jäätmeveo korraldamiseks optimaalsest inimeste arvust ning vedamise kaugustest. Nii jäätmevedu, vastavaid hankeid kui ka järelevalvet ja teavitamist korraldatakse seejuures piirkonnapõhiselt.

²³ Loe täpsemalt lisast B „Arvepidamine olmejäätmete üle ja jäätmekäitluse andmete õigsuse kontroll“.

Teadmiseks, et

rahvusvahelisest praktikast lähtuvalt võiks jäätmevedu korraldada ühiselt umbes 30 000 jäätmevaldaja peale.

Enam kui pool praegusest jäätmete ringlussevõttust toimub Eestist väljas

79. Riik peab Keskkonnainspektsiooni kaudu omalt poolt kontrollima, kuidas ja kus käideldakse taaskasutusorganisatsioonide kokkukogutavad pakendijäätmed ning kas ka muude jäätmete käitlemine toimub nõuetekohaselt ja deklareeritud mahus.

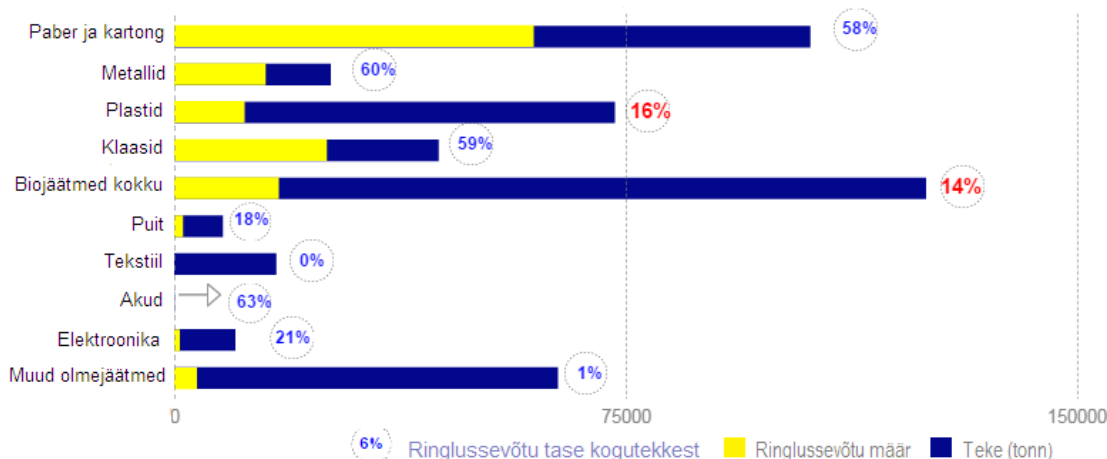
Lõppkäitlusvõimalused olmejäätmete ringlussevõtuks Eestis on kesised

80. Inimestelt ja ettevõtetelt kokku kogutud ja vajaduse korral eeltöötluste läbinud olmejäätmed peavad eelistatult jõudma materjalina ringlusse, ning kui see ei ole võimalik, siis tuleb need taaskasutada energia saamise eesmärgil või viimase võimalusena nõuetekohaselt ladestada.

81. Käitlemisega tegelevad jäätmekäitlusettevõtted, kes võivad muu hulgas jäätmeid eksportida.²⁴ Riigi roll on anda käitlemiseks lube ning ettevõtete tegevust kontrollides tagada, et jäätmed nõutud ulatuses ringlusse võetaks. Kuna osa jäätmeliikide (nt biojäätmete) ringlussevõtt on majanduslikult vähetasuv, peaks riik lõppkäitlusvõimaluste rajamist enam soosima. Seeläbi soodustatakse ka nende jäätmete liigiti kogumist.

82. Riigikontroll vaatas, kuidas riik on soodustanud erinevate lõppkäitlusvõimaluste arendamist ja rajamist Eestis ning kas see aitab kaasa olmejäätmete ringlussevõtule. 2015. aastal võeti ringlusse 29% olmejäätmetest (vt p 10). Suurimaks probleemiks on bio-, plasti-, puidu- ja tekstiilijäätmed, mille ringlussevõtu tase jääb alla 20% (vt joonis 12). Olmejäätmeid võib nagu mis tahes kaup ELis ja ka väljapoole ELi transportida. Kuna erinevate materjalide ringlussevõtu võimalused on Eestis piiratud, võtsid pool liigiti kogutud jäätmetest ringlusse Eesti ettevõtted ning pool jäätmetest eksportiti.

Joonis 12. Olmejäätmete teke (tonni) ja ringlussevõtt (osatähtsus tekkest %) 2015. aastal



Allikas: Riigikontroll KAURe andmete põhjal

Teadmiseks, et

Ühtekuuluvusfondi 2007.–2013. aasta rahastamisperioodil toetas riik lõppkäitlust meetme „Jäätmete kogumise, sortimise ja taaskasutusse suunamise arendamine” kaudu.

83. Riik on Keskkonnainvesteeringute Keskuse kaudu toetanud eri jäätmeliikide ringlussevõttu Eestis. Riigikontroll vaatas viit ettevõtet, kes on saanud toetust plasti-, paberi-, klaasi-, elektroonika- ja tekstiilijäätmete lõppkäitlemiseks. Projektide tulemusena valminud taristu ja soetatud seadmed on küll sihtotstarbelises kasutuses, kuid viiest vaadeldud ettevõttest on vaid üks saavutanud kavandatud jäätmevood ning töötab

²⁴ Eksportitud jäätmed arvatakse automaatselt ringlusse võetuks.

planeeritud võimsusel. Ettevõtete sõnul ei saada kätte piisavas koguses jäätmeid ning ka jäätmete puhtus jätab soovida.

Biojäätmeid ei käidelda

84. Keskkonnaministeeriumi ja SEI Tallinna ekspertide sõnul on riigil võimatu täita olmejäätmete ringlussevõtu eesmäärke, kui ei suudeta parandada eelkõige biojäätmete ringlussevõttu (vt joonis 12). Kuna biojäätmeid ei ole majanduslikult otstarbekas eksportida ega riigisisesele kaugemale transportida, peab neid käitlema võimalikult tekkekoha lähedal. Biojäätmete kompostimisel on takistuseks olnud käitluse suhteline kallidus ning eelkõige see, et nõudlus jäätmetest valmistatud komposti järele on väike. Üks perspektiivikas, kuid seni kasutamata biojäätmete käitlemise lahendus on toota biojäätmetest biogaasi. Ka biogaasi puhul on probleemiks tootmistehnoloogia kallidus, mistõttu vajab see toetusi.

Riik peaks soodustama jäätmete ringlussevõttu

85. Jäätmete ringlussevõtu soodustamiseks ei saa riik mõjutada teise toorme maailmaturu hindasid (mis motiveeriks jäätmekäitlejaid enam liigiti jäätmeid kokku koguma), kuid saab soodustada riigisisest jäätmete käitlemist moel, mis motiveeriks jäätmeid rohkem ringlusse võtma.

86. Näiteks on jäätmete ladestamise kõrge tasu (2015. aastal 29,84 euro/tonn) ja jäätmetest energia tootmine viinud ladestamise miinimumini. Samas ei ole see aidanud kaasa jäätmete ringlussevõtule, kuna segaolmejäätmete põletamine ja jäätmekütuse tootmine on tõenäoliselt odavam kui eri jäätmeliikide materjalina ringlusse võtmine.

87. Tõsisemalt tuleb kaaluda biojäätmete kogumise, käitlemise ja käitlussaaduste (sh komposti, biogaasi) kasutamise edendamist (nt haljastuses) ja toetamist, mis looks Eestis tegutsevatele ettevõtetele majandustegevuse võimalusi.

Riik on probleemid välja selgitanud, kuid lahendused pole jäätmekavas kirjas

88. Eelnevates peatükkides kirjeldatud probleemide kokkuvõtteks on kohalike omavalitsuste poolt liigiti kogumise vähese initsiatiivi ning riigi toe puudumise tulemuseks see, et vähem tasuvamad jäätmeliigid jäävad piisavas ulatuses ringlusse võtmata. Olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvu ei suuda riik tõenäoliselt täita (2020. aasta eesmärk on 50%, 2015. aastaks saavutatud tase on 29%), sest seni on pööratud enam tähelepanu ladestatavate jäätmete vähendamisele, mis on saavutatud tänu jäätmepõletustehasele ja jäätmekütuse tootjatele. Viimased ei lähe aga arvesse jäätmete ringlussevõttuna.

89. Ei ole näha, et lähiajal kasvaks selliste materjalide ringlussevõtt, mis ei ole majanduslikult tulutoovad. Samas ei ole ilma plasti ja biolagunevate jäätmete oluliselt suurema ringlussevõttu võimalik Eestil sihtarve täita. Kuna inimesed ei sordi jäätmeid piisavalt, põletatakse osa jäätmeid, mida peaks ringlusse võtma, või kasutatakse neid põletamiseks mõeldud jäätmekütuse valmistamiseks.

90. Riigikontrolli kirjeldatud probleemid on enamasti keskkonnaministrile teada: riigi jäätmekavas 2014–2020 on nähtud probleeme nii jäätmetekke vältimisel, jäätmete liigiti kogumisel, jäätmealases teavituses, jäätmete ringlussevõtu võimalustes kui ka

jäätmevaldkonna järelevalves. Samas pole Riigikontrolli hinnangul ministri kavandatud lahendused piisavalt konkreetsed.

91. Jäätmekava ning ka selle rakenduskava tegevustes on üldsõnaliselt kirjeldatud, et probleeme aitaks lahendada näiteks liigiti kogutavate jäätmete kogumisvõrgustiku optimeerimine, biolagunevatele jäätmetele kogumisvõrgu loomine, jäätmete ringlussevõttuga tegelevate ettevõtete tegevuse toetamine, järelevalve tõhustamine. Samas ei selgu kavast, kes ja mida peaks tegema ning kust selleks raha saadakse. Keskkonnaministeerium näeb eesmärkide saavutamisel olulist rolli omavalitsustel, kuid viimastel puudub tahe või võimekus neile pandud tegevusi ellu viia.

92. Riigikontrolli soovitus riigihalduse ministrile ja

keskkonnaministrile: soodustada omavalitsuste koostööststruktuuride teket selleks, et tugevdada omavalitsuste võimekust jäätmemajanduse korraldamisel. Riigilt ei peaks rahalist toetust saama mitte üksikud omavalitsused, vaid toetada tuleks optimaalse suurusega koostööüksusi. Riigi rahalise toe tingimuseks peab olema, et korraldatud jäätmevedu toimib kõigis omavalitsustes (sh ka väiksemates kui 1500 elanikku) ning jäätmeveo raames pannakse elanikele lisaks segaolmejäätmete konteineritele välja vähemalt ka paberi- ja kartongijäätmete ning linnalistes asulates ka biojäätmete konteinerid. Soodustada võiks ka pakendijäätmete konteinerite lisamist korraldatud jäätmeveo konteinerite kõrvale. Koostööüksused peaksid korraldama oma piirkonnas

- ühise jäätmekava koostamise selliselt, et seda ei peaks kinnitama iga üksik valla- või linnavolikogu;
- arvestuse pidamise jäätmevaldajate, tekkivate jäätmekoguste ja muu jäätmevaldkonna koordineerimiseks vajaliku info üle;
- elanike teavitamist jäätmete kogumise ja sortimise teemal;
- korraldatud jäätmeveo hangete läbiviimise;
- jäätmevaldajate ning jäätmekäitlejate üle järelevalve tegemise.
- koostööüksuse halduskulusid peab olema võimalik katta jäätmevaldajatelt kogutavast rahast.

Riigihalduse ministri vastus: Riigihalduse ministrile esitatud soovitusele vastuseks selgitame, et Riigikogu menetluses olevas jäätmeseaduse ja keskkonnatasude seaduse muutmise seaduse (257 SE) eelnõus on jäätmemajanduse toetuse andmine kavandatud kohalikele omavalitsustele (edaspidi KOV) kindla põhjusega. Toetusraha suunamine otse koostöötasandile võtab KOVidelt nõudlikkuse, huvi ja vastutuse raha tulemusliku kasutamise suhtes. KOVi koostöötasandi otse rahastamine riigieelarvest hägustab vastutust ülesande täitmisel – ei ole selge kas tulemuse eest vastutab riigieelarvest raha saanud koostöötasand, kellele ei ole seadus ülesannet pannud, või seaduses ülesande täitjaks määratud KOV. Toetusraha saamisel otsustab KOV, kas täidab ülesannet ise või ostab ülesande täitmise sisse näiteks koostöötasandilt. See loob eelduse, et KOV tunneb aktiivselt huvi eesmärkide täitmise ja raha kulutamise vastu.

Haldusreformi tulemusena on enamik KOVe eeldatavasti üle 5000 elanikuga ning sellistes KOVides saab kogu territoorium olema hõlmatud korraldatud jäätmeveoga. Kohustusliku korraldatud jäätmeveo künnise 1500 elanikku kaotamise vajadus langeb ära.

Oleme seisukohal, et KOVide otsustuspädevusse võiks jääda korraldatud jäätmeveo raames jäätmevaldajatelt kohustuslikult liigiti kogutava prügi sortimendi (nt eraldi konteinerid paberile/kartongile ja biojäätmetele) kehtestamine.

Jäätmekavaga määratleb KOVi jäätmemajanduse arengusuunad. Kuna jäätmemajandus on KOVide ülesanne ja ressurss on nende käes, saavad kava kinnitada ainult volikogud. Koostöötasandi kinnitatud jäätmekaval puuduks õiguslik ja praktiline tähendus, sest ta ei saa mõjutada selle täitmist.

Jäätmevaldajate ja –käitlejate üle järelevalve teostamine on haldusülesanne, mida ei saa delegeerida KOVide ühiselt moodustatud sihtasutusele või MTÜ-le. Oleme ette valmistamas seaduse muudatust ühisasutuste moodustamise võimaldamiseks. Avaliku võimu volitustega ühisasutus võib täita KOVide nimel järelevalve ülesannet.

Mõistetamatuks jääb, kuidas Riigikontroll näeb koostöötasandi rahastamist jäätmevaldajatelt kogutavast rahast. See tähendaks jäätmevaldajatele veohinna tõusu ja riigile suurt halduskoormust veofirmadelt raha kokkukogumisel ja koostöötasandile edasiandmisel.

Märgime, et 2017. a riigieelarves on kavandatud 2,2 mln eurot jäätmemajanduse toetamiseks, mille eesmärk on liigiti kogumise ergutamine. Sellise rahastamise skeemiga kaasnev bürokraatia on minimaalne.

Keskkonnaministri vastus: Nõustume, et omavalitsuste koostööstruktuurid tugevdaksid omavalitsuste võimekust jäätmemajanduse korraldamisel. Analüüsime ettepanekut. Meile teadaolevalt on väljatöötamisel seaduste muutmise seaduse eelnõu, milles on kavandatud omavalitsusüksuste ühisametite ja ühisasutuste regulatsiooni olulist muutmist. Jäätmevaldkonda nähakse ühisasutuse ülesandena.

Siinkohal märgime, et oleme suunanud omavalitsusi koostööle ning koostöö on ja on olnud SA-st Keskkonnainvesteeringute Keskus üheks toetuse saamise tingimuseks. Oleme nimetatud toetuse andmise tingimust säilitanud sõltumata omavalitsuste tugevale vastuseisule ning korduvatele pöördumistele koostöö tingimused toetuse saamiseks ära kaotada.

93. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile:

- Algatada jäätmeseaduse muutmine eesmärgiga määrata kindlaks riigi ning omavalitsuste vastutuse jagunemine jäätmete taaskasutamise ja ringlussevõtu eesmärkide täitmise eest. Ringlussevõtu eesmärgi täitmise peaks tagama riik koos omavalitsustega, sest näiteks plastijäätmete sihtarvu täitmise võtmeks on taaskasutusorganisatsioonid, kelle tegevust suunab riik. Omavalitsuste peamine panus peaks olema liigiti kogumise korraldamine ja järelevalve ning sihtarvude täitmist saaks

mõjutada selle kaudu, et korraldatud jäätmeveo hankes seab omavalitsus tingimuseks, et hanke võitja tagab nõutud ulatuses jäätmete ringlussevõtu või alternatiivina korraldab käitlemise ise. Omavalitsus kontrollib, kas vedaja viis nõutud koguses jäätmeid ringlussevõtuga tegelevale käitlejale, ning riik kontrollib Keskkonnainspeksiooni kaudu, kas need jäätmed ka tegelikult käideldi.

- Algatada jäätmetekke vältimise programmi ülevaatamine ja täiendamine eesmärgiga täpsustada jäätmetekke vältimise tegevuste eest riigi tasandil vastutajad ning määrata kindlaks mõõdikud, mille abil hinnata programmi täitmise edukust.
- Analüüsida SA Keskkonnainvesteeringute Keskus poolt keskkonnateadlikkuse programmi kaudu jäätmete sortimisele suunatud projektide mõju ning vastavust jäätmekava eesmärkidele, et aidata kaasa venekeelsete elanike ja noorte teadlikkuse parandamisele jäätmete liigiti kogumisel; ning kohandada analüüsi tulemusel keskkonnateadlikkuse programmist makstavate toetuste tingimusi muu hulgas selliselt, et eelistus oleks venekeelsele elanikkonnale ning noortele suunatud projektidel.
- Algatada õigusakti muutmine eesmärgiga määrata kindlaks minimaalne info, mis peab jäätmevaldajate registris kajastuma. See aitaks kaasa omavalitsuste jäätmevaldajate registrites sisalduvate andmete ühtlustamisele ning tagaks seeläbi ka riigi tasandil kogutava statistika parema kvaliteedi.
- Analüüsida koostöös kohalike omavalitsustega, erasektoriga ning SAga Keskkonnainvesteeringute Keskus, kas muutunud käitlusturu tingimustes on omavalitsuste rajatud ümberlaadimisjaamasid jäätmeveo logistika optimeerimise eesmärgil otstarbekas pidada. See aitaks kaasa üle-eestilise jäätmete kogumise taristu korrastamisele. Kui selgub, et mõnedesse jaamadesse rajatud seadmed tõenäoliselt ka tulevikus oma planeeritud võimsustel kasutust ei leia, siis aidata omavalitsustel leida jaamadele alternatiivseid kasutusvõimalusi jäätmete käitlemiseks.
- Uuendada jäätmearuandluse infosüsteemi ning luua sidusus teiste vajalike infosüsteemidega (keskkonnalubade infosüsteem, äriregister, pakendiregister jt) selleks, et jäätmearuannete kontrollimine muuta kiiremaks. Uuendatud infosüsteem peab võimaldama kasutajatel muu hulgas mugavalt ja vähese ajakuluga teha automaatseid kontrollitoiminguid, kasutada eeltäidetud aruandeid. Lisaks tuleb teha jäätmearuandluse infosüsteemis muudatusi, et Excelis esitatud aruannete importimine oleks kiirem ja nõuaks vähem lisatööd.
- Algatada riikliku taaskasutustõendite registri loomine, selleks et parandada pakendite turuletoomise ja pakendijäätmete taaskasutamise ning ringlussevõtu andmete usaldusväärsust ja saada parem ülevaade tegelikust jäätmete ringlussevõtust. Registris peaks olema võimalik operatiivselt vaadata väljastatud

taaskasutustõendite hulka ja vajaduse korral võrrelda neid ettevõtte poolt taaskasutusse saadetud jäätmete kogustega.

- Algatada riikliku pakendiregistri põhimääruse muudatus ja kehtestada nõue, et pakendiregistrile tuleb esitada andmed kord kvartalis.
- Soodustada biojäätmetest valmistatud kompostile kasutusvõimaluste leidmist, näiteks võiks haljastusega seotud tööde hangetes või haljastuse korraldamisel seada kriteeriumiks kasutada biojäätmetest valmistatud komposti.

Keskkonnaministri vastus:

- Nõustume, et jäätmete ringlussevõtu eesmärgi täitmise peab tagama riik koos omavalitsustega. Keskkonnaseadustiku jäätmeseaduse eelnõus on osaliselt ettepanekuga juba arvestatud. Nimetatud eelnõus on regulatsioon, mille kohaselt peab omavalitsus, määrares korraldatud jäätmeveo hankes konkreetse jäätmekäitluskoha, eelnevalt korraldama hange jäätmekäitluskoha leidmiseks.
- Analüüsimine vajadust alata jäätmetekke vältimise programmi ülevaatamine.
- Analüüsimine, kuidas suunata edaspidi SA Keskkonnainvesteeringute Keskus keskkonnateadlikkuse programmi vahendeid sihitumalt just venekeelse elanikkonna käitumisharjumuste parandamisele jäätmete liigiti kogumisel. Samuti noorte seas jäätmete sortimise harjumuse kujundamisele ja jäätmete liigiti kogumise mõttekuse selgitamisele.
- Keskkonnaseadustiku jäätmeseaduse eelnõus on sätestatud minimaalne info, mis peab kohaliku omavalitsuse jäätmevaldajate registris kajastuma. Nimetatud eelnõu on käesoleval hetkel Justiitsministeeriumis kooskõlastusel.
- Oleme arvamisel, et omavalitsuste rajatud ümberlaadimisjaamad on kujunemas juba jäätmekäitluskeskusteks, kus lisaks olmejäätmete ümberlaadimisele tegeletakse ka paljude muude jäätmete käitlemisega ning vastavate teenuste pakkumisega. Keskkonnaseadustiku jäätmeseaduse eelnõus on regulatsioon, millega antakse võimalus omavalitsusüksusel korraldada olmejäätmete vedu nn kahetasandilisena ehk leida jäätmekäitluskoht ning siis jäätmevedaja, kes peab viima jäätmed eelnevalt hankega leitud jäätmekäitluskohta. Jäätmekäitluskoha hange võib sisalda ka ümberlaadimisteenust ning Riigikohtu halduskolleegiumi kohtuotsus (3-3-1-68-14) annab võimaluse eelistada omavalitsuste avalike vahenditega kaasamisega loodud taristut, lähtudes avaliku raha otstarbeka kasutamise põhimõttest. Eeltoodu peaks looma võimaluse taristut maksimaalset kasutada.
- Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas on käimas uue infosüsteemi arendamise projekt, millega luuakse terviklik keskkonnalubade ja aruannete infosüsteem, mis võimaldab lubade menetlemist ja avalikustamist ning aruannete esitamist.

Kui kiiresti infosüsteem valmib, sõltub suuresti ressursside olemasolust.

- Aastal 2015 käivitus arendusprojekt probleemtooteregistri ja pakendiregistri uue versiooni arendamiseks, milles on planeeritud arendusena pakendijäätmete taaskasutamise elektroonilise tõendi esitamine registrisse ning esitajaks on jäätmekäitleja, kes tegelikult pakendijäätmed Eestis taaskasutusse, sh ringlusse võtab või jäätmekäitleja, kes veab välja pakendijäätmeid Eestist taaskasutuse, sh ringlussevõtu eesmärgil. Antud arendus loob võimaluse operatiivseks tõendite väljastamise jälgimiseks ja järelevalve tegemiseks. Arendusprojekti pakendiregistri osa lõpetamine on planeeritud 2017. aasta teise poolde.
- Pakendiregistri põhimääruse muutmine on planeeritud järgmiseks aastaks. Eelmises punktis nimetatud arendustööde käigus on arutluse all olnud ka andmete esitamise sageduse muutmine kvartalipõhiseks ja kavandatavates muudatustes sellega arvestatakse.
- Keskkonnaministeeriumi korraldatud hanked on eeltoodud probleemi osas piiratud mõju ulatusega, kuna meie korraldatud hangete osakaal, mis oleks seotud haljastustöödega, on väike. Kuid siinkohal märgime, et vastavasisulise märgukirja teeme Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, kelle valitsemisalasse kuulub Maanteeamet. Leiame, et antud ettepanek tuleb tõstatada roheliste riigihangete arendamise raamistikus.

94. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile, Keskkonnaameti peadirektorile, Keskkonnaagentuuri direktorile ja

Keskkonnainspeksiooni peadirektorile: tagada, et jäätmeandmete kontrolliga ja jäätmekäitlejate tegevuse järelevalvega tegelevad riigiasutused kontrollivad põhjalikult jäätmekäitlejate esitatud jäätmeandmeid ning teevad sisulist järelevalve jäätmekäitlejate tegevuse üle. See võimaldab saada kindluse jäätmetatistika õigsuses ja selle põhjal tehtavate otsuste põhjendatuses. Kontrolli ja järelevalve tugevdamine hõlmab järgmisi tegevusi:

- Kontrolli ja järelevalvega seotud tegevuste dubleerimise vältimiseks tuleb Keskkonnaametil, Keskkonnaagentuuril ja Keskkonnainspeksioonil üle vaadata omavaheline ülesannete jaotus ning parandada töökorraldust. Andmete õigsuse ja aruannetes olevate andmete keskkonnaloa tingimustele vastavuse kontrolli eest peab vastutama üks asutus (Keskkonnaamet). Üks asutus vastutab andmete töötlemise, analüüsi ja esitamise eest (Keskkonnaagentuur) ning üks asutus vastutab jäätmekäitlejate (vedajad, jäätmete ringlussevõtjad) tegevuse järelevalve eest.
- Keskkonnaameti kontroll jäätmearuannete andmete üle peab muutuma põhjalikumaks ja puudutama kõiki aruannete esitajaid. See hõlmab muu hulgas andmete võrdlemist loa tingimustega, ettevõtete jäätmekäitluse andmete analüüsimist (aeGRIDade koostamine, et selgitada võimalikke eksimusi või rikkumisi), andmete erinevuse põhjuste selgitamine jäätmete üleandja ja jäätmete vastuvõtja aruannetes.

- Keskkonnainspeksiooni kontroll jäätmekäitlejate, sh jäätmete ringlussevõtjate üle peab muutuma riskipõhisemaks ja sisulisemaks. Aruande andmete ja loa tingimuste vastavuse kontroll peab jääma Keskkonnaameti ülesandeks. Keskkonnainspeksioon peab kontrollima, kas ettevõtte tegevus vastas aruandes toodud andmetele (käideldud jäätmete liigid, kogused ja käitlustoimingud), samuti seda, kas reaalne tegevus vastab loas toodud tingimustele. Sisulise kontrolli puhul on vaja kontrollida ka algandmeid (saatekirjad, tootesertifikaadid, taaskasutustõendid). Samuti tähendab see pisteliste kontrollide tegemist.

Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaameti, Keskkonnaagentuuri ja Keskkonnainspeksiooni ülesanded tulenevad õigusaktidest, sh asutuste põhimäärustest ning oleme arvamisel, et dubleerimist ei ole. Keskkonnaamet vastutab aruannetes olevate andmete keskkonnaloa tingimustele vastavuse kontrolli eest. Keskkonnaagentuur vastutab andmete töötlemise ja analüüsi eest ning Keskkonnainspeksioon vastutab jäätmekäitlejate tegevuse järelevalve eest.

Uue loodava keskkonnaloade ja aruannete infosüsteemiga parendame ka kontrollivõimekust jäätmearuannete andmete üle.

Siinkohal saame märkida, et meile teadaolevalt on Keskkonnainspeksiooni kontroll jäätmekäitlejate (v.a jäätmeseaduse § 119² lõike 2 osas) üle riskipõhine.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: Nõustume, et aruannetes olevate andmete keskkonnaloa tingimustele vastavuse kontrolli eest peab vastutama Keskkonnaamet. Keskkonnaamet on seisukohal, et õigete andmete esitamise kohustus lasub eelkõige ettevõtjatel.

Käesolevaks ajaks on toimunud Keskkonnaameti ja Keskkonnainspeksiooni koostamine, mille käigus täpsustati jäätmearuannete esitamise ja kontrolliga seotud asutustevahelisi protseduure.

Samuti on arutatud jäätmearuandluse parandamise võimalusi Eesti Jäätmekäitlejate Liiduga ja lepitud kokku, et uue jäätmearuandluse infosüsteemi rajamisel KOTKAS-projekti raames tehakse koostööd. Samas on erinevad osapooled jõudmas ka järeldusele, et jäätmearuandluse sellisel kujul säilitamine pisikeste parendustega ei pruugi anda pikemas perspektiivis tulemust.

Andmete 100% kontroll tänaste andmemahtude, kasutatavate infosüsteemide funktsionaalsuse ja koosseisu juures pole võimalik ja mõistlik (aegridade koostamine on võimalik, kuid väga töömahukas ja eeldab eraldi andmepäringute tegemist). Näiteks 2016. aastal esitati ca 1800 aruannet. Sellisel juhul tuleb ühel ametnikul sisestada ja kontrollida ligikaudu 170 aruannet tavapärase töökoormuse kõrvalt. Keskmiselt on ühel jäätmespetsialistil igapäevaselt menetluses 12 tööülesannet (nt jäätmeloa taotlus, registreeringu taotlus, kaevandamisjäätmekava, KOVi jäätmekava, jäätmehoolduseeskiri, hankedokumendid, sadamakava, kompleksloa taotlused). Lisaks langetavad kontrollimise kvaliteeti infosüsteemide puudused (automaatkontrollide puudumine jms), mille

tõttu tuleb teha palju „käsitööd“. Põhjalikumalt on võimalik kontrollida prioriteetseid ettevõtteid ning jäätmeliike.

Nagu eelnevalt välja tõime, võrdleb Keskkonnaamet aruandeid loaga ka praegu. Aruandes toodud andmete kontrollil keskendutakse prioriteetsetele jäätmeliikidele ja käitistele (aruandluse kontrollimise prioriteetid määratakse kooskõlas valdkonna prioriteetidega iga aasta algul). Kontrollimise kvaliteeti saab tõsta eelkõige infosüsteemi arendamisega või uue loomisega, kuna olemasoleva tööjõuga põhjalikumat kontrolli ei ole võimalik teostada. Kuna väga palju sõltub ettevõtete esitatavate algandmete kvaliteedist, siis infosüsteemi kaasajastamisel teeme koostööd jäätmekäitlejatega. Pikemas perspektiivis näeme vajadust muuta jäätmearuandluse põhimõtteid.

Keskkonnaagentuuri direktori vastus: Üldjoontes nõustume Riigikontrolliga meid puudutavate soovitude ja rakendatavate abinõude osas.

Keskkonnainspektsiooni peadirektori vastus: Nõustume tehtud soovitusel ja kinnitame, et riskipõhisus ja sisulisus on KKI jaoks äärmiselt olulised põhimõtted järelevalve planeerimisel. Kinnitame, et lähtume järjepidevalt viidatud põhimõtetest ning püüame olemasoleva piiratud ressursi raames leida parimaid võimalikke lahendusi. Kavatsime täiustada riskihindamise põhimõtteid, ajakohastada ja enamal määral rakendada kontrolli teostamise valdkondlikke juhendeid, täiustada kvaliteedikontrolli süsteemi. Märgime, et niinimetatud „auditilaadsete“ kontrollide rohkemal määral läbiviimiseks vajame täiendavaid ressursse. Selliseid kontrole tuleks läbi viia alati, kui on piisava tõenäosusega tuvastatud jäätmete mittenõuetekohane käitlemine. Täiendavaid ressursse rakendamata jääb auditilaadsete kontrollide osakaal tavakontrollide koguarvust tõenäoliselt jätkuvalt ebaproportsionaalselt väikeseks. Ressursside ümberpaigutamine asutuse sees saab aga paratamatult toimuda vaid mõne teise valdkonna arvelt ja seda tuleb hoolikalt kaaluda. Mis puutub pisteliste kontrollide teostamisse, siis nendega kavatsime jätkata sarnaselt senise praktikaga. Tagame reageerimise kaebustele ning regulaarsete kontrollide ja reidide läbiviimise erinevate jäätmekäitlejate juures.

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli
kohaliku omavalitsuse auditi
osakonna peakontrolör

Tarmo Olgo
tulemusauditi osakonna
peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ning keskkonnaministri, riigihalduse ministri, Keskkonnaameti peadirektori, Keskkonnaagentuuri direktori ja Keskkonnainspeksiooni peadirektori vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal keskkonnaministrile, regionaalhalduse ministrile, Keskkonnaameti peadirektorile, Keskkonnaagentuuri direktorile ja Keskkonnainspeksiooni peadirektorile mitmeid soovitusi. Auditeeritud saatsid ajavahemikul 17.10–01.11.2016 oma vastused Riigikontrolli soovitustele.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Keskkonnaameti peadirektor: Jagatud soovitused olid asjakohased ning saame neid edaspidi arvestada ning kasutada töö paremal korraldamisel.

Esitame alljärgnevalt kommentaarid auditi eelnõu punktidele.

Lisa C lk 5–6: Hiiu- ja Lääne-Virumaal on eraettevõtte rajanud olemasoleva käitlusjaama lähedale oma käitlusjaama. Nendele objektidele on loa andnud Keskkonnaamet. Riigikontrolli hinnangul oleks Keskkonnaamet pidanud hindama, kas konkureeriva objekti rajamine omavalitsuse vahetähtsusele on põhjendatud ning vajalik.

Jäätmeala andmisel ei saa Keskkonnaamet hinnata, kas eraettevõtte rajatava konkureeriva jäätmekäitluskoha rajamine omavalitsuse jäätmekäitluskoha kõrval on põhjendatud ja vajalik. Keskkonnaamet hindab eelkõige, kas jäätmekäitluskoht vastab keskkonnanõuetele (keeldumiseks peavad olema täidetud jäätmeseaduse § 83 toodud alused). Juhul kui õigusaktist tulenevaid keeldumise aluseid ei ole, ei saa Keskkonnaamet loa andmisest ka keelduda.

Keskkonnaagentuuri direktor: Üldjoontes nõustume Riigikontrolliga meid puudutavate soovituste ja rakendatavate abinõude osas.

Lisa B „Arvepidamine olmejäätmete üle ja jäätmekäitluse andmete õigsuse kontroll“, lk 5: *Kohalike omavalitsuste jäätmetekke andmetes esineb seletamatult suuri muutusi* – selle teema selgituseks: jäätmevedaja korrektne aruanne, kus veetud jäätmed kajastuksid omavalitsuste lõikes, on jäätmeandmebaasi alus. Kui omavalitsuses on korraldatud olmejäätmekogude, kuid vedaja ei näita aruandes omavalitsusest jäätmete saamist, näitab seda juhuslikult või jäätmekoguseid ebareaalselt väikesena, pannes jäätmed hoopis teise omavalitsuse arvele, siis peaks see tekitama küsimust ennekoike omavalitsuses ning vedajal tuleks anda selgitust. Praegu võib vedaja jäätmekoguseid omavalitsustes kajastada suvaliselt, ja kuna omavalitsusel puudub otsene ja püsiv huvi tema enda õigesti kajastatud andmete osas, siis võivadki ebakõlad ning kõikumised omavalitsuste andmetesse jääda.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
Omavalitsuste koostöö edendamine 92. Riigikontrolli soovitus riigihalduse ministrile ja keskkonnaministrile: soodustada omavalitsuste koostööstruktuuride teket selleks, et tugevdada omavalitsuste võimekust jäätmemajanduse korraldamisel. Riigilt ei peaks rahalist toetust saama mitte üksikud omavalitsused, vaid toetada tuleks optimaalse suurusega koostööküsi. Riigi rahalise toe tingimuseks peab olema, et korraldatud jäätmevedu toimib kõigis omavalitsustes (sh ka väiksemates kui 1500 elanikku) ning jäätmeveo raames pannakse elanikele lisaks segaolmejäätmete konteineritele välja vähemalt ka paberi- ja kartongijäätmete ning linnalistes asulates ka biojäätmekonteinerid. Soodustada võiks ka pakendijäätmekonteinerite lisamist korraldatud jäätmeveo konteinerite kõrval. Koostööküsi peaksid korraldama oma piirkonnas - ühise jäätmekava koostamise sellisel, et seda ei peaks kinnitama iga üksik valla- või linnavolikogu; - arvestuse pidamise jäätmevaldajate, tekkivate jäätmekoguste ja muu jäätmevaldkonna koordineerimiseks vajaliku info üle; - elanike teavitamist jäätmete kogumise ja	Riigihalduse ministri vastus: Riigihalduse ministrile esitatud soovitusel vastuseks selgitame, et Riigikogu menetluses olevas jäätmeseaduse ja keskkonnatasude seaduse muutmise seaduse (257 SE) eelnõus on jäätmemajanduse toetuse andmine kavandatud kohalikele omavalitsustele (edaspidi KOV) kindla põhjusega. Toetusraha suunamine otse koostöötasandile võtab KOVidelt nõudlikkuse, huvi ja vastutuse raha tulemusliku kasutamise suhtes. KOV koostöötasandi otse rahastamine riigieelarvest hägustab vastutust ülesande täitmisel – ei ole selge kas tulemuse eest vastutab riigieelarvest raha saanud koostöötasand, kellele ei ole seadus ülesannet pannud, või seaduses ülesande täitjaks määratud KOV. Toetusraha saamisel otsustab KOV, kas täidab ülesannet ise või ostab ülesande täitmise sisse näiteks koostöötasandilt. See loob eelduse, et KOV tunneb aktiivselt huvi eesmärkide täitmise ja raha kulutamise vastu. Haldusreformi tulemusena on enamik KOVe eeldatavasti üle 5000 elanikuga ning sellistes KOVides saab kogu territoorium olema hõlmatud korraldatud jäätmeveoga. Kohustusliku korraldatud jäätmeveo künnise 1500 elanikku kaotamise vajadus langeb ära. Oleme seisukohal, et KOVide otsustuspädevusse võiks jääda korraldatud jäätmeveo raames jäätmevaldajalt kohustuslikult liigiti kogutava prügi sortimendi (nt eraldi konteinerid paberile/kartongile ja biojäätmekonteineritele) kehtestamine. Jäätmekavaga määratleb KOV jäätmemajanduse arengusuunad. Kuna jäätmemajandus on KOVide ülesanne ja ressursid on nende käes, saavad kava kinnitada ainult volikogud. Koostöötasandi kinnitatud jäätmekaval puuduks õiguslik ja praktiline tähendus, sest ta ei saa mõjutada selle täitmist. Jäätmevaldajate ja -käitlejate üle järelevalve teostamine on haldusülesanne, mida ei saa delegeerida KOVide ühiselt moodustatud sihtasutusele või MTÜ-le. Oleme ette valmistamas seaduse muudatust ühisasutuste moodustamise

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
sortimise teemal; - korraldatud jäätmeveo hangete läbiviimise; - jäätmevaldajate ning jäätmekäitlejate üle järelevalve tegemise. - Koostööksuse halduskuludid peab olema võimalik katta jäätmevaldajalt kogutavast rahast.	võimaldamiseks. Avaliku võimu volitustega ühisasutus võib täita KOVide nimel järelevalve ülesannet. Mõistetamatuks jääb, kuidas Riigikontroll näeb koostöötasandi rahastamist jäätmevaldajalt kogutavast rahast. See tähendaks jäätmevaldajatele veohinna tõusu ja riigile suurt halduskoormust veofirmadelt raha kokkukogumisel ja koostöötasandile edasiandmisel. Märgime, et 2017. a riigieelarves on kavandatud 2,2 mln eurot jäätmemajanduse toetamiseks, mille eesmärk on liigiti kogumise ergutamine. Sellise rahastamise skeemiga kaasnev bürokraatia on minimaalne. Keskkonnaministri vastus: Nõustume, et omavalitsuste koostööststruktuurid tugevdaksid omavalitsuste võimekust jäätmemajanduse korraldamisel. Analüüsi ettepanekut. Meile teadaolevalt on väljatöötamisel seaduse muutmise seaduse eelnõu, milles on kavandatud omavalitsusüksuste ühisametite ja ühisasutuste regulatsiooni olulist muutmist. Jäätmevaldkonda nähakse ühisasutuse ülesandena. Siinkohal märgime, et oleme suunanud omavalitsusi koostööle ning koostöö on ja on olnud SA-st Keskkonnainvesteeringute Keskus üheks toetuse saamise tingimuseks. Oleme nimetatud toetuse andmise tingimust säilitanud sõltumata omavalitsuste tugevale vastuseisule ning korduvatele pöördumistele koostöö tingimused toetuse saamiseks ära kaotada.
Jäätmehoolduse valdkonna arendamine 93. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: - Algatada jäätmeveo seaduse muutmise eesmärgiga määrata kindlaks riigi ning omavalitsuste vastutuse jagunemine jäätmete taaskasutamise ja ringlussevõtu eesmärkide täitmise eest. Ringlussevõtu eesmärgi täitmise peaks tagama riik koos omavalitsustega, sest näiteks plastijäätmete sihtarvu täitmise võtmeks on taaskasutusorganisatsioonid, kelle tegevust suunab riik. Omavalitsuste peamine panus peaks olema liigiti kogumise korraldamine ja järelevalve ning sihtarvude täitmist saaks mõjutada selle kaudu, et korraldatud jäätmeveo hankes seab omavalitsus tingimuseks, et hanke võitja tagab nõutud ulatuses jäätmete ringlussevõtu või alternatiivina korraldab käitlemise ise. Omavalitsus kontrollib, kas vedaja viis nõutud koguses jäätmeid ringlussevõtu tegelevale käitlejale, ning riik kontrollib Keskkonnainspektsiooni kaudu, kas need jäätmed ka tegelikult käideldi. - Algatada jäätmetekke vältimise programmi ülevaatamine ja täiendamine eesmärgiga täpsustada jäätmetekke vältimise tegevuste eest riigi tasandil vastutajad ning määrata kindlaks mõõdikud, mille abil hinnata programmi täitmise edukust. - Analüüsida SA Keskkonnainvesteeringute Keskus poolt keskkonnateadlikkuse programmi kaudu jäätmete sortimisele suunatud projektide mõju ning vastavust jäätmekava eesmärkidele, et aidata kaasa venekeelsete elanike ja noorte teadlikkuse parandamisele jäätmete liigiti kogumisel; ning kohandada analüüsi tulemusel keskkonnateadlikkuse programmist makstavate toetuste tingimusi muu hulgas selliselt, et eelistus oleks venekeelsele elanikkonnale ning noortele suunatud projektidel. - Algatada õigusakti muutmise eesmärgiga	Keskkonnaministri vastus: - Nõustume, et jäätmete ringlussevõtu eesmärgi täitmise peab tagama riik koos omavalitsustega. Keskkonnaseadustiku jäätmeveo eelnõus on osaliselt ettepanekuga juba arvestatud. Nimetatud eelnõus on regulatsioon, mille kohaselt peab omavalitsus, määrates korraldatud jäätmeveo hankes konkreetse jäätmekäitluskoha, eelnevalt korraldama hange jäätmekäitluskoha leidmiseks. - Analüüsime vajadust algatada jäätmetekke vältimise programmi ülevaatamine. - Analüüsime, kuidas suunata edaspidi SA Keskkonnainvesteeringute Keskus keskkonnateadlikkuse programmi vahendeid sihitumalt just venekeelse elanikkonna käitumisharjumuste parandamisele jäätmete liigiti kogumisel. Samuti noorte seas jäätmete sortimise harjumuse kujundamisele ja jäätmete liigiti kogumise mõttekuse selgitamisele. - Keskkonnaseadustiku jäätmeveo eelnõus on sätestatud minimaalne info, mis peab kohaliku omavalitsuse jäätmevaldajate registris kajastuma. Nimetatud eelnõu on käesoleval hetkel Justiitsministeeriumis kooskõlastusel. - Oleme arvamisel, et omavalitsuste rajatud ümberlaadimisjaamad on kujunemas juba jäätmekäitluskusteks, kus lisaks olmejäätmete ümberlaadimisele tegeletakse ka paljude muude jäätmete käitlemisega ning vastavate teenuste pakkumisega. Keskkonnaseadustiku jäätmeveo eelnõus on regulatsioon, millega antakse võimalus omavalitsusüksusel korraldada olmejäätmete vedu nn kahetasandilisena ehk leida jäätmekäitluskohad ning siis jäätmevedaja, kes peab viima jäätmed eelnevalt hankega leitud jäätmekäitluskohale. Jäätmekäitluskoha hange võib sisaldada ka ümberlaadimisteenust ning Riigikohtu halduskolleegiumi kohtuotsus (3-3-1-68-14) annab võimaluse eelistada omavalitsuste avalike vahenditega kaasamisega loodud taristut, lähtudes avaliku raha otstarbeka kasutamise põhimõttest. Eeltoodu peaks looma võimaluse taristut maksimaalset kasutada. - Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas on käimas uue infosüsteemi arendamise projekt, millega luuakse terviklik keskkonnateadlikkuse ja aruannete infosüsteem, mis võimaldab lubade menetlemist ja avalikustamist ning aruannete esitamist. Kui kiiresti infosüsteem valmib, sõltub suuresti ressursside olemasolust. - Aastal 2015 käivitus arendusprojekt probleemtooteregistri ja pakendiregistri uue versiooni arendamiseks, milles on planeeritud arendusena pakendijäätmete taaskasutamise elektroonilise töendi esitamine registrisse ning esitajaks on jäätmekäitleja, kes tegelikult pakendijäätmed Eestis taaskasutusse, sh ringlusse võtab või jäätmekäitleja, kes veab välja pakendijäätmeid Eestist taaskasutusse, sh ringlussevõtu eesmärgil. Antud arendus loob võimaluse operatiivseks

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
määrata kindlaks minimaalne info, mis peab jäätmevaldajate registris kajastuma. See aitaks kaasa omavalitsuste jäätmevaldajate registrites sisalduvate andmete ühtlustamisele ning tagaks seeläbi ka riigi tasandil kogutava statistika parema kvaliteedi. - Analüüsida koostöös kohalike omavalitsustega, erasektoriga ning SAGA Keskkonnainvesteeringute Keskus, kas muutunud käitlusturu tingimustes on omavalitsuste rajatud ümberlaadimisjaamasid jäätmeveo logistika optimeerimise eesmärgil otstarbekas pidada. See aitaks kaasa üle-eestilise jäätmete kogumise taristu korrastamisele. Kui selgub, et mõnedesse jaamadesse rajatud seadmed tõenäoliselt ka tulevikus oma planeeritud võimsustel kasutust ei leia, siis aidata omavalitsustel leida jaamadele alternatiivseid kasutusvõimalusi jäätmete käitlemiseks. - Uuendada jäätmearuandluse infosüsteemi ning luua sidusus teiste vajalike infosüsteemidega (keskkonnavalubade infosüsteem, äriregister, pakendiregister jt) selleks, et jäätmearuannete kontrollimine muuta kiiremaks. Uuendatud infosüsteem peab võimaldama kasutajatel muu hulgas mugavalt ja vähese ajakuluga teha automaatseid kontrollitoiminguid, kasutada eeltäidetud aruandeid. Lisaks tuleb teha jäätmearuandluse infosüsteemis muudatusi, et Excelis esitatud aruannete importimine oleks kiirem ja nõuaks vähem lisatööd. - Algatada riikliku taaskasutustõendite registri loomine, selleks et parandada pakendite turuletoomise ja pakendijäätmete taaskasutamise ning ringlussevõtu andmete usaldusväärsust ja saada parem ülevaade tegelikust jäätmete ringlussevõtust. Registrikasutajaks peaks olema võimalik operatiivselt vaadata väljastatud taaskasutustõendite hulka ja vajaduse korral võrrelda neid ettevõtte poolt taaskasutusse saadetud jäätmete kogustega. - Algatada riikliku pakendiregistri põhimääruse muudatus ja kehtestada nõue, et pakendiregistrile tuleb esitada andmed kord kvartalis. - Soodustada biojäätmetest valmistatud kompostile kasutusvõimaluste leidmist, näiteks võiks haljastusega seotud tööde hangetes või haljastuse korraldamisel seada kriteeriumiks kasutada biojäätmetest valmistatud komposti.	tõendite väljastamise jälgimiseks ja järelevalve tegemiseks. Arendusprojekti pakendiregistri osa lõpetamine on planeeritud 2017. aasta teise poole. - Pakendiregistri põhimääruse muutmine on planeeritud järgmiseks aastaks. Eelmises punktis nimetatud arendustööde käigus on arutluse all olnud ka andmete esitamise sageduse muutmine kvartalipõhiseks ja kavandatavates muudatustes sellega arvestatakse. - Keskkonnaministeeriumi korraldatud hanked on eeltoodud probleemi osas piiratud mõju ulatusega, kuna meie korraldatud hangete osakaal, mis oleks seotud haljastustöödega, on väike. Kuid siinkohal märgime, et vastavasisulise märgukirja teeme Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, kelle valitsemisalas kuulub Maanteeamet. Leiame, et antud ettepanek tuleb tõstatada roheliste riigihangete arendamise raamistikus.
Jäätmeandmete kontroll ja järelevalve jäätmekäitlejate tegevuse üle 94. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile, Keskkonnaameti peadirektorile, Keskkonnaagentuuri direktorile ja Keskkonnainspektsiooni peadirektorile: tagada, et jäätmeandmete kontrolliga ja jäätmekäitlejate tegevuse järelevalvega tegelevad riigiasutused kontrollivad põhjalikult jäätmekäitlejate esitatud jäätmeandmeid ning teevad sisulist järelevalve jäätmekäitlejate tegevuse üle. See võimaldab	Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaameti, Keskkonnaagentuuri ja Keskkonnainspektsiooni ülesanded tulenevad õigusaktidest, sh asutuste põhimäärustest ning olene arvamusest, et dubleerimist ei ole. Keskkonnaamet vastutab aruannetes olevate andmete keskkonnavalua tingimustele vastavuse kontrolli eest. Keskkonnaagentuur vastutab andmete töötlemise ja analüüsi eest ning Keskkonnainspektsioon vastutab jäätmekäitlejate tegevuse järelevalve eest. Uue loodava keskkonnavalubade ja aruannete infosüsteemiga parendame ka kontrollivõimekust jäätmearuannete andmete üle.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
saada kindluse jäätmetestatistika õigsuses ja selle põhjal tehtavate otsuste põhjendatuses. Kontrolli ja järelevalve tugevdamine hõlmab järgmisi tegevusi: - Kontrolli ja järelevalvega seotud tegevuste dubleerimise vältimiseks tuleb Keskkonnaametil, Keskkonnaagentuuril ja Keskkonnainspektsioonil üle vaadata omavaheline ülesannete jaotus ning parandada töökorraldust. Andmete õigsuse ja aruannetes olevate andmete keskkonnala tingimustele vastavuse kontrolli eest peab vastutama üks asutus (Keskkonnaamet). Üks asutus vastutab andmete töötlemise, analüüsi ja esitamise eest (Keskkonnaagentuur) ning üks asutus vastutab jäätmekäitlejate (vedajad, jäätmete ringlussevõtjad) tegevuse järelevalve eest. - Keskkonnaameti kontroll jäätmearuannete andmete üle peab muutuma põhjalikumaks ja puudutama kõiki aruannete esitajaid. See hõlmab muu hulgas andmete võrdlemist loa tingimustega, ettevõtete jäätmekäitluse andmete analüüsimist (aegridade koostamine, et selgitada võimalikke eksimusi või rikkumisi), andmete erinevuse põhjuste selgitamine jäätmete üleandja ja jäätmete vastuvõtja aruannetes. - Keskkonnainspektsiooni kontroll jäätmekäitlejate, sh jäätmete ringlussevõtjate üle peab muutuma riskipõhisemaks ja sisulisemaks. Aruande andmete ja loa tingimuste vastavuse kontroll peab jääma Keskkonnaameti ülesandeks. Keskkonnainspektsioon peab kontrollima, kas ettevõtte tegevus vastas aruandes toodud andmetele (käideldud jäätmete liigid, kogused ja käitlustoimingud), samuti seda, kas reaalne tegevus vastab loas toodud tingimustele. Sisulise kontrolli puhul on vaja kontrollida ka algandmeid (saatekirjad, tootesertifikaadid, taaskasutustõendid). Samuti tähendab see pisteliste kontrollide tegemist.	Siinkohal saame märkida, et meile teadaolevalt on Keskkonnainspektsiooni kontroll jäätmekäitlejate (v.a jäätmeseaduse § 1192 lõike 2 osas) üle riskipõhine. Keskkonnaameti peadirektori vastus: Nõustume, et aruannetes olevate andmete keskkonnala tingimustele vastavuse kontrolli eest peab vastutama Keskkonnaamet. Keskkonnaamet on seisukohal, et õigete andmete esitamise kohustus lasub eelkõige ettevõtjatel. Käesolevaks ajaks on toimunud Keskkonnaameti ja Keskkonnainspektsiooni koostamine, mille käigus täpsustati jäätmearuannete esitamise ja kontrolliga seotud asutustevahelisi protseduure. Samuti on arutatud jäätmearuandluse parandamise võimalusi Eesti Jäätmekäitlejate Liiduga ja lepitud kokku, et uue jäätmearuandluse infosüsteemi rajamisel KOTKAS-projekti raames tehakse koostööd. Samas on erinevad osapooled jõudmas ka järeldusele, et jäätmearuandluse sellisel kujul säilitamine pisikeste parendustega ei pruugi anda pikemas perspektiivis tulemust. Andmete 100% kontroll tänaste andmemahtude, kasutatavate infosüsteemide funktsionaalsuse ja koosseisu juures pole võimalik ja mõistlik (aegridade koostamine on võimalik, kuid väga tömahukas ja eeldab eraldi andmepäringute tegemist). Näiteks 2016. aastal esitati ca 1800 aruannet. Sellisel juhul tuleb ühel ametnikul sisestada ja kontrollida ligikaudu 170 aruannet tavapärase töökoormuse kõrvalt. Keskmiselt on ühel jäätmespetsialistil igapäevaselt menetluses 12 tööülesannet (nt jäätme loea taotlus, registreeringu taotlus, kaevandamisjäätmekava, KOVi jäätmekava, jäätmehoolduseeskiri, hankedokumendid, sadamakava, kompleksloa taotlused). Lisaks langetavad kontrollimise kvaliteeti infosüsteemide puudused (automaatkontrollide puudumine jms), mille tõttu tuleb teha palju „käsitööd“. Põhjalikumalt on võimalik kontrollida prioriteetseid ettevõtteid ning jäätmeliike. Nagu eelnevalt välja tõime, võrdleb Keskkonnaamet aruandeid loaga ka praegu. Aruandes toodud andmete kontrollil keskendutakse prioriteetsetele jäätmeliikidele ja käitistele (aruandluse kontrollimise prioriteetid määratakse kooskõlas valdkonna prioriteetidega iga aasta algul). Kontrollimise kvaliteeti saab tõsta eelkõige infosüsteemi arendamisega või uue loomisega, kuna olemasoleva tööjõuga põhjalikumalt kontrolli ei ole võimalik teostada. Kuna väga palju sõltub ettevõtete esitatavate algandmete kvaliteedist, siis infosüsteemi kaasajastamisel teeme koostööd jäätmekäitlejatega. Pikemas perspektiivis näeme vajadust muuta jäätmearuandluse põhimõtteid. Keskkonnaagentuuri direktori vastus: Üldjoontes nõustume Riigikontrolliga meid puudutavate soovitude ja rakendatavate abinõude osas. Keskkonnainspektsiooni peadirektori vastus: Nõustume tehtud soovitusel ja kinnitame, et riskipõhisus ja sisulisus on KKI jaoks äärmiselt olulised põhimõtted järelevalve planeerimisel. Kinnitame, et lähtume järjepidevalt viidatud põhimõtetest ning püüame olemasoleva piiratud ressursi raames leida parimaid võimalikke lahendusi. Kavatseme täiustada riskihindamise põhimõtteid, ajakohastada ja enamal määral rakendada kontrolli teostamise valdkondlikke juhendeid, täiustada kvaliteedikontrolli süsteemi. Märgime, et niinimetatud „auditlaadsete“ kontrollide rohkemal määral läbiviimiseks vajame täiendavaid ressursse. Selliseid kontrole tuleks läbi viia alati, kui on piisava tõenäosusega tuvastatud jäätmete mittenouetekohane käitlemine. Täiendavaid ressursse rakendamata jääb auditlaadsete kontrollide osakaal tavakontrollide koguarvust tõenäoliselt jätkuvalt ebaproportsionaalselt väikeseks. Ressursside ümberpaigutamine asutuse sees saab aga paratamatult toimuda vaid mõne teise valdkonna arvelt ja seda tuleb hoolikalt kaaluda. Mis puutub pisteliste kontrollide teostamisse, siis nendega kavatseme jätkata sarnaselt senise praktikaga. Tagame reageerimise kaebustele ning regulaarsete kontrollide ja reidide läbiviimise erinevate jäätmekäitlejate juures.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli hinnata, kas riigi ning kohalike omavalitsuste koostöös on tagatud, et elanikelt kogutakse kokku nende tekitatud olmejäätmed; kas soodustatakse jäätmete liigiti kogumist ning kas piisav hulk jäätmeid jõuab materjalina ringlusse.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangu andmisel lähtuti järgmistest üldisematest kriteeriumitest:

Kohaliku omavalitsuse kohta antud positiivne hinnang sisaldab Riigikontrolli arvamust, et olulises osas on kohalik omavalitsus planeerinud ja reguleerinud jäätmehoolduse valdkonda, sh korraldanud jäätmete kokkukogumise; tal on olemas ülevaade jäätmevaldajatest ning nende tegevusest; ta on loonud järelevalveks töökorralduse ning see toimib. Juhul kui on tegemist kohaliku omavalitsusega, kus on rohkem kui üks veopiirkond, on positiivne hinnang antud, kui kõigis veopiirkondades on eelkirjeldatud tingimused täidetud.

Kui kohalik omavalitsus on mõne auditis vaadeldud ülesande (nt riigihanke korraldamise) delegeerinud halduslepinguga kellelegi teisele, on selle ülesande täitmisel lisaks kohalikule omavalitsusele antud hinnang ka institutsioonile, kellele on see ülesanne delegeeritud.

Riigi tasemel hinnati, kas riigi tegevus (sh strateegia loomine ja tegevuste rakendamine, järelevalve) olmejäätmete tekke vältimise ning jäätmete taaskasutamise – eelkõige ringlussevõtu – korraldamisel aitab tagada seatud eesmärkide saavutamise (eelkõige olmejäätmete ringlussevõtu 2020. aastaks 50% ulatuses). Samuti hinnati, kas riigi investeeringud jäätmekäitluse taristu arendamisse on olnud tõhusad ja aitavad kaasa jäätmete liigiti kogumisele. Auditiga selgitati ka seda, kas valdkonna korraldus tagab, et jäätmevaldajad on teadlikud ja motiveeritud jäätmeid liigiti koguma ning kas neil on võimalik oma jäätmeid lihtsalt ja mugavalt ära anda.

Auditeeritud

Auditeerituteks olid Keskkonnaministeerium ning selle allasutused Keskkonnaamet, Keskkonnaagentuur ja Keskkonnainspeksioon. Lisaks SA Keskkonnainvesteeringute Keskus ning 15 omavalitsust (Tallinn, Rakvere linn, Sillamäe linn, Võru linn, Jõhvi vald, Põlva vald, Kose vald, Kohila vald, Lääne-Nigula vald, Saarde vald, Käina vald, Konguta vald, Pihtla vald, Kareda vald ja Öru vald). Auditeeritud omavalitsuste valiku põhjendused on esitatud aruande lisas D „Kohalikud omavalitsused jäätmehoolduse korraldajatenä. Hinnangud omavalitsuste kohta“.

Auditi ulatus ja vaadeldud periood

Auditis on käsitletud kodumajapidamistest olmejäätmete (sh pakendijäätmete) kokkukogumise ja käitlemise korraldamist ja rakendamist riigis ja valitud kohalikes omavalitsustes.

Peamiselt keskenduti Euroopa Liidu rahastamisperioodi 2007–2013 ja riigi jäätmekava perioodi tegevuste auditeerimisele aastatel 2007–2015. Vajaduse korral vaadati varasemaid tegevusi. Auditeeritavate, sh ka kohalike omavalitsuste tegevuste hindamisel võeti aluseks audititoimingute tegemise ajal valitsenud seis.

Auditi metoodika

Analüüsiti järgmisi dokumente: riigi ja kohalike omavalitsuste jäätmekavad ja nende rakendusplaanid, jäätmetekke vältimise programm, õigusaktid, õigusaktide eelnõud ja seletuskirjad, Riigikogu stenogrammid õigusaktide menetlemisel, kohtuotsused, SA Keskkonnainvesteeringute Keskus jagatavate toetuste meetmemäärused, kohalike omavalitsuste arengukavad ja muud strateegiadokumendid,

omavalitsuste jäätmehoolduseeskirjad, omavalitsustes korraldatud jäätmeveo lepingute sõlmimisega seotud dokumendid.

Analüüsiti ELi ja teiste riikide jäätmevaldkonna õigusakte ning tutvuti nende tulemuslikkuse analüüsidega, loeti Eesti ja rahvusvaheliste ekspertide koostatud analüüse jäätmevaldkonna kohta.

Analüüsiti jäätmetekke ja jäätmete taaskasutamise statistikat riikliku andmekogu – jäätmete infosüsteemi (JATS) – alusel.

Analüüsiti Keskkonnainspeksiooni objektide kontrollimise protokolle.

Analüüsiti SA Keskkonnainvesteeringute Keskus makstud toetusi jäätmete taaskasutamise ja keskkonnateadlikkuse programmi projektidele.

Geosüsteemide (GIS) abil analüüsiti jäätmejaamade paiknemist, et hinnata, kui palju elanikke jääb jäätmejaamast kaugemale kui 10–20 km.

Teostati GIS analüüs pakendijäätmete konteinerite paiknemise kohta. Selle käigus hinnati, kas kõik pakendite taaskasutusorganisatsioonid on omavalitsustes välja pannud nõutud hulga pakendijäätmete konteinereid.

Analüüsiti omavalitsuste kodulehti seoses inimeste jäätmeteemalise teavitamisega.

Viidi läbi intervjuud auditeeritute, jäätmekäitlejate, jäätmevaldkonna ekspertidega.

Küsitleti kõiki Eesti omavalitsusi jäätmevaldkonna järelevalve, jäätmevaldajate registri, korraldatud jäätmeveo, jäätmete taaskasutamise ja kõrvaldamise teemal.

Eksperditööd

- Auditisse kaasati sotsiaal- ja turuuuringute firma Turu-uuringute AS küsitluse korraldamiseks elanike hulgas. Küsitluse eesmärk oli hinnata inimeste teadlikkust ja motiveeritust olmejäätmete liigiti kogumisel, nende käitumisharjumusi ning saada teada hinnanguid jäätmete kogumise võrgustiku kasutajasõbralikkuse kohta. Küsitluse tulemused on üldistatavad kogu Eestile.
- Tallinna Tehnikaülikooli eksperdilt telliti jäätmevaldajate registrite analüüs. Ekspert selgitas kohalike omavalitsuste kaupa välja kinnistute arvu, kus eeldatavalt tekib jäätmeid, ja võrdles seda valimi kohalike omavalitsuse jäätmeregistris olevate andmetega (kinnistute arvu ja jäätmeveost vabastatute arvuga). Ekspert kujundas omavalitsuste kaupa seisukoha, kui palju on omavalitsuses minimaalselt jäätmeveoga hõlmamata kinnistuid, kus tekitatakse jäätmeid.

Auditi lõpetamise aeg

Auditi menetlustoimingud viidi läbi juunist 2015 kuni veebruarini 2016.

Auditi meeskond

Auditi meeskonda kuulusid auditijuhid Viire Viss (kuni 29.02.2016), Illar Tõnisson ja Airi Andresson (alates 01.03.2016) ning audiitorid Sigrid Rajangu, Meeli Saksing, Margit Lassi ja Alar Jürgenson.

Kontaktandmed

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

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

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.9/16/50074/40.

Riigikontrolli postiaadress on:

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

Riigikontrolli varasemaid auditeid olmejäätmete valdkonnas

26.11.2013 – Järelaudit investeeringute kavandamise kohta valdades ja linnades

06.12.2010 – Pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise tulemuslikkus

22.07.2008 – Ülevaade jäätmehoolduse olukorrast valdades ja linnades

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee.