



riigikontroll
National Audit Office of Estonia

Olmejäätmete ringlussevõtu eesmärkide täitmine (järelaudit)

Kas Kliimaministeeriumi tegevus jäätmetekke vältimisel ja jäätmete taaskasutuse ning ringlussevõtu eesmärkide täitmisel on olnud tulemuslik?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Kliimaministeeriumi tegevus jäätmetekke vältimisel ning jäätmete taaskasutuse ja ringlussevõtu eesmärkide täitmisel ei ole olnud tulemuslik.

Peamised tähelepanekud

Olmejjätmete ringlussevõtu osakaal on pea 10 aasta jooksul jäänud samale tasemele. Kui aastaks 2025 peavad Euroopa Liidu liikmesriigid korduskasutuseks ette valmistama ja ringlusse võtma vähemalt 55% ja aastaks 2030 vähemalt 60% tekkinud olmejjätmetest, siis 2022. aastal võeti ringlusse Eestis vaid 33% olmejjätmetest. Seda on vaid kahe protsendipunkti võrra rohkem kui 2014. aastal, mil võeti ringlusse 31% olmejjätmetest.

Kui Eesti ei täida Euroopa Liidu jäätmedirektiivi eesmärgi, siis võib Euroopa Komisjon algatada rikkumismenetlust. Kui rikkumist ei suudeta kõrvaldada, võib komisjon esitada hagi Eesti Vabariigi vastu ja määrata trahvi.

Teadmiseks, et

2023. aasta 1. juulil liitusid Keskkonnaministeerium ning osa Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeeriumist ning selle tulemusel moodustati Kliimaministeerium.

Riigikontroll on oma aruandes enne 1. juulit 2023 toimunud tegevuste puhul viidanud Keskkonnaministeeriumile kui selle ajani valdkonna eest vastutanud ministeeriumile. Ettevaatavad soovitusel on tehtud Kliimaministeeriumile, kes Keskkonnaministeeriumilt ülesanded üle võttis.

Jäätmetekke vältimise, jäätmete taaskasutuse ja ringlussevõtu eesmärgid on täitmata. Jäätmetekke vältimise ja olmejjätmete ringlussevõtu vähene määr ja probleemid on olnud teada aastaid. Probleemidele juhtis Riigikontroll tähelepanu juba 2016. aastal valminud auditis ja tegi soovitusi olukorra parandamiseks. Vaatamata sellele ei ole Kliimaministeerium (varem Keskkonnaministeerium) suutnud jäätmete valdkonna probleemide lahendamiseks põhimõttelisi muudatusi ellu viia.

Mitu korda on ministeeriumi algatatud jäätmeseaduse muudatused takerdunud, alles märtsis 2024 algatas Kliimaministeerium jäätmereformi, et parandada olmejjätmete ringlussevõttu, muuta pakendiaktsiisi, täpsustada riigi ja omavalitsuste kohustusi ja õigusi ning minna üle digiteeritud jäätmeandmete kasutamisele.

Uue jäätmekava võttis kliimaminister vastu peaaegu kolm aastat plaanitud hiljem ehk 2023. aasta lõpus, kuid selles ei ole toodud näiteks eri jäätmeliikide tekke vältimiseks konkreetseid tegevusi koos nende maksumusega.

Keskkonnaameti kontroll jäätmeandmete õigsuse üle ja jäätmevaldkonna järelevalve ei ole piisavalt põhjalik ega anna kindlust, et sorditud jäätmed jõuavad ettenähtud kohta ning deklareeritud kogus jäätmeid võetakse nõuetekohaselt ringlusse.

Järelaudit näitas, et Keskkonnaamet ei tee jäätmearuannete üle põhjalikku järelevalvet ning et ettevõtete lubasid ja aruannete andmeid võrreldakse vaid ca 10% ettevõtete puhul, kes satuvad järelevalve valimisse. Juhul kui aruannetest selgub, et jäätmekäitlejad on näidanud

omavahelist jäätmete liikumist erinevalt, kontrollitakse üksnes juhtumeid, kus erinevused on suuremad.

Jäätmete taaskasutuse ja ringlussevõtu järelevalvetoimingute puhul ei veendu Keskkonnaamet esitatud andmete õigsuses ja tegevuste vastavuses loa nõuetele ega analüüsi järelevalvesse lisatavate jäätmekäitlejate valimisel kõiki asjakohaseid andmeid. Näiteks ei jälgi Keskkonnaamet pakendijäätmete taaskasutustõendite puhul, kas kõik osapooled, kes peavad tõendi esitama, on seda teinud. Sellega kaasneb oht, et näidatud koguses pakendijäätmeid ei võeta ringlusse või ei taaskasutata. See paneb halvemasse positsiooni seadusekuulekad ettevõtted ja võib kaasa tuua negatiivse keskkonnamõju (kui pakendijäätmeid nt ladestatakse või põletatakse).

Käitlejate kontrollimisel ei tehta toiminguid, et veenduda aruandes esitatud andmete õigsuses. Näiteks ei küsita taaskasutatud jäätmete koguse kontrollimisel taaskasutajalt infot toodetes kasutatavate jäätmete koguse ja toodangu koguse kohta. Keskkonnaameti sõnul ei ole neil põhjalikuma kontrolli tegemiseks piisavalt töötajaid.

Riigikontrolli soovitused

Riigikontrolli soovitus kliimaministrile: töötada erinevate jäätmeliikide kaupa välja jäätmetekke vältimise eesmärgid ning mõõdikud nende saavutamise hindamiseks. Jäätmetekke vältimise tegevused peavad olema üksikasjalikud, oluline on iga tegevuse puhul täpselt kindlaks määrata, mis allikatest ja millises summas tegevust rahastatakse.

Kliimaministri vastus: Ministri sõnul on riigi jäätmekava rakenduskaval selged vastutajad ja kaastäitjad ning jäätmeliikide kaupa on selged eesmärgid ja mõõdikud. Ministeerium kaalub täiendavate mõõdikute lisamise vajadust, sh analüüsib täiendavate mõõdikute sätestamist elukeskkonna ja ringmajanduse programmi 2025–2028.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli hinnangul ei ole rakenduskavas olevad mõõdikud ja eesmärgid siiski piisavalt selged. Näiteks kasutatakse praegu inimeste jäätmetekke mõõdikuna näitajat, millest olmejäätmete kogus moodustab alla kümnendiku. Sel juhul on võimalik saavutada soovitud sihttase nii, et olmejäätmete kogus ei vähene. Veel olulisem on välja töötada üksikasjalikud jäätmetekke vältimise tegevused ning tuua välja nende tegevuste maksumus ja rahastamisallikas. Ilma konkreetsete tegevusteta ei ole võimalik seatud eesmäärke saavutada.

Riigikontrolli soovitus Keskkonnaameti peadirektorile: muuta jäätmearuannete kontroll põhjalikumaks, sh viia läbi andmeanalüüse ning hinnata jäätmete liigiti kogumise ja ringlussevõtu andmete kvaliteeti ja õigsust.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: Jäätmearuannete kontrolli aitab põhjalikumaks muuta reaalajamajanduse projekti raames 2025. aasta lõpuks valmiv järelevalve töölaud. Järelevalve süsteemsemaks ja riskipõhisemaks muutmisele aitab kaasa ka valdkondlike riskihindamise mudelite väljatöötamine.

Sisukord

Eesti ei ole suutnud suurendada olmejäätmete ringlussevõtu osakaalu	5
Kliimaministeerium ei ole taganud selgemat vastutuse jagunemist riigi ja omavalitsuste vahel	9
Jäätmetekke vältimiseks puuduvad konkreetsed tegevused	12
Jäätmeandmete kontrolli ja järelevalve puuduste tõttu on endiselt võimalik hoiduda jäätmete taaskasutamisest	14
Pakendite taaskasutusorganisatsioonid ei järgi laiendatud tootjavastutuse kohustust	23
Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused	26
Auditi iseloomustus	29
Hinnangu andmise kriteeriumid	29
Auditi ulatus ja käsitusviis	29
Riigikontrolli varasemaid auditeid jäätmete valdkonnas	31

Eesti ei ole suutnud suurendada olmejäätmete ringlussevõtu osakaalu

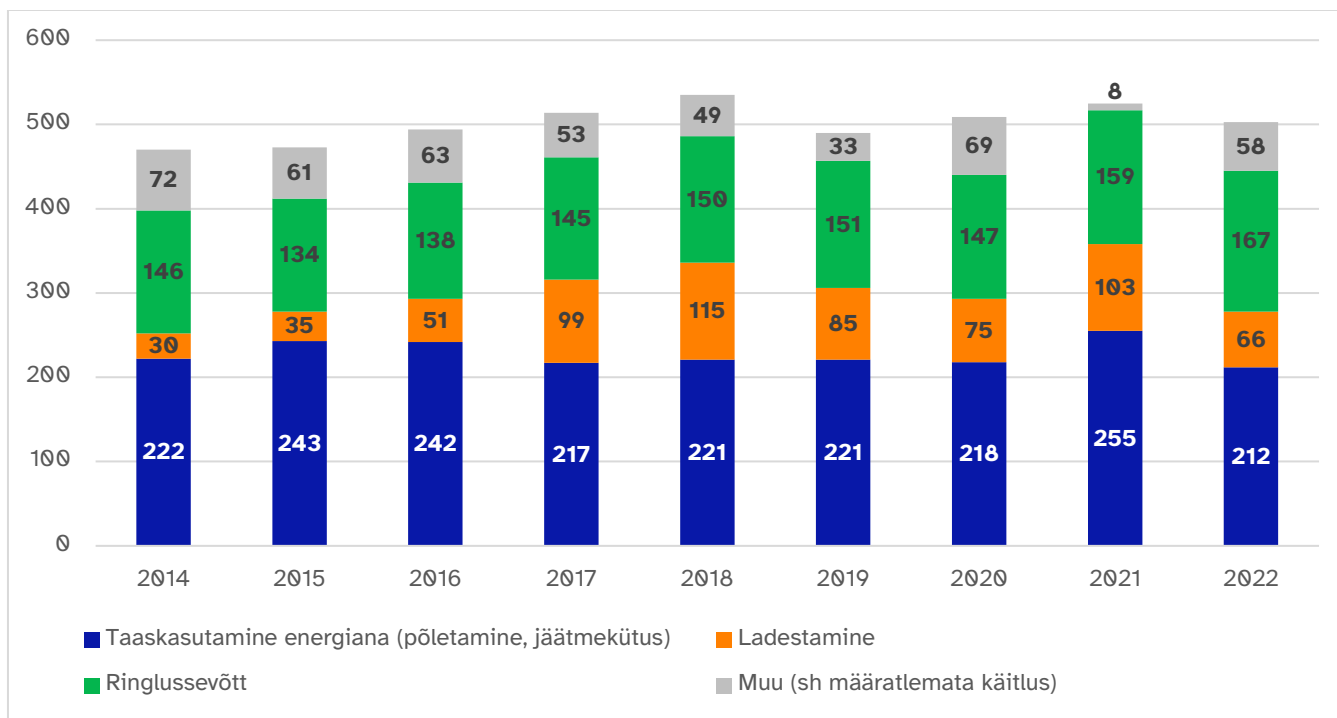
1. Aastaks 2025 peavad Euroopa Liidu liikmesriigid ringlusse võtma vähemalt 55% ja aastaks 2030 vähemalt 60% olmejäätmetest.¹

2. 2016. aasta auditis „Riigi ja kohalike omavalitsuste tegevus olmejäätmete kogumisel ja taaskasutusse suunamisel“² vaatas Riigikontroll, kas olmejäätmed jõuavad materjalina ringlusse. Audit näitas, et korraldatud jäätmevedu tagas üldjuhul vaid olmejäätmete kokkukogumise ja sortitud jäätmete käitlemisel oli risk, et ringlusse jõuab deklareeritust vähem jäätmeid, sest järelevalve jäätmekäitlejate ning pakendite taaskasutusorganisatsioonide üle oli nõrk.

Olmejäätmete ringlussevõtu osakaal pole ligi kümne aasta jooksul kasvanud

3. Kaheksa aastat pärast auditi valmimist tuleb tõdeda, et olukord ei ole oluliselt paremaks muutunud (vt joonis 1). Viimase pea kümne aasta jooksul pole Eesti suutnud suurendada olmejäätmete ringlussevõttu: kui 2014. aastal võeti olmejäätmeid ringlusse 31%, siis 2022. aastal 33%.³

Joonis 1. Olmejäätmete käitlus 2014–2022, tuhat tonni



Allikas: Eurostat

Määratlemata käitlus – käitlus, mille puhul puudub jäätmeid käitlemiseks vastu võtnud ettevõtte aruanne. Näiteks puudub vastuvõtjal aruande esitamise kohustus või on eksitud partner-ettevõtte määratlemisega.

Allikas: Keskkonnaagentuur

4. Kui ringlusse võetakse kolmandik olmejäätmetest, siis üle 40% Eestis tekkinud olmejäätmetest põletatakse. Ligi kaheksandik ladestatakse ja sama suur on määratlemata käitluse osakaal.

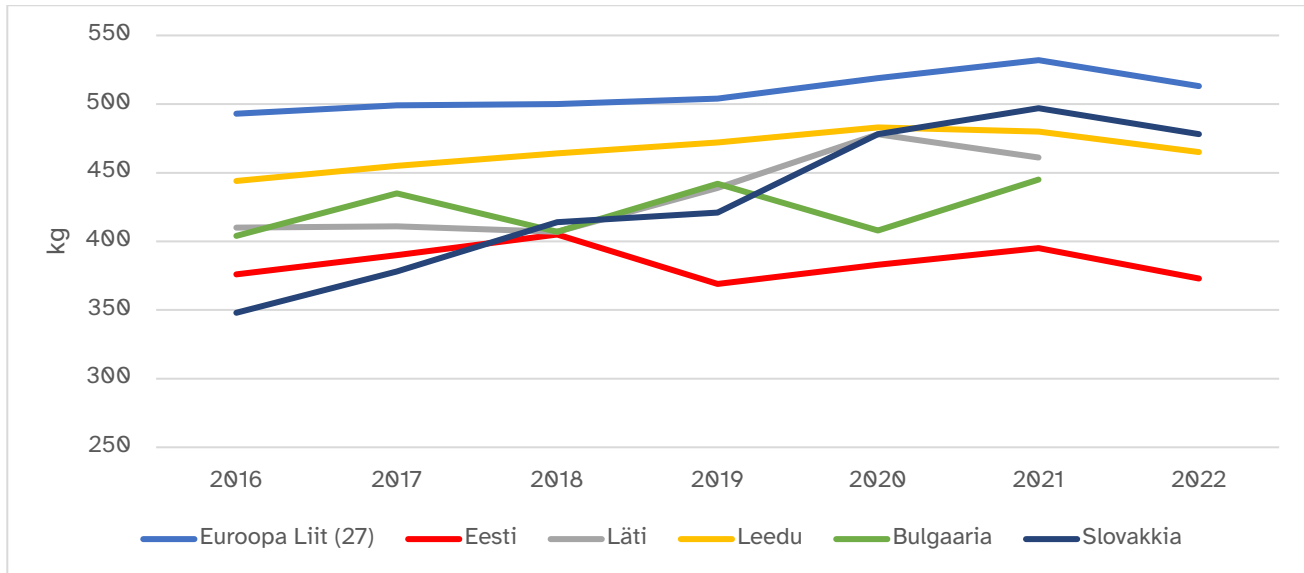
¹ Jäätmete raamdirektiiv 2008/98/EÜ, artikkel 11, punkt 2.

² Riigi ja kohalike omavalitsuste tegevus olmejäätmete kogumisel ja taaskasutusse suunamisel, 2016.

³ Recycling rate of municipal waste. Eurostat.

5. Ringlusse võetud olmejäätmete kogus on aastate jooksul küll suurenenud, kuid kasvanud on ka jäätmeteke (vt joonis 2). Aastal 2013 tekkis Eestis inimese kohta 293 kg jäätmeid, aastal 2022 aga 373 kg.⁴ Vaatamata sellele jääb Eesti näitaja alla Euroopa Liidu keskmisele, mis on 513 kg. Võrreldes Eestiga on mitme meiega sarnase või madalama elatustasemega riikide jäätmeteke märgatavalt suurem.

Joonis 2. Olmejäätmete teke elaniku kohta 2016–2022



Allikas: Riigikontroll, Eurostat

6. Euroopa Komisjon on 2023. aastal Eestile saadetud varajase hoiatuse aruandes märkinud, et olmejäätmete väike näitaja võib osutada sellele, et osa olmejäätmete kogusest ei kajastu aruannetes.

Kui Eesti ei suuda täita 2025. aasta eesmärki, võib eesoodata rikkumismenetlus ja trahv

Teadmiseks, et

2023. a 1. juulil liitusid Keskkonnaministeerium ja osa Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist ning selle tulemusel moodustati Kliimaministeerium.

7. Juhul kui Eesti ei suuda täita Euroopa Liidu ringlussevõtu eesmärki, on Euroopa Komisjonil õigus alata rikkumismenetlus. Kui menetluse jooksul ei saavuta Eesti eesmärki, siis võib komisjon esitada Euroopa Kohtusse hagi. Kliimaministeeriumi hinnangul võib väikseim määratav trahvisumma olla umbes 270 000 eurot. Sellele lisandub iga rikkumise jätkumise päeva eest 3000 eurot.⁵

8. Eesti jäätmemajanduse arengut suunab riigi jäätmekava. Kliimaministeerium (varem Keskkonnaministeerium)⁶ ei ole aga valdkonnas põhimõttelisi muudatusi suutnud ellu viia. Aastate vältel on välja töötatud mitmeid seaduseelnõusid, kuid need on takerdunud kas erimeelsustesse osapooltega või ei ole Riigikogu neid heaks kiitnud.

⁴ [Generation of municipal waste, Eurostat](#).

⁵ Hinnang põhineb Kliimaministeeriumi ringmajanduse osakonna juhataja seisukohal. Riik plaanib sorteerimata jäätmete äraveo muuta palju kallimaks, ERR, 31.10.2023.

⁶ Riigikontroll on oma aruandes enne 1. juulit 2023 toimunud tegevuste puhul viidanud Keskkonnaministeeriumile kui selle ajani valdkonna eest vastutanud ministeeriumile. Pärast 1. juulit 2023 toimunud tegevuste puhul on viidatud Kliimaministeeriumile, kes Keskkonnaministeeriumilt ülesanded üle võttis.

Ministeerium ei ole teinud jäätmevaldkonnas vajalikke muudatusi

Jäätmehooldus – jäätme-
käitlus, sh vajaliku jäätme-
rajatiste taristu rajamine ja
hooldus, järelevalve jäätme-
käitluse üle ning jäätme-
käitluskohdade rajamine ja
hooldus, sh järelhooldus.

Allikas: jäätmeseadus

Jäätmemajanduse toimimise majanduslik loogika vajab muudatust

9. Valdkonna puudulikku juhtimist iseloomustab ka riigi jäätmekava koostamise protsess. Aastatel 2014–2020 kehtis riigi jäätmekava. Keskkonnaministeerium alustas uue jäätmekava koostamist pärast eelmise kava lõppemist 2021. aastal. Seejuures pikendati vana jäätmekava kuni uue jäätmekava kehtima hakkamiseni.

10. 2023. aastal lõpus kinnitas kliiminister järgmise kuue aasta riigi jäätmekava⁷, milles on kolm strateegilist eesmärki:

- kestlik ja teadlik tootmine ja tarbimine ning jäätmetekke vältimise ja korduskasutuse edendamine;
- ohutu materjaliringluse suurendamine;
- jäätmekäitlusest tulenevate mõjudega arvestamine ning nende vähendamine nii inim- kui ka looduskeskkonnale tervikuna.

11. Eesmärkide saavutamiseks plaanitavad tegevused on kirjas jäätmekava rakenduskavas⁸. Rakenduskavas näidatud tegevuste elluviimise eeldatav kogumaksumus on 660 miljonit eurot, millest Euroopa Liidu fondidest on **jäätmehoolduse** tegevusteks ette nähtud 111 miljonit. Ülejäänud 549 miljonit tuleb muudest allikatest: eelkõige riigieelarvest, ettevõtete omafinantseeringust ja kohalikelt omavalitsustelt.

12. Eesti jäätmekäitlusele on juba aastaid makstud suures mahus Euroopa Liidu ja riigi toetusi, ja seda olukorras, kus peaks kehtima saastaja-maksab-printsiip ja pakendite puhul ka tootjavastutus ehk jäätmete tekitajad peaksid kandma jäätmete kogumise ja käitlemisega seotud kulud. Vaatamata makstud toetustele ei ole toimunud ringlussevõtu märgatavat paranemist ega jäätmetekke vähenemist.

13. Jäätmetekke vältimise ja jäätmete korduskasutuse ning ringlussevõtu majanduslik motivatsioon on Eestis praegu madal. Jäätmekäitluse hierarhias (vt joonis 3) eelistatud tegevused ei ole enamasti majanduslikult tasuvad ja nende elluviimist tuleb toetada. Samal ajal on ebasoovitavad tegevused (ladestamine ja energiaks kasutamine/põletamine) tasuvad.

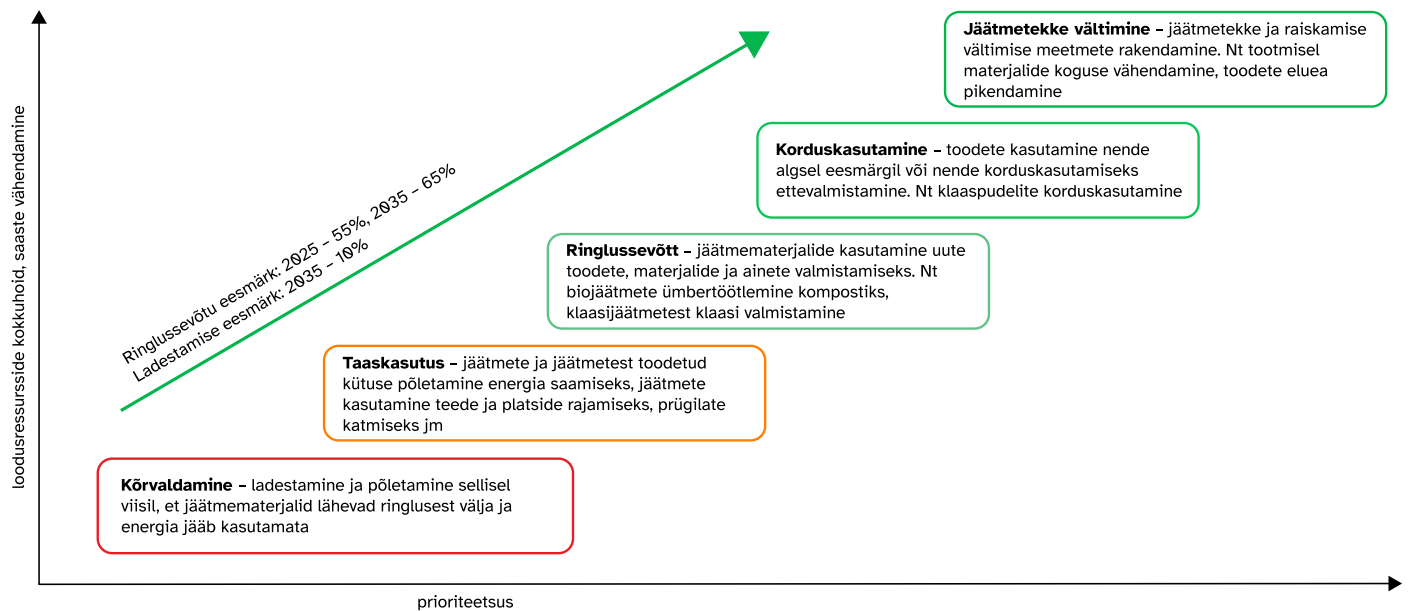
14. Riigikontroll on jäätmete ringlussevõtu majandusliku motivatsiooniga seotud aspekte puudutanud 2021. aastal valminud ülevaates, milles nentis, et biojäätmete ringlussevõtt ei ole majanduslikult motiveeriv, ja andis soovitusi, kuidas ringlussevõttu tasuvamaks muuta.⁹ Näiteks soovitas Riigikontroll tekitada nõudluse biojäätmetest valmistatud toodete järele (nt kompost), kehtestada maks olmejäätmete põletamisele, muuta kallimaks segaolmejäätmete vedu.

⁷ Riigi jäätmekava 2023–2028.

⁸ Riigi jäätmekava 2023–2028 rakenduskava.

⁹ Ülevaade „Olmejäätmete hulgas olevate biojäätmete ringlussevõtt“.

Joonis 3. Jäätmekäitluse tegevuste hierarhia



Allikas: Riigikontroll

Olmejäätmete ringlussevõtu parandamiseks on Kliimaministeerium algatanud jäätmereformi

Jäätmekäitluskoht – ehitis jäätmete kogumiseks, taaskasutamiseks või kõrvaldamiseks, nt prügil, koospõletustehas, kompostimisväljak, jäätmejaam, sortimisjaam.

Allikas: jäätmeseadus

Riigikontrolli auditi järel 2016. aastal antud lubadused on täitmata

15. Kliimaministeerium algatas märtsis 2024 jäätmereformi, millega kaasneb jäätmeseaduse jt seaduste muutmine.¹⁰ Eesmärk on parandada olmejäätmete ringlussevõttu. Seaduste muudatused, mis peaksid eeldatavalt jõustuma 2025. aasta alguses, näevad muu hulgas ette järgmist:

- Jäätmetekke vähendamiseks on kavas muuta pakendiaktsiisi, et suunata turule vähem ja paremini ringlusse võetavaid pakendeid.
- Usaldusväärsete andmete saamiseks soovitakse üle minna digitaliseeritud jäätmeandmete (k.a elektroonilised veoselehed, operatiivsem andmevahetus) kasutamisele.
- Kohalikele omavalitsustele kavatakse seada jäätmete liigiti kogumiseks kohustuslik eesmärk ja kohustada neid läbi viima [jäätmekäitluskoha](#) leidmise hankeid. Samal ajal plaanitakse omavalitsustele anda võimalus küsida jäätmevaldajatelt jäätmetasu.

16. Kuigi Kliimaministeerium on astunud või kavandamas mitmeid samme, et jäätmemajandust muuta, näitab Riigikontrolli käesolev järelaudit, et 2016. aasta auditi avaldamise järgse aja jooksul ei ole mitmed probleemid lahendust saanud ega Riigikontrolli soovitusi ellu viidud.

17. Käesolevas töös vaatas Riigikontroll täpsemalt 2016. aasta auditis esitatud nelja erineva probleemi lahendamiseks suunatud soovitude täitmist:

¹⁰ [Jäätmeseaduse, pakendiseaduse jt seaduste väljatöötamiskavatsus.](#)

- **Soovitus nr 1:** määrata kindlaks vastutuse jagunemine kohaliku omavalitsuse ja riigi vahel olmejäätmete ringlussevõtu eesmärkide täitmise eest.

Minister nõustus, et jäätmete ringlussevõtu eesmärgi täitmise peab tagama riik koos omavalitsustega.

- **Soovitus nr 2:** täpsustada jäätmetekke vältimise programmis jäätmetekke vältimise tegevuste eest riigi tasandil vastutajad ning määrata kindlaks mõõdikud, mille abil hinnata programmi täitmise edukust.

Minister lubas analüüsida vajadust alitada jäätmetekke vältimise programmi ülevaatamine.

- **Soovitus nr 3:** muuta jäätmeandmete kontroll ja jäätmekäitlejate üle tehtav järelevalve põhjalikumaks.

Keskkonnaameti peadirektor tõdes, et arvestades andmemahte, kasutatavate infosüsteemide funktsionaalsust ja koosseisu, ei ole kõikide andmete kontroll võimalik ega mõistlik ning et kontrollimise kvaliteeti saab tõsta eelkõige infosüsteemi arendamisega.

Keskkonnainspektsiooni peadirektor nõustus soovitusel ja lubas täiustada riskihindamise põhimõtteid, ajakohastada ja enamal määral rakendada kontrolli tegemise valdkondlikke juhendeid ja täiustada kvaliteedikontrolli süsteemi.

Minister lubas uue loodava keskkonnalubade ja aruannete infosüsteemiga parandada jäätmearuannete andmete kontrollimise võimekust.

- **Soovitus nr 4:** alitada pakendite taaskasutustõendite registri loomine.

Minister lubas, et 2015. aastal käivitunud arendusprojekt, millega planeeriti viia pakendijäätmete taaskasutamise elektroonilise tõendi esitamine pakendiregistrisse, et operatiivselt jälgida tõendite väljastamist ja teha järelevalvet, viiakse ellu 2017. aastal.

Kliimaministeerium ei ole taganud selgemat vastutuse jagunemist riigi ja omavalitsuste vahel

Ringlussevõtu eesmärgi saavutamine sõltub riigi ja omavalitsuste ühisest panusest

18. Ringlussevõtu eesmärgi täitmise kohustus on Eesti riigil. Sisuliselt sõltub jäätmete taaskasutuse ja ringlussevõtu eesmärkide täitmine aga nii riigist (eelkõige Kliimaministeeriumist) kui ka omavalitsustest. Omavalitsused vastutavad näiteks jäätmete liigiti kogumise korraldamise eest, mis on eduka ringlussevõtu aluseks. See eeldab liigiti kogumise taristu arendamist, järelevalve tegemist elanike liigiti kogumise üle jm.

Pakendijäätmete ringlussevõtu eesmärk – hiljemalt 2025. aasta lõpuks ringlusse võtta vähemalt 65% pakendijäätmetest. Eri liiki pakendimaterjalidele on eraldi eesmärgid.

Allikas: jäätmeseaduse § 36

Omaavalitsustele ei ole seatud jäätmete liigiti kogumise eesmärki

Omaavalitsustele on kavas kehtestada jäätmete liigiti kogumise arvuline eesmärk

Jäätmetasu kehtestamine võimaldab oma-avalitsustel jäätmehooldust arendada

Teadmiseks, et

Tallinna linn hindab, et kvaliteetse jäätmehooldus-teenuse pakkumiseks, sh kogumiskohtade rajamiseks ja ülalpidamiseks, jäätmete veoks, jäätmete käitlusteenuse pakkumiseks on vaja teha kümnetesse miljonitesse ulatuvaid investeeringuid. Sellele lisanduvad püsikulud umbes paarkümmend miljonit.

19. Kliimaministeeriumi ülesanne ringlussevõtu toetamisel on näiteks vajalike regulatsioonide ja rahaliste stiimulite (nt saastetasud, maksud) kehtestamine. Samuti tuleb ministeeriumil suunata pakendite taaskasutusorganisatsioonide tööd, sest sellel on oluline roll **pakendijäätmete ringlussevõtu eesmärgi** täitmisel. Riigi ülesanne on ka teha järelevalvet jäätmekäitlejate, sh jäätmete taaskasutajate ja ringlussevõtjate tegevuse üle.

20. Kehtivas jäätmeseaduses on viide, et omaavalitsuste korraldatava liigiti kogumise üks siht on ka ringlussevõtu eesmärgi täitmine. Konkreetsele omaavalitsusele ei ole pandud kohustust saavutada konkreetne jäätmete liigiti kogumise või ringlussevõtu eesmärk. Riigi eesmärgi saavutamist ei vaadelda seega iga üksiku omaavalitsuse kontekstis, vaid riigis terviklikuna ehk hinnata tuleb seda, kas kõikide omaavalitsuste peale kokku on ringlussevõtu eesmärk täidetud.

21. Riigikontroll soovitas 2016. aasta auditis määrata selgemalt kindlaks omaavalitsuste ja riigi ülesanded ning kohustused ringlussevõtu eesmärgi saavutamisel. Seni ei ole neid ülesandeid jäätmeseadusega täpsustatud.

22. Kliimaministeerium on praegu jäätmereformiga kavandamas omaavalitsustele liigiti kogumise eesmärgi seadmist. Ka Riigikontrolli intervjuueeritud jäätmevaldkonna eksperdid ja omaavalitsuste esindajad toetavad seda. Erinevalt ringlussevõtust on liigiti kogumine omaavalitsuste vastutada ja selle edukus sõltub otseselt nende tegevusest. Kui omaavalitsustel õnnestub saavutada liigiti kogumise eesmärk, siis aitab see kaasa ka jäätmete ringlussevõtu paranemisele.

23. Ekspertide ja omaavalitsuste esindajate sõnul on omaavalitsustele liigiti kogumise eesmärgi kehtestamisel vaja neile tagada ka eesmärgi saavutamiseks vajalikud tingimused. Jäätmehoolduse korraldamiseks ja jäätmete liigiti kogumise tegevuste jaoks peab omaavalitsustel olema vajalik raha. Samuti on omaavalitsused soovinud jäätmehoolduse paremaks korraldamiseks suuremat otsustusõigust.

24. Jäätmereformiga tahetakse anda omaavalitsustele võimalus kehtestada jäätmetasu. Ekspertide sõnul on see õige samm, sest see lubab omaavalitsustel teha investeeringuid liigiti kogumise arendamiseks ja kvaliteetsema teenuse pakkumiseks. Selle seisukohaga nõustub ka Riigikontroll.

25. Jäätmetasu puhul on hulk vastamata küsimusi, mis mõjutavad selle rakendamise tulemuslikkust. Näiteks, kes peaks hakkama tasu maksma (kas kinnistu omanik või elanik), kas see laieneb ka ettevõtetele, kas peaks kehtestama jäätmetasule miinimum- ja maksimummäärad ning kui jah, siis kui madalad/kõrged need peaksid olema. Kui määrad seada liiga madalad, siis võivad need takistada omaavalitsustel investeeringuteks vajaliku raha kogumist. Liiga kõrged määrad võivad aga olla osale jäätmevaldajatele (nt kohalikele inimestele) koormavad.

Reaalajamajanduse
projekt peaks
võimaldama
omavalitsustel
jäätmetekke andmeid
analüüsida

Riigikontrolli hinnang

26. Jäätmereformi raames kavandatud jäätmeandmete haldamise muudatus, k.a elektroonsete veoselehtede kasutuselevõtt ja vajaliku infosüsteemi loomine, peaks rakenduma 2026. aastal. Tänu andmete haldamise muutmisele peaksid omavalitsused saada parema ülevaate jäätmete tekkest ja liikumisest. Samuti peaks see suurendama andmete usaldusväärsust. Seni on olnud probleeme omavalitsuste jäätmetekkeandmete kvaliteediga.

27. Elektroonsete jäätmete veoselehtede kasutamine võimaldab omavalitsustel langetada vajalikke otsuseid ja saavutada jäätmekäitluse korraldamisel keskse rolli. Et veoselehtede infosüsteem saaks omavalitsustele jäätmehoolduse arendamisel abiks olla, tuleb selle loomisel omavalitsuste esindajaid kaasata infosüsteemi vajalike funktsioonide kirjeldamisse ja tehnilise lahenduse väljatöötamisse.

28. Riigikontrolli hinnangul ei ole Kliimaministeerium (varem Keskkonnaministeerium) pärast 2016. aastat astunud samme, et täpsemalt kindlaks määrata omavalitsuste ja riigiasutuste ülesanded ning kohustused olmejäätmete ringlussevõtu eesmärgi saavutamisel ja selleks vajalike tegevuste (jäätmete liigiti kogumise) elluviimisel.

29. Riigikontrolli soovitused kliimaministrile:

- leida koostöös omavalitsustega jäätmetasu tingimuste kohta lahendus, mis tagab nii riigi kui ka omavalitsuste tegevustele ja investeeringutele piisava rahastuse ning arvestab Eesti inimeste võimalustega teenuse eest tasuda;
- tagada, et omavalitsustel oleksid jäätmehoolduse korraldamiseks, sh liigiti kogumise edendamiseks, vajalikud andmed jäätmetekke kohta. Selleks selgitada koos omavalitsustega välja jäätmeandmete haldamise muutmise vajadused ja pakkuda välja nende andmete kogumise tehnilised lahendused.

Kliimaministri vastus: Kliimaministeeriumi poolt väljatöötatud jäätmereformi eelnõu näeb ette võimaluse kohalikel omavalitsustel koguda jäätmevaldajatelt „saastaja maksab“ põhimõttel jäätmetasu. Jäätmetasu annaks omavalitsustele võimaluse jäätmehoolduse arendamiseks, sh jäätmehooldusega seotud vajalike investeeringute tegemiseks. Eelnõu väljatöötamisse kaasatakse omavalitsuste esindajad. Jäätmereformi käigus arvestatakse sellega, et jäätmehooldusega seotud kulu jääks Eesti inimestele jõukohaseks.

Jäätmeandmete korraldamiseks pakub kohalikele omavalitsustele tuge Keskkonnaagentuur. Käimasoleva jäätmeandmete digitaliseerimise projekti tulemusena on alates 2026. aastast planeeritud üle minna reaalajalähedastele jäätmeandmetele, mis võimaldab senisest paremini koguda ja analüüsida jäätmetekke andmeid omavalitsuste kaupa. Keskkonnaagentuur töötab välja ka kohalikke omavalitsusi abistava mudeli jäätmetaristu planeerimiseks.

Jäätmetekke vältimiseks puuduvad konkreetsed tegevused

Jäätmetekke vältimise tegevused on üldise sisuga

Teadmiseks, et

Euroopa Komisjoni soovitatud meetmed jäätmetekke vältimise parandamiseks on järgmised:

- tagada tõhus ja ajakohane jäätmetekke vältimise strateegia;
- soodustada valitsuse ja kohalike omavalitsuste koostööd jäätmetekke vältimise edendamiseks;
- jälgida hoolikalt jäätmetekke vältimise meetmete rakendamist ja tagada nende meetmete elluviimiseks piisav raha.

Allikas: varajase hoiatuse aruanne Eestile, Euroopa Komisjon, 2023

Puudub kindlus, et jäätmetekke vältimise tegevused viiakse ellu

Möödikute vähesus ei võimalda hinnata meetmete tulemuslikkust

30. Jäätmetekke vältimiseks koostatud programm, mis valmis Euroopa Komisjoni nõudel 2014. aastal, oli Riigikontrolli 2016. aasta auditi hinnangul üldsõnaline. Programmi rakendamise edukust ei olnud võimalik hinnata, kuna puudusid vastutajad ja detailsemad möödikud.

31. Võrreldes 2016. aasta Riigikontrolli auditis kajastatuga ei ole olukord muutunud paremaks. Jäätmekava rakenduskavas jäätmetekke vältimiseks toodud tegevused on enamasti üldsõnalised (erandiks on toidujäätmete tekke vältimise kava) ega võimalda hinnata nende asjakohasust ja mõju.

32. Näiteks on olmejäätmete puhul tegevustena mainitud kommunikatsioon ja teadlikkuse tõstmine ning toidujäätmete tekke vältimise kava rakendamine. Eraldi tegevused on jäätmeliikide jaoks (nt pakendijäätmed, tekstiilijäätmed), kuid needki on liiga üldised.

33. Jäätmekäitluse hierarhias toodud tegevused tuleks siduda jäätmekäitluse majandusliku loogikaga, s.t et rahaliselt peaks olema kõige kasulikum ära hoida jäätmete teket. Kui jäätmeteket ei õnnestu vältida, tuleks tekitada motivatsioon jäätmeid korduskasutada ja ringlusse võtta ning jäätmete ladestamine peaks olema kõige kulukam käitlusviis (vt ka joonis 3). Sellise loogika kehtestamine eeldab muu hulgas toodete disaini hoolikat läbimõtlemist, et tooteid saaks kauem kasutada ja tekiks vähem jäätmeid.

34. Kliimaministeerium ei osanud öelda, kas ja millal töötatakse välja jäätmetekke vältimiseks vajalikud konkreetsemad tegevused. Ministeeriumi sõnul on praegu nende peamine fookus Euroopa Liidu raha kasutamise tingimuste väljatöötamisel.

35. Jäätmekava rakenduskavas on jäätmetekke vältimise tegevuste hinnanguline maksumus 250 miljonit eurot.¹¹ Kuigi rakenduskavas on tegevuste juures näidatud eeldatavad rahastusallikad (nt riigieelarve, omavalitsused, ettevõtted), puudub info enamiku tegevuste maksumuse ja selle kohta, kuidas see jaguneb rahastamisallikate kaupa. Kuni ei ole teada tegevuste maksumus ja puudub kokkulepe rahastamise kohta, ei ole loodud ka eeldusi rakenduskava elluviimiseks.

36. Riigikontroll tõi 2016. aasta auditis välja, et puudusid jäätmetekke vältimisega seotud möödikud. Euroopa Keskkonnaagentuuri kohaselt ei olnud eelmises jäätmekavas ühtegi jäätmetekke vältimise indikaatorit.¹²

¹¹ Riigi jäätmekava I strateegiline eesmärk on kestlik ja teadlik tootmine ja tarbimine ning jäätmetekke vältimine ja korduskasutuse edendamine.

¹² [Progress towards preventing waste in Europe — the case of textile waste prevention](#), European Environmental Agency, 2021.

Olukord on mõnevõrra paremaks muutunud, kuid jätkuvalt on jäätmekavas ja selle rakenduskavas vähe eesmärkide saavutamist hinnata võimaldavaid mõõdikuid.

37. Kehtivas jäätmekavas on kolm otseselt jäätmetekke vältimisega seotud mõõdikut. Nendest üks mõõdik puudutab jäätmeteket inimese kohta: jäätmetekke algtase on 4151 kg/in (2020) ja sihttase 4000 kg/in (2028). Sellest kogusest moodustavad olmejäätmed vähem kui kümnendiku. Seetõttu on võimalik saavutada see sihttase ka nii, et olmejäätmete teke ei vähene.

38. Jäätmekava tegevuskava paljude tegevuste puhul on kaastäitjaks kohalikud omavalitsused, näiteks korduskasutusnõude tarvitamisel avalikel üritustel ja toidujäätmete tekke vältimisel. Mitme tegevuse puhul nähakse omavalitsusi ühe rahastajana.

Kavandatud pakendiaktsiis toetab jäätmetekke vähendamist

39. Üks jäätmereformi raames välja pakutud ettepanek jäätmetekke vähendamise kohta puudutab pakendiaktsiisi süsteemi kaheosaliseks muutmist. Pakendiaktsiisi osa motiveerib pakendeid keskkonnasõbralikumaks muutma ja vähendama nende kogust. Pakendijäätmete aktsiisi osa on seotud aga jäätmete kokkukogumise ja ringlusse suunamisega.

40. Riigikontrolli hinnangul on see õige samm, sest suunab jäätmetekitajaid majanduslike stiimulitega jäätmekäitluse hierarhias eelistatud tegevusi ellu viima. Keskkonnanahoidlik käitumine peab olema rahaliselt soodsam kui suurema keskkonnamõjuga tegevus. Pikemas perspektiivis tuleks Riigikontrolli hinnangul jõuda jäätmehoolduses selleni, et jäätmetekke vältimine on rahaliselt kõige odavam ja ladestamine kalleim.

Riigikontrolli hinnang

41. Riigikontrolli hinnangul ei ole Kliimaministeerium suutnud luua eeldusi jäätmetekke vältimiseks ega jäätmetekke vältimisega seotud tegevuste hindamiseks. See võimaldab saavutada Eesti ühiskonna väiksema ressursikasutuse, muuta lihtsamaks korduskasutust ja ringlussevõttu ning vähendada inimeste kulutusi jäätmekäitlusele.

42. Riigikontrolli soovitused kliimaministrile:

- leppida kokku koostöös osapooltega (nt omavalitsused, ettevõtted) eri jäätmeliikide tekke vältimiseks konkreetsemad tegevused, sh näha ette tegevuste elluviimiseks vajalik rahastus, selle allikad ja mahud;
- töötada välja jäätmetekke vältimise mõõdikud jäätmeliikide kaupa;
- selgitada välja omavalitsuste vajadused ja võimalused jäätmetekke vältimise tegevuste rakendamiseks.

Kliimaministri vastus: Kliimaminister tunnustab Riigikontrolli arvamust, milles kinnitatakse, et jäätmetekke vähendamise üks olulisi meetmeid on pakendiaktsiisi tõhusam rakendamine. Jäätmereformis

nähakse ühe võimalusena jäätmetekke vähendamisel pakendiaktsiisiga seotud muudatusi.

Mis puudutab kohalikke omavalitsusi, siis jäätmeseaduse § 43 lõigete 5 ja 6 kohaselt ajakohastatakse kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmekava vajaduse korral aasta jooksul valdkonna arengukava või kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava kinnitamisest arvates. See tähendab, et kohalik omavalitsus peab jälgima, et nende tegevused KOVi jäätmekavas, sh jäätmetekke vältimise tegevused, toetaksid ka riigi jäätmekava eesmärgi. Kohalikel omavalitsustel on jäätmetekke vähendamise tegevusteks võimalik toetust taotleda struktuurivahenditest.

Riigikontrolli kommentaar: Kliimaministeerium ei ole vastuses puudutanud, kas ja milliseid samme on kavas astuda üksikasjalike jäätmetekke vältimise tegevuste väljatöötamiseks. Tulemuslike tegevuste loomiseks ei piisa lootmisest osapoolte aktiivsusele, sh toetuste taotlemisele, vaid Kliimaministeerium peab ise omavalitsusi ja ettevõtteid kaasama.

Vastuses viidatud jäätmeseaduse § 43 lõige 5 ja 6 ei ole soovitusel kontekstis asjakohased. Kui riigi jäätmekava rakenduskava tegevused jäävad üldise sisuga, siis võivad omavalitsuste jäätmekavad jääda samuti üldisele asemele või kavandatakse tegevusi, mille mõju jäätmetekke vältimisele ja vähendamisele on väike. Kui ministeerium ei jäta raha leidmist osapoolte ülesandeks, vaid arutab omavalitsuste ja ettevõtete vajalikke tegevusi ise ning lepib kokku rahastusallikates, siis on ministeeriumil ka hoovad, millega tegevuste elluviimist suunata ja jõustada.

Jäätmeandmete kontrolli ja järelevalve puuduste tõttu on endiselt võimalik hoiduda jäätmete taaskasutamisest

43. Selleks, et andmepõhiselt jäätmekäitlust kavandada ja suunata, on vaja usaldusväärseid andmeid. Usaldusväärse jäätmetatistika üks võtmekohti on esitatud andmete kontroll ja põhjalik järelevalve jäätmekäitlejate üle, et teave olmejäätmete ringlussevõtu kohta oleks täpne. Vastasel korral on risk, et ettevõtted hoiduvad ringlussevõtust ja selle asemel näitavad jäätmete ringlussevõttu üksnes formaalselt ja suunavad jäätmed hoopiski põletamisele või ladestamisele.

44. Riigikontroll soovitas 2016. aasta auditis jäätmearuannete andmete kontrolli eest vastutavatel asutustel üle vaadata omavaheline ülesannete jaotus ning parandada töökorraldust, et kontroll andmete üle muutuks põhjalikumaks ja puudutaks kõiki aruannete esitajaid.

45. Samuti leidis Riigikontroll, et järelevalve jäätmekäitlejate, sh jäätmete ringlussevõtjate üle tuleb muuta riskipõhisemaks ja sisulisemaks. See peaks muu hulgas hõlmama jäätmearuande aluseks

Jäätmeandmete kontrollimine ja järelevalve jäätmekäitlejate üle oli 2016. aastal puudulik

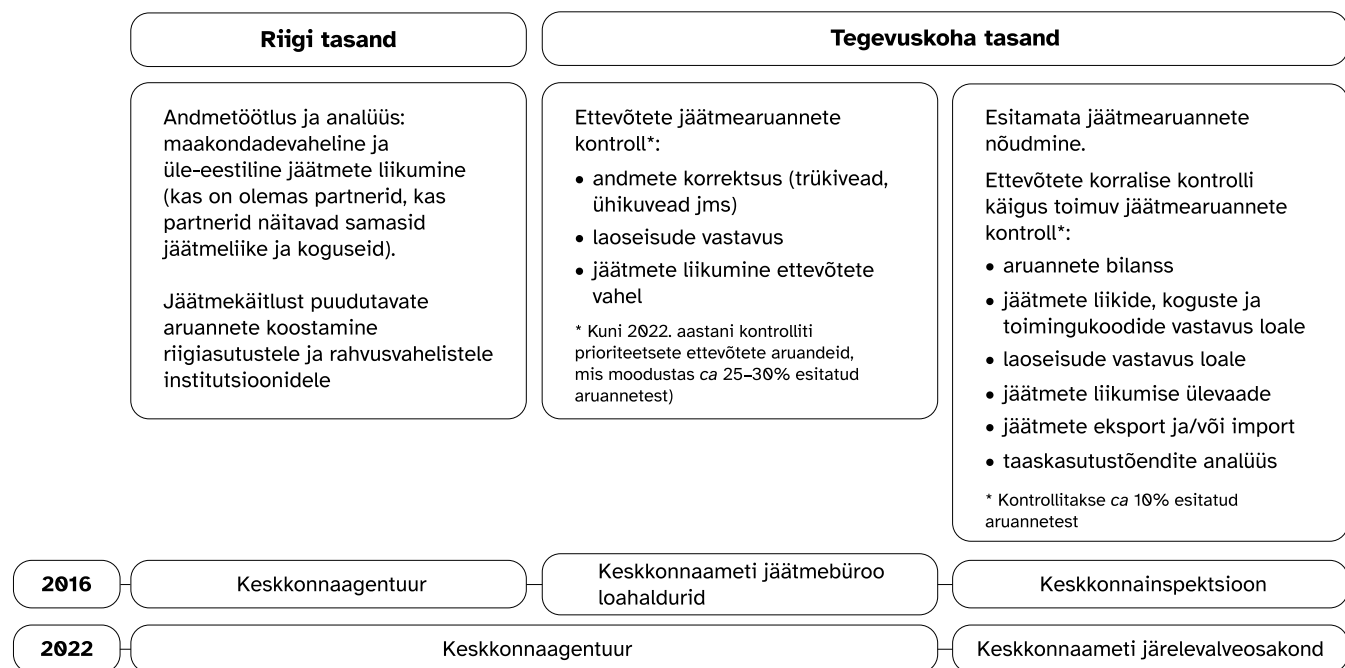
olevate dokumentide kontrolli ning ettevõtte tööprotsessi detailset mõistmist (nt materjalibilansi arvutuste tegemist).

46. Auditeeritud asutused nägid andmete kontrollimise parandamisel lahendust keskkonnaandmete infosüsteemi arendamises või uue infosüsteemi loomises. Järelevalve puhul sooviti arendada riski-hindamist ja enam rakendada juhendeid. Vt täpsemaid vastuseid p-s 17.

Jäätmearuannete ja keskkonnalubade tingimuste vastavuse kontroll ei ole muutunud põhjalikumaks

47. 2021. aastal rakendusid muudatused jäätmeandmete kontrolli eest vastutavate asutuste töökorralduses. Kui varem tegeles andmete kontrolliga kolm asutust (Keskkonnaagentuur, Keskkonnaamet ja Keskkonnainspeksioon), siis alates 2022. aastast on kontroll jagunenud Keskkonnaagentuuri ja Keskkonnaameti järelevalveosakonna vahel. Vt joonis 4.

Joonis 4. Jäätmearuandluse kontrollimise vastutuse muutmine



Allikas: Riigikontroll

48. Vaatamata tööjaotuse muutmisele ei ole andmete kontroll muutunud põhjalikumaks. Näiteks vastutab jäätmekäitlejatevahelise jäätmete liikumise andmete erinevuste selgitamise eest küll Keskkonnaagentuur, kuid sellega tegeleb ka Keskkonnaameti järelevalveosakond. Seejuures ei selgita väiksemate erinevuste põhjuseid Keskkonnaagentuur, vaid sellega tegeleb Keskkonnaameti järelevalveosakond.¹³

¹³ Kui Keskkonnaamet kontrollib ettevõtet, kelle aruandes olid jäätmete liikumisel erinevused, siis nad küsivad selle põhjust ja paluvad ettevõttel teha aruandes tagasiulatuvalt muudatused.

Umbes 10% ettevõtete puhul kontrollitakse aruande andmete vastavust loa tingimustele

Keskkonnajärelevalve ei suuda suure riskiga tegevusi välja selgitada

Segaolmejäätmed – kodu- majapidamistes tekkinud jäätmed ning oma koostiselt ja omadustelt samalaadsed jäätmed.

Allikas: Eurostat

Tõenäoliselt annab osa ettevõtteid segaolmejäätmete nime all ära muid jäätmeid

49. 2016. aasta auditi koostamise ajal kontrollisid Keskkonnaameti jäätmelubade haldurid üksnes valitud sektorite ettevõtete puhul, kas on deklareeritud selliseid jäätmeliike ja -koguseid, nagu keskkonnanaloas on lubatud. Näiteks kontrolliti rehvide käitlejaid, jäätmekütuse valmistajaid ja metallijäätmete kogujaid. Nüüd on see Keskkonnaameti järelevalveosakonna ülesanne, kes kontrollib üksnes osakonna tööplaani valitud ettevõtteid (ca 10% kõikidest aruannete esitajatest).

50. Riigikontroll analüüsis, kuidas toimub tööplaani koostamine ehk kontrollitavate jäätmekäitlejate valik ja millist infot võetakse riskide hindamisel aluseks ning kuidas selgitatakse välja kõige riskantsemad ja suurima mõjuga sektorid, kus võib esineda jäätmete ebaseaduslik käitlemine. Samuti analüüsis Riigikontroll jäätmekäitlejate kontrollimise protokolle kontrollitoimingute sisu hindamiseks.

51. Järelevalve tööplaani objektid valib Keskkonnaameti järelevalveosakond mitmeetapilise protsessi käigus, kus määrav roll on ameti peainspektorite riskihindamisel. Tööplaani koostamisel küsib amet sisendit ka Kliimaministeeriumilt.

52. Peainspektoritele ei ole riskide hindamiseks koostatud eraldi juhist ning Keskkonnaameti sõnul valivad inspektorid objektid enda töökogemuse ja eri allikatest kogutud info alusel. Riskide hindamiseks vajalikud analüüsid teeb peainspektor ise oma oskuste ja kasutada olevate infosüsteemide tehniliste võimaluste piires.

53. Riigikontroll viis läbi andmeanalüüsi, et välja tuua võimalik jäätmekäitluses esinev probleem, mis võiks olla näiteks järelevalve riskide hindamise aluseks. Selleks vaatas Riigikontroll, kui palju tekib ametlikel andmetel ettevõtetes [segaolmejäätmeid](#).

54. Ettevõtetes tekkiv segaolmejäätmete kogus sõltub üldjuhul ettevõtte töötajate arvust ega tohiks eelduste kohaselt¹⁴ ületada keskmist jäätmeteket inimese kohta (373 kg aastas). Seejuures tasub meeles pidada, et põhitegevuse käigus tekkivad muud jäätmed tuleb üle anda segaolmejäätmetest eraldi.

55. Analüüsi käigus kõrvutas Riigikontroll ettevõtete aruandes näidatud segaolmejäätmete jäätmetekke andmed ja ettevõtte töötajate andmed (Maksu- ja Tolliameti andmed) ning arvutas välja jäätmetekke töötaja kohta. Seda võrreldi kogusega, mis peaks ettevõttes tekkima, kui töötajate jäätmetekke võrdub Eesti keskmisega.

56. Ettevõtteid, kelle segaolmejäätmete teke on suurem kui 373 kg inimese kohta, oli sadu. Nendest osa, näiteks majutusasutuste, kinnisvara haldajate puhul on suurem jäätmetekke põhjendatud. Aga on

¹⁴ Riigikontroll eeldas, et inimese olmejäätmete kogus jaguneb kodu ja töökoha vahel. Tööl viibivad inimesed väiksema osa oma nädala tundidest, enamasti ei teki tööl köögijäätmeid, sest inimesed ei valmista süüa jne.

võimalik, et osa ettevõttest annab segaolmejjäätmete nime all ära enda tegevuses tekkinud muid jäätmeid, mis segaolmejjäätmete hulgas ei peaks olema.

Teadmiseks, et

ühes transpordiettevõttes tekkis näiteks töötaja kohta 5,2 tonni segaolmejjäätmeid. Kokkuvõttes tekkis ettevõttes üle 600 tonni rohkem segaolmejjäätmeid, kui võiks eeldada keskmise jäätmetekke alusel.

Jäätmekäitluse

massibilanss – analüüs, millega vaadatakse jäätmekäitluse protsessi sisendite ja lõppsaaduste koguseid, samuti protsessis esinevaid kadusid. Massibilanss on üldjuhul püsiv.

Jäätmekäitlejate kontrolli toimingud ei võimalda veenduda käitluse sisus

57. Juhul kui segaolmejjäätmete hulka visatakse ohtlikke jäätmeid, võib see põhjustada kas keskkonnakahju ja/või rahalist kahju näiteks segaolmejjäätmete käitlejale, kui jäätmekäitleja tehnoloogia ja puhastusseadmed ei ole projekteeritud ohtlike jäätmete käitlemiseks.

58. Samuti moonutab selline tegevus Eesti jäätmetestatistikat. Ettevõtete tegevuse käigus tekkinud jäätmed tuleb eraldi üle anda ja deklareerida ning neid ei loeta olmejjäätmeteks. Kui aga sellised jäätmeid antakse üle segaolmejjäätmetena, siis arvestatakse ka statistikas neid olmejjäätmetena. See muudab ühelt poolt suuremaks olmejjäätmete koguse ning teisalt kahaneb ringlussevõtu osakaal.

59. Järelevalve peaks jäätmekäitlejate kontrolli kavandamisel ja riskide hindamisel arvesse võtma senisest rohkem aspekte, näiteks käitlustoimingute ning ekspordi-impordi vastavust ärilisele loogikale (transpordikulud, käitlustoimingute maksumus). Samuti peaks arvestama jäätmekäitluses kasutatavate protsesside tehnoloogiat (sh **massibilanssi**) ja ettevõtte majandusnäitajaid (käive, toodangu kogus).

60. Jäätmevaldkonna asjatundjate sõnul on klaaspakendite transport kallis, mistõttu ei ole neid majanduslikult tasuv Eestist kaugele vedada. Seega võib eksport ja sellega seotud taaskasutus või ringlussevõtt toimuda näiliselt ja on oht, et tegelikkuses on jäätmed ebaseaduslikult ladestatud.

61. Riigikontroll analüüsis klaaspakendijäätmete ekspordi. Jäätmetestatistika kohaselt eksporditi Eestist 2022. aastal ca 8000 tonni klaaspakendeid, sh 4800 tonni Leetu, 1600 tonni Poola ja 1400 tonni Venemaale.

62. Et hinnata ekspordiga kaasnevaid riske, tuleb koguda infot näiteks transpordikulude, toorme väärtuse, käitluskulude jm kohta. Lisaks oleks vaja küsida teiste riikide ametiasutustelt infot partnerettevõtete käitluse kohta.

63. Lisaks riskide hindamisele vaatas Riigikontroll ka seda, kui põhjalikku järelevalvet tehakse praegu jäätmekäitlejate üle ja kas selle käigus kontrollitakse esitatud andmete õigsust. Selleks vaatas Riigikontroll Keskkonnaameti objekti kontrollimise andmekogus (OKAS) viie plastijäätmete taaskasutaja kontrollimise protokolle. Ilmnes, et viis, kuidas kontrolle tehakse, ei anna kindlust, et jäätmed on nii käideldud, nagu väidetakse.

64. Valdavalt on kontrollide puhul tegemist lihtsamini tuvastatavatele nõuetele vastavuse selgitamisega. Näiteks vaadatakse, kas ettevõtte

jäätmearuande andmed vastavad loa tingimustele, kas jäätmete käitlus ja ladustamine toimub keskkonnaloas näidatud asukohas.

Järelevalve käigus ei hinnata andmete vastavust käitlejate tootmisprotsessile

65. Esitatud andmete õigsuse kontroll eeldab üldjuhul aga täiendavaid toiminguid, näiteks asjakohaseid mõõtmisi, arvutusi, kuid viited sellistele tegevustele või (täiendavatele) andmeanalüüsidele puudusid.

66. Näiteks vaatab Keskkonnaamet taaskasutustõendite kontrollimisel, kas tõenditel näidatud kogus vastab aruandes näidatud taaskasutusele. Samas ei selgu, et amet oleks kontrollinud, milline on ettevõtte tootmisprotsess.

67. Tootmisprotsessi hinnates saaks aga kindlaks teha, millises koguses kasutatakse toodetes jäätmetest saadud materjali ja kui palju toodeti taaskasutatud jäätmeid sisaldavaid tooteid. Kontroll võimaldaks veenduda, kas taaskasutatud on ka tegelikult sellises koguses jäätmeid, nagu aruanne ja tõendid näitavad.

68. Olukorra ilmestamiseks võib ette kujutada ettevõtet, kelle toodete valmistamisel on ette nähtud kasutada 25% klaasijäätmeid. Sellise ettevõtte kontrolli käigus tuleks välja selgitada aastane toodangumaht. Selle põhjal saab välja arvutada taaskasutamiseks ettenähtud jäätmete koguse. Saadud tulemust peaks võrdlema ettevõtte jäätmearuandes ja taaskasutustõenditel näidatud taaskasutatud jäätmete kogusega. Kui taaskasutatud jäätmete kogus ületab 25% toodangumahust, on vaja teha põhjalikum kontroll.

Jäätmete sorteerimise andmete kontroll ei ole põhjalik

69. Teine näide seoses kontrollitoimingute pealiskaudsusega puudutab jäätmekäitlejat, kes tegeleb pakendijäätmete sorteerimisega. Ettevõtte kontrollimisel ei ole Keskkonnaamet selgitanud ettevõtte deklareeritud sorteeritud pakendijäätmete koguse ja tekkinud pakendimaterjalide koguste õigsust.

70. Andmete õigsuse hindamiseks tuleks kontrolli käigus selgitada näiteks seda, kas kasutatav sorteerimistehnoloogia võimaldab sorteerida näidatud koguses jäätmeid. Masinatega ja käsitsi sorteerimise tootlikkus on erinev. Lisaks tuleks arvestada, et masinatega sorteerimine võimaldab eristada suuremat hulka pakendimaterjale kui käsitsi sorteerimine.

71. Samuti tuleks selgitada, kas ettevõtte näidatud vastuvõetud pakendijäätmete kogusest on võimalik sellises koguses pakendimaterjale välja võtta, nagu ettevõtte on aruandes näidanud. Näiteks ei ole segapakendijäätmetest üldjuhul võimalik kätte saada 100% materjali.

72. Jäätmeid hulgas on tavapäraselt alati mingi osa muid jäätmeid või on osa pakendeid ringlussevõtuks kasutuskõlbmatud. Esitatud andmete õigsuses veendumiseks tuleks koguda infot näiteks erinevate

sorteerimistehnoloogiate kohta, samuti pakendijäätmete päritolu ja koostise kohta.

Pakendijäätmete taaskasutuse andmete õigsuses pole lihtsasti võimalik veenduda

Teadmiseks, et

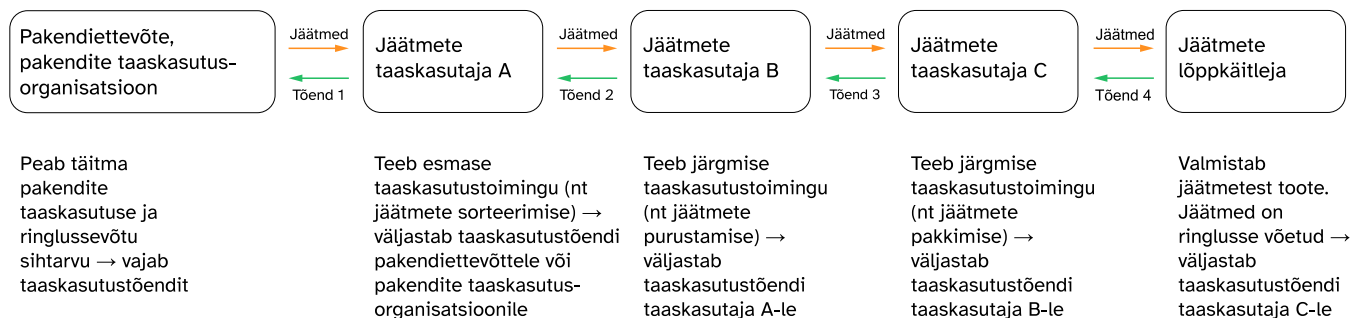
pakendijäätmete taaskasutamistööendeid tuleb esitada ka taaskasutamist ettevalmistavate tegevuste, nt sorteerimise, pressimise, purustamise jm korral. Tegu ei ole siiski taaskasutusega.

73. Nii pakendijäätmete taaskasutamine kui ka ringlussevõtt aitab olulisel määral kaasa üldise olmejjäätmete ringlussevõtu eesmärgi saavutamisele. Selleks on pakendiettevõtetele või pakendite taaskasutusorganisatsioonidele kehtestatud pakendijäätmete taaskasutuse ja ringlussevõtu eesmärgid. Pakendijäätmete käitlejatele (nt sorteerijad, purustajad), taaskasutajatele ja lõppkäitlejatele ei ole eesmärki seatud.

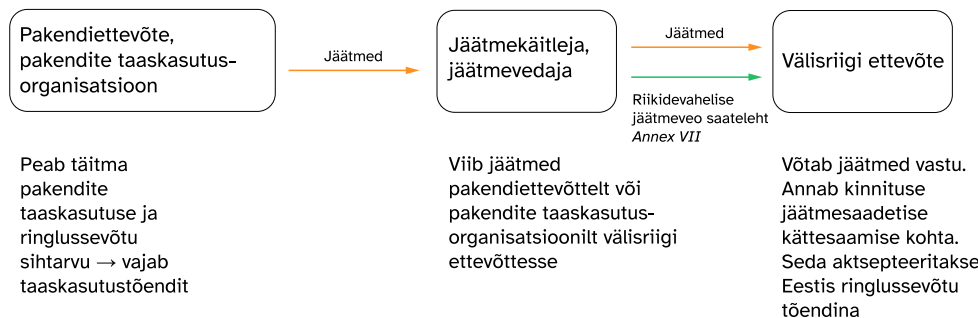
74. Pakendijäätmete eesmärgi täitmise tõendamiseks on tarvitusel taaskasutustõendid. Joonisel 5 on kujutatud pakendijäätmete taaskasutamise tõendamise protsessi.

Joonis 5. Pakendijäätmete taaskasutamise tõendamise protsess

Ringlussevõtt Eestis



Eksport välisriiki



Allikas: Riigikontroll

Riikidevahelise jäätmeveo saateleht – dokument, mis peab olema kaasas nn roheline nimekirja ehk mittekontrollitavate jäätmete saadetisega. See sisaldab Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1013/2006 lisas VII esitatud teavet.

Allikas: Keskkonnaamet

75. Veel 2016. aastal koostasid jäätmekäitlejad pakendiettevõtjatele ja pakendite taaskasutusorganisatsioonidele taaskasutustõendeid paberil, mis muutis keskkonnajärelevalvel raskeks väljastatud tõenditest ülevaate saamise ja nendel näidatud koguste õigsuse kontrollimise (tõenditel esitatud andmete võrdlemise jäätmearuandes näidatud andmetega).

76. 2016. aastal lubas keskkonnaminister vastuseks Riigikontrolli soovitusel, et 2017. aasta lõpuks saab valmis pakendiregistri

Pakendiregistris olevad taaskasutustõendid võimaldavad teha üldise sisuga kontrolle

Ülevaate saamine ettevõtetest, kes pole taaskasutustõendeid esitanud, on töömahukas

Materjalina ringlussevõtuks suunatud pakendijäätmetest on tõenditega katmata ligi 20%

arendusprojekt, millega saab esitada elektroonilise taaskasutustõendi ja seega parandada andmete usaldusväärsust.

77. Praeguseks on taaskasutustõendid viidud pakendiregistri koosseisu, kus on võimalik päringutega saada infot väljastatud tõendite kohta. Registris on toodud tõendite nimekiri, info tõenditel näidatud jäätmete liigi ja koguse ning jäätmekäitleja partnerite kohta. Tänu sellele saavad Keskkonnaameti järelevalveinspektorid teha kõige üldisemaid kontrolle.

78. Näiteks on võimalik vaadata, mis jäätmeid/jäätmematerjale ja mis koguses on jäätmekäitleja aasta jooksul käidelnud ning kes on tema äripartnerid. Samuti annab see võimaluse hinnata, kas tõenditel näidatud pakendijäätmete kogus läheb kokku sama ettevõtte jäätmearuandes näidatud käideldud kogustega.

79. Muudatusele vaatamata ei võimalda pakendiregistri infotehnoloogiline ülesehitus endiselt saada terviklikku ülevaadet pakendijäätmete taaskasutusest ega veenduda tõenditel esitatud andmete õigsuses. Selleks, et pakendijäätmete taaskasutus oleks korrektselt tõendatud, on vaja, et tõendid esitaksid kõik taaskasutuse protsessi osalised (vt joonis 5).

80. Keskkonnaamet tunnistas, et kõik osapooled ei ole esitanud tõendeid, kuid neil puudub teave, mis ettevõtetega on tegemist.

81. Riigikontroll tegi Keskkonnaagentuurile päringu, et teada saada, kui palju ettevõtteid ei ole taaskasutustõendit esitanud ja kui ulatuslik see probleem on.

82. Selgus, et ei pakendiregistri omanikul Keskkonnaagentuuril ega Keskkonnaametil ei ole infosüsteemi tehnilise lahenduse/ülesehituse tõttu võimalik lihtsalt veenduda, millised ettevõtted ei ole tõendeid esitanud. Sellise ülevaate saamine on väga töömahukas, sest see eeldab muu hulgas ettevõtete tegevuse sisu analüüsimist (kas tegu on vaheetapi või lõppkäitlusega).

83. Keskkonnaagentuuri analüüs näitas, et 27% ehk ligi 35 000 tonni pakendijäätmete puhul ei olnud olemas taaskasutustõendit kõigilt protsessi osapooltelt. Enamasti on tõendi jätnud esitamata ahela tagumises osas olevad käitlejad (nt jäätmete lõppkäitleja või tema partner, vt joonis 5). See tähendab, et tõendamata on kas pakendijäätmete lõplik taaskasutus või ka sellele eelnevad toimingud.

84. Keskkonnaagentuur eristas analüüsis pakendijäätmete materjalina ringlussevõttu (uute toodete valmistamise eesmärgil) ja energiakasutust (nt põletamine). Materjalina ringlussevõtu puhul on tõenditega katmata pakendijäätmete kogus 20%, energiakasutamise puhul aga üle 80%.

85. Tõenditega katmata jäätmete puhul võib üks põhjus olla, et ahelas järgmine käitleja on jätnud tõendi esitamata. Teine põhjus võib olla see,

et ahela keskel muudetakse jäätmete koodi. Näiteks keelab seadus põletada liigiti kogutud plastpakendid. Keskkonnaagentuuri sõnul näitavad analüüsi tulemused, et tõenäoliselt muudetakse pakendijäätmete põletamiseks jäätmekoodi.

86. Riigikontroll järeldas, et pakendite taaskasutustõendite esitamine pakendiregistrisse ei ole muutnud järelevalve tegemist pakendite taaskasutuse üle kiiremaks ega lihtsamaks. Endiselt on võimalus, et osa pakendijäätmeid ei ole taaskasutatud või ringlusse võetud.

87. Kliimaministeeriumis on käimas jäätmeandmete haldamise muutmine, mille käigus tahetakse parandada andmete kogumise korraldust. Projekt näeb ette, et kõikide jäätmete vedude korral, kui seda tehakse majandustegevusena, koostatakse elektroonne jäätmete veoseleht.

88. Kliimaministeeriumi sõnul on uues süsteemis võimalik tänast jäätmearuandluse koostamise ja riigile esitamise protsessi lihtsustada ja lahendada mitmed jäätmete andmehaldusega seotud probleemid nii ettevõtete kui riigi vaatest. Uus süsteem peaks ajakava kohaselt rakenduma 2026. aasta alguses.

89. Jäätmeandmete haldamine kavandatud kujul aitab saada parema ülevaate jäätmete tekkimisest ning nende liikumisest. See võimaldab muuta operatiivsemaks järelevalvet ja lihtsustada jäätmearuannete koostamist. Samas ei välista see teadlikku valeandmete esitamist (nt vale jäätmekoodi või koguse deklareerimine).

90. Valitsusasutused ja jäätmekäitlejad on välja toonud andmepõhise aruandluse projekti mõningad riskid. Tõhusaks ja tulemuslikuks arenduseks on oluline aegsasti arvesse võtta eri kasutajate soovid ja kavandada seosed olemasolevate infosüsteemidega (keskkonnaotsuste infosüsteem KOTKAS ja objekti kontrollimise andmekogu OKAS).

91. Jäätmeandmete kvaliteediga seotud probleemid tõi oma põhjalikus analüüsis välja ka Maailmapank. Näiteks halvendab andmete kvaliteeti aruandluse korralduses tehtud muudatus, mille tulemusena kadus andmete esitamise järgne kontroll ja parandamine. Andmete kvaliteeti halvendab see, et omavalitsuste tasandil puudub ühtlustatud jäätmeandmete haldamise süsteem. Maailmapanga sõnul ei ole valitsuse tegevus valdkonna juhtimisel ja muudatuste elluviimisel olnud piisavalt jõuline.

92. Maailmapank esitas jäätmeandmetega seotud probleemide lahendamiseks tegevuskava. Selles toodud soovitused on jagatud kolme etappi. Maailmapank hindas, et poliitilise tahte ja piisava rahalise toetuse korral on võimalik vajalikud tegevused ellu viia 5–10 aastaga.

Jäätmearuandluse muutmine digitaalseks annab paremad võimalused andmete kontrolliks ja järelevalveks

Maailmapanga sõnul on Eesti jäätmeandmete kvaliteediga probleeme

Teadmiseks, et

Eesti valitsus taotles Euroopa Komisjonilt toetust, et teha põhjalik jäätmekäitlus-süsteemi analüüs, et selgitada valdkonna põhiprobleemid ja saada soovitusel. Analüüsi viis läbi Maailmapank aastatel 2020–2021. Tulemused on aluseks Kliimaministeeriumile poliitika kujundamisel.

Maailmapanga soovitusel võiks elektroonsetele veoselehtedele üleminek toimuda teises etapis

93. Maailmapank soovitas esimeses järjekorras tagada peamiste jäätmete väärtusahela etappide (kogumine, lõppkäitlus ja eksport-import) andmete kvaliteet. Tegevused hõlmasid näiteks kohalike jäätmeandmete kogumise probleemidega tegelemist ja keskse jäätmeandmete süsteemi arendamise jätkamist.

94. Maailmapank soovitas panna toimima ka andmete esitamise vastutusahel, et esitataks õigeaks ajaks kvaliteetsed andmed. Viimane tegevus hõlmab näiteks andmete esitamise, kontrollimise ja parandamise nõuete ajakohastamist. Vt täpsemalt Maailmapanga analüüsi dokumendist.¹⁵

95. Pärast andmete kogumiseks vajalike eelduste loomist soovitas Maailmapank teises etapis laiendada andmete kogumist ja esitamist jäätmete vastuvõtjatele (vahelaod) ja jäätmekäitluskohtadele ning nendevahelisele jäätmeveole. Selle raames soovitati ka üleminekut elektroonsetele veoselehtedele. Need aitavad koguda andmeid kogu väärtusahela kohta.

96. Kolmandas etapis tuleks Maailmapanga soovitusel laiendada andmete kogumist jäätmetekitajatele (kodumajapidamised, ettevõtted).

97. Riigikontroll küsis Kliimaministeeriumilt, kas enne elektroonsetele veoselehtedele üleminekut või selle ajal tegeletakse ka Maailmapanga ülejäänud soovitude elluviimisega. Ministeeriumi vastusest ei selgunud, kas nende küsimustega tegeletakse.

98. Seoses jäätmeandmete haldamise muutmisega ja elektroonsete veoselehtede rakendamisega on Riigikontrolli intervjuueeritud osapooled välja toonud riski, et uue süsteemi rakendamine võib takerduda jäätmehooldusega seotud ettevõtete rahalise suutlikkuse taha. Näiteks peaksid elektroonsete veoselehtede kasutamiseks paljud ettevõtted ostma uue raamatupidamis- ja võib-olla ka laoarvestustarkvara või olemasolevat tarkvara uuendama. Kui ettevõtted seda aga ei tee, võib osa andmeid jääda esitamata ja süsteem ei hakka soovitud kujul tööle.

Riigikontrolli järeldus

99. Riigikontroll järeldas, et Keskkonnaameti järelevalve praeguse töökorralduse puhul sõltuvad riskide hindamise tulemused liiga palju konkreetse peainspektori otsustest ja oskustest. Senisest enam tuleks riskide hindamisel teha erinevaid andmeanalüüse, et riskihinnanguid valideerida ja andmepõhiselt tuvastada riske, mida kaasuspõhise lähenemisega ei ole lihtne leida. Liiga vähe võetakse riskide hindamisel arvesse jäätmekäitluse protsessi üksikasju ja jäätmekäitlusega seotud majanduslikke tegureid.

¹⁵ Eesti tahkete jäätme käitlemise süsteemiga seotud poliitikasoovitused ja tegevuskava, Maailmapank, 2021 (ptk 3.3).

100. Riigikontrolli soovitused Keskkonnaameti peadirektorile:

- muuta jäätmearuannete kontroll põhjalikumaks ja tagada selleks vajalik infotehnoloogiline tugi, näiteks luua võimalus aruannete andmete ja keskkonnaloa tingimuste automaatseks võrdlemiseks. Samuti luua võimalus taaskasutustõendite lihtsamaks analüüsimiseks, näiteks puuduvate tõendite väljaselgitamiseks;
- muuta järelevalve kavandamine senisest süsteemsemaks, näiteks täpsustada järelevalve juhendites, kuidas selgitada suurima riskiga ettevõtteid ja tegevusi, sh kuidas arvestada järelevalve kavandamisel majandusnäitajaid, jäätmekäitluse majandusliku tasuvuse aspekte ja käitlusprotsessi massibilanssi;
- veenduda jäätmekäitlejate esitatud andmete õigsuses ja tuvastada andmetes esinevad ebakõlad. Selleks tuleb kontrollimisel analüüsida näiteks ettevõtte majandustegevuse näitajaid ja tööprotsessi, sh jäätmete massibilansi koostamist, kontrollida Eestist välja viidavate jäätmete käitlust, kasutades teiste riikide ametiasutuste abi.

Keskkonnaameti peadirektori vastus: Kliimaministeeriumi eestvedamisel on Keskkonnaamet koostöös Keskkonnaagentuuriga osalemas jäätmeandmete haldamise probleemide lahendamiseks reaalamajanduse (RTE) andmepõhise aruandluse projektis. Projekti väljundina on muu hulgas kavandada 2025. aasta lõpuks järelevalve töölaud, mis võimaldab muuta jäätmeandmete kontrolle põhjalikumaks, sh luuakse esitatud andmete ja keskkonnakaitseloa tingimuste automaatne võrdlus. Samuti on Keskkonnaamet valmis panustama Keskkonnaagentuuri pakendiregistri infotehnoloogilise ülesehituse ning infosüsteemide tehniliste lahenduste arendusse.

Järelevalve senisest süsteemsemaks ja riskipõhisemaks muutmiseks on Keskkonnametil töös valdkondlike riskihindamise mudelite välja-töötamine. Jäätmevaldkonna riskihindamise mudeli valmimise eeldatav tähtaeg on 2025. aastal.

Keskkonnaamet arvestab RTE-projekti raames loodava järelevalve töölaua loomisel, riskihindamise mudeli väljatöötamisel ning juhendite täpsustamisel Riigikontrolli antud soovitustega.

Pakendite taaskasutusorganisatsioonid ei järgi laiendatud tootjavastutuse kohustust

101. Olmejäätmete teket ja käitlust puudutavate usaldusväärsete andmete tagamisel on oluline roll pakendite taaskasutus-organisatsioonidel ja pakendiettevõtetel. Pakendijäätmed moodustavad ligi 40% tekkivatest olmejäätmetest.

Pakendite taaskasutusorganisatsioonide esitatavates andmetes on puudusi

Järelevalve pakendite taaskasutusorganisatsioonide üle ei ole põhjalik

Laiendatud tootjavastutus – saastaja-maksab-põhimõtte laiendus, mille kohaselt tootja vastutab toote eest alates selle valmistamisest ja/või turule laskmisest kuni selle jäätmeteks muutumiseni ja lõpuks kuni selleni, et jäätmed lakkavad olemast jäätmed.

Allikas: Kliimaministeerium

Pakendite taaskasutusorganisatsioonid ei järgi laiendatud tootjavastutuse põhimõtet

102. Taaskasutusorganisatsioonide töökorraldusega ja andmete kvaliteediga seotud probleemidele on palju tähelepanu pööranud Maailmapank, kes on olukorra parandamiseks esitanud mitmeid soovitusi. Kliimaministeerium ei ole jäätmereformi väljatöötamise kavatsuses taaskasutusorganisatsioonidele tähelepanu pööranud.

103. Näiteks juhtis Maailmapank tähelepanu taaskasutusorganisatsioonide esitatud andmete kvaliteedile. Maailmapanga hinnangul ei anna taaskasutusorganisatsioonide aastaaruanded infot liigiti kogumise ja sortimise ning eesmärkide saavutamise kohta. Samuti esineb puudusi aruandlussüsteemi esitatud pakendite ringlussevõtu andmetes.

104. Maailmapank soovitas pakendite taaskasutusorganisatsioonide süsteemi muutmiseks tagada dokumentaalsed tõendid iga jäätmeliigiga tehtud toimingu kohta. Samuti soovitas Maailmapank suurendada andmete esitamises läbipaistvust.

105. Seni on puudunud info selle kohta, kuidas on organisatsioonidel liigiti kogumine ja sorteerimine korraldatud, kuidas seda rakendatakse ning kuidas on taaskasutuse ja ringlussevõtu eesmärgid saavutatud. Vaja on eraldi andmeid liigiti kogutud jäätmete koguste kohta omavalitsuste, jäätmeliikide ja kogumiskanalite (nt avalikud konteinerid, tekkekoha lähedal kogumine) alusel.

106. Riigikontroll analüüsis ühe pakendite taaskasutusorganisatsiooni kontrolli materjale ja nendest selgus, et ka taaskasutusorganisatsioonide järelevalve on pealiskaudne. Nende organisatsioonide esitatavate andmete õigsuses veendumine tagab pakendijäätmete andmete suurema usaldusväärsuse. Samuti aitab põhjalik järelevalve vähendada rikkumisi, mille puhul näidatakse aruannetes jäätmete ringlussevõttu, kuid selle asemel valitakse soodsam käitluslahendus.

107. Pakendite taaskasutustõenditega seotud probleeme aitaks lahendada see, kui taaskasutusorganisatsioonid hakkaksid jälgima, et kõik osapooled kuni jäätmete lõppkäitlejani on esitanud taaskasutustõendi. Selline käitumine vastab Euroopa Liidu direktiivis toodud **laiendatud tootjavastutuse** põhimõttele.

108. Lisaks pakendijäätmete kokkukogumisele ja jäätmekäitlejale üleandmisele peab pakendi tootja (või taaskasutusorganisatsioon) teadma, kuidas käitleb jäätmeid jäätmekäitleja, kellele ta jäätmed üle annab, ja mida ta nendega edasi teeb.

109. Nagu eespool p-s 84 kirjeldatud, on märkimisväärne hulk pakendijäätmete käitlejaid jätnud esitamata vajaliku taaskasutustõendi. See näitab, et pakendite taaskasutusorganisatsioonid ei järgi neile pandud laiendatud tootjavastutuse põhimõtet, sest nad ei tea ega vastuta pakendite käitluse eest.

110. Kliimaministeeriumi avalikustatud jäätmereformi väljatöötamise kavatsuses ei ole pakendite taaskasutusorganisatsioonide tegevuse muutmise kohta praegu ühtegi ettepanekut. Euroopa Liidu direktiivi kohaselt on neil laiendatud tootjavastutus, mis tähendab vastutust alates pakendite kokkukogumisest kuni nende lõppkäitluseni, ehk taaskasutusorganisatsioonidel on vastutus kontrollida ka esitatud andmete õigsust.

111. Riigikontrolli soovitus kliimaministrile: analüüsida täiendavalt pakendite taaskasutusorganisatsioonide toimimist ja Maailmapanga analüüsis toodud soovitusi. Samuti hinnata nende organisatsioonide tegevuse vastavust Euroopa Liidu direktiivi eesmärkidele. Leitud puudustele tuleks välja töötada lahendused ja esitada need seaduseelnõuna (nt jäätmereformi väljatöötamiskava raames).

Kliimaministri vastus: Jäätmereformis keskendutakse muu hulgas pakendite ja pakendijäätmetega soetud teemadele, sh ka pakendijäätmete tekkekohalt kogumisele üleminekule. Kavandatavate muudatuste elluviimiseks peavad taaskasutusorganisatsioonid tegema mitmeid muudatusi oma tegevuses, milles arvestatakse Maailmapanga soovitusi. Taaskasutusorganisatsioonide toimimist puudutavad muudatused kirjeldatakse detailsemalt ära jäätmereformi seadusemuudatuste eelnõus. Peame mõistlikuks peale jäätmereformi suuremahulisi muudatusi teostada järelanalüüs ja selle käigus teha vajadusel ettepanekuid seadusloome täiendavaks muutmiseks.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal kliimaministrile ja Keskkonnaameti peadirektorile mitmeid soovitusi. Minister ja Keskkonnaameti peadirektor saatsid oma vastuse Riigikontrolli soovitustele 11.06.2024.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Keskkonnaameti peadirektor: Peame oluliseks välja tuua aruandes olevad faktead ning arvamuse probleemidest.

- Punkt 56 küljemärkuses on toodud näide, mille kohaselt tekitas transpordiettevõtte töötaja kohta 5,2 tonni segaolmejjätmeid ning seetõttu tekkis ettevõttes eeldatavast kogusest kokku üle 600 tonni rohkem segaolmejjätmeid. Keskkonnaameti hinnangul on näites toodud juhtumil transpordiettevõtte eksinud andmete sisestamisel. Transpordiettevõtte peab oma jäätmearuandes näitama, et sai jäätmed teistelt isikutelt, mitte sisestama vedamiseks vastu võetud koguseid jäätmete tekkena. Sellist andmekvaliteedi kontrolli teeb Keskkonnaagentuur.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll on nõus, et vastutus õigete andmete esitamise eest lasub eelkõige andmeid esitaval ettevõttel. See ei välista aga järelevalveasutuse kohustust kontrollida andmeid.

Keskkonnaameti peadirektor:

- Punktis 58 Keskkonnaamet nõustub, et erinevate tootmisjätmete üleandmine segaolmejjätmetena moonutab statistikat ning ei ole korrektne. Kuna kohaliku omavalitsuse üksus korraldab jäätmete liigiti kogumist, et võimaldada nende korduskasutuseks ettevalmistamist, ringlussevõttu või muud taaskasutamist võimalikult suures ulatuses, siis tuleks Keskkonnaameti hinnangul probleemi esmalt lahendada läbi (korraldatud) jäätmeveo. Kohalik omavalitsus peaks korraldatud jäätmeveoga liitunud tööstusettevõtetele selgelt kommunikeerima, et tegemist on segaolmejjätmete veo teenusega ning tööstusjätmed tuleb liigiti koguda ja vedada olmejjätmetest eraldi. Samuti on jäätmevedaja kohustatud veenduma, et konteineris on õiged jäätmed. Näiteks ei tühjendata biolagunevate jäätmete konteinerit kui see sisaldab pakendeid või segaolmejjätmeid. Sama nõuet peaksid vedajad rakendama ka segaolmejjätmete puhul, ehk kui konteiner sisaldab tööstusjätmeid, siis ei tühjendataks seda segaolmejjätmete kogumisringiga. Konteinerite sisu osas saab lisaks jäätmevedajale teha järelevalvet ka kohaliku omavalitsuse üksus, kelle ülesandeks on teostada oma haldusterritooriumil pidevat järelevalvet jäätmehoolduseeskirja täitmise üle.
- Punkt 47 joonisel nr 4 on ebatäpsused.
 - Ettevõtete jäätmearuannete kontrolli märkuses * on ekslikult 25% asemel kirjas 250.
 - Täpsustame ettevõtete jäätmearuannete kontrolli märkust **. Andmete korrektsuse (trükivead, ühikuvead jms) kontroll on vajalik ka pärast seda kui aruandeid hakati sisestama infosüsteemi KOTKAS. Ka KOTKAS infosüsteemi sisestamisel võib esineda vigu, nt aetakse segamini kilogrammid ja tonnid. Andmete korrektsuse kontrolli teeb alates 2022. aastast Keskkonnaagentuur.
- Punkt 74 joonisel 5 „Pakendijätmete taaskasutamise tõendamise protsess” toodud skeem ekspordi kohta on eksitav – justkui koostataks kaks lisa VII saatedokument. Saatedokument lisa VII koostatakse vaid jäätmesaadetisele, mis liigub teise riiki. Siseriiklikke liikumisi lisa VII saatedokumendiga ei kajastata.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll on Keskkonnaameti peadirektori vastuste põhjal muutnud aruande teksti.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
Jäätmetekke vältimise tegevused ja eesmärgid ning mõõdikud Kokkuvõttes toodud soovitus kliimaministrile: töötada erinevate jäätmeliikide kaupa välja jäätmetekke vältimise eesmärgid ning mõõdikud nende saavutamise hindamiseks. Jäätmetekke vältimise tegevused peavad olema üksikasjalikud, oluline on iga tegevuse puhul täpselt kindlaks määrata, mis allikatest ja millises summas tegevust rahastatakse.	Kliimaministri vastus: Kliimaministri poolt 2023. aasta lõpus kinnitatud „Riigi jäätmekava 2023–2028” ja selle lisana kinnitatud rakenduskava seab selged eesmärgid ja mõõdikud jäätmeliikide kaupa. Eraldi on jäätmekavas strateegiline eesmärk ja peatükk „Kestlik ja teadlik tootmine ja tarbimine ning jäätmetekke vältimine ja korduskasutuse edendamine”, kus on välja toodud eesmärgid ja mõõdikud eri jäätmeliikide kohta, sh näiteks pakendijätmete, ohtlike jäätmete ja ehitus- ja lammutusjätmete kohta. Mittenumbiline eesmärk on toodud ka olmejjätmete tekke vähendamisele. Eraldi on välja toodud toidujätmete tekke vältimise kava ja tegelemine prügistamise, sh mereprügi

	vähendamiseks. Rakenduskaval on selged vastutajad ja kaas-täitjad. Tegevuste elluviimiseks planeerime kasutada struktuuri-vahendeid 111 miljonit eurot, millest 10 miljonit on otseselt suunatud jäätmetekke vältimisele ja vähendamisele fookusega toidujäätmetel ja pakenditel ning sellele lisandub ettevõtjate, kohalike omavalitsuste ja mittetulundusühingute oma-finantseering. Lisaks ELi struktuurivahendite toimub valdkonna rahastamine ka SA Keskkonnainvesteeringute Keskuse keskkonna-programmist ja riigieelarvest. Kaalume täiendavate mõõdikute lisamise vajadust, sh analüüsime täiendavate mõõdikute sätes-tamist Elukeskkonna ja ringmajanduse programmi 2025–2028. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli hinnangul ei ole rakenduskavas olevad mõõdikud ja eesmärgid siiski piisavalt selged. Näiteks kasutatakse praegu inimeste jäätmetekke mõõdikuna näitajat, millest olmejäätmete kogus moodustab alla kümnendiku. Sel juhul on võimalik saavutada soovitud sihttase nii, et olmejäätmete kogus ei vähene. Veel olulisem on välja töötada üksikasjalikud jäätmetekke vältimise tegevused ning tuua välja nende tegevuste maksumus ja rahastamisallikas. Ilma konkreetsete tegevusteta ei ole võimalik seatud eesmäärke saavutada.
Selgem vastutuse jagunemine omavalitsuste ja riigi vahel 29. Soovitus kliimaministrile: - leida koostöös omavalitsustega jäätmetasu tingimuste kohta lahendus, mis tagab nii riigi kui ka omavalitsuste tegevustele ja investeeringutele piisava rahastuse ning arvestab Eesti inimeste võimalustega teenuse eest tasuda; - tagada, et omavalitsustel oleksid jäätmehoolduse korraldamiseks, sh liigiti kogumise edendamiseks, vajalikud andmed jäätmetekke kohta. Selleks selgitada koos omavalitsustega välja jäätmeandmete haldamise muutmise vajadused ja pakkuda välja nende andmete kogumise tehnilised lahendused. (p-d 18–27)	Kliimaministri vastus: Kliimaministeeriumi poolt väljatöötatav jäätmereformi eelnõu näeb ette võimaluse kohalikel omavalitsustel koguda jäätmevaldajatelt „saastaja maksab“ põhimõttel jäätmetasu. Jäätmetasu annaks omavalitsustele võimaluse jäätmehoolduse arendamiseks, sh jäätmehooldusega seotud vajalike investeeringute tegemiseks. Eelnõu väljatöötamisse kaasatakse omavalitsuste esindajad. Jäätmereformi käigus arvestatakse sellega, et jäätmehooldusega seotud kulu jääks Eesti inimestele jõukohaseks. Jäätmeandmete korraldamiseks pakub kohalikele omavalitsustele tuge Keskkonnaagentuur. Käimasoleva jäätmeandmete digitali-seerimise projekti tulemusena on alates 2026. aastast planeeritud üle minna reaalaajalähedastele jäätmeandmetele, mis võimaldab senisest paremini koguda ja analüüsida jäätmetekke andmeid omavalitsuste kaupa. Keskkonnaagentuur töötab välja ka kohalikke omavalitsusi abistava mudeli jäätmetaristu planeerimiseks.
Jäätmetekke vältimine 42. Soovitus kliimaministrile: - leppida kokku koostöös osapooltega (nt omavalitsused, ettevõtted) eri jäätmeliikide tekke vältimiseks konkreetsemad tegevused, sh näha ette tegevuste elluviimiseks vajalik rahastus, selle allikad ja mahud; - töötada välja jäätmetekke vältimise mõõdikud jäätmeliikide kaupa; - selgitada välja omavalitsuste vajadused ja võimalused jäätmetekke vältimise tegevuste rakendamiseks. (p-d 30–39)	Kliimaministri vastus: Kliimaminister tunnustab Riigikontrolli arvamust, milles kinnitatakse, et jäätmetekke vähendamise üks olulisi meetmeid on pakendiaktsiisi tõhusam rakendamine. Jäätmereformis nähakse ühe võimalusena jäätmetekke vähendamisel pakendiaktsiisiga seotud muudatusi. Mis puudutab kohalikke omavalitsusi, siis jäätmeseaduse § 43 lõigete 5 ja 6 kohaselt ajakohastatakse kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmekava vajaduse korral aasta jooksul valdkonna arengukava või kohaliku omavalitsuse üksuse arengukava kinnitamisest arvates. See tähendab, et kohalik omavalitsus peab jälgima, et nende tegevused KOVi jäätmekavas, sh jäätmetekke vältimise tegevused, toetaksid ka riigi jäätmekava eesmäärke. Kohalikel omavalitsustel on jäätmetekke vähendamise tegevusteks võimalik toetust taotleda struktuurivahenditest.

	Riigikontrolli kommentaar: Kliimaministeerium ei ole vastuses puudutanud, kas ja milliseid samme on kavas astuda üksikasjalike jäätmetekke vältimise tegevuste väljatöötamiseks. Tulemuslike tegevuste loomiseks ei piisa lootmisest osapoolte aktiivsusele, sh toetuste taotlemisele, vaid Kliimaministeerium peab ise omavalitsusi ja ettevõtteid kaasama. Vastuses viidatud jäätmeseaduse § 43 lõige 5 ja 6 ei ole soovituse kontekstis asjakohased. Kui riigi jäätmekava rakenduskava tegevused jäävad üldise sisuga, siis võivad omavalitsuste jäätmekavad jääda samuti üldisele asemele või kavandatakse tegevusi, mille mõju jäätmetekke vältimisele ja vähendamisele on väike. Kui ministeerium ei jäta raha leidmist osapoolte ülesandeks, vaid arutab omavalitsuste ja ettevõtetega vajalikke tegevusi ise ning lepib kokku rahastusallikates, siis on ministeeriumil ka hoovad, millega tegevuste elluviimist suunata ja jõustada.
Jäätmeandmete ja jäätmekäitlejate kontroll 100. Soovitus Keskkonnaameti peadirektorile: • muuta jäätmearuannete kontroll põhjalikumaks ja tagada selleks vajalik infotehnoloogiline tugi, näiteks luua võimalus aruannete andmete ja keskkonnanaloo tingimuste automaatseks võrdlemiseks. Samuti luua võimalus taaskasutustõendite lihtsamaks analüüsimiseks, näiteks puuduvate tõendite väljaselgitamiseks; • muuta järelevalve kavandamine senisest süsteemsemaks, näiteks täpsustada järelevalve juhendites, kuidas selgitada suurima riskiga ettevõtteid ja tegevusi, sh kuidas arvestada järelevalve kavandamisel majandusnäitajaid, jäätmekäitluse majandusliku tasuvuse aspekte ja käitlusprotsessi massibilanssi; • veenduda jäätmekäitlejate esitatud andmete õigsuses ja tuvastada andmetes esinevad ebakõlad. Selleks tuleb kontrollimisel analüüsida näiteks ettevõtte majandustegevuse näitajaid ja tööprotsessi, sh jäätmete massibilansi koostamist, kontrollida Eestist välja viidavate jäätmete käitlust, kasutades teiste riikide ametiasutuste abi. (p-d 43-98)	Keskkonnaameti peadirektori vastus: Kliimaministeeriumi eestvedamisel on Keskkonnaamet koostöös Keskkonnaagentuuriga osalemas jäätmeandmete haldamise probleemide lahendamiseks reaalamajanduse (RTE) andmepõhise aruandluse projektis. Projekti väljundina on muu hulgas kavas arendada 2025. aasta lõpuks järelevalve töölaud, mis võimaldab muuta jäätmeandmete kontrolle põhjalikumaks, sh luuakse esitatud andmete ja keskkonnakaitseloo tingimuste automaatne võrdlus. Samuti on Keskkonnaamet valmis panustama Keskkonnaagentuuri pakendiregistri infotehnoloogilise ülesehituse ning infosüsteemide tehniliste lahenduste arendusse. Järelevalve senisest süsteemsemaks ja riskipõhisemaks muutmiseks on Keskkonnaametil töös valdkondlike riskihindamise mudelite väljatöötamine. Jäätmevaldkonna riskihindamise mudeli valmimise eeldatav tähtaeg on 2025. aastal. Keskkonnaamet arvestab RTE-projekti raames loodava järelevalve töölauda loomisel, riskihindamise mudeli väljatöötamisel ning juhendite täpsustamisel Riigikontrolli antud soovitustega.
Pakendite taaskasutusorganisatsioonide tegevus 111. Soovitus kliimaministrile: analüüsida täiendavalt pakendite taaskasutusorganisatsioonide toimimist ja Maailmapanga analüüsis toodud soovitusi. Samuti hinnata nende organisatsioonide tegevuse vastavust Euroopa Liidu direktiivi eesmärkidele. Leitud puudustele tuleks välja töötada lahendused ja esitada need seaduseelnõuna (nt jäätmereformi väljatöötamiskava raames). (p-d 101-110)	Kliimaministri vastus: Jäätmereformis keskendutakse muu hulgas pakendite ja pakendijäätmetega soetud teemadele, sh ka pakendijäätmete tekkekohalt kogumisele üleminekule. Kavandatavate muudatuste elluviimiseks peavad taaskasutusorganisatsioonid tegema mitmeid muudatusi oma tegevuses, milles arvestatakse Maailmapanga soovitusi. Taaskasutusorganisatsioonide toimimist puudutavad muudatused kirjeldatakse detailsemalt ära jäätmereformi seadusemuudatuste eelnõus. Peame mõistlikuks peale jäätmereformi suuremahulisi muudatusi teostada järelanalüüs ja selle käigus teha vajadusel ettepanekuid seadusloome täiendamaks muutmiseks.

Auditi iseloomustus

Auditi seos ÜRO säästva arengu eesmärkidega:



Auditi eesmärk

Selgitada, mida on Kliimaministeerium teinud olmejäätmete ringlussevõtu parandamiseks (alates 2016. aastast) ning kas ja kuidas on Kliimaministeerium, Keskkonnaamet ja Keskkonnaagentuur viimase 8 aasta jooksul lahendatud olmejäätmete tekke vältimise ning ringlussevõtuga seotud probleeme, mille kohta tegi Riigikontroll soovitusel 2016. aasta auditis.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Kliimaministeerium on algatanud õigusaktide muutmise, millega on kindlaks määratud riigi ja oma-valitsuste vastutuse jagunemine jäätmete taaskasutamise ja ringlussevõtu eesmärkide täitmise eest. Samuti on omavalitsustele antud võimalused tagada nendele pandud ringlussevõtu eesmärgi täitmine.

Kliimaministeerium on algatanud jäätmetekke vältimise programmi ülevaatamise ja täiendamise, mis aitab vähendada jäätmeteket, on täpsustanud jäätmetekke vältimise tegevuste vastutajad ning kindlaks määranud mõõdikud, mille abil hinnata programmi täitmise edukust.

Keskkonnaamet kontrollib põhjalikult jäätmekäitlejate esitatud jäätmeandmeid ning teeb sisulist järelevalvet jäätmekäitlejate, sh pakendite tootjavastutusorganisatsioonide tegevuse üle, mis tagab usaldusväärsed andmed ja jäätmeseaduse nõuete täitmise.

Kliimaministeeriumil on loodud töökorraldus (nt riiklik taaskasutustõendite register), mis võimaldab saada usaldusväärsed andmed pakendite turule toomise ja pakendijäätmete ringlussevõtu kohta.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditeeritud asutused olid Kliimaministeerium¹⁶, Keskkonnaamet ja Keskkonnaagentuur.

Audit keskendus olmejäätmete jäätmetekke vältimise ja olmejäätmete taaskasutuse ning ringlussevõtu edendamisele seotud soovitusete täitmisele.

Tabel 1. Auditi käigus intervjueritud isikud ja isikud, kellelt infot küsiti

Asutus	Nimi
Kliimaministeerium	Sigrid Soomlais Katrín Koppel Alar Valdmann
Keskkonnaamet	Helen Akenpärge Allar Leppind Jekaterina Kärme

¹⁶ 2023. aasta 1. juulil liitusid Keskkonnaministeerium ning osa Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist ning selle tulemusel moodustati Kliimaministeerium.

	Kaidi Kattai Aile Kureoja Margit Martinson
Keskkonnaagentuur	Monika Kont Anneli Averin Jan-Markus Raudsik Liis Rohtmets
Tallinna Linnavalitsus	Lüüti Junti Eliis Kuus
MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskus	Rait Pihelgas Kristo Rossman
OÜ Neular	Ilo Rannu
OÜ WeeRec	Hans Talgre
	Harri Moora, jäätmemajanduse ekspert Margus Vetsa, jäätmemajanduse ekspert

Auditi käigus vaadati järgmiseid dokumente:

- riigi jäätmekava 2023–2028;
- jäätmeseaduse, pakendiseaduse ja teiste seaduste muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsus;
- Maailmapanga tervikanalüüs;
- Euroopa Komisjoni varajase hoiatuse aruanne
- jäätmekäitlejate kontrollimise protokollid Keskkonnaameti objekti kontrollimise andmebaasist;
- keskkonnaportaali riikliku jäätimestatistika tegevuskohapõhised andmed.

Auditi lõpetamise aeg: auditi toimingud lõpetati 10.05.2024.

Auditi meeskond: auditijuht Silver Jakobson, audiitor Alar Jürgenson.

Kontaktandmed

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

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

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 80126.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid jäätmete valdkonnas

10.03.2021 – Olmejäätmete hulgas olevate biojäätmete ringlussevõtt

13.12.2016 – Riigi ja kohalike omavalitsuste tegevus olmejäätmete kogumisel ja taaskasutusse suunamisel

06.12.2010 – Pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise tulemuslikkus

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