

1.	AUDITI AJEND	3
2.	AUDITIGA HÕLMATAV PROBLEEM JA SELLE OLULISUS	3
2.1.	Valdkonna ülevaade.....	3
2.2.	Ohtlike jäätmete käitlemine vaheladudes ja lõppladestusel.....	6
3.	AUDITI EESMÄRK	8
4.	AUDITEERITAVAD	8
5.	VARASEMAD KONTROLLIMISED	8
6.	AUDITI ULATUS JA KÄSITLUSVIIS	9
7.	AUDITEERITAVA SEISUKOHAD JA SISEAUDIT	10
8.	AUDITI KORRALDAMIST MÕJUTAVAD TEGURID.....	10
9.	AUDITI VÕIMALIKUD TULEMUSED	10
10.	VAJATAVAD RESSURSID.....	11
LISA 1.	Eelselgituse käigus intervjueritud isikud	13
LISA 2	Ohtlike jäätmete käitlemine vaheladudes ja lõppladestusel – auditi kriteeriumid, järelused, ettepanekud.....	14

1. Auditi ajend

Auditi ajendiks on viimastel aastatel ohtlike jäätmete ladestamisel esinenud probleemid (näiteks MASP vahelao põleng, Vaivara ladestuspaiga korraldus). Auditi olulisust põhjendab see, et ohtlike jäätmete käitlemine on üheks suurima keskkonnariskiga tegevusalaks Eestis, mis võib ohustada joogivett, pinnast ja õhku. Samuti on jäätmekäitluse alased õigusrikkumised keskkonnavaldkonna õigusrikkumiste arvult kolmandal kohal.

Auditi "Ohtlike jäätmete käitlemine vaheladudes ja lõppladestusel" algatamine tuleneb Riigikontrolli 2005. aasta tööplaanist.

2. Auditiga hõlmatav probleem ja selle olulisus

Mõisted

Prügilaks nimetatakse jäätmeseaduse kohaselt kohta, kus jäätmed ladestatakse maa peale või maa alla ja kohta, mida kasutatakse püsivalt jäätmete vaheladustamiseks vähemalt aasta vältel. Prügilatele on rahvusvaheliselt kehtestatud küllalt karmid ja selged keskkonnanõuded¹ ning prügilasse ladestamist nimetatakse jäätmeseaduses **lõppladestuseks**.

Vaheladu käesoleva auditi mõttes on koht, kuhu ohtlikke jäätmeid ajutiselt kogutakse nende edasiseks transpordiks, töötlemiseks, ümbERPakendamiseks ja/või taaskasutamiseks. Jäätmeseaduses pole **vaheladu** määratletud, kasutatakse vaid tegevuse terminit vaheladustamine.

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

Jäätmete **käitlemine** on jäätmeseaduse kohaselt jäätmete kogumine, vedamine, taaskasutamine ja kõrvaldamine.

2.1. Valdkonna ülevaade

Keskkonnavaldkond on EL liitumise ja liikmeksõleku käigus kujunenud üheks enim rahastatud valdkonnaks. Keskkonnainvesteeringute Keskus (KIK) on oma viie tegevusaasta jooksul toetanud jäätmekäitlust ca 20% jagamisele kuulunud summadest. Puhtalt ohtlike jäätmete käitlemisele kulus 2003. aastal 11,874 miljonit krooni ja 2004. aastal 8,283 miljonit krooni.

Õiguslik taust

Ohtlike jäätmete käitlussüsteemi loomine on Keskkonnaministeeriumi ülesandeks² Üldised põhimõtted ohtlike jäätmete käitlemiseks on kehtestatud jäätmeseadusega³. Ohtlike jäätmete liigitust kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega, mida on korduvalt muudetud⁴. Kui varasemate määruste kohaselt jagati ohtlikud jäätmed nelja ohtlikkusklassi, siis praegu seda enam ei rakendata.

Jäätmete liigitamiseks kasutati algul jäätmete koostise põhise liigitust, kuid seda oli naabermaadega raske ühildada ning seetõttu mindi 2001. aastal üle EL tekkepõhisele klassifitseerimisele e jäätmete

¹ NÕUKOGU DIREKTIIV 1999/31/EÜ, 26. aprill 1999, prügilate kohta
NÕUKOGU OTSUS (2003/33/EÜ), 19. detsember 2002, millega kehtestatakse jäätmete prügilatesse vastuvõtmise kriteeriumid ja kord direktiivi 1999/31/EÜ artikli 16 ja II lisa kohaselt

² Keskkonnaministeeriumi põhimäärus, § 7 punkt 8

³ Jäätmeseadus 28. jaanuar 2004

⁴ Jäätmete, sealhulgas ohtlike jäätmete nimistu, Vabariigi Valitsuse määrus nr. 102 6. aprillist 2004

liigitusele nende tekkevaldkonna järgi. Jäätmekoode muudeti uuesti 2003 aasta keskel, kuid süsteem jäi endiselt tekkevaldkonna põhiseks ja vastavaks EL klassifikaatorile.

ohtlike jäätmetega seotud valdkonnad	vastutaja	olulisemad õigusaktid
ehitus, transport ja energeetika	Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	Ehitusseadus, Kütuse ja energiamajanduse pikaajaline riiklik arengukava aastani 2015 ⁵
Meditiin, tervishoid, töökeskkond (nakkusohtlikud haiglajäätmed, kemikaalid)	Sotsiaalministeerium	Kemikaaliseadus, Ravimiseadus, Rahvaterviseadus
suurõnnetuste ennetamine ja tagajärgede likvideerimine	Siseministeerium	Tolliseadus, Päästeseadus
Jäätmekäitluse korraldamine	Keskkonnaministeerium	Jäätmeteseadus, Veeseadus, Maapõue seadus, Keskkonnajärelevalve seadus

Kehtiva määruse⁶ kohaselt liigitatakse jäätmed ohtlike hulka kas tuleohtlikkuse, ohtlike ainete või komponentide sisalduse või päritolu alusel. Toime kohaselt kuuluvad ohtlike jäätmete hulka inimestele mürgised, kahjulikud, sööbivad, ärritavad, kantserogeensed, mutageensed, teratogeensed⁷ ained, kuid ka veekeskkonnale mürgised ja kahjulikud ning osoonikihti kahjustavad ained. Praegu kehtivas liigitamise süsteemis on 447 ohtlike jäätmete (näiteks kasutatud õli, patareid, akud, elektroonikaseadmed, elavhõbedalambid, pilsivesi) alamliiki.

Konkreetsamad suunad ja tegevused jäätmekäitluses esitab Üleriigiline jäätmekava⁸, mis kirjeldab peamisi jäätmeid tekitavaid tegevusi ning annab üldsuunad, milledeks on jäätmetekke vähendamine ja taaskasutuse suurendamine. Ohtlike jäätmete jäätmekäitluse osas viitab jäätmekava Ohtlike jäätmete arengukava I etapile⁹ ja oodatavatele järgnevatele etappidele. Neid ei ole koostatud ja KKM töötajate sõnul pole ka kavas eraldi dokumendina koostada. Peamisteks eesmärkideks ohtlike jäätmete käitlemise korraldamisel nimetasid ministeeriumi töötajad ohtlike jäätmete käitlemise kontseptsiooni¹⁰ uuendamist, tekkekoguste kontrolli alla saamist ja keskkonnaohutute käitlustehnoloogiate juurutamist; konkreetseid, sh ajalisi eesmärke praegu kavandamisel ei olevat. Jäätmekava täitmist pole hinnatud ning seda on kavas uuendada 2006. aastal.

Käitlemise korraldus

Vastavalt 90ndate aastate keskel Keskkonnaministeeriumis aktsepteeritud jäätmete käitlemise kontseptsioonile¹¹ ja üleriigilisele jäätmekavale¹² tuleb Eestis luua neli ohtlike jäätmete kogumiskeskust (auditi mõistes vaheladu): Tallinnasse, Ida-Virumaale, Tartusse ja Pärnusse. Praeguseks on rajatud Tallinna kogumiskeskus, mis asub Suur-Sõjamäel ja Ida-Virumaa kogumiskeskus, mis asub Vaivaras koos ohtlike jäätmete lõppladestuspaigaga. Mõlemad nimetatud keskused on riigi omandis ja nende haldamiseks on sõlmitud lepingud operaatorfirmaga, kelleks praegu on EcoPro. Tartu kogumiskeskus on projekteeritud ning sellele on korraldatud ka keskkonnamõju hindamine. Keskuse rajamine on takerdunud omandiprobleemidesse (keskusele planeeritud maa erastati), millele loodetakse lähiajal lahendus leida. Pärnus asub Pärnu maakonna poolt (hoone kuulub linnale, rentnik on MASP osalusega firma) rajatud ohtlike jäätmete kogumiskeskus ja seetõttu pole riigil esialgu kavas uut keskust rajama hakata.

⁵ Kütuse ja energiamajanduse pikaajaline riiklik arengukava aastani 2015. Riigikogu poolt vastu võetud 15.12.2004

⁶ Jäätmete, sealhulgas ohtlike jäätmete nimistu, Vabariigi Valitsuse määrus nr. 102 6. aprillist 2004

⁷ Loote väärarenguid tekitavad

⁸ Üleriigiline jäätmekava - 4. detsembri 2002 Riigikogu otsus

⁹ Ohtlike jäätmete arengukava I etapp, Keskkonnakonsult OÜ, 2001

¹⁰ Ohtlike jäätmete käitlussüsteem Eestis (aastateks 1995 – 2000, inglise keeles, koostaja Taani firma Chemcontrol)

¹¹ Ohtlike jäätmete käitlussüsteem Eestis (aastateks 1995 – 2000, inglise keeles, koostaja Taani firma Chemcontrol)

¹² Üleriigiline jäätmekava - 4. detsembri 2002 Riigikogu otsus

Ainus EL nõuetele vastav Eesti ohtlike jäätmete prügila, kuhu tohib lõppladestada ohtlikke jäätmeid asub Vaivaras. Prügila mahuks planeeriti 12 000 t aastas, 2002-2003 ladestati vaid 3000-4000 tonni ohtlikke jäätmeid.

Ohtlikke jäätmeid käitlevad peamiselt eraettevõtted. Jäätmekäitlejad ehk käitlemist teostavad ettevõtted vajavad tegutsemiseks nii jäätmeluba kui ohtlike jäätmete käitluslitsentsi. Jäätmelube on vaja õigusaktiga kinnitatud kogustest suuremaid jäätmekoguseid tekitavaile ja käitlevaile isikuile. Jäätmelubasid väljastavad maakondade keskkonnateenistused. Ohtlike jäätmete käitluslitsentse väljastab Keskkonnaministeeriumi riiklik litsentsikomisjon. Litsentse on välja antud 83 alates aastast 1999, neist praegu kehtib 72. Jäätmelube on välja antud kümneid kordi rohkem. Paljudel käitlejatel on jäätmete ümberpakendamiseks, kogumiseks, käitlemiseks jäätmekäitluskoht, kus jäätmeid ajutiselt hoitakse – see on auditi mõistes vaheladu.

Vastavalt jäätmeseaduse §64- le tuleb ohtlike jäätmete veoks koostada ohtlike jäätmete saatekiri, mis esitatakse 5 tööpäeva jooksul Keskkonnateenistusele (KKT). KKT kontrollib saatekirjade kooskõla ja nende abil ka jäätmekäitlejate aastaaruandeid ning edastab kontrollitud andmed Info- ja Tehnokeskusele (ITK). ITK kontrollib omakorda eri ettevõtete andmete vastavust ja koostab 30. juuniks eelmise aasta jäätmekäitluse ülevaate.

Saatekirjad ja jäätmekäitlejate aastaaruanded on vahendiks Keskkonnainspeksioonile järelevalve teostamisel valdkonnas.

Ohtlike jäätmete statistika

Ohtlike jäätmete statistika põhineb käitlejate andmeil. Ettekujutuse käideldavatest ohtlike jäätmete kogustest annab järgnev tabel 1. Toodud arvudest võib järeldada, et andmed ohtlike jäätmete tekkekoguste kohta võivad olla mittetäielikud, sest tekkekogused kohta varieeruvad aastati mitmeid kordi, hoolimata neid tekitavate majandustegevuste suhtelisest stabiilsusest.

Tabel 1. Ohtlike jäätmeid peale põlevkivijäätmete iseloomustavad andmed Eestis 2000 – 2004 (arvud tonnides)

tegevus	2000	2002	2003	2004
ohtlike jäätmete tekkimine	20 736	227 094	425 010	340 541
prügilasse ladestamine		46 228	30 930	1 269
taaskasutusse võtmine		87 339	221 555	248 620

Allikad: Eesti jäätmekäitluse ülevaade, Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus, Tallinn 2004, Jäätmete liikumise andmebaas JÄTS

Ohtlike jäätmete koguste suur kõikumine viimase 5 aasta jooksul viitab võimalikele korralduslikele probleemidele ja on oluline põhjus just antud valdkonnale keskendumisel.

Selgitamaks valdkonnas esinevaid probleeme, viidi eelselgituse käigus läbi rida intervjuusid asutustes ja ettevõtetes (vaata Lisa 1). Selgus, et probleemid ohtlike jäätmete käitlemisel saab jagada kaheks: põlevkiviga seotud ja muud.

Peamised põlevkiviga seotud probleemid on :

- 1) Suured jäätme hulgad, mis on andnud eri aastatel 94 – 99 % kõigist Eesti ohtlikest jäätmetest;
- 2) Põlevkivist tekkivaid ohtlike jäätmete koguseid ei suudeta ohutuks muuta ja/või taaskasutada näiteks : a) EL liitumisläbirääkimistel lubatud põlevkivituha kuivladestustehnoloogiat ei ole veel olemas, mistõttu ületatakse kordades üleminekugraafikus kehtestatud lubatud ladestatavaid koguseid; b) poolkoksi käitlemisel kasutatakse alla 10% koksist teisese toormena.

Põlevkivitöötlemise jääkproduktidega tegelev audit oleks väga tehnoloogia- ja poliitikakeskne. Audiitoreil napib selles spetsiifilises valdkonnas pädevust ning väga raske, kui mitte võimatu oleks leida kompetentseid ja samas sõltumatuid eksperte. Teades, et mitmetele põlevkivijäätmetele puudub veel ohutu käitlemise tehnoloogia, arvame, et auditi tulemusel ei jõuaks me konkreetsete ettepanekuteni.

Auditi võimalike teemade (tekke-, ladestamis-, liikumis- ja põlevkivijäätmete audit) analüüsil ja arutelus peakontrolõriga kitsendati auditi objektiks ohtlike jäätmete ladestamise korraldus vaheladudes ja lõppladestusel.

2.2. Ohtlike jäätmete käitlemine vaheladudes ja lõppladestusel

Vaheladudes ei ole tagatud ohtlike jäätmete ohutu käitlemine

Vaheladudes kogutakse ja hoitakse ohtlikke jäätmeid ajutiselt nende edasiseks transpordiks, töötlemiseks, ümberpakendamiseks ja/või taaskasutamiseks. Kuna vaheladudes hoitakse suurt hulka erineva koostise ja ohtlikkusega aineid, siis on väga oluline, et võimalikud keskkonna- ja terviseohud oleks välja selgitatud ja maandatud.

Kuigi vaheladudes hoitakse jäätmeid suhteliselt lühikese aja jooksul (kuni üks aasta), ei erine seal toimuva ohtlike jäätmete käitlemise keskkonnariskid oluliselt prügila omadest, sest äraviidud jäätmete asemele tuuakse uued. Peamiseks erinevuseks võrreldes prügilaga on see, et jäätme hulgas on vahelaos väiksemad kui prügilas. Teisalt aga suurendab ohtu see, et vaheladudes tehakse jäätmetega erinevaid toiminguid (laaditakse ja pakendatakse ümber, töödeldakse). Kui prügilatele on jäätmeseadusega¹³ kehtestatud detailsed nõuded, siis vaheladudele pole õigusaktide ega muude dokumentidega (nt juhendid) määratletud nõudeid keskkonnohutuse tagamiseks, sealhulgas ohutust kinnitava seire korraldamiseks. Kaudselt saab lähtuda erinevates õigusaktide (kemikaaliseadus, veeseadus, ehituseseadus) kehtestatud nõuetest. Samuti puuduvad kriteeriumid asukoha valikuks ja vaheladude ehitusnormid. Seega on oht, et nende rajamisel ja käitlemisel ei kehtestata keskkonnanõudeid.

Ohtlike jäätmete käitluslitsentside ja jäätmelubade väljastamisel on võimalik seada ettevõtjale keskkonnohutuse nõuded vahelaos tegutsemiseks. Keskkonnalubade infosüsteemis olevate litsentside ja lubade esialgsel vaatlusel selgus eelselgituse käigus, et enamasti pole loa väljaandja seda võimalust kasutatud. Vaheladustamine on ohtlike jäätmete käitluslitsentsil nimetatud vaid kahel käitlejal, kuid kuna suurel osal käitlejaist ei ole litsentsis üldse detailsemalt kirjeldatud lubatud tegevusi, siis võib arvata, et paljud ohtlike jäätmete käitlejad tegelevad ka nende jäätmete vaheladustamisega.

Paljudel juhtudel on raske näha ette ohtlike jäätmete tekkekoguseid, mistõttu võib ootamatult tekkida vajadus käidelda plaanitud suuremaid koguseid, milleks ei olda valmis.

Probleemiks vaheladude töö korraldusel on ka parima võimaliku praktika järgimine ohtlike jäätmete käitlemisel. Jäätmeloa taotlemisel nõutakse jäätmetekke vältimiseks ja vähendamiseks vajalike meetmete kava, milleks sobib hästi parima võimaliku praktika rakendamine. Ei saa olla kindel, et kõik ohtlike jäätmete käitlejad parimat võimalikku praktikat järgivad, sest seda ei ole määratletud. Paljud jäätmekäitluslitsentsid on väljastatud viis-kuus aastat tagasi, mil tehnoloogilised ja majanduslikud võimalused olid halvemad kui praegu. Litsentsi väljaandjal ei ole praegu võimalik algetada litsentsi muutmist selleks, et nõuda parema ja kaasaegsema tehnoloogia kasutamist.

Keskkonnainspektsiooni töötajate hinnangul pole välistatud, et kuigi dokumentide järgi on tagatud jäätmete ohutu käitlemine, ei võimalda vähesed ja juhuslikud keskkonnaproovid selle tegelikku tagamist hinnata.

Eelselgituse käigus kujunes audiitoreil arvamus, et ohtlike jäätmete vaheladudes ei pöörata piisavalt tähelepanu ohutusele ja seega pole keskkonnariskid (näiteks suurõnnetuste tekkeks, keskkonna-reostuseks) vajalikul määral maandatud.

¹³ tulenevalt EL prügiladirektiivist

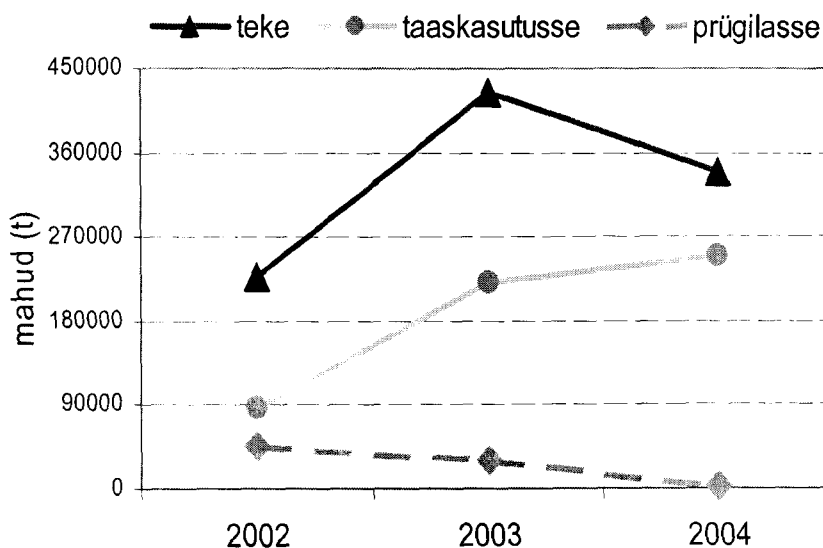
Pole tagatud ohtlike jäätmete täielik ja ohutu lõppladestamine ega suurendatud taaskasutust

Ohtlikke jäätmeid ladestatakse Vaivara ohtlike jäätmete prügilasse või eksporditakse juhul, kui neid pole tehnoloogilistel põhjustel võimalik sinna ladestada.

Nii säästva arengu seaduse kui üleriigilise jäätmekava eesmärkide kohaselt tuleb suurendada jäätmete (sh ohtlike jäätmete) taaskasutust. Taaskasutusega ohtlike jäätmete prügilasse ladestamisel jääb majanduslik toormaterjal kasutamata ja selle asemel võetakse kasutusele uued loodusvarud. Konkreetseid arvulisi ja tähtjalisi ülesandeid selles osas pole Eestis ühegi õigusaktiga kehtestatud.

Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskuse poolt hallatava Jäätmete Teabesüsteemi (JÄTS) andmete põhjal selgub, et prügilatesse ladestatud ja taaskasutatud kogused varieeruvad viimastel aastatel oluliselt (vaata joonis 1). Kuna jäätmetekke ja käitlemise kogused ei lange kokku, tundub, et mingi kogus ohtlikke jäätmeid jääb kuhugi seisma. Lõppladestamisele kuuluvate ohtlike jäätmete¹⁴ vähene jõudmine (2002-2004 prügilasse JÄTS andmeil ladestatud mitmeid kordi rohkem jäätmeid (Tabel 1) kui jõudis Vaivarasse) ainsasse keskkonnatingimustele vastavasse prügilasse näitab, et ladestamisele kuuluvad ohtlikud jäätmed ei jõua ladestuspaika. Võimalik, et need jäätmed seisavad vaheladudes, aga pole välistatud, et osa neist käideldakse ebasobivat tehnoloogiat kasutades või ladestatakse illegaalselt ilma keskkonnoahutust tagamata. Seda hüpoteesi näib kinnitavat asjaolu, et 2004. aastal ladestati prügilasse vaid 1269 tonni ohtlikke jäätmeid, kuigi nende taaskasutus ja teke oluliselt ei muutunud. Hüpoteesi on kavas auditi käigus kontrollida. Võimalik on, et JÄTS andmed veel täpsustuvad 2004. aasta osas.

Jäätmeseaduse kohaselt on ohtlike jäätmete prügilas vaja teostada vastavalt loas esitatud tingimustele keskkonnaseiret.



Keskonnaseire puudumisel saab käitleja kinnitada, et prügila ei tekita keskkonnoahtu ja väidet ei ole millegagi tõestada ja/või vaidlustada. Seireõuete puudumist või ebaselget sõnastust jäätmeloas on oma analüüsis tõstatanud Keskkonnainspeksioon.¹⁵ Vaivara puhul on tegeliku tegevuse mittevastavust nõuetele kinnitanud praeguse operaatori (EcoPro) intervjuu, mille kohaselt eelmiselt operaatorilt prügila ülevõtmisel leiti mitmeid keskkonnoahtlikult ladestatud ohtlikke jäätmeid.

Joonis 1. Ohtlike jäätmete teke, taaskasutus ja ladestamine (eksporti-importi arvestamata)

Ladestuse probleemidest tulenevalt oleme auditit alustades seisukohal, et seni pole ohtlike jäätmete käitlemise korraldamisel suudetud järjekindlalt täita riiklikus jäätmekavas ning säästva arengu seaduses püstitatud eesmärgid, ning et Ida-Virumaa niigi inimtegevusest ohustatud keskkond on potentsiaalselt haaratud ka lõppladestuspaiga keskkonnariskidest.

¹⁴ st jäätmete, mille taaskasutamiseks puudub võimalus

¹⁵ Probleemid jäätmelubade kontrollimisel, Keskkonnainspeksiooni ettekanne 19.01.2005

Järelevalve ohtlike jäätmete käitlemise üle on olnud ebaefektiivne

Järelevalve abil keskkonnaohutuse kindlustamise oluliseks eelduseks on nõuete olemasolu õigusaktides ja jäätmelubades või jäätmekäitluslitsentsides. Jäätmekäitlust reguleerib jäätmeseadus, kuid ei selles ega selle alamaktides pole toodud nõudeid jäätmete käitlemisele ajutistes ladestuspaikades. Keskkonnainspektsooni hinnangul¹⁶ on ka litsentsides ja lubades toodud nõuded puudulikud või väga pealiskaudsed, ega anna alust ettekirjutuste tegemiseks. Nõrk järelevalve ei motiveeri ettevõtteid oma tegevustes järgima keskkonnaohutust ja seega on jäätmete ladestamisest tingitud keskkonna- ja terviseriskid piisavalt maandamata.

Järelevalve teostamisel on Keskkonnainspektsooni töötajate väitel piiravaks teguriks järelevalvet teostavate töötajate vähesus ja kvalifikatsioon. Seetõttu peaks audiitorite arvates järelevalvet teostama eeskätt suurema keskkonna- ja terviseohuga kohtades.

Järelevalve teostamiseks on vaja ülevaatlikke ja ajakohaseid andmeid, mis annaks hea ettekujutuse jäätmekäitlusettevõttest. Praegu on näiteks Keskkonnainspektsooni inspektoritele kättesaadav Keskkonnaministeeriumi keskkonnalubade infosüsteemis (KLIS) olevad jäätmelitsentside ja –lubade andmed ning JÄTSis olevad andmed jäätmete liikumise kohta. Kuna litsentsides ja lubades pole kõiki nende taotlemisel esitatud andmeid (näiteks jäätmekäitlustehnoloogia kirjeldus), siis vajavad inspektorid edukaks järelevalveks ka taotluste materjale, mis asuvad litsentsikomisjonis ja keskkonnateenistustes ja mida on vaja iga kord eraldi välja küsida.

Probleemiks on ka jäätmete liikumise andmete kontrollimine. JÄTSis on ettevõtete jäätmearuannete põhjal koondatud jäätmeandmed enam kui aastase hilinemisega. Inspektoritel on võimalik kontrollida ettevõtetel olemasolevaid ohtlike jäätmete saatekirju, kuid see on suhteliselt aeganõudev ja neid ei saa võrrelda jooksva aasta andmetega, sest aruanne koostatakse alles järgmise aasta algul.

Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskus kavandab küll saatekirjade elektroonilist täitmist, mis võimaldaks kasutada ettevõtete poolt jooksvalt tehtud kokkuvõtteid, kuid seni pole see peamiselt tehnilistel põhjustel käivitunud.

3. Auditi eesmärk

Auditi eesmärk on anda hinnang ohtlike jäätmete (v.a põlevkivijäätmete) ladestamise korralduse tõhususele.

4. Auditeeritavad

Auditeeritavad asutused: Keskkonnaministeerium ja tema allasutused Keskkonnainspektsoon ja Info- ja Tehnokeskus.

5. Varasemad kontrollimised

Ohtlike jäätmete alal on Keskkonnaministeeriumi siseauditi osakond 2003. aastal läbi viinud auditi: “Vaivara ohtlike jäätmete käitluskeskuse haldamisel esinevate riskide hindamine”, mille aruandes märgiti ohtlike jäätmete käitlemise põhiprobleemidena Vaivaras nõrka riigipoolset järelevalvet, segaseid lepingulisi suhteid ja ohtlike jäätmete lepingujärgsetest kohustustest kordades väiksemat jõudmist ladestuspaika.

Riigikontroll on sel ja seonduvatel aladel teostanud järgnevad auditid:

¹⁶ Probleemid jäätmelubade kontrollimisel, Keskkonnainspektsooni ettekanne 19.01.2005

Ohtlike jäätmete arvestuse ja kahjutustamise korraldus (1998), mis käsitles jäätmekäitlussüsteemi loomist ja leidis korralduslikke puudujääke.

Laevajäätmete käitlemise korraldus sadamates (2004) – mis käsitles pilsivee käitlemist ja leidis, et ohtlike jäätmete ohutu käitlemine ei ole tagatud.

Riigi tegevus jääkreostuse likvideerimisel (2003-2004);

Riigi valmisolek õnnetusjuhtumi tagajärjel tekkinud ulatusliku keskkonnareostuse likvideerimiseks maismaal (2003 – 2004).

6. Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditeerimise objekt: Ohtlike jäätmete ladestamise korraldus

Auditi aspekt: Ohtlike jäätmete ohutu ladestamise korralduse tõhusus

Vaadeldav periood: 2000 - 2004, kui auditeeritava perioodi probleemide käsitlemiseks on vaja vaadata ka eelnevate aastate andmeid ja toiminguid, siis ka eelnevad aastad.

Auditist jäetakse välja põllumajanduses tekkivate ohtlike jäätmete - loomsete ja taimsete ohtlike jäätmete käitlemine, sest selle valdkonna probleemid erinevad oluliselt teiste ohtlike jäätmete probleemidest. Auditist jäävad välja ka meditsiinasutuste vahelaod, sest sinna koonduvaid nakkusohlike jäätmeid käideldakse muudest jäätmetest eraldi.

Ladestamisel ja järelevalvel ilmnenu probleemide uurimiseks planeeritakse:

- 1) intervjuusid Keskkonnaministeeriumis, Keskkonnainspeksioonis, Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskuses, Kemikaalide Teabekeskuses, Tervisekaitseinspeksioonis, Päästeametis;
- 2) intervjuusid Ida-Virumaa, Tartumaa, Pärnumaa ja Harjumaa keskkonnateenistustes selgitamaks keskkonnanõuete seadmist jäätmelubades ohtlike jäätmete litsentsi omanikele. Samuti on kavas uurida, kas õigusaktide rakendamisel on eri maakondades erinevusi;
- 3) konsulteerida mõne ohtlike jäätmete käitlejatega, selgitamaks käitlejate pakutavaid võimalusi probleemide lahendamiseks;
- 4) külastada Vaivara lõppladestuspaika ja vaheladu, selgitamaks opereerimise korraldust (mahud, keskkonnaseire, jäätmete vastuvõtt, lepingud, tingimused);
- 5) teostada jäätmearuannete (andmebaasid KLIS ja JÄTS) andmete analüüs täpsustamiseks eri viisil käideldavate jäätmeliikide kogused ja hindamiseks andmete täielikkust;
- 6) teostada jäätmekäitlusaltsentside ja jäätmelubade analüüs keskendudes Ida-Virumaa, Tartumaa, Pärnumaa ja Harjumaa (4 jäätmete kogumiskeskust) jäätmekäitlusettevõtete jäätmelubades olevatele keskkonnatingimustele;
- 7) tuginedes Keskkonnainspeksiooni andmetele teostada õigusrikkumiste analüüs, et selgitada nõrgad kohad õigusaktides ja jäätmekäitluse praktikas;
- 8) analüüsida olemasolevate Vaivara ja Tallinna kogumiskeskuste (lepingud, tingimused, mahud) ning kavandatavate Tartu ja Pärnu kogumiskeskuste korraldust selgitamaks süsteemi toimimist.

Auditeerimisel lähtutakse Lisas 2 toodud kriteeriumidest.

7. Auditeeritava seisukohad ja siseaudit

Keskkonnaministeeriumi siseauditi osakonna tööplaanis on ohtlike jäätmete audit, mille raames on kavas teostada jäätmelubade, litsentside ja õigusaktide juriidiline analüüs, jäätmete liikumise ning jäätmearuannete ja statistika analüüs. Auditis osalevad Keskkonnaministeeriumi siseauditi osakonna kõrval keskkonnakorralduse ja –tehnoloogia osakonna jäätmete spetsialist ning ka Keskkonna-inspektsiooni siseauditi osakond. Audit on kavandatud perioodiks juuni kuni september 2005.

Keskkonnaministeeriumi spetsialistide hinnangu kohaselt on peamine ohtlike jäätmete probleem seotud põlevkivituha ohutu ladestustehnoloogia puudumisega, kuid samas näevad nad ka, et nõuded muude ohtlike jäätmete käitlemiseks ei pruugi olla piisavad ohutuse tagamiseks. Lähemate aastate jooksul olevat kavas ajakohastada senist jäätmekäitluse korraldust, sest praegune korraldus baseerub 90ndatel aastatel tehtud rahvusvaheliste abiprogrammide abil koostatud töödel ning majandus ja ühiskond on vahepeal muutunud.

8. Auditi korraldamist mõjutavad tegurid.

Auditi korraldamist mõjutavad:

- Keskkonnaministeeriumi siseauditi osakonna planeeritud auditi hiline mine, mistõttu Riigikontroll ei saa kasutada nende poolt teostatavat õigusaktide juriidilist analüüsi ja nende auditi järeldusi,
- suvised puhkused, mistõttu on keeruline planeerida intervjuusid ja külastusi ettevõtetesse-asutustesse,
- mitmes järjekululine audit valdkonnas, millega tegelevat ministeeriumi osakonda on Riigikontroll viimastel aastatel pidevalt tülitanud /osakonna tegevust hinnanud.

9. Auditi võimalikud tulemused

Põhisõnum – Ohtlike jäätmete käitlemise korraldus ei ole tõhus ja elanikele ei ole tagatud ohutus.

Eeldatavad ettepanekud keskkonnaministrile

Selleks, et tagada ohtlike jäätmete ohutu käitlemine nende vaheladustamisel:

- Töötada välja keskkonnanõuded, mida tuleb täita ohtlike jäätmete vaheladustamisel ning seejärel täpsustada ja ühtlustada nad koostöös sotsiaalministri õigusaktide (sh jäätmeseadus ja kemikaaliseadus)
- Täpsustada jäätmekäitluslitsentside ja -lubade keskkonnanõuded ohtlike jäätmete vaheladestamisele.
- Nõuda jäätmekäitlejatelt seire teostamist ohtlike jäätmete vaheladustuskohtades.
- Hinnata ohtlike jäätmete vaheladestuspaikade vastavust keskkonnanõuetele ja mittevastavuse korral nõuda tingimustega vastavusse viimist või vahelao sulgemist.

Selleks, et vähendada ohtlike jäätmete lõppladestamist:

- Motiveerida jäätmetekitajaid ja –käitlejaid suurendama ohtlike jäätmete taaskasutust kasutades selleks regulatiivseid meetodeid ja/või maksustamist.

Auditis tehakse ka ettepanekuid Tallinna ja Vaivara kogumiskeskuste töö parendamiseks.

10. Vajatavad ressursid

Auditi viivad läbi vanemaaudiitor Tuuli Rasso ja audiitor Veljo Kimmel. Auditi eelselgituseks on kulunud 266 tundi Veljo Kimmeli aega ja 143 tundi Tuuli Rasso aega, kokku 409 tundi. Auditi läbiviimiseks kavandatud ajaressurss on esitatud alljärgnevas tabelis:

Orienteeruv ajaressurss alates auditi ettepaneku kinnitamisest (inimtöötundides)	
Auditi meeskond (Tuuli Rasso, Veljo Kimmel)	300 Tuuli Rasso 500 Veljo Kimmel Kokku: 800
Peakontrolör	30
Metoodika, planeerimise ja aruandluse teenistus	20
Riigikontrolör	30
Õigusnõunik	10
Toimetaja	50
Avalike suhete teenistus	20
Oponeeriv meeskond	20
Orienteeruv ajakulu kokku	980

Auditi läbiviimise ajakava on järgmine:

Tegevus	Tööjaotus	Tähtajad	Tulemus
Auditiplaani siseläbirääkimised	Riigikontrolör MPA O.Lüüs Meeskond	7. juuni	Kinnitatud auditi ettepanek
Auditeerimise algus ja hindamiskriteeriumide tutvustamine auditeeritavatele	Meeskond	8. - 10. juuni	Kirjad auditeeritavatele
Leidude kogumine – intervjuud (sh protokollimine ja kooskõlastuse saamine) ja dokumentide ning andmete analüüsimine	Meeskond	13. juuni – 5. august	Protokollid, andmete analüüs
Esialgsete järelduste ja ettepanekute arutelu auditeeritavatega.	Meeskond	8. – 12. august	Kooskõlastatud järeldused ja ettepanekud.
Aruande eelnõu kirjutamine	Meeskond	18. juuli - 2. september	Aruande eelnõu
Aruande eelnõu oponeerimine ja muudatuste tegemine aruandes	Meeskond O. Lüüs 2 oponeerijat	5. – 9. september	Oponeerijate arvamus, täiendatud aruande eelnõu
Aruande eelnõu toimetamine	Meeskond toimetaja	12. – 17. september	Toimetatud aruande eelnõu
Aruande eelnõu siseläbirääkimised	Riigikontrolör Meeskond O. Lüüs MPA	20. september	Aruande eelnõu
Aruande eelnõu saatmine auditeeritavatele	Meeskond	26. september	Kiri, aruande eelnõu
Auditeeritava tagasiside aruande eelnõule	Meeskond	10. – 14. oktoober	Vastused aruande eelnõule
Aruande lõplik koostamine ja vormistamine	Meeskond	17. – 25. oktoober	Aruanne
Aruande väljasaatmine ja avalikustamine	Meeskond O. Lüüs	26. oktoober	Aruanne
Auditi hindamine	Meeskond O. Lüüs	28. oktoober	Meeskonna enesehinnang

LISA 1. Eelselgituse käigus intervjueritud isikud

Asutus / ettevõte	Intervjueritav	Ametikoht	Teema
Keskkonna- ministeeriumi Info-ja Tehnokeskus	Matti Viisimaa	Nõunik, Euroopa Keskkonnaagentuuri Jäätmete teemakeskuse ekspert	Korraldus, ajalugu, probleemid
AS EcoPro	Neeme Reinap	Juhatuse esimees	Suurima käitleja probleemid
Eesti Energia	Tõnis Meriste	Keskkonnajuht, eelnevalt aastaid EcoPro tegevjuht	probleemid
Eeestimaa Looduse Fond	Anu Kõnnussaar	Keskkonnajuht	Roheliste vaatevinkel
Keskkonna- inspeksioon	Heiki Nurmsalu	Peadirektori asetäitja	Järelevalve korraldus ja probleemid
Harjumaa Keskkonnateenistus	Heikko Antsmäe Ülle-Triin Enden	Jäätmete spetsialistid	Korraldus KKT tasandil
Kesto	Jüri Jürgen	Tegevjuht	Käitlejate probleemid

LISA 2 Ohtlike jäätmete käitlemine vaheladudes ja lõppladestusel – auditi kriteeriumid, järeldused, ettepanekud

Ala-probleem	Kriteeriumid	Eeldatavad järeldused	Meetodid	Võimalikud ettepanekud
1. Pole tagatud ohtlike jäätmete (OJ) ohutu käitlemine vaheladudes				
	1) Õigusaktides on selged keskkonnanõuded ohtlike jäätmete käitluskohtadele (ka vahelaod) 2) Ohtlike jäätmete käitluskohtade (vaheladude) asukoht on valitud lähtuvalt keskkonnohutusest 3) Jäätmelubades ja ohtlike jäätmete käitluslitsentsides on konkreetsed keskkonnanõuded käitlejaile 4) Ülevaade tekkivatest ohtlike jäätmete kogustest on ettevõtetele piisav äriplaanide tegemiseks ja toimetamiseks ilma keskkonda ohustamata 5) Ohtlike jäätmete käitlejad tegutsevad parima rahvusvahelise tava kohaselt	• puuduvad selged nõuded ohtlike jäätmete ladestamiseks vaheladudes, olemasolevad nõuded ohtlike jäätmete käitluskohtadele ei taga ohutut käitlemist (MASP vahelao põleng), • Ohtlike jäätmete vahelaod asuvad vahel vanades ladudes, mis pole projekteeritud ohtlike ainete säilitamiseks (MASP) • ohtlike jäätmete tekkekoguste ülevaade on puudulik raskendades käitlusmahtude planeerimist, • Ettevõtetes ei ole tagatud ohutut ladestamist (puuduvad riskihinnangud või need on hinnatud formaalselt) • Ohtlike jäätmete vaheladudes ei teostata keskkonnaseiret ja puudub ka vastav kohustus • Keskkonnakorraldust reguleerivate ISOde nõuetele vastavad vaid suuremad ettevõtted • Ettevõtted kasutavad aegunud tehnoloogiaid	Intervjuud Õigusaktide analüüs Ettevõtete koguste, käivete, riskihinnangute, litsentside ja loataotluste analüüs Päästeameti ja KOVde riskihinnangute analüüs Muude dokumentide ja projektidega tutvumine	Defineerida õigusaktides vaheladu. Ühtlustada ja täpsustada õigusaktides nõudeid ladudele. Ajakohastada vaheladude riskihinnangud Tagada keskkonnaseire abil ülevaade ohtlike jäätmete vaheladude ohtlikkusest Täpsustada ohtlike jäätmete tekkekogused eriuuringutega Viia läbi ohtlike jäätmete käitluse ühtlustatud koolitus

2. Pole tagatud ohtlike jäätmete täielik ja ohutu lõppladestamine ega suurendatud taaskasutust				
	1) Taaskasutusega ohtlike jäätmeid ei viida prügilasse 2) Taaskasutusega ohtlike jäätmeid ladestatakse ainult ohtlike jäätmete ladestuspaika 3) Lõppladestuspaiga keskkonnaseire tagab ülevaate keskkonnariskist ja ohutuse	• Ladestatakse taaskasutusega ohtlikke jäätmeid,, • Mittepõlevkivi- ohtlike jäätmete lõppladestuspaiga mahud on üle hinnatud, • Kõik prügilasse suunatavad ohtlikud jäätmed ei jõua Vaivarasse • operaatorite valiku tingimused ei ole taganud ohutut ohtlike jäätmete käitlust prügilas (Vaivara), • Teostatav ladestuspaiga keskkonnaseire ei taga ülevaadet ohutusest,	- Intervjuud - Õigusaktide analüüs - Seaduse-rikkumiste analüüs - Muude dokumentide ja projektide analüüs	Suurendada taaskasutuse osakaalu ja riigi osa selles Täiendada lõppladestuse keskkonnaseiret, riski ja ohutuse hinnanguid
3. Järelevalve ohtlike jäätmete käitlemise üle on olnud ebaefektiivne				
	1) Õigusaktide ning jäätmelubade nõuded, jäätmelitsentside tingimused võimaldavad järelevalve teostamisel ohtliku käitlemise korral ettekirjutusi teha 2) Järelevalvet teostatakse riskihinnangutest lähtuvalt 3) Järelevalve teostamiseks on piisavalt infot ja see on kättesaadav kõigile järelevalvet teostavatele asutustele ja KOVidele	• Järelevalve ei suuda tagada, et kõikjal tagatakse ohtlike jäätmete ohutu käitlemine kuna õigusaktides ja jäätmelubades puuduvad nõuded, mille alusel järelevalvet teostada • Järelevalve teostamisel ei eelistata suurema keskkonnariskiga kohti • Keskkonnainspeksioonil pole piisavalt lähteinformatsiooni järelevalve teostamiseks • Järelevalve asutused (KKI, Tervisekaitse-inspeksioon, Päästeamet) ei vaheta infot	Koostöö KKMga Intervjuud Õigusaktide analüüs Seaduserikkumiste analüüs Muude dokumentide ja projektide analüüs	Piiritleda õigusaktides eri organite infovahetus Ühtlustada eri organite ja KOV ohtlike jäätmete käsitus Koostada ohtlike jäätmete käitlemisel vajalike keskkonnanõuete nimekiri Koolitada ohtlike jäätmete kontrollijaid ühtsetel kursustel