

Jäätmeseaduse, pakendiseaduse ja teiste seaduste muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsus

SISUKORD

1	PROBLEEM, SIHTRÜHM JA EESMÄRK	2
1.1	PROBLEEM: OLMEJÄÄTMETE MADAL RINGLUSSEVÕTT	2
1.2	SIHTRÜHM.....	5
1.3	EESMÄRK JA SAAVUTATAVA OLUKORRA KIRJELDUS.....	5
2	HETKEOLUKORD, UURINGUD JA ANALÜÜSID.....	6
2.1	KEHTIV REGULATSIOON, SEOTUD STRATEEGIAD JA ARENGUKAVAD.....	6
2.2	TEHTUD UURINGUD.....	8
2.3	KAASATUD OSAPOOLED	8
3	VÕIMALIKUD MITTEREGULATIIVSED LAHENDUSED	9
4	VÕIMALIKUD REGULATIIVSED LAHENDUSED.....	10
4.1	KOHALIKU OMAVALITSUSE VASTUTUSE MÄÄRAMINE, JÄÄTMEHOOLDUSE RAHASTAMISE MUUTMINE JA JÄÄTMETE LIIGITI KOGUMIST MOTIVEERIV TEENUSTE HINNASTAMINE.....	11
4.1.1	<i>Omavalitsustele sihtarvu kehtestamine</i>	12
4.1.2	<i>Omavalitsuse jäätmehoolduse rahastamiseks täiendava võimaluse loomine.....</i>	18
	Omavalitsusele suunatud muudatuste mõjud	20
4.2	OLMEJÄÄTMETE HULKA KUULUVATE PAKENDIJÄÄTMETE KOGUMINE, KOGUMISE SIHTARV JA PAKENDITELE RAKENDATAV TASU	23
4.2.1	<i>Pakendijäätmete tekkekohalt kogumine</i>	24
	Pakendijäätmete tekkekohalt kogumise mõjud	25
4.2.2	<i>Müügipakenditele sihtmäära kehtestamine</i>	27
4.2.3	<i>Pakendi ja pakendijäätmete maksustamine.....</i>	27
	Pakendiaktsiisi mõjud.....	29
	Pakendijäätmete aktsiisi mõjud.....	31
	Pakendiaktsiisi ja pakendijäätmete aktsiisi mõjud riigiasutustele	31
4.3	JÄÄTMETE RINGLUSSEVÕTTU MOTIVEERIVAD TASUSÜSTEEMID	31
4.3.1	<i>Saastetasu tõus jäätmete kõrvaldamisel.....</i>	31
	Tavajäätmete ladestustasu tõstmise mõjud	32
4.3.2	<i>Jäätmete põletamise maksustamine.....</i>	33
	Jäätmete põletamise maksustamise mõjud.....	34
4.4	JÄÄTMEANDMISE DIGITALISEERIMINE JA JÄÄTMEANDMETE AVALIKUSTAMINE.....	35
4.4.1	<i>Digitaaalsed saatekirjad ja andmepõhine aruandlus.....</i>	35
4.4.2	<i>Jäätmearuannetes esitatud andmete senisest suuremal määral avalikustamine</i>	37
	Jäätmeandmete digitaliseerimise ja avalikustamise mõjud	37
5	EDASINE TEGEVUSKAVA JA KAASAMINE	39

1 Probleem, sihtrühm ja eesmärk

Käesolev väljatöötamiskavatsus (edaspidi *VTK*) on koostatud eesmärgiga parandada olmejäätmete ringlussevõttu, keskendudes eeskätt olmejäätmete liigiti kogumise võimaluste ja motivatsiooni parandamisele. Väljatöötamiskavatsuses keskendutakse nii liigiti kogumise korraldamise regulatsiooni tõhustamisele, aga ka ringlussevõtu edendamisele. Muudatusettepanekud puudutavad peamiselt jäätmetekitajaid, kohalikke omavalitsusi (edaspidi ka *KOV*), pakendiettevõtjaid, taaskasutusorganisatsioone (edaspidi *TKO*), jäätmevedajaid ja -käitlejaid, samuti erinevaid riigiasutusi. Lisaks väljatöötamiskavatsusele töötatakse paralleelselt välja liigiti kogumise paremaks korraldamiseks ja ringlussevõtu edendamiseks toetusmeetmeid, mida rahastatakse EL vahenditest. Meetmed on plaanitud avada SA Keskkonnainvesteeringute Keskuse (edaspidi *SA KIK*) kaudu juba 2024. aastal ja on mõeldud toetavateks tegevusteks reformi elluviimisel. Valdavalt tuginetakse väljatöötamiskavatsuses Maailmapanga poolt 2021.a sügisel valminud Eesti jäätmevaldkonna tervikanalüüsile¹ ning teiste EL liikmesriikide praktikale.

Muudatuste eesmärk on eraldada prügi kasutatud, kuid väärtuslikest materjalidest ning muuta teenused neile, kes on valmis jäätmeid liigiti koguma, mugavamaks, lihtsamaks ja paremaks. Sadu tuhandeid tonne segaolmejäätmetes sisalduvast materjalist on tegelikult võimalik uuesti kasutusele võtta. Seega läbi senise jäätme põletuse ja prügilas ladestamise läheb suur osa materjali raisku ning saastab loodust ja elukeskkonda.

VTK-s välja pakutud muudatustega kasvab ringlusse võetava materjali maht, mis loob eeldused uute tööstuste ja investeeringute tekkeks. Elanike jaoks muudavad kavandatud muudatused jäätmete liigiti kogumise mugavamaks ja lihtsamaks. Mitmeid jäätmeliike saab edaspidi ära anda kodule lähemal.

VTK muudatused on suunatud olulistele ringmajanduse etappidele:

- pakendiaktsiisi muutmise suunatakse tootjad turule laskma vähem ja paremini ringlusse võetavaid pakendeid;
- tekkinud jäätmete liigiti kogumise suurendamiseks seatakse omavalitsustele konkreetne sihtarv ning selle saavutamiseks võimaldatakse jäätmetasu küsimist; pakendijäätmete kogumisel minnakse suuresti üle tekkekohalt kogumisele;
- kokku kogutud jäätmete käitlemisel luuakse eelis ringlussevõtule, selleks tõstetakse jäätmete ladestustasu ja kehtestatakse põletustasu ning liidetakse jäätme põletus EL-i heitmekaubandussüsteemiga.

Kõigi nende etappide edukal korraldamisel on vajalik usaldusväärsete, kvaliteetsete ja ajakohaste andmete olemasolu, mistõttu nähakse *VTK*-s ette ka jäätmeandmete digitaliseerimisega seotud muudatused.

1.1 PROBLEEM: OLMEJÄÄTMETE MADAL RINGLUSSEVÕTT

Euroopa Liidu üleselt on liikmesriikidele kehtestatud sihtarvud olmejäätmete korduskasutuseks ettevalmistamiseks ja ringlussevõtuks. Vastavalt jäätmete raamdirektiivi 2008/98/EÜ² artiklile 11 tuli aastaks 2020 korduskasutuseks ette valmistada ja ringlusse võtta 50% sellel aastal tekkinud olmejäätmetest, 2025. aastal on sihtarv 55%, 2030. aastal 60% ning 2035. aastal 65%. Alates

¹ Jäätmevaldkonna tervikanalüüs. Maailmapank. 2021. Kättesaadav: <https://kliimaministeerium.ee/elukeskkond-ringmajandus/jaatmed/jaatmevaldkonna-tervikanaluus>.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/98/EÜ, 19. november 2008, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid. Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0098>.

2025. aastast võivad liikmesriigid kasutada vaid üht meetodit, mis on sisuliselt praeguse IV meetodi sarnane.

Ringlussevõtu üheks eelduseks on korrektselt liigiti kogutud olmejäätmed. 2020.a segaolmejäätmete sortimisuuringu³ andmetel on segaolmejäätmete koostises 32% biojäätmeid, 31% pakendijäätmeid, 10% vanapaberit ja 6% tekstiili ja rõivajäätmeid. Neid oleks võimalik aga ümber töödelda ja ringlusse võtta juhul, kui need oleks liigiti kogutud, mitte segaolmejäätmete hulgas.

Biojäätmete osas jõustus 2023.a lõpust kõikjal Eestis kohustus koguda biojäätmeid tekkekohalt liigiti juhul, kui neid tekkekohal ringlusse ei võeta (st ei kompostita). Hetkel on vaid 2 omavalitsust, kus korraldatud jäätmeveo (edaspidi *KOJV*) hange sellisel kujul jõustunud ei ole. Samuti on Keskkonnainvesteeringute keskuse kaudu jagatud aastatel 2021-2024 toetust konteinerite ja kodukompostrite ostuks, et seda nõuet täita.

Kolmandiku segaolmejäätmetest moodustavad pakendijäätmed ning see protsent ei ole paraku muutunud võrreldes 2013. aastaga⁴. Pakendijäätmete kogumissüsteemi on Eestis rakendatud juba üle 15 aasta, kuid tagatisrahata pakendite liigiti kogumises suuri arenguid ei ole olnud. Valdavalt kogutakse pakendeid avalike pakendikonteineritega, mis ei ole osutunud tõhusaks meetmeks müügipakendite kogumisel. Küll pakutakse teatud Eesti piirkondades järjest enam kohtkogumise teenuse võimalust (eraldi konteinerid, nn kollase koti teenus). Eesti taaskasutusorganisatsioonid on viimastel aastatel koostöös kohalike omavalitsustega täiendanud avalikke pakendijäätmete kogumiskohti ning vahetanud amortiseerunud kogumisvahendeid uute vastu ning kohati läinud üle kolme erinevat liiki pakendijäätmete kogumisele (plast- ja metallpakend, klaaspakend ning paber- ja kartongpakend). Siiski näitas Maailmapanga poolt läbi viidud Eesti jäätmekäitluse tervikanalüüs, et selleks, et Eesti suudaks täita pikaajaliselt järjest ambitsioonikamad olme- ja pakendijäätmete ringlussevõtu sihtarvud, on vaja oluliselt suurendada pakendijäätmete kohtkogumist ja viia süsteem kodumajapidamistele lähemale.

Ka vanapaberit on võimalik hõlpsasti ringlusse võtta, kui see on eraldi kogutud ega ole segunenud muude jäätmetega. Tekstiilijäätmete osas on ringlussevõtu võimalused hetkel küll piiratud (otsitakse lahendusi), kuid ka nende liigiti kogumise kohustus jõustub juba 2025.a.

Euroopa Komisjon leidis juba oma 2018. aasta aruandes, et Eesti on üks 14-st EL liikmesriigist, kel on raskusi jäätmete raamdirektiivis 2020. aastaks ette nähtud olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu sihtarvu saavutamise⁵. Ka 2023. aasta varajase hoiatuse aruandes⁶ on Eesti üks 18 liikmesriigist, kes tõenäoliselt ei suuda täita 2025. aastaks seatud eesmärki – võtta ringlusse 55% olmejäätmetest. Euroopa Komisjon koostöös Euroopa Keskkonnaagentuuriga on probleemidena välja toonud muuhulgas, et Eestis on madal biojäätmete liigiti kogumise tase, jäätmete liigiti kogumist majapidamistes ei ole piisavalt motiveeritud, puuduvad kohustuslikud sihtarvud kohalikele omavalitsustele ning erinevused kohaliku taseme ja riigi taseme jäätmeandmetes. Peamiste soovitusena on 2023. a raportis toodud:

- olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja pakendite korduskasutuse süsteemide toetamine;

³ Segaolmejäätmete, eraldi kogutud paberi- ja pakendijäätmete ning elektroonikaromu koostise ja koguse uuring. SA Stockholmi Keskkonnainstituudi Tallinna Keskus. 2020. Kättesaadav:

<https://kliimaministerium.ee/media/5318/download>.

⁴ Eestis tekkinud segaolmejäätmete, eraldi kogutud paberi- ja pakendijäätmete ning elektroonikaromu koostise uuring. SA Stockholmi Keskkonnainstituudi Tallinna Keskus. 2013. Kättesaadav:

<https://kliimaministerium.ee/media/5291/download>.

⁵ Euroopa Komisjoni aruanne jäätmeid käsitlevate ELi õigusaktide rakendamise kohta (kättesaadav: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1dfc5184-c003-11e8-9893-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF) ja varajase hoiatuse aruanne Eesti kohta 2018 (kättesaadav:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018SC0416>)

⁶ Euroopa Komisjoni varajase hoiatuse aruanne 2023 (kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A304%3AFIN&qid=1686220362244>), Eesti kohta koostatud faktiliteht

(kättesaadav <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7cdeb3a7-0354-11ee-87ec-01aa75ed71a1/language-en>) ja Euroopa Keskkonnaagentuuri analüüs (kättesaadav:

<https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states/estonia/view>)

- segaolmejäätmete põletusmaksu kehtestamine;
- omavalitsuste või suuremate asustusüksuste muutmine vastutavaks kohustuslike liigiti kogumise eesmärkide täitmise eest;
- jäätmete liigiti kogumist motiveeriva hinnastamise kasutamine korraldatud jäätmeveo puhul.

Olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvu saavutamiseks on vajalik liigiti koguda ja ringlusse võtta eelkõige pakendijäätmeid, biojäätmeid ja vanapaberit. Ringlussevõtu saavutamise võimalik teekond on toodud Tabel 1.

Tabel 1. Olmejäätmete teke, osakaal segaolmejäätmetes, ringlussevõtu tase 2022. aastal ja vajalik korduskasutuseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu määr sihtarvu saavutamiseks riigi tasemel, sh võimalik jaotus jäätmeliikide kaupa. Metallijäätmete ringlussevõtt 2022.a sisaldab ka segaolmejäätmete põletamisel tuhas oleva metalli ringlussevõttu. (Keskkonnaagentuuri andmed)

2022.a liigiti kogutud jäätmed ja segaolmejäätmed	Segaolmejäätmete hulgas		Jäätmeliigi koguteke	Ringlussevõtt 2022.a			Ringlussevõtu eesmärk	
	tonni	%		tonni	%	tonni	%	tonni
Olmejäätmed kokku	503 164						55	276 740
Segaolmejäätmed	313 291							
Olmes tekkiv pakend	87 594	31,65	99 157	186 750	48	89 348	65	121 388
Biojäätmed	43 326	31,74	99 438	142 764	27	38 219	90	128 488
Paber ja kartong (v.a pakend)	21 221	9,66	30 264	51 485	40	20 520	90	46 337
Metallid (v.a pakend)	7 600	0,51	1 598	9 198	121	11 137	97	8 922
Plast (v.a pakend)	1	2,13	6 673	6 674	0	20	55	3 671
Klaas (v.a pakend)	122	0,01	31	153	37	56	75	115
Puit (v.a pakend)	510	0,91	2 851	3 361	2	76	30	1 008
Tekstiil (v.a pakend)	1 349	5,81	18 202	19 551	0	0	25	4 888
				Kokku	31,7	159 376	63	314 816

1.2 SIHTRÜHM

Jäätmehoolduse kvaliteet ja jäätmete ringlussevõtt mõjutavad kogu Eesti elanikkonda. Mõjutatud sihtrühmade hulka kuuluvad kõik jäätmetekitajad (kodumajapidamised, korteriühistud, ettevõtted, asutused), jäätmete veoga tegelevad ettevõtted, jäätmekäitlusettevõtted, kes tegelevad olmejäätmete kogumise ja käitlemisega, pakendiettevõtjad ja taaskasutusorganisatsioonid (Eestis tegutseb enam kui 4000 pakendiettevõtjat ning neli pakendivaldkonna taaskasutusorganisatsiooni) ning avalik sektor, sh 79 kohalikku omavalitsust ja riik. Probleemist on mõjutatud ka Keskkonnaamet kui lube väljastav ja keskkonnavaldkonnas järelevalvet korraldav asutus ning Keskkonnaagentuur kui keskkonnavaldkonna, sh jäätmevaldkonna riigisiseste ja rahvusvaheliste aruannete koostaja. Samuti Maksu- ja Tolliamet, kes vastutab pakendiaktsiisi rakendamise eest.

1.3 EESMÄRK JA SAAVUTATAVA OLUKORRA KIRJELDUS

Jäätmehooldus tuleb korraldada läbipaistvalt ja vajaduspõhiselt nii, et tagatud on maksimaalne tervise- ja keskkonnakaitse. VTK eesmärk on lisaks saavutada Eesti jäätmehoolduses üleminek ringmajandusele. Selleks on vaja ellu viia struktuursed muudatused, mis aitavad tagada olmejäätmete liigiti kogumise ning olmejäätmete piisava ringlussevõtu, sealhulgas sihtarvude saavutamise. Kiire kohanemine ringmajanduslike põhimõtetega ning teisese toorme (jäätmetes sisalduva ressursi) kasutamine võimaldab Eesti ettevõtetel püsida konkurentsivõimelisena.

Ringlussevõtu eesmärgi väljendatakse Euroopa Liidu tasandil kokku lepitud ringlussevõtu sihtarvudena. Olmejäätmeid (sh olmes tekkivaid pakendijäätmeid) tuleb korduskasutuseks ette valmistada ja ringlusse võtta:

- 1) alates 2025. aasta 1. jaanuarist – vähemalt 55 protsendi ulatuses nende jäätmete kogumassist kalendriaastas;
- 2) alates 2030. aasta 1. jaanuarist – vähemalt 60 protsendi ulatuses nende jäätmete kogumassist kalendriaastas;
- 3) alates 2035. aasta 1. jaanuarist – vähemalt 65 protsendi ulatuses nende jäätmete kogumassist kalendriaastas.

Eraldi on seatud ringlussevõtu sihtarvud nii pakendijäätmetele üldiselt kui ka pakendimaterjalide lõikes, kuid VTK-s käsitletakse eelkõige olmejäätmete ringlussevõtu madala taseme probleemi, kuhu olulisel määral panustavad ka pakendijäätmed. Tabel 2 on toodud pakendijäätmetele kehtivad EL-is kokkulepitud sihtarvud.

Tabel 2 Pakendijäätmete ringlussevõtu sihtarvud

	Hetkel kehtiv sihtarv	Sihtarv 2025	Sihtarv 2030
kõik pakendijäätmed	55%	65%	70%
plastpakend	22,5%	50%	55%
puutpakend	15%	25%	30%
mustmetallist pakend	50%	70%	80%
alumiiniumist pakend		50%	60%
klaaspakend	60%	70%	75%
paber- ja kartongpakend	60%	75%	85%

2 Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

2.1 KEHTIV REGULATSIOON, SEOTUD STRATEEGIAD JA ARENGUKAVAD

VTK-s käsitletava probleemi puhul on olukorda reguleerivad õigusaktid eelkõige jäätmeseadus, pakendiseadus, keskkonnatasude seadus ning keskkonnaministri määrus, millega on kehtestatud olmejäätmete liigiti kogumise ja sortimise nõuded ning jäätmete liigitamise alused. Pakendiaktiisi reguleerib pakendiaktiisi seadus. Probleemiga seotud strateegiadokumendid on eelkõige Riigi jäätmekava 2023-2028⁷ ning Rohepöörde tegevusplaan⁸.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (edaspidi *KOKS*) määrab kindlaks kohaliku omavalitsuse ülesanded, vastutuse ja korralduse ning omavalitsusüksuste suhted omavahel ja riigiorganitega. Seaduse alusel on omavalitsusüksuse ülesanne muuhulgas korraldada oma haldusterritooriumil jäätmehooldust, mis hõlmab jäätmehoolduse kavandamist, kohalikul tasandil kehtivate jäätmehooldusnõuete kehtestamist ning korraldatud jäätmeveo tingimuste määramist.

Jäätmeseadus (edaspidi *JäätS*) sätestab jäätmehoolduse korralduse, nõuded jäätmete tekke ning jäätmetest tuleneva tervise- ja keskkonnoahu vältimiseks, sealhulgas meetmed loodusvarade kasutamise tõhususe suurendamiseks ja ebasoodsa mõju piiramiseks ning selliste jäätmete prügilas ladestamise järkjärguliseks vähendamiseks, mis sobivad ringlussevõtuks või muuks taaskasutamiseks, riikliku järelevalve alused ja ulatuse ning vastutuse seaduse rikkumise eest.

Jäätmeseadusega on kehtestatud olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvud ning kohalike omavalitsuste kohustused jäätmehoolduse korraldamisel.

Samuti on jäätmeseaduses sätestatud kohustus, et keskkonnakaitseluba omavad isikud (va vahendajad, edasimüüjad ja suletud prügilate käitajad) peavad esitama kord aastas jäätmearuande. Jäätmeseaduse kohaselt on jäätmearuanne mõeldud ametkondlikuks kasutamiseks.

Pakendiseadus (edaspidi *PakS*) sätestab üldnõuded pakendile ja pakendi kasutamisele, pakendi ja pakendist tekkivate jäätmete vältimise ja vähendamise meetmed, pakendi ja pakendijäätmete taaskasutussüsteemi korralduse, nõuded audiitorkontrollile ning ringlussevõtu sihtarvud, nõuded pakendiregistrisse esitatavate andmete kontrollile ja nõuete riikliku järelevalve alused ning vastutuse kehtestatud nõuete täitmata jätmise eest.

Ühtlasi kehtestab pakendiseadus taaskasutusorganisatsioonide ja kohalike omavalitsuste kohustused pakendijäätmete liigiti kogumise korraldamisel.

⁷ Riigi jäätmekava 2023-2028. Kättesaadav: <https://kliimaministeerium.ee/jaatmekava>

⁸ Rohepöörde tegevusplaan 2023-2025. Kättesaadav: <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/rohepoliitika/tegevusplaan>

Pakendiaktsiisi seadus (edaspidi *PakAS*)- sätestab aktsiisimäärad ja aktsiisi maksmise korra.

Pakendi ja pakendijäätmete määrus (edaspidi *PPWR*) on EL tasandil väljatöötamisel ning lõplikud kokkulepped on plaanis Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu vahel teha 2024.a I kvartalis. See seab pakenditele ja pakendijäätmetele uusi nõudeid, kuid jätab samuti teatud osas liikmesriikidele paindlikkust, kuidas nõuded ellu viia.

EL pakendite ja pakendijäätmete määruse eelnõu artiklis 6 on kirjas, et aastaks 2030 peavad olema turule lastud pakendid ringlussevõetavad. Põhjenduspunkt 25 toob välja, et laiendatud tootjavastutuse tasude kohandamine on tõhus majanduslik vahend kestlikuma pakendisaini stimuleerimiseks, et saada paremini ringlussevõetavaid pakendeid ja samas siseturu toimimist parandada. Seepärast on vaja ühtlustada laiendatud tootjavastutuse tasude kohandamise kriteeriume, mis põhinevad ringlussevõetavuse hindamise käigus määratud ringlussevõtu tulemusklassil, kehtestamata seejuures selliste tasude tegelikke summasid. Põhjenduspunkt 30 toob välja, et ringlussevõetud materjali kasutamise stiimuliks plastpakendite puhul võib rakendada tootjavastutuse tasusid. Samuti on ettepanek vähendada pakendijäätmete teket ning ei välistata, et selle soodustamiseks võib rakendada täiendavaid tasusid. PPWR artikkel 43 toob välja, et liikmesriigid peavad looma süsteemid, millega kõik pakendijäätmed tagastatakse ja kogutakse liigiti lõppkasutajatelt, et töödelda pakendijäätmeid kooskõlas direktiivi 2008/98/EÜ artiklitega 4 ja 13 ning hõlbustada nende korduskasutamiseks ettevalmistamist ja kvaliteetselt ringlussevõttu. Ringlussevõetava disainiga pakendite kriteeriumid, mille liigid on toodud Lisa II tabel 1, peavad olema kogutud ringlussevõtuks ning ei tohi jõuda põletusse ega ladestusse. PPWR eelnõu kohaselt on liikmesriigil võimalik otsustada, milliseid meetmeid rakendada, et need nõuded ellu viia. VTK-s on välja pakutud pakendite tekkekohalt kogumine, mis tagab pakendite suurema kogumise määra ja ringlussevõtu ning turule laskmise tasu kehtestamine selliselt, et see suunaks välja töötama paremini ringlussevõetavaid pakendeid ning vältima senisest enam ka pakendite teket tervikuna.

Keskkonnatasude seadus (edaspidi *KeTS*) määratleb keskkonnakasutuse valdkonnad, millele on kehtestatud kasutusõiguse hind, tasumäärad, tasu kasutamise alused ja sihtotstarve. Muuhulgas on KeTSiga määratud keskkonnatasu jäätmete kõrvaldamisele.

Kohalike maksude seadusega on sätestatud maksud, mille kehtestamise õigus on kohalikul valla- või linnavolikogul. Kohalikul tasemel kehtestatavad maksud on praegu kuus ning neist ükski ei puuduta jäätmehoolduse korraldamist.

Keskkonnaministri 03.06.2022 määrusega nr 22 „Olmejäätmete liigiti kogumise ja sortimise nõuded ja kord ning sorditud jäätmete liigitamise alused“ on kehtestatud olmejäätmete liigiti kogumise kord selleks, et suurendada ringlusse võetavate toodete ja pakendite kogust ning muude taaskasutatavate, eelkõige korduskasutuseks ettevalmistatavate ja ringlusse võetavate olmejäätmete kogust, et saavutada jäätmeseaduse § 136³ lõigetes 1 ja 2 ning pakendiseaduse § 36 lõike 1 punktis 2 ja lõigetes 2¹ ja 2² nimetatud sihtarvude täitmine ning vähendada põletatavate ja prügilasse ladestatavate olmejäätmete, sealhulgas pakendijäätmete ja biolagunevate jäätmete, kogust.

Ühtlasi kehtestab määrus jäätmetekitaja kohustused jäätmete liigiti kogumisel, kohaliku omavalitsuse kohustused liigiti kogutud jäätmete kokku korjamisel ning nõuded jäätmete edasiseks sortimiseks.

Riigi jäätmekava 2023-2028 on kogu jäätmevaldkonda hõlmav strateegiline arengudokument, milles kirjeldatakse olulisemaid jäätmevaldkonna arengu põhimõtteid ja meetmeid koos ettenähtava tegevusega jäätmekava kehtivuse perioodiks, et kooskõlas teiste asjasse puutuvate arengudokumentidega saavutada jäätmeseaduses ja pakendiseaduses püstitatud keskkonnapoliitika eesmärgid. Arengukava ühtlustab eesmärgid riigi kui terviku jaoks, seab sihid ja ülesanded kohalikele omavalitsustele, ettevõtjatele, tootjatele ja elanikkonnale. Jäätmekaval on kolm strateegilist eesmärki. Esimene eesmärk keskendub jäätmetekke vältimisele, teine tekkinud jäätmete uuesti ringlusse võtmisele ning kolmas jäätmete ohutule käitlemisele.

VTK eesmärgiga on eelkõige seotud jäätmekava järgmised alameesmärgid:

- olmejäätmete teke väheneb ja korduskasutus suureneb igal aastal;
- kohalikud omavalitsused on motiveeritud vältima jäätmeteket ja edendama korduskasutust;

- kohalikud omavalitsused on motiveeritud korraldama jäätmete liigiti kogumist ning liigiti kogutud jäätmete materjalina ringlusse suunamist;
- Eestis on olemas piisav olmejäätmete korduskasutuseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu võimekus ja seda toetav majanduslik raamistik, mis võimaldab täita 2025. ja 2030. a olmejäätmete korduskasutuseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu sihtarve ning väärindada jäätmetes sisalduvat ressursi toormena;
- suurendada pakendijäätmete ringlussevõttu selliselt, et täidetud oleksid 2025. ja 2030. aasta olme- ja pakendijäätmete ringlussevõtu sihtarvud;
- Eestis on olemas piisav kokku kogutud tekstiilijäätmete esmatöötlemisvõimekus ning tekstiilijäätmete ringlussevõtu määr suureneb igal aastal;
- biolagunevate jäätmete ringlussevõtt suureneb igal aastal.

Rohepöörde tegevusplaani 2023-2025 eesmärk on negatiivsete keskkonnamõjude vähendamine, nüüdisaegse ja kvaliteetse elukeskkonna loomine ning konkurentsivõimelise ja keskkonnahoidliku ettevõtluse toetamine. Tegevusplaani eelnõu kohaselt on jäätmete valdkonna peamisteks väljakutseteks vähendada senist suurt jäätmeteket elaniku kohta ja suurendada madalat ringlussevõtu taset. Väljakutsena on loetletud ka ringmajanduse riikliku koordinaatsiooni edendamine, ringsete lahenduste kasutuselevõtu arendamine ettevõtetes, uute ja innovaatiliste ringsete ärimudelite toetamine ning jäätmekäitluse korraldamine vastavalt ELi tasemel seatud eesmärkidele. Tegevusplaani juurde kuulub detailne tegevuste loetelu. Vajalike tegevustena on loetelud muuhulgas käesoleva VTK koostamine ning kohalike omavalitsustega jäätmevaldkonnas rollijaotuse kokku leppimine.

2.2 TEHTUD UURINGUD

- Maailmapanga koostatud **jäätmevaldkonna tervikanalüüs** (2021).¹ Uuring keskendus olmejäätmetele, sh biojäätmed, pakendijäätmed. Uuringus analüüsiti olemasolevat laiendatud tootjavastutussüsteemi, jäätmete liigiti kogumise korraldust, regulatsioone, vastutuse jaotust ja andmehaldust. Uuringu tulemusena koostati Eesti olemasoleva jäätmehoolduse olukorra ülevaade ning poliitikasoovitused.
- **Segaolmejäätmete, eraldi kogutud paberi- ja pakendijäätmete ning elektroonikaromu koostise ja koguste uuring** (2020).³ Uuringu raames viidi läbi muuhulgas segaolmejäätmete üle-eestiline koostise analüüs, et välja selgitada, kui suur on erinevate liigiti kogutavate jäätmete osakaal segaolmejäätmete hulgas. Regulaarselt läbiviidava (2008.a, 2013.a) uuringu tulemusena on võimalik hinnata liigiti kogutavate jäätmete kogumissüsteemi toimivust ning selleks rakendatud meetmete tõhusust.
- **Euroopa Komisjoni 2022. aruandes ELi keskkonnapoliitika rakendamise kohta**⁹ antakse muuhulgas ülevaade ringmajanduse ja jäätmekäitluse hetkeseisu kohta ning tuuakse prioriteetsed meetmed EL nõuete paremaks täitmiseks.

2.3 KAASATUD OSAPOOLED

VTK ettevalmistamiseks koostatud Maailmapanga jäätmevaldkonna tervikanalüüsi raames kaasati pakendite taaskasutusorganisatsioon, kohalikke omavalitsusi, tootjate ühendusi, jäätmekäitlejaid, ettevõtete esindusorganisatsioone, Rahandusministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindajaid.

Riigi jäätmekava 2023-2028 koostamisel viidi läbi temaatilised fookusgruppide arutelud, muuhulgas regulatiivsete lahenduste aruteluks. Nendesse fookusgruppidesse kaasati Eesti Linnade ja Valdade Liit, Eesti Jäätmehoolduskeskus, Tallinna Linnavalitsus, Tartu Linnavalitsus, Hiiumaa Vallavalitsus, Eesti Korterühistute Liit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Vee-ettevõtete Liit, Eesti Rõiva- ja Tekstiililiit, Eesti Biogaasi Assotsiatsioon, Eesti Ringmajandusettevõtete Liit, AS Ragn-Sells, Maaülikool, SEI Tallinn, SA Things, SA Rohetiiger, Uuskasutuskeskus, Maaeluministeerium,

⁹ Keskkonnapoliitika rakendamise läbivaatamine 2022. aastal. Riigiaruanne – Eesti. Euroopa Komisjon. 2022. Kättesaadav: https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_en

Rahandusministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Keskkonnaamet, Keskkonnaagentuur, SA Keskkonnainvesteeringute Keskus, Eesti Kaupmeeste Liit, Eesti Toiduainetööstuse Liit, Eesti Keemiatööstuse Liit, Eesti Plastitööstuse Liit, taaskasutusorganisatsioonid (OÜ Eesti Pandipakend, MTÜ Eesti Taaskasutusorganisatsioon, Eesti Pakendiringlus OÜ, OÜ Tootjavastutusorganisatsioon).

Jäätmevaldkonna digitaliseerimise projekti on erasektorist kaasatud Ragn-Sells AS, AS Eesti Keskkonnateenused, Eesti Ringmajandusettevõtete Liit, Tootjavastutusorganisatsioon OÜ ja SA Things esindajad. Kohalikest omavalitsustest on kaasatud Saku ja Saue valla esindajad. Riigiasutustest on kaasatud Keskkonnaamet, Keskkonnaagentuur ja Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskus.

3 Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Mitteregulatiivseteks lahendusteks oleksid avalikkuse täiendav teavitamine, rahastuse suurendamine, senise regulatsiooni parem rakendamine ja olemasoleva olukorra säilitamine.

Avalikkuse teavitamisel on väga oluline roll jäätmevaldkonna eesmärkide saavutamisel ja rakendamisel, näiteks elanikkonna liigiti kogumise harjumuste kujundamisel. Selleks peab avalikkuse teavitamine olema järjepidev ja hõlmama eri valdkonnaga seotud osapoolte teavitamist. Ühtlasi peab see alati käima kaasas regulatiivsete muudatustega, et seotud osapooli teavitada muutuvatest kohustustest ja õigustest. Küll aga ei ole avalikkuse teavitamisel üksi piisavat mõju, et kutsuda ellu struktuurseid muutusi jäätmehoolduse korraldamisel. Samuti vähendab avalikkuse teavitamise mõju ebapiisav rahastus, mille tõttu toimub teavitamine enamasti kampaaniate raames ja mitte järjepidevalt.

Viimastel aastatel on ellu viidud mitmeid avalikkuse teavitamise projekte ja kampaaniaid, kuid seni ei ole need avaldanud piisavat mõju olmejäätmete ringlussevõtule. Kliimaministeerium (kuni 30.06.2023 Keskkonnaministeerium) on tellinud videoklippe¹⁰ tekstiili, biojäätmete ja pakendijäätmete liigiti kogumisest, liigiti kogumise alast teavitustööd on teinud ka ministeeriumi valitsemisalasse kuuluv Keskkonnaamet¹¹. Jäätmekäitlejate ja taaskasutusorganisatsioonidega on viimastel aastatel käsitletud jäätmete liigiti kogumise parendamist, konteinerite ja juhendite visuaali ühtlustamist. Ühtsete värvilahenduste ja piktogrammide väljatöötamine ja nende kasutusele võtmiseks kokkulepete sõlmimine toimus avaliku sektori innovatsiooniprogrammi projekti „Jäätmete liigiti kogumine“ raames, milles osalesid Keskkonnaministeeriumi, Rahandusministeeriumi, jäätmekäitlejate, kohalike omavalitsuste ja taaskasutusorganisatsiooni esindajad. Lisaks täiendati jäätmete liigiti kogumise hõlbustamiseks mõeldud piktogramme koostöös SA-ga Things Põhjamaade Ministrite Nõukogu ellu kutsutud projektis. Selle raames võeti üle Taanis kasutusel olevad piktogrammid¹², mis katavad pea kõiki kodumajapidamistes tekkivaid jäätmeliike ja mida saab kasutada jäätmejaamades olevatel konteineritel, majapidamiste konteineritel ja siseruumides olevatel prügikastidel. Samuti on regulaarselt korraldatud kampaaniaid patareide liigiti kogumise („Patakas pole prügi“) ning toidujäätmete tekke vältimise teemal („Austa toitu jäägitult“). Laiemaks jäätmetekke vältimisele suunatud üldise teadlikkuse tõstmiseks on Keskkonnaministeerium läbi viinud iga-aastaseid jäätmetekke vähendamise nädala kampaaniaid. Iga-aastaselt panustavad teavitustegevustesse ka ettevõtjad. Näiteks peavad tootjate ühendused ja taaskasutusorganisatsioonid korraldama avalikkuse teavitamise kampaaniaid. Taaskasutusorganisatsioonidel on pakendiseadusest tulenev kohustus suunata iga-aastaselt vähemalt 1% käibest teavitustegevustesse.

Rahastuse suurendamisel ning rahastusel üldisemalt on samuti väga oluline roll jäätmevaldkonna eesmärkide saavutamisel, kuna selleks on vaja teha investeeringuid, soetada vahendeid ja teha teavitust. EL vahenditest suunati 2014-2020 perioodil jäätmete kogumisse ja töötlusse ligikaudu 12 mln eurot. Uuel perioodil 2021-2027 suunatakse veelgi rohkem, u 70 mln € (jäätmetekke vältimine, jäätmete liigiti kogumine ja jäätmete ringlussevõtu edendamine). Lisaks toetatakse väiksemaid projekte KIK-i keskkonnaprogrammist. Samas tuleb arvestada, et rahastatud projektide mõju on pikaajalisem ning

¹⁰ Kliimaministeeriumi videoklipid: <https://www.youtube.com/@EestiKliimaministeerium/videos>

¹¹ Tarbi targalt kampaania. Keskkonnaamet. Kättesaadav: <https://keskkonnaamet.ee/keskkonnateadlikkus-avalikustamised/kampaaniad/tarbi-targalt>

¹² Üle-eestiline liigiti kogumise piltsüsteem, kättesaadav: <https://liigitikogumine.ee/>

ainuüksi toetustega 2025. aastaks seatud ringlussevõtu eesmärgi saavutada ei saa, kuna toetatakse projekte, kuid eesmärkide saavutamine nõuab erinevate osapoolte järjepidevat panust. Tihti võtavad suured ja mõjusad projektid aega 3-5 aastat ning toetuse saaja peab ka omaosaluse tagama, mis siiani on olnud ja arvatavasti jääb üheks takistuseks toetusmeetmetega edu saavutamisel. Senine praktika näitab, et toetused ei jagune ühtlaselt riigi peale ning huvi nende vastu on olnud leige. Sõltuvalt jäätmevoost võib probleem olla omafinantseeringu puudumises, ebaühtlases sisendjäätmete voos, väheses nõudluses jäätmetest valmistatud toodete järele või kartuses, et ei suudeta täita toetuse andmise tingimusi. VTK-s kavandatavate regulatiivsete muudatuste eesmärk on muuhulgas jäätmete liigiti kogumise edendamine, mis loob ühtlasi eeldused edukamateks jäätmete ringlussevõtu projektideks ja suuremaks huviks toetusmeetmete vastu.

Senise regulatsiooni parem rakendamine on oluline selleks, et jäätmevaldkonna eesmärkide suunas liikuda, kuid olemasolevate meetmete parema rakendamisega üksi ei ole võimalik üha ambitsioonikamaid olmejäätmete ringlussevõtu eesmärgi saavutada. Samuti on selgunud, et senise regulatsiooni parem rakendamine võib osutada oodatust keerukamaks, kui valdkonna huvirühmadel on ootus seni rakendatud erandite ja leevenduste jätkumisele. Näiteks on PakSis kehtestatud avalikule pakendijäätmete kogumisvõrgustikule nõuded, mida peavad taaskasutusorganisatsioonid igas kohalikus omavalitsuses täitma. Samas on hetkel kehtivate nõuete rakendamine olnud väga ajamahukas protsess, osades omavalitsustes on endiselt PakS miinimumnõuded täitmata ning teatud juhtudel on osapooled kokkulepeteni jõudnud alles pärast järelevalveasutuse sekkumist. Samuti on tõenäoline, et avalike konteinerite abil, mis asuvad majapidamistest kuni kilomeetri kaugusel, ei ole võimalik saavutada piisavas koguses ja kvaliteetset pakendijäätmete liigiti kogumist.

Liigiti kogutud jäätmevoogude olemasolu on eeldus selleks, et piisav kogus jäätmeid jõuaks ringlusse. Olmejäätmete liigiti kogumise korraldamise kohustus (JäätS § 31 lg 1) ning edasise käitluse korraldamise kohustus (JäätS § 70) on omavalitsustel ka praegu. Sellele vaatamata kogutakse jätkuvalt liigiti alla poole olmejäätmetest.

Riigikontroll on 2016. aasta auditis “Riigi ja kohalike omavalitsuste tegevus olmejäätmete kogumisel ja taaskasutusse suunamisel”¹³ rõhutanud, et omavalitsustel on suur roll jäätmehoolduse korraldamisel ja jäätmete ringlusse võtmisel, kuid nende initsiatiiv liigiti kogumise korraldamiseks on olnud väike (vt auditoriaruande punktid 19 ja 88). Omavalitsused peavad senisest tõsisemalt tegelema jäätmete liigiti kogumise ja taaskasutamise korraldamisega.

Olemasoleva olukorra säilitamist ei ole kaalutud, kuna tegu ei ole kuluefektiivse ega eesmärgi saavutamiseks piisava lahendusega. Senine olukord ei ole aidanud saavutada olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvu (2020.a 50%) ega tõhustanud jäätmete liigiti kogumist. Aastatel 2011–2021 on olmejäätmete ringlussevõtu tase kõikunud 28–32 protsendi vahel.

Mitteregulatiivsed lahendused üksi ei ole avaldanud oodatud mõju jäätmete liigiti kogumisele ja ringlussevõtule vähemalt viimase kümne aasta jooksul. Mitteregulatiivsete lahendustega ei ole võimalik rakendada Maailmapanga pakutud vajalikke meetmeid ehk viia ellu struktuurseid muudatusi jäätmevaldkonnas. Kuigi kohalikud omavalitsused panevad ringlusse võtmise eesmärgid vahel oma jäätmekavadesse, ei ole neil praeguse korralduse juures nende saavutamise üle kontrolli, mistõttu on nende rolli eesmärkide saavutamises vaja täpsustada.

4 Võimalikud regulatiivsed lahendused

Maailmapanga poolt koostatud jäätmevaldkonna tervikanalüüsis, millele VTK suures osas tugineb, on võetud aluseks senine rahvusvaheline kogemus. Euroopa Komisjoni poolsed soovitusel ning Maailmapanga ekspertide poolt Eestile antud soovitusel lähtuvad teiste riikide parimatest praktikatest.

¹³ Riigi ja kohalike omavalitsuste tegevus olmejäätmete kogumisel ja taaskasutusse suunamisel. Riigikontroll. 2016. Kättesaadav: <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2417/language/et-EE/Default.aspx>

4.1 KOHALIKU OMAVALITSUSE VASTUTUSE MÄÄRAMINE, JÄÄTMEHOOLDUSE RAHASTAMISE MUUTMINE JA JÄÄTMETE LIIGITI KOGUMIST MOTIVEERIV TEENUSTE HINNASTAMINE

Eestis on olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvu täitmise eest vastutus hajutatud. Selle probleemi tõi muuhulgas välja Euroopa Komisjon 2023.a Eestile esitatud varajase hoiatuse aruandes. Nii Komisjon kui ka Maailmapank soovivad panna vastutuse liigiti kogumise või ringlussevõtu eesmärkide saavutamise eest kohalikele omavalitsustele koos rahaliste soodustustega või trahvidega, kui eesmärki pole täidetud. KOV ülesanne on ka täna korraldada jäätmete liigiti kogumist (JäätS § 31) ja edasist käitlust (JäätS § 70) ning vastavad hoovad on KOVile selleks jäätmeseaduses (JäätS 4. peatükk) antud, kuid puuduvad tulemusnäitajad, mille saavutamine oleks KOVile kohustuslik. Arvestades, et mitteregulatiivsed meetmed ei ole senini tulemust andnud ning tuginedes Euroopa Komisjoni ning Maailmapanga ekspertide poolt antud soovitudele, võib pidada omavalitsustele sihtmäärade seadmist proportsionaalseks meetmeks.

Omavalitsused ja Eesti Linnade ja Valdade Liit esindusorganisatsioonina on mitmel pool välja toonud, et KOVidel puuduvad rahalised vahendid jäätmehoolduse paremaks korraldamiseks. Mitmete teiste EL riikide eeskujul soovitakse ka Eestis omavalitsuskeskse jäätmemudeli võimaldamist. Jäätmehoolduse rahastamine toimub praegu KOV eelarvest ja SA KIK toetuste abil. KOV eelarvest tuleb omavalitsusel korraldada ka kõik muud KOVi vastutusel olevad teenused (haridusvaldkond, majandusvaldkond, sh kohalike teede hooldus, kultuuri- ja sporditegevus, sotsiaalvaldkond jm). SA KIK toetuste saamiseks konkureerivad KOVid omavahel, kuna toetuste maht ei ole piisavalt suur, et toetust oleks võimalik jagada enamikele KOVidele.

Kohalike omavalitsuste tasandil oleks lahenduseks **kõikidele KOVidele olmejäätmete ringlussevõtu või liigiti kogumise sihtarvu kehtestamine** koos eesmärgi saavutamiseks vajalike rahaliste vahendite võimaldamisega. VTK koostamise käigus toimunud arutelude tagasisidena on märgitud, et liigiti kogumise sihtarvu saavutamiseks ja selle jälgimiseks on hetkel olemas paremad eeldused kui ringlussevõtu sihtarvu puhul. Liigiti kogumise korraldamise kohustus on KOV-idel juba praegu, kuid konkreetse taseme saavutamise kohustust ei ole. Liigiti kogumise tase on seetõttu praegu paremini mõõdetav (nt sortimisuuringute kaudu) ja tagatav kui ringlussevõtt. Seetõttu pakume VTK-s lahendusena välja kohalikule omavalitsusele liigiti kogumise sihtarvu ja selle saavutamise kohustuse.

Rahalise katte selle kohustuse täitmiseks saab **KOV tagada jäätmetasu rakendamise kaudu**. Seeläbi motiveeritakse KOVe jäätmete liigiti kogumist ja ringlussevõttu edendamaks. Lisaks on vaja rahaliselt motiveerida ka jäätmetekitajaid, et jäätmed saaksid tekkekohas liigiti kogutud. **Jäätmetekitajaid on otstarbekas motiveerida eelkõige läbi KOV jäätmetasu** nii, et jäätmetekitajal oleksid olemas kõik vahendid korrektseks liigiti kogumiseks ning õigesti liigitatud jäätmete äraandmisel on kulu madalam ja liigiti kogumata jäätmete äraandmisel oluliselt kõrgem.

KOVide sihtarvu saavutamist hakkab edaspidi hindama Keskkonnaagentuur koostöös Keskkonnaametiga. Sihtarvu täitmist arvestatakse KOVi-põhiste jäätmeandmete põhjal, mis laekuvad näiteks KOTKASE infosüsteemi. Selleks on eelnevalt vaja vastavat andmehaldust muuta ja pilootprojekt selleks on riigi tasandil juba ka käivitunud.

Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 75³ lg 1 järgi teostab kohalike omavalitsusüksuste haldusaktide üle järelevälvet Justiitsministeerium. VVS § 75³ lg 3-11 sätestatud menetlussätteid kohaldatakse juhul, kui järelevälvemenetlust viib läbi Rahandusministeerium või valdkondlikus eriseaduses ette nähtud juhul valdkonna eest vastutav ministeerium.

Seega võiks selleks, et tagada kohaliku omavalitsusüksuse teenuse osutamise kvaliteet jäätmekäitluse korraldamisel, mis aitab omakorda saavutada jäätmete taaskasutamise sihtarvude täitmist, kaaluda ka Keskkonnaametile haldusjärelevalve ülesannete üleandmist. Keskkonnaameti läbiviidavale järelevälvemenetlusele kohaldatakse VVS 75³ lõigetes 3–11 sätestatud menetlussätteid.

Euroopa Komisjoni aruanne jäätmeid käsitlevate EL õigusaktide rakendamise kohta, mis sisaldab sh varajase hoiatamise aruannet liikmesriikidele, kelle puhul on ohus püstitatud olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu eesmärgi täitmine, järgi on Eestil sihtmäärade saavutamisel üheks takistuseks see, et Eestil pole tõhusaid vahendeid, millega sundida omavalitsusi

ringlussevõtu eesmäärke täitma. Aruandes on Eestile sihtmäära saavutamise soovitusena mh tehtud ettepanek kehtestada omavalitsuse tasandil kohustuslikud eesmärgid kas ringlussevõtu või võimalike jäätmejätkide jaoks (olenevalt andmete kättesaadavusest) koos rahatrahviga omavalitsustele, kes eesmäärke ei täida. Seetõttu on võimalus valdkondlikus seaduses ette näha haldusjärelevalve pädevus valitsemisala asutusele koos järelevalve korraga ning tegemist on erinormiga VVSis sätestatud üldnormist. Haldusjärelevalve pädevus valdkonnaministeeriumi valitsemisala asutusele toimub samadel tingimustel nagu seda viib läbi Justiitsministeerium ehk mitte ületades järelevalve pädevusraamistikku. Järelevalvet saab teostada vaid haldusakti seaduslikkuse üle ning välistatud on haldusakti andmise otstarbekuse kontroll. Sellega tagab riik teenuse osutamise kvaliteedi jäätmete taaskasutamise sihtarvude täitmise saavutamisel ja jäätmete raamdirektiivi muudatustega olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamisele ja ringlussevõtule seatud sihtarvude täitmise. Valdkondliku ministeeriumi asutusele järelevalve ülesannete täitmise viimine võimaldab teha järelevalvet maakondades ühetaoliselt ning seeläbi mõjutada osutatavate teenuste kvaliteeti ühtmoodi.

4.1.1 Omavalitsustele sihtarvu kehtestamine

Tulenevalt KOKS § 6 lõikest 1 on kohaliku omavalitsuse ülesandeks muu hulgas korraldada vallas või linnas heakorda ja jäätmehooldust. JäätS § 12 lõike 2 järgi on kohalikul omavalitsusel jäätmehoolduse arendamisel oma haldusterritooriumil juhtiv roll.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (edaspidi *EKOH*) nõuab artikli 3 lõike 1 järgi, et kohaliku omavalitsuse võimuorganitel oleks nii õigus kui ka võime seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavalt nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust. *EKOH* artikkel 4 lg 3 järgi riigi kohustusi täidavad üldjuhul eelistatult kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid. Kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile peaks kaaluma ülesande ulatust ja iseloomu ning efektiivsuse ja majanduslikkuse nõudeid. Seega mingi ühiskondliku funktsiooni täitmine kuulub suurema ühiskondliku üksuse kompetentsi alles siis, kui väiksem seda täita ei suuda. Riik täidab üksnes neid ülesandeid, mis ei ole kohalikele omavalitsustele jõukohased.

Seadusandja on andnud kohalikele omavalitsustele juhtiva rolli jäätmehoolduse arendamisel oma haldusterritooriumil. Jäätmekorralduse osutamine (sh liigiti kogumise korraldamine) on kohaliku omavalitsuse olemuslikuks ülesandeks. Jäätmete liigitamine on otsustava tähtsusega alates jäätmete tekitamisest kuni lõpptöötlemiseni. See määrab kindlaks nii jäätmekäitlusotsused, kui ka nende kogumise praktilisuse ja majandusliku otstarbekuse, võimaluse valida ringlusse võtmise või kõrvaldamise vahel ning vajaduse korral ringlusse võtmise meetodi. Seega on olmejäätmete sihtarvu saavutamine seotud suuresti kohaliku omavalitsuse olemusliku kohustuse ehk jäätmekorralduse osutamise tulemusliku täitmisega. Järelikult ei saa ka seda kohustust oma iseloomust tulenevalt üle anda riigile.

Lahenduse kohaselt kehtestatakse kõigile omavalitsustele kohustus saavutada oma territooriumi osas **olmejäätmete liigiti kogumise sihtarv ning hankida veoteenus eraldi jäätmekäitlusteenus**. See tähendab, et iga KOV peab seaduse muudatuste rakendumisest korraldama olmejäätmete liigiti kogumist nii, et oleks võimalik saavutada talle seatud liigiti kogumise sihtmäär. Olmejäätmete hulka loetakse ka olmes tekkivad pakendijäätmed.

Jäätmete liigiti kogumine on üldjuhul jäätmete ringlussevõtu eelduseks. Seetõttu peab liigiti kogumise tase olema piisavalt kõrge, et riigile kehtivat ringlussevõtu sihtmäära oleks võimalik tervikuna saavutada. Arvestades, et liigiti kogutud jäätmed võivad sisaldada võõrseid ning et kõik liigiti kogutavad jäätmed ei ole täna veel ringlusse võetavad, peab liigiti kogumise määr olema ringlussevõtu sihtarvust kõrgem: näiteks 2025. aastal 65% ning edaspidi igal aastal 1 protsendi võrra kõrgem kuni 75%-ni 2035. aastal. Tabelis 3 Tabel 3 on toodud olmejäätmete¹⁴ liigiti kogumise andmed Paide linna näitel. Liigiti kogumise määra arvutamisel võetakse arvesse neid jäätmeliike, mida arvestatakse

¹⁴ Pakendijäätmete puhul on arvesse võetud vaid olmes tekkivaid pakendijäätmeid. Selleks on pakendijäätmete koguteke korrutatud läbi vastavas arvutusjuhendis lk 7 toodud osakaaludega. Juhend on kättesaadav: <https://kliimaministeerium.ee/media/5296/download>

alates 2025. aastast ka olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvu täitmise arvutuses. See arvutusmetoodika on alates 2025. aasta kohta andmete esitamisest ühesugune kõigi EL liikmesriikide kohta ning on toodud Komisjoni rakendusotsuses (EL) 2019/1004¹⁵.

Keskonnaagentuur viib 2024.a läbi analüüsi, et selgitada välja praegune olmejäätmete liigiti kogumise tase omavalitsuste lõikes. Keskmine liigiti kogumise tase Eestis on ligikaudu 40%. Sihtarvu saavutamiseks peab KOV looma kasutajasõbralikud jäätmete liigiti kogumise lahendused (kogumisviisid ja taristu). Selleks on omavalitsusel üks olulisemaid tööriistu korraldatud jäätmevedu, millega on võimalik tagada mugav jäätmete liigiti kogumine tekkekohalt. Eelkõige peaks omavalitsus rõhku panema nende jäätmeliikide kogumisele, mille maht on kõige suurem (pakendijäätmed, biojäätmed, vanapaber). Taustsüsteem (avalikud konteinerid, jäätmejaamad, kogumisringid) peaks olema selline, et korraldatud jäätmeveoga hõlmamata liigiti kogutud jäätmete üleandmine poleks jäätmevaldajalt ülemäärast pingutust nõudev. Omavalitsused peaksid üle vaatama jäätmekäitlussüsteemi tõhususe tervikuna, sh jäätmejaamateenuse kättesaadavuse (jäätmejaamade võrgustiku tihedus, avatus, vastuvõetavate jäätmeliikide loetelu, kokkulepped teiste KOVide jäätmejaamade kasutamiseks), avalike konteinerite asukohad, kogumisringide sageduse jms.

Omavalitsustele seatud ringlussevõtu sihtarvu saavutamine ja selle üle arvestuse pidamine on keerulisem võrreldes liigiti kogumise sihtarvuga. Hetkel puudub näiteks selleks vajalik alusandmestik. Ringlussevõtu üle arvestuse pidamine iga KOVi kohta on samuti keerulisem, kuna jäätmeid ei käidelda veopiirkondade kaupa eraldi, vaid erinevatest KOVidest toodud jäätmeid käideldakse üldjuhul koos. Seega ei saa käitleja hetkel esitada KOVi põhiseid andmeid ringlussevõtu kohta, vaid saab öelda keskmise ringlussevõtu osakaalu, mida KOVid peaksid aktsepteerima sõltumata liigiti kogutud jäätmete kvaliteedist. Liigiti kogumise sihtarvu üle arvestuse pidamine on lihtsam, kuna jäätmevedaja ja teised jäätmete kogujad saavad vajadusel esitada andmed konkreetsest KOVist kogutud jäätmete kohta liikide kaupa (ka ühiste veopiirkondade puhul). Oluline on tagada, et jäätmete vastuvõtmisel registreeritakse jäätmete tekkekoht KOVi täpsusega.

Sellest tulenevalt ei seata omavalitsustele esimesena ringlussevõtu sihtarvu, seda saab teha siis, kui ringlussevõtu andmed on eelistatult võimalik eristada KOVi põhiselt.

¹⁵ Komisjoni rakendusotsus (EL) 2019/1004, millega kehtestatakse vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2008/98/EÜ jäätmeid käsitlevate andmete arvutamise, kontrollimise ja esitamise eeskirjad ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni rakendusotsus C(2012) 2384. Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019D1004&from=EN>

Tabel 3 Olmejäätmete teke, liigiti kogumise määr ja võrdlus liigiti kogumise sihtarvuga Paide linna näitel (2022.a jäätmetekke andmed jäätmearuannete põhjal Tableau rakenduses¹⁶).

Jäätmeliik	Jäätmekood	Olmes tekkivate jäätmete kogus, t	Segaolmejäätmetes sisalduv kogus üleriigilise sortimisuuringu alusel	Liigiti kogutavad jäätmed segaolmejäätmete hulgas	Jäätmeliigi teke kokku (liigiti kogutud + segaolmejäätmete hulgas)
Paber- ja kartongpakendid	15 01 01	220	7,35%	161	381
Plastpakendid	15 01 02	234	15,7%	343	577
Puitpakendid	15 01 03	4	0,37%	8	12
Metallpakendid	15 01 04	20	1,82%	40	60
Komposiitpakendid	15 01 05	0			0
Segapakendid	15 01 06	261			261
Klaaspakendid	15 01 07	60	6,41%	140	200
Tekstiilpakendid	15 01 09	0		0	0
Ohtlike aineid sisaldavad või nendega saastunud pakendid	15 01 10*	5		0	5
Paber ja kartong	20 01 01	163	9,66%	211	374
Klaas	20 01 02	0	0,01%	0	0
Biojätmed	20 01 08, 20 01 25, 20 02 01	225	31,74%	693	918
Tekstiil	20 01 10, 20 01 11	0	5,81%	127	127
Plast	20 01 39	7	2,13%	47	53
Metallid	20 01 40	3	0,51%	11	14
Elektri- ja elektroonikaromu	20 01 35*, 20 01 36	36	0,89%	19	56
Patareid ja akud	20 01 33*, 20 01 34	1		0	1
Puit	20 01 37*, 20 01 38	76	0,91%	20	96
Suurjätmed	20 03 07	79	0%	0	79
Ohtlikud jäätmed	20 01 13*, 20 01 14*, 20 01 15*, 20 01 17*, 20 01 19*, 20 01 21*, 20 01 23*, 20 01 26*, 20 01 27*, 20 01 29*, 20 01 31*	66	0,09%	2	68
Muud jäätmed	20 01 28, 20 01 30, 20 01 32, 20 01 41, 20 01 99, 20 02 03, 20 03 02, 20 03 03, 20 03 99	0		0	0
Segaolmejäätmed	20 03 01	2184			363

¹⁶ Tableau rakendus on leitav aadressil: https://tableau.envir.ee/views/Avalikud_pringud_2020-2022/OmaValitsusetasand?%3Aembed=y&%3Aiid=4&%3AisGuestRedirectFromVizportal=y

	Olmejäätmete teke kokku	3646		
			%	tonni
	Liigiti kogutud olmejäätmete osakaal 2022.a	40		1462
	Liigiti kogumise sihtaru	65		2370
Liigiti kogumise sihtarvu (65% ehk 2370 tonni) saavutamiseks tuleb suurendada olmejäätmete liigiti kogumist umbes 1000 tonni võrra, näiteks:				
biojäätmed 225 t → 918 t (+ 693 t)				
vanapaber 163 t → 374 t (+ 211 t)				
pakendid 804 t → 1496 t (+ 692 t)				

Pärast vastava meetodika kinnitamist arvestatakse liigiti kogutud jäätmete hulka ka tekkekohas liigiti kogutud ja ringlussevõetud (kompostitud) biojäätmed.

KOVidele, kes sihtarvu ei täida, rakendatakse sanktsiooni. Selleks võib olla näiteks seaduses määratud tasu, mida makstakse riigieelarvesse ning tasu aluseks on sel juhul liigiti kogumata olmejäätmete kogus. Sel juhul maksaks iga KOV sihtarvu saavutamiseks puudujääva olmejäätmete iga tonni kohta kindla summa riigikassasse. Näiteks kui KOVis tekib aastas Tabel 3 toodud näite kohaselt 3646 tonni olmejäätmeid, siis sihtarvu kohaselt tuleks liigiti koguda neist esimesel aastal 2370 tonni. Kui tegelikkuses kogutakse liigiti vaid umbes 2000 tonni, siis alates tasu rakendumisest tuleks sellel KOVil tasuda riigikassasse 370 tonni olmejäätmete eest. Motiveerivana mõjuva tasu suurus pakutakse välja järgmises etapis ellukutsutava temaatilise töörühma poolt. Selleks, et omavalitsused, kus jäätmehoolduse teenuse tase ja finantsiline toimetulek on madalamal tasemel, ei satuks tasu tõttu veelgi kehvemasse seisu, peaks olema võimalik tasu asendada investeringutega jäätmete liigiti kogumise tõhustamiseks samas KOVis. Sihtarvu saavutamise kohustus rakendub omavalitsustele kohe, kui jõustub vastav seadusemuudatus. Koheselt KOVe sanktsioneerima ei hakata, vaid antakse mõistlik üleminekuajaga tasu rakendamiseks, sh vastavateks ettevalmistavateks tegevusteks. Eelduslikult võiks üleminekuajaga lõppeda mitte hiljem kui 2030. a. Üleminekuaja pikkuse määramisel on võetud arvesse, et omavalitsuste korraldatud jäätmeveo hankelepingud sõlmitakse hetkel kuni viieks aastaks. 2024. aastal sõlmitud hankelepingud võivad kehtida kuni 2030. aasta lõpuni. Korraldatud jäätmevedu on KOVis üks jäätmete liigiti kogumise põhilisi tööriistu ning kui jäätmeveoga ei ole hõlmatud piisavalt jäätmeliike, võib KOVile olla sihtarvu saavutamine raskendatud. Enne sanktsiooni rakendamist tehakse omavalitsusele varakult vastav märkus ning antakse soovitusel jäätmete liigiti kogumise paremaks korraldamiseks.

Arvestades kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust ei ole kavas välja töötada üleriigilisi käitlusteenuse ja veohanke tehniliste tingimuste kohustuslikke standardseid lahendusi. Küll aga peavad kohalikud omavalitsused jäätmehooldust korraldades saavutama jäätmeseaduses sätestatud eesmärgid. Piisava olmejäätmete liigiti kogumise taseme saavutamiseks omavalitsuse tasemel on vajalik alltoodud põhimõtete kehtestamine KOV jäätmekavades, jäätmehoolduseeskirjades ja hangetes. Sealjuures tuleb arvestada, et enamik meetmeid on efektiivsed koosmõjus, kuid ei pruugi seda olla valikuliselt rakendades.

- a) **linnades ja tihedama asustusega piirkondades kogutakse KOJV raames tekkekohalt vähemalt biojäätmeid, plast- ja metallpakendit, klaaspakendit ning paberit ja kartongi lisaks segaolmejäätmetele.** Pakendijäätmete tekkekohalt kogumine toimub koostöös TKOdega, seda on täpsemalt kirjeldatud punktis 4.2.1. Juhul, kui tekkekohas on tagatud biojäätmete kompostimine, siis ei pea biojäätmete äravedu toimuma. Eramajades võib jätkata osade jäätmeliikide kogumist kotiga (nt metall- ja plastpakend, segapakend). Nii kortermajade kui eramajade puhul võib kasutada ka ühiskonteinereid või ühiseid jäätmemaju või -aedikuid, kuhu mitme maja elanikud oma jäätmed liigiti kogutuna toovad. Kasutada võib ka sektoriteks jagatud sisuga konteinereid¹⁷ või süvamahuteid, mille puhul ühte mahutisse saab panna kuni neli erinevat liiki jäätmeid. Sellised mahutid aitavad kaasa mõistlikumale ruumikasutusele, kuid teiselt poolt eeldavad ka vastavat tühjenusmehhanisimi jäätmeveokil.

¹⁷ Näide Soomes kasutusel olevatest mitmeosalistest konteineritest : <https://www.lt.fi/fi/henkilosiakkaat/kodin-jatehuolto-ja-viemarit/nelilokero>

Segaolmejäätmed sisaldavad 2020. aastal valminud segaolmejäätmete sortimisuuringu kohaselt 32% biojäätmeid ja 32% pakendijäätmeid. Nende jäätmete liigiti kogumine suureneks, kui neid oleks võimalik tekkekohalt liigiti kogutuna ära anda. Segaolmejäätmete ja biojäätmete tekkekohalt äraveo korraldamine on juba kohustuslik. Biojäätmete puhul on jätkuvalt lubatud ka nende tekkekohal kompostimine vastavalt KOV kehtestatud kompostimise nõuetele. Pakendijäätmete puhul on ringlussevõetavuse osas tulemuslikkus suurem, kui ülejäänud pakendimaterjalidest kogutakse eraldi vähemalt klaaspakendid. Vanapaberi ringlussevõtt on edukas ja seetõttu on selle liigiti kogumiseks mugavate võimaluste loomine igati põhjendatud. Vanapaberi kogumine peaks aga toimuma ühildatuna paber- ja kartongpakendi kogumisega (vt täpsemalt punkt 4.2.1).

Biojäätmete ja pakendijäätmete korraldatud jäätmeveo raames tekkekohalt kogumine muudab nende jäätmeliikide üleandmise elanikele senise korraldusega võrreldes oluliselt mugavamaks ja kättesaadavamaks, mistõttu kaasneb sellega ka suurem liigiti kogumine. Sealjuures on oluline, et KOV mitte ainult ei loo võimalust nende jäätmete korraldatud jäätmeveo raames üle andmiseks, vaid ka tegelikult liidab kõik jäätmevaldajad nende jäätmeliikide veoteenusega. Nende jäätmete liigiti kogumine korraldatakse ka avalikus ruumis (nt tänavatel, kaupluste juures, avalikes hoonetes, avalikel üritustel jm).

KOV võib jätkuvalt korraldatud jäätmeveo raames koguda ka teisi jäätmeliike, kui see on otstarbekas ja tulemuslikum võrreldes muude kogumisviisidega (jäätmejaam, kogumisring, avalik kogumispunkt jms). KOVi hajaasustusega osades, kus jäätmetekitajaid on vähe või tekkekohalt kogumine on raskendatud ligipääsu puudumise tõttu, tuleb siiski tagada jäätmete äraveo teenus, kuid jäätmete üleandmine võib toimuda ühismahutite, kokkukandepunktide, kogukondlike jäätmemajade või muude lahenduste kaudu.

Keskonnaagentuuri poolt 2024.a kevadel valmiv jäätmete liigiti kogumise infrastruktuuri mudel aitab hinnata iga KOVi osas, milliste jäätmeliikide puhul on otstarbekas rakendada tekkekohalt kogumist, jäätmejaamadest kogumist, avalikke konteinereid vm lahendusi. Mudeli alusel eraldatakse SA Keskkonnainvesteeringute Keskus poolt rahalisi toetusi kohalikele omavalitsustele jäätmete liigiti kogumise taristu rajamiseks.

Selleks, et tagada piisav ruum jäätmete liigiti kogumise mahutitele, tuleb detailplaneeringus või projekteerimisel vastav pind kas õuealal või hoones sees ette näha. Selleks võivad olla vajalikud vastavad muudatused planeerimisseaduses.

- b) KOV jäätmetasu (senine korraldatud jäätmeveo teenustasu komponent) kujundatakse selliselt, et liigiti kogutud jäätmete üleandmine on vähemalt kolm korda odavam segaolmejäätmete üleandmisest ning liigiti kogumata jäetud jäätmete üleandmine on märgatavalt kallim ja keerukam.** See tähendab, et liigiti kogutud jäätmete üleandmisel küsitav tasu ei tohi olla kõrgem kui 30% segaolmejäätmete üleandmise tasust. Hinnastamisel kasutatakse koefitsiente: kui enamus jäätmetest kogutakse liigiti, kasutatakse jäätmetasu arvutamisel koefitsienti 0,75. Kui enamus jäätmeid antakse üle segaolmejäätmetena, kasutatakse koefitsienti 1,25. Sellise hinnastamise kaudu antakse jäätmevaldajatele majanduslik motivatsioon oma käitumisharjumuste muutmiseks ja jäätmete liigiti kogumiseks.

Osa segaolmejäätmetest on sellised, mida ei olegi võimalik liigiti koguda ja need tulebki korrektselt liigiti kogumise korral panna segaolmejäätmete hulka (nt mähkmed, katkised esemed, pühkmed). Selliste jäätmete teket on mingil määral võimalik vältida, kuid mitte täies ulatuses. Lahenduse puhul rakendatakse segaolmejäätmetest kõrgemat tasu, kui omavalitsus on varustanud jäätmevaldajad liigiti kogumise taristu ja juhenditega, kuid sellele vaatamata jäetakse jäätmed liigiti kogumata (nt pakendid või biojäätmed on pandud segaolmejäätmete hulka või biojäätmete konteinerisse on pandud pakendijäätmeid).

Sealjuures on vajalik, et KOV teeb jäätmete liigiti kogumise osas järelevalvet, et oleks võimalik tuvastada, kas jäätmed on korrektselt kogutud. Valesti kogutud jäätmete tuvastamiseks on KOVil võimalik teha pistelist kontrolli jäätmemahutite sisu üle (nt PrügiBinGO teenus). Samuti on KOVil võimalik panna regulaarse kontrolli tegemiseks vastav kohustus jäätmevaldajale nii, et jäätmeveoki juht kontrollib visuaalselt üleantavate jäätmete koostist. Jäätmetekitaja peaks saama tagasisidet nii selle kohta, kui jäätmed pole korrektselt kogutud (läbi suurema arve) kui ka selle kohta, kui need on korrektselt kogutud. Tagasiside motiveeriks täiendavalt jäätmevaldajaid jäätmeid liigiti koguma.

Jäätmeveo teenustasu diferentseeritus jõuab jäätmetekitajani läbi talle esitatava KOV jäätmetasu arve või jäätmeveo teenustasu arve. Arvel eristatakse liigiti kogutud jäätmete ja segaolmejäätmete teenustasud ning vajadusel liigiti kogumata jäetud või valesti kogutud jäätmete teenustasu. Mitme korteriga elamus, kus jäätmekäitluse teenuse arve esitatakse korteriühistule, tuleb korteriomandi omanikule esitataval teenuse arvel samuti teenustasud eraldi välja tuua. Sellise hinnastamise tulemusena on jäätmevaldajad motiveeritud jäätmeid liigiti kogutuna üle andma ja vähendama segaolmejäätmete teket, et vältida kõrgemaid teenustasusid.

- c) **KOVi poolt hangitavad jäätmeveoteenused ja kogumislahendused on kooskõlas kohalike tingimustega.** KOV peab jäätmete kokkukogumise ja veo teenust kujundades arvestama kohalike tingimustega. See eeldab, et mõeldakse läbi näiteks, milliste jäätmeveokitega peaks vedu toimuma ning milliseid paindlikumaid kogumislahendusi saab alternatiivina klassikalistele suurtele konteineritele kasutada (nt jagatud sisuga konteinerid, kogumisringid, kogukondlikud jäätmemajad). Kohalike tingimustega arvestamine muudab teenuse jäätmevaldajatele mugavamaks. Kohalike tingimustega arvestamisel on omavalitsustele abiks Keskkonnaagentuuri poolt välja töötatav jäätmete liigiti kogumise taristu mudel.
- d) **KOVi korralduslike tegevuste kaudu kogutud jäätmete edasised käitluskohad leitakse käitlusteenuse hankega** ning KOV sõlmib jäätmete käitlejatega hankelepingud. Selleks, et veo- ja käitlusteenuse turul toimiks konkurents ning uued teenusepakkujad oleksid huvitatud turule tulemisest ning et liigiti kogutud jäätmed jõuaksid ringlusse, on vajalik, et omavalitsused viivad läbi veoteenuse hankest eraldi korraldatud jäätmekäitlusteenuse hanked, milles seatakse käitlejale kohustus kindlas ulatuses jäätmete ringlussevõtuks. Selleks määratakse jäätmeseaduses korduskasutuseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu alammäärad olulisematele olmejäätmetele arvestades olemasolevat ringlussevõtuvõimekust. Näiteks kui biojäätmete ringlussevõtu alammäär on 70%, peavad omavalitsused leidma hanke korras biojäätmete käitleja, kes tagab 70% sellest KOVist kogutud biojäätmete ringlussevõtu. Kui KOVil või KOV koostööorganisatsioonil on endale kuuluv käitluskoht, kus on võimalik jäätmeid ringlusse võtta, ei ole hanke korraldamine vajalik ja ringlussevõtt tuleb sel juhul tagada oma käitluskohas. KOV ei pea hankima käitlusteenust KOJV raames kogutud pakendijäätmetele, kuna nende käitluse korraldavad TKOd. Biojäätmete ja vanapaberi puhul on ringlussevõtuteenuse hankimine esmatahtis. Käitlusteenus hangitakse kõigi KOVi korralduslike tegevuste kaudu kogutud olulisematele jäätmeliikidele, sh korraldatud jäätmevedu, jäätmejaam, avalikud konteinerid, kogumisringid jms. Jäätmekäitlusteenuse hanked viiakse läbi enne jäätmeveo hanget. Jäätmeveo hankes määratakse seejärel aadressid, kuhu kogutud jäätmed tuleb edasiseks käitluseks vedada. Seaduses määratakse ka käitlusteenuse hankelepingute kestus, mis ei pea kattuma veohanke lepingute kestusega. Lühemad hankelepingud võimaldavad ka uutel käitlejatel turule pääseda ning suurendavad seeläbi konkurentsi ja teenuse kvaliteeti.
- e) **Pädevuse ja kulufektiivsuse suurendamiseks võivad kohalikud omavalitsused teha koostööd.** Selleks võivad omavalitsused luua ühiseid koostööorganisatsioone, kellele delegeeritakse teatud KOV ülesanded. Delegeeritavad ülesanded võivad olla õigusaktide ettevalmistamine, hangete läbiviimine, jäätmealane nõustamine, jäätmehooldusega seotud korralduslikud ja administratiivsed ülesanded, aga ka jäätmetasu kogumine ja lepingupartneritega arveldamine. Jäätmetasu kogumise õiguse andmisega antakse koostööorganisatsioonile üle avaliku võimu teostamise õigus. See eeldab volitusnormi kehtestamist jäätmeseaduses ja halduslepingu sõlmimist. Koostööorganisatsioon muutub siis haldusorganiks. Halduslepingus pannakse paika ka järelevalve lepingu täitmise üle (nt regulaarsed ja spontaansed inspekteerimised, kokkulepitult dokumentide läbivaatamine, tähtajad aruannete esitamiseks, auditid jne). Koostööorganisatsiooni vorm võib olla kas MTÜ või äriühing, mille liikmed või omanikud on vaid koostööd tegevad omavalitsused. KOVid võivad koostööd teha ka ilma koostööorganisatsiooni loomata. Näiteks võivad KOVid rajada ühiseid käitlusrajatisi, kui olemasolevad rajatised puuduvad, asuvad ebamõislikult kaugel, ei taga piisavat jäätmete ringlussevõttu vms. KOV käitlusrajatised võimaldavad saada parema ülevaate ja kontrolli enda territooriumidel tekkivate jäätmete ringlussevõttust. Ühised käitlusrajatised võivad olla nii jäätmete sortimiseks ja muuks eeltöötuseks kui ka ringlussevõtuks.

KOVid võivad ka praegu teha ühiseid jäätmehoolduseeskirju ja jäätmekavasid, KOJV hankeid ning ühildada veopiirkondi. Seni on piiratud veopiirkonna suurus 30 000 elanikuga. Mõistlik on selle

piirangu jäätmeseadusest kaotamine, mis suurendaks KOJV teenuse efektiivsust. Senised veopiirkonnad piirnevad sageli ühe KOViga ning suuremad KOVid on jagatud väiksemateks veopiirkondadeks. See tähendab, et veopiirkonna suurus jääb sageli vahemikku 5000 kuni 10 000 elanikku.

KOVid võivad ühiselt hankida ka erinevaid jäätmete liigiti kogumiseks vajalikke vahendeid (konteinerid, kotid) ja koostada ühiseid juhiseid. Omavalitsuste koostöö edendamist soositakse riigi poolt eesmärgiga suurendada jäätmehooldusteenuste tõhusust. Koostöö põhitingimused reguleeritakse jäätmeseaduses (koostööorganisatsiooni õigused, kohustused ja vastutus, võimalik suuruse piirang, delegeeritavad ülesanded, sh lepingute sõlmimine KOVi nimel, jäätmetasuga arveldamine). Riik saab koostööd edendada läbi KOVdele suunatud toetuste, näiteks anda lisapunkte investeringutaotlustele, mis on esitatud KOVide koostöös.

f) Korraldatud jäätmeveo teenuse kaalupõhine hinnastamine (PAYT - *pay as you throw*). Jäätmeseadusesse lisatakse säte, et KOV võib korraldatud jäätmeveo hankes näha ette veo hinnastamise kaalupõhiselt. Eesmärk on motiveerida jäätmete liigiti kogumist, aga ka jäätmetekke vähendamist, kuna jäätmetekitajad maksavad tekitatud jäätmete kaalu järgi, mitte enam konteineri suuruse järgi olenemata selle täituvusest. Kaalupõhise hinnastamise rakendamine eeldab, et jäätmetekitajatele on loodud mugavad ja mõistlikud tingimused jäätmete üleandmiseks, hinnastamine motiveerib koguma jäätmeid korrektselt liigiti ning toimub kontroll korraldatud jäätmeveo teenusega liitumiste ja liigiti kogutud jäätmete kvaliteedi üle.

Uue sätte rakendamine eeldab, et jäätmeveokid on varustatud kaaludega, mis võimaldavad iga mahutit (konteiner, kott) kaaluda või need kaalud soetatakse ja soetuskulu lisatakse jäätmeveoteenuse hinnale.

Kaalupõhise hinnastamise korral ei ole jäätmeveo arved enam igal kuul sama suured, vaid sõltuvad jäätmete kaalust. Suurema kaaluga on näiteks biojäätmel, seega kaalupõhine süsteem motiveerib inimesi biojäätmelid segaolmejäätmetest eraldi koguma, kuna liigiti kogutud biojäätmelid vedu on soodsam. Pakendijäätmelid erikaal on aga oluliselt väiksem, seega pakendijäätmelid osas ei pruugi kaalupõhine hinnastamine soovitud tulemust anda.

Kaalupõhise hinnastamisega võib kaasneda prügistamise oht, kuna inimesel on võimalik igakordselt vähendada jäätmete eest tasutavat summat pannes tekkivad jäätmed mujale (avalikesse konteineritesse, põletades, metsa alla viies vms). Senise mahupõhise hinnastamise puhul maksab jäätmevaldaja igakordselt vastavalt kasutusel oleva mahuti suurusele, seega ei ole motivatsiooni mahutisse vähem jäätmeid panna. Fikseeritud jäätmetasu puhul on võimalik ennetada prügistamist ja vältida väiksemate konteinerite soetamise vajadust, sest maksimine ei toimu enam igakordse teenuse eest eraldi.

4.1.2 Omavalitsuse jäätmehoolduse rahastamiseks täiendava võimaluse loomine

Omavalitsuste võimalused jäätmehooldust arendada ja rahastada on täna kehtiva regulatsiooniga piiratud. KOVid on korduvalt tõstatanud probleemi, et neil lasub küll kohustus korraldada jäätmehooldust, kuid rahalisi vahendeid selleks oma eelarves napib ja riigi toetus läbi SA KIK toetusmeetmete vajalike tegevuste elluviimiseks ei ole piisav. Seega omavalitsustel puudub sisuliselt jäätmehoolduse arendamiseks rahastusallikas. Jäätmehoolduse paremaks korraldamiseks on KOVid soovivad omavalitsuskeskse jäätmemudeli võimaldamist. See hõlmab jäätmevaldajate üle arvestuse pidamist, nendega arveldamist ja nõustamist läbi kohaliku omavalitsuse või vastava KOVide koostöö üksuse. Sellise jäätmemudeli rakendamist võimaldava sätte jäätmeseaduses tunnistati 2014. a kehtetuks¹⁸. Jäätmetasu küsimise õigus (kohustus) on kohalikele omavalitsusele antud enamikes EL liikmesriikides (nt Soome, Itaalia, Prantsusmaa, Rootsi). Jäätmehoolduse viimiseks uuele tasemele, mis tagab nii ringlussevõtu sihtarvude täitmise, kasutajasõbralikud jäätmeteenused kui ka „saastaja maksab“ printsiibi rakendamise, on vaja luua mehhanism, mille kaudu omavalitsused saavad jäätmehoolduse korraldamist rahastada.

¹⁸ JäätS § 66 lg 1¹ kohaselt võis jäätmevedu korraldada selliselt, et jäätmeid vedava ettevõtja ainsaks kliendiks ja temale tasu maksjaks on kohaliku omavalitsuse üksus või viimase poolt volitatud mittetulundusühing ning jäätmevaldajate üle arvestuse pidamise ning nendega arveldamise kohustus oli sel juhul kohaliku omavalitsuse üksusel või tema volitatud mittetulundusühingul.

Omavalitsus võib kehtestada jäätmevaldajatele KOV jäätmetasu, mis katab osaliselt KOVi korraldatavate teenuste osutamise ehk jäätmehoolduse kulu. Kui omavalitsus jäätmetasu ei rakenda, siis peab ta jäätmehoolduseks vajalikud kulud katma oma üldisest eelarvest. Toetusmeetmete avanemisel saab teatud kulused (jäätmete liigiti kogumise taristu investeeringud) katta ka toetuste abil, v.a omafinantseeringu osa.

KOV jäätmetasu hulka võib arvestada vaid jäätmehooldusega seotud kulud, näiteks:

- kogumisvahenditega seotud kulu (sh konteinerid, biolagunevad kotid või paberkotid, süvamahutid, kompostrid);
- jäätmete veo ja veo ettevalmistamisega seotud kulud (ka kehtiva korra kohaselt), sh jäätmete vedu jäätmejaamadest, avalikest konteineritest ja kogumisringide käigus;
- kogutud jäätmete käitlemise kulu (sh järelsorteerimine, segaolmejäätmete ladestus või põletus, liigiti kogutud jäätmete ringlussevõtt);
- jäätmekäitluskoha rajamis-, kasutamise-, sulgemise- ja järelhoolduskulud (ka kehtiva korra kohaselt), sh jäätmejaamade, kompostimisväljakute, sorteerimisjaamade, kogumiskohtade rajamine, olemasolevate rajatiste hooldamine, arendamine ja opereerimine;
- korduskasutuslahendustega seotud kulud (sh ringlusmajad);
- administratiivne töö (jäätmevaldajate registri teenus, jäätmevaldajatega arveldamine, liikmemaks),
- teavitus (kampaaniad, üritused, juhendmaterjalide valmistamine ja levitamine),
- järelevalvega kaasnevad kulud (sh valvekaamerad, üleantavate jäätmete kontrollimine)
- jäätmehooldusega seotud tööjõukulu (sh järelevalve)
- muud seotud kulud (nt uuringud, prügikoristus, toetused).

Jäätmetasu komponent, mis hõlmab KOV jäätmehoolduse kulu, ei või jäätmevaldaja jaoks tõusta rohkem kui 10% aastas. Jäätmete käitluse, veo ja kogumisvahenditega seotud kulu suurus selgub vastavate hangete tulemusena. Eelnõu koostamise etapis on vaja kaaluda KOV jäätmetasule ülempiiri kehtestamist, mis väldiks jäätmekulude liiga järsku tõusu ja tagaks jäätmehoolduskulude optimaalsuse. Jäätmetasu ülesehitus peab arvestama ka sellega, kas tegemist on majapidamise või ettevõttega. Tasu tegelik suurus sõltub sellest, millised kulud KOV jäätmetasu arvelt otsustab kanda, kas KOV teeb koostööd teiste omavalitsustega ning kui hoolas on jäätmetekitaja ise jäätmete liigiti kogumisel, kuna liigiti kogumata jäätmete üleandmine on kulukam. KOV jäätmetasust ei kaeta pakendijäätmete käitlusega seotud kulused, kuna need kulud peavad kandma pakendiettevõtjad.

Tasu läbipaistvuse saavutamiseks on oluline kindlalt fikseerida, mida konkreetse KOVi jäätmetasu sisse arvestatakse ja milliseid kulusi selle eest tehakse. Jäätmetasu optimeerituse, läbipaistvuse ja võrreldavuse tagamiseks tuleb tasu kogumise ja kasutamise andmed avalikustada ja hoida need andmed regulaarselt kättesaadavana KOVi veebilehel

Jäätmetasu makstakse KOVile perioodiliselt kas kord aastas, kord kvartalis või kord kuus. Tasu suuruse üle otsustab iga omavalitsus ise, kehtestades selle näiteks kord aastas. Eelnevalt peab KOV olema teinud ära vajalikud hanked, et oleks teada nendega kaasnevad kulud. Jäätmevaldaja, jäätmejaama operaator, jäätmete käitlejad jt esitavad eelnevalt sõlmitud hankelepingute alusel arved KOVile, kes tasub need jäätmevaldajatelt kogutud jäätmetasu arvelt.

KOV jäätmetasu võib üles ehitada nii, et see koosneb kahest osast:

1. KOVi püsikulud ja investeeringud arvestatakse fikseeritud tasu osa ehk püsitasu sisse, näiteks:
 - registripidamine, arveldamine, teavitus, järelevalve, jäätmejaama ülalpidamine,
 - investeeringud kogumise- ja vajadusel ka käitlusrajatistesse.
2. Jäätmetekkega seotud kulud arvestatakse muutava tasu osa sisse. Muutuva komponendiga kaetakse eelkõige jäätmete veo ja käitluse kulud, mistõttu jäätmetasu muutuva osa suurus sõltub konkreetse jäätmevaldaja jäätmetekke kogusest, jäätmete liigiti kogumisest, KOVi poolt pakutavate kogumisvahendite kasutamisest jms.

Soovi korral saab KOV võimaldada madalamat tasumäära pensionäridele, puuetega inimestele, toimetulekuraskustes inimestele või teistele haavatavamatele kogukonna liikmetele. Jäätmetasu arvestamiseks koostab Kliimaministerium vastava juhendi omavalitsusele.

Olenemata sellest, kas KOV rakendab jäätmetasu või mitte, tuuakse jäätmevaldajale esitataval arvel eraldi välja vähemalt järgmised kulud:

1. püsitasu (kui KOV soovib püsitasu komponenti kasutada)
2. veoteenus (tühjenduskordade alusel)
3. käitlusteenus (üleantud jäätmete koguse alusel ja jäätmeliikide kaupa, v.a pakendijäätmed)
 - a. segaolmejäätmed
 - b. biojäätmed
 - c. paber ja kartong jne
4. kogumisvahenditega seotud kulu
5. soodustus (kui KOV soovib soodustust teatud juhtudel rakendada)
6. muud lisateenused (loetletakse eraldi).

Jäätmetasu kogumine võib toimuda kas omavalitsuse enda poolt, omavalitsuste koostööorganisatsiooni poolt või jäätmevedaja kaudu. Kui omavalitsus kogub jäätmetasu ise, siis toimub see analoogselt lasteaia või huvihariduse tasu kogumisega ehk omavalitsus peab ise arvestust, kellele kui suur arve saadetakse. Arve koostamise aluseks on jäätmevaldajate registrisse kantud teenused (jäätmeliik, mahutite arv ja suurus, veosagedus), mida iga konkreetne jäätmevaldaja kasutab. Võimalust, et omavalitsus ise saaks jäätmetasu koguda, toetab näiteks Tallinna linn, kellel on varasemast ka vastav kogemus Tallinna Jäätmekeskuse kaudu. Kui jäätmetasu kogumine delegeeritakse KOV koostööorganisatsioonile, siis peab tema vastavat arvestust ja tasub ka arved vedajale, käitlejatele, jäätmejaama operaatorile jne. Juhul kui omavalitsus delegeerib jäätmetasu kogumise õiguse vedajale, siis peab vedaja kandma selle osa jäätmetasust KOVile, mis pole seotud veoteenusega ja arvete esitamisega. Sel juhul peab KOVil olema võimalik veenduda, et vedaja kannab talle üle KOVile kuuluva jäätmetasu täies ulatuses, st KOV peab saama kontrollida, kellele arveid esitatakse ja milliseid teenuseid kasutatakse.

Kohalikul tasandil kehtestatud jäätmetasu võimaldab rohkem paindlikkust ja kohalike oludega arvestamist kui riiklikul tasandil kehtestatud jäätmemaks. Kohalik omavalitsus saab jäätmetasu suuruse üle otsustamisel võtta arvesse sihtarvu saavutamiseks vajaminevaid tegevusi ja investeringuid. Tõenäoliselt on mõningane eelis KOVidel, kes on juba varasematel aastatel teinud tegevusi ja kulutusi, mis on tänaseks toonud kaasa parema jäätmehoolduse teenuse taseme¹⁹.

Omavalitsusele suunatud muudatuste mõjud

Enim mõjutavad need lahendused kohalikke omavalitsusi ja jäätmevaldajaid. Mõjutatud on ka pakendite taaskasutusorganisatsioonid, kuid neile avalduvat mõju on kirjeldatud pakendite tekkekohalt kogumist kirjeldava punkti juures. Riigi jaoks väheneb tõenäosus, et tuleb maksta nn prügitrahvi ringlussevõtu sihtarvude mittetäitmisest eest.

Mõju sihtrühm: **kohalikud omavalitsused (79)**

Mõju omavalitsuste majandusele ja töökorraldusele

Olmejäätmete liigiti kogumise eest KOVidele vastutuse kehtestamine avaldab suuremat mõju omavalitsustele, kelle jäätmehoolduse tulemuslikkus on seni olnud madalam. Mitmed eeltoodud hangete miinimumnõuetest on osades omavalitsustes juba praegu kasutusele võetud.

Jäätmekava ja jäätmehoolduseeskirja muutmine - KOVidel tekib vajadus oma jäätmehooldust planeerida ja ellu viia nii, et liigiti kogumine oleks vajalikul tasemel ja ringlussevõtt oleks realselt saavutatav. Selleks võib olla vajalik muuta kehtivat KOV jäätmekava ja jäätmehoolduseeskirja.

Hangete korraldamine - täiendav töökoormus võib tekkida KOVis seoses jäätmete käitlusteenuse hankimisega, mida seni enamikes omavalitsustes ei tehta (enamasti hangitakse vaid jäätmete veoteenus, mõnel juhul on veohankes seatud konkreetset nõudeid ka käitlusele). Koormust saab vähendada, kui delegeerida hangete korraldamine KOVide ühendorganisatsioonidele või teha hankeid koostöös teiste KOVidega mõnes muus formaadis. Märkimisväärseid lisakulusid KOVile käitlusteenuse hankimisega

¹⁹ Omavalitsuste jäätmemajanduse teenuse taset hinnatakse iga-aastaselt rahandusministeeriumi loodud minuomavalitsus.ee veebilehel avaldatava mõõdikuga.

seoses ei teki, kuna käitluse kulud maksab kinni jäätmevaldaja ning vastav kulurida on arvel eraldi välja toodud.

Jäätmetasu haldamine ja arvete väljastamine – kui omavalitsus haldab ja arveldab jäätmetasuga ise, siis suureneb selle võrra KOVi töökoormus. Vastav lisakulu on võimalik arvestada jäätmetasu sisse.

Veopiirkondade määramine - Töökoormus väheneb seoses veopiirkondade suurenemisega tulevikus, kuna suuremad KOVid ei pea oma territooriumi veopiirkondadeks jagama ning väiksematel KOVidel on otstarbeks veopiirkonnad ühildada. Nii võib tulevikus senise 93 veopiirkonna asemel olla neid 2 või 3 korda vähem, seega on ka vähem hankemenetlusi.

Töökoormuse kasvu leevendamiseks ja pädevuse suurendamiseks ülalnimetatud teemadel võivad omavalitsused teha omavahel koostööd läbi koostööorganisatsioonide. Sellisele organisatsioonile on võimalik delegerida mitmed jäätmehooldusega seotud ülesanded (v.a õigusaktide vastuvõtmine ja järelevalve teostamine). Kui omavalitsus koostööorganisatsiooniga liituda ei soovi, siis võib olla vajalik uue teenistuja (teenistujate) tööle võtmine, kelle tööülesanded on seotud jäätmehooldusega ning sel juhul on võimalik ka tööjõukulu katta jäätmetasu arvelt. Töökoormuse leevendamiseks võib jäätmeveoteenuse kliendisuhetus olla ka edaspidi osa veoteenuse hankest, st vedaja teavitab jäätmevaldajaid veograafikutest, lahendab veoga seotud küsimusi jms. Sealjuures tuleb arvestada, et näiteks mittekvaliteetse teenuse puhul on kliendil vajadus suhelda ikkagi ka KOViga ning KOV, kes on hanketingimused koostanud, peab jätkuvalt lahendama vedaja ja kliendi vahelisi vaidlusi.

Lepingute sõlmimine jäätmevaldajatega - KOVile ei teki täiendavat töökoormust seoses KOJV lepingute sõlmimisega jäätmevaldajatega, kuna jäätmeveolepingute sõlmimine on vabatahtlik. Jäätmeveo põhitingimused tulenevad jäätmehoolduseeskirjast, täpsemad veo tingimused on määratud KOJV hankelepingus ning vedaja ülesanne on jäätmevaldaja automaatselt liita kohustuslike KOJV teenustega. Kliendi poolt valitavatest teenuse tingimustest (mahuti suurus, veosagedus, lisateenused) teavitamine võib toimuda iseteeninduskeskkonna, meili või telefoni teel. Sealjuures on kliendile mugavam, kui ta teavitab nendest valikutest omavalitsust ühel korral ja edaspidi vastavalt vajadusele ning ei pea seda tegema igakordselt seoses vedaja vahetumisega, mis sageli on olnud nii omavalitsusele kui jäätmevaldajatele koormav.

KOVidel tekib vajadus täiendavate ressursside järele jäätmete liigiti kogumise edendamiseks (sh kogumisvahendite soetamine jäätmevaldajatele, järelevalvega seotud teenused, teadlikkuse tõstmine jms). See eeldab KOVide senise jäätmehoolduse rahastamise skeemi muutmist. Rahastusmudeli muutmise puhul KOVi eelarvest muude tulude arvelt kaetud jäätmehooldusega seotud kulud vähenevad, kui need kulud arvestatakse edaspidi jäätmetasu hulka ning kulud kannab jäätmevaldaja, seega rakendub „saastaja maksab“ printsiip.

KOV jäätmetasu võimaldab omavalitsustele oma territooriumil jäätmekäitlusteenuste korraldamisel suuremat paindlikkust, suurendab omavalitsuste koostöö võimalusi ning loob tingimused kulude õiglasemaks jaotumiseks eri jäätmevoogude ja tegevuste vahel.

Kohanemiskulude vältimiseks on vaja suurendada omavalitsuste pädevust jäätmehoolduse süsteemseks ja tulemuslikuks korraldamiseks ning järelevalve teostamiseks. Omavalitsus peab suutma teha järelevalvet jäätmevaldaja jäätmeveoteenusega liitumise ja jäätmete liigiti kogumise üle. Teisalt peab omavalitsus tegema järelevalvet sõlmitud hankelepingute täitmise üle. Selleks tuleb omavalitsustele koostada käitlusteenuse ja jäätmeveo hangete juhendeid, korraldada koolitusi, jagada omavahel parimaid praktikaid, luua jäätmete liigiti kogumise taristu mudel KOVi tööriistana ning toetada taristu väljaarendamist.

Negatiivse mõju avaldumise risk on suurim vähemvõimekate KOVide puhul. Sellised võivad olla omavalitsused, kelle jäätmehooldus ei vasta juba täna kehtivatele nõuetele. Minuomavalitsuse mõödiku alusel on 2022.a andmete kohaselt madalama hinde „1“ või „2“ saanud omavalitsusi neliteist. Enamikes omavalitsustes on mõödiku kohaselt jäätmehoolduse teenus keskmisel tasemel (teenustase 3-6). Risk seisneb eelkõige omavalitsuste, aga ka jäätmekäitlejate ja jäätmevedajate suutmatuses hanke miinimumnõudeid rakendada. Kui need omavalitsused ei suuda sihtarvu täita ning nad peavad seetõttu liigiti kogumata jäetud jäätmete eest maksma riigikassasse tasu, võib mahajäämus veelgi süveneda. Seetõttu on sellistel omavalitsustel otstarbeks kasutada tasu asendamise võimalust ning investeerida

sama summa jäätmete liigiti kogumise tõhustamisse. Oluline on sellistele omavalitsustele ennetavalt pakkuda ka riigipoolset tuge, et tagada sihtarvuni jõudmine. Riigipoolne tugi võib seisneda nõustajate kaasamises ning erinevate juhendmaterjalide (hankejuhised, jäätmetasu määramise juhend) koostamises ja infotundide läbiviimises. KOVid saavad ka vastastikku jagada parimaid praktikaid (nt Tallinna Jäätme keskuse kogemus klienditeeninduse korraldamisel, käitlusteenuse hankimisel jms).

Suuremaid muudatusi (regulatsiooni ja korralduse muutmine, täiendava taristu rakendamine) on KOVidel vaja teha regulatsiooni jõustumisel, edaspidi tuleb jälgida ellu viidud muudatuste tulemuslikkust ja hinnata ning läbi oma regulatsioonide ja korraldusliku tegevuse tagada, et piisav jäätmete liigiti kogumise tase on saavutatav. Kui analüüs näitab, et senine tegevus ei ole piisav, tuleb võimalikult kiiresti jäätmehoolduses muudatusi teha.

Mõju sihtrühm: **jäätmevaldajad** (elanikud, korteriühistud, ettevõtted, asutused)

Majanduslik mõju jäätmevaldajatele

Korraldatud jäätmeveo miinimumnõuded mõjutavad otseselt jäätmevaldajaid, kellele korraldatud jäätmeveo teenust osutatakse. Majanduslikust seisukohast kaasnevad miinimumnõuete rakendamisega jäätmevaldajale mõnel pool täiendavad kohustused (kui meetmeid pole KOVis juba varem rakendatud) ja tugevneb järelevalve tema tegevuse üle (näiteks mahutisse pandud jäätmete osas). Kui jäätmevaldaja kogub jäätmeid korrektselt liigiti, siis kaasneb temale küll mõningane hinnatõus, kuid sellega seoses muutub jäätmete liigiti kogumine ka oluliselt mugavamaks. Kui jäätmeid korrektselt liigiti ei koguta, kaasneb kohustus maksta märgatavalt kõrgemat jäätmetasu. Kõrgendatud tasu eesmärk ongi korrigeerida jäätmevaldaja käitumist soovitud suunas. Jäätmetasu sisse on edaspidi võimalik arvestada nii vajalikud kogumisvahendid, veoteenuse, pakendijäätmete kogumise, jäätmejaamateenuse jm, seega enam ei ole vaja elanikul sõlmida lepinguid/tasuda arveid erinevatele jäätmeteenuste pakkujatele. Jäätmete liigiti kogumist, arveid, veo korraldust, korraldatud jäätmeveost vabastamist puudutavates küsimustes saab samuti vastuse oma KOVist või KOV koostööorganisatsioonist, st enam ei pea neis küsimustes pöörduma erinevate osapoolte poole (nt vedaja, KOV või TKO).

Arvetel liigiti kogutud jäätmete ja segaolmejäätmete kuluridade eraldi välja toomine eeldab korteriühistutelt muudatusega kohanemist. Mõju on siiski väheoluline, kuna uus kulurida tuleb arvemallile luua ühekordselt. Meede mõjutab neid korteriühistuid (kokku Eestis 24 651), kus jäätmeveoteenuse arve esitatakse ühistule ja ühistu teeb omakorda arved ühistu liikmetele. Alternatiivina võib KOV korralda ka ise arvete esitamise korteritele, kui ühistu seda soovib või toimiv ühistu kortermajas üldse puudub.

Jäätmevaldaja jaoks suurenevad jäätmetega seotud kulud, kuna jäätmetasu hulka loetakse ka kaasnevad kulud, mida varem kaeti KOVi eelarvest, KIKi toetustest või jäeti üldse tegemata. Lisandub ka jäätmete ringlussevõtuga kaasnev kulu, mis võib olla suurem kui senine ladestamise või energiakasutusega seotud kulu. Kulude tõusu on võimalik leevendada mastaabiefekti kaudu - enam ei pea igaüks vajalikke vahendeid ise nõ letihinnaga ostma, vaid vahendid on võimalik tagada kogu hankeperioodi jooksul jäätmevedaja või KOVi poolt (nõ hulgihinnaga). Ka KOVide omavaheline koostöö võimaldab kulusid vähendada (ühised jäätmeveopiirkonnad võimaldavad efektiivsemaid veoringe, vähem veokite seisuaega, suuremad kvaliteetselt liigiti kogutud jäätmevood, ühiseid teavitusmaterjalid jms). Jäätmevaldaja ei pea aga edaspidi ise orienteeruma infokülluses, et leida endale õigeid kogumisvahendeid, vaid nende soetamine ja kohale toomine on võimalik arvestada teenuse hinna sisse.

Jäätmekulude tõus ei too kaasa olulist negatiivset mõju majanduslikult kehvemal järjel majapidamistele eeldusel, et jäätmetasu on sõltuvuses jäätmete senisest või eeldatavast tekkekogusest (väiksema tarbimismahu juures tekib üldjuhul ka vähem jäätmeid). Omavalitsusel on võimalik kehtestada vähendatud määras jäätmetasu toimetulekuraskustes leibkondadele. Jäätmetega seotud kulu on võimalik elanikul endal madalal hoida jäätmeid korrektselt liigiti kogudes.

Jäätmetasuga elanikele kaasneva mõju suurus sõltub jäätmetasu suurusest. Kui jäätmetasu on liiga väike, jätkub olukord, kus jäätmeid ei anta nõuetele vastavalt jäätmekäitlejale üle ja/või neid eelistatakse kohapeal likvideerida neid kas põletades, mattes või valesse kohta sokutades. Positiivse efekti prügistamise vältimiseks võiks anda tasu märkimisväärne suurus, kus elanikul puudub motivatsioon

jäätmeid mitte üle anda või käituda nendega nõuetele mittevastavalt, sest maksta tuleb igal juhul. Eeldatavalt muudab selline tasu elanikkonna käitumist ja sellega kaasneb puhtam keskkond.

Kui jäätmetasu kogub ja selle suuruse määrab omavalitsus, siis suureneb eeldatavasti ka usaldusväärsus raha eesmärgipärase kasutamise suhtes, kuna omavalitsus saab jäätmetasu suuruse kujundamist kogukonnaga ühiselt arutada ja vajalikus määras ise kehtestada. Jäätmevedajad, kes seni jäätmeveo teenustasu koguvad, ei ole pidanud elanikke teavitama sellest, kuidas jaguneb kogutud teenustasu erinevate kulukomponentide vahel, samuti ei kaeta reeglina jäätmevedaja poolt kogutud teenustasust kohalike jäätmejaamade rajamis- ja opereerimiskulusid.

Olukorras, kus KOV hangib käitlusteenuse kogutavatele jäätmeliikidele ning peab saavutama sihtaru, suureneb elanikkonna usaldusväärsus jäätmesüsteemi vastu. Lepingu kohaselt käitluses ei saa jäätmevedaja viia liigiti kogutud jäätmeid ladestamisele või jäätmepõletustehasesse, vaid peab need vedama KOVi poolt valitud konkreetsele käitluskohta. See käitluskoht on KOViga lepingulises suhtes ja tal on aruandekohustus. Läbipaistvust ja usaldusväärst suurendab ka jäätmeandmete digitaliseerimine (vt p 4.4).

Mõju regionaalarengule on positiivne, kuna KOVidele suunatud muudatused aitavad kaasa jäätmehoolduse ühtlustumisele piirkondade ja omavalitsuste lõikes ning koostöö tõttu suureneb KOVide võimekus jäätmemajanduse korraldamiseks. Eriti tõhus on ühtlustumise seisukohast sihtaru kehtestamine, misjuhuil iga KOV vastutab oma territooriumil tekkinud olmejäätmete liigiti kogumise, veo ja käitluse eest. Saarelistes omavalitsuses nagu Kihnu, Ruhnu ja Vormsi, kus korraldatud jäätmevedu ei ole kohustuslik, tuleb samuti tulemus saavutada, kuid selle korraldamine ei pea toimuma korraldatud jäätmeveo kaudu. Küll aga on oluline tõhus jäätmete liigiti kogumine ja saarelt ära veetavate jäätmete edasise käitluse korraldamine (soovitavalt koostöös teiste omavalitsustega).

KOV jäätmetasu puhul võivad tekkida piirkonniti erinevused, kui kehtestatakse väga madal tasu või ei kehtestata seda üldse, mis tegelikkuses ei kata jäätmehooldusega seotud kulusid. Seda ohtu leevendab paralleelselt omavalitsustele kehtestatud jäätmete liigiti kogumise sihtaru, mille täitmata jätmisel peab omavalitsus ikkagi maksma oma eelarvest rakendatavat tasu. Kohanemisraskuste ennetamiseks on oluline riigipoolne nõustamine, vajadusel omavalitsusele vastava märkuse tegemine, KOVide omavaheline kogemuste jagamine ning koostöö.

Mõju elu- ja looduskeskkonnale on positiivne. Elukeskkond paraneb, kuna jäätmete äraandmise võimalused elanikele paranevad. Seeläbi väheneb mõju looduskeskkonnale, mida seni on põhjustanud näiteks prügistamine ja ebatõhusast korraldusest tingitud jäätmemahutite ületäitumine või jäätmete põletamine.

Lahendusel puudub otsene sotsiaalne mõju ja mõju julgeolekule.

Kokkuvõtvalt: arvestades, et olmejäätmete liigiti kogumise sihtaru saavutamiseks antakse omavalitsustele üleminekuajaks, jäätmetasu rakendamine jääb vabatahtlikuks ning täiendava töökoormusega seotud kulu on võimalik katta jäätmetasu arvelt, avaldavad muudatused sihtrühmadele mõõdukalt mõju.

4.2 OLMEJÄÄTMETE HULKA KUULUVATE PAKENDIJÄÄTMETE KOGUMINE, KOGUMISE SIHTARV JA PAKENDITELE RAKENDATAV TASU

Pakendiseaduses on sätestatud pakendijäätmetele (nii terviklikult kui pakendimaterjali liigi järgi) taaskasutuse ja ringlussevõtu sihtarvud. Nende täitmise on pakendiettevõtjad delegeerinud valdavas osas taaskasutusorganisatsioonidele. Sihtarvud on hetkeseisuga küll täidetud, kuid seda tehakse valdavalt veo- ja rühmapakendiga. Kodumajapidamistes tekkiva nn müügipakendi kogumise motivatsioon on väike ning valdaval osal Eesti territooriumist on nn müügipakendite kogumiseks ette nähtud avalikud

pakendikonteinerid (kogumiskohad)²⁰. Need võivad teatud juhtudel tarbijate jaoks asuda liiga kaugel, on ebamugavad kasutada või ületäitunud. Samuti on avalike kogumiskonteinerite puhul laialdaseks probleemiks muude jäätmete kui pakendijäätmete äraviskamiseks kasutamine, mis halvendab pakendijäätmete ohutut ringlussevõttu. Kohalikud omavalitsused on probleemidena esile tõstnud asjaolu, et avalike kogumiskohtade leidmine avalikku ruumi on väga keeruline, mistõttu on teatud piirkondades olemasolevate nõuete täitmiseks vajalike kogumiskohtade leidmine problemaatiline ja aeganõudev protsess. Keskkonnaamet on pidanud hetkel kehtiva regulatsiooni osas teostama järelevalvet nii taaskasutusorganisatsioonide kui ka kohalike omavalitsuste osas.

Olemasolev olukord tähendab teisisõnu seda, et tootjad on täitnud küll sihtmäärade ulatuses oma kohustuse pakendijäätmete taaskasutuseks ja ringlussevõtuks, kuid olmejäätmetesse sattuv pakendijäätmete hulk (u 1/3) on ikkagi üheks peamiseks takistuseks olmejäätmete ringlussevõtu saavutamisel. Samuti puudub tootjatel motivatsioon pakendamist vähendada (pakendite hulk on olnud ajas üha kasvav, seega ka pakendijäätmete hulk) ning disainida paremini ringlussevõetavaid nn müügipakendeid. Välja peab tooma ka fakti, et Eesti riik maksab EL eelarvesse iga ringlusse võtmata jäetud plastpakendi kg eest 80 eurosentit ning seda vaatamata sellele, kas plastpakendite sihtmäärad on täidetud või ei. Hinnanguliselt on see summa vahemikus 20-24 mln eurot/aastas. Seda arvesse võttes ei ole piisav, et tootjate pingutused piirduvad üksnes sihtmäärade täitmisega, vaid panustada tuleb pakendijäätmete probleemi lahendamisse tervikuna.

Maailmapanga analüüs näitas, et üksnes senise regulatsiooni efektiivsem rakendamine ei too kaasa vajalikke muudatusi selleks, et saavutada olmejäätmete ringlussevõtu sihtmäärad 2025. ja 2030. aastaks.

Maailmapank on hinnanud, et avalike konteinerite asendamine tekkekohalt kogumisega parandaks olmejäätmete ringlussevõttu tervikuna kuni 14%. Samuti on Maailmapank oma analüüsis hinnanud, et praeguse süsteemi parendamine ei anna samaväärset efekti. Tekkekohalt kogumine suurendaks näiteks plastpakendite kogumist pea 50%, metallpakendite puhul enam kui 10%, klaaspakendite puhul 20%, samuti ka papp- ja paberpakendite puhul. Eesmärk võiks Maailmapanga hinnangul olla, et tekkekohalt kogumine oleks norm kõikides linnapiirkondades ja 90% maapiirkondades, kusjuures tekkekohalt kogumine võiks iga-aastaselt kasvada 1% võrra kuni jõuab 98%ni.

Seetõttu on vajalik pakendite liigiti kogumist ja ringlussevõttu edendada uute meetmetega ja olemasoleva süsteemi pisikohendused ei aita. Esmalt on oluline korralda **valdava osa pakendijäätmete kogumine nende tekkekohas**. Samaaegselt tuleb **motiveerida ringlussevõetavate müügipakendite turule laskmist**.

Samuti on vajalik pakendijäätmete märgistamine selliselt, et tarbijale oleks jäätmete liigiti kogumisel üheselt selge, millisesse mahutisse konkreetne pakendijääde tuleb panna. PPWR ettepanekuga on Euroopa Komisjon teinud vastava ettepaneku pakendimärgistuse täiendamise kohta.

4.2.1 Pakendijäätmete tekkekohalt kogumine

Üleminekul pakendijäätmete tekkekohalt kogumisele toimuks kõigi pakendimaterjalide (paber- ja kartongpakend, plast- ja metallpakend ning klaaspakend) kogumine tekkekohalt linnades ja tihedama asustusega piirkondades. Vaid näiteks hajaasustuses võib olla põhjendatud mõne pakendimaterjali (nt klaaspakend) kogumine jätkuvalt avalike pakendikonteineritega või kokkukandepunktide kaudu. Tekkekohalt kogumine võib toimuda segapakendina (nn pakendikott) või pakendimaterjali liikide kaupa (eraldi konteinerid). Mõlemad kogumisviisid on kasutusel juba praegu. Tekkekohalt kogumise all on mõeldud kohta, kus on ka segaolmejäätmete kogumine korraldatud. See muudaks pakendijäätmete liigiti kogumise elanike jaoks mugavamaks, sest kohast, kuhu tuleb viia segaolmejäätmed, viiakse ära ka pakendijäätmed. Selleks, et tagada kvaliteetne pakendijäätmete ringlussevõtt, tuleks pakendijäätmed

²⁰ Iga taaskasutusorganisatsiooni kohta peab olema vähemalt üks kogumiskoht jäätmevaldajast 500 meetri raadiuses juhul, kui tiheasustusega alal on asustustihedus rohkem kui 1000 elanikku ühel ruutkilomeetril; vähemalt üks kogumiskoht jäätmevaldajast 1000 meetri raadiuses, kui tiheasustusega alal on asustustihedus rohkem kui 500 elanikku ühel ruutkilomeetril ning juhul, kui asustustihedus on alla 500 elaniku ühel ruutkilomeetril, siis peab olema üks kogumiskoht 500 elaniku kohta.

liigiti koguda eristades kolm fraktsiooni: klaaspakendijäätmed, erinevad paberi- ja kartongijäätmed (koos vanapaberiga) ning plast- ja metallpakendijäätmed.

Kuivõrd klaaspakendijäätmete kogumine toimuks üksnes piirkonniti avaliku kogumisvõrgu kaudu, siis kogumiskohtade arvu võrreldes praeguse võrgustikuga saab vähendada ning mõistlik oleks näiteks, et klaaspakendijäätmete kogumine toimuks vähemalt samades asukohtades, kus toimub hetkel tagatisrahaga klaaspudelite tagasikogumine.

Pakendijäätmete kogumine oleks osa korraldatud olmejäätmeveost ja korraldatud kohalike omavalitsuste poolt, kuid koostöös taaskasutusorganisatsioonidega. Taaskasutusorganisatsioonid rahastavad pakendijäätmete kogumist ja saavad kokku kogutud pakendijäätmed vastavalt turuosadele endale ning korraldavad nende edasise käitluse tagades pakendijäätmetele kehtestatud sihtarvude täitmise.

Samas ühildatakse paberi- ja kartongijäätmete kogumine vanapaberi kogumisega. Praegu on probleemiks, et paber- ja kartongipakendite kogumiseks mõeldud konteineritesse pannakse paberit ja kartongi, mis ei ole pakend (nt ajalehed, ajakirjad, reklaamlehed) ning nende kogumise ja käitlemisega seotud kulud jäävad pakendi TKOde kanda. Samuti pannakse vanapaberi konteineritesse paber- ja kartongipakendit ning sel juhul jääb pakendijäätmete kogumis- ja käitluskulu jäätmevaldajate kanda. Ka Maailmapank soovitas oma analüüsi tulemusena ühildada paberi- ja kartongijäätmete kogumissüsteemid.

Ühildamise tulemusena muutub kogumissüsteem jäätmevaldajale paremini mõistetavaks ning suureneb paberi ja kartongi liigiti kogumise määr. Paberi- ja kartongijäätmetel on positiivne väärtus ning nende olemasolev ringlussevõtvõimekus on piisav. 2021. a võeti ringlusse pea kõik olmes tekkinud ja liigiti kogutud paberi- ja kartongijäätmed.

Arvestades, et paber- ja kartongipakendid kuuluvad laiendatud tootjavastutuse alla, tuleb tagada, et jäätmevaldajad tasuvad vaid vanapaberi kogumise ja käitlemise kulu, kuna pakendite kogumise ja käitlemise kulu peavad kandma pakendiettevõtjad. Seda on võimalik tagada kliiringusüsteemi kaudu.

Pakendijäätmete tekkekohalt kogumise mõjud

Mõju majandusele

Mõju sihtrühm: jäätmevaldajad ja hoonestatud kinnistute omanikud

Eeldatakse, et pakendijäätmete liigiti kogumisest ei teki olulist rahalist mõju leibkondadele, kuna pakendijäätmete veo ja käitlusega seotud kulud kannavad valdavalt pakendiettevõtjad. Jäätmevaldajale võib lisanduda nt kulu konteineri ostu või rendi eest. Hetkel toimiv pakendikotiga kogumise süsteem on tasuta, samuti on jäätmevaldajale tasuta klaaspakendi kogumise konteinerid. Samas sätestab JääTS § 69, et kui KOV on pakendijäätmete tekkekohal kogumise korraldanud korraldatud olmejäätmeveo raames, siis on võimalik jäätmevaldajalt küsida kuni 0,30 eurot kogumiskorra kohta. Seega on sellistes piirkondades jäätmevaldajale juba kaasnev kulu pakendijäätmete tekkekohalt kogumisega. Maailmapank on oma analüüsis hinnanud, et tekkekohal kogumiseks üleminekuks on praeguses süsteemis üldjoontes piisavalt rahalisi vahendeid ning ei ole eeldatud, et jäätmevaldaja peaks olulisel määral juurde maksma. Seega ei ole ette näha, et VTK-s pakutavate ümberkorraldustega jäätmetekitaja jaoks pakendijäätmete veo ja käitluse kulu oluliselt suureneks võrreldes tänasega. Samas on taaskasutusorganisatsioonid välja toonud, et suurema pakendijäätmete vooga kaasneb vajadus suuremateks sortimis- ja käitlusvõimsusteks, mis võib tekitada lisakulusid (nt täiendavad investeringuvajadused või suurenenud jäätmete mahust tekkiv tihedam veosagedus ja sellega seonduvad kulud). Kuivõrd paralleelselt on plaanis SA KIK kaudu avada toetusmeetmete voorud sortimis- ja käitlusvõimekuste rajamiseks, siis ei ole vajalik lisada kasvavaid kulusid kogumahu toodete hinnale. Leibkondadele võib lisanduda mõningane rahaline mõju, kuid see ei ole ilmselt märkimisväärne.

Mõju sihtrühm: avalik sektor

Pakendijäätmete ringlussevõtu sihtmäärade mittetäitmine võib kaasa tuua trahve Euroopa Liidu poolt, samuti mõjutab riigi tulusid ettevõtete käekäik. Eesti riigil tuleb igal aastal Euroopa Liidule tasuda

ringlusse võtmata plastpakendi omavahendi tasu ning see on sõltuvuses sellest, kui palju plastpakendijäätmeid ringlusse võetakse (0,8 eur/kg). Mida rohkem ringlusse võetakse, seda vähem tuleb maksta. 2022.a andmete alusel on EL eelarvesse makstav summa ringlusse võtmata plastpakendite eest vahemikus 20-24 mln eur/aastas. Võib eeldada, et pakendijäätmete liigiti kogumise tõhustamisel kasvab plastpakendijäätmete ringlussevõtt, mis vähendab plastpakendi omavahendi tasu. Avalikud pakendikonteinerid põhjustavad ületäitumise tõttu prügistamist nende ümbruses, mille eest tasub üldjuhul KOV oma eelarvest. Avalike konteinerite kaotamise või olulise vähendamise korral ja asendamisega tekkekohalt kogumisega väheneb vajadus selliste kulude tegemise järele oluliselt. Sageli on põhjutanud sellelaadne kulude katmine ka vaidluse TKO-de ja KOVide vahel, mis omakorda on olnud KOVidele täiendav töökoormus. Tekkekohalt kogumise laiendamisel väheneb ka see mõju oluliselt.

Mõju sihtrühm: **pakendiettevõtjad** (üle 4000), **taaskasutusorganisatsioonid** (4)

Maailemapank on hinnanud, et olemasoleva süsteemi (avalike konteinerite) asendamine olulisel määral tekkekohalt kogumisega ei too ettevõtetele kaasa oluliselt suuremaid kulusid. Taaskasutusorganisatsioonid on välja toonud, et võib tekkida täiendavaid kulusid/investeeringuvajadusi, sest tekivad suuremad eraldi kogutud pakendijäätmete vood (sortimine, käitlemine). Investeeringuteks on kavas läbi SA Keskkonnainvesteeringute Keskus suunata EL toetusraha, mille voorude avamist on plaanis alustada juba 2024.aastal. See tähendab, et investeeringuteks vajalikku kogukulu ei tule lisada toodete hinnale.

Kui pakendijäätmete kogumine toimub kohaliku omavalitsuse kaudu läbi korraldatud jäätmeveo, siis võivad transpordikulud võrreldes tänase lahendusega mõnevõrra kallimaks muutuda (täiendavad sõidud, uue tehnika vajadus), kuid hetkel on need kulud piiratud 30 sendiga kogumiskorra kohta, mis on sätestatud JäätSis. Kokkuvõttes on ilmselt selline kogumine siiski odavam, kui alternatiivi puhul, mille puhul kodumajapidamistes tekkivate pakendijäätmete kogumise korraldavad tekkekohalt paralleelselt 3 erinevat taaskasutusorganisatsiooni, sest transpordi logistikat on võimalik optimaalsemalt korraldada. Seda hinnangut toetavad ka alates 2023.a käivitunud korraldatud olmejäätmeveod, kuhu on sisse arvatud pakendijäätmed (nt Kesk-Eestis ja Valgamaal), mille alusel saab öelda, et pakendijäätmete veo lisamine ei ole jäätmeveo hinda oluliselt mõjutanud.

Korraldatud jäätmeveo raames pakendijäätmete kogumine on optimaalseim lahendus, et saavutada suurem pakendijäätmete tekkekohalt kogumine ja suurem liigiti kogumine (st vähem pakendeid segaolmejäätmetes) ehk suuremad pakendikogused, mis peaks andma impulsi arendustegevusteks ja innovatsiooniks.

Võimalik kulude kasv pakendiettevõtjatele võib tõenäoliselt olla lühiajaline ning selle kompenseerivad materjalide suuremad kogused ja innovatsioon. Pakendijäätmete kokku kogumine segapakendina võib suurendada sorteerimisjäägi kogust. Sortimisjäägi kõrvaldamine on kulukas ja senine praktika on näidanud, et ettevõtetal võib tekkida soov jäätmeid ebaseaduslikult käidelda, mistõttu võib omakorda suureneda riikliku järelevalve koormus.

Paberi- ja kartongijäätmete (vanapaberi) ning paber- ja kartongpakendi kogumise ühildamine avaldab väheolulist mõju nii kohalikele omavalitsustele kui ka taaskasutusorganisatsioonidele. Kogumissüsteemide riskasutus toimub juba praegu. Lisandub halduskoormus seoses kogutavate paberi- ja kartongijäätmete koguste hindamisega ning tasaarveldamisega. Kuna kaks paberi- ja kartongijäätmete kogumissüsteemi ühildatakse, saab kogumismahutite arvu vähendada.

Sotsiaalne mõju

Olemasolevatesse jäätmete kogumiskohtadesse tekivad täiendavad mahutid, mille tühendamiseks pole tõenäoliselt vaja palgata uusi inimesi. Võib-olla tekib vajadus üksikute täiendavate töökohtade järele. See sõltub jäätmevedajate tehnilistest võimalustest ning töökorraldusest. Eeldus on mitmeseksioonilise kogumisauto kasutamine. Võib eeldada, et märkimisväärselt täiendavaid töökohti juurde ei teki. Eelduslikult kõikide alternatiivide puhul täidetakse seadustest tulenevaid nõudeid inimese tervisele (nt müra) ja seetõttu olulist negatiivset sotsiaalselt mõju ei saa prognoosida.

Mõju elu- ja looduskeskkonnale

Mõju elu- ja looduskeskkonnale on positiivne. Elukeskkond paraneb, sest pakendijäätmete äraandmise võimalused paranevad. Pakendijäätmete kohtkogumise rakendamisel väheneb avalike pakendikonteinerite prügistamise probleem ning lendprahi hulk nende ümbruses, tänu millele muutub elukeskkond puhtamaks. Senisest tõhusam pakendijäätmete kokku kogumine vähendab negatiivseid keskkonnamõjusid, mis on seotud segaolmejäätmete ladestamise või põletamisega. Ka esmase toorme kasutamine eeldatavasti väheneb, kuna suureneb liigiti kogutud pakendijäätmete hulk, mis suunatakse ümbertöötlusse.

Mõju riigiasutustele ja kohalike omavalitsuste korraldusele. Otseseid mõjusid ei tuvastatud halduskoormuse ja infoühiskonna kriteeriumi seisukohalt.

Regionaalarengule otseseid mõjusid ei tuvastatud, mõju on ühtlane.

Lahendusel puudub mõju julgeolekule.

Kokkuvõtvalt: pakendijäätmete tekkekohalt liigiti kogumise tõhustamisega kaasneb positiivne mõju keskkonnale, sh Eesti riigile kehtestatud olme- ja pakendijäätmete ringlussevõtu sihtmäärade saavutamisele. Lahendusel võib olla teatav mõju pakendiettevõtjatele, kuid arvestades asjaolu, et pakendite disainis toimub järjest suuremal määral üleminek ringlusse võetavatele pakenditele ning suureneb nõudlus teisese toorme järele, siis suuremal määral pakendijäätmete tekkekohal kokku kogumine tagab kvaliteetsema jäätmematerjali, millele on turul suurem nõudlus, sh suurem rahaline väärtus ning mis aitab võimalikke täiendavaid kulusid katta.

4.2.2 Müügipakenditele sihtmäärade kehtestamine

Kuivõrd suur osa pakendeid (enamasti müügipakendid) on olmejäätmed, siis üheks lahenduseks pakendivaldkonna tootjavastutuse süsteemi tõhustamiseks ja olmejäätmete sihttarvu saavutamise toetamiseks on keskenduda senisest enam müügipakendite ringlussevõttule. Need on hetkel enamasti ka see osa turule lastud pakenditest, mis satuvad segaolmejäätmete hulka. Selleks, et tõhustada müügipakenditest tekkinud pakendijäätmete kokku kogumist ja ringlussevõttu, pakuti VTK mustandiga välja **kehtestada müügipakenditele eraldi kogumise või ringlussevõtu sihtmäär**, et see motiveeriks TKOsid tõhusamalt panustama lõpptarbijatelt pakendijäätmete kokku kogumisse.

Ümarlaudade jm laekunud tagasiside alusel leiti, et see on tehniliselt raskesti teostatav ning sellist mudelit ei rakenda ükski teine EL liikmesriik, mistõttu puudub edukas kogemus, millest lähtuda. See oleks ka ettevõtetele koormav meede, mistõttu hinnati ettevõtete poolt seda ebaproportsionaalselt koormavaks arvestades võimalikku mõju. Takistusena toodi muuhulgas välja, et see dubleeriks pakendite tekkekohalt kogumisega saavutatavat eesmärki. Kuivõrd teistes EL liikmesriikides on rakendatud pigem pakendijäätmete tekkekohalt kogumist ning kuna müügipakendi sihttarvu kehtestamine koos pakendite tekkekohalt kogumise kohustuse laiendamisega oleks ebanõustlik, otsustati sellest meetmest loobuda.

4.2.3 Pakendi ja pakendijäätmete maksustamine

Turule lastavad pakendid ei ole sageli ringlusse võetavad, mistõttu on isegi väga eeskujuliku liigiti kogumise puhul keeruline tagada, et kokku kogutud pakendid ka ringlusse võetakse. Kehtiv pakendiaktsiisi süsteem ei võta piisaval määral arvesse põhimõtet, et keskkonnasõbralik pakend peaks olema odavam kui mittekeskkonnasõbralik pakend ega motiveeri turule lastavat pakendivoogu vähendama. Üksnes kehtivast pakendiaktsiisi süsteemist ei piisa, et vähendada pakendijäätmete teket ning motiveerida ringlussevõetavate pakendite turule laskmist. Samuti tuleb Eesti riigil maksta EL eelarvesse 80 eurosentit iga sellise plastpakendi kilogrammi eest, mida ei ole uuesti ringlusse võetud (vt eespool). Kuivõrd plastpakendite ülekülluse ja ringlussevõetavusega on raskustes kogu Euroopa, siis kehtivad hetkel mitmetes riikides pakendijäätmete ringlussevõttu stimuleerivad süsteemid ning kogu Euroopa liigub turule suunatava pakendimassi ja -jäätmete vähendamise poole²¹. Järgnevalt on toodud

²¹ Euroopa Komisjoni ringmajanduse algatused (nt PPWR muutmise) ning teiste EL riikide teadaolevad plaanid.

*Plastic Taxation in Europe*²² andmete alusel mõned näited Euroopa riikidest, kus kavandatakse või kehtib plasti ja pakendi maksustamine.

Saksamaa – plaanitakse nn plastikumaksu 2024. aastaks. Maksustada kavatakse tulenevalt ühekordse plasti direktiivist (EL) 2019/904²³ ühekordsed toidu- ja joogipakendid ja nõud, pudelid, kilekotid, niisutatud salvärätikud ja tubakaproduktide plastist komponendid. Esimese liidumaana on Tübingen välja pakkunud ka pakendimaksu munitsupaalsel tasandil, mis peaks toimima deposiitsüsteemina. Pakendite hind sõltuvalt selle liigist on 0,2-1,5 eurot. Kuna teine liidumaa Baden-Württemberg on kaevanud süsteemi kohtusse, ei ole seda reaalselt rakendatud enne kohtuotsuse jõustumist.

Läti – Läti regionaalarengu- ja keskkonnaministeeriumist saadud info põhjal on valminud eelnõu, millega kavandatakse alates 1. juulist 2024.a maksustada ka plastpakendid. Maksed teeb TKO 80 senti/kg sellise plastpakendi eest, mis on küll ringlussevõetav, kuid mida tegelikkuses ringlusse ei võetud ning 1,25 eur/kg sellise plastpakendi eest, mis ei ole ringlussevõetav. Eelnõu ei ole läbinud parlamendi menetlust.

Leedu – alates 1999.a kehtib turule suunatavale pakendile saastetasu, maksustatakse esimene müük turule. Kehtiv seadus vaadati üle ja alates 2024.a kehtivateks maksumääradeks on 618 eurot PET pakendile ja taaskasutatavale pakendile tonni kohta, komposiitmaterjalist pakendile 900 eurot tonni kohta ja mitte-töödeldavale komposiitmaterjalist pakendile 1200 eurot tonni kohta. Importöörid, kes müüvad Leedus pakendatud kaupu, peavad end registreerima vastavas süsteemis ja selle kaudu ka aru andma. Maksustamise perioodiks on aasta.

Hispaanias alates 1. jaanuarist 2023 kehtib plastpakendi maks 0,45 eurot ringlussevõtmata plastpakendi kilogrammi kohta. Sarnaselt on maks kehtestatud **Itaalias**.

Ühendkuningriigid – alates 2022.a maks määraga 210,82 naela plastikpakendile, millest vähem kui 30% on ringlussevõetav. Alates 1. aprillist 2024 on tasumäär 217,85 naela. Tasu rakendub Ühendkuningriigis toodetud või sinna imporditud plastpakenditele, mille valmistamisel kasutatud plastist on ringlussevõetud vähem kui 30 protsenti.

Kokkuvõttes, plasttooteid, sh pakendit maksustatakse mitmes EL liikmesriigis. Ka Eestis tuleks vähendada pakendi teket ja tuleks anda selgemad signaalid, millised pakendid oleksid ringlussevõtu vaatest eelistatamad.

VTK eelnõu esmastel konsultatsioonidel viidati, et väljapakutud eraldiseisev nn pakendimaks turule laskmisel ei ole sobilik meede, kuna dubleerib olemasolevat aktsiisi, samuti leiti, et ka teised riigid ei rakenda sellist meedet. Seda arvesse võttes oleks lahenduseks kehtiva pakendiaktsiisi süsteemi põhjalikum kohandamine. Pakendiaktsiisi süsteem tuleks muuta kaheosaliseks, et tekiks pakendiaktsiis ja pakendijäätmete aktsiis. Neist esimene motiveerib turule lastavat pakendit ringlussevõetavamaks tegema, samuti pakendamist tervikuna vältima või vähendama, kus võimalik. Teine osa on seotud kohustusega koguda kokku pakenditest tekkinud jäätmed ja saata nad nõuetekohaselt käitlusesse, milleks peaks olema valdavalt ringlussevõtt. Need kaks poolt moodustavad loogilise terviku, mis katab pakendi elukaare selle disaini ja tootmise hetkest kuni momendini, mil pakendijäätmed on nõuetekohaselt käideldud või lakkavad olemast jäätmed.

Pakendiaktsiisiga maksustatakse pakendit pakendatud kauba turule suunamise hetkel. Pakendiaktsiisi maksaksid kõik pakendiettevõtted, kes lasevad pakendit turule²⁴. Pakendiaktsiisi eesmärk on suunata ettevõtjaid kasutama väiksema keskkonnamõjuga pakendimaterjale ja vähendada pakendite koguseid.

²² Plastic Taxation in Europe: Update 2023. WTS Global. Kättesaadav: <https://wts.com/global/publishing-article/20230522-plastic-taxation-europe-update-2023~publishing-article?language=en>

²³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/904, teatavate plasttoodete keskkonnamõju vähendamise kohta (ELT L 155, 12.06.2019, lk 1–19).

²⁴ Vastavalt pakendiseadusele on pakendiettevõtja isik, kes majandus- või kutsetegevuse raames pakendab kaupa, veab sisse või müüb pakendatud kaupa. Pakendatud kauba turule laskmine on Eestis pakendatud oma kauba või sisseveetud pakendatud kauba esmakordne kättesaadavaks tegemine Eestis levitamiseks või kasutamiseks. Kui kaup pakendatakse ümber, siis ümberpakendatud kauba esmakordselt kättesaadavaks tegemist Eestis käsitatakse samuti pakendatud kauba turule laskmisena.

Tasu arvestus oleks pakendiregistri põhine, kuhu turule suunatud pakendi kohta kannaksid andmeid ettevõtjad. Aktsiisüsteemi muutmine hõlmab kõiki pakendimaterjali liike, et vähendada ühekordset pakendamist tervikuna, ning sellega seotud keskkonnamõjusid, ja soodustada korduskasutuslahendusi ning seeläbi pakendijäätmete tekke vähenemist. On teada, et teatud sektorites/toodete puhul, ei ole hetkel võimalik kasutada korduskasutuslahendusi või pakendina alternatiivseid materjale, kuid selle edendamiseks on kavandamisel EL toetusmeetmed ettevõtetele.

Pakendijäätmete aktsiisiga maksustatakse pakendijäätmed, mis on pakendiregistri andmetel jäänud järgmise maksustamisperioodi (aasta) näiteks 1. juuliks ringlusse võtmata. Eeldades, et ringlusse tuleb võtta jäätmeid pakendiseaduses või direktiivis kehtestatud sihtmäära ulatuses. Aktsiisimäärad oleksid kõrgemad plasti puhul ja madalamad muude pakendimaterjalide puhul. Pakendijäätmete aktsiisi maksjateks oleksid peamiselt TKO-d ja eraldiseisvalt need ettevõtted, kes ei ole TKO-dega lepingut sõlminud või ei ole seda sõlminud kogu turule suunatud pakendijäätmete ulatuses.

Aktsiisist vabastatakse nii pakendiaktsiisi kui ka pakendijäätmete aktsiisi puhul korduskasutuspakend ja tagatisrahaga pakend, kui sellest võetakse ringlusse vähemalt 80%. Lisaks võib kaaluda tulevikus aktsiisivabastust pakenditele, milles on juba kasutatud teatud määral ringlussevõetud materjali.

Kaheosaline pakendiaktsiisi rakendamiseks on vajalik sisse viia täpsem pakendialane andmevahetus, mistõttu tuleb teha muudatusi vastavates süsteemides (nt pakendiregister). Oluline on muudatusi kavandamisel jälgida printsiipi, et kui ettevõtte on ühte andmekogusse juba samad andmed sisestanud, ei peaks ta teistkordselt seda mujale tegema. Sama oluline on tagada erinevate ametkondade (MTA, KeA) sujuv valdkondlik koostöö ning ligipääs vajalikele andmetele. Seetõttu jõustub kaheosaline pakendiaktsiisi regulatsioon pärast vastavaid muudatusi infosüsteemides 2-3 aastat alates seaduse kehtestamisest.

Pakendiaktsiisi mõjud

Pakendiaktsiisi suurus sõltuks sellest, kui hästi on võimalik turule lastavat pakendimaterjali ringlusse võtta. Aktsiisimäärade kujundamisel on võetud alusväärtuseks plastmaterjali hind 450 eur/t. Plasti hinna kujundamisel on lähtutud Hispaania praktikast. Lisaks on EL kehtestanud omavahendi, mille kohaselt iga riik tasub 80 eurosentit iga ringlusse võtmata plastpakendi kilo kohta. Samas suurusjärgus plastpakendi maksustamist kasutavad ka mitmed EL liikmesriigid.

Alternatiiv 1: Müügi- ja rühma- ja veopakend on tasustatud erineva aktsiisimääraga. Kuna puhta rühma- ja veopakendi kättesaamine on lihtsam ning seetõttu ka paremini ringlussevõetav kui müügi- ja rühma- ja veopakendi tasustamisel kasutatud koefitsiendi suurusega 0,5. Pakendimaterjalide hinnad on välja toodud Tabel 4.

Tabel 4 Pakendimaterjalide aktsiisimäärade alternatiiv 1

Pakendimaterjal	Hind (eur/t) (müügi- ja rühma- ja veopakend)	Hind (eur/t) (rühma- ja veopakend)
Plast	450	225
Muu	250	125
Puit	200	100
Värviline metall	80	40
Mustmetall	70	35
Paber ja kartong	60	30
Klaas	20	10

Alternatiiv 2: Müügipakend ning rühma- ja veopakend on tasustatud erineva aktsiisimääraga. Lähtuvalt ringlussevõetavusest on erinevalt hinnastatud mono- ja komposiitsed materjalid. Pakendimaterjalide hinnad on välja toodud Tabel 5.

Tabel 5 Pakendimaterjalide aktsiisimäärade alternatiiv 2

Pakendimaterjal	Hind (eur/t) (müügipakend)	Hind (eur/t) (rühma- ja veopakend)
Plast komposiit	450	225
Kartong + plast	450	225
Kartong + plast + metall	450	225
Muu	250	125
Plast mono	225	112,5
Puit	200	100
Metall - alumiinium	80	40
Metall - mustmetall	70	35
Paber- ja kartong	60	30
Klaas	20	10

Mõju majandusele

Sihtrühm: pakendiettevõtjad

Kulu pakendiettevõtjatele sõltub pakendimaterjali liigist ja kaalust. Pakendiettevõtjad võivad valida, kas toodavad jätkuvalt sama tüüpi pakendeid ja kanda tekkiv kulu osaliselt edasi tarbijale või teha investeringuid uuenduslikesse ja keskkonnasõbralikumatesse pakendilahendustesse, et vähendada kulusid pikemas perspektiivis. Sõltuvalt pakendiettevõtjast võib mõju toote hinnale olla väheoluline. Näiteks uudes monopakendis Rakvere hakkliha puhul oleks pakendiaktsiis alternatiivi 1 puhul 6 eurot ja alternatiivi 2 puhul 3 eurot ühe tonni toote kohta.

Mõju riigieelarvele

Sihtrühm: riik

Mõju arutamisel ettevõtetele on lähtutud turule lastud pakendimaterjali kogusest. Pakendiregistri (PAKIS) andmetel oli 2022. aastal Eestis ligikaudu 4000 pakendiettevõtet. Alates 2023. aastast peavad end pakendiregistris registreerima ka ettevõtted, kes lasevad turule alla 100 kg plastist ning 200 kg muust materjalist pakendit. Sellest tulenevalt lähiaastatel pakendiettevõtete arv eeldatavasti suureneb. Alternatiivi 1 korral laekuks riigieelarvesse u 20,9 mln eurot ja alternatiivi 2 korral u 18,5 mln eurot aastas.

Sotsiaalsed mõjud, majanduslikud mõjud

Sihtrühm: inimesed (leibkonna suurus 2,35 inimest)

Kui pakendiettevõtjad kannavad kulud üle tarbijale, võib see põhjustada hinnatõusu erinevate toodete puhul, mis võib mõjutada tarbijate valikuid. Tarbijad võivad eelistada tooteid, mis on pakendatud keskkonnasõbralikumalt või on odavamad tänu paremale pakendivalikule. Järgnevalt on toodud mõju leibkonnale hinnates pakendiaktsiisi mõju toidukorvile. Mõju arutamisel inimesele on lähtutud

Statistikaameti minimaalsest toidukorvist²⁵. Ühe liikmega leibkonna minimaalne toidukorvi maksumus 2023. aastal oli 148,2 eurot ühe kuu kohta. 2,35 inimesega leibkonna minimaalne toidukorvi maksumus 2023. aastal oli 348,3 eurot ühe kuu kohta. Alternatiiv 1 järgi mõju leibkonna toidukorvile kuus oleks kuni 0,81 eurot, mõju aastaks kuni 10 eurot. Alternatiiv 2 järgi mõju leibkonna toidukorvile kuus kuni 0,90 eurot, mõju aastaks kuni 11 eurot. Täiendavalt muudest valdkondadest (majapidamistarbed, kosmeetika, elektroonika jne) oleks mõju leibkonnale alternatiiv 1 korral kuni 2,2 eurot kuus ja alternatiiv 2 korral kuni 1,75 eurot kuus.

Pakendijäätmete aktsiisi mõjud

Arvestades pakendiregistri andmeid, võtavad taaskasutusorganisatsioonid materjale ringlusesse juba praegu sihtmäärade ulatuses, mistõttu aktsiisi laekumine pakendijäätmetelt üldiselt võrreldes praegusega (u 300 000 eur/aastas) ei suureneks. Samas ei soodusta pakendijäätmete aktsiis pakendite teket tervikuna vähendama ega tooma turule paremini ringlussevõetavaid pakendeid.

Pakendiaktsiisi ja pakendijäätmete aktsiisi mõjud riigiasutustele

Pakendiaktsiisi administreerib hetkel Maksu- ja Tolliamet (MTA), seega jätkaks MTA nii pakendiaktsiisi kui ka pakendijäätmete aktsiisi administreerimisega. Pakendiaktsiisi muutmisel suureneb töökoormus riigiasutuste töökorraldusele, võib tekkida täiendavate töökohtade vajadus. Pakendiaktsiisi muutmise eeldab ka IT-arendusi pakendiregistris ja MTA IT-süsteemides.

4.3 JÄÄTMETE RINGLUSSEVÕTTU MOTIVEERIVAD TASUSÜSTEEMID

Alates 2015. aasta 1. jaanuarist on kehtiv saastetasumäär tavajäätmete kõrvaldamisel 29,84 eurot jäätmetonni kohta. Täna on see tekitanud olukorra, kus olmejäätmete ringlussevõtt on kulukam, kui jäätmete põletamine või ladestamine. Valdav osa olmejäätmetest suunatakse energiakasutusse (2020.a 43%) ja ladestusse (15%) ning need liiguvad ringlusest välja. Seega kehtivad jäätmete ladestamise tasud ei toeta olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvu saavutamist.

Oluline on märkida ka, et olmejäätmete hulka kuuluvate pakendijäätmete liigiti kogumine ja ringlussevõtt panustab olmejäätmete liigiti kogumisse ja ringlussevõttu. Arvestades ambitsioonikaid jäätmekäitluse eesmärke, on tekkinud vajadus täiendavate majandusmeetmete järele, mis suunaksid jäätmete käitlust vajalikus suunas.

4.3.1 Saastetasu tõus jäätmete kõrvaldamisel

Olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvude saavutamisele on võimalik kaasa aidata läbi keskkonnakasutuse maksustamise. Ühe variandina on võimalik **suurendada saastetasu jäätmete kõrvaldamisel**. Alates 2015. aasta 1. jaanuarist on kehtiv saastetasumäär tavajäätmete, sh olmejäätmete kõrvaldamisel 29,84 eurot jäätmetonni kohta. Statistikaameti andmetel on tarbijahinnaindeks tõusnud perioodil jaanuar 2015 – jaanuar 2023 46%²⁶. Korrigeerides praeguse saastetasumäära tarbijahinnaindeksiga saame tulemuseks 43,56 eurot jäätmetonni kohta. Antud summa ei pruugi aga reaalselt kajastada jäätmete kõrvaldamisega kaasnevat väliskulu. Jäätmete kõrvaldamise tasumäär peab vastama tekitatud väliskulule ehk keskkonnakasutaja vastutus hõlmab kogu oma tegevusega tekitatud negatiivse keskkonnamõju hüvitamist (saaste, järelhooldus, lähipiirkonna teede rikkumine, muuks kasutuseks väärtusliku maa hõivamine jmt) ning riigi halduskulu (riiklik keskkonnaseire, järelevalve, ametiasutuste töö). Lisaks eelnevale võib keskkonnatasu sisaldada ka majanduslikku motivatsiooni keskkonnamõju vähendamiseks ning riigitulu komponenti. Uue tasumäära suurus peab olema selline, et jäätmete kõrvaldamine on jäätmekäitlejale kallim, kui jäätmete ringlussevõtt ning seeläbi toimub jäätmekäitluses nihe jäätmehierarhia ülemiste tegevuste poole. Sellisel juhul oleks võimalik tekitada ladestamise hinna

²⁵ Statistikaameti poolt arvatav minimaalse toidukorvi maksumus on leitav veebilehel: <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/heaolu/sotsiaalne-torjutus-ja-vaesus/arvestuslik-elatusmiinimum>

²⁶ Statistikaameti tarbijahinnaindeksi kalkulaator on leitav: <https://www.stat.ee/et/tarbijahinnaindeksi-kalkulaator>

piisavalt suur erinevus ringlussevõtu hinnast ning tagada neile, kes sooviksid investeerida ringlussevõttu, piisav majanduslik kindlus, et ladestamine ei hakka nendega konkureerima.

2020. aastal ladestati prügilasse 15% olmejäätmetest. Prügila vāravahind enamiku jāätmeliikide puhul on nāiteks Tallinna Jāätmete Taaskasutuskeskuses 83,5 eur+km. Iru jāätmepōletustehases on see u 63,5 eur+km (seejuures imporditavate jāätmete eest makstakse oluliselt kōrgemat hinda) ning kōige kōrgem tariif on 70 eur/t. Perioodil 2019-2023 kasvas Iru jāätmepōletustehase vastuvōtutasu keskmiselt 3,8% aastas. Pōletuse vastuvōtutasude hinnad on seotud olmejāätmete ladestamise vastuvōtutasu kui alternatiivkuluga. Jāätmete ladestamise tasu tōstmise jārel suurenevad hinnanguliselt samas suurusjārgus ka pōletamiseks pakutavate jāätmete vastuvōtutasud. Ringlussevōtu hinda vōib arvestada 100 eur+km juurde. Ladestamise tasumāara tōus peaks teatava viitega jōudma prūgilate vāravahinda, mis muudaks tavajāätmete ladestamise kallimaks kui seda on ringlussevōtt. See aga omakorda motiveeriks jāätmekāitlejaid suunama jāätmed vōimaluse korral ringlussevōttu. Ladestamise tasumāara tōus peaks kōikide eelduste kohaselt jōudma ligikaudu samas suurusjārgus ka pōletuse vāravahinda. Nt tōstes ladestamise saastetasu tasemini 60 eur/t, oleks uus olmejāätmete prūgilasse ladestamise vāravahind u 110-115 eur+km. Vōttes aluseks kōrgeima pōletamise tariifi, kujuneks uueks pōletamise vāravahinnaks hinnanguliselt 100 eur+km. Selleks, et ringlussevōtt kujuneks majanduslikult eelistatumaks kaitlusviisiks, tuleks ladestutasu tōsta kolmekordseks ehk 90 eurole tonni kohta.

Tavajāätmete ladestustasu tōstmise mōjud

Mōju majandusele

Sihtrühm: **ettevōtted**

Tavajāätmete ladestustasu tōus mōjutaks otseselt Eestis tegutsevaid prūgilaid. Eestis majanduslikult aktiivseid prūgilaid on 5, millest puhaskasumit teenis 2021. aastal 4. Tōstes ladestustasu inflatsiooni vōrra (46%), ning lāhtudes 2022. aastal deklareeritud jāätmekogustest ning 2021. aasta puhaskasumist jāaks kolme ettevōte puhaskasum positiivseks. Ārikasumit teenival kolmel ettevōttel on vōimalik kasumimarginaali arvelt vastuvōtutasude tōusu ajatada ning viia ladestustasu tōus vāravahinda jārkJārgult. Arvestades inflatsiooni ja kasvavat palgasurvet jōuaks tasu tōus mingil hetkel siiski vāravahinda. Kasumit teenivate ettevōtete puhul moodustaks ladestustasu tōus keskmiselt 104% teenitud kasumist, jāādes vahemikku 56-192%. Tōstes tavajāätmete ladestustasu 90 eur/t ning lāhtudes 2022. aastal deklareeritud jāätmekogustest ning 2021. aasta puhaskasumist, teeniksid kōik ettevōtted kahjumit. Antud juhul peaksid ettevōtted viima ladestustasu tōusu ka jōulisemalt vastuvōtutasusse.

Tavajāätmete ladestustasu tōus tähendaks hinnatōusu jāätmevedajale juhul, kui veetavad jāätmed suunatakse prūgilasse ladestamiseks. Kui olmejāätmete vedu teostatakse korraldatud jāätmeveo hankelepingu alusel, siis sõltub jāätmevedaja vōimalus taotleda hankijalt jāätmeveo teenustasu tōusu korraldatud jāätmeveo hanke tingimustest. Vōib tekkida vajadus olemasolevate korraldatud jāätmeveo hankelepingute muutmiseks vōi lōpetamiseks ning uute hangete korraldamiseks. Teine vōimalus on suurendada ajavahemikku eelnōu vastuvōtmise ja jōustumise vahel (nt poole aasta asemel aasta).

Mōju riigieelarvele

Sihtrühm: **riik**

Jāätmete ladestamise saastetasu tōusu korral laekuks rohkem raha riigieelarvesse. 2022. a ladestatavate jāätmete koguse juures laekuks saastetasumāara korrigeerimisel tarbijahinnaindeksi vōrra riigieelarvesse rohkem u 6,6 mln eurot. Tasumāara tōstmisel 90 eur/t u 13,6 mln eurot aastas. Arvestada tuleb aga sellega, et jāätmete ladestamine eelduste kohaselt tulevikus vāheneb ning seetōttu vāhenevad ka laekumised riigieelarvesse.

Sotsiaalsed mōjud, majanduslikud mōjud

Sihtrühm: **inimesed**

Kuna kaasneb ũldine jāätmete kaitluskulu tōus, jōuab ladestustasu tōus ka jāätmevaldajate (majapidamiste) teenuse hinda - jāätmevedaja kannab selle kulu saastaja maksab pōhimōtte alusel edasi jāätmevaldajale juhul, kui tegemist on segaolmejāätmetega, mis ladestatakse. Teenusehinna tōus poleks aga mārava tārhtusega, kuna hinnatōus hajub jāätmekāitlusahelas ning leibkonnal on vōimalik

olmejäätmete üleandmise hinda jäätmete liigiti kogumise teel vähendada. Korrigeerides praeguse saastetasumäära tarbijahinnaindeksiga tähendaks see leibkonnale u 3,21 eurost tõusu aastas. Tõstes tavajäätmete ladestustasu 90 eur/t oleks tõus u 13 eurot leibkonna kohta aastas.

4.3.2 Jäätmete põletamise maksustamine

Energiakasutusse suunati 2020.–2021. aasta andmetele tuginedes keskmiselt 230 000 tonni olmejäätmeid aastas. Seega hinnanguliselt 47% olmejäätmetest suunatakse energiakasutusse. Perioodil 2019–2023 on Iru jäätmepõletustehase jäätmete vastuvõtutasu kasvanud keskmiselt 3,8% aastas. Hetkel on see hinnanguliselt 63,5 eur+km ning kõige kõrgem tariif on 70 eur/t. Põletuse vastuvõtutasude hinnad on ühise turu kaudu seotud olmejäätmete ladestamise vastuvõtutasuga ning jäätmete ladestamise tasu tõstmise järel suurenevad hinnanguliselt samas suurusjärgus ka põletamiseks pakutavate jäätmete vastuvõtutasud, kuid seda vaid juhul, kui Iru jäätmepõletustehasel säilib turul monopoolne staatus. Kui turule tekivad täiendavad käitlusvõimsused mõne teise ettevõtte näol, võib see viia jäätmete põletamise hinna oluliselt madalamale. Jäätmete ladestamine ning põletamine energiakasutusel konkureerivad samal turul samadele mahtudele ning on oma olemuselt sarnased tegevused, mistõttu on põhjendatud nende sarnane maksustamine. Põletamine energiakasutusel on küll jäätmehierarhia seisukohalt kõrgemal asuv tegevus, kuid peamiseks eesmärgiks on siiski jäätmematerjali ringlusse suunamine. Selleks, et vältida olukorda, kus jäätmete põletamine on soodsam kui nende ringlussevõtt, on vaja jäätmete põletusse suunamine maksustada.

VTK eelkonsultatsioonidel pakuti välja põletamisele tasu kehtestamine või arvestades Eesti kliimaeesmäärke, Iru Elektriijaama liitmise EL kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguste ühikute kauplemissüsteemiga (edaspidi HKS). Seda eeldusel, et suureneb jäätmepõletusjaama vastuvõtutasu. Põletustasu kehtestamist on soovitanud varase hoiatuse aruandes Euroopa Komisjon, seda rakendavad ka mitmed teised Euroopa riigid (nt Läti, Taani, Belgia).

EL direktiivi 2003/87/EÜ²⁷ lisas 1 loetletud tegevusaladel (sh kütuste põletamine käitistes, mille summaarne nimisoojusvõimsus on üle 20 MW, v.a ohtlike või olmejäätmete põletamisega tegelevad käitised) tegutsevad ettevõtted peavad kuuluma HKS-i. Euroopa Komisjoni koostatud juhenddokumendi kohaselt tuleks olmejäätmete põletamisele kehtiva erandi rakendamisel teha vahet jäätmepõletustehastel (käitise peamine tegevusala on jäätmete käitlemine põletamise teel) ja koospõletustehastel (käitise peamine tegevusala on energia tootmine, milleks kasutatakse kütusena jäätmeid). Arvestades, et Iru EJ jäätmepõletusplokis on tegemist eelkõige koospõletusega, peaks ettevõtte kuuluma HKS-i.

Jäätmete põletamise käitisena tuleks Iru seega liita HKS süsteemiga ning värvahinna tasakaalustamiseks saab rakendada täiendavalt ka eraldi põletamise tasu. Sellist kombineeritud süsteemi kasutatakse näiteks Taanis.

VTK eelkonsultatsioonidel on välja toodud, et HKSiga liitmine ega jäätmete põletamise maksustamine ei pruugi mõjutada jäätmete vastuvõtuhinda värvavas, kuna hind kujuneb hangete tulemusel, jäätmeid üle anda soovivate ettevõtete konkurentsisis. Seega võib hinnakujundamise muudatuse tõttu osutada vajalikuks muuta senist jäätmete vastuvõtmise süsteemi. Juhul, kui jäätmete vastuvõtutasu siiski, kasvõi osaliselt, kantakse värvahinda, võib CO₂ ühikuhindade muutumine tuua erinevaid riske - ühelt poolt võib CO₂ ühikuhind tõusta hüppeliselt kõrgeks, mille tulemusena võib muutuda jäätmete põletamise hind kõrgemaks kui ladestamise oma, mis omakorda võib viia jäätmete ladestamise mahu suurenemiseni. Teiselt poolt võib CO₂ ühikuhind ka langeda madalamaks jäätmete ringlussevõtu hinnast, mis omakorda pärsiks ringlussevõttu. Nende riskide maandamiseks tuleb kaaluda erinevaid meetmeid. Nt riikliku põletustasu rakendamine annaks võimaluse tagada tasanduse värvahinnas ja reguleerida jäätmehierarhia põhists hinnastamist nii, et ringlussevõtu hind oleks madalam ning ladestamise hind kõrgem.

²⁷ Muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2023/959, millega muudetakse direktiivi 2003/87/EÜ, millega luuakse liidus kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguste ühikutega kauplemise süsteem, ja otsust (EL) 2015/1814, mis käsitleb ELi kasvuhoonegaaside heitkogustega kauplemise süsteemi turustabiilsusreservi loomist ja toimimist (ELT L 130, 16.5.2023, lk 134—202); LR ülevõtmine art 3 lg 1 järgi 01.01.2024 ja 30.06.2024.

Käesoleva VTK-ga tehaksegi seega ettepanek rakendada jäätmete põletamisele kombineeritud tasusüsteem: liita Iru jäätmepõletustehas HKS-iga ning kehtestada põletusse suunatavate jäätmete põletustasu. Nende meetmete kombinatsiooniga on võimalik tagada ettevõtetele kindlus uute käitlusvõimsuste rajamiseks, tänu sellele suureneb jäätmete ringlussevõtt ja väheneb põletamine. Tarvitusele tuleb võtta seejuures meetmeid, mis väldiksid hüppelist hinnatõusu jäätmete põletusele ja mis võib viia jäätmete ladestamise kasvuni. Iru HKS-i liitmise ja vastuvõtutasu alammäära kehtestamise mõju kanduks edasi jäätmevaldajateni nende jäätmete osas, mis suunatakse põletusse.

Jäätmete põletamise maksustamise mõjud

Sihtrühm: Iru Elektriijaam (Enefit Green AS)

Jäätmepõletuse maksustamine mõjutaks otseselt Enefit Greeni, kes on hetkel ainuke ettevõtte Eestis, kes oma Iru jäätmepõletusplokis olmejäätmete energiakasutusega tegeleb. 2022. aastal suunas ettevõtte energiakasutusse 238 408 tonni jäätmeid. 2021. aasta majandusaasta aruande kohaselt oli Enefit Greeni puhaskasum 79,7 mln eurot. Jäätmete vastuvõtust saadi 15,4 mln eurot. Võrreldes 2020. aastaga oli antud näitaja 0,6 mln euro võrra suurenenud (vastuvõtutasu tõus 3,8% aastas). Arvestada tuleb ka sellega, et ladestustasu tõstmisel tõuseb kõigi eelduste kohaselt samas suurusjärgus ka energiakasutuseks pakutavate jäätmete vastuvõtutasu, mis peaks Enefit Greeni jäätmete vastuvõtust saadavat tulu suurendama.

ELi HKS-i rakendamise peamised kulud on seotud heite seiramisega, aruannete koostamise ning tõendamisega. Maagaasi põletusseadme ulatuses kuulub Iru EJ juba täna HKS-i. Iru EJ tootmises on oluliselt vähenenud viimastel aastatel maagaasist toodetava energia kogus ning on suurenenud olmejäätmete põletamine. 2022. aasta heitkoguse aruande järgi oli Iru EJ maagaasist tekkiv kasvuhoonegaaside heide 644 tonni CO₂.

Jäätmete põletamisega kaasneva heite kohta annab Iru EJ aru iga-aastases keskkonnanaloo aruandes. 2023. aasta kohta esitatud aruande järgi oli Iru EJ kasvuhoonegaaside heide olmejäätmete põletamisest ligi 148 103,11 tonni CO₂, sellest kogusest 75% tekkis soojuse tootmisest ja 25% elektri tootmisel. Vastavalt keskkonnatasude seadusele on keskkonnatasu 2 eurot ühe tonni CO₂ eest. Keskkonnatasude seaduses jõustub 1. juulil 2024 CO₂ kõrgem tasumäär, 25 eurot ühe tonni kohta ja samas vabastatakse CO₂ tasu maksimisest HKSiga liitunud soojatootjad. Kui olmejäätmete põletamine kuuluks samuti ELi HKS-i, tuleks ettevõttel tasuda viimase aja keskmisi kauplemishindu arvestades ligikaudu 80 eurot tonni CO₂ kohta. Seega suureneksid Iru EJ kulud 9,06 mln eurot aastas.

Kehtestades jäätmete energiakasutusele saastetasu 60 eur/t tekiks Irule lisakulu ligikaudu 14,3 mln eurot aastas, mis laekuks riigieelarvesse.

Sihtrühm: riik

HKS-i makstud vahendid ei laeku riigieelarvesse. Põletustasust laekuks tänaste koguste alusel riigieelarvesse 14,3 mln, kuid see summa hakkab ajas vähenema, olenevalt põletatavate jäätmete mahust. Samuti on riigil vajalik teha kulutusi infosüsteemi arendamiseks. Tänu jäätmete põletamise kallinemisele suureneks jäätmete ringlussevõtt ning väheneks risk, et riik peab tasuma nn prügitrahvi. Põletustasu administreerimiseks on vaja teha vastav IT-arendus.

Sihtrühm: inimesed

Iru Elektriijaama liitmine HKS-i ning jäätmete põletustasu rakendamine mõjutab pakutavate teenuste hindu – soojuse ja elektri hindu. Iru EJ-l on lubatud 70% CO₂-ga seotud kuludest seostada soojusenergia hinnaga. Eeldatav toasooja hinna tõus oleks sel juhul sõltuvalt hoone kaasajastamisest 21-28 eurot aastas. Iru EJ-s toodetud soojusenergia müüakse edasi AS-le Utilitas Tallinn, seega mõjutab soojahinna tõus kõiki AS Utilitas Tallinn kliente Tallinnas ja Maardus. Arvestades, et kütteperiood kestab umbes kaheksa kuud, lisanduks Utilitas Tallinna klientide küttearvele kütteperioodil 2,63-3,50 eurot korteri kohta kuus.

Kui HKSiega liitmisest tulenev lisakulu kantakse soojus- ja elektrienergia hinna asemel jäätmete vastuvõtutasusse, tähendaks see leibkonnale, kes jäätmeid liigiti ei kogu, lisakulu 1,77 eurot kuus ja leibkonnale, kes kogub jäätmeid liigiti, 0,58 eurot kuus.

Põletustasu 60 eur/t kehtestamisel lisanduks leibkonnale, kes kogub jäätmeid liigiti vähe, 2,80 eurot kuus ning leibkonnale, kes kogub enamuse jäätmetest liigiti, 0,91 eurot kuus.

4.4 JÄÄTMEMAJANDUSE DIGITALISEERIMINE JA JÄÄTMEANDMETE AVALIKUSTAMINE

Praeguse jäätmearuandluse süsteemi kohaselt esitavad keskkonnakaitseluba omavad isikud (va edasimüüjad, vahendajad ja suletud prügilate käitajad) iga aasta 31. jaanuariks keskkonnaotsuste infosüsteemi KOTKAS aruande oma eelmise kalendriaasta jäätmealase tegevuse kohta. Andmed esitatakse aastase viitega, lisaks võtab aega aruannete esitamine, kontrollimine ja vajadusel ka aruannete parandamine, mistõttu võib lõplike andmete saamine võtta umbes poolteist aastat. Samuti on andmete sellisel kujul esitamine väga aja- ja töömahukas tegevus, mis võib kaasa tuua ettevõtete poolseid eksimusi andmete esitamisel ning lisaks on korraka suure hulga andmete esitamise korral järelevalvel keerulisem teostada kontrolli andmete tõe vastavuse üle. Poliitikakujundamise otsused tehakse tuginedes jäätmearuannetes esitatud andmetele, mis ei ole praegust jäätmearuandluse süsteemi kasutades aga piisavalt ajakohased ja usaldusväärsed.

Lisaks on ilmnunud, et olukord, kus edasimüüjad ei ole kohustatud jäätmearuannet esitama, võib tekitada jäätmete liikumise jälgitavuses lünga. Kui jäätmed antakse üle edasimüüjale, näidatakse jäätmearuandes jäätmete vastuvõtjana edasimüüjat. Kuivõrd edasimüüjal ei ole jäätmearuande esitamise kohustust, katkeb sellega jäätmete jälgitavuse ahel ning jäätmearuannete analüüsimiste ja keskkonnajärelevalve käigus on tekkinud olukordi, kus jäätmevood jäävad seetõttu lõpuni tuvastamata.

Jäätmeseaduse kohaselt on jäätmearuanded mõeldud ametkondlikuks kasutamiseks ning avalikkusele on kättesaadavad üksnes Keskkonnaagentuuri poolt koostatud jäätmekäitluse koondandmed. See on tekitanud olukorra, kus jäätmekäitluse sektor ei ole avalikkuse jaoks piisavalt läbipaistev (ja seega ka usaldusväärne), mistõttu inimesed ei usu, et jäätmete liigiti kogumisest on kasu ning levib aramus, et liigiti kogutud jäätmed jõuavad lõpuks ikkagi prügilasse või põletusse. See omakorda vähendab inimeste motivatsiooni jäätmeid liigiti koguda.

Läbipaistvuse probleemi on korduvalt välja toonud ka Maailmapanga analüüs. Maailmapanga ekspertide hinnangul peavad jäätmetega seotud info haldamise süsteemid olema omavahel kooskõlas, läbipaistvad ja sisaldama usaldusväärset, kontrollitud teavet, mis on geograafiliselt ja halduslikult rohkem liigendatud. Kõigi tasandite sidusrühmade jaoks peaks olema tulemuslikkuse standardnäitajad, et paraneksid võrdlusanalüüs, planeerimine ja aruandlus. Infohaldussüsteem peaks olema kooskõlas uute ELi tasandi õigusnormidega ning sisaldama sidusrühmade (eriti omavalitsuste, TKOde ja teenuseosutajate) rolle ja vastutusalasid. Dokumenteerimise ja aruandluse nõudeid ning asjaomaste andmete kontrolli korda tuleb sellele vastavalt läbi vaadata ja muuta.

Kohalikud omavalitsused on välja toonud, et tänaste jäätmetega seotud andmete alusel ei ole võimalik saada kvaliteetseid võrreldavaid andmeid omavalitsuste kohta, mis viitab nii andmealduse probleemidele (sh jäätmevaldajate registriga, mida KOV-id on kohustatud pidama) kui andmete vähesele läbipaistvusele.

Kehtiv asjade korraldus ei aita täita Eestil olmejäätmete ringlussevõtu eesmärki (30% pealt 55% peale aastaks 2025). Pikemas perspektiivis mõjutab see negatiivselt ettevõtete konkurentsivõimet ja üleminekut ringmajandusele, kui puuduvad kvaliteetsed andmed ringlusse võetavate jäätmete osas.

4.4.1 Digitaalsed saatekirjad ja andmepõhine aruandlus

Paremat läbipaistvust, kontrolli jäätmevoogude üle ja andmete ajakohasust on kõige lihtsam saavutada võttes tavajäätmete üleandmisel ja vastuvõtmisel kasutusele saatekirjad (veodokumendid), sarnaselt ohtlike jäätmete saatekirjadele, ja vastava kohustuse kehtestamisega regulatsioonis. Samuti aitab jäätmevoogude jälgitavust ja kontrolli suurendada edasimüüjate hõlmamine jäätmearuandluse süsteemi.

Täiendavalt aitab andmete kvaliteedile ning suurema läbipaistvuse ja avalikustamise eesmärgile kaasa jäätmevaldajate registri pidamisega seotud nõuete täpsustamine.

Üksnes saatekirjade kasutusele võtmine olemasolevas andmehalduse süsteemis tähendaks halduskoormuse kasvu nii ettevõtjale kui riigile. Selle vältimiseks katsetab Kliimaministeerium 2023-2024 jooksul terviklahendust, mis hõlmab endas kogu jäätmete andmehalduse süsteemset muutust alates andmete esmatest ja andmekorjest kuni nende lõppkasutaja (nt avalikkus, järelevalve inspektor, KOV ametnik) poolt kasutamiseni töölaudadel.

Jäätmeandmete haldamise probleemide lahendamiseks on kavas laiendada ja muuta digitaalset jäätmete saatekirjade süsteemi ja integreerida see e-veoselehega ning võtta kasutusele reaalamajanduse²⁸ andmepõhine aruandlus koos töölaudadega. See terviklahendus võimaldab eeldatavalt lahendada andmete kvaliteedi ja detailsuse, andmete töötlemisele kuluva ajamahu, andmete ajakohasuse ning usaldusväärsuse probleeme. Väiksemate ettevõtete tarbeks jäävad andmete edastamiseks kasutusse iseteeninduskeskkonnad. Jäätmevaldkonna digitaliseerimise terviklahenduse tulemusel:

- Ettevõtted saavad mugava ja automaatse aruandluse. Ettevõtted ei pea riigiasutustele eraldi dubleerivaid aruandeid esitama, vaid info liigub riigile jooksvalt.
- Kasvab võimekus jäätmevaldkonna poliitika otsuste tegemisel (andmepõhine juhtimine). Riik saab andmed kiiremini (nt kuupõhiselt või reaalamajas) ja saab kasutada neid nii operatiivselt järelevalves kui muude sisuliste probleemide lahendamiseks (nt jäätmete ringlussevõtt).
- Riik ja kohalikud omavalitsused saavad valdkonda paremini planeerida ja suunata ressursi sinna, kus on enim probleeme.
- Kogu jäätmete liikumise ahel muutub paremini jälgitavaks.
- Avalikkuse jaoks muutuvad jäätmekäitluse andmed usaldusväärsemaks ja läbipaistvamaks.
- Ettevõtted saavad paremad võimalused ausaks ja läbipaistvaks konkurentsiks. Näiteks on võimalik e-veoseleht saata selle lõpetamisel (lõpp-punkti jõudmisel) jäätmeveo tellinud jäätmevaldaja e-postile. Sellega saab inimene kindluse, et tema jäätmed jõudsid õigesse kohta.
- Tõuseb inimeste motivatsioon jäätmeid liigiti koguda, kuna nad näevad, et nende liigiti kogutud jäätmetest tehakse uusi tooteid või kasutatakse neid muul kasulikul eesmärgil.
- Kiireneb ringmajandusele üleminek ja paraneb ettevõtete konkurentsivõime.

Terviklahendus ei võimalda jälgida konkreetse jäätme muutenud eseme/asja liikumist ja käitlemist jäätmekäitluskohas, aga see võimaldab anda parema pildi kogu jäätmete liikumise ahelast ehk teadmise selle kohta, mitu protsenti jäätmekäitluskohas vastu võetud jäätmetest võeti ringlusse, suunati põletusse, ladestati prügilasse vms. Saadud andmed on võrreldes praegusega oluliselt kvaliteetsemad ja usaldusväärsemad.

Jäätmevaldajate registri pidamisega seotud nõuete täpsustamise all peetakse silmas eelkõige:

- 1) minimaalse andmekoosseisu määramist;
- 2) teiste registritega seotud andmeobjektide üle vaatamist ja võimalusel ühtlustamist;
- 3) standardiseeritud andmevahetuse ja andmete avalikustamise kohustuse kehtestamist.

Jäätmevaldajate registri nõuete eesmärk on muuhulgas tagada omavalitsustele paremad võimalused turutingimustel jäätmekäitluse korraldamist toetava kliendihaldustarkvara hankimiseks. Nõuded aitavad vältida olukorda, kus kliendihaldustarkvara hankimisel või vahetamisel tuleks igakordselt uus jäätmevaldajate register luua.

²⁸ Reaalamajandus (*real-time economy* ehk RTE) on digitaalne ökosüsteem, kus tehingud eri osapoolte vahel toimuvad reaalamajas või minimaalse viitega. See tähendab paberipõhiste majandustehingute ja haldustoimingute asendamist automaatse andmevahetusega digitaalsel, struktureeritud, masintöödeldaval ja standardiseeritud kujul (täpsemalt: <https://realtimeeconomy.ee/>)

4.4.2 Jäätmearuannetes esitatud andmete senisest suuremal määral avalikustamine

Selleks, et suurendada sektori läbipaistvust ja inimeste usaldust süsteemi vastu on vajalik jäätmearuannetes olevate andmete senisest suuremal määral avalikustamine luues muuhulgas avalikkusele suunatud töölaua, mis annaks infot inimesi kõige rohkem puudutavate jäätmealaste näitajate osas. Näiteks avalikustades jäätmeliikide löikes info jäätmete tekke, vastu võetud ja üle antud jäätmete koguste ning käitlusviiside kohta. Andmete senisest avalikumaks tegemisel tuleb tagada, et ettevõtete ärisaladus oleks kaitstud.

Eesti õiguses on ärisaladus defineeritud ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse § 5 lõikes 2, mille kohaselt on ärisaladus teave, mis vastab järgmistele tingimustele:

- see ei ole kogumis või üksikosade täpses paigutuses ja kokkupanus üldteada või kergesti kättesaadav nende ringkondade isikutele, kes tavaliselt kõnealust laadi teabega tegelevad;
- sellel on kaubanduslik väärtus oma salajasuse tõttu ja
- selle üle seaduslikku kontrolli omav isik on asjaoludest lähtuvalt võtnud vajalikke meetmeid, et hoida seda salajas.

Jäätmeandmete digitaliseerimise ja avalikustamise mõjud

Enim mõjutavad need lahendused jäätmekäitlejaid (sh jäätmete vedajad ja edasimüüjad). Mõjutatud on ka avalik sektor, kohalikud omavalitsused ja avalikkus.

Mõju sihtrühm: **isikud, kes tegelevad jäätmete veoga majandus- või kutsetegevusena** (573 isikut)

Autoveoseaduse § 29 lg 3 kohaselt peab tasulisel veoseveol (sh jäätmete vedu) autojuhil olema kaasas kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis dokument, mis tõendab veolepingu sõlmimist (veodokument) ja mille koostab veose saatja või ekspedeerija. 20.08.2020 jõustus Euroopa Liidu elektroonilise kaubaveoteabe (eFTI) määrus, mis kohustab EL liikmesriike alates määruse jõustumisest 2025. aastal aktsepteerima neile elektroonilisel kujul esitatavat kaubaveoteavet.

Kohtumistelt Eesti kahe suurema jäätmekäitlejaga (Ragn-Sells AS ja AS Eesti Keskkonnateenused) on selgunud, et nemad juba kasutavad oma sisemiste äriprotsesside automatiseerimiseks digitaalseid veodokumente ja osaliselt nõuvad neid ka teenuspakkujate käest tellitavatel vedudel. Seega võib eeldada, et suuremaid jäätmekäitlejaid mõjutavad muudatused vähe. Samuti on mainitud ettevõtte avaldanud toetust digitaliseerimisele ning senisest suuremas mahus andmete avalikustamisele.

Digitaalsete saatekirjade kasutuselevõtuga väheneb nende ettevõtete halduskoormus, kes seni koostasid paberil veodokumente. Samuti tekib ettevõtetele võimalus sisemiste äriprotsesside (arvelduste, jäätmete üle arvestuse pidamine jms) automatiseerimiseks digitaalseerimise abil. See võimaldab ettevõtetele hoida kokku ressursi, mis kuluks veodokumentide alusel arvete käsitsi koostamiseks või iga-aastasele jäätmearuande käsitsi (Excelis) koostamisele, kontrollimisele ja esitamisele. Seega on mõju jäätmete vedamisega tegelevatele isikutele pigem positiivne.

Suurematel ettevõtetel kaasneb kulu oma süsteemide muutmisele ja/või turul pakutavate digitaalsete veodokumentide teenuspakkujate (nt Waybiller) süsteemidega ja/või riigi süsteemiga liidestumiseks.

Väiksematele jäätmete vedamisega tegelevatele ettevõtjatele on eeldatav mõju marginaalne. Väikese koguse paberil veodokumentide asendamine digitaalse dokumendiga on teenuspakkujate süsteemis tasuta või väikese tasu eest. Samuti jääb võimalus esitada andmeid ja/või veodokumente tasuta riigi poolt pakutava iseteeninduskeskkonna vahendusel.

Kõige suurem mõju on keskmise suurusega ettevõtetele, kes seni digitaalseid veodokumente ei kasuta, aga peavad need edaspidi kasutusele võtma.

Mõju sihtrühm: **isikud, kes tegutsevad edasimüüjatena** (156 isikut)

Edasimüüjate hõlmamisega jäätmearuandluse süsteemi kaasneb edasimüüjatele kohustus esitada sarnaselt teistele jäätmekäitlejatele riigile andmeid enda jäätmealase tegevuse kohta. Kuigi edasimüüjatel ei ole hetkel kohustust jäätmearuannet esitada (seda tuleb teha üksnes Keskkonnaameti

nõudmisel) peab jäätmeseaduse kohaselt olema jäätmevaldajal ülevaade tema valduses olevate jäätmete liigist, hulgast ja päritolust. Seega peavad edasimüüjad juba praegu pidama arvestust enda jäätmealase tegevuse kohta. Antud kohustusega kaasneb teatav lisakoormus seoses andmete esitamisega.

Mõju sihtrühm: **isikud, kellel on kohustus esitada jäätmearuanne** (1332 isikut)

Digitaaliseerimise ja andmepõhise aruandluse (reaalajalähedaselt otse majandustarkvarast andmete riigile esitamine) kasutuselevõtuga väheneb ettevõtete halduskoormus aruannete käsitsi (Excelis) koostamiseks, kontrollimiseks ja esitamiseks kuluva aja võrra. Samuti tekib ettevõtetel võimalus sisemiste äriprotsesside (arvelduste, raamatupidamise, jäätmete üle arvestuse pidamine jms) lihtsamaks automatiseerimiseks digitaaliseerimise abil. Ettevõtetel tekib võimalus soovi korral ühildada finantsarvestus jäätmete üle arvestuse pidamisega.

Suurematel ettevõtetel kaasneb kulu oma majandustarkvara(de) arendamisele ja riigi süsteemiga liidestamisele. Kulu on väiksem ettevõtetel, kes kasutatavad turul laialt kasutatavat majandustarkvara, sest riigi süsteemiga liidestamise kulu on neil jagatud tarkvara kasutajate vahel.

Väiksemad jäätmekäitlejad, kellel puudub võimekus riigi süsteemiga liidestuda, saavad edaspidi iseteeninduskeskkonna vahendusel esitada kokkulepitud sagedusega (nt kord kuus) jäätmekäitluse andmeid, mida ei ole võimalik muul viisil saada. Seega muutub jäätmete üle arvestuse pidamine ja vastavate andmete esitamine neile senisega võrreldes sagedasemaks. Töö maht ega sisu sellest otseselt ei muutu ja pigem väheneb, kuna osa senisest aruandlusest (nt veoaruanne) kaotatakse. Võib eeldada, et enamik jäätmekäitlejaid peab kuupõhist jäätmete arvestus juba täna, kuna see on seotud kuupõhiselt toimiva finantsarvestusega. Samuti võib eeldada, et ka väiksemad jäätmekäitlejad kasutavad turul levinud majandus- või haldustarkvara, mis tagab neile ligipääsu masin-masin liidestusele.

Kõikidel ettevõtetel jääb võimalus esitada andmeid käsitsi tasuta riigi poolt pakutava iseteeninduskeskkonna vahendusel, st ettevõtte tarkvara liidestamine riigi süsteemiga ei ole kohustuslik. Digitaalsete jäätmeveo dokumentide kasutusele võtmine võimaldab eeldatavalt (selgub 2023.a sügisel prototüüpimise käigus) vabastada aruandluse kohustusest need jäätmete vedajaid, kes ise jäätmeid ei käitle, aga kes olid seni kohustatud jäätmearuandeid (jäätmeveo aruanne) esitama. Samuti võimaldab veodokumentide kasutuselevõtmine loobuda üleandmise-vastuvõtmise toimingu dubleerimisest jäätmearuannetes. Kui hetkel tuleb jäätmete üleandmist-vastuvõtmist kajastada mõlema poole aruannetes, siis digitaliseerimise terviklahendus võimaldab selliseid toiminguid kajastada ühe korra (ühe andmekirjena).

Jäätmearuannetes esitatud andmete senisest suurem avalikustamine loob paremad võimalused ausaks ja läbipaistvaks konkurentsiks. Andmete avalikustamisel on oluline tagada ettevõtete ärisaladuse kaitse. Eeldusel, et ettevõtete ärisaladus on piisavalt kaitstud, on andmete senisest suuremal määral avalikustamise mõju jäätmearuannete esitajatele positiivne.

Digitaliseerimise terviklahenduse tulemusel vabanevad ettevõtted senisest kohustusest esitada riigile iga aasta 31. jaanuariks jäätmearuanne. Selle asemel laekuvad andmed riigile jooksvalt (reaalajalähedaselt või muu kokkulepitud sagedusega nagu nt kord kuus) ja riik koostab laekuvate andmete (veokirja ehk saatekirja andmed ja jäätmekäitluse andmed) alusel vajalikud aruanded ise. Teatud juhtudel, eelkõige jäätmete käitlemisel jäätmekäitluskohas, on eeldatavalt siiski vajalik eraldi aruande esitamine. Sellistel juhtudel lähtutakse põhimõttest, et aruanne eeläidetakse jooksvalt laekuvate andmete alusel niipalju kui võimalik. Kokkuvõttes on digitaliseerimise mõju jäätmearuannete esitajatele kindlasti positiivne.

Mõju sihtrühm: **isikud, kes pakuvad jäätmevaldajate registri teenust või seda ise peavad** (76 omavalitsust, 2 teenusepakkujat)

Mõju sihtrühm peab ühekordselt üle vaatama jäätmevaldajate registri ja seotud registritega ühised andmeobjektid ning võimalusel need sisuliselt ühtlustama (nt aadressikirjed viima identselt ühiselt kokkulepitud kujule jms). Suurem kulu on seotud kohustusega arendada välja standardiseeritud andmevahetuse liides ja andmete avalikustamise kohustuse kehtestamine. Avalikustamise all peetakse silmas eelkõige agregeeritud ja andmekaitse nõuetele vastavaid koond- ja üldandmeid.

Positiivse aspektina võib eeldada, et väheneb käsitööna andmepäringutele vastamine, kui teatud andmed on edaspidi avalikult kättesaadavad. Väheneb käsitööna andme parandamine nii mõju sihtrühmal, kui

teistel jäätmevaldajate registriga andmeid vahetavatel või andmeid saavatel osapooltel (nt jäätmevedajad). Kvaliteetsemad andmed võimaldavad korraldatud jäätmeveo hangetel teha täpsemaid pakkumisi ja vältida sellega seotud vaidlusi.

Mõju sihtrühm: **avalik sektor**

Avaliku sektori jaoks on mõju positiivne. Riigi ja kohalike omavalitsuste jaoks oleksid olemas ajakohased ja usaldusväärsed andmed otsuste tegemiseks, sh käitluskohtade planeerimiseks. Väheneb koormus jäätmearuannete esitamisele ja kontrollimisele ning samuti võimaldab andmete digitaliseerimine tõhustada järelevalvet.

Olemasolevate IT-süsteemide muutmise ja uue süsteemi loomisega kaasneb ühekordne investeeringu vajadus ning püsikulu loodava süsteemi ülalpidamiseks. Samas võimaldab uue süsteemi loomine sulgeda olemasolevaid (OJS ja KOTKAS jäätmearuande esitamise moodul), mis annab ka kokkuhoiud. Täpsemad summad ja uue süsteemi tasuvus selguvad 2024.a jooksul, aga riigieelarve kontekstis on need väikesed.

Mõju sihtrühm: **avalikkus**

Mõju avalikkusele on positiivne, kuna andmete digitaliseerimine ja jäätmearuannetes olevate andmete senisest suurema avalikustamise korral muutub jäätmete liikumine läbipaistvamaks ja avalikkusel tekib võimalus saada senisest täpsemat infot.

Mõju regionaalarengule on positiivne, kuna andmete digitaliseerimine ja digitaalsete saatekirjade kasutuselevõtt parandavad andmete kvaliteeti, sh paraneb andmete kvaliteet KOVide lõikes, mis omakorda võimaldab teha paremaid poliitilisi otsuseid nii riigi kui regionaalsel tasandil (sh planeerida kohalikke olusid ja vajadusi arvestades jäätmekäitlusrajatisi).

Mõju elu- ja looduskeskkonnale on positiivne, kuna digitaalsete saatekirjade kasutamine võimaldab varakult tuvastada elu- ja looduskeskkonda mõjutavad probleemid (nt laoseisude ületamine, jäätmete selleks luba mitte omavale isikule üle andmine ja nõuetele mitte vastav käitlemine jne).

Lahendusel puudub otsene sotsiaalne mõju ja mõju julgeolekule.

Kokkuvõtvalt: Digitaalsetele jäätmete saatekirjadele ja andmepõhisele aruandlusele ülemineku ei avalda sihtrühmadele negatiivset mõju. Jäätmearuannetes esitatud andmete senisest suurem avalikustamine mõjutab ettevõtete äritegevust pigem positiivselt, sest loob paremad võimalused ausaks ja läbipaistvaks konkurentsiks. Andmete senisest avalikumaks tegemisel on oluline tagada piisav ärisaladuse kaitse. Vajadusel tuleb andmete avalikustamise ja ärisaladuse osas läbi viia täiendav analüüs.

5 EDASINE TEGEVUSKAVA JA KAASAMINE

Maailmapank on aastatel 2020-2021 läbi viinud põhjaliku Eesti jäätmevaldkonna tervikanalüüsi. Samuti on riigi jäätmekava 2023-2028 raames läbi viidud keskkonnamõju strateegiline hindamine. Mõlemal analüüsil on suur puutumus käesoleva VTK-ga ning pakutavad lahendused johtuvad nimetatud analüüsides.

VTK tulemusena ei ole kavas välja töötada uut tervikseadust, vaid **kavandatakse muudatusi kehtivates seadustes: nt jäätmeseadus, pakendiseadus, keskkonnatasude seadus, pakendiaktsiisi seadus ja autoveoseadus**. Jäätmevaldkonnas on aastaid olnud ootel jäätmeseaduse ja pakendiseaduse kodifitseerimine ehk sätete liitmine ühte seadusesse. Arvestades aga olmejäätmete ringlussevõtu 2025. aasta sihtarvu lähenemist ning kodifitseerimise ajamahukust, on otsustatud hetkel muuta eraldi seadusi. Kindlasti on vajalik uue nii jäätmeseaduse kui pakendiseaduses sätteid sisaldava tervikseaduse väljatöötamine edaspidi, et luua õigusselgust, vähendada sätete dubleerivust jm.

VTK esitatakse eelnõude infosüsteemi kaudu kooskõlastamisele hiljemalt märtsis 2024.

VTK kooskõlastamise tähtaeg on aprill 2024.

VTK alusel seaduste muutmise eelnõu väljatöötamisega seoses kutsutakse ellu erinevad temaatilised töörühmad.

Eeldatav eelnõu kooskõlastamisele saatmise aeg on mai 2024.

Eeldatav seaduseelnõu Vabariigi Valitsusele esitamise aeg on september 2024.

Eeldatav muudetavate õigusaktide jõustumise aeg on jaanuar 2025.

Kaasatavad valitsusasutused ja valitsusvälised organisatsioonid

Regionaal- ja põllumajandusministeerium, majandus- ja kommunikatsiooniministeerium, justiitsministeerium, rahandusministeerium, Õiguskantsleri Kantselei, Riigikogu, Riigikontroll, Riigikantselei, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Eesti Ringmajandusettevõtete Liit, Eesti Korterühistute Liit, Eesti Omanike Keskliit, Maksu- ja Tolliamet, Eesti Pakendiringlus OÜ, Tootjavastutusorganisatsioon OÜ, MTÜ Eesti Taaskasutusorganisatsioon, Eesti Pandipakend OÜ, Enefit Green AS, Paikre OÜ, Tallinna Jäätmete Taaskasutuskeskus AS, AS Väätsa Prügila, Amestop OÜ, Ekovir OÜ, Ragn-Sells AS, Eesti Keskkonnateenused AS, MTÜ Lääne-Viru Jäätmekeskus, Eesti Jäätmehoolduskeskus MTÜ, Teeme Ära SA, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Toiduainetööstuse Liit, Eesti Kaupmeeste Liit, Eesti Keskkonnaühenduste Koda, Eesti Keemiatööstuse Liit, Eesti Plastitööstuse Liit, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Eesti Põllumajandus- ja Kaubanduskoda, Eesti Trüki- ja Pakenditööstuse Liit, SA Rohetiiger, SA Things, SEI Tallinn, Eesti Maaülikool, Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Ülikool, Tartu Ülikool ning kliimaministeeriumi valitsemisala asutused Keskkonnaamet, Keskkonnaagentuur, SA Keskkonnainvesteeringute Keskus, Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskus.

Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed

Vastutavad ametnikud on Katrin Koppel, Kliimaministeeriumi ringmajanduse osakonna nõunik, e-posti aadress katrin.koppel@kliimaministeerium.ee, tel 626 0700; Laurina Šinkejeva, Kliimaministeeriumi ringmajanduse osakonna nõunik, e-posti aadress laurina.sinkejeva@kliimaministeerium.ee, tel 625 0290; Kerli Ojakivi, Kliimaministeeriumi keskkonnakorralduse ja kiirguse osakonna nõunik, e-posti aadress kerli.ojakivi@kliimaministeerium.ee, tel 626 0746; Käthlin Raudla, Kliimaministeeriumi õigusosakonna nõunik, e-posti aadress kathlin.raudla@kliimaministeerium.ee, tel 626 0798, Kristina Parnaul-Ollik, Kliimaministeeriumi õigusosakonna jurist, e-post kristina.parnaul-ollik@kliimaministeerium.ee, tel 626 2870 ja Sigrid Soomlais, Kliimaministeeriumi ringmajanduse osakonna juhataja, e-posti aadress sigrid.soomlais@kliimaministeerium.ee, tel 626 2921.