

KONTROLLIARUANNE

nr OSIV-2-6/06/53
12.07.2006

Ohtlike jäätmete käitlemine vaheladudes ja prügilates

Tallinn
2006

Kokkuvõte

Ohtlike jäätmete vale käitlemisega võib kaasneda väga suur keskkonnareostus. Nende jäätmete riikidevahelist käitlust ja ladestamist reguleeriva Baseli konventsiooni kohaselt on iga riigi ülesandeks rakendada kõik abinõud selleks, et ohtlikke jäätmeid käideldaks ohutult.

Eestis korraldab seda valdkonda Keskkonnaministeerium koos oma struktuuriüksuste ja valitsemisala asutustega. Ohutu käitlemise tagamiseks kehtestatakse ohtlike jäätmetega tegelevaile isikuile õigusaktidega nõuded, jäätmekäitlejad litsentsitakse, nende tegevuse üle tehakse järelevalvet ja vajaduse korral karistatakse. Riigikontroll auditeeris ministeeriumi sellealast tegevust. Põlevkivi töötlemisel tekkivate ohtlike jäätmete käitlemine jäi vaatluse alt välja.

Jäätmearuandluse infosüsteemi kohaselt tekkis Eestis aastatel 2002–2004 ohtlikke jäätmeid kokku 636 000 tonni (põlevkivi töötlemise jäätmeid arvestamata), millest taaskasutati 161 000 tonni. Ametlikud andmed ohtlike jäätmete tekke ja käitlemise koguste kohta pole siiski täielikud. Tegelik jäätmeteke on suurem, kuna kõik jäätmed ei jõua pädevate käitlejateni.

Eestis on praegu võimalik käidelda peaaegu kõiki siin tekkivaid ohtlikke jäätmeid. Käitlemisvõimaluse puudumise korral saadetakse jäätmed käitlemiseks teistesse riikidesse. Kõiki ohtlikke jäätmeid käitlevad eraettevõtjad. 2005. aasta augustiks oli selleks litsents 72 ettevõtjal.

Riik, kes oma ja välisabi raha toel rajas ning sisustas esimesed tänapäevased ohtlike jäätmete käitluskeskused Tallinnas ja Vaivaras, on toime tulnud ülesandega käivitada ohtlike jäätmete käitlussüsteem (sh kaasanud eraettevõtted). Ohtlike jäätmete käitlemisse on riik investeerinud üle 150 miljoni krooni riigieelarve ja välisabina saadud raha (sh Vaivara ladestusala rajamiseks). Enamik töödest, mis kümme aastat tagasi kavandati välisekspertide kaasabil ohtlike jäätmete käitlussüsteemi loomiseks, on tehtud või lõpetamisel. Üldjoontes on Keskkonnaministeerium ja tema allasutused neile pandud ülesannetega toime tulnud.

Siiski ei ole riigil usaldusväärset ülevaadet kõigist ohtlike jäätmete kogustest ja kõigi tekkivate jäätmete käitlemisest. Riigiasutuste tähelepanu all on vaid osa ohtlike jäätmete tekitajaist ja jäätmekogustest. Ka on jäätmete käitlemise regulatsioonis ja järelevalves mitmeid puudusi, mistõttu ei ole Riigikontrolli arvates ohtlike jäätmetega seotud riskid veel piisavalt maandatud.

Olulisemad tähelepanekud

- Ohtlike jäätmete käitlemiseks litsentside ja jäätmelubade andmisel ei hinnata alati käitlemisega kaasnevaid ohte. Auditi valimisse kuulunud 48 litsentsi ja 82 loa väljastamisel oli vaid 5 juhul nõutud, et välisekspert hindaks käitlemise keskkonnamõju. Enamikul juhtudel aktsepteeriti ettevõtja enda kirjeldusi kavandatava tegevuse keskkonnamõju kohta, seda ka siis, kui kohustus hinnata keskkonnamõju tulenes otseselt keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanauditeerimise seadusest.
- Auditi valimisse kuulunud ohtlike jäätmete käitlejate jäätmelubades puudusid enamasti keskkonnanõuded (olemas 82 loast vaid 14s). Keskkonnaseire nõuete ebamäärasuse tõttu ei ole usaldusväärset ülevaadet jäätmekäitluse tegelikust keskkonnamõjust.
- Käitlemislitsentsi andmise üheks tingimuseks on, et ettevõtjal oleks litsentsiga lubatavaks tegevuseks väljaõppinud töötajad. Nende pädevuse hindamiseks puuduvad täpsed kriteeriumid. Litsentsi omavad ettevõtjad ei pea spetsialistide vahetumisest litsentsiandjat informeerima, spetsialistide ebapiisav pädevus ei ole litsentsi peatamise või kehtetuks tunnistamise võimalikuks põhjuseks. Seetõttu ei ole välistatud, et mõnes ettevõttes tegelevad ohtlike jäätmete käitlemisega selleks mittepädevad töötajad.
- Kuna litsentsides ja jäätmelubades puuduvad või on ebamäärased nõuded jäätmekäitlejale ja jäätmekäitluskohale, ei suuda järelevalveasutused alati tõestada, et jäätmekäitleja ei järgi jäätme-

käitluslitsentsi ja/või jäätmeloa nõudeid. Osaliselt on see tingitud ka asjaolust, et järelevalvega tegelevail asutustel pole piisavalt teadmisi selle sageli tehniliselt keeruka valdkonna probleemide käsitlemiseks. Valdkonna keerukust ja õigusloome nõrkust iseloomustab hästi see, et ASi Masp ohtlike jäätmete käitluslitsents suudeti peatada alles kaks aastat pärast suurpõlengut, kuigi sellega kaasnes reostus ja käitluskoha osaline häving.

- Valdava osa ohtlikest jäätmetest käitlevad erakapitalil põhinevad äriühingud. ITK andmetel käideldakse riigi rajatud keskustes praegu ainult ligikaudu 5% kõigist arvesse võetud ohtlikest jäätmetest (arvestamata põlevkivi töötlemisel tekkivaid jäätmeid). Neis keskustes tegutseb erakapitalil põhinev äriühing, kellele riik ei ole kehtestanud mingeid nõudeid käideldavate jäätmete liikide kohta. Riigi rahaline tulu neist keskustest pole märkimisväärne võrreldes kasumiga, mis äriühing oma tegevusest saab.

Olulisemad ettepanekud keskkonnaministrile

- Selgitada välja, kui suur osa ohtlikest jäätmetest jääb kogumata ja rakendada abinõud käitlemata jäätmete osakaalu vähendamiseks.
- Rakendada meetmed (muutes vajaduse korral organisatsiooni ülesehitust), et muuta keskkonnateenistused jäätmekäitlusvaldkonnas oluliselt pädevamaks. See aitab keskkonnateenistustel senisest paremini otsustada, kas ohtlike jäätmete käitluskohtades on vajalik hinnata keskkonnamõju; kehtestada käitluskohtadele keskkonnanõuded (sh seirenõuded); hinnata kavandatud jäätmekäitlustehnoloogia ja -seadmete parima võimaliku tehnika kriteeriumidele vastavust ning jäätmekäitlusega tegelevate spetsialistide pädevust. Kui sellise kvalitatiivse muutuse saavutamist lähiajal võimalikuks ei peeta, siis abistada tõhusamalt keskkonnateenistusi ja järelevalvet tegevaid ametnikke ohtlike jäätmetega seonduvate küsimuste käsitlemisel. Selleks
 - koostada EL parima võimaliku jäätmekäitlustehnika kirjelduse järgi eestikeelne juhendmaterjal. Samuti koostada juhendid keskkonnaseire nõuete kehtestamiseks ning jäätmekäitluskohtade hindamiseks;
 - kehtestada protseduurid ja kriteeriumid, mille abil hinnata käitluslitsentside ja jäätmelubade taotlustes esitatud jäätmekäitluskohtade, tehnoloogia ja seadmete olemasolu ning parimale võimalikule tehnikale ja nõuetele vastavust, samuti nendega töösuhtes olevate spetsialistide pädevust.
- Nõuda ohtlike jäätmete käitluslitsentside ning jäätmelubade väljastamisel keskkonnamõju (sh tervisemõju) hindamist kõigil seadusega ettenähtud juhtudel ning selle hindamise kaalumist ülejäänud juhtudel. See aitab vähendada plaanitava tegevuse keskkonnamõju ja on abiks keskkonnanõuete kehtestamisel ohtlike jäätmete käitluslitsentsis ning jäätmeloas.
- Kehtestada Tallinna, Vaivara ja Tartu kogumiskeskuste operaatoritele nõuded käideldavate jäätmete nimistu ja teenuste hindade kohta, et pakkuda nende keskuste kaudu ka selliseid teenuseid, millega teised jäätmekäitlejad majanduslike kaalutluste tõttu tegeleda ei soovi. Kui seda ei peeta vajalikuks, siis võõrandada nende keskuste vara kas osaliselt või täielikult (säilitades riigi omandina Vaivara ohtlike jäätmete prügila). Kogumiskeskuste vara rendileandmisega tegelemisest loobumine võimaldab riigiasutustel pöörata enam tähelepanu ohtlike jäätmete käitlemise üldisele korraldusele.

Keskkonnaminister teatas, et ei nõustu paljude aruandes esitatud andmete ja/või nende põhjal tehtud järelduste ja ettepanekutega ning et ta peab neid vähepraktilisteks ja pinnapealseteks.

Samas ei vaidlustanud minister ühtegi auditi aruandes esitatud fakti konkreetselt. Mitmel juhul vaidlustas ta seisukohti ja väiteid, mida pole kontrolliaruandes esitatud.

Minister möönab puudusi jäätmelubades käitlejatele nõuete seadmisel ja käitlejate tegevuse üle järelevalve tegemisel. Puuduste põhjuseks peab minister eelkõige probleemide keerukust, millega ametnikud nende toimingute puhul peavad toime tulema, kuid ta ei pea vajalikuks ega võimalikuks ametnikele neiks toiminguteks senisest täpsemate juhiste andmist. Minister on seisukohal, et esma- tähtis on parandada ametnike ettevalmistust sel määral, et nad oleksid suutelised neile õigusaktidega antud kaalutusõigust senisest tulemuslikumalt kasutama. Riigikontroll nõustub, et ametnike pädevuse suurendamine on oluline selleks, et parandada jäätmelubades käitlemis- ja keskkonnaseire nõudeid, kuid peab juhendite väljatöötamist pädevuse suurendamise üheks osaks.

Ministri arvates on võimalik hoida ohtlike jäätmete käitlemise hindu jäätmetekitajaile vastuvõetaval tasemel vaid riigi toetuse abil. Riigikontroll ei pea piisavalt põhjendatuks ministri selgitusi selle kohta, miks on vajalik säilitada riigi rajatud keskused riigi omandis. Riigikontrolli arvates on riigil keskuste omanikuna tegutsemise asemel mitmeid muid võimalusi jäätmekäitluse toetamiseks ning Keskkonna- ministerium peaks veel kord põhjalikult analüüsima nende keskuste osalise või täieliku võõrandamise pikaajalisi eeliseid ja puudusi.

Ministri vastuse täistekst, samuti ka Keskkonnainspektsiooni peadirektori asetäitja vastus on lisatud aruande lõppu.

Sisukord

SISSEJUHATUS	6
Valdkonna ülevaade.....	7
Auditi iseloomustus	11
1. OHTLIKE JÄÄTMETE KÄITLEMISEKS LITSENTSIDE JA LUBADE ANDMINE ...	13
1.1. Ohtlike jäätmete käitluslitsentsi andmine.....	13
1.1.1. Jäätmekäitluskohtade sobivuse hindamiseks puuduvad selged kriteeriumid	13
1.1.2. Jäätmekäitlejate pädevuse ja jäätmekäitlusseadmete hindamiseks puuduvad selged kriteeriumid	14
1.2. Jäätmelubade andmine	15
1.2.1. Ohtlike jäätmete käitluskohad on jäātmelubades kindlaks määramata	15
1.2.2. Paljudes jäātmelubades puuduvad konkreetsed tehnilised ja keskkonnanõuded.....	16
1.2.3. Keskkonnaseire nõuded puuduvad või on ebamäärasead	17
1.3. Jäätmekäitluse keskkonnamõju hindamine.....	18
1.3.1. Keskkonnamõju ei hinnata kõigil ettenähtud juhtudel	18
2. JÄRELEVALVE OHTLIKE JÄÄTMETE KÄITLUSKOHAS TEGEVUSE ÜLE	21
2.1. Järelevalveasutustel on vähe infot ettevõtete ja nende tegevuse kohta	21
2.2. Puuduvad või ebamäärasead nõuded lubades ja litsentsides raskendavad järelevalvet	23
2.3. Järelevalve ohtlike jäätmete käitlemise üle pole mõjus	24
3. RIIGI INVESTEERINGUD OHTLIKE JÄÄTMETE KOGUMISKESKUSTE RAJAMISEKS	26
3.1. Riigi rajatud jäätmekäitluskeskused asuvad piirkondades, kus jäätmeid tekib kõige rohkem.....	27
3.2. Riigi rajatud kogumiskeskused on oma ülesanded täitnud	27
3.3. Ohtlike jäätmete prügila Vaivaras võib osaliselt amortiseeruda enne kasutamist.....	29
LISAD.....	31
1. Auditi käigus intervjueritud isikud.....	32
2. Ohtlike jäätmete kogumiskeskusi iseloomustavad andmed	33
KESKKONNAMINISTRI JA KESKKONNAINSPEKTSIOONI PEADIREKTORI ASETÄITJA VASTUSED	34

Sissejuhatus

Auditi eesmärgiks oli anda hinnang ohtlike jäätmete käitlemise korralduse tõhususele.

Vaatluse all olid kõik ohtlike jäätmete liigid (v.a põlevkivijäätmed). Põlevkivi töötlemisel tekkivate ohtlike jäätmete käitlemisega seotud probleeme auditis ei käsitleta, sest need on teistsugused kui ülejäänud ohtlike jäätmete puhul. Auditis ei hinnatud ka ohtlike jäätmete tekkekoguste ja liikumise arvestust, sest 1) Keskkonnaministeeriumil oli plaanis teha ise selleteemaline siseaudit ning 2) Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus oli riigihankega planeerinud ohtlike jäätmete arvestuse, käitlussüsteemi arengusuundade ja tekkekoguste uuringu.

Auditeeritud asutused: Keskkonnaministeerium, sh keskkonnateenistused, ja tema allasutused Keskkonnainspeksioon ning Info- ja Tehnokeskus

Auditeeritud ajavahemik: Hinnati ohtlike jäätmete käitlemise praegust olukorda. Selle põhjuse selgitamiseks analüüsiti vajaduse korral riigiasutuste tegevust alates 2000. aastast.

Auditirühma kuulusid auditijuht Tuuli Rasso ja audiitor Veljo Kimmel.

Mõisted ja lühendid

ITK – Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus

Jäätmehooldus – jäätmekäitlus ja selle üle järelevalve, jäätmekäitluskohtade järelhooldus.

Jäätmeluba – jäätmete kõrvaldamiseks, taaskasutamiseks, teiste isikute jäätmete kogumiseks või veoks ning ohtlike jäätmete kogumiseks ja veoks vajalik haldusakt. Jäätmeloa annab jäätmeloa taotleja asukohajärgne keskkonnateenistus.

KKI – Keskkonnainspeksioon

Jäätmete käitlemine – jäätmete kogumine, vedamine, taaskasutamine ja kõrvaldamine.

Keskkonnaluba – ametiasutuste väljastatud luba keskkonna mõjutamiseks (nt jäätmeluba, veeluba ja välisõhu saasteluba).

Keskkonnaseire – keskkonnaseisundi ja seda mõjutavate tegurite pidev jälgimine, mis hõlmab keskkonnavaatlusi ja -analüüsi ning vaatlusandmete töötlemist.

Kompleksluba – dokument, mis annab õiguse kasutada tootmisettevõtet või selle osa viisil, mis tagab saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seadusega määratud tegevusvaldkonnas või allvaldkondades toimuva tegevuse võimalikult väikese keskkonnamõju. Kompleksloaga sätestatavad nõuded peavad tagama vee, õhu ja pinnase kaitse ning jäätmete käitlemise viisil, mis hoiab ära saastuse kandumise ühest keskkonnaosast (vesi, õhk, pinnas) teise.

Ohtlikud jäätmed – jäätmed, mis on inimestele mürgised, sööbivad, ärritavad, kantserogeensed, nakkust tekitavad, mutageensed, teratogeensed¹ või muul moel kahjulikud; kuid ka tuleohtlikud, plahvatusohtlikud, oksüdeerivad ained, samuti veekeskkonda ja osoonikihti kahjustavad ained.

Ohtlike jäätmete käitluskoht – tehniliselt varustatud ehitis jäätmete kogumiseks, taaskasutamiseks või kõrvaldamiseks. Jäätmete käitluskohaks on ka maa-ala, kus jäätmete taaskasutamine võimaldab parendada mullaviljakust, maa-ala keskkonnaseisundit või selle kasutusvõimalusi.

Ohtlike jäätmete käitluslitsents – Keskkonnaministeeriumi väljastatav tegevusluba, mis annab õiguse käidelda majandus- või kutsetegevusena teiste isikute tekitatud ja üleantud ohtlikke jäätmeid ning määratleb selle õiguse teostamise tingimused.

¹ Loote väärarenguid tekitavad

Parim võimalik tehnika – keskkonna kaitsmiseks tõhusaim ning kasutajale majanduslikult ja tehniliselt sobiv meetodikate ja seadmete kogum.

Prügila – koht, kus jäätmeid ladestatakse maa peale, maa alla või kohta, mida kasutatakse püsivalt jäätmete vaheladustamiseks vähemalt aasta vältel. Prügilatele on rahvusvaheliselt ja ELs kehtestatud keskkonnanõuded.²

Taaskasutamine – jäätmete või nendes sisalduva aine kasutuselevõtt toodete valmistamisel, töö tegemisel või energia tootmisel või seda ettevalmistav tegevus. Taaskasutamiseks mõeldud jäätmeid võib hoida kolm aastat samas kohas, kuid see koht ei pea vastama prügila nõuetele.

Vaheladu – koht, kuhu ohtlikke jäätmeid ajutiselt kogutakse nende edasiseks transpordiks, töötlemiseks, ümberpakendamiseks ja/või taaskasutamiseks. Jäätmeseaduses on vaheladu määratlemata, kuigi kasutatakse mõistet “vaheladustamine”.

Valdkonna ülevaade

Ohtlike jäätmete liigid

Ohtlike jäätmete liigituse kehtestab Vabariigi Valitsus oma määrusega. Liigitust on korduvalt muudetud. Varem liigitati jäätmeid nende koostise järgi, kuid seda oli naabermaadega raske ühitada ning seetõttu mindi üle Euroopa Liidus kasutatavale klassifikatsioonile, mis liigitab jäätmeid tekkevaldkonna järgi. Liigitust muudeti viimati 2004. aastal, kuid aluseks on endiselt tekkevaldkond.

Jäätmed liigitatakse ohtlike hulka nende toime alusel inimesele või keskkonnale, näiteks kas tuleohtlikkuse, ohtlike ainete või komponentide sisalduse või päritolu alusel (nt kasutatud õlid, patareid, akud, elektroonikaseadmed, elavhõbedalambid, pilsivesi).³ Praegu kehtivas liigituses on 447 ohtlike jäätmete alamliiki.

Ohtlike jäätmete kogused

1994. aastal prognoositi, et kümnendi lõpul tuleb Eestis muuta aasta jooksul ohutuks 30 000 tonni ohtlikke jäätmeid, millest umbes pool põletatakse ja 12 000 tonni ladestatakse.⁴ Praegu tekib ohtlikke jäätmeid ligi kümme korda rohkem (vt joonis 1). Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskuse hinnangul on jäätmetekke suurenemise peamisteks põhjusteks:

- muudatused ettevõtete ja toodangu struktuuris pideva majanduskasvu tõttu;
- muudatused jäätmete liigitamises, mille alusel on täienenud ohtlike jäätmete nimistu;
- eratarbimise kasv, mis põhjustab üha rohkem olmejäätmeid.

Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskuse andmete kohaselt tekkis Eestis 2004. aastal kokku 7,245 miljonit tonni ohtlikke jäätmeid, neist 6,884 miljonit tonni ehk 95,3% põlevkivi põletamise ja keemilise töötlemise tagajärjel. Ülejäänud ohtlike jäätmete tekkekogused on aastati kõikunud, kuid üldine tendents on suurenemise poole: kui 2000. aastal tekkis neid 20 736 tonni, siis 2004. aastal juba 173 562 tonni. Enamiku ohtlikest jäätmetest moodustavad vanaõlid (2004. aastal 40,6%), termilistes protsessides tekkinud jäätmed (40,1%, peamiselt Kunda) ning ehitus- ja lammutuspraht (4,5%).⁵

Kõigist ohtlikest jäätmetest (arvestamata põlevkivi töötlemisel tekkivaid jäätmeid) taaskasutati 2004. aastal 30% ja lõppladestusele suunati 1%.

² Euroopa Nõukogu 26.04.1999. a direktiiv 1999/31/EÜ prügilate kohta; Euroopa Nõukogu 19.12.2002. a otsus 2003/33/EÜ, millega kehtestati jäätmete prügilatesse vastuvõtmise kriteeriumid ja kord direktiivi 1999/31/EÜ 16. artikli ja 2. lisa kohaselt

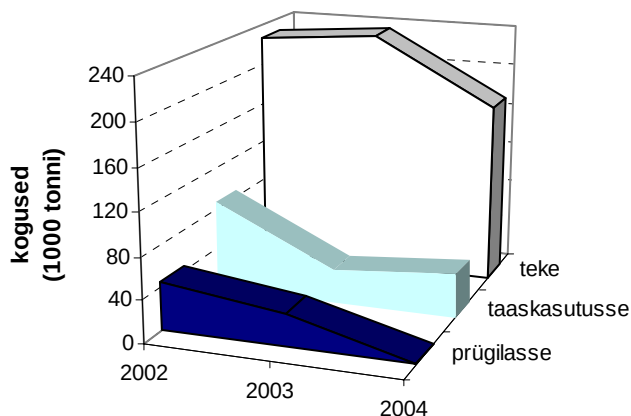
³ Vabariigi Valitsuse 6.04.2004. a määrus nr 102 “Jäätmete, sh ohtlike jäätmete nimistu”

⁴ Ohtlike jäätmete käitlussüsteem Eestis (aastateks 1995–2000, inglise keeles, koostaja Taani firma Chemcontrol)

⁵ http://www.keskkonnainfo.ee/jaatmed/aruanded/tabelid/ewc_hazard2004.pdf

Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskuse jäätmeandmete töötlussüsteemi (edaspidi JATS) kohaselt on ohtlike jäätmete käideldud kogused viimastel aastatel suures ulatuses varieerunud (vt joonis 1).

Joonis 1. Andmed ohtlike jäätmete tekke ja käitlemise kohta aastail 2002–2004 (arvestamata eksporti, importi ja põlevkivi töötlemisega seotud ohtlikke jäätmeid)



Allikas: Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus

Statistikaamet on 2003. aastal tehtud uuringus seadnud kahtluse alla, kas jäätmearestustes kajastuvad kõik ohtlike jäätmete kogused.⁶ Uuringust, milles analüüsiti vanaõlide hulka kuuluvate määrdeõlide käitlemist 2001. aastal, selgus, et jäätmearuannete kohaselt käideldi (st arvestati statistikas) vaid umbes neljandikku kasutatud määrdeõlidest. Ülejäänud kohta pole teada, kas see käitlejateni üldse jõudis või anti määrdeõli neile üle mõne teise jäätmeliigi nimetuse all. Keskkonnaministeeriumi hinnangul on sellise suure lahknevuse põhjuseks erinevused kasutatud meetodikas. Jäätmearestustus tugineb jäätmeluba omavatel käitlejatel saadavaile andmetele. Statistikaamet aga lähtus uuringus Eurostati meetodikast, mille kohaselt hinnati kogu riigis tõenäoliselt tekkivate jäätmete kogust, arvestades, et pool imporditud määrdeõlidest muutub aasta jooksul ohtlikeks jäätmeteks.

Jäätmearestutuse ebatäielikkusest annavad tunnistust ka andmed elektroonikaseadmete romude koguse kohta: kui Eestis (ka Lätis, Leedus) koguti 2003. aastal elaniku kohta vaid 0,15 kg selliseid jäätmeid, siis Rootsis üle 10 kg ja Belgias 4–4,5 kg.⁷ ELiga läbirääkimistel on 2008. aastaks Eestil ette nähtud koguda selliseid jäätmeid 4 kg elaniku kohta.

Jäätmeseadus nõuab ohtlike jäätmete tekke kohta aruandlust neilt jäätmetekitajailt, kes seaduse kohaselt peavad omama jäätmeluba või kompleksluba. Keskkonnateenistused võivad küll nõuda jäätmearuannete esitamist ka teistelt jäätmetekitajailt, kuid enamasti seda ei tehta. Seega ei pea praegu Eestis mitte kõik ohtlike jäätmete tekitajad riigile jäätmete tekke kohta aruandlust esitama, ning riigis koostatavad koondaruanded ei kajasta kõiki jäätmekoguseid.

Andmed ohtlike jäätmete tekke ja käitlemise kohta ei ole usaldusväärsed ka ohtlike jäätmete liigitamisel esinevate probleemide tõttu. Jäätmenimistus⁸ on palju sarnaseid liike, millest ühtesid peetakse ohtlikuks ja teisi mitte.⁹ Kuna ohtlike jäätmete käitlemine toob ettevõtte jaoks lisakulutusi,

⁶ Statistical work on improvement of national waste information system (information on enterprises) in Estonia. Statistical Office of Estonia, Tallinn, 2003

⁷ Waste management in the Baltic states, Baltic Environmental Forum, 2004

⁸ Vabariigi Valitsuse 06.04.2004. a määrus nr 102 "Jäätmete, sh ohtlike jäätmete nimistu"

⁹ Nt kood 02 01 08* "Ohtlike aineid sisaldavad põllumajanduskemikaalijäätmed" ning kood 02 01 09 "Põllumajanduskemikaalijäätmed, mida ei ole nimetatud koodinumbriga 02 01 08"

siis võiks eeldada, et neil puudub huvi deklareerida jäätmeid ohtlikena. Seda, kas ettevõtte on jäätmeid valesti liigitanud, mis muudaks ebaõigeks statistika ohtlike jäätmete koguste kohta, saavad tuvastada keskkonnateenistused keskkonnalube andes ja aruandeid kontrollides ning järelevalve-asutused. Aastail 2004–2005 on Keskkonnainspeksioon tellinud ainult kaheksa analüüsi jäätmete ohtlikkuse tuvastamiseks.

Statistikas ei kajastu ka elanike ja väikeettevõtete tekitatud ohtlikud jäätmed, kui need jäävad olmejäätmetest välja sorteerimata või liigiti kogumata. Üle Eesti kogutud olmejäätmete hulgas oli 2004. aastal mõnda liiki ohtlikke jäätmeid 3–4 korda rohkem kui pealinnas, kuigi enamik selliseid jäätmeid tootvaid ettevõtteid ja elanikke asuvad Tallinnas ja selle vahetus ümbruses. Näiteks koguti elavhõbedat sisaldavaid päeavalguslampe terves Eestis peaaegu 4 korda rohkem kui Harjumaal.

Vastuolulised on ka andmed käideldud ohtlike jäätmete ladestamise kohta. Jäätmekäitluse andmebaasi kohaselt ladestati aastail 2002–2004 prügilaisse ohtlikke jäätmeid kokku ca 79 000 tonni. Samal ajal jõudis Eesti ainsasse Euroopa Liidu keskkonnanõuetele vastavasse ladestuspaika Vaivaras vaid mõni tuhat tonni ohtlikke jäätmeid. Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskuse arvates võib andmete erinevuse põhjuseks olla ohtlike jäätmete ladustamine ettevõtete prügilatesse ja asjaolu, et osa ohtlike jäätmeid (nt asbesti) tohib ladestada ka tavaprügilasse. Siiski ei saa sellega põhjendada tuhandetesse tonnidesse ulatuvat erinevust jäätmete tekke, taaskasutuse ja ladestamise andmetes (vt joonis 1).

Seega ei saa pidada usaldusväärseks olemasolevaid andmeid ohtlike jäätmete tekke- ja käitlemis-koguste kohta ja tõenäoliselt ka kõigi tekkekohtade kohta.

Ohtlike jäätmete käitlusviisid

Jäätmekäitluse selged tegevussuunad on esitatud Riigikogu otsusega kinnitatud üleriigilises jäätme-kavas, kus kirjeldatakse peamisi jäätmeid tekitavaid tegevusi ning antakse üldsuund vähendada jäätmeteket ja suurendada taaskasutust. Jäätmete käitlemist kirjeldatakse kogu Euroopas ühtsete kõrvaldamis- ja taaskasutamistoimingute koodidega¹⁰, mis võimaldavad käitlejate tegevusele kehtestada lihtsamini tingimusi ja saada toimuvast paremat ülevaadet. Peamised ohtlike jäätmete käitlemismoodused on

- termiline töötlemine, s.o peamiselt põletamine energia saamiseks (või hävitamise eesmärgil),
- füüsikalise-keemiline töötlemine,
- bioloogiline töötlemine ja
- eriladestuspaikadesse paigutamine.

Termiliselt töödeldakse peaaegu kõiki ohtlikke orgaanilisi jäätmeid, mis moodustavadki suurema osa ohtlikest jäätmetest: vanaõlisid, värve, lakke, lahusteid.

Füüsikalise-keemiliselt töödeldakse näiteks laevade pilsivett (kemikaalide abil kiirendatakse naftaproduktide eraldamist veest).

Bioloogiliselt käideldakse naftaproduktidega reostunud pinnast (kompostimine).

Ohtlike jäätmete ladestamiseks on riik rajanud Vaivara ohtlike jäätmete prügila.

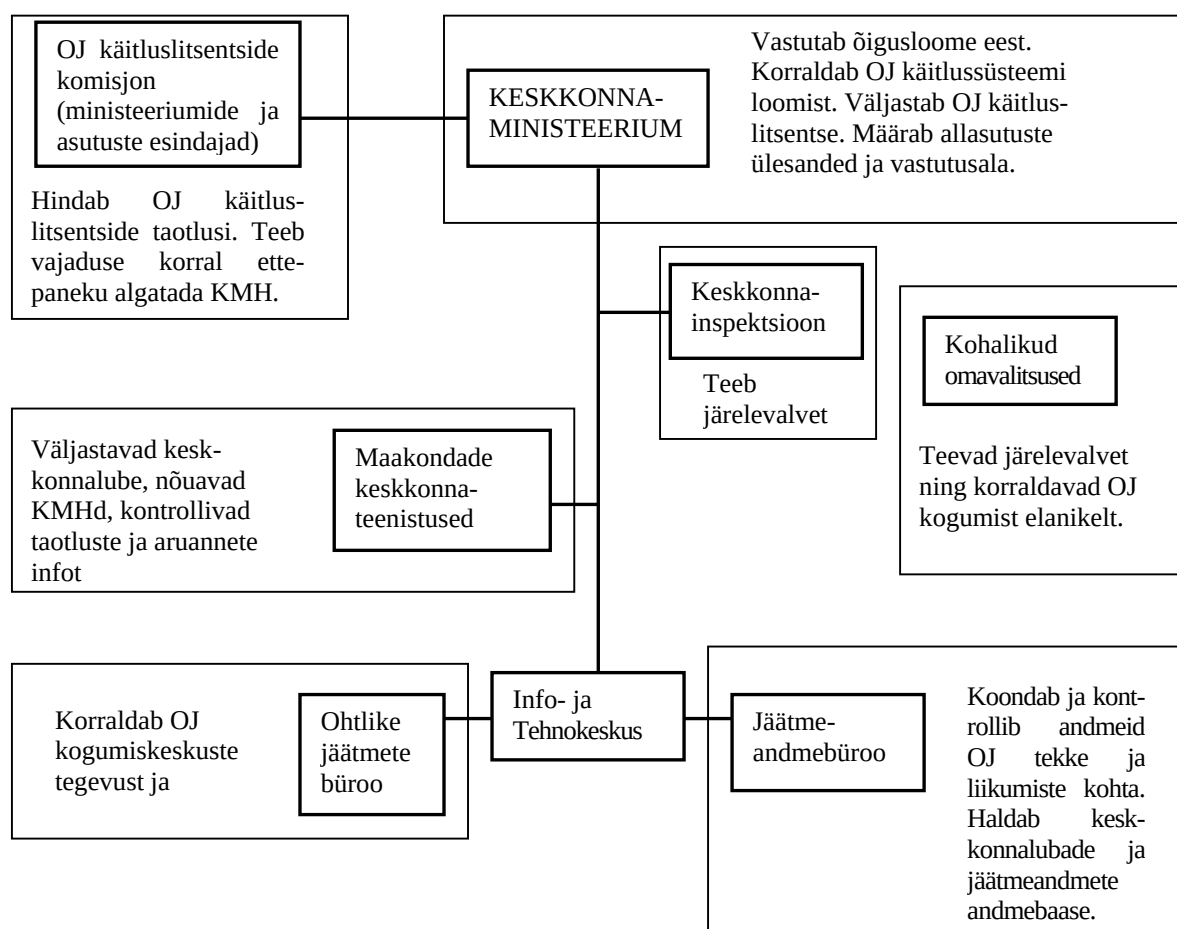
Jäätmekäitluskohtades võivad ohtlikud jäätmed sattuda keskkonda hooletu käitlemise või õnnetus-juhtumi korral ja tekitada keskkonnaohtu lendumise või pinnasesse või pinnavette leostumise (nt vihmaveega) teel.

¹⁰ Vabariigi Valitsuse 06.04.2004. a määrus nr 104 “Jäätmete taaskasutamise- ja kõrvaldamistoimingute nimistud”

Riigi tegevus ohtlike jäätmete käitlemise korraldamisel

Keskkonnaministeerium peab oma ülesandeks korraldada ohtlike jäätmete käitlussüsteemi toimimist ja jäätmekäitlejate tegevust, lähtudes keskkonnastrateegiast, üleriigilisest jäätmekavast, jäätmeseadusest ja selle alamaktidest. Riigi ülesandeks on ka jäätmekäitlejate tegevust kontrollida ning nõuete mittejärgimise korral sanktsioone rakendada. Alljärgnev joonis kirjeldab, missugused riigiasutused ja mil moel korraldavad ohtlike jäätmete käitlemist.

Joonis 2. Ohtlike jäätmete (OJ) käitluse korraldusega tegelevad asutused ja nende vastutusala¹¹



Allikas: Riigikontroll (jäätmeseaduse, keskkonnastrateegia ja Keskkonnaministeeriumi andmete järgi)

Ohtlikke jäätmeid käitlevaid ettevõtteid peab olema ohtlike jäätmete käitluslitsents, mida saab taotleda Keskkonnaministeeriumilt. Alates 1999. aastast on Keskkonnaministeerium väljastanud 83 ohtlike jäätmete käitluslitsentsi. 2005. aasta augusti lõpus kehtis neist 72.

Peale litsentsi peab jäätmekäitlejal olema ka jäätmeluba. Jäätmelube on litsentsidest kümneid kordi rohkem välja antud, kuna luba on vaja ka tavajäätmete käitlemiseks ning neid väljastavad maakondlikud keskkonnan teenistused maakonna piires jäätmete tekitamiseks või käitlemiseks. Jäätmeseadus loetleb tegevusvaldkonnad ning kehtestab piirkogused, millest suurema koguse jäätmete tekitamisel peab ettevõtjal olema jäätmeluba.¹²

¹¹ Lühend KMH tähendab keskkonnamõju hindamist.

¹² Jäätmeseadus, § 75

Keskkonnaministeeriumi arvates aitab ettevõtete tegevuse keskkonnamõju kõige enam vähendada parima võimaliku tehnika kasutuselevõtmine. Ministeeriumi arvates võimaldavad teadvustada keskkonnamohte ja hinnata nende maandatust kompleksload, kuna kompleksload arvestavad ettevõtte kõiki võimalikke keskkonnamõjusid ja nendega seonduvad toimingud on õiguslikult suhteliselt hästi reguleeritud (sh parima võimaliku tehnika kasutamise nõue). Kuid praegu nõuab seadus kompleksloa omamist vaid suurematelt ohtlike jäätmete käitlejatelt.

Varem on Riigikontroll auditeerinud ohtlike jäätmete käitlemise korraldust 1998. aastal, keskendudes siis Vaivara ja Tallinna kogumiskeskuste ehitamisele.¹³ Peamiseks auditi järeltuleks oli: Keskkonnaministeerium ei suuda kontrollida oma allasutuste tööd ohtlike jäätmete käitlussüsteemi loomisel ning riiklike kogumiskeskuste rajamisel on tehtud suuri vigu, näiteks asukohtade valikul ja makstes korduvalt samade tööde eest.

Auditi iseloomustus

Auditiga püüti saada vastus eelkõige järgmistele küsimustele:

- Kas ja kuidas hinnatakse ohtlike jäätmete käitluslitsentside ja jäätmelubade andmisel lubatud tegevuse ohtlikkust keskkonna ja inimese jaoks, sh kavandatud käitluskoha, tehnoloogia ja seadmete sobivust, samuti jäätmete käitlemisega tegeleva hakkavate töötajate kvalifikatsiooni?
- Kas ja kuidas seatakse käitluslitsentsides ja jäätmelubades nõudeid käitluskoha, tehnoloogia, seadmete ja töötajate kvalifikatsiooni kohta, samuti keskkonnaseire kohta?
- Kas ja kuidas toimub järelevalve ohtlike jäätmete käitlejate tegevuse üle? Auditis ei hinnatud KKI järelevalveprotseduure.
- Kas ja kuidas tagavad riiklikud kogumiskeskused ohtlike jäätmete ohutu käitlemise?

Auditi toimingud

Tähelepanekute kogumiseks ja kontrollimiseks on kasutatud järgmisi toiminguid:

- Intervjueeriti ohtlike jäätmete käitluse korraldajaid Keskkonnaministeeriumis, Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskuses.
- Keskkonnamohte seadmist ohtlike jäätmete käitluslitsentsides ja jäätmelubades hinnati Ida-Virumaa, Tartumaa, Pärnumaa ja Harjumaa (st maakonnad, kuhu on planeeritud riiklikud keskused) keskkonnateenistustes.
- Selgitati kahe suure ohtlike jäätmete käitlemisega tegeleva äriühingu (EcoPro ja Epler&Lorenz) juhtide arvamust ohtlike jäätmete käitlemisel lahendamata probleemide kohta, muu hulgas nende ettepanekuid probleemide lahendamiseks.
- Külastati Vaivara ja Tallinna riiklike kogumiskeskusi ning analüüsiti nende tegevuse korraldust (maht, jäätmete vastuvõtt, lepingud, tingimused). Samuti tutvuti riiklike kogumiskeskuste loomis- ja rajamisega Tartusse ja Pärnusse. Eesmärgiks oli analüüsida riigi tegevust riiklike keskuste rajamisel ja toimimisel.
- Analüüsiti võrdlevalt jäätmearuandeid ning valdkonda käsitlevaid uuringuid, et selgitada, kas osa ohtlikest jäätmetest jääb käitlemata. Andmed tekkivate ja käideldavate ohtlike jäätmete koguste kohta saadi Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskuses olevast jäätmete andmebaasist.

¹³ Riigikontrolli 30.09.1998. a kontrolliakt "Ohtlike jäätmete käitlemise korraldamine"

- Analüüsi 48 jäätmekäitluslitsentsis ja 82 jäätmeleas riigi kehtestatud nõudeid jäätmekäitlejaile neljas maakonnas (Ida-Virumaa, Tartumaa, Pärnumaa ja Harjumaa) 2005. aasta augusti seisuga.
- Analüüsi Keskkonnainspeksiooni andmetele tuginedes jäätmekäitlusalaseid õigusrikkumisi, et leida õiguskorralduses kitsaskohti.

Auditi toimingud sooritati 2005. aasta teisel poolaastal.

1. Ohtlike jäätmete käitlemiseks litsentside ja lubade andmine

1.1. Ohtlike jäätmete käitluslitsentsi andmine

Jäätmeseaduses käsitletakse ohtlike jäätmete käitluslitsentsi tähtajatu tegevusloana, mis annab õiguse käidelda teiste isikute tekitatud ja üleantud ohtlikke jäätmeid ning määrab selle õiguse teostamise tingimused.

Litsentsi andmise otsustab keskkonnaminister, kelle otsused valmistab ette Keskkonnaministeeriumi litsentsikomisjon. Komisjoni kuuluvad esindajad ministeeriumi keskkonnakorralduse ja -tehnoloogia osakonnast, jäätmeosakonnast, veeosakonnast ning Info- ja Tehnokeskuse ohtlike jäätmete büroost ning Sotsiaalministeeriumi rahvatervise osakonnast. Neil ametnikel on Eestis kõrgeim pädevus, et hinnata, kas litsentsiga lubatavate toimingute ohutuse tagamiseks rakendatavad meetmed on piisavad.

Vabariigi Valitsuse määruse kohaselt nõutakse käitluslitsentsi taotlejalt teavet jäätmekäitlemise tehnoloogia ja selle võimaliku keskkonnamõju kohta; keskkonnareostuse vältimiseks rakendatavate meetmete kohta; käideldavate jäätmeliikide nimistu, koguste ja jäätmekäitlustoimingute kohta; jäätmete taaskasutamise- ja kõrvaldamistoimingute kohta ning käitluse eest vastutavate spetsialistide pädevuse kohta.¹⁴ Nõutav on ka maakonna keskkonnateenistuse, valla- või linnavalitsuse ning Tervisekaitse arvamuse kavandatava tegevuse kohta. Päästeamet ja Keskkonnainspeksioon oma arvamust esitama ei pea. Litsentsi taotlusmaterjalides esitatud andmete vastavust tegelikkusele kontrollib kohalik keskkonnateenistus niivõrd, kui see enne käitlemistevõime alustamist on võimalik.

1.1.1. Jäätmekäitluskohtade sobivuse hindamiseks puuduvad selged kriteeriumid

Jäätmeseaduse kohaselt on ohtlike jäätmete käitluskoht tehniliselt varustatud ehitise jäätmete kogumiseks, taaskasutamiseks või kõrvaldamiseks.

Jäätmekäitluskohtade sobivust kavandatud tegevuseks hinnatakse siis, kui otsustatakse jäätmekäitluslitsentside andmine. Ministeerium tugineb otsustamisel eelkõige maakonna keskkonnateenistuse arvamusele. Keskkonnateenistuse ametnikud lähtuvad jäätmekäitluskoha sobivuse hindamisel vaid oma teadmistest ja kogemustest, sest mingeid spetsiaalseid juhendeid keskkonnateenistustel hindamiseks pole. Seetõttu pole välistatud, et maakondades hinnatakse jäätmekäitluskohtade sobivust erinevalt.

Keskkonnaohtu võimaldaksid vältida või vähendada kindlad ehitusnõuded, mis arvestaksid koha ja käideldavate jäätmete eripäraga. Näiteks on praegu sellised ehitusnõuded kehtestatud küll kemikaalide käitlemiseks (kemikaaliseadusega), kuid aegunud kemikaalide kui ohtlike jäätmete jaoks, mille puhul keskkonnaoht on tegelikult suurem, sellised nõuded puuduvad. Jäätmete puhul pole siiski tegemist puhaste ainetega ja sageli pole teada ka nende täpne koostis, mistõttu ei kohaldu kemikaalide käitlemisnõuded jäätmetele. Jäätmeseaduses on vaid kirjas, et jäätmehoolduses tuleb vältida kahjulikku keskkonnamõju. Kui see ei ole võimalik, tuleb kahjulikku keskkonnamõju vähendada juhul, kui sellega ei kaasne ülemääraseid kulusi.

Keskkonnaminister on kehtestanud käitlemisnõuded 9-le ohtlike jäätmete rühmale (nt vanaõli, asbesti sisaldavad jäätmed, elektri- ja elektroonikaseadmete romud ning sõidukiromud) ning 4 jäätmerühmale, millest vaid osa on ohtlikud. Näiteks on kohandatud EL vastavate õigusaktide sätetele käitlusnõuded jäätme- ja koospõletustehastes, kus põletatakse ligi 53 000 tonni ohtlikke jäätmeid aastas. Kuid

¹⁴ Vabariigi Valitsuse 26.04.2004. a määrus nr 121 "Ohtlike jäätmete käitluslitsentsi andmise, muutmise ja kehtetuks tunnistamise menetluse käigus läbiviidavate menetlustoimingute tähtsajad, litsentsi taotlemiseks vajalike andmete loetelu ja litsentsi vorm"

kõikide ohtlike jäätmeliikide käitlemiseks pole minister selliseid nõudeid kehtestanud ning olemasolevates nõuetes puuduvad tihti konkreetsed ettekirjutused käitluskohale.

Ettekirjutused käitluskohadele võivad olla väga erineva konkreetsusastmega. Näiteks nõutakse sõidukiromude käitluskohas vettpidavat pinnakatet, sademete ja õlipüüduid, st väikestest käitlemiskogustest hoolimata on käitluskoha jaoks kehtestatud konkreetsed nõuded. Samas on vanaõli käitlejad kohustatud vaid vältima jäätmete sattumist keskkonda ning reostumist ja välisõhu saastumist üle piirväärtuste, st tegemist on üldiste nõuetega, kuigi enamasti on käitlemiskogused suured ja tegevus seega suure tõenäosusega ka keskkonnohtlikum.

Eri liiki ohtlike jäätmete käitlemine tingib sageli spetsiifilisi nõudeid jäätmekäitluskohale. Osa jäätmekäitlejaid järgivad selles osas erialaspetsialistide soovitusi (nt AS Epler & Lorenz on katnud ka asfaldi kemikaalikindla kihiga, et kindlasti vältida ohtlike komponentide sattumist keskkonda).¹⁵

Jäätmekäitluskohade hindamisel saab tugineda parima võimaliku tehnika kirjeldusele. Euroopa Liidus on valminud umbes 600 lehekülje pikkune esialgne kirjeldus jäätmekäitluse parimatest võimalikest tehnikatest.¹⁶

Auditeerimisel selgus, et jäätmekäitluskoha valik on enamasti juhuslik ning keskkonnamõju hindamist nõutakse vaid üksikudel juhtudel (vt allpeatükk 1.3). Üldjuhul on käitluskohade valikul lähtutud seisukohast, et kui mingis kohas on varem olnud tootmistegevus, siis sobib see nüüd ka ohtlike jäätmete käitlemiseks. Selline seisukoht on õigustatud vaid siis, kui on tegemist erinõuete järgi ehitatud ehitistega – näiteks laohoone kemikaalide või väetiste jaoks. Kuid näiteks kunagi tavaliseks puisteainete hoidmiseks ehitatud hoone puhul ei saa ilma täiendavate uuringuteta olla kindel, et ehitist sobib ohtlike ainete käitlemiseks.

Et endistes käitluskohades esineb mõnikord ka jääkreostust, on nii mõnigi kord käitluskoha valikul lähtutud põhimõttest, et koht sobib käitlemiseks, sest on nagunii juba reostunud. Näiteks anti ASI Masp kasutusse reostunud maa-ala Pärnu vana lennuvälja kütusehoidla territooriumil, et kompostida reostunud pinnast, mis avastati Pärnu teatri ehitamise käigus. Riigikontrolli arvates tuleb ka reostunud alal ohtlike jäätmete käitlemiseks seada erinõuded, sest vastasel juhul ei pruugi käitlejad olla huvitatud uue reostumise vältimisest. Ka on käitlemiseks reostunud koha kasutamise korral tihti võimatu jälgida, kas käitluskoha keskkonnaseisund paraneb või halveneb.

Uue jäätmekäitluskoha rajamiseks ja kasutusele võtmiseks peab ettevõtja saama kohalikult oma-valitsuselt ehitus- ja kasutusloa. Samuti tuleb jäätmekäitluskoha rajamine kinnitada enne detailplaneeringus. Litsentside andmisel ei kontrollita kõikidel juhtudel, kas käitlemiskohale on detailplaneering koostatud, kas koht on kavandatud planeeringuga vastavuses ning kas rajatava käitluskoha jaoks on olemas ehitusluba ning rajatud käitluskohadel kasutusluba.

Seega võib öelda, et praegu pole ohtlike jäätmete käitluskohade sobivuse hindamiseks kehtestatud kindlaid kriteeriumeid, mistõttu võib käitlemine mõnes kohas olla keskkonnale ohtlik (vt allpeatükk 1.3). Mõnevõrra parandab olukorda see, et osale ohtlikest jäätmetest on Keskkonnaministeerium oma määrustega kehtestanud käitlusnõuded, kuid samas puuduvad neis tihti erinõuded käitluskohale.

1.1.2. Jäätmekäitlejate pädevuse ja jäätmekäitlusseadmete hindamiseks puuduvad selged kriteeriumid

Keskkonnaministeeriumis käsitlevad valdkonnaga tegelevad ametnikud ohtlike jäätmete käitluslitsentsi käitleja pädevustunnistusena, mis näitab, et käitleja on kursis õiguskorra ja kasutatava

¹⁵ Intervjuu jäätmekäitlejaga Epler & Lorenz 22.07.2005. a

¹⁶ vt <http://eippcb.jrc.es/pages/FActivities.html>

tehnoloogiaga ning jäätmete käitlemise võimaliku keskkonnaohuga. Pädevuse hindamiseks on loogiline kasutada selgeid kriteeriume.

Jäätmekäitluslitsentsi taotluses tuleb kirjeldada kasutatavat tehnoloogiat ja seadmete tehnilisi parameetreid, kuid esitatud andmeid üldjuhul kohapeal kontrollimas ei käida. Õigusaktides ei ole nõutud, et jäätmete käitlemisega seotud riske hindaksid erapooletud spetsialistid. Mõnikord on litsentsikomisjon tehnoloogia ja seadmete sobivuse kohta küsinud eksperdiarvamusi, kuid see ei ole kujunenud tavaks.

Jäätmeseadus lubab litsentsi andmisest keelduda siis, kui

- jäätmekäitluskoht, tehnoloogia või seadmed ei vasta keskkonnanõuetele või ohustavad tervist või vara;
- litsentsi taotleja ei tunne piisavalt taotletava jäätmekäitluse tehnilisi, tehnoloogilisi või keskkonnapäraseid aspekte.

Ministeeriumi ametnike selgituse kohaselt hinnatakse käitleja tehnoloogiaalast pädevust planeeritava tegevusega seoses ning kõige olulisemaks peetakse käitlejal selles valdkonnas praktilise kogemuse olemasolu. Jäätmeseaduses ega üheski teises õigusaktis pole sätestatud, milline haridus on nõutav ohtlike jäätmete käitlemiseks. Seetõttu ei saa välistada juhtumeid, kus käitlemise keskkonnaohu põhjustab see, et litsentsitaotleja ei ole teadlik kavandatud tehnoloogia ja seadmete võimalikust keskkonnamõjust. Kuigi Keskkonnaministeerium käsitleb litsentsi kui tunnistust käitleja pädevuse kohta, pole pädevuse hindamiskriteeriumid sõnastatud selliselt, et saaks üheselt kontrollida taotleja vastavust neile. Keskkonnainspeksiooni andmeil tuleb litsentsi omavatele käitlejatele sageli selgitada nende tegevusele õigusaktidega kehtestatud nõudeid.

Kuna käitleja pädevuse ja jäätmekäitlusseadmete hindamiseks puuduvad konkreetset kriteeriumid, on ministeeriumil äärmiselt raske litsentsi andmisest keelduda.

1.2. Jäätmelubade andmine

Jäätmeseaduse kohaselt tuleb välistada ohtlike jäätmete sattumine keskkonda. Selle saavutamise üheks abinõuks on kehtestada keskkonnalubades¹⁷ ohtlike jäätmete käitlemiseks tehnilised ja keskkonnatõud, samuti kohustus teha keskkonnaseiret. Keskkonnalubasid annavad Keskkonnaministeeriumi maakondlikud keskkonnateenistused jäätmetekitajaile ja -käitlejaile kõige rohkem viieks aastaks. Andmed väljastatud komplekslubade ja jäätmelubade kohta ning ohtlike jäätmete käitluslitsentside kohta on avalikustatud ITK keskkonnalubade infosüsteemis ja Ametlikes Teadaannetes.

1.2.1. Ohtlike jäätmete käitluskohad on jäätmelubades kindlaks määrata

Jäätmeseaduse kohaselt tuleb jäätmete käitlemise koht (kohad) fikseerida lisaks ohtlike jäätmete käitluslitsentsile ka jäätmeloas.

82-st auditi valimisse kuulunud jäätmeloast oli jäätmekäitluskoht märkimata 23 loas. Kui jäätmekäitluskoht pole teada, on käitlemise üle järelevalvet teha raske.

¹⁷ Jäätmelubade andmine on reguleeritud jäätmeseadusega ja keskkonnaministri 26.04.2004. a määrusega nr 26 "Jäätmeloade andmise, muutmise ja kehtetuks tunnistamise menetluse käigus läbiviidavate menetlustoimingute tähtsused ning jäätmeloade taotlemiseks vajalike andmete täpsustatud loetelu ja jäätmeloade taotluse vorm ning jäätmeloade vorm"

Kindel kogumiskoht on vajalik näiteks jäätmesegude koostamiseks ja jäätmete segamiseks, jäätmete ümberpakkimiseks ja vaheladustamiseks.¹⁸ Mitmes jäätmete vedamiseks antud loas olid käitlemiskohad märkimata, kuigi vedajatel on õigus vaheladustada ohtlikke jäätmeid teatud aja jooksul maakonnas. Näiteks polnud ohtlikke jäätmeid vedava ASi RagnSells ohtlike jäätmete käitluslitsentsis ega jäätmeloas märgitud jäätmekäitluskohta Ida-Virumaal, kuigi selleks kasutati asfaldiga kaetud platsi Kiviõlis.¹⁹

Enamasti ei märgita jäätmelubades jäätmekäitluskohana ka ohtlike jäätmete kogumiskonteinerite asukohti. Näiteks ainuüksi Pärnumaal asuvad niisugused konteinerid kümnes kohas.²⁰ Keskkonnaministeeriumi selgituse kohaselt ei käsitle nad kogumiskonteinereid jäätmekäitluskohana. Jäätmeseaduse § 19 lg 3 kohaselt ei loeta jäätmekäitluskohaks jäätmekogumisnõud, -konteinerit või -mahutit, mis on ette nähtud olme- või tavajäätmete esmakogumiseks jäätmetekitajatelt. Kuid see säte ei kehti ohtlike jäätmete kogumisnõude kohta.

Vajalik selgus puudub ka selles, millistel juhtudel tuleb keskkonnareostuste likvideerimiseks kasutatavaid kohti käsitleda jäätmekäitluskohana. Ebaselge on, millise töömahu või töödeks kuluva aja korral tuleb reostuse likvideerimiskohta lugeda jäätmekäitluskohaks. Näiteks märgiti ASi EcoPro ohtlike jäätmete käitluslitsentsi ja jäätmeloasse ka jäätmekäitluskoht õlireostuse saneerimistöödeks Tartumaal Lagujal. Samas on paljudel käitlejatel väikese reostuse saneerimise õigus, aga saneerimistööde asukohad ei ole jäätmekäitlusloas kirjas. Mõneti on see paratamatu, sest ootamatult tekkinud ohtliku reostuse likvideerimise korral tuleb kiirelt tegutseda ning põhjendamatu oleks nõuda sel juhul tööde alustamist alles pärast seda, kui reostuskoht on fikseeritud jäätmekäitluskohana litsentsis ja jäätmeloas. Teisalt võib saneerimine seisneda reostunud pinnase käitlemises ilma seda liigutamata ning sel juhul ei ole tegemist jäätmetega. Siiski ei ole usutav, et kõikide saneerimistööde korral likvideeritakse reostust pinnast liigutamata, sest näiteks klassikalises kompostimismenetluses on komposti vajalik õhutamiseks liigutada. Seega puudub kindlus, et kõigis saneeritavates kohtades toimuvad reostunud pinnase käitlemistööd pinnast liigutamata. Kui saneerimistööde käigus pinnast liigutatakse, on tegemist jäätmetega ning jäätmekäitluskoht peab jäätmeseaduse kohaselt olema kindlaks määratud.

Kuna jäätmekäitluskoht on kirjeldatud juhtudel kindlaks määramata, siis ei kehti tegelikult jäätmekäitluseks kasutatava platsi kohta jäätmeseaduse ega selle alamaktide nõuded. Selle tõttu, et osa käitluskohti on jäätmelubades ja ohtlike jäätmete litsentsides kindlaks määramata, ei ole neis võimalik kehtestada ka keskkonnanõudeid ega kontrollida nende täitmist.

1.2.2. Paljudes jäätmelubades puuduvad konkreetsed tehnilised ja keskkonnanõuded

Kooskõlas jäätmeseadusega on keskkonnaminister oma määrustega kehtestanud mitmele jäätmeliigile käitlusnõuded (nt vanaõli, asbest, patareid, elektroonikaseadmed). Valdkondades, mille kohta käitlusnõuded puuduvad, peavad keskkonnateenistused need keskkonnalubade andmisel ise formuleerima. Keskkonnateenistus saab sel juhul tugineda kas käitleja esitatud informatsioonile kavandatud tegevuse keskkonnamõju ja selle vältimisvõimaluste kohta, keskkonnamõju hindamise aruandele või lisauuringutele. Auditi valimisse kuulunud jäätmelubades nõuete kehtestamiseks ei olnud keskkonnateenistused lisauuringuid tellinud.

Analüüsitud 82 jäätmeloast olid jäätmekäitluseks tehnilised ja keskkonnanõuded kehtestatud 61 loas. Paremini on sellega toime tulnud Ida-Virumaal ja Tartumaal, kus sellised nõuded puudusid ainult ühes loas. Pärnumaal välja antud jäätmelubades leidsid tehnilised ja keskkonnanõuded vaid viies loas.

¹⁸ Vabariigi Valitsuse 06.04.2004. a määrus nr 104 "Jäätmete taaskasutamise- ja kõrvaldamistoimingute nimistud", kõrvaldamistoimingute koodid D13, D14, D15

¹⁹ Info pärineb Keskkonnainspeksioonist. Nüüdseks on segadus kõrvaldatud ja uues loas on jäätmekäitluskoht märgitud.

²⁰ Intervjuu Pärnu Keskkonnateenistuses 4.07.2005. a

Enamasti on lubadesse seatud siiski vaid õigusaktide üldsõnalised nõuded, sest keskkonnamõju hindamise ja ekspertiiside puudumise tõttu ei suudeta konkreetsemaid nõudeid kehtestada.

Jäätmelubades on võimalik kehtestada ka ohutusmeetmeid. Need olid olemas 49 loas. Rohkem oli ohutusmeetmeid kehtestatud jällegi Ida-Virumaal ja Tartumaal väljastatud jäätmelubades ning vähem Pärnumaal (vaid kahel juhul). Enamasti oli tegemist deklareeriva lausega: "Jäätmeoia omaja on kohustatud rakendama oma tegevuses kõiki ohutusmeetmeid, et vältida normatiive ületavat keskkonnamõju". Selliselt sõnastatud nõude täitmist pole võimalik kontrollida, sest paljudel juhtudel pole saastetaset kehtestatud ja puuduvad võrdluseks vajalikud normatiivid (nt paljude orgaaniliste ühendite sisalduse jaoks välisõhus).

Seega pole keskkonnateenistused enamikul juhtudel konkreetse käitluskoha eripära arvestavaid keskkonnanõudeid kehtestanud (nt keskkonnatingimused, elumajade kaugus).

1.2.3. Keskkonnaseire nõuded puuduvad või on ebamäärased

Lisaks keskkonnakaitse nõuetele tuleb jäätmelubades nõuda keskkonnaseire tegemist, millega fikseeritakse jäätmekäitluse mõju keskkonnale konkreetsetes jäätmekäitluskohas.²¹

Valimisse kuulunud 82 jäätmelubast 23s polnud jäätmekäitluskohata märgitud, mistõttu neid sellest aspektist analüüsida ei saanud. Ülejäänud 59 käitlejast olid seirenõuded kirja pandud vaid 14 jäätmelubas.

Jäätmelubades keskkonnaseire nõude olemasolu korral oli enamasti siiski määratlemata, mida jäätmekäitleja peab konkreetsetelt tegema. Kümnes jäätmelubas nõuti näiteks visuaalse seire tegemist, täpsustamata, mida tuleb seirata ja kui suures ulatuses. Juhul kui puudub konkreetne loetelu näitajatest, mida keskkonnaseire käigus mõõta tuleb, on ettevõtte võimetus tellida odavamad analüüsid niisuguste keskkonnaparameetrite mõõtmiseks, mis ei pruugi üldse olla seotud käideldavate jäätmete ohtlikkusega.

Mitmes jäätmelubas oli nõue jälgida vaid ühe kindla saasteaine keskkonda sattumist, kuigi loa järgi võib ettevõtte käidelda mitut liiki ohtlikke jäätmeid. Näiteks ASi Masp Harjumaa jäätmekäitluskohale väljastatud jäätmeluba kohustab seire käigus mõõtma vaid elavhõbeda sisaldust õhus ning päevalguslampide puhastatud klaasimurrus, kuigi ettevõttes käideldakse sadu liike ohtlikke jäätmeid, millest enamikus elavhõbedat ei leidu.

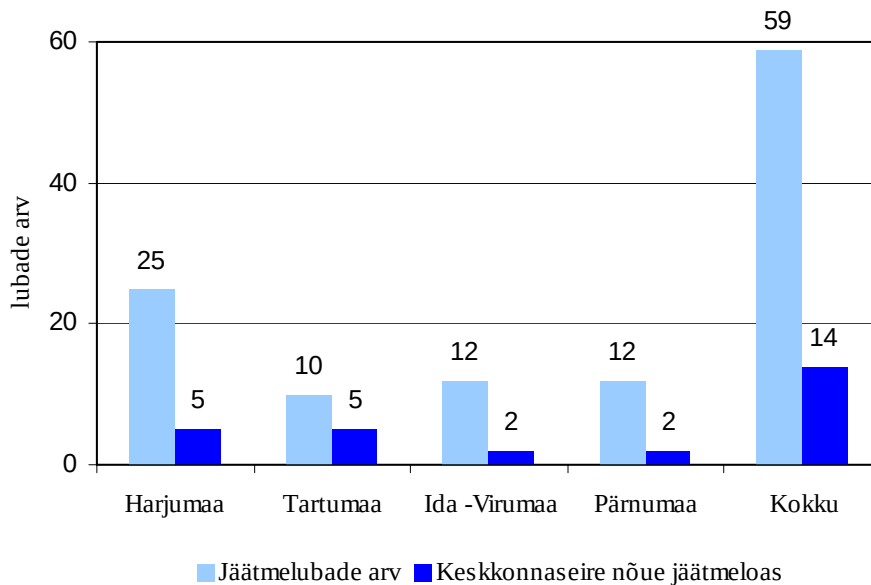
Erinevalt tavalistest jäätmelubadest olid korrektsed keskkonnaseire nõuded, mis sisaldavad jälgimist vajavate keskkonnanäitajate nimekirja ja proovide võtmise sagedust, kehtestatud kõikides vaatluse alla kuulunud ohtlike jäätmete käitlemise komplekslubades. Samuti olid kõigis komplekslubades saastetekkide vähendamise kava ning tegevusjuhised avariolukordadeks. Et kompleksluba on jättemeseaduse kohaselt nõutav ainult teatud tegevusalade ja tegevusaktiivsuse korral, siis peavad seda taotlema vaid kümme ohtlike jäätmete käitlejat.

Keskkonnaseire nõuete puudumise ja seatud nõuete sagedase ebakonkreetsuse tõttu puudub paljudel juhtudel võimalus saada usaldusväärset infot ohtlike jäätmete käitlemisest tekkiva keskkonnamõju kohta. Ka raskendab see jäätmekäitlejate tegevuse üle järelevalve tegemist.

Seega ei vastanud enamik väljastatud keskkonnalubadest keskkonnaseire korralduse osas õigusaktide nõuetele. Parem on olukord komplekslubadega, millest suur osa on koostatud välisprojektide raames ja/või välisexpertiiside abiga ning nende aluseks olnud õigusaktide nõuded on täpsemad ja konkreetsemad.

²¹Truusa, Jüri. Eesti keskkonnaseire süsteem ja omaseire praktika saasteennetuse (IPPC) kontekstis.

Joonis 3. Keskkonnaseire nõude olemasolu jäätmekäitluskohas



Allikas: keskkonnalubade infosüsteem KLIS, Riigikontrolli analüüs

1.3. Jäätmekäitluse keskkonnamõju hindamine

Jäätmekäitlusega keskkonnale avaldatava võimaliku mõju teada saamiseks saab nõuda keskkonnamõju hindamist (KMH). Hindamisaruandes sisalduvad muu hulgas ettepanekud keskkonnamõju (sh elanike tervisele negatiivse mõju) vähendamiseks. Niisugused aruanded annavad vajaliku lähtematerjali jäätmekäitlejale keskkonnaseire nõuete kehtestamiseks.

Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse kohaselt on keskkonnamõju hindamine kohustuslik, kui taotletakse luba ohtlike jäätmete põletamiseks, keemiliseks töötlemiseks või lõppladustamiseks. Kui KMH pole seaduse järgi kohustuslik, siis peavad keskkonnaametnikud iga kord kaaluma, kas nõuda hindamist või mitte. Vajaduse korral peab jäätmeloa taotleja tellima keskkonnamõju hindamise vastavat litsentsi omavalt spetsialistilt.

1.3.1. Keskkonnamõju ei hinnata kõigil ettenähtud juhtudel

Keskkonnamõju hindamist saab nõuda nii ohtlike jäätmete käitluslitsentsi kui ka jäätmeloa taotlemisel. Ametlike Teadaannete andmetel oli vaadeldud maakondades ajavahemikul 2001–2005 käitluslitsentsi taotlemisel KMH tellitud vaid ühel juhul (42 litsentsitaotlusest). Jäätmelubade taotlemisel oli nõutud KMH-d vaid viiel korral (72 jäätmeloataotlusest) ning neist vaid kahel korral kaalutusotsuse alusel.

Keskkonnamõju hindamist pole jäätmelubade andmisel nõutud ka neil juhtudel, kui see seaduse järgi oli kohustuslik:

- AS Maxit Estonia (jäätmete põletamine). Maxit Estonia puhul tugines jäätmeloa väljastaja ettevõtte esitatud keskkonnamõju kirjeldusele, mis kindlasti ei ole sisu ja ulatuse poolest võrreldav väliseksperdi KMHga.

- AS Hinberi (fotokemikaalide keemiline töötlemine). Hinberi puhul põhjendati KMH mittenõudmist sellega, et tegevus toimub suletud ruumis ja veevärki lastava vee keskkonnanõuetele vastavuse eest vastutab AS Tartu Vesi.
- Pilsivee käitlejatele on Eestis väljastatud 25 jäätmeluba. Mitte ühelgi jäätmekäitlejalt ei ole käitluslitsentsi ega jäätmeloa taotlemisel nõutud KMHd, kuigi pilsivee käitlemine tähendab jäätmete keemilist töötlemist (pilsiveele lisatakse naftaproduktide ja vee eraldamise kiirendamiseks keemilisi ühendeid).

Esines ka juhtumeid, kus oli hinnatud küll tehnoloogiat, kuid vaatluse alt oli välja jäänud selle võimalik mõju konkreetsele käitluskohale. Nii toimiti näiteks ASi Ökosil puhul, kes kasutab Sillamäel happeliste jäätmete neutraliseerimiseks aluselist lubjakivi. Kuigi happelised jäätmed on kahjulikud nii loodusele kui ka inimesele, ei peetud nende lekkimise ohtu jäätmeloa andmisel oluliseks.

Kui keskkonnamõju ei hinnata, siis jääb informatsioon jäätmekäitluskoha keskkonnamõjust pealiskaudseks ning seetõttu lubatakse jäätmekäitlust ka suure keskkonnariskiga kohtades. Näiteks puudusid Pärnu laevaremonditehase käitluskohas Pärnu jõe vahetus läheduses kuni 2005. a sügiseni ohtlike jäätmete (laevade pilsivesi) kogumistsisternide ümber piirde, pääs ülevoolu kogumise varupaakide ning tsisterni avamiskraani juurde oli kõigile vaba. Ettevõtte asus jäätmekäitluskoha ohutumaks muutma alles siis, kui keskkonnateenistus polnud nõus jäätmeluba uuendama.²²

Keskkonnamõju hindamise käigus hinnatakse muu hulgas ka seda, kuidas käitlemine inimeste tervist mõjutab. Praegu nõutakse Tervisekaitseinspeksiooni piirkondliku talituse kinnitust selle kohta, et jäätmekäitluskohast ja jäätmekäitlustingimused on kooskõlas kehtivate tervisekaitsealuste nõuetega. Tervisekaitseinspeksioon peaks Keskkonnaministeeriumi arvates hindama kõiki ohtlike jäätmete käitlemisega seotud terviseriske. Ohtlike jäätmete käitluslitsentside taotluste hinnangutes on tervisemõju valdavalt analüüsitud vaid käitluskoha töötajate suhtes, jättes tähelepanuta võimalikust keskkonnareostusest tuleneva ohu ümbruskonna elanikele.

Jäätmekäitluse mõju inimestele peaksid hindama ettevõtteid kontrollivad Tervisekaitseinspeksioon ja Töökaitseinspeksioon. Seni on nende huvi keskmes olnud jäätmeid käitleva ettevõtte töötajad. Jäätmeid käitlevates ettevõtetes rakendatakse töökeskkonna võimaliku kahjuliku mõju vähendamiseks mitmeid abinõusid: üld- ja kohtventilatsioon, ettevõtte töötajatele jagatakse vajaduse korral tervisekaitsevahendeid (nt respiraator). Samal ajal pole käitluskoha lähedal viibivad või elavad inimesed võimaliku kahjuliku tervisemõju eest kaitstud ning neid ei ole selle eest ka hoiatatud.

Seega pole seni kõigil seaduses nõutud juhtudel keskkonnamõju hinnatud. Kuna jäätmekäitlejaile keskkonnanõudeid seades pole alati arvestatud sellega, kuidas konkreetne jäätmekäitlustehnoloogia keskkonda mõjutab, on võimalikud keskkonna- ja terviseriskid maandamata.

Ettepanekud keskkonnaministrile

- Rakendada meetmed (muutes vajaduse korral organisatsiooni ülesehitust), et muuta keskkonnateenistused jäätmekäitlusvaldkonnas oluliselt pädevamaks. See aitab neil senisest paremini otsustada, kas ohtlike jäätmete käitluskohades on vajalik hinnata keskkonnamõju; seada käitluskohadele keskkonnaseire nõuded; hinnata kavandatud jäätmekäitlustehnoloogiat ja -seadmete parima võimaliku tehnika kriteeriumidele vastavust ning jäätmekäitlusega tegelevate spetsialistide pädevust. Kui sellise kvalitatiivse muutuse saavutamist lähiajal võimalikuks ei peeta, siis abistada tõhusamalt keskkonnateenistusi ja järelevalvet tegevaid ametnikke ohtlike jäätmetega seonduvate küsimuste käsitlemisel. Selleks

²² Nüüd on ettevõtte probleemi lahendamata asunud. Tsisternide ümber on ehitatud vall, mis takistab kraani avamisel ohtlike jäätmete voolamist otse jõkke. Varem on seal ka reostusjuhtumeid esinenud.

- koostada EL parima võimaliku jäätmekäitlustehnika kirjelduse järgi eestikeelne juhendmaterjal. Samuti koostada juhendid keskkonnaseire nõuete kehtestamiseks ning jäätmekäitluskohtade hindamiseks;
- kehtestada protseduurid ja kriteeriumid, mille abil hinnata käitluslitsentside ja jäätmelubade taotlustes esitatud jäätmekäitluskohtade, tehnoloogia ja seadmete olemasolu ning parimale võimalikule tehnikale ja nõuetele vastavust, samuti nendega töösuhtes olevate spetsialistide pädevust.
- Nõuda ohtlike jäätmete käitluslitsentside ning jäätmelubade väljastamisel keskkonnamõju (sh tervisemõju) hindamist kõigil seadusega ettenähtud juhtudel ning selle hindamise kaalumist ülejäänud juhtudel. See aitab vähendada plaanitava tegevuse keskkonnamõju ja on abiks keskkonnanõuete kehtestamisel ohtlike jäätmete käitluslitsentsis ning jäätmeloas.
- Algatada jäätmeseaduse muudatus, mis sätestaks ohtlike jäätmete käitluslitsentsi tähtajalisena. See motiveeriks jäätmekäitlejaid rakendama parimat võimalikku tehnikat ning loobuma vananenud tehnikast ja tehnoloogiast.
- Muuta ohtlike jäätmete käitluslitsentsi vormi, lisades sellesse välja “kasutatav tehnoloogia ja seadmed” ning täites selle viitega parimale võimalikule tehnikale. See võimaldaks keskkonnateenistustel täpsustada jäätmelubades nõudeid ja järelevalveasutustel kontrollida, kas ettevõtte kasutab ohutut tehnoloogiat ja seadmeid.
- Sätestada reeglid, mille järgi kontrollida ohtlike jäätmete litsentsitaotlejate, vajaduse korral ka käitlusreegleid rikkunute jäätmekäitluspädevust ja käitlemist reguleerivate õigusaktide tundmist. See võimaldaks parandada käitlejate erialast pädevust ja vähendada seega nende tegevuse keskkonnoahtu.
- Algatada jäätmeseaduse muudatus, mis täpsustaks mõistet “jäätmekäitluskoht” ning loetleks tegevused ja juhtumid, mille puhul pole jäätmeloas vaja jäätmekäitluskohta kindlaks määrata. Jäätmekäitluskoha mõiste täpsustamine on vajalik jäätmelubade väljastajate ja järelevalve tegijate jaoks.
- Nõuda, et keskkonnateenistused täidaksid jäätmelubades lahtrid “jäätmekäitluskoha aadress” ja “jäätmekäitluskoha iseloomustus”. Jäätmekäitluskohtade info on vajalik järelevalve tegemiseks.

2. Järelevalve ohtlike jäätmete käitlejate tegevuse üle

Keskkonnajärelevalve seaduse kohaselt on järelevalve eesmärgiks ohtlike jäätmete käitlemise seaduslikkuse ja keskkonnoahutuse kontrollimine ning ebaseadusliku tegevuse peatamine või lõpetamine.

Ohtlike jäätmete käitlemise üle järelevalvet tehes, rakendades vajaduse korral ettekirjutusi, trahve ja ebaseadusliku tegevuse peatamist, saab ettevõtteid mõjutada jäätmekäitluse reegleid täpsemalt järgima. Keskkonnajärelevalvet teevad Keskkonnainspeksioon, Maa-amet ja kohalik omavalitsus. Lisaks teevad ettevõtete jäätmekäitluse üle järelevalvet ka näiteks Tehnilise Järelevalve Inspeksioon, Tervisekaitseinspeksioon ja Päästeamet.

Keskkonnainspeksiooni andmetel tuvastati 2004. aastal 1935 jäätmekäitlusega seotud rikkumist, millest 722 rikkumist avastas inspeksioon ning ülejäänud kohalikud omavalitsused, Maa-amet, politsei jt järelevalveorganid. Andmed ohtlike jäätmete käitlemisega seotud rikkumiste kohta maakondade kaupa on esitatud tabelis 1. Arvudest nähtub, et enamik neist on seotud valdkonda korraldava jäätmeseaduse rikkumisega. Üksikutel kordadel on rikutud ka muid seadusi (kemikaaliseadus, keskkonnajärelevalve seadus) ja määruste nõudeid.

Tabel 1. Ohtlike jäätmete käitlemisega seotud rikkumised (sulgudes ohtlike jäätmete käitluslitsentsi omanike arv)

Maakond	Jäätmeseadusega seotud rikkumiste arv 2004. a	2004. a määratud trahve	2004. a määratud trahvide maksimum	2004. a rikkumisi kokku	2005. a I poolaasta
Harjumaa	41 (9)	31 (8)	10000	44 (9)	12
Ida-Virumaa	17 (2)	12 (4)	10000	23 (4)	8
Pärnu	41 (5)	30 (4)	3000	44 (6)	16
Tartu	17 (0)	12 (0)	6000	23 (0)	4
Kokku	116 (16)	85 (16)	10000	134 (19)	40

Allikas: Keskkonnainspeksioon

Keskkonnainspeksiooni arvates näitab rikkumiste arvu oluline kahanemine 2005. aastal jäätmekäitlejate teadlikkuse tõusu, mida võib käsitleda ka tunnistusena järelevalve heast tööst. Kuid seejuures peab silmas pidama, et 2004. aastal muudeti jäätmeseadust, ning rikkumiste suur arv sellel aastal võis olla tingitud asjaolust, et ettevõtjad polnud veel uute nõuetega kohaneda jõudnud.

2.1. Järelevalveasutustel on vähe infot ettevõtete ja nende tegevuse kohta

Jäätmekäitlejate tegevuse üle järelevalve tegemiseks on vaja teada, mida ettevõtted teevad, kus ja kui palju jäätmeid tekib ning kes ja kui palju neid käitleb.

Praegu on järelevalveinspektoritel võimalik kätte saada Keskkonnaministeeriumi keskkonnalubade infosüsteemis (KLIS) olevad andmed ohtlike jäätmete käitluslitsentside ja jäätmelubade kohta ning jäätmete andmebaasi²³ (JATS) andmed käideldud jäätmete liikide, käitlusviiside, koguste ja liikumiste kohta. Ohtlike jäätmete käitluslitsentsides ja jäätmelubades pole kirjas kõik taotlemisel esitatud andmed, kuid edukaks järelevalveks vajavad inspektorid ka täpseid kirjeldusi jäätmekäitluskoha, tehnoloogia, seadmete ja tegevuste kohta. Taotlused asuvad ohtlike jäätmete käitluslitsentsi komisjonis ja keskkonnateenistustes ning neid on vaja iga kord eraldi küsida. Inspektorite igapäevasest tööst hõlmavad suure osa keskkonnareostuste ja kaebustega seotud väljakutsed ning neil ei ole enne kontrollitavale objektile minekut aega oodata, millal neile esitatakse litsentsi- või loataotluses

²³ Alates 2001. a, vt <https://jats.keskkonnainfo.ee>

olemasolevad andmed. Seetõttu kulub praegu suur osa keskkonnainspektorite tööajast väljakutsete korral ettevõtte tegevusega tutvumiseks, mistõttu ei jää probleemidesse süvenemiseks piisavalt aega.

Jäätmeseaduse kohaselt peab jäätmeloa omanik pidama arvestust tekkinud ja käideldavate jäätmete liigi, hulga ja omaduste kohta. Millisel kujul sellist arvestust pidama peab, ei ole seaduses öeldud. Praegu peavad paljud jäätmekäitlejad jäätmete kohta üldjuhul sellist raamatupidamisarvestust, milles ei kajastu jäätmete olem ja selle muutumine jäätmeliikide kaupa (eelkõige seetõttu, et mitmed jäätmeliigid on ühe ja sama arve peal koos). Osa ettevõtteid köidavad saatelehed kokku ja nimetavad seda oma jäätme arvestuseks.²⁴ Selline jäätme arvestus ei anna terviklikku ülevaadet, kuid keskkonnainspektorite sõnul pole neil ka alust sisukamat jäätme arvestust nõuda.

Jäätmekäitlejad peavad käideldud koguseid kajastama aastaaruannetes, mis tuleb esitada asukohajärgsele keskkonnateenistusele 20. jaanuariks. Keskkonnateenistused hindavad, kas esitatud kogused mahuvad lubatud piiridesse, võrreldes neid selleks litsentsides ja lubades määratud kogustega. Seejärel sisestatakse andmed jäätmekäitluse elektroonilisse teabesüsteemi (kui ettevõtja seda teinud pole). Edasi kontrollib ka Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus käideldud koguste kooskõla lubades ja litsentsides olevate kogustega ning jäätmekäitlejate andmete ühildumist riigi piires. Keskkonnainspeksiooni töötajad saavad tsentraalsest andmebaasist andmed iga käitleja käideldud koguste kohta alles aruandeaastale järgneva aasta keskel.

Keskkonnainspeksioon on jäätmekäitlejate aastaaruannete andmetest tagantjärele korduvalt tuvastanud, et mõni jäätmekäitleja on kõigi maakondade peale kokku käidelnud rohkem jäätmeid, kui tal on litsentsiga lubatud.²⁵ Keskkonnainspektorid saavad oma maakonnas korrapäraselt kontrollida, et jäätmekäitleja ei ületa selles maakonnas talle litsentsiga käitlemiseks lubatud koguseid. Kuid selliste kontrollide käigus ei tule välja need juhtumid, kus käitleja ületab talle litsentsiga käidelda lubatud kogust riigis tervikuna.

Käitluskohas olevate jäätmekoguste kontrollimisel on probleemiks see, et ohtlike jäätmete koguseid on laos raske mõõta. Ohtlikud jäätmed asuvad enamasti suletud anumates, mille kaalu saab küll kontrollida, kuid sisu kontrollimiseks tuleb teha keemiline analüüs, mis võtab palju aega ja raha. Seetõttu lähtuvad keskkonnainspektorid oma reididel käitleja andmetest, mida vajaduse korral (kahtlus, väärtegu) kontrollitakse mahutite kaalumise teel.²⁶

Teoreetiliselt on inspektoritel võimalik käideldud koguseid ka ise määrata, tuginedes kontrollitava ettevõtte ohtlike jäätmete saatekirjadele. Käideldud jäätmekoguste väljaselgitamine saatekirjade põhjal on keeruline ja aeganõudev, sest suurematel ettevõtetel on aastas tuhandeid saatekirju. Inspektorile esitatud andmete tõepärasust on aruandeperioodil tekkinud jäätmekogustega võrdlemise teel ka seetõttu raske hinnata, et aruandlust peetakse vaid aasta kohta tervikuna.

Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskuses on plaanis luua ettevõtjate jaoks võimalus täita saatekirju elektroonilisel kujul. Elektroonilised saatekirjad võimaldaksid saada jäätmekogustest ja nende liikumisest pideva ülevaate, kuid seni on selle toimimine takerdunud peamiselt info- tehnoloogilistesse raskustesse. Selline muudatus peaks oluliselt lihtsustama ka järelevalvetööd jäätmekäitlejate tegevuse üle.

Oluline valdkond, mille kohta järelevalvel samuti infot napib, on jäätmekäitlusseadmete hooldus. Nii litsentsi- kui ka jäätmeloa taotluses räägitakse vaid seadmete tehnilistest parameetritest, kuid mitte nende hooldamisest. Reostuse vältimiseks on oluline seadmeid pidevalt ja korralikult hooldada. Tehnilist korrasolekut, hooldust ja selle kvaliteeti saab kontrollida Tehnilise Järelevalve Inspeksioon, kuid neil puudub info seadme võimaliku keskkonnamõju kohta. Samas ei ole teised järelevalve-

²⁴ Intervjuu Keskkonnainspeksiooni Virumaa osakonnas 08.09.2005. a

²⁵ Keskkonnainspeksiooni 19.01.2005. a ettekanne "Probleemid jäätmelubade kontrollimisel"

²⁶ Intervjuu Keskkonnainspeksioonis 27. juunil 2005. a

asutused pädevad andma hinnangut seadme tehnilise korrasoleku ja/või võimalike suuremate keskkonnamõjude kohta.

Vähene info (eeskätt tehnoloogia, seadmete, laoseisu jms kohta) ei võimalda järelevalveasutustel saada ülevaadet ettevõtte tegevusest, mistõttu on raske hinnata, kas see on vastavuses õigusaktide ja väljastatud lubadega.

2.2. Puuduvad või ebamäärased nõuded lubades ja litsentsides raskendavad järelevalvet

Järelevalve abil keskkonnaohutuse tagamise oluliseks eelduseks on keskkonnanõuete olemasolu õigusaktides, jäätmelubades või jäätmekäitluslitsentsides. Ilma konkreetsete keskkonnanõueteta on väga raske hinnata, kas käitleja tegevus vastab nõuetele.

Valitsuse kehtestatud korra kohaselt tuleb litsentsi kanda litsentsi saaja kontaktandmed, jäätme-käitluskoht ja seal toimuva käitlemisega kursis oleva isiku kontaktandmed, käideldavate jäätmeliikide nimetused ja koodinumbrid, käitlemistegevus ja lubatud käitlemiskogused. Jäätmekäitluslitsentsist puudub suur osa andmeid, mis iseloomustavad jäätmekäitleja tegevust. Seal pole andmeid kasutatava tehnoloogia ja seadmete kohta, samuti litsentsitaotluses deklareeritud spetsialistide kohta. Litsentsiomanik ei pea deklareeritud andmete muutumisest teavitama ministeeriumi. Niisuguseid muudatusi, sh pädevate spetsialistidega töösuhte lõpetamist, ei ole võimalik käsitleda litsentsi kehtivuse peatamise või litsentsi kehtetuks tunnistamise alusena.

Jäätmekäitluse seisukohast oluliste andmete puudumine litsentsis ja asjaolu, et litsentsitaotluses deklareeritu mittejärgimise korral ei saa litsentsi kehtivust peatada või seda kehtetuks tunnistada, raskendavad litsentsiomanike suhtes mõjutusvahendite rakendamist. Seetõttu ei tugineta trahvide ja ettekirjutuste tegemisel enamasti mitte konkreetsetele käitlemisnõuetele, vaid seaduse üldnõuetele (vt tabel 1).

Ohtlike jäätmete käitluslitsentsi peatamiseks või kehtetuks tunnistamiseks annab jäätmeseadus võimaluse viiel juhul: kui jäätmekäitlus ohustab tervist või vara või ei vasta keskkonnanõuetele; kui omanik ei täida litsentsi väljaandmisel esitatud tingimusi; kui omanik on esitanud valeandmeid või ei tunne piisavalt jäätmekäitluse tehnilisi, tehnoloogilisi ega keskkonnakaitselisi aspekte.

Jäätmeluba võimaldab jäätmeseadus kehtetuks tunnistada juhul, kui ilmnevad asjaolud, mille tõttu oleks tulnud jäätmeloa väljastamisest keelduda, või on tõendatud keskkonna saastamine või käitlemisnõuete rikkumine; kui tegevuses ei ole võimalik täita keskkonnanormatiive või sellega ohustatakse keskkonda või inimese tervist ja vara; kui ettevõtte ei alusta tegevust.

Keskkonnaohtliku tegevuse korral on litsentsi praktiliselt võimatu peatada või kehtetuks tunnistada seetõttu, et õigusaktides pole defineeritud mõistet “keskkonnaoht” ja selle määramise metoodikat²⁷ ning jäätmekäitluslitsentsides ja jäätmelubades on keskkonnanõuded konkreetselt sõnastamata (vt ptk 1).

Näiteks oli seetõttu raske peatada ASile Masp (Maardus tegutsemiseks) väljastatud käitluslitsentsi, kuigi 2004. aasta juunis toimunud põlengus said oluliselt kahjustada nii käitluskoht, selles olevad seadmed kui ka keskkond.

Litsentsi peatamine ei ole õnnestunud ka juhul, kui ettevõtte kasutab vananenud tehnoloogiat või seadmeid, mis ei vasta kehtivatele keskkonnanõuetele. Kuna ohtlike jäätmete käitluslitsentside kehtivusaeg on tähtajatu, on võimalik, et mõni käitleja kasutab seadmeid või tehnoloogiat, mille korral

²⁷ Näiteks analoogselt Sotsiaalministeeriumi 22.04.2005. a määrusega nr 60 “Uue aine tervise- ja keskkonnariski hindamise nõuded” või siis keskkonnamõju hindamisel tehtavaga

praegu enam litsentsi ei antaks, sest need pole kooskõlas jäätmeseaduse nõudega kasutada parimat võimalikku tehnoloogiat. Nii anti ASile Masp 1998. aastal litsents, mis lubab elavhõbeda käitlemiseks kasutada 1988. aastal hangitud kasutatud seadet. Keskkonnainspeksioon oli seisukohal, et see seade ei vasta tänapäevastele keskkonnanõuetele, kuid ei suutnud seda pikka aega veenvalt tõestada. Vajalikke keskkonnanalüüse telliti küll korduvalt, kuid vaidlused analüüsitulemuste õigsuse üle olid pikad.

Keskkonnainspeksiooni andmeil oli märtsi alguseks õnnestunud peatada vaid üks ohtlike jäätmete käitluslitsents, ühtki jäätmeluba pole kehtetuks tunnistatud või peatatud.

Kuna jäätmeseaduses, selle alamaktides ning ettevõtete tegevust reguleerivates ohtlike jäätmete käitluslitsentsides ja jäätmelubades on esitatud nõuded sageli ebaselged või puuduvad hoopis, siis on järelevalveasutustel raske teha ettekirjutusi, millega suunata ettevõtete käitlustegevust ohutumaks.

2.3. Järelevalve ohtlike jäätmete käitlemise üle pole mõjus

Järelevalve eesmärgiks on kontrollida ettevõtete ja eraisikute tegevuse vastavust õiguskorrale ja tagada keskkonnohutu käitlemine.

Keskkonnainspeksioon on võtnud endale eesmärgiks kontrollida kõiki ohtlike jäätmete käitlejaid vähemalt üks kord kolme aasta jooksul.²⁸ Kompleksloa omanikke peab saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seaduse kohaselt kontrollima igal aastal.

Keskkonnainspeksiooni järelevalve tegelikku ulatust ettevõtetes viimastel aastatel näitab tabel 2. Sellest selgub, KKI ei suuda veel igas maakonnas endale võetud eesmärgi täita. Selle põhjuseks peab Keskkonnainspeksiooni juhtkond vajaliku hulga töötajate puudumist, kes suudaksid teha järelevalvet eriteadmisi nõudvate valdkondade üle. Inspektorite puudus on KKI hinnangul tingitud nende väikestest palkadest.

Tabel 2. Ohtlike jäätmete käitluslitsentsi omanike kontrollimisel saadud andmed

	Harjumaa	Ida-Virumaa	Tartumaa	Pärnumaa
KKI töötajate arv	19	26	12	18
Ohtlike jäätmete käitlejate arv	25	24	11	12
Külastused ohtlike jäätmete käitlejate juurde 2002–2004	27	11	4*	10

* 2003–2004

Allikas: Keskkonnainspeksioon

Kui inspeksioonil ei ole ülesannete paljususe tõttu võimalust kõiki jäätmekäitlejaid kontrollida, siis on oluline töötada välja põhimõtted kontrollitavate asutuste valimiseks. Üks võimalus on lähtuda Keskkonnainspeksiooni tööplaani koostamisel sellest, et kontrollitakse eeskätt neid ettevõtteid, kes oma tegevusega võiks keskkonda ja inimeste tervist kõige rohkem ohustada, konsulteerides selleks vajaduse korral teiste järelevalveasutustega (nt Päästeameti ja Tervisekaitseinspeksiooniga). Keskkonnainspeksiooni selgituste kohaselt ei tehta tööplaani koostamisel riskianalüüsi, mis hindaks eri ettevõtete tegevuse iseloomu ja asukoha alusel nende keskkonna- ja terviseohtu. Inspeksioon võtab tööplaani koostamisel arvesse jäätmekäitleja varasemaid rikkumisi. Kuna pole üldist eeskirja või juhendit, kuidas ettevõtteid kontrollimiseks valida, siis valib iga piirkondlik keskus kontrollitavaid asutusi oma põhimõtete kohaselt.

Keskkonnainspeksiooni hinnangul on ohtlike jäätmete käitluslitsentsides ja jäätmelubades nõuded niivõrd üldsõnalised, et nende rikkumise eest on raske käitlejaile ettekirjutusi teha.²⁹

²⁸ Intervjuu Keskkonnainspeksioonis 27.06.2005. a

Trahvide keskmiseks suuruseks 2004. aastal oli füüsiliste isikute puhul natuke üle tuhande krooni, juriidiliste isikute puhul kiirmenetluse korral 2400 krooni ja üldmenetluse korral 5000 krooni. Jäätmeseaduse kohaselt saab maksimaalse trahvina määrata 50 000 krooni, 2004. aastal sellist trahvi ei määratud. Arvestades jäätmekäitluses ringlevaid summasid, on 2001. aastal seadusega sätestatud trahvide suurused Keskkonnainspektsiooni arvates väikesed. Sellest annab tunnistust ka ettevõtjale korduvalt samade rikkumiste eest trahvide määramine.

Ettepanekud keskkonnaministrile

- Algatada jäätmeseaduse muudatus, mis täpsustaks ettevõtete jäätmearestvuse nõudeid (nt kehtestades kohustusliku arvestusvormi). Nõuete täpsustamine on vajalik selleks, et ettevõttel ja järelevalveasutustel oleks ajakohane info ettevõttes olevate jäätmekoguste kohta, mitte vaid eelmise aasta aruande andmed ja/või köidetud saatekirjad.
- Täiendada Info- ja Tehnokeskuse elektroonilises keskkonnalubade infosüsteemis jäätmekäitlus-ettevõtte kohta olevat andmebaasi, lisades olulisemat infot keskkonnalubade ja litsentside taotlusmaterjalidest. Kõigi oluliste andmete kerge kättesaadavus võimaldab enne järelevalve-toiminguid selgeks teha, millised riskid kaasnevad ettevõttes kasutatava tehnoloogia ja seadmetega ning see aitab muuta järelevalvet tõhusamaks.
- Nõuda Keskkonnainspektsioonilt järelevalve planeerimist piirkonna ja ettevõtte keskkonnariskist lähtudes. See võimaldaks kasutada olemasolevat vähest tööjõudu paremini.

25

3. Riigi investeeringud ohtlike jäätmete kogumiskeskuste rajamiseks

Jäätmeseaduse kohaselt on ohtlike jäätmete käitluskohtade võrgu arendamine keskkonnaministri ülesandeks. Kohaliku omavalitsuse kohustuseks on korraldada oma haldusterritooriumil kodumajapidamises tekkivate ohtlike jäätmete kogumist ja nende üleandmist jäätmekäitlejatele.

Riigi ülesandeks on luua eeldused kõigi ohtlike jäätmete ohutuks käitlemiseks, kehtestades selleks nõuded õigusaktides ja koordineerides jäätmekäitlussüsteemi arengut. Jäätmekavas ega ka teistes õigusaktides ei ole kirjas, millistel eesmärkidel riik investeerib ohtlike jäätmete kogumiskeskustesse. Teistes riikides on riiklike investeeringute eesmärgiks kiirendada ohtlike jäätmete käitlemiskeskuste loomist ning hoida käitlemishinnad sellisel tasemel, et jäätmetekitajad oleksid huvitatud ohtlike jäätmete üleandmisest sellistesse keskustesse.

Ohtlike jäätmete käitlemise probleemistikuga hakkas riik tegelema kohe pärast taasiseseisvumist. Esimese jäätmeseaduse kehtestamisega 1992. aastal asuti ka ohtlike jäätmete käitlemist reguleerima. Olulist abi sai riik selles vallas Taani riigilt. Taani Keskkonnaagentuuri soovitudele ja 1994. aasta uuringutele tuginedes³⁰ ning silmas pidades, et ohtlike jäätmete nõuetekohaseks käitlemiseks vajalike investeeringute tegemiseks puudus ettevõtjail majanduslik huvi, raha ning oskused, kavandati kümnendi lõpuks rajada Eestisse neli riiklikku ohtlike jäätmete käitlemiskeskust ning riigile kuuluv ohtlike jäätmete lõpladestuskoht Vaivas.

Skandinaavia riikides olid riiklikud kogumiskeskused olemas nii Rootsis kui ka Taanis, praeguseks on need erastatud. Soomes on kogumiskeskuste omanikeks ühiselt riik, kohalike omavalitsuste liidud ja eraettevõtjad. Selline omandisuhete korraldus võiks Keskkonnaministeeriumi arvates olla sihiks ka Eestis. Ministeeriumi arvates pole meie omavalitsused praegu siiski veel valmis asuma selles valdkonnas võrdse partnerina riigi ja eraettevõtjate kõrvale.

2001. aasta riiklikus jäätmekavas otsustati, et on vajalik rajada riigi rahaga kokku neli ohtlike jäätmete käitlemise keskust. Juba siis oli jäätmekäitlus tulusaks ettevõtlusvaldkonnaks kujunenud ja eraettevõtted suutsid käidelda enamiku tekkivatest ohtlikest jäätmetest. Jäätmekavas viidatakse 2001. a valminud riigi ohtlike jäätmete arengukava I etapile ja oodatakse uute valmimist. Ohtlike jäätmete käitlemise arengukava edasise etappe ei ole siiani valminud ja Keskkonnaministeerium ei pea nende koostamist eraldi dokumendina ka vajalikuks.

2001. aastaks oli riik rajanud ohtlike jäätmete kogumiskeskused Tallinnas (1999. a) ja Vaivas (2000. a). Kavandamisel olid keskused Pärnusse (plaaniti avada 2003. a) ja Tartusse.

Keskkonnaministeeriumi arvestuste kohaselt kulutati nende nelja kogumiskeskuse rajamiseks ajavahemikul 1993–2001 vähemalt 75,5 miljonit krooni riigi eelarve ja Keskkonnainvesteeringute Keskuse sihtasutuse raha³¹, ajavahemikul 2003–2005 lisandus sellele Keskkonnainvesteeringute Keskuselt veel 10 miljonit krooni. Rahandusministeeriumist Riigikontrollile antud andmete kohaselt on nende keskuste rajamiseks ajavahemikul 1992–2001 kasutatud ka välisabi raha 65,2 miljonit krooni. Seega kokku ligikaudu 151 miljonit krooni (Vaivara keskuse avamisel 2000. a deklareeriti, et selleks ajaks oli ainuüksi selle keskuse rajamiseks kulutatud 77,3 miljonit krooni).

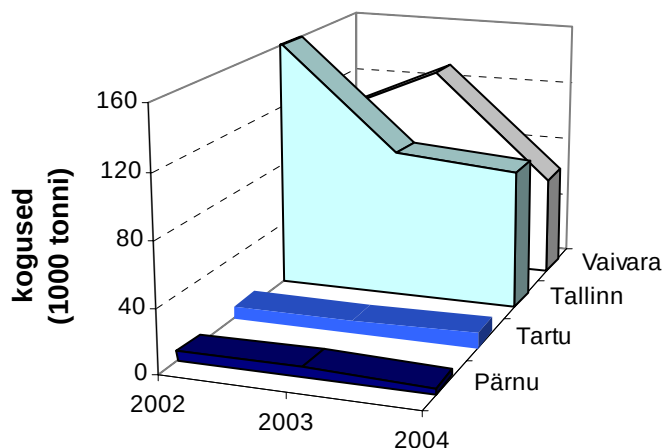
³⁰ Ohtlike jäätmete käitlussüsteem Eestis (aastateks 1995–2000, inglise keeles, koostaja Taani firma Chemcontrol)

³¹ Jäätmemajanduse riiklike investeeringute analüüs aastatel 1993–2001. Keskkonnaministeerium, Tallinn, 2002. Audiitorite märkus: Keskkonnaministeeriumi arvestused pole täpsed, kuna neis on kasutatud ka andmeid rahataotlustest, mitte ainult raha kasutamise aruannetest.

3.1. Riigi rajatud jäätmekäitluskeskused asuvad piirkondades, kus jäätmeid tekib kõige rohkem

Jäätmekäitluse põhimõtete kohaselt tuleb jäätmeid käidelda tekkekoha lähedal.³² Auditis rühmitati olemasolevad andmed ohtlike jäätmete tekke kohta nii, nagu seda oli tehtud riiklike keskuste asukoha kavandamisel. Tallinna keskuse teeninduspiirkonnaks oli algselt kavandatud Harjumaa, Tallinn, Raplamaa, Hiiumaa ja pool Läänemaad; Pärnu keskusel oli selleks Pärnumaa, pool Läänemaad ja Saaremaa; Vaivara keskusel Lääne- ja Ida-Virumaa; Tartul kõik ülejäänud maakonnad.

Joonis 4. Ohtlike jäätmete tekkekoguste jaotus riigi kavandatud kogumiskeskuste teeninduspiirkondade kaupa (arvestamata põlevkivijäätmete koguseid)



Allikas: Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus, Riigikontrolli analüüs

Keskuste teeninduspiirkondades tekkivatest ohtlikest jäätmetest on lisaks põlevkivijäätmetele maha arvestatud ka Kunda tsemenditehases tekkiv klinkritolm, mis ladestatakse kohapeal.

Vaivara ja Tallinna keskuste teeninduspiirkondades tekib 10–20 korda rohkem ohtlikke jäätmeid kui Tartu ja Pärnu keskuste teeninduspiirkondades. Seega investeeris riik Tallinna ja Vaivara keskusi rajades piirkondadesse, kus ohtlikest jäätmetest tekkida võiv keskkonnasaaste oht oli ja on praegugi kõige suurem.

3.2. Riigi rajatud kogumiskeskused on oma ülesanded täitnud

Riigi rajatud keskuste osa ohtlike jäätmete käitlemisel

1990. aastate keskel, kui riik otsustas rajada oma ja välisabi rahaga ohtlike jäätmete käitluskeskused, ei olnud Eestis veel erakapitalil põhinevaid keskusi. Tallinnas rajatud keskus oli Eesti esimeseks kaasaja nõuetele vastavaks keskuseks. Vaivara keskuse, aga eelkõige selle juurde rajatud lõpp-ladestusala valmimisega 2000. aastal loodi riigis tugev alus ohtlike jäätmete käitlemise edasiseks arenguks. Alates 1990. aastate teisest poolest hakkasid riigis tekkima ja suhteliselt edukalt toimima ka erakapitalil põhinevad käitluskeskused.

³² Üleriigiline jäätmekava, Baseli konventsioon

Mõlemas ohtlike jäätmete käitlemise riiklikus keskuses tegutseb Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskusega sõlmitud lepingute alusel erakapitalil põhinev äriühing.³³ Operaatorile antud litsents lubab käidelda 412 liiki ohtlikke jäätmeid, s.o kõiki Eestis tekkivaid liike. Kuigi nende keskuste rajamise eesmärgiks oli tagada kõiki liiki ohtlikke jäätmete vastuvõtmine, ei ole sellist kohustust kirjas operaatoriga sõlmitud lepingutes.

Praegu tegutsevad kõigis maakondades erakapitalil põhinevad jäätmekäitlejad ning kuna nad on jäätmete tekkekohtade lähedal, annavad jäätmetekitajad oma jäätmed neile. Riiklikes keskustes on vaid üks selline jäätmekäitlusseade, mida teistel jäätmekäitlejatel ei ole. Seega on riik saavutanud selle, mida ta ohtlike jäätmete käitluskeskustesse investeerides soovis – riigi rajatud keskuste eeskujul on erakapital sellesse ärivaldkonda edukalt sisenenud ning suudab praegu ohtlike jäätmete käitlemisega toime tulla ilma riigi toeta. Selle tulemusel on riiklike keskuste osakaal ohtlike jäätmete käitlemises vähenenud.

Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskuse jäätmearuandluse infosüsteemi JATS andmetel võeti Eestis 2004. aastal ohtlike jäätmetena arvele kokku 173 562 tonni jäätmeid, millest riigi rajatud keskustes käideldi 3,1%. Kui mitte arvestada tsemendiahjude klinkertolmu, mida käideldakse selle tekkekohas Kundas, on riigi rajatud keskuste osakaal arvelevõetud ohtlike jäätmete käitlemisel 5,2%. Kui võtta arvesse, et ka enamikku pilsiveest ning ohtlikke aineid sisaldavast pinnasest käideldakse väljaspool riigi rajatud käitluskeskusi, võib neis keskustes käideldavate ohtlike jäätmete osakaaluks hinnata 9,1% nende arvestatud kogustest.

Osa jäätmeliikide puhul (nt elektroonikaseadmed) on juba kehtestatud tootja vastutuse põhimõte, mille kohaselt koguvad tootjad ise vanad, kasutuseks kõlbmatud seadmed kokku. Tootja vastutus vähendab riiklikesse keskustesse jõudvate ohtlike jäätmete hulka veelgi.

Kuid ka siis, kui rakendusi kehtiva arengukava kohaselt riigi toel luua kavandatud keskused Pärnus ja Tartus, ei suureneks oluliselt riiklikes keskustes käideldavate jäätmete osatähtsus (vt joonis 4). Keskkonnaministeeriumi selgituste kohaselt on Pärnusse keskuse rajamise kavast loobutud seetõttu, et seal on peamiseks ohtlikuks jäätmeiks pilsivesi, mida käitlevad ka teised erafirmad.

Tartusse rajatakse keskus jäätmekäitlusega tegeleva äriühingu maale. Keskuse ehitamine lõpeb 2006. aasta juulis. 12.05.2006. a seisuga ei olnud hoonestusõiguse leping riigi kui jäätmekeskuse omaniku kasuks veel allkirjastatud. Riigikontroll peab lubamatuks riigile ehitise rajamise alustamist enne riigi kasuks hoonestusõiguse seadmist, kuna see raskendab läbirääkimisi lepingutingimuste üle.

Käitlushinnad

Riigi 1990. aastate keskel tehtud otsus investeerida oma raha ohtlike jäätmete käitluskeskuste rajamisse tugines Taani konsultantide soovitudele. Taani kogemus näitas, et eraettevõtjate käitluskeskustes kujunevad jäätmekäitlushinnad esialgu väga kõrgeks, mistõttu jäätmetekitajad püüavad varjata andmeid jäätmete tekke ja käitlemise kohta, ohtlikke jäätmeid ei anta käitlejatele üle, vaid sokutatakse mujale, põhjustades sellega keskkonnareostust. Eeldati, et riiklikes keskustes hoitakse ohtlike jäätmete käitlemise eest võetav tasu sellisel tasemel, et jäätmetekitajad peavad otstarbekaks oma jäätmed neisse ära anda.

Riiklikes keskustes tegutsevale äriühingule on lepinguga seatud nõuded jäätmete käitlemise eest küsitava tasu suuruse kohta. Käitlushinnad neis keskustes ei erine oluliselt teiste käitlusettevõtete hindadest³⁴ ning riigile maksab äriühing Tallinna keskuse eest renditasu aastas 192 000 krooni. Operaator on suutnud oma tegevuse tulusalt korraldada – 2002. aastal saadi 2,2 miljonit krooni kasumit; 2004. aastal saadi 1,9 miljonit krooni kasumit ainult Vaivara keskkonnakeskuses tegutsemisest.

³³ Kuni 2003. aastani tegutses Vaivara keskkonnakeskuses ja seal asuvas lõppladestuspaigas AS Modulwaste. Lepingukohustuste mittetäitmise tõttu lõpetati temaga leping ning praegu tegutseb keskkonnakeskuses OÜ EcoPro.

³⁴ Ohtlike jäätmete käitlejate vastused hinnapäringule

Iga äriühingu eesmärk on teenida võimalikult suurt kasumit ja ta ei ole huvitatud teenuse osutamisest teistest turuosalistest madalama hinnaga. Kuid riik investeeris oma ja välisabi raha ohtlike jäätmete kogumiskeskuste rajamisse nimelt selleks, et takistada riiklike keskuste abil eraettevõtjaid küsimast jäätmekäitlusteenuste eest põhjendamatult kõrgeid hindu. Eesmärgiks oli saavutada jäätmekäitlusthindade ja järelevalve koosmõjul olukord, et jäätmetekitajad oleksid huvitatud kõikide ohtlike jäätmete käitluskeskustesse üleandmisest. Praegu see nii ei ole – Keskkonnainvesteeringute Keskuse andmetel kulutas riik aastatel 2003–2005 peremeheta ohtlike jäätmete käitlemiseks 14 miljonit krooni (selle summasse kuuluvad siiski ka kulutused nõukogudeaegse reostuse käitlemiseks, mida pole eraomanike kohustuseks pandud).

Riigil võib tekkida lisakulutusi sellest, et praegused kogumiskeskuste operaatorlepingud³⁵ ei kohusta operaatorit andma lepingu lõppemisel riigile üle keskuses tegutsemise käigus kogutud oskusteavet (keskuses olevate seadmete ja tehnoloogia kasutamise ja seadmete hoolduse kohta). Keeruliste seadmete ja/või tehnoloogia rakendamine eeldab peale tehniliste passide ka täpset teavet nende tegeliku kasutamise kohta. Riigikontrolli arvates ei ole keskuste kasutamiseks operaatoritega sõlmitud lepingutes arvestatud piisavalt riigi huvidega.

Riigikontrolli arvates pole riigi ülesanne ohtlike jäätmete vahetu käitlemine, vaid selleks vajalike eelduste loomine. Kahes tegutsevas riiklikus kogumiskeskuses käideldakse veidi üle 5% arvele võetud ohtlikest jäätmetest. Ülejäänud jäätmeid käitlevad eraettevõtjad. Seega on õnnestunud luua eeldused erasektori arenguks ohtlike jäätmete käitlemisel. Kuna jäätmekäitlus toimub valdavalt eraettevõtjate vahendusel ja riiklike keskuste olemasolu ei suurenda oluliselt jäätmetekitajate- ja käitlejate võimalusi kõigi jäätmete nõuetekohaseks käitlemiseks, ei ole vajalik säilitada riigi rajatud ohtlike jäätmete kogumiskeskusi riigi omandis.

3.3. Ohtlike jäätmete prügila Vaivaras võib osaliselt amortiseeruda enne kasutamist

Vaivara jäätmekeskuse käitlusmahuks on plaanitud 24 000 tonni aastas ja ladestusmahuks 300 000 tonni ohtlike jäätmeid 25 aastaga ehk keskmiselt 12 000 tonni aastas. Praeguseks on nelja ja poole aastaga ladestatud kokku umbes 4000 tonni (2005. a andmed veel puuduvad). Muude käitlusvõimaluste (nt taaskasutus) arenemise tõttu ei ole oodata ladestatava jäätme hulga suurenemist.

Vaivara jäätmekeskus loodi eelkõige ohtlike jäätmete prügilaks. Ladestusala ehitati “kärgedena”. Kärgede alla paigaldati jäätmetest vihmavee läbinõrgumisel tekkivat reovett ärajuhtivad torud ning reovee keskkonda sattumist vältivad kaitsekihid. Kärge ladestamine planeeriti kolme üksteise peal asuva meetripaksuse kihina, mis pärast täitumist tuleks katta vettpidava kihiga, et vähendada vihmavee jäätmetest läbivoolamisel tekkiva reovee hulka. Kuna 12 000 tonni asemel ladestatakse praegu aastas vähem kui 3000 tonni ohtlikke jäätmeid, siis ei ole ka enim täidetud kärje alumine meetripaksune kiht täielikult täidetud. Üks kärge, millesse eelmine operaator on jäätmeid ebaõigesti ladustanud ning mis seetõttu vajab korrastamist, seisab peaaegu tühjana. Ülejäänud kaks kärge on seni kasutamata.

Operaatori hinnangul (mida Riigikontroll peab põhjendatuks) võivad kärjed amortiseeruda, kui neid ei täideta ega kasutata plaanitud mahus.³⁶ Kuna kärjed on arvestatud täitumata kujul ilmastiku mõjude käes olema vähemalt aastakümneid, siis ei ole lähematel aastatel veel nende amortiseerumise ohtu. Juhul kui ladustatavad kogused oluliselt ei suurene, tuleb juba praegu otsustada, kuidas peamiselt välisabi rahadega rajatud ladestusala otstarbekalt kasutada. Operaatori arvates peaks kaaluma, kas on vajalik ladestusala osaliselt konserveerida ja/või tavajäätmetega täita, et hoida ära ladestusala amortiseerumine enne kasutamist. Samas peab jäätmeseaduse järgi ladestama tavajäätmeid ja ohtlikke jäätmeid eraldi.

³⁵ Operaatorlepingute kestus Tallinnas 10 aastat, s.o kuni aastani 2009 ja Vaivaras 3 aastat, s.o kuni novembrini 2006. a

³⁶ 16.06.2005. a intervjuu Vaivara Ohtlike Jäätmete Kogumiskeskuse operaatori EcoPro-ga

Riigikontroll on seisukohal, et Vaivara ladestusala riigi omandisse jäämine on põhjendatud, sest see on Eestis praegu ainuke koht, kuhu ohtlikke jäätmeid tohib ladestada. Ladestusala riigi omandis hoidmine võimaldab riigil paremini korraldada järelevalvet ja tõkestada põhjendamatult kõrgete hindade kehtestamist. See on vajalik ka seetõttu, et pärast prügila sulgemist tuleb seal veel aastakümneid keskkonnaseiret teha.

Ettepanekud keskkonnaministrile

- Kehtestada Tallinna, Vaivara ja Tartu kogumiskeskuste operaatoritele nõuded käideldavate jäätmete nimistu ja teenuste hindade kohta, et pakkuda nende keskuste kaudu ka selliseid teenuseid, millega teised jäätmekäitlejad majanduslike kaalutluste tõttu tegeleda ei soovi. Kui seda ei peeta vajalikuks, siis võõrandada nende keskuste vara kas osaliselt või täielikult (säilitades riigi omandina Vaivara ohtlike jäätmete prügila). Kogumiskeskuste vara rendileandmisega tegelemisest loobumine võimaldab riigiasutustel pöörata enam tähelepanu ohtlike jäätmete käitlemise üldisele korraldusele.
- Teha riigile kuuluvates kogumiskeskustes tegutsevale äriühingule ettepanek muuta keskuste tegutsemiseks sõlmitud lepinguid nii, et operaator kohustub lepingu lõppemisel riigile üle andma keskuste seadmete kasutamisel omandatud oskusteabe. See vähendaks ohtu, et operaatori vahetumise korral peatuks keskuste tegevus oskusteabe puudumise tõttu.
- Selgitada välja Vaivara ohtlike jäätmete prügila amortiseerumise ohu suurus ning otsustada prügila osalise konserveerimise vajadus. See aitab vältida prügilasse tehtud kulutuste osaliselt asjatuks muutumist.

/allkirjastatud digitaalselt/

Olav Lüüs
IV auditosakonna peakontrolör

Lisad

1. Auditi käigus intervjueritud isikud

Asutus / ettevõte	Intervjueritav	Ametikoht	Teema
Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus	Matti Viisimaa	nõunik, Euroopa Keskkonnaagentuuri jäätmete teemakeskuse ekspert	korraldus, ajalugu, probleemid
AS EcoPro	Neeme Reinap	juhatuse esimees	Vaivara ja Tallinna riiklike keskuste töö, suurima käitleja probleemid
AS Epler & Lorenz	Janis Lorenz	juhataja	suure käitleja probleemid
Eesti Energia	Tõnis Meriste	keskkonnajuht, eelnevalt aastaid EcoPro tegevjuht	probleemid
Keskkonnainspeksioon	Heiki Nurmsalu	peadirektori asetäitja	järelevalve korraldus ja probleemid
Keskkonnainspeksiooni Tartumaa osakond	Aile Kureoja	inspektor	järelevalve korraldus ja probleemid osakonna tasandil
Keskkonnainspeksiooni Pärnumaa osakond	Lembit Miil, Enn Keeman	vaneminspektor juhtinspektor	järelevalve korraldus ja probleemid osakonna tasandil
Keskkonnainspeksiooni Virumaa osakond	Saima Jürmann, Emma Krikova, Julia Nestor	inspektorid	järelevalve korraldus ja probleemid osakonna tasandil
Keskkonnainspeksiooni Harjumaa osakond	Silva Prihhodko	juhtivinspektor	järelevalve korraldus ja probleemid osakonna tasandil
Keskkonnaministeerium	Peeter Eek, Marika Siht	jäätmeosakonna juhataja ja peaspetsialist	käitlemise korraldus ja plaanid
Pärnumaa Keskkonnateenistus	Peeter Oja	jäätmete spetsialist	korraldus KKT tasandil
Tartumaa Keskkonnateenistus	Hegri Narusk	jäätmete spetsialist	korraldus KKT tasandil
Ida-Virumaa Keskkonnateenistus	Tamara Ivanova, Marina Sevastjanova, Andrei Litvinjuk	jäätmete spetsialistid ja komplekslubade spetsialist	korraldus KKT tasandil
Harjumaa Keskkonnateenistus	Heikko Antsmäe Ülle-Triin Enden	jäätmete spetsialistid	korraldus KKT tasandil
Ohtlike jäätmete käitlus- litsentside komisjon	Tarmo Lindemann	sekretär	komisjoni töö ja probleemid
Kesto	Jüri Jürgen	tegevjuht	käitlejate probleemid

2. Ohtlike jäätmete kogumiskeskusi iseloomustavad andmed

	TALLINN	VAIVARA (lisaks ka SILLAMÄE)	TARTU	PÄRNU
Eeluuringud: kestus, maksumus	0,46 mln eküüd Phare + 0,272 mln kr (projekteerimine)	0,18 mln eküüd (Taani) + 1,7 mln kr + 0,566 mln kr (1995) +1,4 mln kr (Sillamäe) + 1,382 mln kr (uus projekt, 1997–1998)	Osa 0,375 mln kr	Osa 0,375 mln kr
investeeringud enne käivitamist, sh välisabi sh Riiklikult (ka KIK)	12,6 mln kr 6,4 mln kr (Phare – seadmed, inventar) 6,2 mln kr (üldehitustööd)	4,76 mln kr (Phare, seadmed) 24,2 mln kr (kulud lepingu alusel ehituseks)		
pärast käivitamist investeeringud	4,871 mln kr (2001)		Ei ole käivitatud	Ei ole käivitatud
Kavandatud investeeringud	2006. a 7,0 mln kr	2006. a 3,0 mln kr	2005.–2006. a 15,5 mln kr	0
Haldamine ja arendamine	7,022 mln kr (2000) + 0,81 mln kr (2003)	+ 1,545 M EEK (2004) + 7,686 M EEK (2005)		
Omanik maa keskus seadmed	Tallinn Riik Riik ja operaator	Riik Riik Riik ja operaator	Epler&Lorenz Riik Riik ja operaator	Pärnu linn – –
Keskuse pindala	5711 m ²	122406 m ²	6859m ²	–
Teeninduspiirkond	Harjumaa, Raplamaa, osa Läänemaad, Tallinn	Ida- ja Lääne-Virumaa, prügilal kogu Eesti	Võru-, Valga-, Tartu-, Põlva-, Jõgeva-, Viljandimaa	Pärnumaa, Saare maakond, Järvamaa, osa Läänemaad
Mahud tonnides (tegelik / planeeritud)	4000 / 12000	Ladestusel 900 / 12000		
Operaatorid	EcoPro, alates 05.01.1999. a kehtiv leping 10 aastaks	Modulvest 2000–2003 EcoPro november 2003 – november 2006	Konkurss kuulutatakse välja	
Operaatorilt riigile lae- kunud (aastate kaupa, ilma saastetasuta)	30.11.2004. a 0,192 mln kr 29.03.2005. a 0,192 mln kr			

Tabeli andmed tuginevad Riigikontrolli auditile “Ohtlike jäätmete arvestuse ja kahjutustamise korraldus”, Keskkonnaministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskuse ohtlike jäätmete büroo ning Keskkonnainvesteeringute Keskuse infole

Keskkonnaministri ja Keskkonnainspektsiooni
peadirektori asetäitja vastused

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie: 08.03.06 nr OSIV-2-7.1/06/
09.06.06 nr OSIV-2-7.1/06/
Meie: ...06.06 nr 5-6/

Seisukohad kontrolliaruandele "Ohtlike jäätmete
käitlemine vaheladudes ja prügilates"

Lp riigikontrolör M.Oviir

Esitame Keskkonnaministeeriumi seisukohad aruandele "Ohtlike jäätmete käitlemine vaheladudes ja prügilates".

Seisukohad on koostatud koostöös Keskkonnaministeeriumi Info-ja Tehnokeskusega (edaspidi ITK).

Riigikontrolli esindajad on teinud kontrollaruande „Ohtlike jäätmete käitlemine vaheladudes ja prügilates“ koostamisel ära suuremahulise töö, mis sisaldab olulises osas analüüsi ja järeldusi, millega ka Keskkonnaministeerium nõustub ja osutades mitmetele puudustele ning tehes ettepanekuid, mis ühtivad Keskkonnaministeeriumi seisukohtadega ohtlike jäätmete käitluse arendamisel. Mõnede Riigikontrolli ettepanekutega on arvestatud ka hetkel avalikustamise ja kooskõlastamise staadiumis olevas jäätmeseaduse muutmise seaduses (näit. Ohtlike jäätmete käitluslitsentside tähtajalisus, ohtlike jäätmete elektroonilist saatekirjade võimaldamine jne.).

Siiski ei saa Keskkonnaministeerium nõustuda paljude töös esitatud andmete ja/või nende põhjal esitatud järelduste ja ettepanekutega, kuivõrd need ei tugine laiemalt Euroopa Liidu ja ka teiste Euroopa Liidu liikmesriikide praktikale, jäädes sellistena vähepraktilisteks ja pinnapealseteks. .

Keskkonnaministeeriumi spetsialistid on esitanud nimetatud auditi osas oma tähelepanekuid ja märkusi juba ligi kolmel kohtumisel.

Kolmandas meile kommenteerimiseks esitatud 9.juuni 2006 kontrolliaruande eelnõus (eelmised 06.jaan ja 1.märts) pole meie märkustega arvestatud, tehtud on vaid nn iluparandusi.

Tooksime siinkohal esile Keskkonnaministeeriumi põhimõttelised seisukohad kontrollaruandes esitatud probleemidele:

I EL ja Eesti õigusaktide vaheliste seoste mitteametamine

Ohtlike jäätmete teema on kahtluseta väga kompleksne ja seotud väga paljude muude küsimustega nt ohtlike jäätmete määratlemine on seotud kemikaalide alase seadusandlusega jne. EL liikmeriigina peab Eesti ka jäätmekäitluse alase seadusandluse koostamisel lähtuma EL vastavast seadusandlusest, mida on ka kahtlemata tehtud. Selles olulises küsimuses ei anna kontrollaruanne sisuliselt ülevaadet EL ja Eesti õigusaktide seostest. Täpsemalt öeldes: viited Eesti ohtlike jäätmete käitlust reguleeriva seadusandluse taustaks olevatele EL õigusaktidele on katkendlikud. Viidatud on küll nn *tootja vastutuse* direktiividele 2000/53/EÜ

ja 2002/96/EÜ, samuti ka prügila direktiivile 1999/31/EÜ. Samas puuduvad üldse viited jäätmete raamdirektiivile 75/442/EMÜ (uus, kehtiv versioon 2006/12/EÜ) ja ohtlike jäätmete direktiivile 91/689/EMÜ, puuduvad seosed Eesti jäätmeloendi (jäätmete, sealhulgas ohtlike jäätmete nimistu: Vabariigi Valitsuse 6. aprilli 2004. a määrus nr 102) ja vastavate EL õigusaktidega (Euroopa Komisjoni otsus 2000/532/EÜ jt).

Käsitledes Eesti ohtlike jäätmete käitlusealaseid õigusakte lahus EL õigusest, on jõutud Riigikontrolli poolt selliste järeldusteni, mida pole võimalik siduda EL õigusega.

Näiteks ülalnimetatud jäätmeloend on üks põhimõttelisemaid õigusakte nii ohtlike- ja tavajäätmete eristamiseks, kui ka jäätmelubade, ohtlike jäätmete litsentside kui ka jäätmearuandlusega seotud küsimustes.

Keskkonnaministeerium on seisukohal, et tõepoolest algavad paljud ohtlike jäätmete käitlusega seotud probleemid juba jäätmeloendi kohati ebaadekvaatsest rakendamisest – samas on tegemist õigusaktiga, mis sellisena (mõningate kohalike täiendustega näit. Eestis põlevkiviga seotud jäätmed) kehtib kogu EL-s ning on seega täitmiseks kohustuslik ka Eestile.

Seega on tehtud Riigikontrolli aruandes põhimõtteline viga: ettepanekuid jäätmeloendiga seotud probleemide lahendamiseks siseriiklike õigusaktide kaudu ei ole võimalik ellu rakendada. Pigem tuleb siin kõne alla olukorra parandamine koolitusmeetmetega.

II Teiste riikide praktika

Kontrollaruandes on esitatud Keskkonnaministeeriumi informatsioonile tuginevad näited ja võrdlused mõnede kõrge ohtlike jäätmete käitlustasemega riikide kogemustest ja praktilistest lahendustest nt ohtlike jäätmete käitlusrajatiste omandisuhetest, selliste ettevõtete privatiseerimisega seotud küsimustest jne.

Sellised võrdlused on asjakohased mõistmaks ka Eesti praegust olukorda ja probleeme, aga ka lahendusteid laiemas kontekstis. Kontrollaruandes tuuakse üldise probleemina esile „ohtlike jäätmete käitluse alaregulatsioon“ st probleemide lahendamiseks tehakse ettepanek - kehtestada juurde suures mahus uut regulatsiooni (vt aruande I peatüki ettepanekute esimene lõik). Sellise ettepaneku osas ei esitata siiski vähimatki võrdlust nt Põhjamaadega. Eesti ja Põhjamaade (laiemalt üldse teiste EL liikmesriikide) ohtlike jäätmete seadusandliku regulatsiooni ei ole isegi üldisemal tasemel üldse võrreldud.

Ettepanek kehtestada suuremas mahus uut regulatsiooni on siinkohal asjakohatud, kuna arvesse pole võetud objektiivseid üldiseid asjaolusid: EL-ga ühinemine leidis aset alles mõni aasta tagasi- st et ülevõetud õigusraamistikku pole veel jõutud täies mahus asuda rakendamagi, meie spetsialistidel ja ka jäätmekäitlejatel puudub praktika nende rakendamiseks.

Riigikontrolli ettepanekud regulatsioonide osas ei ole põhjendatud ning need ei rajane nt edukale praktikale naabermaades. Laiemas EL liikmesriikide võrdluses ei ole alust väita, et ohtlike jäätmete käitlus oleks Eestis alareguleeritud – küll on vaieldamatult probleeme olemasoleva regulatsiooni piisavalt täpsel täitmisel.

Nagu kontrollaruandes õigesti mainitakse on jäätmeloendis ca 450 ohtlike jäätme liiki – kahtluseta ei ole võimalik ega praktiline kõiki nendest reguleerida eraldi õigusaktidega – üldtunnustatud praktika ongi kehtestada lisaks üldistele ohtlike jäätmete käitlusnõuetele eraldi nõuded vaid teatud jäätmeliikidele.

III Karistuste regulatsioon

Kontrollaruande peatükis 2.3. (lk 24) esitakse väide, et ohtlike jäätmete käitlusnõuete rikkumise eest rakendatavad karistused, mille ülempiiriks on hetkel 50 tuh kr ei ole piisavad.

Samas tuuakse välja ülevaade praktikas rakendatud sanktsioonidest – mis tipnevad üldjuhul ca 5 tuh kr trahvidega.

Leiame, et selline väide võimalike sanktsioonide ebapiisavusest, pole kaetud näidetega so praktikaga.

Samas peatükis 2.3. (teine lõik, lk 23) leitakse, et „Keskkonnainspeksioon on võtnud endale eesmärgiks kontrollida kõigi ohtlike jäätmete käitlejaid vähemalt üks kord kolme aasta jooksul“.

Kahjuks kajastab see järelevalvesüsteemi ebapiisavat võimekust praegu, mis on ka kahtlemata üks olulisemaid ohtlike jäätmete käitlusega seotud kitsaskohti. Keskkonnaministeerium on teadvustanud järelevalvestruktuuride tugevdamise vajadust olulise prioriteedina.

IV Keskkonnasaastus

Kontrollaruandes on toodud esile, et ohtlike jäätmete käitluslitsentsides ja ka jäätmelubades ei ole alati esitatud detailseid tehnilisi käitlus- ja seirenõudeid.

Kahtlemata on nimetatud regulatsiooni kvaliteedi osas arenguruumi. Peame aga vajalikuks siin nentida, et kontrollaruandes pole toodud ühtegi näidet, kus keskkonna saastamine oleks põhjustatud ebapiisavast regulatsioonist – kontrollaruandes käsitletud olulised näited (näit AS MASP juhtum) on seondatavad selgelt kehtinud nõuete pikaajalise ja jämedate rikkumistena, mitte regulatsioonide puudumisega.

Kahtlemata on tulevikus sarnaste olukordade vältimiseks vajalik eri ametkondade tõhusam koostöö (nt koostöö Politsei- ja Päästeametiga, mida tõendab pikaleveninud AS MASP lao põlengu põhjuste selgitamine).

V Riigi investeeringud ohtlike jäätmete kogumiskeskuse rajamiseks

Kuivõrd tegemist on käesoleva auditi puhul tulemusauditi osakonna poolt koostatud auditiga siis on alust eeldada, et tegemist on tulemusauditiga. Riigikontrolli kaasabil tõlgitud “Tulemusauditi käsiraamatu” ja INTOSAI standardite kohaselt on “tulemusaudit audit, mille puhul hinnatakse kui säästlikult, tõhusalt ning mõjusalt kasutab auditeeritav üksus ressursse oma kohustuste täitmiseks.” Teisisõnu: auditi eesmärgiks on uurida, kas asutus tegeleb õige asjaga ning kas ta teeb seda õigesti ja kõige väiksemate kulutustega.

Keskkonnaministeerium leiab, et seda eesmärki pole audit täitnud.

Kontrolliaruande peatükk 3 pealkiri “Riigi investeeringud ohtlike jäätmete kogumiskeskuste rajamiseks” annab alust arvata, et Riigikontroll on analüüsinud riigi investeeringuid ohtlike jäätmete kogumiskeskustesse.

Seda kajastab vaid üks lõik kus on ära toodud kogusummad, mis on kulutatud ohtlike jäätmete käitluskeskuste rajamiseks ning hooldamiseks.

Toome siinkohal välja meie seisukohad kontrolliaruande peatükkide lõpus olevate ministrile tehtud ettepanekutele (aruande tekst on kursiivis, **Bold**, tähesuurus 10) ning lõpus esitame oma märkused teksti sees olevatele väidetele.

I OHTLIKE JÄÄTMETE KÄITLEMISEKS LITSENTSIDE JA LUBADE ANDMINE

Ettepanekud keskkonnaministrile

- 1. Rakendada meetmed (muutes vajaduse korral organisatsiooni ülesehitust), et muuta keskkonnateenistused jäätmekäitlusvaldkonnas oluliselt pädevamaks. See aitab neil senisest paremini otsustada, kas ohtlike jäätmete käitluskohdades on vajalik hinnata keskkonnamõju; seada***

käitluskohtadele keskkonnaseire nõuded; hinnata kavandatud jäätmekäitlustehnoloogia ja -seadmete parima võimaliku tehnika kriteeriumidele vastavust ning jäätmekäitlusega tegelevate spetsialistide pädevust. Kui sellise kvalitatiivse muutuse saavutamist lähiajal võimalikuks ei peeta, siis abistada tõhusamalt keskkonnateenistusi ja järelevalvet tegevaid ametnikke ohtlike jäätmetega seonduvate küsimuste käsitlemisel. Selleks

- *koostada EL parima võimaliku jäätmekäitlustehnika kirjelduse järgi eestikeelne juhendmaterjal. Samuti koostada juhendid keskkonnaseire nõuete kehtestamiseks ning jäätmekäitluskohtade hindamiseks;*
- *kehtestada protseduurid ja kriteeriumid, mille abil hinnata käitluslitsentside ja jäätmelubade taotlustes esitatud jäätmekäitluskohtade, tehnoloogia ja seadmete olemasolu ning parimale võimalikule tehnikale ja nõuetele vastavust, samuti nendega töösuhtes olevate spetsialistide pädevust.*

Peame vajalikuks nentida, et nii seire nõuded, jäätmekäitluskohtade nõuded kui ka nõuded parimale tehnikale on esitatud mitmetes õigusaktides ja EL määrustes ning direktiivides. Neid üle kordama hakata oleks liigne ja väga mahukas. Selliste juhendite valmimisel oleksid protseduurid sisuliselt juba vananenud ning võivad olla eksitavad. Samuti ei näe vajadust nõuete dubleerimiseks.

BAT ja BREF-dokumendid (e parima tehnika kirjeldus) määravad üldjuhul nõuded mitmesuguste jäätmekäitlusmenetluste puhul. Olulisematel juhtudel kehtestab minister teatud jäätmete käitlemise kohta vastava määrusega nõuded (JäS § 29 lg 4), eelkõige kui EL seda nõuab.

Näiteks jäätmekäitluskohale esitatavad üldised nõuded on esitatud jäätmeseaduses (JäS). Detailsemad nõuded on vastavalt vajadusele esitatud eraldi määrustes- nt on autolammutuse käitluskohale sätestatud nõuded keskkonnaministri 08.07.2004 määrusega nr 89 "Romusõidukite käitlusnõuded." Prügilatele esitatud nõuded on sätestatud keskkonnaministri 29.04.2004 määruses nr 38 "Prügila rajamise, kasutamise ja sulgemise nõuded."

Igale käitluskohale esitatavaid nõudeid ja seirenõudeid polegi võimalik detailselt kirjeldada, siin on siiski tegemist loa väljastaja diskretsiooniõigusega - õigusega kaalutleda, kas tingimused vastavad üldistele nõuetele ning EL määrustele ja direktiividele.

Ka praegu toimub litsentside ja lubade väljastamisel kõigi nõuete hindamine. Konkreetsete nõuete kehtestamine kõigile jäätmekäitluskohtadele võib viia absuradini- tegemist võib olla spetsiifilise jäätmekäitluskohaga, mille nõudeid läheb tarvis ainult ühes maakonnas või üks kord mitme aasta jooksul. Nt ohtlike jäätmete prügilaid (jäätmekäitluskoht) on üks Eestis!

Riigikontrolli soovitusel osas- koostada eesti keelne juhendmaterjal EL parima võimaliku jäätmekäitlustehnika kirjelduse kohta, teatame, et BREF- dokumentide osaline tõlkimine on väga töömahukas (algdokument ca 580 lk.) ning kokkuvõtte sellest, mis sisaldab kõige olulisemat, tõlgitakse teadaolevalt niikuinii EL liikmesriikide keeltesse ka EL institutsioonide kaudu, mistõttu soovitus järgida pole otstarbekas.

Lisaks Teie poolt mainitud BREF dokumentide tõlkimisele on praktilises jäätmekäitluses probleeme ka EV õigusaktide kättesaadavusest vene keeles ja inglise keeles, sest paljud ohtlike jäätmete ala ettevõtjad ei valda piisavalt eesti keelt.

Nendime, et Riigikontroll on jätnud tähelepanuta ja analüüsimata keskkonnakomplekslubade temaatikat. Nende lubade reguleerimisala on tunduvalt laiaulatuslikum kui teistel lubadel (jäätmeload, ohtlike jäätmete litsentsid). Siia kuuluvad suuremad ohtlike jäätmete käitlustegevused ning ka muud keskkonnalaselt olulisemad tegevused, mille võimalik negatiivne keskkonnamõju võib olla märgatavalt suurem teatud ohtlike jäätmete käitlemisest.

Kontrollaruandes esitatud käsitlus komplekslubade paremast kvaliteedist võrreldes tavaliste jäätmelubadega – kuigi loa väljaandjad on samad – näitab ka olukorra lahendustele, milleks on süvendatud koolitus, spetsialistide parem motivatsioon jne.

2. *Nõuda ohtlike jäätmete käitluslitsentside ning jäätmelubade väljastamisel keskkonnamõju (sh tervisemõju) hindamist kõigil seadusega ettenähtud juhtudel ning selle hindamise kaalumist ülejäänud juhtudel. See aitab vähendada plaanitava tegevuse keskkonnamõju ja on abiks keskkonnanõuete kehtestamisel ohtlike jäätmete käitluslitsentsis ning jäätmeloas.*

Keskkonnamõju hindamise läbiviimise ja kaalumise kohustus on väga täpselt sätestatud uues 3.apr 2005 jõustunud Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduses.

Ohtlike jäätmete litsentsi ja ka jäätmeloa puhul on alati vajalik kaalutleda, kas keskkonnamõju hindamine tuleb läbi viia või mitte- see kohustus tuleneb seaduse § 7 p 2 .

3. *Algatada jäätmeseaduse muudatus, mis sätestaks ohtlike jäätmete käitluslitsentsi tähtajalisena. See motiveeriks jäätmekäitlejaid rakendama parimat võimalikku tehnikat ning loobuma vananenud tehnikast ja tehnoloogiast.*

Jäätmeseaduse muutmise eelnõu on väljatöötamisel ning läbinud kooskõlastusringi ministeeriumides ja asjaomastes asutustes. Keskkonnaministeerium on teinud ettepaneku kehtestada litsents tähtajaga 5.a.

4. *Muuta ohtlike jäätmete käitluslitsentsi vormi, lisades sellesse välja “kasutatav tehnoloogia ja seadmed” ning täites selle viitega parimale võimalikule tehnikale. See võimaldaks keskkonnateenistustel täpsustada jäätmelubades nõudeid ja järelevalveasutustel kontrollida, kas ettevõtte kasutab ohutut tehnoloogiat ja seadmeid.*

Nõustume ettepanekuga, et esitada vormis ainult viide BAT-ile. Parima võimaliku tehnika kirjelduse nõude esitamine vormis ei ole otstarbekas: nii tehnoloogia kirjeldust kui ka seadmeid võib ettevõtja igal ajal uusi soetada ning tehnoloogiaid muuta. Iga seadme ostul või vana amortiseerumisel oleks sel juhul vajalik taotleda litsentsi muutmist. Lubade menetlustähtajad on pikad ning ei ole võimalik peale suruda aastateks ettevõtjale kasutada kogu aeg sama tehnikat ja seadmeid, sest nende muutmisel tuleb kohe ka luba/litsentsi sel juhul muuta.

Seadmete ja tehnoloogia kirjeldus võib samuti hõlmata mitmeid lehekülgi. Litsentsis selle kirjelduse sisseviimine ei taga seda eesmärki, mida olete silmas pidanud (parem järelevalve). Litsentside ja lubade nõudeid saab siiski täpsustada ja kontrollida jäätmekäitleja taotluse alusel, kus see kirjeldus on kohustuslik.

5. *Sätestada reeglid, mille järgi kontrollida ohtlike jäätmete litsentsitaotlejate, vajaduse korral ka käitlusreegleid rikkunute jäätmekäitluspädevust ja käitlemist reguleerivate õigusaktide tundmist. See võimaldaks parandada käitlejate erialast pädevust ja vähendada seega nende tegevuse keskkonnaohu.*

Keskkonnaministeerium on kaalunud jäätmekäitlejate erialase pädevuse kontrolli kehtestamise vajadust ning juhime tähelepanu, et selline ettepanek on tehtud ka ministeeriumi ohtlike jäätmete litsentsikomisjoni poolt ja olnud seal arutlusel. Jäätmeseaduse muutmise eelnõusse on lisatud säte, mis lubab keskkonnaministril määrusega kehtestada nõuded ohtlike jäätmete litsentsi taotlejate erialase pädevuse kontrollimiseks.

Peame vajalikuks siin nentida, et Keskkonnaministeeriumile ei ole teada ega ole ka Riigikontrolli kontrolliaruandes välja toodud ühtegi juhtumit mil jäätmekäitlejate pädevus oleks põhjustanud keskkonnareostuse või toonud kaasa keskkonnaohu – eeldades, et

teadaolevate nõuete eiramine ja pädevuse puudus ei ole samastatavad. Audiitorite tehtud tähelepanekud peavad aga tulenevalt heast auditi tavast põhinema alati tõendusmaterjalidel - siin neid ei nähtu.

Taotlejate pädevuse tase tuleneb tegelikult meie riigi üldisest tasemest. Liitumine EL-ga tõi kaasa rida nõudeid mida õpivad kõik spetsialistid. Olukorda annaks lahendada spetsialistide koolituste korraldamisega, seda ka KKM kasutab.

6. *Algatada jäätmeseaduse muudatus, mis täpsustaks mõistet "jäätmekäitluskohat" ning loetleks tegevused ja juhtumid, mille puhul pole jäätmeleas vaja jäätmekäitluskohat kindlaks määrata. Jäätmekäitluskoha mõiste täpsustamine on vajalik jäätmelubade väljastajate ja järelevalve tegijate jaoks.*

Jäätmekäitluskoha mõiste on antud Jäätmeseaduse § 19. Jäätmeseaduse muutmise eelnõus on seda paragrahvi täpsustatud, silmas pidades ohtlike jäätmete kogumiskohtade kaasamist jäätmekäitluskoha mõiste alla. Detailsemate loetelude kehtestamine võib kaasa tuua olukorra, kus mõnede kohtade kirjeldused jäävad välja või vastupidi- selline ülereguleeritus tekitab segaduse.

Tuleb ikkagi aktsepteerida haldusmenetluse head tava ning teatud küsimused jätta diskretsiooni valdkonda- st et igal üksikul juhul peab spetsialist kaaluma kas on vajalik jäätmekäitluskohat kindlaks määrata või ei.

7. *Nõuda, et keskkonnateenistused täidaksid jäätmelubades lahtrid "jäätmekäitluskoha aadress" ja "jäätmekäitluskoha iseloomustus". Jäätmekäitluskohade info on vajalik järelevalve tegemiseks.*

Nõus

2. JÄRELEVALVE OHTLIKE JÄÄTMETE KÄITLJATE TEGEVUSE ÜLE

Ettepanekud keskkonnaministrile

1. *Algatada jäätmeseaduse muudatus, mis täpsustaks ettevõtete jäätmearestuse nõudeid (nt kehtestades kohustusliku arvestusvormi). Nõuete täpsustamine on vajalik selleks, et ettevõtet ja järelevalveasutustel oleks ajakohane info ettevõttes olevate jäätmekoguste kohta, mitte vaid eelmise aasta aruande andmed ja/või köidetud saatekirjad.*

Jäätmearestuse nõuded on juba meie arvates piisava konkreetsusega esitatud jäätmeseaduse § 116 lg 2 :

"Jäätmeluba ja saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seaduse §-s 6 sätestatud keskkonnakompleksluba omav isik ning käesoleva seaduse § 74 kohaselt registreeritud isik, samuti ohtlike jäätmete tekitaja, välja arvatud kodumajapidamised, on kohustatud pidama pidevat arvestust oma tegevuses tekkinud, kogutud, hoitud või vaheladustatud, veetud, töödeldud, taaskasutatud või kõrvaldatud jäätmete liigi, hulga, omaduste ja tekke kohta. Kui jäätmed antakse üle teisele jäätmekäitlejale, tuleb arvestust pidada ka jäätmete sihtkoha, kogumissageduse, veomooduste ning taaskasutamise- ja kõrvaldamistoimingute kohta. "

Arvestus peab olema pidev ja dokumenteeritud ning järelevalveasutustel on kindlasti õigus ja kohustus ajakohast infot nõuda. Siin on järelevalveametnikel kaalutlemisõigus, millist arvestust lugeda piisavaks - see võib olla nii elektrooniliselt kui käsikirjas jms.

Nendime, et reeglina võiks arvestus olla seotud raamatupidamisarvestusega, erinevatel ettevõtjatel on see aga erinev (erinevad programmid, tarkvara), mistõttu rangete reeglite kehtestamine pole võimalik. Arvestus võib olla ka paberkandjal - tähtis on läbipaistvus. Vormi kehtestamisel pole võimalik ette näha kõiki aspekte mida peab konkreetse ettevõtte jäätmearvestus kajastama, see võib teatud juhtudel isegi kitsendada arvestuse pidamise võimalusi.

2. Täiendada Info- ja Tehnokeskuse elektroonilises keskkonnalubade infosüsteemis jäätmekäitlusettevõtte kohta olevat andmebaasi, lisades olulisemat infot keskkonnalubade ja litsentside taotlusmaterjalidest. Kõigi oluliste andmete kerge kättesaadavus võimaldab enne järelevalvetoiminguid selgeks teha, millised riskid kaasnevad ettevõttes kasutatava tehnoloogia ja seadmetega ning see aitab muuta järelevalvet tõhusamaks.

Järelevalvet teostavatel isikutel on alati võimalik enne kontrollima asumist taotlusmaterjalidega tutvuda ning teha koopiad keskkonnateenistustes (jäätmelubade osas) ning Keskkonnaministeeriumist (litsentside osas), seda enam et tegemist on Keskkonnaministeeriumi valitsemisala asutustega (keskkonnateenistused, ITK, Keskkonnainspeksioon).

Kindlasti ei pea me otstarbekaks, et järelevalvemenetluseks on vajalik kogu taotlusematerjalide ülespanek infosüsteemi. Arvestada tuleks siin eelkõige seda, kas vajalike materjalide kättesaadavus on proportsionaalne nende mahukate materjalide ülespanekuga seonduvate kulutustega infosüsteemi (täiendav inim- ja raharessursi vajadus).

Ka käesoleval ajal on keskkonnajärelevalve seaduse kohaselt Keskkonnainspeksioonil ja ka loa andjal (keskkonnateenistused) õigus kohapeal kõiki andmeid kontrollida. Keskkonnalubade infosüsteemi (KLIS-i) andmeid saab kasutada ka ettevõtja.

Kaalume Teie ettepanekut.

Menetlemisel on ITK-s elektrooniline ohtlike jäätmete saatekirjade andmebaasi rakendamine KLIS-i osana, mis on katsetamisel. Leiame, et ka see aitab kaasa järelevalve süsteemi tõhustamisele.

3. Nõuda Keskkonnainspeksioonilt järelevalve planeerimist piirkonna ja ettevõtte keskkonnariskist lähtudes. See võimaldaks kasutada olemasolevat vähest tööjõudu paremini.

Nendime, et aruande eesmärgiks polnud Keskkonnainspeksiooni töö auditeerimine, mistõttu siinkohal on tehtud ettepanek, mida pole kontrollitud.

Keskkonnainspeksiooni piirkondlikud ja valdkondlikud osakonnad koostavad iga-aastaselt tööplaan. Tööplaanid koostatakse silmas pidades Keskkonnainspeksiooni arengukavas sätestatud strateegilisi eesmärgi ja prioriteete. Tööplaanid sisaldavad ka järelevalve tegevusi, millised selekteeritakse vastava piirkonna riskidest lähtuvalt.

III RIIKLIKUD INVESTEERINGUD OHTLIKE JÄÄTMETE KOGUMISKESKUSTE RAJAMISEKS

Ettepanekud keskkonnaministrile

- 1. Kehtestada Tallinna, Vaivara ja Tartu kogumiskeskuste operaatoritele nõuded käideldavate jäätmete nimistu ja teenuste hindade kohta, et pakkuda nende keskuste kaudu ka selliseid teenuseid, millega teised jäätmekäitlejad majanduslike kaalutluste tõttu tegeleda ei soovi. Kui seda ei peeta vajalikuks, siis võõrandada nende keskuste vara kas osaliselt või täielikult (säilitades riigi omandina Vaivara ohtlike jäätmete prügila). Kogumiskeskuste vara rendileandmisega tegelemisest loobumine võimaldab riigiasutustel pöörata enam tähelepanu ohtlike jäätmete käitlemise üldisele korraldusele.**

Keskkonnaministeerium leiab, et antud ettepanekud ei ole asjakohased ja seda järgmiselt:

- 1) *Teenuste hindade* osas leiame, et hindade kooskõlastamine on lepingutes kajastatud.
 - o AS EcoPro ja ITK-ga sõlmitud operaatorlepingus on nõue, et hinnakiri tuleb kooskõlastada ITK-ga. Hinnakiri on kooskõlastatud ITK-ga. Hinnakiri on avalik, see on esitatud opereerija AS EcoPro kodulehel. Seega on hindade mõjutamiseks võimalused olemas, mida on ka ITK kasutanud.
 - o Vaivara Ohtlike Jäätmete Käitluskeskuse (edaspidi: OJKK) ladestamise hinnad on operaatorlepingus (ITK ja AS EcoPro vaheline leping 06.11.03) määratud (vt lepingu lisa 1 –Pakkumise kutse dokumendid p 6.3.1., 6.3.2.) Jäätmete käitlus ajutises hoidlas on sätestatud nimetatud lepingu lisas 1 p 6.3.3. ning täpsustatud lepingu lisas 2 (AS EcoPro pakkumine). Need lisad on lepingu lahutamatuks osadeks.

- 2) *“... ka selliseid teenuseid, millega teised jäätmekäitlejad majanduslike kaalutluste tõttu tegeleda ei soovi.”*

Juhtisime sellele tähelepanu ka eelnevates kommentaarides.

Keskkonnaministeerium ega ka AS EcoPro ei tea ühtegi teenust, mida ei osutata operaatori poolt. Reeglina on see just ettevõtja enda huvi, et kõik ohtlike jäätmete liigid võetaks vastu. Seda võimaldavad ka ettevõtja keskkonnaload.

- 3) Millisele analüüsile tuginedes on audiitorid leidnud, et ohtlike jäätmete kogumiskeskused tuleb võõrandada?

Keskkonnaministeeriumi nii riiklikult kui Euroopa Liidu tasandil tunnustatud spetsialistide sõnul ning tuginedes ka teiste riikide näitele, pole kogumiskeskuste võõrandamine praegu mingilgi viisil otstarbekas.

Ohtlike jäätmete käitlemise puhul on tegemist väga kuluka teenusega, mille hindasid on võimalik ainult riigipoolse doteerimisega majanduslikult põhjendatud tasemel hoida (et neid ikka käitlemiseks tuuakse, mitte ei viida keskkonda).

Täna pole meie ettevõtjad majanduslikult võimekad keskuseid üleval pidama.

Nt suurim ja lähim ohtlike jäätmete käitleja Soomes on riigi osalusega OY Ekokem (osalused on ka ettevõtlust ühendaval tööstusliidul ja kohalike omavalitsuste liidul). Sinna on Soome riik investeerinud miljoneid EUR-d ja andnud vajalike garantiisid (nt viimati 100 mlj EUR garantii seadmete ostuks). Soomes on selline firma tegutsenud juba ligi 30 a., loodud on võimsad kompleksid.

Eestis on sisuliselt ohtlike jäätmete käitlemise arendamine veel algusjärgus ning riigi osalemine selles on hetkel vältimatu.

- 4) Riigikontroll on jätnud analüüsimata Vaivara OJKK mineviku, kui varasemad kaks operaatorit ei saanud teenuse osutamisega hakkama. Keskkonnaministeeriumi arvates, kui käesoleval ajal riik erastaks kogumiskeskused, siis käitlussüsteemi toimimine poleks tagatud. Käitlusega seatud vahendid võidakse viia jäätmekäitluskeskusest välja ja nõuetele vastavat teenuse osutamist ei toimuks (nagu juhtus aastatel 2001-2003).

- 5) Juhime tähelepanu, et praeguse ohtlike jäätmete käitlussüsteemi toimimine on aktsepteeritud ka seaduseandja poolt jäätmeseaduse § 65 lg 1 ja üleriigilise jäätmekava kinnitamise näol. See aspekt on jäetud tähelepanuta.

- 6) Keskkonnaministeeriumi arvates on väide, et kogumiskeskus tuleb võõrandada, aga prügila riigile jätta praegust olukorda ning eelpooltoodut arvesse võttes asjakohatu.

Täna tegutseb Eestis kaks ohtlike jäätmete kogumiskeskust: Tallinnas ja Vaivaras. Tartus on see kavandamisel. Vaivara OJKK alal asub mitu objekti: kogumiskeskus, mis hõlmab seadmeid; ajutine ladu, milles ladustatakse eranditult riigile kuuluvaid, peremehetuid või konfiskeeritud ohtlikke jäätmeid ja prügila.

Territoorium on kompleksne, sellest eraldada prügilat pole võimalik. Riigikontrolli ettepanek eeldaks Vaivara OJKK territooriumi jagamist mitmesse ossa ja siis osa ühele, osa teisele opereerijale anda. Nii ajutise lao kui prügila toimimiseks on vajalik omakorda kasutada kogumiskeskuse seadmeid ja tehnikat.

Tallinna OJKK-s tegeldakse ohtlike jäätmete kogumise, sorteerimise, vajadusel pakendamise, märgistamise, võimalusel taaskasutamise, kõrvaldamise (ladestamine, välismaale käitlemisele edastamine, Kundasse õlijäätmete edastamine taaskasutamiseks) jms.

OJKK-s koosneb järgmistest objektidest: üks angaar, kontori-olme hoone (ei vasta hetkel nõuetele), õli vastuvõtu koht, mahutid (separaatorid).

Ainuüksi 2005.a. on tehtud Tallinna OJKK-sse järgmised investeeringud: uus aed- 600 000 kr; mahutite soojustamine (enne sai neid kasutada ainult soojal ajal) 2,5 mlj; uued andurid üle 1.milj. Lähiajal on vajalik soetada ja ehitada katusealused (kus hoida tünne, mahuteid)- 4,5 mlj kr; asfaldi taastamine 1-1,5 mlj. kr.

Seega kahe aasta investeeringute summeerimisel kasvaks teenuse osutamise hind mitmekordseks. Ükski ettevõtja ei suudaks seda investeeringut teha ning ka teised selliste hindadega teenust osta.

- 7) Nendime, et kuigi kontrolliaruande peatükk 3 pealkiri annab alust arvata, et Riigikontroll on analüüsinud riigi investeeringuid ohtlike jäätmete kogumiskeskustesse, siis peatüki sisu seda tegelikkuses ei kajasta.

Näiteks Tartu kogumiskeskuse ehitus pole veel lõppjärguski. Operaatori leidmiseks pole konkurssi kuulutatud, mistõttu ei ole seal isegi veel tööd alustatud, seetõttu puuduvad ka analüüsivõimalused, kas selle keskuse vara on ikka vajalik võõrandada.

- 8) Riigikontroll leiab, et *“kogumiskeskuste vara rendileandmisega tegelemisest loobumine võimaldab riigiasutustel pöörata enam tähelepanu ohtlike jäätmete käitlemise üldisele korraldusele.”*

Selline ettepanek näitab, et auditeerijate ülevaade tegelikust olukorrast on ebapiisav: ühegi kogumiskeskuse vara pole käesoleval ajal antud rendile - vara on üle antud opereerimiseks. Mingeid rendileandmisega seotud vahendeid ei vabane, sest teenus on sisuliselt tasuta - operaator maksab objekti hoolduskulusid - valve, kindlustus jms. Operaatori kasum on minimaalne

2. *Teha riigile kuuluvates kogumiskeskustes tegutsevale äriühingule ettepanek muuta keskuste tegutsemiseks sõlmitud lepinguid nii, et operaator kohustub lepingu lõppemisel riigile üle andma keskuste seadmete kasutamisel omandatud oskusteabe. See vähendaks ohtu, et operaatori vahetumise korral peatuks keskuste tegevus oskusteabe puudumise tõttu.*

Õigekeelsussõnaraamatu (1999) kohaselt on oskusteave - tootmissaladus, tootmis- v turustusoskused ja -kogemused (know-how ingl).

Täiesti ebaõige on väide, et operaator, kes oma vahenditest on korraldanud väljaõpet, koostanud ja arendanud tehnoloogiaid ning saanud kogemusi seadmete jm tehnika kasutamisel, peab edastama kõigi oma töötajate oskusteabe tasuta riigile. Töö käigus e kogumiskeskuse igapäevase opereerimise tõhustamise käigus võib ettevõtjal tekkida ka seda laadi teavet ja kogemusi, mis on käsitletavat operaatori intellektuaalse omandina (leiutised, patendid, kasulikud mudelid jm), mille autorsust reguleerivad autoriõiguse sätted.

Millisele õigusaktidele või tavadele tuginedes on võimalik ettevõtjat selleks kohustada ning kuidas seda praktikas on võimalik ellu viia ning mis see maksab, kui operaator lihtsalt edastab oma teabe sh ka ärisaladused, teisele operaatorile.

Selline kohustus on ilmselgelt vastuolus Põhiseaduses sätestatud ettevõtlusvabaduse ning ausa konkurentsi eiramisega samuti võib tekkida vastuolu ka autoriõiguse sätetega.

3. *Selgitada välja Vaivara ohtlike jäätmete prügila amortiseerumise ohu suurus ning otsustada prügila osalise konserveerimise vajadus. See aitab vältida prügilasse tehtud kulutuste osaliselt asjatuks muutumist.*

Nõus, kaalume ekspertiisi läbiviimist.

Täiendavalt peame vajalikuks juhtida tähelepanu järgmisele kontrolliaruandes toodud ebatäpsustele

- Kontrolliaruande Kokkuvõtte (lk 2) 6 lõigu lõpus on lause “Ka on jäätmete käitlemise regulatsioonis ja järelevalves mitmeid puudusi, mistõttu ei ole Riigikontrolli arvates ohtlike jäätmetega seotud riskid veel piisavalt maandatud.”

Jääb arusaamatuks, millised riskid on KKM poolt maandamata, missugused riigi ülesanded on jäänud täitmata või millised faktid antud väidet kinnitavad? Meile teadaolevalt antud auditi juures riskide hinnangut ega analüüsi ei tehtud, samuti ei leia sellisele üldistatud väitele kinnitust aruande sees.

- Kontrolliaruande Kokkuvõtte “Olulisemad tähelepanekud” lõik 5-s leitakse, et “Valdava osa ohtlikest jäätmetest käitlevad erakapitalil põhinevad äriühingud. ITK andmetel käideldakse riigi rajatud keskustes praegu ainult ligikaudu 5% kõigist arvesse võetud ohtlikest jäätmetest (arvestamata põlevkivi töötlemisel tekkivaid jäätmeid). Neis keskustes tegutseb erakapitalil põhinev äriühing, kellele riik ei ole kehtestanud mingeid täiendavaid nõudeid käideldavate jäätmete liikide kohta. Riigi rahaline tulu neist keskustest pole märkimisväärtne, võrreldes kasumiga, mis äriühing oma tegevusest saab.”

On väär, et ITK andmetele käideldakse “riigi rajatud keskustes” (selleks on Tallinna ja Vaivara OJKK) ainult 5% (Riigikontrolli eel-projektis oli 2%) kõikidest ohtlikest jäätmetest

(v.a. põlevkivijäätmed). Detailse analüüs osakaalu kohta esitati ITK peaspetsialist M.Liiver poolt, mille alusel on selle osakaal ca 9%.

Peame siinkoha siiski vajalikus selgitada, et kindlasti ei saa piirkondlike ohtlike jäätmete kogumiskeskuste vajadust ja ka omandisuhete põhjendatust hinnata vaid neid läbivate ohtlike jäätmete osakaalu kaudu. Kahtlemata ei läbi suurettevõtete tekitatud olulised ohtlike jäätmed selliseid kogumiskeskusi, vaid jõuavad enamasti juba otse taaskasutus- või kõrvaldamise ettevõtteni. Samas suurema arvu väike- ja keskmiste ettevõtete tavapärased jäätmekogused ongi praktiline koguda just piirkondlikes kogumiskohtades. Paralleelnäiteks sobivad siia samuti kohalike omavalitsuste jäätmejaamad – kus samuti kogutakse seni suhtelist väike osas üldisest olmejäätmete kogusest, mis aga ei saa olla kuidagi aluseks jäätmejaamade vajalikkuse kahtluse alla seadmiseks.

Samuti on täiesti väär, et riik pole kehtestanud *“mingeid täiendavaid nõudeid käideldavate jäätmete liikide kohta”*. Jäätmeseadus ja selle alamaktid ning Euroopa Liidu regulatsioonid reguleerivad piisavalt jäätmekäitleja kohustusi. Kuidas ja milliste õigusaktide analüüsi tulemusena on Riigikontroll sellele järeldusele jõudnud, kontrolliaruandest ei selgu.

Samuti puudub analüüs operaatori kasumi ja riigi kasumi seostest kogumiskeskustes.

Hinnangud on põhjendamata ning väärad.

- Ebaselgeks jääb alajaotuses (*“Valdkonna ülevaade”* lk 9) *“Riigi tegevus ohtlike jäätmete käitluse korraldamisel”* esitatud käsitlus *„Keskkonnaministeerium peab oma ülesandeks korraldada ohtlike jäätmete käitlussüsteemi toimimist ja jäätmekäitlejate tegevust, lähtudes keskkonnastrateegiast, üleriigilisest jäätmekavast, jäätmeseadusest ja selle alamaktidest.”*

Antud küsimuses mitte Keskkonnaministeerium *“ei pea oma ülesandeks”*, vaid Keskkonnaministeerium lähtub ohtlike jäätmete käitlemise alases tegevuses otseselt Jäätmeseaduse §-st 65 so *“Ohtlike jäätmete käitluse korraldamine”*. Selle sätte kohaselt *„Ohtlike jäätmete käitluskohdade võrgu arendamist korraldab keskkonnaminister, lähtudes riigi jäätmekavast.”*

- Kontrolliaruande *“Valdkonna ülevaates”* esitatakse väide, et *“Statistikaamet on 2003a. tehtud uuringus seadnud kahtluse alla, kas jäätmearuvestuses kajastuvad kõik ohtlike jäätmete kogused”*.

Oleme seisukohal, et selline käsitlus aruandes esitada on meelevaldne. Statistikaamet ei ole seadnud ja ei saagi seada kahtluse alla jäätmearuandluses esitatud andmeid. Tegemist on täiesti erineval põhimõttel toimivate andmete kogumitega. Keskkonnaministeeriumi Info-ja Tehnokeskuse jäätmeregistri andmed tuginevad ametlikule jäätmearuandlusele st andmetele, mida jäätmetekitajad – ja käitlejad ise esitavad. Statistikaameti andmed aga kaudsetele andmetele st nt teatud kaubavoogudele jms.

Praktikas ei saagi sellistel erinevatel alustel tuginevad andmed kokku langeda. Kahtlemata peaksid erinevatel alustel saadud tulemused olema lähedasemad, kui need seda praegu mõnel juhul on, ometi on selline eri arvestusmeetoditega saadud tulemuste erinevus ohtlike jäätmete kogustes paratamatu.

Nt Soomes on keskse ohtlike jäätmete käitlustehase Ekokem OY andmetel ohtlike jäätmete kogumisel isegi sarnase tootmisprofiiliga ettevõtete vahel olulisi erinevusi ja on täheldatud teatud piirkondades ametlikult kogutavate ohtlike jäätmete kogumise suurenemist nt kohalike väikeprügilate sulgemise järel jne.

Need ohtlikud jäätmed, mida ei sordita välja sega-olmejäätmetest, ei saagi otseselt kajastuda jäätmearuandluses.

Kokkuvõtteks jäätmearuandluses kajastuvad siiski ainult jäätmekäitlejate andmed jäätmete kohta tulenevalt jäätmeloendist.

Tuleb nentida, et kuidas on Riigikontroll kontrolliaruande *Kokkuvõttes* ja *Valdkonna ülevaates* toodud äärmiselt pinnapealse analüüsi tulemusena jõudnud järeldustele, et otsustada ohtlike jäätmete andmete usaldusväärsuse üle, seda enam et auditi ulatus ei hõlmanud otseselt jäätmete liikumise jälgimist.

- Valdkonna ülevaade (lk 7) leitakse, et *“Jäätmearestuse ebatäielikkusest annavad tunnistust ka andmed elektroonikaseadmete romude koguse kohta: kui Eestis (ka Lätis, Leedus) koguti 2003. aastal elaniku kohta vaid 0,15 kg selliseid jäätmeid, siis Rootsis üle 10 kg ja Belgias 4–4,5 kg. ELiga läbirääkimistel on 2008. aastaks Eestil ette nähtud koguda selliseid jäätmeid 4 kg elaniku kohta.”*

Juhime tähelepanu, et romusid koguti kindlasti sel perioodil rohkem, kuid neid kvalifitseeriti metallijäätmetena, olmejäätmetena vms. 2003.a. ei reguleerinud Eesti seadused seda valdkonda veel täielikul määral, mistõttu neid romudena arvel ei kajastatud. Ka selle näite juures on oluline eelmainitud jäätmeloendi õige rakendamine – paljud jäätmekäitlusega tegelevad ettevõtjad ei ole oma tegevuse lihtsustamise huvides näidanud eraldi jäätmeliike ega vastavaid koguseid nt elektri- ja elektroonikajäätmeid, aga ka mitte paljusid pakendiga seotud materjale.

- Kontrolliaruande p 1.2.1 viimases lõigus leiab Riigikontroll *“Kuna jäätmekäitluskoht on kirjeldatud juhtudel kindlaks määramata, siis ei kehti tegelikult jäätmekäitluseks kasutatava platsi kohta jäätmeseaduse ega selle alamaktide nõuded. Selle tõttu, et osa käitluskohti on jäätmelubades ja ohtlike jäätmete litsentsides kindlaks määramata, ei ole neis võimalik kehtestada ka keskkonnanõudeid ega kontrollida nende täitmist.”*

Jäätmeseadus ja selle alamalseisvad aktid on kohustuslikud kõigile olenemata sellest kas see on toptelt kirjeldatud või mitte. Üheski loas ega litsentsis pole võimalik detailselt (ja see pole ka loa eesmärk) sätestada kõiki õigusaktidest tulenevaid kohustusi. Riigi poolt väljastatud lubade eesmärgiks on saada ülevaade vastaval tegevusalal tegutsevatest ettevõtjatest ning anda õigus tegutseda vastaval tegevusalal tema poolt näidatud tingimustel. Jäätmekäitlejate kohustused ei tulene otseselt loast vaid õigusaktidest. Eestis on kõik isikud seaduste ees võrdsed ning kohustatud neid täitma.

- Kontrolliaruande peatükk 2.1. kolmandas lõigus on öeldud, et *“Osa ettevõtteid köidavad saatelehed kokku ja nimetavad seda oma jäätmearestuseks. Selline jäätmearestus ei anna terviklikku ülevaadet, kuid keskkonnainspektorite sõnul pole neil ka alust sisukamat jäätmearestust nõuda.”*

Keskkonnaministeeriumi spetsialistid on mitmeid kordi juhtinud Riigikontrolli tähelepanu jäätmeseaduse § 116 regulatsioonile, mille kohaselt on piisaval määral reguleeritud ettevõtja kohustus pidada jäätmearestust. Selles sättes antakse põhimõtted, mille alusel on vastaval järelevalvet teostaval isikul kaalutlemisõigus- õigus otsustada, kas ettevõtja jäätmearestus on piisavalt läbipaistev või mitte.

Siit järeldub, et keskkonnainspektoril on õigus tõlgendada seadust omal viisil ning sellele tugineb ka Riigikontroll, arvestamata KKM tippspetsialistide arvamust.

- Kontrolliaruandes p 2.2. teises lõigus toodud järeldus: *“Niisuguseid muudatusi, sh pädevate spetsialistidega töösuhte lõpetamist, ei ole võimalik käsitleda litsentsi kehtivuse peatamise või litsentsi kehtetuks tunnistamise alusena.”*

Riigikontrolli väide on väär- spetsialistidega töösuhte lõpetamine jäätmekäitleja poolt on üks JäS litsentsi kehtetuks tunnistamise alus vt JäS § 101 p 2 ja § 102 p 2.

- Kontrolliaruande p 3.2. alapealkirjaga *Käitlushinnad* on lõik *“Iga äriühingu eesmärk on teenida võimalikult suurt kasumit ja ta ei ole huvitatud teenuse osutamisest teistest turuosalistest madalama hinnaga. Kuid riik investeeris oma ja välisabi raha ohtlike jäätmete kogumiskeskuste rajamisse nimelt selleks, et takistada riiklike keskuste abil eraettevõtjaid küsimast jäätmekäitlusteenuste eest põhjendamatult kõrgeid hindu. Eesmärgiks oli saavutada jäätmekäitlushindade ja järelevalve koosmõjul olukord, et jäätmetekitajad oleksid huvitatud kõikide ohtlike jäätmete käitluskeskustesse üleandmisest. Praegu see nii ei ole...”*

Riigikontroll leiab, et riiklikes kogumiskeskustes on teenuse hinnad põhjendamatult kõrged. Keskkonnaministeeriumile jääb arusaamatuks, millistele andmetele toetudes on sellisele järeldusele jõutud. Eestis pole võimalik võrreldagi käesoleval ajal ohtlike jäätmete kogumishindasid, kuna vastavad konkureerivad sarnased keskused e jäätmekäitlejad üldse puuduvad. ITK on püüdnud teostada analüüsi tuginedes välisriigi kogemustele, kuid leidnud, et see pole võimalik, kuna tegemist on teiste riikide hindade puhul eripäraste lähteandmetega, mis pole omavahel võrreldavad (teised seadmed, elatustase jms). Keskkonnaministeerium leiab, et kogumiskeskuste hinnad on kinnitatud riigi poolt sellised, mis võimaldavad operaatoril teenust ettevõtjatele pakkuda ilma otseste täiendavate dotatsioonideta ning see omakorda kujundab hinda ka teiste jäätmekäitlejate poolt (teised hoiavad samal tasemel riiklike kogumiskeskuste hindadega).

Käesoleval ajal on Tallinna OJKK ja Vaivara OJKK teenuste hinnad püsinud muutumatuna ligi kolm aastat, v.a. Vaivara ladestamise hind, mille tõus lepingu kohaselt on olnud aastas 10%.

Ohtlike jäätmete ladestamise hind on meie hinnangul väga madal. Näiteks nõuetekohaste tavajäätmete ladestamise hind on käesoleval ajal 600 kr/t, ohtlike jäätmete puhul Vaivaras aga 750 kr/t.

See on vajalik selleks, et tagada Eestis ohtlike jäätmete üleandmine nõuetekohaseks ladestamiseks.

Näiteks teenuse hinna puhul ohtlike jäätmete käitlemisel välismaal koosneb teenuse hind Soome teenusehinnast, transpordi kuludest ja muudest jäätmete väljaviimisega seotud kuludest (load jms).

Samuti on Keskkonnaministeeriumi poolt hinnatud teenusehinna ülevaatamisel riigihanke käigus operaatori poolt esitatud äriplaani, mille alusel hind kujuneb. See välistab omakorda ebamõistlike hindade kehtestamise.

Kontrolliaruandest ei nähtu, kuidas on Riigikontroll sellisele järeldusele jõudnud ning milliseid andmeid võrrelnud. Seda pole selgitatud ka meie kohtumistel.

Kokkuvõtteks leiame, et kontrolliaruandes esinevad arvukad factivead, tähelepanekud ja järeldused pole alati täielikult argumenteeritud, osaliselt pole hinnatud vastavust Eesti ja Euroopa Liidu õigusaktidele mistõttu Keskkonnaministeerium ei pea käsitletava auditi kvaliteeti heaks.

Lugupidamisega

Villu Reiljan
Minister

<i>Peeter Eek</i>	<i>KKM jäätmeosakonna juhataja</i>	<i>6262 884</i>
<i>Matti Viisimaa</i>	<i>ITK nõunik, Euroopa Keskkonnaagentuuri ekspert</i>	<i>6737575</i>
<i>Tiina Mitt</i>	<i>KKM siseauditi osakonna juhataja</i>	<i>6262885</i>
<i>Jüri Trumm</i>	<i>ITK ohtlike jäätmete büroo juhataja</i>	<i>660 4580</i>



KESKKONNAINSPEKTSIOON

Mihkel Oviir
Riigikontrolör
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie 09.06.2006 nr OSIV-2-7.1/1099

Meie 06.07.2006 nr J-1-7/34-2

Seisukohad kontrollaruandele

Esitame Keskkonnainspektsiooni kommentaarid kontrollaruandele "Ohtlike jäätmete käitlemine vaheladudes ja prügilates":

1. Kontrollaruande leheküljel 8 on väide, et Keskkonnainspektsioon on tellinud 2004 - 2005. a. ainult 8 analüüsi jäätmete ohtlikkuse tuvastamiseks. Väitest jääb mulje, et proovide vähene tellime näitab Keskkonnainspektsiooni leiget huvi asja vastu. Siin peame vajalikuks märkida, et Keskkonnainspektsioon usaldab keskkonnateenistusi jäätmete ohtlikkuse määramisel ega hakka lisaks enam proove võtma. Küll võetakse proove uute reostusallikate ilmnemisel ja väljaselgitamisel.
2. Leheküljel 21 on väide, et Keskkonnainspektsioon kaalub pisteliselt ohtlike jäätmete mahuteid. Keskkonnainspektsiooni Virumaa osakonna osas ei pea see paika, kuna see on ohtlike jäätmete suurte koguste tõttu tehniliselt võimatu ega anna lähtematerjali edasisele uurimisele.
3. Leheküljel 24 on toodud tabel, kus Keskkonnainspektsiooni Ida-Virumaa töötajate arvuks on märgitud 26. Tegelikult on Ida-Virumaal töötajaid 19.

Lugupidamisega

Tarvo Roose
Peadirektori asetäitja
peadirektori ülesannetes

Rene Rajasalu 6962 228