# Riigi tegevus jääkreostuse likvideerimisel

# KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/04/8
10.02.2004

# Riigi tegevus jääkreostuse likvideerimisel



Tallinn
2004

# Kokkuvõte

Riigikontroll viis läbi auditi, mille eesmärgiks oli analüüsida jääkreostuse likvideerimise poliitika elluviimist ja mõju. Auditis hinnati 70 eriti ohtliku või ohtliku jääkreostusobjekti näitel jääkreostuse likvideerimise õiguslikku korraldust, organisatsioonilist ülesehitust ja rahastamist aastail 2000–2003.

Sellise teemavaliku põhjuseks on asjaolu, et ehkki jääkreostus on üks seitsmest keskkonnastrateegias määratletud prioriteetsest keskkonnaprobleemist, ei olnud Riigikontrolli esialgsel hinnangul sellele pööratud sama palju tähelepanu kui teistele probleemidele.

## Keskkonnaministeeriumi tegevus jääkreostuse likvideerimise korraldamisel

Põhiseadusest ning ka rahvusvaheliselt tunnustatud ettevaatusprintsiibist tuleneb riigi kohustus reguleerida jääkreostuse küsimusi. Riigikogu on jääkreostuse likvideerimise seadnud prioriteediks juba 1997. aastal. Kuna aga riigi üldiseks prioriteediks viimastel aastatel on olnud ühinemine EL-iga, on teemad, mis sellega otseselt ei seostu – sh jääkreostus –, jäänud tahaplaanile.

Riigi kohustus on kujundada jääkreostuse likvideerimist toetav, eelkõige vastutust selgitav õiguslik raamistik. Seadused aga on lünklikud juba põhimõistete – reostus ja keskkonnakahju – tasandil, rääkimata likvideerimise korraldusest ja järelevalvest selle üle. Õiguslik alus on olemas vaid ladestute ja tuhamägede likvideerimiseks, sest need on liigitatavad prügilateks.

Keskkonnaministeerium ei ole Riigikogu püstitatud strateegilise eesmärgi täitmiseks kehtestanud konkreetseid ülesandeid ega kohustusi. Ministeeriumis tegeleb jääkreostuse temaatikaga vaid üks inimene, ja sedagi muude kohustuste hulgas. Seetõttu pole ka ellu viidud jääkreostusobjektide kohta tellitud uuringutes tehtud soovitusi ega tutvustatud uuringuid omavalitsustele ja objektide omanikele. Kuna viimased ei ole teadlikud objektide keskkonnaseisundist, selle muutumisest ja ohtlikkusest, siis võib näiteks juhtuda, et reostatud maa-ala muudetakse elamumaaks ning detailplaneeringuid kooskõlastav omavalitsus ei tea, et seal reostus on.

### Riigikontrolli ettepanekud

- Töötada välja jääkreostuse likvideerimise ning sellega seotud kahju hüvitamise regulatsioon, mis määratleks põhimõisted, likvideerimisalase vastutuse, järelevalve- ja seirekohustused.
- Tähtsustada nii valdkonna organisatsioonilist korraldust kui ka finantseerimist. Selleks panna ministeeriumi ametnikele selged kohustused ohtlike jääkreostusobjektidega tegelemiseks, leppida kokku omavalitsustega nende rollis ning leida võimalused suurendada jääkreostusobjektide likvideerimise rahastamist.
- Kooskõlastada jääkreostusobjektide nimekiri nii oma allasutuste kui ka omavalitsustega, et saada jääkreostusobjektidest tervikpilt. Avalikustada maakaardipõhine ohtlike jääkreostusobjektide andmebaas, ühildada see keskkonnaregistriga ning tagada andmebaasi kasutamine omavalitsustes ja keskkonnateenistustes.

### Keskkonnaministri vastus

Keskkonnaminister vastas ettepanekutele osaliselt, seisukohad puudusid tal organisatsioonilise korralduse ja koostöö suhtes.

Minister ei näinud vajadust regulatsiooni järele, peamiselt seetõttu, et jääkreostuse mõiste ja reguleerimine olevat vastuolus EL-i õigusaktidega ning Eesti keskkonnaõigus on juba harmoneeritud EL-i omaga. Samas oli ta seisukohal, et jääkreostuse probleemi on võimalik lahendada ka praegust regulatsiooni paremini rakendades, eelkõige suurema finantseerimise kaudu.

Jääkreostuse andmebaasi avalikustamise kohtas teatas minister, et kõigis keskkonnateenistustes on vastav võimalus olemas. Ühtse avaliku internetipõhise GIS-andmebaasi loomine on küll vajalik, kuid praegu ebareaalne. Võimaliku keskkonnaregistriga ühildamise kohta minister seisukohta ei esitanud.

## Vastutus likvideerimise eest

Kuna õigusaktid ei reguleeri jääkreostusega seotud keskkonnakahju hüvitamist ning jääkreostuse likvideerimise kohustustega seonduv on veelgi killustatum ja ebaselgem, on eriti tähtis sätestada keskkonnaalased kokkulepped riigivara erastamise ja ostu-müügi lepingutes. Riigivara müügi ja erastamisega on tegelnud peamiselt teised ministeeriumid, mistõttu ka keskkonnakaitselised kohustused on lepingutes üldsõnalised. Liiati pole Keskkonnaministeeriumil neistki sellist ülevaadet, mis võimaldaks tuvastada tegelikke vastutajaid. Siiski on keskkonnaminister seisukohal, et enamasti vastutab jääkreostuse likvideerimise eest riik. Rahandusministri väitel aga on riigivara erastamise lepingutes pandud kohustus katta keskkonnakahjustuste likvideerimise kulud üldjuhul erastajale.

Samuti ei pööra ministeerium suurt tähelepanu ennetavatele tegevustele, mis aitaksid vältida samade probleemide kordumist ning järjekordsete kohustuste teket riigile – siiani pole teistele riigiasutustele teada antud, kuidas võiks keskkonnakaitselisi kohustusi lepingutes kajastada.

**Riigikontrolli ettepanekud**

- Selgitada välja objektide likvideerimise eest vastutavad isikud. See eeldab omanike ja nende kohustuste väljaselgitamist (õigusaktide, erastamislepingute, ostu-müügilepingute jms analüüs). Omanikele, kellele on lepingutega pandud kohustus keskkonnakahju likvideerida, tuleb esitada nõue lepingu täitmiseks keskkonnakohustuste osas.
- Tagada, et jääkreostusobjektide ostu-müügilepingutesse saaks selgelt kirja, kes mille eest vastutab nii reostuse ilmnemisel kui juba teadaoleva reostuse likvideerimisel. Ka tuleb lepingusse märkida ostja kohustus lisada objekti võõrandamisel lepingusse samasugused vastutust käsitlevad sätted.

**Keskkonnaministri vastus**

Minister nõustus ettepanekuga viia läbi varasemate erastamislepingute analüüs koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga, kuid ei vastanud ettepanekutele nõuete esitamise ja ostu-müügi-lepingute täiendamise kohta.

## Riigikontrolli seisukohad keskkonnaministri vastuse suhtes

Jääkreostuse mõiste ja valdkonna reguleerimine ei ole vastuolus EL-i õigustikuga. See, et EL valdkonda ei reguleeri, ei tähenda, et Eesti ei tohi seda vajaduse korral teha.

Raske on nõustuda ka keskkonnaministri seisukohaga, et jääkreostuse probleemi saab lahendada, kui praegust regulatsiooni paremini rakendada. Valdkonda puudutavad osaliselt küll jäätme- ja veeseadus, kuid terviklikku õiguslikku raamistikku pole.

Kahjuks ei reageerinud keskkonnaminister ettepanekule tähtsustada jääkreostuse likvideerimise korraldust, sh organisatsioonilist ülesehitust ja vastutuse määratlemist, märkides vaid, et enamasti peab jääkreostuse likvideerima riik. Riigikontrolli hinnangul ei ole valitsus kasutanud kõiki võimalusi, et selgitada välja jääkreostusobjektide likvideerimise eest vastutavad isikud.

Riigikontroll ei jaga täielikult keskkonnaministri seisukohta, et korrastatud jääkreostusobjektidel pole täiendavat seiret vaja. Ka nn korrastatud objektidel on tegu potentsiaalselt ohtliku reostusega, mis võib keskkonnaseisundi muutudes uuesti ilmneda.

Riigikontrolli hinnangul pole jääkreostuse likvideerimine pälvinud piisavat tähelepanu ning seetõttu ei ole jääkreostusest tulenev oht keskkonnale ja elanikkonnale auditeeritud perioodil vähenenud.

# Sisukord

**SISSEJUHATUS** ..... **5**

**Auditi lähtekohad** ..... **5**

**Auditi iseloomustus** ..... **6**

**Kontrolliaruande struktuur** ..... **6**

**1. SENINE POLIITIKA JA SELLE ELLUVIIMISE MEETMED** ..... **7**

**1.1. Eesmärgid ja tegevuskavad** ..... **7**

**1.2. Õiguslik regulatsioon** ..... **8**

**2. JÄÄKREOSTUSE LIKVIDEERIMISE JUHTIMISAHEL** ..... **13**

**2.1. Keskkonnaministeeriumi koordineeriv tegevus** ..... **13**

**2.2. Järelevalve** ..... **15**

**3. OHTLIKE JÄÄKREOSTUSOBJEKTIDE LIKVIDEERIMISE RAHASTAMINE 2000–2003** ..... **17**

**3.1. Keskkonnainvesteeringute Keskus** ..... **17**

**3.2. Omanikud ja omavalitsused** ..... **19**

**3.3. Omandireformi reservfond** ..... **20**

**3.4. Välisvahendid** ..... **20**

**4. OHTLIKE JÄÄKREOSTUSOBJEKTIDE LIKVIDEERIMISE ETAPID** ..... **22**

**4.1. Inventeerimine ja keskkonnariski hindamine** ..... **22**

**4.2. Elanikkonna teavitamine ja puhta joogivee tagamine** ..... **23**

**4.3. Likvideerimisvõimaluste ja -maksumuse väljaselgitamine** ..... **24**

**4.4. Tegelik likvideerimine** ..... **25**

**5. RIIGIKONTROLLI ETTEPANEKUD KESKKONNAMINISTRILE** ..... **28**

**LISAD** ..... **29**

**1. Ohtlike jääkreostusobjektide nimekiri – TOP 70** ..... **29**

**2. Vastutus jääkreostusega seonduva kahju eest. Ekspertarvamus** ..... **30**

**KESKKONNAMINISTRI VASTUS** ..... **32**

**RAHANDUSMINISTRI VASTUS** ..... **37**

**MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTRI VASTUS** ..... **43**

# Sissejuhatus

Riigikontrolli 2003. aasta tööplaani alusel läbi viidud auditi eesmärk oli analüüsida jääkreostuse likvideerimise poliitika elluviimist ja mõju. Peamiselt keskenduti küsimusele, kas jääkreostusest tulenev otsene oht inimestele on auditeeritud perioodil oluliselt vähenenud.

Auditi fookuses oli 70 eriti ohtlikku ja ohtlikku jääkreostusobjekti (TOP 70[1], vt lisa 1). Hinnati jääkreostuse likvideerimise õiguslikku alust, organisatsioonilist ülesehitust ja rahastamist perioodil 2000–2003, mõne objekti puhul ka varasemat aega. Käsitleti jääkreostusobjekte, kus reostus on jõudnud pinnasesse, ohustades põhjavee kaudu inimeste tervist ja looduskeskkonda. Kokkuleppel Keskkonnaministeeriumiga ei vaadeldud auditis Sillamäe setteväljakut, sest seda objekti on arendatud eraldi. Samuti ei käsitle audit prügilaid (v.a TOP 70-s nimetatud Ida-Virumaa mitmesugused ladestud, tuhaväljakud ja Laguja õlijärv).

Auditeeritavad asutused olid Keskkonnaministeerium, sh maakonna keskkonnateenistused ja Keskkonnainspektsioon, Rahandus-, Kaitse- ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Infopäringud esitati ka omavalitsustele.

Auditirühma kuulusid vanemaudiitorid Krista Jansen ja Eva Lätti. Keskkonnaeksperdina osales auditis Tallinna Tehnikaülikooli biotehnoloogia professor Raivo Vilu; juriidilist ekspertnõu andsid Tartu Ülikooli keskkonnaõiguse õppetooli hoidja Hannes Veinla ja assistent Kaarel Relve.

## Auditi lähtekohad

Riigikontroll valis auditi teemaks jääkreostuse, kuna see on üks seitsmest keskkonnastrateegias määratletud prioriteetsest keskkonnaprobleemist ning Riigikontrolli esialgsel hinnangul ei olnud sellele pööratud sama palju tähelepanu kui teistele probleemidele.

Jääkreostus kõige lihtsamas tähenduses on reostus, mille põhjustajaks on tegevuse lõpetanud objekt[2]. Jääkreostus – kas pinna-, põhjavee-, õhu- või pinnasereostus – on tekkinud tahtlikult või tahtmatult keskkonda viidud ohtlikest jäätmetest või ainetest.

Eestis on mitusada naftasaadusi või muid inimese tervisele ja looduskeskkonnale ohtlikke jääkaineid sisaldavat objekti, mis on kas täielikult või osaliselt maha jäetud. Sellistest objektidest johtub oht inimesele näiteks kas ohtlike jääkainetega kokkupuutumise, joogivee või õhu kaudu.

1997. aasta andmetel moodustus reostunud pinnas 13,9% Eesti pindalast.[3] Hiljem pole selliseid arvutusi tehtud. Reostunud pinnasest moodustas naftaproduktidega saastunud osa 69%.

Enne auditeeritavat perioodi, aastatel 1992–1999, tegeles endise NL-i sõjaväeobjektide inventeerimise ja maapealsete ohtlike jäätmete koristamistööde koordineerimisega Vabariigi Valitsuse korraldusega loodud "Endise NL sõjaväekahjude jääkreostuse likvideerimise komisjon". Suurel osal objektidest on koristatud vedelkütuse jäägid, ohtlikumatel objektidel on tehtud ka puhastustöid. Komisjoni töö seiskus 1999. aastal, sest reostuse likvideerimiseks ei eraldatud enam riigieelarvest raha.

Aastatel 1992–1998 eraldati riigieelarvest kokku 39,4 mln krooni NL-i sõjaväe tekitatud keskkonna-reostuse hindamiseks ja likvideerimiseks, sellest 29,2 mln otsesteks saneerimistöödeks.

Teiste jääkreostuse objektide likvideerimisega enne 1999. aastat sisuliselt ei tegeldud, ehkki just sel ajal toimusid peamised riigivara müügi- ja erastamisprotsessid, mille käigus andis riik keskkonna-kaitselisi kohustusi eraomanikele.

Kui praegu jääkreostuse likvideerimisega mitte tegelda, võib reostus levida üha suuremale alale. See omakorda tähendab ka suuremaid kulutusi jääkreostuse või selle tagajärgede likvideerimiseks.

---

[1] Põhineb AS-i Maves 2002. aasta uuringul "Eesti jääkreostuskollete andmebaasi täiendamine ja investeeringute plaan". Selle nimekirja kasutamises oli kokku lepitud ka Keskkonnaministeeriumiga.
[2] Nt purustatud katlamajad, endise NL-i sõjaväealad, naftasaaduste ja teiste ohtlike ainete hoidlad, sh seiskunud ettevõttelaod, vanad bensiinijaamad, asfaltbetoonitehased, vanad prügilad, mis on paljudel juhtudel ka maha jäetud.
[3] Endise NL sõjaväe jääkreostus ja selle likvideerimine. A. Raukas, Tallinn 1999

## Auditi iseloomustus

Auditis toetutakse peamiselt küsimustikele, mis saadeti TOP 70 objektide omanikele ja ligi 40-le omavalitsusele, kelle territooriumil jääkreostusobjektid asuvad. Küsimustikud saadeti ka kõigi maakondade keskkonnateenistustele ja Keskkonnainspektsiooni piirkondlikele osakondadele.

Analüüsiti Keskkonnaministeeriumi tellimusel 2002. aastal valminud AS-i Maves töid "Ohtlike jääkreostuskollete järelevalve ja kontroll" ning "Eesti jääkreostuskollete andmebaasi täiendamine ja investeerimisplaan". Aruannet kirjutades tutvuti ka 2003. aasta oktoobris valminud AS-i Maves tööga, mis oli jätkuks 2002. aasta töödele, kuid käsitles peamiselt endiseid asfaltbetoonitehaseid ja bituumenibaase.

Lisaks külastati jääkreostusobjekte Ida- ja Lääne-Viru, Harju ja Tartu maakonnas (kus on jääkreostust kõige enam) ning viidi läbi intervjuud objekti omanikega ja omavalitsuste, keskkonnateenistuste ja Keskkonnainspektsiooni osakondadega, kelle territooriumil või haldusalas objekt asub.

Selgitamaks jääkreostuse likvideerimise kohustust, tellis Riigikontroll juriidilise eksperthinnangu, mis hõlmas ka hinnangut üheksa riigivara erastamis- ja ostu-müügilepingu kohta. Samuti esitati hinnang ühe maa ostueesõigusega erastamise juhtumi ja ühe ettevõtte erastamisjuhtumi kohta. Vaadeldud objektid on eristatud lisas 1. Keskkonnaeksperdilt tellis Riigikontroll keskkonnaseisundi hinnangu kolme sõjaväeobjekti kohta (Keila-Joa raketibaas, Miinisadam ja Raadi lennuväli).

## Kontrolliaruande struktuur

Kontrolliaruanne on üles ehitatud lähtuvalt peamistest küsimustest, millele Riigikontrolli hinnangul tuleb jääkreostusega tegelemisel tähelepanu pöörata.

Esimene peatükk kirjeldab riigi üldisi eesmärke ja eesmärkide täitmiseks loodud õiguslikku regulatsiooni. Teises peatükis analüüsitakse nii peamise koordineeriva üksuse – Keskkonnaministeeriumi – kui ka järelevalvesüsteemi toimimist. Kolmas peatükk annab ülevaate rahastamisvõimalustest ning ohtlike jääkreostusobjektide likvideerimise tegelikust rahastamisest. Neljandas peatükis antakse hinnang jääkreostusobjektide likvideerimisele.

Alapeatükid lõppevad Riigikontrolli kokkuvõtvate järeldustega.

Riigikontrolli ettepanekud keskkonnaministrile on esitatud eraldi peatükis.

# 1. Senine poliitika ja selle elluviimise meetmed

Peatükk käsitleb riigi üldisi eesmärke jääkreostuse likvideerimisel ning dokumente, mis kirjeldavad riigi plaane ja tegevusi. Kuna üheks eesmärgi saavutamise meetmeks on õiguslik raamistik, antakse hinnang, kuidas on sätestatud vastutus jääkreostuse likvideerimise eest alates põhiseadusest kuni üksikute lepinguteni.

## 1.1. Eesmärgid ja tegevuskavad

Riik on formuleerinud keskkonnapoliitika 10 põhieesmärki **keskkonnastrateegias**[4]. Üks neist on jääkreostuse likvideerimine, mille alameesmärgiks on likvideerida tegevuse lõpetanud objektidest põhjustatud jääkreostus ja taastada rikutud maastikud. Eesmärgi täitmiseks on kavandatud:

- seadusega tagada saastet tekitava objekti omaniku vastutus keskkonna saastamise ja sellega tekitatud keskkonnakahjustuste eest;
- tagada vastutus jääkreostuse likvideerimise eest omaniku vahetumisel;
- likvideerida tootmis- ja militaartegevusest põhjustatud keskkonda ohustav jääkreostus.

Püstitati ka konkreetsem ülesanne: 2000. aastaks inventeerida mahajäetud sõjaväeobjektidest, tootmisest ja prügilatest pärinev jääkreostus ning hinnata selle keskkonnariski astet. Lisaks tuli lokaliseerida pinnase jääkreostus põhjavett ja inimeste tervist otseselt ohustavatel aladel.

Strateegia täitmiseks on koostatud kaks **keskkonnategevuskava** (edaspidi ka *tegevuskava*): aastateks 1998–2000 ja 2001–2003[5]. Viimases on kirjeldatud 24 tegevust jääkreostuse likvideerimiseks kogumaksumusega 488,9 mln krooni, millest kava kohaselt 6,52% on rahaga tagatud, 58%-le leitakse raha suure tõenäosusega ja 35,5% oli katteta.

Keskkonnaministeerium koostab igal aastal ülevaate tegevuskava ellurakendamisest (täitmise aruande). 2001. ja 2002. aasta ülevaates on mõne tegevuse elluviimise kohta kirja pandud eksitav teave ning mitmed tegevused loetud tehtuks, kuigi nad seda pole. Näiteks on tegevuskavas tegevus "Hüljatud sõjaväeosade, tööstusettevõtete ja prügilate jääkreostuse inventeerimine ning keskkonnariski hindamine 30-l objektil" summas 7,7 mln krooni. Ülevaates on kirjas, et tehtud on 5 tööd kokku summas 1,5 mln krooni ja sellega on projekt loetud täidetuks.

**Eesti riiklik arengukava EL-i struktuurifondide kasutuselevõtuks** – ühtne programmdokument 2003–2006[6] käsitleb jääkreostuse likvideerimist veekasutuse ja -kaitse meetme all. Meetme rakendamisel juhindutakse keskkonnastrateegiast ja -tegevuskavast, üleriigilisest jäätmekavast ning alamvesikonna ja vesikonna veemajanduskavadest. Seire- ja hindamisnäitajates ega ka saavutuseesmärkides pole esitatud ühtegi näitajat seoses jääkreostusega.

**Üleriigiline jäätmekava**[7] soovitab reostusprobleemide lahendamiseks ja hüljatud jäätmete käitlemiseks koostada ja ellu viia vastav programm. Nähakse vajadust üle vaadata ka juba koostatud ettevõtete jäätmekavad. Esmase tähelepanu alla tuleb jäätmekava kohaselt võtta Ida-Virumaa. 2002. aastal valmis Ida-Virumaa jääkreostuskollete likvideerimise tegevuskava ja jäätmekava, milles määratletakse selle piirkonna keskkonnaseisundi parandamise ja jäätmekäitluse korrastamise suunad ja meetmed. Seevastu teiste maakondade jäätmekavad jääkreostusobjekte ja potentsiaalset ohtu ei kirjelda, vaid annavad üksnes tüüplausetena ülevaate jääkreostuse olemusest ja seadusandlikust baasist.

---

[4] Keskkonnastrateegia, Riigikogu 12.03.1997. a otsus (http://www.envir.ee/saastev/keskkonnastrateegia.html)
[5] Vabariigi Valitsuse 05.06.2001. a protokolliline otsus nr 25 (http://www.envir.ee/saastev/tegevuskava.html )
[6] Heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 18.03.2003. a korraldusega nr 202-k
[7] Riigikogu 04.12.2002. a otsus "Üleriigilise jäätmekava heakskiitmine"

**Vesikondade veemajanduskavu** hakati koostama 2002. aastal. Alamvesikondade veemajanduskavad peavad valmima 2006. aastaks, seejärel koostatakse Eesti veemajanduskava, mis peab valmima 2008. aasta lõpuks. Veemajanduskavad peavad muu hulgas sisaldama ka meetmeid punktreostuse[8] mõju minimeerimiseks. Keskkonnaministeeriumi nägemuse järgi peaks kõik jääkreostusega seonduvad seni katmata osad leidma kajastamist veemajanduskavades. Valminud ja kommenteerimiseks avalikustatud on Pärnu ja Pandivere alamvesikonna veemajanduskava projektid. Pärnu veemajanduskava projekti meetmete osas on välja toodud nelja keskkonnaohtliku ettevõtte (sh TOP 70 nimekirjas olev Jaska asfaltbetoonitehas) ja viie keskkonnaohtliku väetisehoidla likvideerimine. Samas ei ole Pärnu veemajanduskava projektis nimetatud nt Paide EPT katlamaja mahutipargi likvideerimist, mille Järvamaa Keskkonnateenistus nimetas oma vastuses Riigikontrollile ohtlikuks jääkreostusobjektiks. Samuti pole kirjas Jänesselja[9] ja Holstre-Nõmme asfaltbetoonitehaseid (edaspidi ka *ABT*), mis on TOP 70-s.

**Kokkuvõtvad järeldused**

Jääkreostuse likvideerimine on üks keskkonnastrateegia põhieesmärke, mille saavutamine peaks olema riigi esmaseid kohustusi. Keskkonnaministeeriumis koostatud mitmesugused kavad eesmärgi saavutamiseks on aga pinnapealsed ja rahaga katmata. Seetõttu on ka strateegia 2000. aasta siht täidetud ainult osaliselt. Siiani ei ole täielikult inventeeritud tootmistegevusest põhjustatud jääkreostus ega lokaliseeritud jääkreostust inimeste tervist otseselt ohustavatel aladel.

Ülevaade keskkonnategevuskava täitmisest annab avalikkusele (sh ka Riigikogule) eksitavat infot, kuna selles on loetud lõpetatuks tegevused, mis seda tegelikult pole.

Samuti pole kindel, et jääkreostusobjektid kajastatakse adekvaatselt veemajanduskavades, mis peaksid olema peamised plaanid jääkreostusest tuleneva ohu vähendamiseks. Esimeses kavas puuduvad mitmed senini likvideerimata ohtlikud jääkreostusobjektid.

## 1.2. Õiguslik regulatsioon[10]

### 1.2.1. Riigi kohustus reguleerida jääkreostuse likvideerimist

Vajadus jääkreostuse küsimused õiguslikult reguleerida tuleneb põhiseaduse §-st 5, mis sätestab, et loodusvarad ja loodusressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Loodusressursside puhul ei tähenda säästlikkus üksnes kokkuhoidlikku kasutust, vaid ka saastuse vähendamist. See tähendab, et riik (mille ülesanne põhiseaduse preambuli järgi on olla "pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus") on kohustatud kujundama õigusliku režiimi, mis tagaks looduskeskkonna säästliku ja avalike huvide kohase kasutamise.

Vajadus õigusliku regulatsiooni järele tuleneb ka rahvusvaheliselt tunnustatud keskkonnaõiguse kesksest põhimõttest – ettevaatusprintsiibist. Olulise riski korral ei saa kindlate teaduslike tõendite puudumine olla põhjenduseks jätta ettevaatusmeetmed tarvitusele võtmata.

**Põhimõisted**

Õigusaktid ei defineeri jääkreostust ega ka üldist reostust (saastust).[11] Tihti on "saastus" määratletud kvaliteedinormide kaudu. Ka Eestis on kehtinud pinnase saasteainete ajutised kontrollarvud.[12]

---

[8] Punktreostus –kindla asukohaga seotud reostus (tööstusettevõte, loomafarm jne). Punktreostuse ühe vormina võib käsitleda ka jääkreostust, kuna jääkreostus on samuti seotud ühe kindla asukohaga.
[9] TOP-70-nes nimetatud Pärnu ABT-ks, õige nimetus Jänesselja ABT.
[10] Peatükis tuginetakse peamiselt õiguseksperdi hinnangutele. Kuna auditis vaadeldud prügilate (vt sissejuhatus) kohta kehtib eraldi regulatsioon, siis sellega seonduvat käesolevas peatükis ei käsitleta.
[11] Eristada tuleb saastamist ja saastust. Saastamist defineeritakse keskkonda mõjutava tegevuse kontrollimise eesmärgil (s.o saastelubadega seonduv regulatsioon). Saastamise määratlused õigusaktides on erinevad. Nt saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seaduse § 5 lg 1 kohaselt on saastus ainete, vibratsiooni, soojuse või müra inimtegevusest põhjustatud otsene või kaudne väljutamine õhku, vette või pinnasesse nii, et see võib ohustada inimeste tervist või keskkonda, põhjustada varalist kahju või kahjustada või häirida keskkonna puhkeotstarbelist või muud õiguspärast kasutamist. Kuigi seadus kasutab mõistet "saastus", defineeritakse tegelikult tegevust ehk mõistet "saastamine". Samuti on reostus defineeritud Läänemere konventsioonis, kuid ainult selle konventsiooni kohta käivana, ja selleski on pigem mõeldud saastamist.

Puudub ka keskkonnakahju definitsioon. Selle mõiste puhul on tõsiseks probleemiks keskkonnale tekitatud kahju ulatuse määratlemine. Veelgi keerulisem ja vastuolulisem on keskkonnakahju hindamine, kuna kahjustatud keskkonnaväärtustel pole tihti "turuhinda".

Ebaselge on ka saastuse ja keskkonnakahju vahekord: kas iga reostusega kaasneb alati ka keskkonnakahju. Võlaõigusseaduse §-st 133 võiks järeldada, et keskkonnakvaliteedi halvenemine keskkonnaohtliku tegevuse tõttu on käsitletav kahju tekitamisena. Eelkõige saaks keskkonnakvaliteedi halvenemisest rääkida juhul, kui on ületatud vastavaid kvaliteedi piirnorme. Jäätmeseaduse, aga ka nt loomakaitseseaduse sõnastus viitab, et reostus ei ole kahju, kuid võib seda põhjustada.[13] Veeseaduses on reostus seotud kasutuse piiramisega, samas kui kahjustuse mõistele on antud laiem sisu.[14]

Keskkonnakahju ja saastuse vahekorda hinnates on oluline silmas pidada ettevaatusprintsiipi. Keskkonnaasjades ei pääse määramatusest, sest keskkonnas valitsevad põhjuslikud seosed on niivõrd keerukad, et isegi teadus ei suuda neid täielikult näha. Ettevaatusprintsiibist järgi tuleb olulise riski korral võtta tarvitusele ettevaatusmeetmed ka siis, kui pole kindlaid tõendeid kahjulike tagajärgede kohta.

**Vastutus jääkreostusega seonduva kahju eest**

Põhiseaduse § 53 kohustab nii isikuid kui riiki säästma keskkonda ning hüvitama tekitatud keskkonnakahju. Sätte eesmärgiks on tagada keskkond kui üldine hüve, sh igaühele sobiv elu- ja looduskeskkond. Sisult on säte seega ühtaegu õigustav ja kohustav, rõhutades igaühe panuse olulisust selle eesmärgi saavutamisel. Õigluse põhimõttest tulenevalt peab kahju hüvitama eelkõige isik, kes selle põhjustas.

Põhiseaduse § 53 lg 2 kohaselt sätestab kahju hüvitamise korra seadus. Kuigi üksikküsimusi on seadustega reguleeritud, on keskkonnakahju hüvitamise regulatsioonis suured lüngad. Vastutuse määratlemisel jääkreostusega seonduva kahju eest on olulisemad nt kaitstavate loodusobjektide seadus ja metsaseadus, mis on jääkreostusega seotud niivõrd, kuivõrd nendega määratakse kindlaks jääkreostusest põhjustatud kaitstavate loodusobjektide ja metsa kahjustamise hüvitamine.[15] Keskkonnareostust ja -kahju on käsitlenud mingil määral ka võlaõigusseaduse eri sätted, veeseadus, kemikaaliseadus ja jäätmeseadus ning kuni võlaõigusseaduse vastuvõtmiseni kehtinud ENSV tsiviilkoodeks.

**Jääkreostuse kõrvaldamise kohustuse tagasiulatuv mõju**

Suurem osa jääkreostusest on arvatavasti tekkinud enne 90ndate aastate teist poolt, mil valdkonda reguleeris ENSV tsiviilkoodeks. Seetõttu tuleb hinnata, kas praegustel õigusaktidel on tagasiulatuv mõju. Võlaõigusseaduse tagasiulatuv mõju on välistatud tema rakendamise seaduses.

Veeseaduse ja jäätmeseaduse tagasiulatuv mõju jääkreostuse küsimuses võib olla õigustatav, kui arvestada ettevaatusprintsiipi ja intensiivsust, millega jääkreostus võib riivata põhiõigusi ja ühiskondlikke hüvesid, samuti seda, et uue reostuse eristamine jääkreostusest on raske või võimatu.

Proportsionaalsuse põhimõttest lähtudes ei saa siiski väita, et see on alati nii: tagasiulatuv mõju on õigustatav üksnes siis, kui jääkreostusest lähtub oluline oht keskkonnale või põhiõigustele ning mõõduka maksumusega meetmed jääkreostuse vastu võimaldaksid seda ohtu oluliselt vähendada.

Proportsionaalsuse ja õigluse põhimõtted ei ole asjakohased mitte üksnes sätte tagasiulatuvat mõju hinnates, vaid ka hinnates vastutust reostuse eest, mis on tekitatud pärast sätete jõustumist. Eriti tuleb neid printsiipe arvestada jäätmeseadusest tuleneva maaomaniku subsidiaarse vastutuse ulatust määrates.

---

[12] Keskkonnaministri 16.06.1999. a määrus nr 58 "Ohtlike ainete piirnormid pinnases ja vees" jõustumiskuupäev 05.07.1999, kehtetuks muutumise kuupäev 11.05.2003. Tunnistati kehtetuks, sest kemikaaliseaduse §-st 12 jäi välja volitusnorm, et ohtlike ainete piirnormid pinnases ja põhjavees kehtestab keskkonnaminister.

[13] Jäätmeseadus § 49 lg-d 1 ja 2; loomakaitseseadus § 57 lg 4

[14] Veeseaduse § 2 p 20 ja § $39^1$ lg 1

[15] Pikemalt on vastavad seadused ning nende sätted kirjeldatud lisas 2.

### 1.2.2. Objekti omanike kohustused

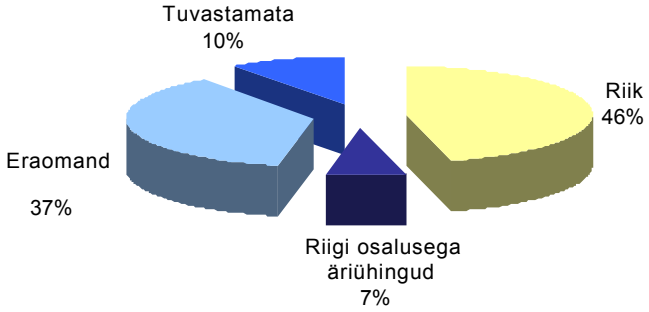
Auditi käigus selgus, et Keskkonnaministeeriumi hinnangul tuleb jääkreostusobjekte likvideerida jäätme- ja veeseadusest lähtudes.[16] Jäätmeseaduse § 49 järgi on reostuse likvideerimiskohustus üles ehitatud ahelas: reostaja – maaomanik – omavalitsus, kusjuures omanik vastutab saastuse likvideerimise eest juhul, kui tegelikku saastajat ei ole võimalik kindlaks teha. Tegelikult ei ole kõnealune säte enamikul jääkreostuse juhtumitel üldse kohaldatav, see lisati seadusse peamiselt selleks, et lihtsustada olmejäätmete probleemide lahendamist: sooviti motiveerida kinnisasja omanikke rakendama meetmeid, et neile kuuluvatel maatükkidel ei ladestataks jäätmeid ebaseaduslikult. Sätet saab kohaldada vaid juhul, kui on võimalik tõendada, et jääkreostus on tekkinud sellistest jäätmetest, mida käsitleb jäätmeseadus.

Selle sätte ebapiisavust tõestab ka järgnev Keskkonnainspektsiooni kohtuasi, kus isegi jäätmete kasutuselt kõrvaldamist oli raske kindlaks teha, rääkimata jääkreostuse likvideerimisest.

> *AS Harbet ladustas Rae vallas Lagedil 200 tonni naftabituumenit, mida kasutati kuni 1998. aastani tee-ehituses. Keskkonnainspektsiooni hinnangul vajanuks AS Harbet selleks jäätmeluba, sest tegu on mittekasutatava ja potentsiaalselt reostust põhjustava jäätmega. Kohus leidis, et näidatud naftabituumeni puhul ei ole tegu jäätmetega, ning seda pole kasutuselt kõrvaldatud ega ka kavatseta seda teha. Seega leidis kohus, et jäätmeseadust ei ole rikutud ning õigusrikkumist pole toime pandud.*

Samuti ei ole jääkreostusobjektide omandisuhted nii selged, et absoluutne vastutus langeks maaomanikule. Järgnev joonis esitab ohtlikud jääkreostusobjektid jagunemise omandisuhte järgi.[17]

**Joonis 1. Ohtlike objektide jaotus omandisuhte alusel**




Osa objekte jaguneb mitme omaniku vahel, mis teeb jääkreostuse likvideerimisprotsessi veelgi keerulisemaks. Samuti on juhtumeid, kus kinnistamata riigimaal olev riigivara on osaliselt müüdud või üle antud eraõiguslikele juriidilistele isikutele ja vastutus on täiesti hajunud.

> *Valga Teedevalitsus müüs 1997.–1998. aastal vara ostu-müügilepingute alusel Priimetsa bituumenibaasis[18] asunud teedevalitsuse varad – elamu, kontori, labori ja autogaraaž-katlamaja – eraomanikele. Nende ostu-müügi lepingute alusel on nii Valga Teedevalitsus kui ka Maanteeamet seisukohal, et enam nad bituumenibaasi jääkreostuse likvideerimisega seotud ei ole. Ostu-müügilepingutega ei pandud aga vara ostnud omanikele keskkonnakaitsealaseid kohustusi. Kuna maa-aluseid mahuteid ja mahalaadimisplatsi ning õlikogujat koos maaga, millel nad asuvad, pole müüdud, on need endiselt riigi omandis. Uuringute järgi on objektil ka otsene reostusega kokkupuute oht, kuna maa-ala on läbikäidav ja maapinnale on imbunud põlevkivibituumeni jäägid, samuti on tugevalt reostunud bituumenibaasist väljuva kraavi vesi, puhastamist vajaks ka õlipüüdur.*

---

[16] Intervjuu Keskkonnaministeeriumis 03.02.2003
[17] Andmed küsimustike vastustest. Seejuures on kindlaks tegemata, kui paljud eraomanikud on tegelikult kinnisasja omanikud.
[18] TOP 70-s on nimetatud objekti Priimetsa ABT-ks. Maanteeameti sõnul aga on tegemist bituumenibaasiga, mitte ABT-ga.

*Avaliku riigivara registri järgi on Kose-Risti bituumenibaasi volitatud kasutajaks Harju Teedevalitsus (23.10.2003. a seisuga). Nii Harju Teedevalitsuse kui ka Maanteeameti spetsialist on seisukohal, et sellel territooriumil mingit reostust ei ole, kuna bituumeni tootmine lõpetati seal juba 20 aastat tagasi. Kose vald, mille territooriumil objekt asub, lasi reostuse inventeerida, ja selgus, et seal on mitmeid maa-aluseid mahuteid tundmatu ainega ning ka maapealseid lekkivaid mahuteid. Kuna vald on sellest territooriumist huvitatud, otsustas ta objekti hõivata kui peremehetu ehitise, ning Harju Teedevalitsus ei tunnistanud ka siis end omanikuks.*



Kose-Risti bituumenibaas

Sageli müüakse objekt kui vallasasi. Tsiviilõiguse üldiste põhimõtete järgi aga on ehitis kinnisasja oluline osa ning seda ei ole võimalik müüa maast lahus. Kuni ehitisaluse maa kinnistamiseni on see siiski ajutiselt võimalik. Ostes ehitise vallasasjana teab ostja ilmselt, et mingil ajal peab ta erastama ka ehitise teenindamiseks vajaliku maa või seadma sellele maale hoonestusõiguse. Samas tuleb arvestada, et ehitise kui vallasasja müügil ei pruugi tulevase kinnistu piirid täpselt selged olla ning pole teada, kas reostus asub tulevasel kinnistul või selle vahetus naabruses.

*Teede- ja Sideministeerium müüs Ida-Viru Teedevalitsuse Ahtme ABT järgmise vara: katlamaja, elektrialajaama, kontor-labori ja kaalumaja. Sealjuures on lepingusse märgitud punkt (7.4), et ostja ei vastuta objektil kuni valduse üleandmiseni tekitatud keskkonnareostuse ega sellega seoses tekkinud kahju eest. Tegelikult on objektil – ostetud ehitiste vahetus naabruses – lahtised mahutid ja maasisene hoidla, sadevee kogumiskaevud ja õlipüüdur (kõik need täidetud põlevkiviõli saaduste jääkidega). Ostja esindajaga vesteldes selgus, et nemad ei ole huvitatud ka nende kasutuses oleva vara aluse maa erastamisest, osaliselt seetõttu, et sel juhul langeb vastutus reostuse likvideerimise eest ka neile, sõltudes sellest, kui palju nad maad erastaksid.*

**Lepingutest tulenev vastutus**

Omandireformi käigus on erastatud suur hulk riigivara, mille hulgas on müüdud ka palju jääkreostusega seonduvaid objekte. Peamiselt oli riigivara müüjaks endine Teede- ja Sideministeerium.

Eri seadustes ja riigivara erastamisprogrammides on nimetatud võimalusi, kuidas tagada keskkonnakaitset. Näiteks riigivara 1996. aasta erastamisprogrammi kohaselt oli enne oluliste keskkonnaohtlike objektide erastamist vaja välja selgitada ka jääkreostuse tase. Alates 01.01.2001 tuleb keskkonnamõjude hindamise ja auditeerimise seaduse § 25 lg 1 kohaselt läbi viia keskkonnaaudit, kui riik võõrandab kinnisasja, millel on toimunud või toimub kõrgendatud keskkonnariskiga tegevus. Vaadeldud objektide puhul ei ole Riigikontrolli andmeil tehtud ühtegi keskkonnauditit.

Kuna jääkreostusalane õiguslik regulatsioon on lünklik, on sedavõrd tähtsamad keskkonnaalased kokkulepped müügilepingutes. Enamik lepinguid aga ei käsitle reostust üldse, ülejäänutes on see pinnapealne. Kokkulepetest ei selgu, mis täpselt on ostja kohustuse ulatus ning täpse vastuseta või üldse vastamata on mitmed olulised jääkreostust ja ostja vastutust piiritlevad küsimused.

*Lepingutes esinenud sõnastusi:*

1. *Võimalike looduskahjustavate saastejääkide likvideerimine jääb ostja kanda.*
2. *Lepinguosalised on kokku leppinud, et ostja kannab võimalike olemasolevate keskkonnakahjustuste ja jäätmete likvideerimise kulud.*

Kõikide kokkulepete sõnastus viitab kohustusele seoses saastejääkide loodus- või keskkonna-kahjulikkusega. Kuna aga reostuse ja keskkonnakahju mõisted ja vahekord pole õigusaktides selgelt määratletud, ei saa päris kindel olla, millist reostust silmas peeti. Müügi ajal kehtis veel valitsuse määrus, mis kehtestas pinnasele saasteainete juhtarvud tööstustsooni tarbeks, mille ületamisel loeti keskkond sellisel määral saastatuks, et vastav piirkond võetakse arvele ohtlikuna. Seega võib oletada, et reostusega peeti silmas olukorda, kus saasteainete sisaldus on üle tööstustsooni juhtarvu.

Kõikides lepingutes on ostja kinnitanud, et ta on lepingu eseme seisukorrast teadlik ning ses suhtes müüjale pretensioone pole. Sellisest kinnitusest ei pruugi siiski piisata, et välistada riigi vastutus jääkreostuse eest.

Tsiviilkoodeks näeb ette suhteliselt vähe õiguskaitsevahendeid, et kindlustada kõrvaldamiskohustuse täitmine. Siiski, kui ostja avastab reostuse ja seda ei kõrvalda, saab riik nõuda lepingu täitmist, ning kui ostja lepingut ikka ei täida, saab riik pöörduda kohtusse. Arvestades aga kõrvaldamiskohustuse sõnastuse ebamäärasust, ei saa kindel olla, et kohus teeb otsuse riigi kasuks.

Mitmed objektid vahetavad omanikku korduvalt, ilma et oleks reguleeritud kohustuse üleminek müügieseme võõrandamisel. Lepingusse pole märgitud ostja kohustust lisada võõrandamisel lepingusse uue omaniku analoogne keskkonnakahjude kõrvaldamiskohustus.

**Kokkuvõtvad järeldused**

Põhiseadusest ning ka rahvusvaheliselt tunnustatud ettevaatusprintsiibist tuleneb riigi kohustus reguleerida jääkreostuse küsimusi. Jääkreostuse potentsiaalselt suure mõju tõttu on riigil kohustus kujundada jääkreostuse likvideerimisealane õiguslik raamistik, mis selgitaks jääkreostusega seonduvat vastutust. Ühtlasi peab riik tagama regulatsiooni täitmise. Kuigi riigil on suur otsustamis-vabadus meetmete valikul, ei ole riigi kohustus täidetud, kui regulatsioon puudub või on oluliste lünkadega või kui seda tegelikult ellu ei viida.

Õigusaktide analüüs näitab, et riik on seda küsimust reguleerinud väga vähe. Lüngad esinevad juba põhimõistete – reostus ja keskkonnakahju – tasandil. Kuna pole selge, kas igasugune reostus on käsitletav keskkonnakahjuna, puudub spetsiifiline jääkreostusega seonduv keskkonnakahju hüvitamise regulatsioon (olemas on sätteid keskkonnakahju hüvitamiseks erijuhtudel). Veelgi killustatum ja ebaselgem on jääkreostuse likvideerimise kohustustega seonduv regulatsioon ning see, kas praegu kehtival regulatsioonil on tagasiulatuv mõju.

Kuna jääkreostusalane õiguslik regulatsioon on lünklik, on sedavõrd tähtsamad keskkonnaalased kokkulepped riigivara erastamise ja ostu-müügi lepingutes. Need on ebapiisavad. Mõnel juhul on ostja võtnud endale küll vastutuse kõrvaldada jääkreostus, kuid kokkulepete pinnapealsuse ning täitmise garantiide puudumise tõttu pole tegelik likvideerimine kindel.

Kokkuvõtvalt võib väita, et kuna õiguslik raamistik on lünklik, vara müüakse killustatult, lepingud on nõrgad ja väheseidki olemasolevaid sätteid on raske kohaldada, on riik jätnud vastutuse jääk-reostuse eest enamasti enda kanda. Riigi kohustused aga tõenäoliselt pidevalt kasvavad, sest tavaliselt müüvad riigivara teised ministeeriumid või Riigi Kinnisvara AS, kellele pole selgitatud, kuidas lepingutes kajastada jääkreostuse kõrvaldamise kohustust.

# 2. Jääkreostuse likvideerimise juhtimisahel

Keskkonnastrateegias püstitatud eesmärgi täitmise peamiseks koordineerijaks on Keskkonnaministeerium. Selleks peaks ministeerium:

- omama ülevaadet jääkreostusobjektidest – nende omanikest, keskkonnaseisundist jms;
- koordineerima eri asutuste tööd nende objektide likvideerimise planeerimisel ja järelevalvel. See tähendab ülesannete püstitamist maakonna keskkonnateenistustele (nt kinnitatavate tööplaanide kaudu), järelevalve teostamiseks vajaliku õigusliku baasi tekitamist Keskkonnainspektsioonile ning tööjaotuse kokkuleppimist omavalitsustega (nt objektide ohtlikkuse, suuruse vms põhjal);
- avalikustama objektidega seotud olulise info, et avalikkusel oleks ülevaade muu hulgas selle kohta, millise objekti läheduses ei tohiks tarvitada pinnavett või millistesse piirkondadesse ei peaks rajama elurajoone.

Peatükis analüüsitakse Keskkonnaministeeriumi tegelikku rolli: kuidas on üles ehitatud kontrolli- ja järelevalvesüsteem ning kuidas avalikustatakse info jääkreostusest tulenevate ohtude kohta.

## 2.1. Keskkonnaministeeriumi koordineeriv tegevus

### 2.1.1. Kohustuste jaotus Keskkonnaministeeriumis

Ministeeriumi põhimäärus ja osakondade põhimäärused ei kirjelda jääkreostust eri valdkonnana. Asutuse ligi 430 töötajast tegeleb keskkonnastrateegia ühe põhieesmärgi täitmise koordineerimisega vaid üks veeosakonna spetsialist kõrvaltööna. Tema ametijuhend vastavaid kohustusi ei sea. Jääkreostuse temaatika on kirjeldatud hoopis ühe jäätmeosakonna spetsialisti ametijuhendis.[19] Samas on veeosakonna spetsialist tegelnud jääkreostusalast infot kaardistavate projektide tellimisega, mida rahastatakse Keskkonnainvesteeringute Keskuse (KIK) veeprogrammi jääkreostuse alamprogrammist.

> *Tegelik tööjaotus ministeeriumi veeosakonna ja jäätmeosakonna vahel on siiski ebaselge. Kuna Kohtla-Järve ja Kiviõli poolkoksimäed on tunnistatud tootmisprügilateks, tegeleb nendega peamiselt jäätmeosakond, kes on tellinud töid keskkonnaseisundi hinnangu kohta. Samad objektid on kirjas ka veeosakonna tellitavais uuringutes, mida teostab sama ettevõte, ja ka ISPA tehnilise abi projektis (vt ptk 3.4). Seega uurib üks ettevõtte sama objekti mitme eri projekti all.*

Keskkonnateenistuste ainus konkreetne ülesanne seoses jääkreostusobjektidega on objektide likvideerimiseks esitatud rahastamistaotlused läbi vaadata ning hinnata juhul, kui raha küsitakse KIK-ist. Nende tegevus ei ole proaktiivne, vaid nad reageerivad tavaliselt siis, kui omanikud või omavalitsused on esimese sammu teinud. Mõnikord on keskkonnateenistus ise tellinud ohtliku jääkreostusobjekti kohta uuringu, kuid pole seda omanikule andnud, nõudes temalt uut uuringut.

Mõned keskkonnateenistused on jääkreostuse seiramisel ja likvideerimisel olnud aktiivsemad: nt Tartumaa Keskkonnateenistus on igal aastal tellinud Raadi järve veeproovide analüüse, Põlvamaa Keskkonnateenistus aga sekkunud jääkreostusobjekti võõrandamisprotsessi, et reostuse likvideerimise kohustus saaks lepingusse kirja pandud.

[19] See võib olla seotud faktiga, et kuni 2000. aastani oli jääkreostus kajastatud KIK-i jäätmeprogrammis.

### 2.1.2. Keskkonnaministeeriumi tellitud uuringud ja info avalikustamine

Alates 2001. aastast on Keskkonnaministeerium tellinud peamiselt üldisi jääkreostuskoldeid kaardistavaid uuringuid. 2002. aastal valmis esimene uuring ohtlikest jääkreostuskolletest.[20] Ohtlikuks või eriti ohtlikuks on need jagatud eelkõige reostuse mõju tõttu pinna- ja põhjaveele ning looduskeskkonnale. Eriti ohtlikke objekte on 13 ning nende puhul on tegu ulatusliku põhjavee reostusega.

2002. aastal koondas AS Maves ka muu jääkreostusalase info ning tegi kokkuvõtte eri andmebaasidest.[21] Selle põhjal koostati ka jääkreostusobjektide nimekiri, mis sisaldab 303 objekti (sh TOP 70).

2003. aastal tehti uuring endiste asfaltbetoonitehaste reostusohtlikkuse kohta, mis oli jätkuks varasematele töödele.[22] 2003. aastal alustatud uurimuse[23] eesmärk on viia lõpuni riikliku tähtsusega ohtlike jääkreostuskollete (vahepeal muutunud TOP 75-ks) andmestiku korrastamine (objektide inventeerimine, ohu hindamine veevarustusele ning põhja- ja pinnaveele, edasised seirealased ettepanekud), saada ülevaade tööstusaladel tekitatud jääkreostusest, koostada nende likvideerimise ettepanekud ning esitada likvideerimisprojektide skeemid.

Uuringutes on tehtud ka soovitusi, kuidas jääkreostuse ohjamist paremini korraldada. Soovitatud on jagada jääkreostuse objektid 3 kategooriasse, millest kaks on TOP 70 objektid, ülejäänud aga muud kaardistatud objektid. Eriti ohtlike objektidega peaksid projektipõhiselt tegelema Keskkonnaministeeriumi veeosakond ja jäätmeosakond, ohtlikega veeosakond maakonna keskkonnateenistuse kaudu. Ülejäänutega peaks tegelema omavalitsused keskkonnateenistuse abiga. Kõiki objekte tuleks arvestada veemajanduskavade koostamise raames.

Tegelikult ei ole veeosakond uuringuid ja nendest tulenevaid soovitusi keskkonnateenistuste ja omavalitsustega läbi rääkinud ning objektide ohtlikkuse ja likvideerimiskavade osas pole kokkuleppele jõutud. Keskkonnateenistused, rääkimata omavalitsustest, ei kasuta uuringuid oma töös. Seda on näha Pärnu alamvesikonna veemajanduskavast (vt ptk 1.1), samuti vastustest Riigikontrolli küsimustikule. Uuringuid ei ole ka tutvustatud auditiga hõlmatud omavalitsustele ega omanikele.

Samuti on uuringutes näha probleemi, mis eri teemade all pidevalt esile kerkis – nõrk infovahetus ja info säilimine. Mitmete objektide infokaartidel ei ole kirjas uurimustöid, mis objekti kohta tehtud on, näiteks Raadi lennuvälja puhul olid puudu peaaegu pooled. Samuti on eri osapoolte arvates hinnangud objektide ohtlikkuse kohta kaheldavad (vt ka punkt 4.4).

Suureks probleemiks on jääkreostusobjekte kirjeldava info – asukoha, keskkonnaseisundi hinnangu, teostatud uuringute ja likvideerimistööde jms – kättesaadavus ja avalikustamine. Praegu on info laiali ministeeriumis ja selle allasustustes, omavalitsustes, omanike juures, uurimisasutustes. Ministeerium ei ole avalikustanud ka jääkreostusobjekte kaardistavaid uuringuid.

**Kokkuvõtvad järeldused**

Kuigi Riigikogu on püstitanud strateegilised eesmärgid jääkreostuse likvideerimiseks, ei ole Keskkonnaministeerium kehtestanud selleks konkreetseid ülesandeid ja kohustusi ehk teisisõnu: ei ole olemas selget ja töötavat juhtimisahelat strateegiliste eesmärkide saavutamiseks.

Ministeeriumis tegeleb jääkreostuse temaatikaga vaid üks inimene oma muude kohustuste hulgas, keskkonnateenistustel aga sisuliselt polegi kohustusi. Mõned keskkonnateenistuse spetsialistid on olnud aktiivsemad isiklikust huvi tõttu selle teema vastu.

Ministeerium on küll tellinud jääkreostusobjektide kohta uuringuid, kuid nendes esitatud soovitusi pole ellu viidud ning uuringuid ei ole tutvustatud omavalitsustele ja objektide omanikele ega ka avalikustatud. Seetõttu ei olda objektide keskkonnaseisundist, selle muutumisest ja ohtlikkusest teadlikud ning võib juhtuda, et nt reostatud maa-ala muudetakse elamumaaks ning detailplaneeringuid kooskõlastav omavalitsus ei tea, et seal reostus on.

---

[20] Ohtlike jääkreostuskollete järelevalve ja kontroll. Aruanne. AS Maves, 2002
[21] Eesti jääkreostuskollete andmebaasi täiendamine ja investeeringute plaan. Aruanne. AS Maves, 2002
[22] Ohtlike jääkreostuskollete järelevalve ja kontroll. Aruanne. AS Maves, 2003

## 2.2. Järelevalve

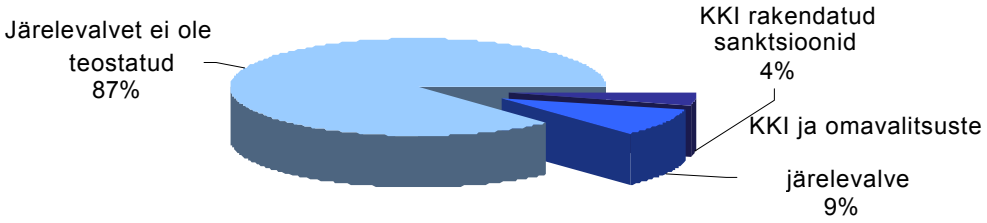
Selgitamaks, kui palju on teostatud järelevalvet ohtlike jääkreostusobjektide üle, küsitles Riigikontroll Keskkonnainspektsiooni piirkondlikke osakondi ja ka omavalitsusi, kuna keskkonnajärelevalve seadusega on neile antud järelevalve kohustus. Lisaks küsiti omavalitsustelt, kas nad on rakendanud asendustäitmise ja sunniraha seadust ning kas nad on ise jääkreostust likvideerinud ilma seda seadust rakendamata.

Keskkonnainspektsioon on peamiselt keskkonnakasutuse lubade kontrolli käigus teinud järelevalvet üldse kokku 7-l objektil ehk 10%-l objektidest. Sanktsioone on rakendatud 3-l objektil: Raikküla ABT, Riisipere ABT ja Umbsaare ABT. Sanktsioone on rakendatud jäätmeseaduse alusel, jäätmeloata tegevuse tõttu ja jäätmete hülgamise tõttu selleks mitte ette nähtud kohas. Nende objektide puhul oli territoorium kasutusel, ja kuna reostust tekitati juurde, siis oli võimalik neid ka karistada.

Omavalitsused on teostanud järelevalvet samuti 7-l ohtlikul objektil. Sealjuures 4-l objektil 7-st on järelevalvet tehtud siis, kui objekti likvideeritakse KIK-i rahadest ja omavalitsus on ise tellija olnud. Sel juhul on see olnud projekti elluviimise tehniline järelevalve. Aktiivse omavalitsusena võib mainida Vaivara Valda, kes lisaks objektide järelevalvele on 2002. aastal kaardistanud oma valla jääkreostus-objektid.

Mitte ükski küsitletud omavalitsusest ei ole asendustäitmise ja sunniraha seadust reostuse likvideeri-miseks rakendanud. Sunniraha kohaldamine on ka probleemne, sest ükski nimetatud seadustest (jäätme-, veeseadus jne) ei anna sunniraha ülemmäära.

**Joonis 2. Ohtlikel jääkreostusobjektidel läbi viidud järelevalve ja rakendatud sanktsioonid**




Keskkonnainspektsioonil on tulenevalt jäätmeseadusest küll võimalus teha jäätmete ja reostuse likvideerimiseks ettekirjutusi, kuid probleemiks on see, et paragrahvi 49 saab rakendada vaid juhtudel, kui on võimalik tõendada, et jääkreostus tekkis just sellistest jäätmetest, mida käsitleb jäätmeseadus (vt ka peatükk 1.2.2).

Teine probleem on reostaja kindlakstegemine. Kuna jääkreostuse puhul on tegu peamiselt ammu tekkinud reostusega ja reaalselt reostajat enam ei eksisteeri, siis järgmine subjekt, keda saaks vastustusele võtta, oleks kinnisasja omanik. Sel juhul on jälle oluline jäätmeseaduse rakendamise võimalikkus/võimatus. Jäätmeseadus ei määratle ei seda, millal lõpeb reostaja otsimine ja saab vastustusele võtta kinnisasja omaniku, ega seda, millal läheb likvideerimise vastutus omavalitsusele, kui ka kinnisasja omanik ei ole oma kohustust täitnud.

Järelevalve ostu-müügi lepingustest tulenevate keskkonnakaitseliste kohustuste täimise üle on samuti sisuliselt võimatu. Esiteks puudub Keskkonnainspektsioonil nagu ka -ministeeriumil teave vastavate kokkulepete kohta. Teiseks puuduvad sel juhul vastavad sanktsioonid ja menetlusvõimalused.

[23] Ohtlike jääkreostuskollete kontroll ja uuringud. Aruanne. AS Maves

Nagu juba peatükist 1.2.2 selgus, on suur hulk reostusest tegelikult riigimaal. Karistusseadustiku kohaselt ei saa aga juriidilise isiku vastutust kohaldada riigile, omavalitsusele ja avalik-õiguslikule juriidilisele isikule, kelleks omanik sel juhul on.[24] Karistada saab vaid füüsilist isikut, aga tavapäraselt ei ole konkreetne füüsiline isik süüdi või on tema süüd praktiliselt võimatu tõestada. Riigi suhtes ei saa ka rakendada asendustäitmise ja sunniraha seadust ega teha ettekirjutust.

Keskkonnajärelevalve seadusega on antud järelevalve võimalus ka omavalitsusele. Isegi kui omavalitsus sooviks järelevalvet läbi viia, takerduks ta samade eeltoodud seaduselünkade otsa. Seetõttu pole omavalitsuse järelevalvetegevusi ka põhjalikumalt käsitletud.

**Kokkuvõtvad järeldused**

Omavalitsused ja Keskkonnainspektsioon on teinud väga vähe järelevalvet ohtlike jääkreostuskollete likvideerimise üle. Üheks põhjuseks võib olla see, et seadused ei määratle, mille alusel karistada jääkreostuse mittelikvideerimise eest. Keskkonnainspektsioon ei saa teha ettekirjutust riigile ning riigi suhtes ei saa rakendada ka asendustäitmise ja sunniraha seadust. Seega: kuna regulatsioonis on olulised lüngad, siis puuduvad Keskkonnainspektsioonil reaalsed võimalused järelevalvet teostada.

Kuigi Keskkonnainspektsioon on peamine, kes keskkonnakahju tekitamist kontrollida saab, pole ka temal võimalik kontrollida erastamis- või muudes lepingutes seatud keskkonnakaitselisi tingimusi.

[24] Karistusseadustik § 14

# 3. Ohtlike jääkreostusobjektide likvideerimise rahastamine 2000–2003

Peatükis käsitletakse jääkreostuse likvideerimise rahastamise korraldust Keskkonnainvesteeringute Keskuses ning veeprogrammi jääkreostuse alamprogrammi taotlusi, eelarvet ja rahastamist aastatel 2000–2003, samuti omanike- ja omavalitsustepoolset ja muudest allikatest rahastamist ning plaane seoses EL-i tõukefondide vahenditega.

## 3.1. Keskkonnainvesteeringute Keskus

### KIK-i töökorraldus

Jääkreostuse objektide likvideerimiseks on võimalik raha taotleda KIK-i veekaitseprogrammist, milles on eraldi jääkreostuse alamprogramm. Veekaitseprogrammi eesmärgid põhinevad keskkonnastrateegial, õigusaktidega määratud keskkonnanormidel ja rahvusvaheliste lepingutega võetud kohustustel. Põhieesmärgiks on saavutada veekogude ja põhjavee hea seisund ning tagada kvaliteetne joogivesi. Igal aastal moodustatakse veekaitseprogrammi projektide hindamise töörühm. Töörühma kuuluvad põhiliselt keskkonnateenistuste veespetsialistid ja ministeeriumi veeosakonna töötajad, lisaks 2-3 spetsialisti vabaühendustest. Töörühm koostab projektitaotluste hindamiseks kriteeriumid[25]. Lisaks on eraldi rõhutatud, et kõikidel taotlustel tuleb ära näidata seotus keskkonnategevuskavaga – viidata vastavale ülesande numbrile kavas. Keskkonnategevuskava üldsõnalisuse tõttu on aga võimalik kõik esitatud rahastamistaotlused sellega seostada. KIK-i projektitaotluse vormis ei küsita taotlejalt sellise sisuga andmeid, mis võimaldaksid töörühmal püstitatud kriteeriumide alusel projekte hinnata.

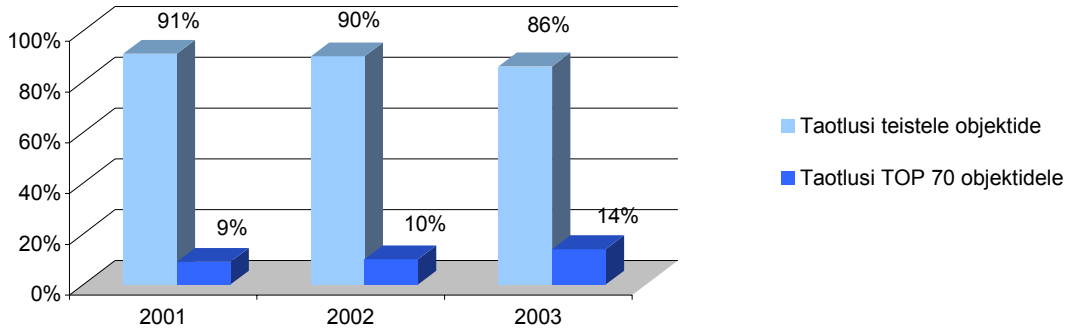
KIK-i rahastamissüsteem on taotlusepõhine. Kõigil taotlejail on võrdne võimalus raha saada. Enamasti on raha taotlejateks keskkonnateenistused või omavalitsused, üksikjuhtudel ka mittetulundusühingud ja muud riigiasutused. Haruharva taotlevad raha erafirmad, kuigi Riigikontrolli küsitlusest selgus, et enamik eraomanikke ja omavalitsusi teab, et objektide likvideerimiseks on võimalik KIK-ist raha taotleda. Kuna peamised rahataotlejad ja ka raha saajad on samal ajal projektitaotluste hindajad, siis võib kahtluse alla seada hindamise objektiivsuse.

Lisaks KIK-i 10-le programmile eraldatakse igal aastal KIK-i otsusel raha kõigile keskkonnateenistustele (nn maakondlikuks programmi raames). Selleks koostab keskkonnateenistus projektide nimekirja ja esitab KIK-ile, mille juhataja selle kinnitab. Kui 2000. aastal said keskkonnateenistused maakondliku programmi kaudu keskmiselt 200 000–250 000 krooni, siis 2003. aastaks ulatub saadav summa 1 mln kroonini ühe teenistuse kohta. Vaadeldud maakondades on sellest programmist rahastatud ühte ohtlikku jääkreostusobjekti.

### Esitatud taotlused

Ülevaate jääkreostusalamprogrammi esitatud ohtlike jääkreostusobjektide likvideerimiseks esitatud ja teiste objektide taotluste arvu osatähtsuse kohta annab joonis 3.

**Joonis 3. Ohtlike jääkreostusobjektide ja teiste objektide likvideerimiseks esitatud taotluste arv**




[25] Üldjuhul on kriteeriumid iga aasta samad.

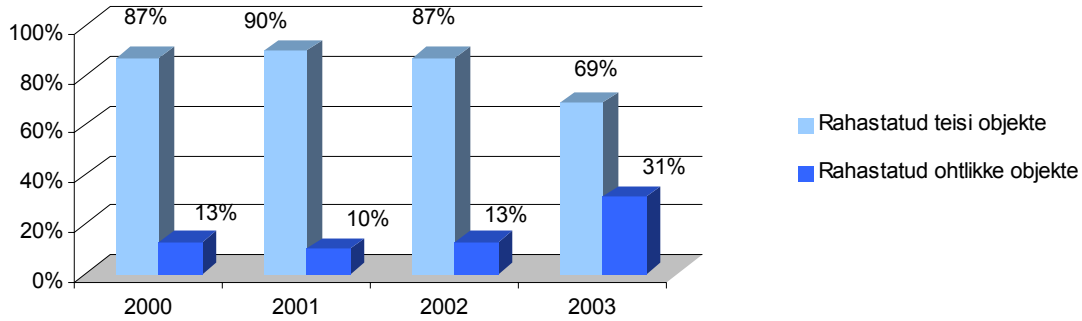
Selgub, et ohtlike objektide likvideerimiseks esitatud taotlused moodustavad kõigest 9–14% ajavahemikul 2001–2003 esitatud jääkreostusobjektide taotluste koguarvust.

2001. aasta jääkreostuse alamprogrammi projektitaotluste nimekirjas on hulgaliselt taotlusi omavoliliste prügilate koristamiseks. Neid peaks aga esitama eraldi jäätmeprogrammi raames. Seega satub jääkreostuse alamprogrammi projekte, mis tegelikult kuuluvad teiste programmide alla.

**Rahastamine**

Järgnevalt analüüsitakse ohtlike jääkreostusobjektide rahastamist KIK-ist. Joonisel 4 on näidatud rahastatud ohtlike objektide arvu osakaal kõigist objektidest. Selgub, et alles 2003. aastal on see hakanud tõusma. Osaliselt võib põhjuseks olla asjaolu, et TOP 70 nimekiri valmis 2002. aasta varakevadel. Siiski peab märkima, et rahastatud ohtlike objektide arv on jäänud samaks, kuid suurenenud on rahasumma ühele ühikule ehk projektile. Näiteks rahastati 2001. aastal 5, 2002. aastal 7 ja 2003. aastal 6 ohtlikku jääkreostusobjekti.

**Joonis 4. Rahastatud ohtlike objektide osakaal võrrelduna teiste jääkreostusobjektidega**




Võib nentida, et tegelikult on aastatel 2000–2003 rahastatud TOP 70-st ainult 14 jääkreostusobjekti likvideerimist, sealhulgas 6 neist on rahastatud kahel või kolmel aastal järjest. Samal ajal ei tähenda see, et need 14 ohtlikku objekti on ka lõplikult likvideeritud (vt ptk 4). Seega keskmiselt ühes aastas rahastatakse vaid 5% ohtlike objektide arvust.

KIK-i jääkreostuse alamprogrammi rahastamise eelarve on igal aastal ette antud ja moodustab 10–12 mln krooni (s.o 10% kogu veekaitseprogrammi eelarvest), millele lisandub omavalitsuste 10%-ne ja (alates 2003. aastast) eraomandis olevate äriühingute 50%-ne omafinantseeringu kohustus. Programmi eelarve seab aga ohtliku jääkreostuse likvideerimisele jäigad piirid, sest sisuliselt võib nimetatud summa olla ainuüksi kahe keskmise suurusega jääkreostusobjekti (asfaltbetoonitehase) likvideerimise maksumus.

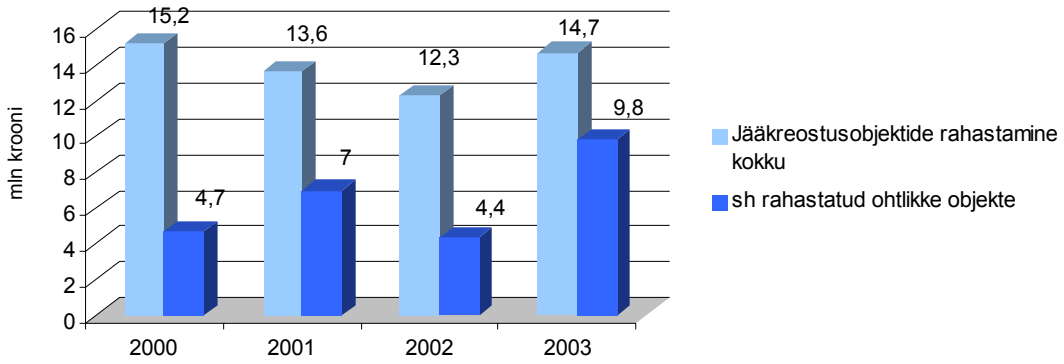
*Paldiski keskkatlamaja reostuse likvideerimise eeldatav maksumus on 31,3 mln krooni, mis ületab peaaegu kolmekordselt jääkreostuse alamprogrammi aastase eelarve. Paldiski Linnavalitsus esitas keskkatlamaja likvideerimiseks 2003. aastaks rahastamistaotluse, mis jäeti rahuldamata. 2004. aastaks on esitatud uus taotlus.*



Ohtlike objektide nimekirjas on veel teisigi objekte, mille likvideerimise eelarve ületab KIK-i jääkreostuse alamprogrammi aastase eelarve kordades.

Järgnev joonis annab ülevaate KIK-i jääkreostuse alamprogrammi rahastamisest, sealhulgas on välja toodud ohtlike objektide rahastamine perioodil 2000–2003. Summad on esitatud koos omavalitsuse või eraomaniku omafinantseeringuga.

**Joonis 5. Rahastamine jääkreostuse alamprogrammist perioodil 2000–2003 (mln krooni)**

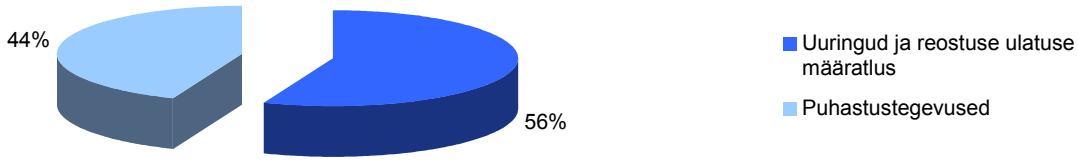



## 3.2. Omanikud ja omavalitsused

Jääkreostusobjekti omanike küsitlusest selgus, et vastanutest 17% on ajavahemikul 1999–2003 rahastanud objekti likvideerimist muudest allikatest kui KIK. Rahastatud on kokku 10 objekti 8,6 mln krooni eest.[26] Sellest 64% on jagunenud 3 suurele jääkreostusobjektile. Nendeks on Tapa depood[27] (omanik AS Eesti Raudtee), Balti Elektrijaama tuhaväljak nr 2 (omanik AS Narva Elektrijaamad) ja Kiviõli poolkoksi ladestu (omanik Kiviõlikeemiatööstuse AS).

Joonisel 6 on näidatud 8,6 mln krooni jagunemine reostuse ulatuse määratluse, uuringute ja tegelike puhastustööde vahel.

**Joonis 6 Omanike poolt rahastatud likvideerimise etappide järgi**




Riigikontrolli küsitlusest selgus, et suur osa omanikke ei tegele likvideerimisega, kuna see pole rahaliselt võimalik. Mitte ükski omavalitsus pole ainult oma finantsidest auditis käsitletud jääkreostus-objekti likvideerinud. Omavalitsuste osa on piirdunud KIK-i nõutava 10% omafinantseeringuga, millega on olnud tagatud 16% ohtlike objektide likvideerimise kaasfinantseering.

Väiksemaid jääkreostusobjekte on omavalitsused ka ise likvideerinud, nt Vaivara vald likvideeris 2003. aastal 33% kaardistatud jääkreostusobjektidest.

[26] Keskkonnaministeeriumis see info puudus.
[27] AS-il Eesti Raudtee oli finantseerijaks Taani Keskkonnakaitseagentuur ehk DEPA, vt ka ptk 3.4.

## 3.3. Omandireformi reservfond

Vabariigi Valitsuse eelarvevälisest omandireformi reservfondist võivad raha taotleda nii riigiasutused, omavalitsused kui ka eraõiguslikud juriidilised isikud (kes on vara tagasi saanud seaduslikus korras ostu-müügilepingu alusel). Keskkonnaekspertiiside tegemiseks ja keskkonnakahjustuste likvideerimiseks erastatavatel või erastatud objektidel eraldatakse raha juhul, kui ostu-müügi lepingu kohaselt peab nimetatud toiminguid teostama riik või kui on tuvastatud, et kahjustused tekkisid enne erastamist.

Auditi käigus selgus, et aastatel 1999–2003 on reservfondist vaid kaks korda raha taotletud, mõlemale taotlusele anti eitav vastus. Üheks taotlejaks oli AS Estonian Air, kelle valduses olev jääkreostusobjekt on ka TOP 70 nimekirjas.

2003. aasta riigieelarves oli omandireformi reservfondi jääk 72,5 mln krooni.

## 3.4. Välisvahendid

**Euroopa Liidu tõukefondid**

ISPA keskkonnastrateegiast tulenevalt on võimalik jääkreostuse likvideerimiseks raha taotleda ka EL-i vahenditest. ISPA keskkonnastrateegia lisa III "Tehniline abi aastaiks 2001–2006" (TA)[28] järgi on plaanitud investeerimisprojektide ettevalmistuseks 4,5 mln eurot, sellest jääkreostusele 1,3 mln. Selle eest kavandatakse valmistada ette Kohtla-Järve ja Kiviõli tööstusprügilate (poolkoksimägede) korrastamisprojektid ning koostada projekti taotlus EL-i Ühtekuuluvusfondi, kuhu tahetakse koondada paljud erinevas likvideerimisjärgus jääkreostusobjektid.

18.06.2003 toimus viimati mainitud projekti lähteülesande esimene arutelu, kuhu olid kutsutud ka üksikud jääkreostusobjektide omanikud või haldajad. Septembri lõpuks pidi Keskkonnaministeeriumi lepingupartner AS Maves kõigi kasusaajatega kokkuleppele jõudma, kas ja kuidas neid objekte võiks ISPA TA projektis kajastada. Oktoobri lõpuks ei olnud osa omanikke veel teadlik ministeeriumi planeeritavast ühisprojektist.

Mõlemad eelnimetatud projektid põimuvad jääkreostuse inventeerimise projektiga[29], mille käigus käsitletakse ka Kohtla-Järve poolkoksimäge, eri objekte Tapal ja Raadi lennuvälja. Seega uuritakse samu objekte mitme projekti raames, millele eraldatakse raha eri allikatest, töid teeb sama ettevõte ning eri aruanded hakkavad kajastama samu leide ja ettepanekuid.

ISPA-le koostab raudtee keskkonnaprojekti taotlust ka Raudteeamet, kelle hinnangul läheb projekt maksma 600 mln krooni. Raudtee keskkonnaprojekti (raudteed ümbritseva maa puhastamine reostusest) allkirjastas/kinnitas rahandusminister 06.01.2003 (75% ISPA, ja 25% riigieelarve vahendid). Esimeseks tegevuseks – nn tehniline abi – on planeeritud 400 000 eurot, konkreetseteks likvideerimistöödeks on kavandatud 16,4 mln eurot. Ka selle projekti puhul võivad objektid kattuda, kuna ohtlikest jääkreostusobjektidest on vähemalt kaks depood ka Keskkonnaministeeriumi tellitud töö hulgas.

**Muud välisvahendid**

2003. aasta detsembris planeerib Geoloogia Instituut lõpetada ühisprojekti Norra Geotehnika Instituudi ja Norra Geoloogiakeskusega, mille käigus uuritakse poolkoksimägede, aheraine ladestute ja tuhamägede keskkonnamõjusid.[30] Põhitähelepanu on koondatud mulla ja põhjavee reostusuuringutele. See projekt on jääkreostuse aspektist väga tähtis, sest uuritakse eriti ohtlikuks tunnistatud objekte.

---

[28] Tehniline abi (*technical assistance* – TA) – käesolevas töös tasuvusuuringud, keskkonnamõjuhinnangud ja projektdokumentatsiooni koostamine.
[29] Ohtlike jääkreostuskollete järelevalve ja kontroll. Aruanne. AS Maves, 2003
[30] "Risk based environmental site assessment of waste from the oil-shale industry"

Seda projekti ei mainitud aga kordagi intervjuul Ida-Virumaa Keskkonnateenistuses, kus peamiseks teemaks olidki aheraine ladestud, ehkki Keskkonnaministeeriumi tellitud uuringus[31] on viidatud Geoloogia Instituudi projektile ning vajadusele nende andmeid kasutada.

Tapa veduridepoos on Taani keskkonnakaitseagentuuri DEPA rahastamisel ja tehnikaga varustamisel osa reostuse likvideerimistöödest juba tehtud ja osa tegemisel. Eesti Raudtee vastusest selgus, et 1999–2003 on DEPA rahastanud reostuse likvideerimise töid 1 mln krooni ulatuses.

**Kokkuvõtvad järeldused**

Kuigi jääkreostus on keskkonnastrateegias üks prioriteetseid keskkonnaprobleeme, ei tõenda seda jääkreostusobjektide likvideerimiseks eraldatav raha. Iga-aastase summa vähesusest võib järeldada, et riik ei pea jääkreostust oluliseks probleemiks.

Rahastamisallikaid on mitmesuguseid – Keskkonnainvesteeringute Keskus, omandireformi reservfond, omanike enda vahendid, välisallikad.

Keskkonnainvesteeringute Keskuse ja omandireformi reservfondi kaudu rahastatakse taotluse-põhiselt. Kuna aga omandisuhted ja omanike kohustused on ebaselged, siis pole millegagi tagatud, et ohtlike jääkreostusobjektide omanikud raha üldse taotlevad. Keskkonnainvesteeringute Keskuses on kuni 2003. aastani rahastatud ohtlike jääkreostusobjektide likvideerimist oluliselt vähem kui teiste jääkreostusobjektide likvideerimist. Rahastamise korralduses on teisigi puudusi: esiteks, hinnates jääkreostuse alamprogrammi rahastamistaotlusi kinnitatud kriteeriumide järgi, võidakse valida valed projektid, sest taotluse vormis ei küsita kõiki vajalikke andmeid; teiseks võib kahtluse alla seada veeprogrammi taotluste hindajate töö sõltumatuse, sest projektide hindajad on samal ajal ka raha taotlejad.

Omandireformi reservfondist ei ole jääkreostuse likvideerimiseks erastatavatel või erastatud objektidel eraldatud ühtegi krooni.

Omanikud on ohtlike jääkreostusobjekte likvideerimisel olnud tagasihoidlikud. Seda on teinud peamiselt riigi osalusega äriühingud. Omavalitsuste panus on piirdunud KIK-i nõutava kaas-finantseeringu osaga.

Välisallikatest taotlevad raha nii omanikud, omavalitsused, ministeeriumid, ametid kui ka teadus-asutused, seetõttu on tekkinud oht, et uuringuid võidakse tellida topelt. Mitmete objektide kohta, mis on Keskkonnaministeeriumi lähteülesandes ISPA tehnilise abi taotluse koostamiseks, on olemas põhjalikud uuringud ning neid objekte tuleb ainult seirata või siis likvideerida.

[31] Ohtlike jääkreostuskollete järelevalve ja kontroll. Aruanne. AS Maves, 2003

# 4. Ohtlike jääkreostusobjektide likvideerimise etapid

Riigikontroll lähtus jääkreostuse likvideerimiseks tehtud töid hinnates arusaamast, et likvideerimine koosneb neljast üksteist järjestikku determineerivast etapist. Skeemi mittejärgimine või tööde katkestamine mõnda etappi lõpule viimata tähendab suure tõenäosusega likvideerimise kogukulude kasvu. Need neli etappi on järgmised:

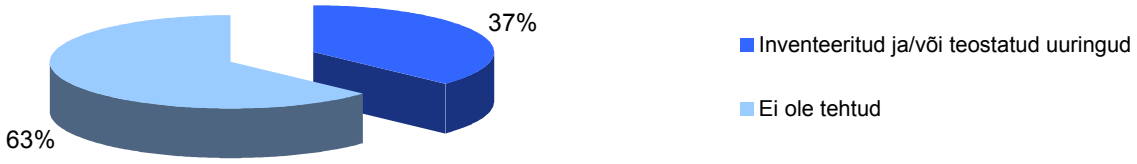
- inventeerimine ja keskkonnariski (ohtlikkuse) hindamine[32],
- elanike teavitamine[33] ohtlikest jääkreostusobjektidest ja neile puhta joogivee tagamine,
- objekti likvideerimisvõimaluste ja nende maksumuse väljaselgitamine,
- tegelik likvideerimine.

Sealjuures võib tegelik likvideerimine erineda sõltuvalt reostuse ulatusest ning majanduslikest võimalustest ja mõttekusest. Osa reostuskoldeid saab "ära koristada" (nt masuudimahuti tühjendada) või "ära puhastada" (nt naftasaadused põhjaveest välja pumbata). Neil objektidel, kus puhastustegevusi ei ole võimalik teha kas majanduslikel või muudel kaalutlustel, seisneb likvideerimine selles, et reostuse ohtlikkust kontrollitakse perioodiliselt ehk objekti seiratakse (võetakse analüüse). Ohtlikke objekte peetakse aga lõplikult likvideerituks, kui pärast tegelikke puhastustegevusi teostatakse objektil ka perioodilist seiret. Seire on vajalik objekti reostussuundumuste jälgimiseks, sest ilmastiku mõjul võib reostus pinnale või põhjavette ilmuda sellisel kujul, et teda on võimalik likvideerida.

## 4.1. Inventeerimine ja keskkonnariski hindamine

Riigikontrolli küsitlusest selgus, et inventeerimine ja reostuse ulatuse kaardistus ja/või uuringud on läbi viidud 21-l objektil 56-st.[34] Sealjuures on tehtud uuringud osal objektidest suure tõenäosusega tänaseks juba aegunud. Näiteks on väidetavalt vananenud Ääsmäe põhjavee reostuseuuring[35] 2000. aastast ja Raadi lennuvälja keskkonnauuring 1993. aastast[36].

**Joonis 7. Omanike poolt läbi viidud inventeerimine ja/või uuringud**

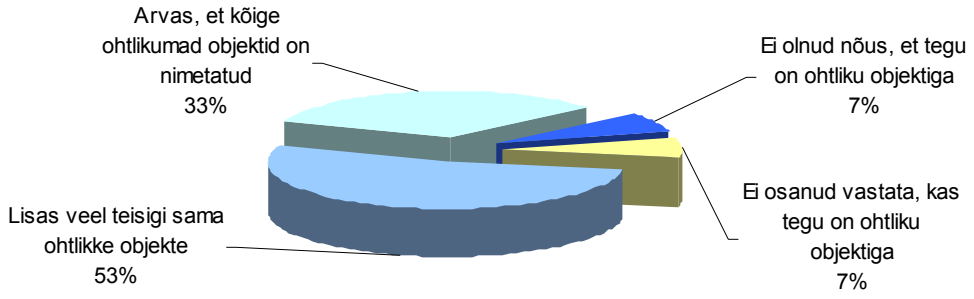



Kuna üksikute objektide inventuure on läbi viidud vähe, muutuvad keskkonnaseisundi hindamisel oluliseks Keskkonnaministeeriumi tellitud üldised uuringud ning nende põhjal koostatud TOP 70. Üle poole keskkonnateenistustest aga arvab, et sama ohtlikke objekte on maakonnas veelgi ning mõned ei pidanud TOP 70 objekte üldse ohtlikeks. Sellest võib järeldada, et TOP 70 nimekiri pole keskkonnateenistustega kooskõlastatud ning see ei ole kindel alus andmaks objektide ohtlikkusele hinnangut.

---

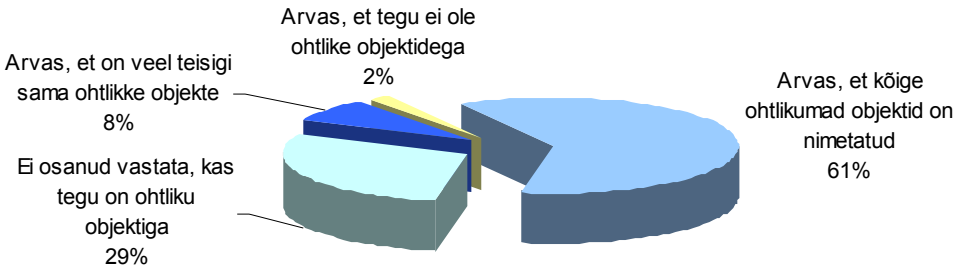
[32] Jääkreostuse objektid tuleb nn inventeerida, s.t objekti ülevaatust ja silmaga nähtava reostuse kaardistamist. Maa sees oleva reostuse tuvastamiseks ja ulatuse määratlemiseks on vaja teostada uuringud.
[33] Elanike teavitamisena käsitletakse käesolevas aruandes nii reostunud alade sulgemist elanikele tarade, tõkete ja/või hoiatavate siltidega omanike poolt kui ka üldisemalt elanikkonna teavitamist kirja teel, meedia vahendusel jms keskkonnateenistuste ja omavalitsuste poolt.
[34] Siin on arvestatud ainult omanike organiseeritud objektide inventeerimist ja uuringuid, Keskkonnaministeeriumi tellitud üldiseid uuringuid ei ole arvestatud.
[35] Ääsmäe põhjaveereostuse uuring 2000. aastal – Saue valla vastus
[36] On ka hilisemate aastate töid, kuid 1993. aasta uuring on ainus, mille tegemise käigus võeti ka analüüse.

**Joonis 8. Keskkonnateenistuste arvamus TOP 70 objektide kohta oma maakonnas**




Ministeeriumi nõrka kooskõlastavat ja teavitustööd on märgata ka omavalitsuste puhul, kellest tervelt 29% ei osanud vastata, kas tegemist on ohtliku jääkreostusobjektiga või mitte.[37]

**Joonis 9. Omavalitsuste arvamus TOP 70 objektide ohtlikkuse kohta oma territooriumil**




## 4.2. Elanikkonna teavitamine ja puhta joogivee tagamine

Selgus, et vaid üksikud jääkreostusobjektid on elanikkonna jaoks suletud tarade ja/või tõketega. Osa objekte on omanike kasutuses ja mõningad neist ka valve all, mis peaks tagama selle, et kõrvalised isikud sinna ligi ei pääse. Samas ei pruugi ka valve hoida inimesi reostusest eemal.

> *Kohtla-Järvel asuva endise asfaltbetoonitehase[38] territooriumon küll valve[39] all, kuid vanad bituumenibasseinid ja reostunud kraavid, mis sisaldavad ohtlikke aineid, on väljaspool praeguse omaniku valvepiirkonda. Väravas oli küll sissesõitu keelav märk, kuid puudusid hoiatavad sildid, et tegu on ohtliku jääkreostusobjektiga ning reostatud ala ei olnud tõkestatud.*

Üheks põhjuseks, miks reostunud aladel ei ole inimeste juurdepääs piiratud, on segased omandisuhted.

> *Paldiski linna keskkatlamaja territooriumil, mis asub linna spordihoonest mõnekümne meetri kaugusel, võivad inimesed maapinnal asuvate naftaproduktide jäätmetega kokku puutuda. Reostunud ala ei ole tõkestatud. Keskkatlamaja reostus suubub või vähemalt peaks suubuma mere-äärsesse õlipüüdurisse. Objekti külastuse ajal oli püüdur õli täis ja osaliselt katteta. Kuigi õlipüüdur ehitati Keskkonnaministeeriumi tellimusel riigieelarve vahendite eest, ei õnnestunud auditi käigus selgitada, kes on õlipüüduri omanik ja kes on kohustatud seda hooldama.[40]*

---

[37] Peamiselt küsiti omavalitsuselt arvamust vaid ühe jääkreostusobjekti kohta.
[38] Ahtme mnt 86 endine asfaltbetoontehase maa ja osa varast on endiselt riigi omandis.
[39] Territooriumit valvas putkas istuv valvur.
[40] Pöörduti järelepärimistega Keskkonnaministeeriumi vee- ja rahandusosakonda, Harjumaa Keskkonnateenistusse, Keskkonnainspektsiooni Harjumaa osakonda, Keskkonnauuringute Keskusse, Paldiski Linnavalitsusse, Harju Maavalitsuse rahandusosakonda. Kõik vastasid, et nendel õlipüüdurit arvel ei ole.





Paldiski õlipüüdur

Mõne aheraine ladestu puhul on siiani küsitav nende ohtlikkus, mistõttu ei ole neile juurdepääsu piiratud, ning ühest neist, Kukruse aheraine ladestust, on tekkinud turismiobjekt. Samas toimuvad ladestus termilised protsessid ja mägi suitseb, kuid täpsemad uuringud ohu kohta siiani puuduvad.

Rahuldav ei ole olukord ka elanikkonna teavitamisega ohtlikest objektidest üldisemalt. Vaid 44% vastanud omavalitsustest teatas, et on inimesi neist teavitanud (põhiliselt meedia vahendusel). Üksikjuhtudel on ka käidud inimestel kodus või on helistatud. Ka keskkonnateenistused on tegelnud teavitamisega, kuid samuti põhiliselt meedia vahendusel. Esile võib tõsta Põlvamaa Keskkonnateenistust, kes on jääkreostuse teemadele pööranud küllaltki suurt tähelepanu nii elanikkonna teavitamise kui ka objektide kaardistamise osas ning on samuti tuvastanud objektide omanikke.

Positiivsena saab välja tuua, et reostunud vee kasutamise võimalus on valdavalt piiratud. Paljudes valdades ja linnades, kus elanikel on probleeme joogiveega, tagab omavalitsus puhta joogivee veo. Samal ajal rajatakse uusi joogivee- ja kanalisatsioonisüsteeme, nagu näiteks Tapa ja Rakvere linnas, et siis lähiperspektiivis reostunud põhjavee piirkonnas elavad elanikud lülitada tsentraalsesse veevõrku.

## 4.3. Likvideerimisvõimaluste ja -maksumuse väljaselgitamine

19% vastanud jääkreostusobjekti omanikest planeerib lähiajal (2004–2005) likvideerimistegevusega alustada. Samal ajal pole enamik vastanutest likvideerimiseks eeldatavaid tegevusi ja maksumusi välja toonud. Seetõttu ei ole võimalik hinnata, kui suure tõenäosusega plaanitu ka ellu viiakse.

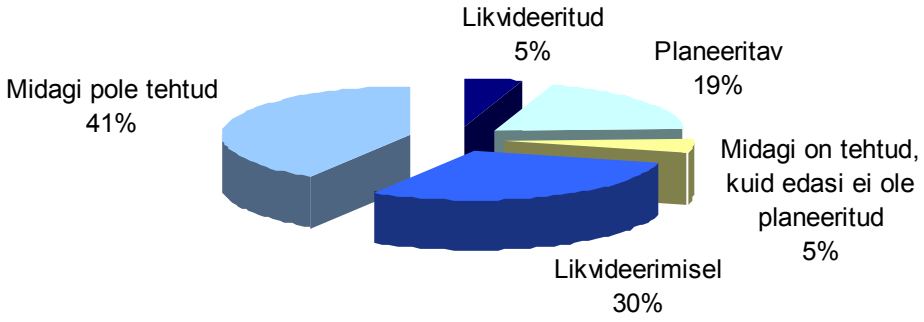
On ka vastupidine näide: omanik vastas küsimustikus, et ta ei planeeri objektil midagi teha, kuid järgmisel päeval esitas KIK-i rahastamistaotluse.

> *Jänesselja ABT omaniku Pärnu Teedevalitsus vastuses Riigikontrollile (30.06.2003) oli kirjas, et ta ei planeeri objektil midagi teha. Samas esitas ta 01.07.2003 keskkonnateenistusele projekti taotluse, et saada KIK-ist 2,4 mln krooni. Seisuga 07.11.2003 puudub aga taotlusel eelprojekt, kus oleks põhjendatud kalkulatsioon tööde maksumusest.*

## 4.4. Tegelik likvideerimine

Järgnev joonis baseerub omanike vastustel ning näitab nende hinnangut sellele, millisesse etappi likvideerimistöödega jõutud on.

**Joonis 10. Ohtlike jääkreostusobjektide likvideerimistegevused perioodil 2000–2003**




Vastustest selgus, et omanikud peavad kolme objekti likvideerituks, kuna reostuskolded on koristatud ja reostunud pinnas eemaldatud. Vaid ühel neist objektidest tehakse järjepidevat seiret, mistõttu saab täielikult likvideerituks lugeda vaid järgmise kirjeldatud objekti.

> *Sillaotsa (Mäo) asfaltbetoonitehase mahutijääkide ja reostunud pinnase likvideerimistööd lõpetati 2001. aastal, kuid likvideeriti ainult uuringutega kindlaks määratud osa, mistõttu põhjavesi on endiselt osaliselt reostunud aromaatsete ühenditega. Kuna objekt jääb Paide veehaarde sanitaarkaitsealasse, siis teostab seal seiret ühest puuraugust AS Paide Vesi. Teine puurauk asub Sillaotsa elamute piirkonnas, seal teeb seiret AS Järva Teed. Mõlemad firmad viivad läbi seiret vastavalt veeloas määratud tingimustele üks kord aastas ning on kohustatud kõikidest reostusilmingutest kohe teatama nii keskkonnateenistusele kui ka omavalitsusele. Seega on endise Sillaotsa asfaltbetoonitehase kui jääkreostusobjekti reostussuundumused põhjaveeseisundi jälgimise kaudu kontrolli all.*

Järgmiste objektide puhul, mida omanikud pidasid likvideerituks, ei teostata järjepidevat seiret, kuigi ühel juhul on pinnas siiani osaliselt reostunud ja teisel juhul tahetakse maa-ala edaspidi kasutada puhkealana, mis seab alale kõrgemad ohutusnõuded kui tööstuspiirkondadele[41].

> *Kärdla naftabaasis likvideeriti 2002. aastal pinnasereostus. Kärdla Linnavalitsus kavandab taotleda maa munitsipaalomandisse ja kasutada seda edaspidi puhkealana. Päringust linnavalitsusse selgus, et seiret ei teostata.*

> *Ümarmäe katlamaja põhjustatud jääkreostus tekkis katlamaja avarii tagajärjel arvatavasti 1992. aasta sügisel, tekitades Kärdla linna põhjavee ulatusliku reostuse ~30 ha (põlevkiviõli). Avarii-järgselt alustati reostuse lokaliseerimisega (puhastuspumpamised), reostunud pinnas asendati, katlamaja koos mahutipargiga likvideeriti. Elanikele on nüüdseks rajatud veetrassid ja seega on joogivee probleem Kärdla Linnavalitsuse hinnangul lahendatud. Reostus asub endiselt maa sees, kuid ei linnavalitsus ega ka Hiiumaa Keskkonnateenistus pole seiret teinud.*

[41] Hetkel küll vastavad saastenormid ei kehti.

**Keskkonnaeksperdi hinnang endise NL-i sõjaväeobjektide likvideerimisele**

*Keila-Joa raketibaasi* territooriumil toimunud esialgne reostuse likvideerimine aastatel 1992–1998 oli professionaalne. Tehtud tööd on hästi dokumenteeritud, kuid aruannetest polnud võimalik saada täielikku infot likvideerimise kohta. Ka Keskkonnaministeeriumis puudus täpne ja järjepidev ülevaade objektil tegelikult tehtud töödest. Selleks tuli pöörduda vahetu likvideerija poole.

Lahendamata probleemiks Keila-Joa raketibaasi territooriumil on siiani potentsiaalselt ohtlik samiinireostus, mida enam regulaarselt ei jälgita.

Raketibaasi territoorium asub Keila-Joa ja Harku valla haldusalas, kuuludes praeguseks osaliselt ka eraomanikele. Kuna territooriumile pole leitud rakendust, on see muutunud sisuliselt prügimäeks. Prügistamist on soodustanud objekti hea asukoht suvilakomplekside keskel. Raketibaasi põhiprobleemiks tulebki pidada praegu seda, et omavalitsused ei tule territooriumi haldamisega toime ja sinna koguneb ümbruskonna "illegaalne" prügi.

*Raadi lennuväli* on mõnes mõttes klassikaline sõjaväe poolt maha jäetud reostusobjekt. Seni tehtud tööd on tehtud õigesti: tähtis oli reostus inventeerida ja hinnata ning seejärel likvideerida kõige ohtlikumad reostuskolded. Suurimat ohtu kujutasid lahtised kemikaalivaadid, samuti kahjutustati esmajärjekorras samiinireostus.

Samas peab rõhutama Raadi lennuvälja naftareostuse ümber toimunud ja praegugi jätkuvat segadust. Tegelikult on lennuväljal ainult kaks korda analüüse võetud – 1993 ja 1995, hilisemad aruanded põhinevad neil andmeil. Algsetes uuringutes hinnati naftareostus üle 10 ha suuruseks ja mitme meetri sügavusele ulatuvaks, 179 000 $m^3$-ni ulatuvaks bioremediatsiooni vajavaks pinnasehulgaks.[42] Samas on juhitud tähelepanu sellele, et 1995. aastal tehtud täiendavad uuringud ning ka hilisemad mõõtmised pole kinnitanud ulatusliku ja tõsise naftareostuse olemasolu. Seetõttu seatakse mitmetes nn sekundaarsetes aruannetes (ka AS-i Maves 2002. aasta töödes) kahtluse alla Raadi lennuvälja kui suure reostusobjekti staatus üldse.

Territooriumile pole leitud rakendust, kuigi keskkonnaseisundile on kindlasti kasuks olnud AS-i Tartu Raadi Lennujaam[43] tegevus. Territoorium on piiratud ja sinna pole päris kontrollimatut juurdepääsu. Tartumaa Keskkonnateenistus viib igal aastal läbi ka Raadi järve seiret.

*Tallinna Miinisadam* paikneb hüdrogeoloogiliselt kaitstud alal, omanikuks on Kaitseministeerium. 2003. aasta uuringute[44] käigus võeti 11-st eri punktist 0,3–2,3 m sügavuselt maapinnast 12 pinnaseproovi, mis naftasaadusi ei sisaldanud. Kromatogrammide andmeil on pinnasevesi vana kütte(masina)õli või masuudiga reostunud Miinisadama põhjaosas ja staadioni idapiiril lekkivate kanalisatsioonitrasside läheduses. Saastunud vees ei leidu ülenormatiivselt mürgiseid aromaatseid süsivesinikke, küll aga on lekkekoha ümbruses ligi 25 korda juhtarvust rohkem polütsüklilisi aromaatseid süsivesinikke.

Sadama põhjaossa kandub reostus garaažide või naabruses olevalt maa-alalt, suure tõenäosusega maaaluste kommunikatsioonide kaudu. Staadioni idaservas on pinnasevee oletatavaks saastajaks lekkivast kanalisatsioonitorustikust pumbajaama kanduvad naftaproduktid. Ilmselt pärinevad need 1992. aasta raudteeõnnetusest, kui sadama territooriumi lõunaosas valgus maha 60 tonni kütteõli, millest 40 tonni jõudis pinnasesse (ja kanalisatsioonikaevudesse). Pinnas on hinnanguliselt reostatud 20 $m^3$ raskemetallidega ja 250 $m^3$ naftaproduktidega. Põhjalikke uuringuid kanalisatsioonisüsteemi puhastamise või remondi vajaduse kohta pole läbi viidud. Mahutite ja torustike likvideerimisel võib reostatud pinnase maht osutuda oluliselt suuremaks.

10.09.2003 Miinisadamas toimunud seminaril leidsid Rootsi spetsialistid, et sadama territoorium sobib praeguses seisus kasutamiseks sõjaväebaasina. Kui tahta territooriumil hakata ehitama (elamud, haiglad jm), siis on vajalikud lisasaneerimistööd, mis nõuavad suuri kapitalimahutusi. Miinisadama suurim probleem on lahe puhastamine – seda on looduslike põhjuste tõttu praktiliselt võimatu teha.

---

[42] OÜ Keskkonnaekspert aruanne, 1999
[43] AS Tartu Raadi Lennujaam kuulub ümber lennujaama asetsevatele omavalitsustele.
[44] Uuringud viidi läbi Kaitseministeeriumi ja Rootsi kaitsevägede uurimiskeskuse koostöös.

Kokkuvõtteks võib tõdeda, et endiste sõjaväeobjektide seisukord sõltub suurel määral sellest, kas neil on kindel omanik ja kas objektile on leitud rakendus. Siiski on vaja kõigil ohtlikel jääkreostus-objektidel ka pärast reaalseid puhastustegevusi läbi viia järjepidevat seiret.

**Kokkuvõtvad järeldused**

Jääkreostusest tulenev oht ei ole auditeeritud perioodil oluliselt vähenenud, kuna vaid üks ohtlik jääkreostusobjekt on täielikult likvideeritud, mis tähendab, et sellel teostatakse ka järjepidevat seiret. Enamikku ohtlikke objekte aga ei saa pidada likvideerituks, sest neid ei seirata järjepidevalt ning nende omandisuhe ja edasine kasutusotstarve on selgusetu. Segased omandisuhted on pigem toonud kaasa mõne objekti seisukorra halvenemise.

Vaid 37% objekti omanikest on läbi viinud inventeerimise ja/või uuringud, kusjuures osa uuringuist on tänaseks vananenud. Peamisteks töödeks, millele objektide ohtlikkust hinnates toetuda saab, on Keskkonnaministeeriumi tellitud üldised uuringud, mida aga pole ei ministeeriumi-siseselt ega ka omavalitsustega kooskõlastatud.

Enamik keskkonnateenistusi on elanikkonda reostusest teavitanud peamiselt meedia vahendusel. Vastanud omavalitsustest on seda teinud 44%. Suurel osal ohtlikest jääkreostusobjektidest puuduvad tarad/tõkked ja hoiatavad sildid, mistõttu on inimestel oht reostusega kokku puutuda. Mitme objekti puhul on selgusetu, kes on kohustatud ala piirama.

Kuigi 19% vastanud objekti omanikest märkis, et nad plaanivad likvideerimisega lähitulevikus alustada, ei ole võimalik nendele tegevustele hinnangut anda, sest konkreetseid tegevusi ja summasid välja ei toodud.

# 5. Riigikontrolli ettepanekud keskkonnaministrile

- Töötada välja jääkreostuse likvideerimise ning sellega seotud kahju hüvitamise regulatsioon, mis määratleks põhimõisted, likvideerimisalase vastutuse, järelevalve ja seire kohustused. Regulatsioon võiks põhiosas tugineda EL-i direktiivi eelnõule, mis käsitleb vastutust keskkonnakahju vältimise ja hüvitamise eest, kuna selle regulatsiooni peab Eesti nagunii üle võtma, kui see direktiivina vastu võetakse. (Vt 1.2 lk 8–12 ja 2.2 lk 15–16.)

- Selgitada välja objektide likvideerimise eest vastutavad isikud. See eeldab omanike ja nende kohustuste väljaselgitamist (õigusaktide, erastamislepingute, ostu-müügilepingute jms analüüs). Omanikele, kellele on lepingutega pandud kohustus keskkonnakahju likvideerida, tuleb esitada nõue lepingu täitmiseks keskkonnakohustuste osas. (Vt 1.2 lk 10–12.)

  Iga objekti kohta tuleb koostada ka likvideerimiskava (inventuurid, likvideerimistegevused ja -tähtajad, rahastamisallikad).

- Kajastada jääkreostusobjektid (mitte ainult ohtlikud) adekvaatselt vesikondade veemajanduskavades, mis on kavandatud peamisteks plaanideks jääkreostusest tuleneva ohu vähendamiseks. (Vt 1.1 lk 7–8.)

- Kooskõlastada jääkreostusobjektide nimekiri nii oma allasutuste kui ka omavalitsustega, et saada jääkreostusobjektidest tervikpilt. Avalikustada maakaardipõhine ohtlike jääkreostusobjektide andmebaas, ühildada see keskkonnaregistriga ning tagada andmebaasi kasutamine omavalitsustes ja keskkonnateenistustes. Samuti täiendada pidevalt keskkonnaseisundi hinnangut. (Vt 2.1 lk 13–14.)

  Keskkonnaseisundi hinnangu saamiseks tuleb kehtestada seire läbiviimise kord likvideeritud ja/või lokaliseeritud jääkreostusobjektidel (TOP 70) ja sellekohane aruandlus ning määrata seire teostaja, seiratavad näitajad ja seire tihedus sõltuvalt iga objekti eripärast. Samuti tuleb määratleda, mida teha juhul, kui seirataval objektil keskkonnaseisund halveneb.

- Tagada läbipääsu piirates, teavitades vm, et inimesed ei puutuks reostusega otseselt kokku. (Vt 4.2 lk 23–24.)

- Tagada, et jääkreostusobjektide ostu-müügilepingutesse saaks selgelt kirja, kes mille eest vastutab nii reostuse ilmnemisel kui juba teadaoleva reostuse likvideerimisel. Samuti tuleb lepingusse märkida ostja kohustus lisada objekti võõrandamisel lepingusse samasugused vastutust käsitlevad sätted. (Vt 1.2.2 lk 10–12.)

- Tähtsustada nii jääkreostuse valdkonna organisatsioonilist korraldust kui ka finantseerimist. Selleks panna ministeeriumi ametnikele selged kohustused ohtlike jääkreostusobjektidega tegelemiseks ja leida võimalused suurendada jääkreostusobjektide likvideerimise rahastamist. Samuti kokku leppida omavalitsustega nende rollis jääkreostuse likvideerimisel. (Vt 2.1.1 lk 13 ja 3 lk 17–21.)

**Keskkonnaminister kui SA Keskkonnainvesteeringute Keskus nõukogu esimees peaks tagama, et:**

- info, mida nõutakse rahataotluse vormil, võimaldaks saada adekvaatseid andmeid projektide kohta; et nõutav info ja projektide hindamiskriteeriumid oleksid vastavuses. (Vt 3.1 lk 17.)

- veekaitse programmi hindamise töörühm koosneks enamasti sõltumatutest asjatundjatest – nii ei oleks raha taotlejad samal ajal ka projektide hindajad. (Vt 3.1 lk 17.)

Märt Kivine
Peakontrolör
Tulemusauditi osakond

# Lisad

## 1. Ohtlike jääkreostusobjektide nimekiri – TOP 70

Juriidilise eksperdi analüüsitud ostu-müügilepingud

Riigikontrolli ja keskkonnaeksperdi vaadeldud objektid

| Objekti nimetus | Maakond | Objekti nimetus | Maakond |
|---|---|---|---|
| Keila-Joa raketibaas | Harju | Haapsalu ABT | Lääne |
| Kose-Risti ABT (bituumenibaas)[45] | Harju | Laekvere ABT | Lääne-Viru |
| Paldiski keskkatlamaja | Harju | Moonaküla põhjaveereostus | Lääne-Viru |
| Tallinna naftabaas | Harju | Rakvere helikopterite lennuväli | Lääne-Viru |
| Riisipere ABT | Harju | Pahnimäe ABT | Lääne-Viru |
| Aruküla põhjaveereostus | Harju | Tamsalu liipriimmutustehas | Lääne-Viru |
| Ääsmäe põhjaveereostus | Harju | Tapa lennuväli | Lääne-Viru |
| Tallinna kütuseterminal | Harju | Tapa veduridepoo | Lääne-Viru |
| Balti laevaremonditehas | Harju | Tapa vagunidepoo | Lääne-Viru |
| AS Estonian Air kütusebaas | Harju | Lasila ABT | Lääne-Viru |
| Tallinn-Väike veduridepoo | Harju | Rakvere naftaterminal | Lääne-Viru |
| ER Kopli Kaubajaam | Harju | Roodevälja ABT | Lääne-Viru |
| Kose katlamaja | Harju | Jaama tn 71 EPT naftabaas | Põlva |
| Miinisadam | Harju | Raudtee tn 7 EPT naftabaas | Põlva |
| Kopli ps sadamad | Harju | Põlva masuudihoidla | Põlva |
| Ämari lennuväli | Harju | Kuremäe ABT | Põlva |
| Ümarmäe katlamaja | Hiiu | Pärnu naftabaas | Pärnu |
| Kärdla naftabaas | Hiiu | Pärnu ABT (Jänesselja ABT) | Pärnu |
| Kapasto ABT | Hiiu | Raikküla ABT | Rapla |
| Edise aheraine ladestus | Ida-Viru | Tiitsu ABT | Rapla |
| Kukruse aheraine ladestus | Ida-Viru | Kõrkküla ABT | Saare |
| Käva 2 aheraine ladestus | Ida-Viru | Laguja õlijärv | Tartu |
| Kiviõli poolkoksi ladestus | Ida-Viru | Raadi lennuväli ja raketibaas | Tartu |
| Ahtme mnt 86 ABT | Ida-Viru | Kobratu ABT (bituumenibaas) | Tartu |
| Ahtme mnt 88 ABT | Ida-Viru | Kärkna ABT | Tartu |
| Rutiku aheraine ladestus | Ida-Viru | Härma ABT | Valga |
| Sompa kaevanduse vana aheraine | Ida-Viru | Tsirguliina ABT | Valga |
| Kohtla-Järve poolkoksi ladestus | Ida-Viru | Priimetsa ABT (bituumenibaas) | Valga |
| Narva ABT | Ida-Viru | Jaska ABT | Viljandi |
| Balti EJ tuhaväljak 1 ja 2 | Ida-Viru | Holstre-Nõmme ABT | Viljandi |
| Eesti SEJ tuhaväljak | Ida-Viru | Eesti Kütuse terminal | Viljandi |
| Soldina naftabaas | Ida-Viru | Võru naftaterminal | Võru |
| Viruvere ABT | Jõgeva | Umbsaare ABT | Võru |
| Sillaotsa ABT (Mäo ABT) | Järva | Põlva ABT | Põlva |

Nimekirjast on välja jäetud Sillamäe setteväljak (kokkuleppel ministeeriumiga) ja Kuressaare ABT, kus reostust pole.

[45] Sulgudes toodud täpsustused on Maanteeameti andmetel õiged objekti nimed.

## 2. Vastutus jääkreostusega seonduva kahju eest. Ekspertarvamus

Õigusaktides on sätteid, mis võivad osutuda olulisteks vastutuse määratlemisel jääkreostusega seonduva kahju eest. Nt kaitstavate loodusobjektide seadus ja metsaseadus on jääkreostusega seotud niivõrd, kuivõrd sätetega määratakse kindlaks jääkreostusest põhjustatud kaitstavate loodusobjektide ja metsa kahjustamise hüvitamine. Sätted ei ole kohaldatavad jääkreostuse likvideerimiseks.

Samuti käsitleb mingil määral keskkonnareostust ja -kahju VÕS. VÕS § 133 lõige 1 seob keskkonna-kahjude mõiste keskkonnakvaliteedi halvenemisega. Määratlus on ebamäärane, kuigi sellest ilmneb selgelt, et keskkonnakahju erineb traditsioonilisest kahjust. Kuna § 133 lõikes 2 nimetatud seadust ei ole siiani vastu võetud, loob selline eristamine olukorra, kus sätte alusel saab küll teoreetiliselt keskkonnakahju hüvitamist nõuda, kuid praktikas takerdub see mõiste ebamäärasuse taha.

Julgete tõlgenduste korral on asjakohane veel VÕS § 1056, mis sätestab riskivastutuse suurema ohu allikaga tekitatud kahju eest ja § 1058, mis täpsustab ohtliku ehitise või asja omaniku vastutust. Nendest sätetest võiks tuletada, et ohtlike ainetega reostatud kinnisasi on suurema ohu allikas, mille omanik vastutab riskivastuse alusel. See lihtsustaks märkimisväärselt jääkreostusest lähtuva kahju hüvitamise nõudmist. Samas ei ole riskivastutuse raames võimalik nõuda keskkonnale kui sellisele tekitatud kahju hüvitamist, kui mõni eriseadus ei nimeta sellise kahju hüvitamist riskivastuse alusel. Hetkel sellist eriseadust pole.

Kaudselt võib jääkreostuse likvideerimise nõudmine olla võimalik VÕS § 1055 alusel. Sätte kohaselt võib isik lisaks kahju hüvitamisele nõuda ka kahjustava tegevuse lõpetamist või kahjustavast tegevusest hoidumist tulevikus eeldusel, et kahju tekitavat käitumist ei tuleks mõistliku arusaama järgi taluda inimestevahelises kooselus või olulise avaliku huvi tõttu. Sätte alusel saaks nõuda meetmete võtmist jääkreostusest lähtuva traditsioonilise kahju ja keskkonnakahju (KLOS ja MS tähenduses) tekkimise välistamiseks. Kõige tõhusamalt oleks aga edasine kahju välistatud jääkreostuse likvideerimisega.

ENSV tsiviilkoodeks, mille kahju hüvitamise sätted kehtisid kuni 1. juulini 2002. aastal, ei käsitle otseselt keskkonnale kui sellisele tekitatud kahju hüvitamist. Koodeksis sisaldub aga samuti suurema ohu allikaga seonduv riskivastutus, mis nägi ette solidaarse vastutuse ühise kahju tekitamise eest. Solidaarse vastutuse säte võib osutuda oluliseks, kuna tihti ei ole võimalik eristada varasemat jääkreostust uuemast reostusest ning seega võib teatud juhtudel kõne alla tulla kinnisasja omaniku vastutus ka varem tekitatud kahju eest.

Veeseaduse § $39^1$ võib olla asjakohane jääkreostuse likvideerimisel. Esiteks võib jääkreostus seisnedagi veereostuses ja teiseks on põhilise jääkreostuse liigi – pinnase saastatuse – tagajärjeks tihti veereostus. Sätte kohaldamisel võib takistuseks osutuda veereostuse ja kahjustuse mõiste vahekorra ebaselgus (vt põhimõistete alaptk). Säte võib olla kasutatav kaudselt, kuna kohustatakse kõrvaldama ka reostuse kordumise oht. Reostuse kordumise tagamise kindlaim viis on aga reostusallika – jääkreostuse – likvideerimine.

Veeseaduse sätetest võib ära märkida veel §26 lg 2, mis kohustub vältima reostusallika ohtlikku seisundit, mille jätkuv halvenemine põhjustab või võib põhjustada veekogu või põhjaveekihi reostumist. Reostusallikana on veeseaduse kohaselt käsitletav ka reostunud pinnasega kinnisasi. Seetõttu võib §26 lg 2 tuletada reostatud kinnisasjade omanike hoolsuskohustuse, mis võib osutuda vajalikuks kahju hüvitamise sätete kohaldamisel.

Samuti võib jääkreostuse likvideerimisel olla asjakohane kemikaaliseaduse § 17 lg 5, mille kohaselt peab kemikaalist johtuva reostuse korral käitleja kõrvaldama reostuse, likvideerima reostuse põhjuse, teavitama keskkonnajärelevalve asutust ja hüvitama tekitatud kahju. Seaduse §4 tulenevalt saab käitlejaks pidada muuhulgas kemikaali töötlejat, hoidjat, kasutajat ja isikut, kelle tegevus on muul viisil seotud kemikaaliga. On siiski kaheldav, kas § 4 ebamäärast sõnastusest saab tuletada objekti, kust jääkreostus ilmselt on lähtunud, omaniku kohustust jääkreostuse likvideerimiseks.

Jäätmeseaduse § 49 kohaldamisel jääkreostuse juhtudele võib osutuda oluliseks takistuseks asjaolu, et säte puudutab üksnes jäätmetest tekkinud keskkonnareostust. Kui reostus on tekkinud asjadest, mis polnud käsitletavad jäätmetena – nt kütusest, mis voolas välja töötava seadme kütusepaagist – ei ole § 49 kohaldatav. Samuti ei saa jäätmetena käsitleda väljakaevamata saastunud pinnast, kuna selline pinnas on kinnisasja oluline osa. Samas tuleb rõhutada, et jäätmeteks võivad olla ka majandusliku väärtusega ja kasutatavad asjad. Juhul kui selliste asjade tegelik kasutamine tulevikus on ebatõenäoline, saab asju pidada jäätmeteks. Seetõttu ei ole § 49 kohaldamine välistatud üksnes seetõttu, et reostus tekkis nt põhimõtteliselt kasutatavast ja ehitusmaterjalina arvel olevast bituumenist. Samuti tuleb välja tuua, et aine on kindlasti käsitletav jäätmetena, juhul kui selle pinnassesse sattumine (nt mahavalmise tõttu) tulenes katsest ainest lahti saada

Jäätmeseaduse § 49 on radikaalne, pannes kinnisasja omanikule sisuliselt absoluutse vastutuse saastuse likvideerimiseks juhtudel, kui tegelikku saastajat ei ole võimalik kindlaks teha. Samuti juhul kui reostuse tekitaja on küll teada, kuid temalt pole maksejõuetuse või muul põhjusel võimalik kulude hüvitamist saada. Samas on just need asjaolud – tegeliku saastaja kindlakstegemise või kulude hüvitamise võimalus – jääkreostuse juhtudel tihti aktuaalsed. Samas tuleb arvestada, et põhiseaduslikud õiguskindluse, proportsionaalsuse ja õigluse põhimõtted piiravad jäätmeseaduse (ning ka teistest seadustest tulenevat) vastutust jääkreostuse eest.

Keskkonnaministri vastus

# KESKKONNAMINISTEERIUM

Pr Siiri Martverk
Peakontrolöri kt
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie: 10.12.2003 nr 2-7.1-TA/03/1773
Meie: 02.2004 nr 11-12-1/10025

**Kontrolliaruande eelnõu**

Keskkonnaministeerium (edaspidi "KKM") on läbi vaadanud Riigikontrolli poolt esitatud aruande "Riigi tegevus jääkreostuse likvideerimisel" eelnõu ja edastab Teile järgmised seisukohad:

1. Kontrolliaruande sissejuhatavas osas leitakse, et kehtiva keskkonnaseadusandluse alusel ei ole võimalik täpselt defineerida, mis on jääkreostus ja seetõttu tuleb seda käsitleda eelkõige vee- ja jäätmeseaduse alusel. Tehakse ka kitsendus, et edaspidi ei käsitleta jääkreostusena prügilaid.
Auditis käsitletakse siiski korduvalt põlevkivi-poolkoksi ladestuid, mis on jäätmeseaduse (RT I 1998, 57, 861; 1999, 10, 155; 23, 353; 95, 843; 2001, 16, 72; 43, 239; 50, 283; 56, 340; 93, 565; 2002, 61, 375; 63, 387; 2003, 88, 591; 88, 594) tähenduses vaieldamatult defineeritud prügilatena.

2. Leitakse, et kuivõrd Kohtla-Järve näitel on tegemist keerulise kompleksreostusega, siis on KKM-i vee- ja jäätmeosakonnad tellinud põlevkivi-poolkoksi uurimisel kattuvaid uurimistöid ja ei ole välditud raha ebaotstarbekat kasutamist. Samas ei tooda sellest konkreetseid näiteid, mida ja millistes töödes on uuritud kattuvalt. Oleme seisukohal, et erinevates uurimistöödes on siiski uuritud konkreetselt kas jäätme- või veeprobleeme. Peame vajalikuks märkida, et vastavalt uurimistööde heale tavale antakse töödes tihti ülevaade muudest sama piirkonna keskkonnaseisundi uuringutest, st et veereostus võib tihti olla põhjustatud ka jäätmetest.

3. Aruandes leitakse, et KKM-i struktuurid ei ole kursis, milliseid otseselt teaduskallakuga uurimistöid tehakse. Näitena esitatakse, et Ida-Virumaa keskkonnateenistus ei olnud teadlik Tallinna Tehnikaülikooli Geoloogia Instituudi poolt läbiviidud uuringutest poolkoksi osas Kohtla-Järvel.
Maapõuseaduse §-st 23 (RT I 1994, 86/87, 1488; 1995, 75, 1321; 1996, 49, 953;1997, 52, 833; 86, 1461; 93, 1562; 1998, 64/65, 1005; 1999, 10, 155; 54, 583; 95, 843; 2000, 54, 348; 102, 670; 2002, 53, 336; 61, 375; 63, 387; 2003, 20, 118) tulenevalt peab sellisteks

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg.nr
04.02.04 2-7.1-TA/03/1773-2

Toompuiestee 24
15172 TALLINN
telefon 626 2802
faks 626 2801
e-post: min@ekm.envir.ee
Reg. nr 70001231

uurimistöödeks olema üldgeoloogiliste uurimistööde luba, mille väljaandja on maakonna keskkonnateenistus.
Kui keskkonnateenistus ei ole sellistest töödest teadlik, tuleb eeldada, et vastavat luba ei ole uuringu läbiviija poolt taotletud ehk tegemist võib olla seaduse rikkumisega. Esitasime (KKM jäätmeosakond) vastava järelepärimise Tallinna Tehnikaülikooli Geoloogia Instituudile.

4. Kuigi kontrolliaruande sissejuhatuses piiritletakse, et jääkreostusena ei käsitleta prügistamist ja prügilaid, siis mitmetes näidetes seda siiski tehakse.
Näiteks on käsitletud Vaivara valla jääkreostuse uuringut ja Vaivara valla tegevust jääkreostuste kõrvaldamisel, millega arvukalt jääkreostuskoldeid on koristatud.
Varasematest vestlustest Vaivara Vallavalitsuse ametnikega oleme saanud teavet, et nimetatud uuring hõlmas peamiselt omavolilisi prügiladestuid, samuti on eelduslikult suur osa sellesisulistest tegevustest olnud seotud selliste omavoliliste prügiladestute koristamisega. Seega on väljutud kontrolliaruandes püstitatud eesmärgi raamidest, uurides ka prügistamise ja prügilate valdkonda. See omakorda aga võib kaasa tuua ebaadekvaatsed järeldused, kuna prügilaid ja prügistamist on vaadeldud valikuliselt arvestamata kogu tervikut.

5. Aruandes tehakse ettepanek KKM-le defineerida seadusandluses selgelt jääkreostuse mõiste ja sätestada regulatsioonid koos vastutustega.
Peame vajalikuks märkida, et Eesti, kui peatse EL liikmesriigi keskkonnaalane seadusandlus on juba harmoneeritud EL seadusandlusega. Eraldi jääkreostuse mõiste käsitlemine ja reguleerimine on vastuolus EL seadusandlusega. Nt käsitletud põlevkivi poolkoksi ladestuid ei saa käsitleda prügilatele kehtestatud normidest väljaspool, see oleks vastuolus EL prügiladirektiiviga. Sellise mõiste sätestamiseks puudub seega seadusandlik alus ja otstarbekus. Palume kaaluda selle ettepaneku väljavõtmist aruandest.
Nõustume, et jääkreostuse puhul on tegemist olulise probleemiga, kuid oleme ühtlasi ka seisukohal, et seda on ilmselt võimalik lahendada läbi praeguste regulatsioonide parema rakendamise. Seda eelkõige jääkreostuse (üldmõistena reostunud pinnasega alad koos nendel aladel asuvate reostusohtlike rajatiste ja jäätmetega) programmide suurema finantseerimise praeguste selleks kasutavate struktuuride kaudu.
Jääkreostus on keskkonnaprobleem, kus üldjuhul on raskendatud reostuse põhjustanud isiku vastutusele võtmine. Seega enamikul juhtudel lasub reostuse likvideerimise vastutus riigil.

6. Aruandes leitakse, et esineb vastuolu SA Keskkonnainvesteeringute Keskuse (edaspidi "KIK") programmi rahade jaotamisel, kuna KKM on paljudel juhtudel nii taotleja kui ka programmide hindaja.
Vastavalt KIK „Keskkonnaprojektide finantseerimise korrale" hindab projektitaotlusi töörühm. Töörühm moodustatakse KIK programmi koordinaatori ettepanekul ja sinna kuulub ka teisi spetsialiste kes ei tööta KKMs. Töörühma liikmed kohustuvad dokumendile "Erapooletuse kinnitus"(asuvad KIKs) allkirjastamisega olema projektide hindamisel objektiivsed ning sõltumatud. Iga töögrupi liige, kes leiab, et võib tekkida huvide konflikt, peab esitama taotluse tagandamiseks. Selline kord on rakendatud alates 2003.a. sügisest.

7. Jääkreostuse finantseerimise osas leiame, et olukorra muutmiseks on võimalikud järgmised lahendused:
7.1.1. Suurendada keskkonnaprojektide finantseerimist otse riigieelarvest;
7.1.2. Kaaluda keskkonnakasutusest laekuva raha kasutamise seaduse muutmist selliselt, et praegu KIK eelarve aluseks olevad vahendid ei laekuks mitte 100 % KIK-le, vaid teatud osas otse riigieelarvesse. Sel juhul on võimalik rahastada otse riigieelarvest ka jääkreostusega seotud projekte. Nii ei peaks KKM taotlema projektidele raha SA-lt KIK ning saaks oma tegevust selgelt ja pikaajalises perspektiivis planeerida. See välistab ka huvide konflikti tekkimise võimalused.
7.1.3. KKM-i spetsialistid kutsutakse tagasi KIK programmide hindamise töörühmadest ning KKM piirdub ainult hindamiskriteeriumite kehtestamisega.
Selle tulemusena kaob küll tõstatatud vastuolu, kuid siis vähenevad, kui mitte öelda muutuvad nullilähedaseks ka KKM võimalused suunata ja juhtida riiklikku keskkonnapoliitikat.
Ainult hindamiskriteeriumite sätestamine KKM poolt on raskesti rakendav. Näiteks jääkreostusega seotud taotlused vee- ja jäätmeprogrammides on äärmiselt erinevad, mida universaalsete kriteeriumitega ei ole võimalik hinnata. Hetkel lähtuvad komisjonid peale hindamiskriteeriumite ja prioriteetide ka veel paljusid teisi projekti sisust lähtuvaid aspekte. Sellisel juhul ei ole võimalik välistada teiste hindajate konflikti tekkimise võimalust, kuna pädevaid eksperte on Eestis nendes valdkondades väga vähe.

8. Nõustume, et jääkreostuse korrastamine on tugevalt alafinantseeritud, kuid märgime, et 2003-2004. a. riigieelarve rahastamise praktika kohaselt ei finantseerita jääkreostusega seotud tegevusi ja seda peamiselt põhjendusega, et keskkonnainvesteeringute jaoks on KIK. Vt põhjendused p.7.1.2.

9. Aruandes on esile toodud õigusaktide, erastamislepingute ja ostu-müügilepingute üldistava analüüsi teostamise vajalikkus, et selgitada välja omanike kohustused jääkreostuse likvideerimisel. Lisaks peab üle vaatama veemajanduskavade projektid, et kõik prioriteetsed jääkreostusobjektid oleksid veemajanduskavades kajastatud.
Nõustume ettepanekuga viia läbi varasemate erastamislepingute analüüs koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga. Veemajanduskavade koostamisel pöörame senisest suuremat tähelepanu ka jääkreostusobjektide kajastamisele.

10. Leiame, et jääkreostuse likvideerimiskavad tuleb koostada lähtudes prioriteetsusest, mis on toodud uurimistöös „Eesti jääkreostuskollete andmebaasi täiendamine ja investeeringute plaan" ja alamvesikonna veemajanduskavades. Likvideerimiskavasid ei ole otstarbekas koostada kõikidele objektidele korraga, kuna selleks tehtavad uuringud on kallid ja nende tulemused võivad mõne aja möödudes aeguda. Peame õigeks aruandes toodud ettepanekut, et Keskkonnaministeeriumile jääkreostuse (reostunud pinnasega alad) kohta teadaolev informatsioon esitatakse maakonna keskkonnateenistuste kaudu kohalikele omavalitsustele.

11. Jääkreostuse andmebaasi osas teatame, et kõikides KKM-i territoriaalsetes struktuuriüksustes - maakonna keskkonnateenistustes - on olemas MapInfo programm, seega on info võimalus igas maakonnas olemas. Kuna vastav tarkvara on kallis ei ole otstarbekas varustada sellega kõiki kohalikke omavalitsusi.

Leiame, et ühtse avaliku interneti põhise GIS-andmebaasi loomine on küll vajalik, kuid hetkel ebareaalne. Praeguses piiratud rahaliste vahendite olukorras tuleb keskenduda esmaselt jääkreostuskollete kõrvaldamisele.

12. Nõustume, et seire on oluline komponent jääkreostuse objektide likvideerimisel, kuid ka selles osas seavad kasutatavad vahendid seire arendamisele piirid. Põhjalik seire on väga kulukas ja selle teostamise vajaduse üle tuleb otsustada iga objekti osas eraldi. Enamikel juhtudel ei ole täiendava seire teostamine korrastatud jääkreostusobjektidel vajalik.

Palume meie tähelepanekutega arvestada kontrolliaruandes.
Täname mahuka ja asjaliku töö eest.

Meeldivat koostööd soovides

Villu Reiljan
Minister

*Peeter Eek 6262884*
*Argo Sakkool 6262890*
*Tiina Mitt 6262885*

Rahandusministri vastus

# RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigikontroll

Teie 10.12.03 nr 2-7.1-TA/03/1775

Meie 19. 01.04 nr VII-7/14893

Kontrollaruanne "Riigi tegevus jääkreostuse likvideerimisel"

Riigikontroll esitas meile kontrollaruande "Riigi tegevus jääkreostuse likvideerimisel" eelnõu seisukohtade formuleerimiseks kontrollaruande eelnõus tehtud tähelepanekute ja Rahandusministeeriumi tegevusega seonduvate keskkonnaministrile tehtud ettepanekute kohta.

Riigikontrolli koostatud kontrolliaruandes "Riigi tegevus jääkreostuse likvideerimisel" on tähelepanu juhitud väga olulisele keskkonnaprobleemile. Rahandusministeerium toetab põhiosas aruandes esitatud ettepanekuid edaspidiste tegevuste kavandamiseks jääkreostuse likvideerimise valdkonnas. Antud valdkonda puudutava õigusliku raamistiku korrastamine ning vastutusahelate selgem piiritlemine keskkonnakaitsega seotud institutsioonide vahel kuulub Keskkonnaministeeriumi pädevusse. Rahandusministeerium omalt poolt analüüsib vastava küsimuse reguleerimise vajadust ja võimalusi uue riigivara seaduse väljatöötamisel eelkõige riigivara võõrandamise ja kasutusse andmise aspektist.

Jääkreostuse rahastamine on Keskkonnaministeeriumi koordineerimisel kavandatud SA Keskkonnainvesteeringute Keskus, välisabi ja omanike enda vahendite arvelt. Jääkreostuse likvideerimiseks finantseerimisallikate leidmisel tuleb analüüsida Euroopa Liidu struktuuritoetusteks eraldatavate vahendite kaasamise võimalusi. Euroopa Liidu vahendite intensiivsemaks kasutamiseks võib osutuda vajalikuks Keskkonnaministeeriumi ja Keskkonnainvesteeringute Keskuse (KIK) põhjalikum teavitustöö potentsiaalsete toetuse saajate juures.

Rahandusministeerium võtab oma edaspidiste keskkonnavaldkonda puudutavate auditite kavandamisel kindlasti arvesse Riigikontrolli poolt identifitseeritud puudujääke ja kitsaskohti riigi tegevuses jääkreostuse likvideerimisel ning jälgib kontrolliaruandes toodud soovituste reaalset rakendamist.

Vastavalt erastamisseaduse § 11 lõikele 1 ja Vabariigi Valitsuse 22. oktoobri 2001. a määruse nr 323 "Eesti Erastamisagentuuri vara, õiguste ja kohustuste üleandmise kord" §-le 2 läksid Rahandusministeeriumile üle riigivara erastamise ostu-müügilepingud ja järelmaksuga maa

Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn

Reg. kood 70000272

Telefon: (0) 611 3558
Faks: (0) 696 6810
http://www.fin.ee

E-post: info@fin.ee
kantselei@fin.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg.nr
20.01.04 2-7.1-TA/03/1775-2

erastamise lepingud, millele seatud hüpoteek ulatub järelmaksuga erastatud riigivarale, ja nendega seotud õigused ja kohustused ning dokumendid. Üleantud riigivara erastamislepingud võiks tinglikult jagada kaheks s.o. lõpetatud lepingud, milledest tulenevad kohustused on täidetud ning toimivad lepingud (laekuv järelmaks, investeerimiskohustuse täitmise kontroll).

Erastamislepingute puhul saab kohustuste täitmisel lähtuda lepingus sätestatust. Põhiosas on riigivara erastamislepingutes keskkonnakahjustuste likvideerimise kulude katmine pandud erastaja peale. Üksikutes riigivara ostu-müügilepingutes on riigi kinnitused, et riik katab erastamiseelsel perioodil tekkinud keskkonnakahjustuste likvideerimise kulud. Põhiliselt on nimetatud kinnitused antud välisinvestoritele ja need on üldjuhul tingimuslikud.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse 27.augusti 1996.a. määrusega nr. 221 kinnitatud "Vabariigi Valitsuse eelarvevälisest omandireformi reservfondist raha eraldamise ja kasutamise korra" punkti 3 alapunktile 17 võib omandireformi reservfondist raha eraldada keskkonnaekspertiiside tegemiseks ja keskkonnakahjustuste likvideerimiseks erastatavatel või erastatud objektidel juhul, kui ostu-müügilepingu kohaselt peab nimetatud toiminguid teostama riik, või kui on tuvastatud, et kahjustused tekkisid enne erastamist.

Pärast 1.novembrit 2001.a on otseselt Rahandusministeeriumile laekunud vaid AS Esoil ja AS Nakro erastamislepingust tuleneva enne erastamist tekkinud keskkonnakahjustuste likvideerimiseks riigile pandud kohustuse kahju hüvitamise taotlus, mida me ei rahuldanud toetudes lepingus sätestatud tingimustele. Erijuhtum oli raha taotlus seoses AS "Estoplast" Jõgisoo jaoskonna erastamislepinguga, mille puhul aga oli erastamislepingus otseselt pandud keskkonnakahjustusega seotud kulude katmine erastajale. Erastamisagentuuri lõpetamisbilansi seletuskirjas on toodud keskkonnakahjustuse likvideerimise võimalike nõuetena AS Estonian Air ja AS Nakro.

Euroopa Liidu riigiabi reeglite kontekstis märgime, et saastatud keskkonnaga tööstusala puhastamiseks (saastatud ala) ei ole lubatud riigiabi anda, kui saaste tekitaja on teada, st kehtib põhimõte - saaste tekitaja maksab. Ka juhul, kui vara müügilepingus on ostjale pandud kohustus likvideerida võimalikud loodustkahjustavad saastejäägid, pole põhimõtteliselt saaste likvideerimiseks enam lubatud riigiabi anda. Kui saastatud maa-ala omanikuks on riik või kohalik omavalitsus, ei loeta nendepoolset puhastustööde finantseerimist riigiabiks, välja arvatud juhul, kui pärast saastatud ala puhastamist müüakse see turuväärtusest madalama hinnaga.

Ühtlasi edastame Teile SA Keskkonnainvesteeringute Keskus seisukohad eelnimetatud kontrollaruande kohta.

Lugupidamisega

Taavi Veskimägi
Minister

Aare Järvan
Kantsler

Lisa: SA Keskkonnainvesteeringute Keskus kiri 3 lehel

Karin Silm 6 113 680 karin.silm@fin.ee
Indrek Liiver 6 113 561 indrek.liiver@fin.ee
Marika Vaarik 6 113 575 marika.vaarik@fin.ee
Anti Kingsepp 6 113 540 anti.kingsepp@fin.ee

KESKKONNAINVESTEERINGUTE
K E S K U S

Hr Aare Järvan
Kantsler
Rahandusministeerium
Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn

Teie: 10.12.03 nr 2-7.1-TA/03/1775

Meie : 31.12.03 nr 1-20/2498

**Kontrollaruanne "Riigi tegevus jääkreostuse likvideerimisel"**

Vastuseks Teie kirjale esitame SA Keskkonnainvesteeringute Keskuse (KIK) kommentaarid Riigikontrolli kontrollaruande eelnõu KIKi puudutava osa kohta.

Nõustume aruandes toodud tähelepanekuga [lk 6], et riik võiks püstitada jääkreostuse likvideerimisel konkreetsemad eesmärgid, millest KIK saaks rahastamisotsuste tegemisel juhinduda. See lihtsustaks ka toetuse taotleja jaoks rahastamise võimalustest ja eeldustest arusaamist. Käesoleva ajani on alusdokument keskkonnaprojektide rahastamise otsustamisel olnud Keskkonnategevuskava, mis määratleb prioriteetsed tegevused keskkonnasektoris.

KIK osaleb projektide elluviimises rahastajana ja ei täida riikliku tellija ega projektide juhtija rolli. KIKi keskkonnaprogrammide koostamine ja rahastamise otsused tehakse lähtuvalt laekuvatest taotlustest. Taotluse peab esitama projekti teostamisest huvitatud isik ehk jääkreostusobjekti omanik. Võimalik, et jääkreostuse omanikke või varasemaid tekitajaid paneks aktiivsemalt tegutsema selge seadusest tulenev kohustus jääkreostus likvideerida. KIK rahastajana ei saa sundida omanikke taotlusi esitama ega oma jääkreostust likvideerima. [lk 10, 19]. Kui omanikule jääkreostuse likvideerimise kohustust panna ei saa, peaks reostuse likvideerima riik luues paralleelselt katte objektide rahastamiseks nt KIKi vahendite arvelt.

Mitme aruandes viidatud TOP 70-s oleva ohtliku jääreostusobjekti mitterahastamise põhjuseks on tööde suur maksumus, mis pärsib omanike huvi probleemide lahendamisega tegeleda [lk 6]. KIKi kaudu on nende projektide rahastamine komplitseeritud ka rahaliste vahendite piiratuse tõttu - surve alla satuksid KIKi eelarve ja eraldused teistele programmidele. Võimalused selliste projektide teostamiseks suurenevad seoses EL struktuurfondide avanemisega.

Rahandusministeerium
02 -01- 2004
nr 1H893

Reg nr 90005946
Rävala pst 8
10143 TALLINN
Tel: (0) 627 4171
Faks: (0) 627 4170
E-post: info@kik.ee
221014717333 Hansapank
10220011647015 Ühispank

KIKi rahastatavad projektid on koondatud vastavalt valdkondadele kümnesse keskkonnaprogrammi. Keskkonnaprogrammid jagunevad omakorda alamprogrammideks (nt veekaitse programm jaguneb joogivee, reovee, jääkreostuse ja mitte-ehituslike tööde alamprogrammideks). Oma sisult on programmid ja alamprogrammid väga erinevad. Selleks, et küsida iga konkreetse alamprogrammi projekti kohta taotluses kogu hindamiseks vajaminevat informatsiooni oleks vaja KIKil ca 35-40 erinevat taotluse vormi. Oleme seisukohal, et nii palju erinevaid vorme tekitab taotlejates segadust [lk 15].

Lahendusena on kasutusel kaks üldisemat taotluse vormi: üks investeeringu-projektidele (ehituslikele) ja teine nn "pehmetele" (mitte-ehituslikele, ingl. k *soft*) projektidele. Iga programmi projektitaotluste hindamiseks on koostatud hindamiskriteeriumid alamprogrammide kaupa. Taotluste hindamise töörühma juhil on õigus suhelda taotlejaga taotluses sisalduva informatsiooni täpsustamiseks.

Kehtival taotluse vormil on soovitus tutvuda hindamiskriteeriumitega, et tagada kogu hindamiseks vajaliku informatsiooni olemasolu taotluses. Taotluste hindamise kriteeriumid on avalikud ja saadaval KIKi kodulehel. Lisaks on kodulehel üleval juhend taotluse koostamiseks, milles viidatakse samuti hindamiskriteeriumitele. Hindamiskriteeriumid vaadatakse üle ja täiendatakse vähemalt üks kord aastas, neid saab muuta lähtuvalt keskkonnapoliitilistest eesmärkidest.

Käesoleval ajal tegeleme taotlemise juhendi täiendamisega eesmärgil, et taotluse koostamine oleks taotlejale selgem. Soovime juhendis veelkord selgitada kõiki aspekte, mida on vaja silmas pidada taotluse koostamisel.

KIK ei nõustu aruande eelnõus väidetud hindamise ebaobjektiivsusega projektide hindamisel [lk 15]. Kui jääkreostuse likvideerijaks ei ole omavalitsus või äriühing, siis tegeleb sellega riik. Projekti taotluste hindamise töörühmadesse kuuluvad Keskkonnaministeeriumi ja keskkonnateenistuste töötajad, kuna tegemist on oma ala asjatundjatega. Nende osalemine töörühmades on vajalik, et tagada riiklike prioriteetide arvestamine rahastamisotsuste ettevalmistamisel KIKi nõukogus otsustamiseks.

Veekaitse töörühma, kus hinnatakse jääkreostuse likvideerimise taotlusi, on lülitatud Eesti kõigi 9 alamvesikonna koordineeriva keskkonnateenistuse esindaja. Seega ei pääse mõjule ühegi piirkonna erihuvi. Eestis veemajanduse riiklik juhtimine toimub teatavasti vesikondade lõikes. Nimetatud spetsialistide üheks tööülesandeks on jälgida ja tagada riiklike prioriteetide arvestamine ja järgimine.

Riigiametnikel puudub isiklik huvi olla projektitaotluste eelistamisel ebaobjektiivne. Ei ole võimalik koostada töörühmi vastava valdkonna spetsialistidest selliselt, et nad ei oleks kuidagi seotud vaadeldava valdkonnaga ja arendatavate projektidega. Eesti on

väike ning ühel või teisel moel on enamus spetsialiste, eksperte ja ka kolmas sektor seotud KIKi taotluste ja rahastatavate projektidega.

Hoolimata isikliku huvi puudumisest on iga töörühma liige on andnud ka allkirja erapooletuse ja konfidentsiaalsuse deklaratsioonile.

KIKi maakondlikud programmid [lk 15] on koostatud selleks, et konkreetses maakonnas, lähemal objektidele ning võimalikult paindlikult lahendada väiksemaid keskkonnaprobleeme. Jääkreostuse objektid on enamasti suuremahulised ning seetõttu ei ole neid maakondlikust programmist rahastada. Vastasel korral läheks valdav osa maakondlikust programmist ühele projektile.

Viimasena peame oluliseks märkida, et aruandes esitatud viide jääkreostuse programmist rahastatud "muude projektide" kohta on veidi eksitav [lk 16]. Nimelt toimus aastani 2000 jääkreostuse likvideerimisprojektide rahastamine jäätmekäitluse programmist. Alates 2001. aastast toimub jääkreostuse likvideerimine vaid veekaitse programmi jääkreostuse alamprogrammist.

Lugupidamisega

Kalev Aun
Juhataja

Heiko Põdersalu 6 274 174

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus

MAJANDUS- JA
KOMMUNIKATSIOONI-
MINISTEERIUM

Lp Märt Kivine
Peakontrolör
Tulemusauditi osakond

Teie 10.12.2003 nr 2-7.1-TA/03/1774

Meie 19.01.2004 nr 1-11-2-5/1217

**Kontrollaruande "Riigi tegevus jääkreostuse likvideerimisel" eelnõu**

Austatud härra Märt Kivine

Täname Teid sisuka aruande eest.
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil ei ole aruande eelnõule märkusi ega ettepanekuid.

Lugupidamisega

Meelis Atonen
Minister

Marika Priske
Kantsler

Meeli Õismaa
06256403

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 20.01.04 Reg.nr 2-7.1-TA/03/1774-2

Harju 11
15072 Tallinn
Reg. kood 70003158
tel: (0) 625 6304
Faks: (0) 631 3660
info@mkm.ee
www.mkm.ee