

Ragn-Sells AS
Kai Realo
Triin Vokk
E-post:
kai.realo@ragnsells.com
triin.vokk@ragnsells.com

Advokaadibüroo COBALT OÜ
Kawe Plaza, Pärnu mnt 15
10141 Tallinn, Eesti
E-post: elo.tamm@cobalt.legal

Koopia:
Yoko Alender, Riigikogu keskkonnakomisjon
Hanah Lahe, Riigikogu keskkonnakomisjon
Kuldar Leis, taristuminister
Ivo Jaanisoo, Kliimaministeerium, elukeskkonna
ja ringmajanduse asekanstler

Saadetud e-posti teel

24. oktoobril 2025. a

Jäätmekäitluse munitsipaliseerimise vastuolo EL konkurentsireeglitega ning ohud

1. SISSEJUHATUS - JÄÄTMEREFORMI EELNÕU MENETLUSE ARUTELU JÄÄTMEKÄITLUSE SISETEHINGU OSAS

Ragn-Sells AS (edaspidi: **Ragn-Sells**) on palunud advokaadibürool COBALT analüüsida jäätmeseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõus 657 SE¹ (edaspidi: **eelnõu**) sisalduva jäätmekäitluse sisetehingute (edaspidi ka: **jäätmekäitluse munitsipaliseerimine**) õiguspärasust EL ja Eesti konkurentsireeglite alusel.

Koostasime sel teemal 27.06.2025. a õigusliku arvamuse, mis on lisatud Ragn-Sells 02.07.2025. a täiendavale arvamusele jäätmereformi eelnõu menetlemisel Riigikogus (vt <https://www.riigikogu.ee/download/f63e42c8-6789-496c-be6d-25ec87661da1>).

25.09.2025. a toimus keskkonnakomisjoni istung, millel Ragn-Sellsi esindajad selgitasid, et sisetehingut jäätmekäitluses ei saa jäätmereformi eelnõuga lubada, kuna tegemist on õigusliku, mitte poliitilise valiku küsimusega. Sama keskkonnakomisjoni istungi kokkuvõttena leiti, et sel teemal tuleb korraldada täiendavad arutelud. Käesolev ülevaade on täiendav sisend vastavatele aruteludele. Aruteludele oleks Ragn-Sells hinnangul asjakohane kutsuda ka Konkurentsiameti ning ERMEL esindajad, kes on Ragn-Sellsiga samal arvamusel, aga lisaks ka Paikre OÜ ning Tallinna Jäätmete Taaskasutuskeskus, kellel oli oma seisukoht sisetehingu kohta jäätmekäitluses.

Käesolev seisukoht on sisendiks jäätmekäitluse sisetehingu teemaliseks aruteluks ning seda võib edastada asjakohasetele huvipooltele.

¹ Jäätmereformi eelnõu on Riigikogus läbinud esimese lugemise. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8aa1855d-8b2d-4e90-9fbc-d1e6be048aae/jaatmeseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/>.

2. KOKKUVÕTE

- 2.1. Jäätmereformiga ei saa lubada sisetehingute tegemist jäätmete käitlusel (eelkõige töötlemisel), kuna see oleks vastuolus Euroopa Liidu Toimimise Lepingu artikliga 107, 106 lg 1 ning puuduvad alused artiklis 106 lg 2 erandi kohaldamiseks. Jäätmekäitluse sisetehingute lubamine ei ole poliitilise valiku küsimus, seda ei saa teha vastuolu tõttu EL aluslepingu konkurentsinoormidega.
- 2.2. Kui jäätmekäitluse munitsipaliseerimine (sisetehingud) oleks poliitilise valiku küsimus (mida see ei ole), siis oleks munitsipaliseerimisel laiad negatiivsed mõjud kogu jäätmete käitluse valdkonnale, sh jäätmejaamade kaudu kogutavatele jäätmete ning liigiti kogutud paberi, metalli, plasti, klaasi, tekstiili ja biojäätmete, aga ka pakendite, ohtlike jäätmete, suurjäätmete käitlusele.
- 2.3. Kui seni on üldine vastutus kodumajapidamistest kogutud jäätmete taaskasutamise, sh ringlussevõtu sihtarvu täitmiseks olnud riigil, siis jäätmereformiga pannakse kohalikele omavalitsustele vastutus tema territooriumilt metallide, klaasi, plasti, paberi ja kartongi, biojäätmete, puidu, tekstiili, elektri- ja elektroonikaseadmete, patareide ja akude ja suurjäätmete liigiti kogumiseks.
- 2.4. Liigiti kogumise kohustus on seatud eelnõu ühe põhieesmärgi - olmejäätmete ringmajandusse suunamiseks ning ringlussevõtu tööstuse arendamiseks Eestis. Olmejäätmete käitluslahendused, sh ringmajanduse lahendused on konkurentsi tingimustes tekkinud ning arenemas.
- 2.5. Pidevalt arendatakse edasi ka uusi ringmajanduse lahendusi. Näiteks Sillamäele on kerkimas uudne tekstiilijäätmete taaskasutuslahendus, mis võimaldab ka tekstiili ringlussevõtu edendamist, selle investeeringu kulu on 100 miljonit eurot ning on suuteline taaskasutama kogu Eestis tekkivate rõiva- ja tekstiilijäätmete mahu.
- 2.6. Jäätmereformiga kehtestatakse KOV-de õigus korraldada jäätmevedu alternatiivse korraldatud jäätmeveona ning koguda ise elanikelt jäätmeveo teenustasu. See meede võib muuta kohalikele omavalitsustele jäätmekäitluse sisetehingute tegemise atraktiivseks, kuna neil tekib võimalus elanikelt raha kogumiseks ning selle arvelt nõ ahvatlus ise investeeringute tegemiseks. Arvestada tuleb, et selline lahendus mõjutaks nii elanikelt kui ka ettevõtetelt olmejäätmete kogumist ja nende edasist käitlust, kuna olmejäätmeteks loetakse lisaks kodumajapidamistest kogutule ka koostise ja omaduste poolest kodumajapidamisjäätmete sarnaste jäätmete kogumise muudest allikatest, sh ettevõtjatelt.
- 2.7. Kui eelnõuga lubatakse kohalikele omavalitsustele või nende koostööorganisatsioonidele jäätmekäitluse sisetehingu tegemine, siis oleks see vastuolus EL konkurentsinoormidega.
 - 2.7.1. Sisetehingut ei saa lubada teenusele, mida turujõud pakuvad. Jäätmekäitluse sisetehing oleks vastuolus riigiabi reeglitega (ELTL artikkel 107 lg 1), kuna munitsipaalteenustajale antakse eelis, puudub mehhanism, mille alusel oleks tagatud munitsipaaljäätmekäitluse teenuste osutamine turutingimustel. Riigiabi reeglitega vastuolu ei oleks, kui käitleja valitaks riigihankemenetluse teel.
 - 2.7.2. EL õigusest tuleneb erandlik võimalus lubada sisetehingut üldist majandushuvi esindava teenusena. Käesoleval juhul ei ole jäätmekäitluse sisetehingute käsitlemine üldist majandushuvi esindava teenusena lubatav, kuna esiteks turujõud pakuvad olmejäätmete käitluse, sh ringmajanduse lahendusi ning teiseks üldist majandushuvi esindava teenuse tingimused ei ole täidetud (sh ei ole defineeritud avalikku ülesannet, ei ole tagatud, et sisetehingu eest tasutav hüvitis

oleks minimaalne jne). Kuna olmejäätmete jäätmekäitlusteenuseid pakuvad paljud erinevad turuosalised, ehk sellele teenusele on olemas turupakkumine, ei ole ka teoreetiliselt Eestis võimalik jäätmekäitluse sisetehinguid kooskõlas EL konkurentsioigusega lubada.

2.8. Kui jäätmekäitluse sisetehinguid ei keelataks ära ning toimuks jäätmekäitluse munitsipaliseerimine, siis oleksid sellel laiad negatiivsed mõjud majandustegevusele jäätmekäitluse valdkonnas:

2.8.1.kõige pealt suretataks sellega välja erasektori poolt juba tehtud investeeringud jäätmekäitlusse, sest KOV-d ei hangiks käitlust enam erasektorilt, vaid teeks vastava investeeringu ise sisetehinguna.

2.8.2.Kuna ettevõtted annavad KOJV raames justkui kodumajapidamisjäätmetega sarnastena ebakorrektselt üle laia ringi erinevaid jäätmeid (nt sööklajajäätmed biojäätmetena), siis sattuksid löögi alla tänaseks juba rajatud biogaasijaamade sisendmahud.

2.8.3.Tekiks nõiaring, kuna investeeringu teinud kohalikud omavalitsused peaksid piisavate jäätmevoogude endale saamiseks hakkama oma elanike raha arvelt pakkuma munitsipaliseeritud käitlusteenust ka teistes kohalikes omavalitsustes. Ning see viiks täiendava ebaterve konkurentsini kohalike omavalitsuste vahel, mille omakorda peaksid kinni maksma elanikud.

2.8.4.Elanike kulud jäätmekäitlusele kasvaksid prognoosimatult, kuna elanikelt kogutav avalik raha suunatakse ebaefektiivsetesse käitluslahendustesse – jäätmereformiga luuakse alused alternatiivsele korraldatud jäätmeveole, mille kulud tasub KOV elanik. Sellisel lahendusel puudub nõ turujõudude nähtamatu käe toime – konkurents on välistatud ja seetõttu ei saa püsima jääda turukonkurents juba tekkinud ning tekkida võivad optimaalsed käitluslahendused.

2.9. Sisetehingute lubamiseks ei ole ka vajadust, kuna kohalikud omavalitsused saavad ka praegu turupõhiselt osaleda jäätmekäitluse teenuse osutajana – nt Tallinna Jäätmete Taaskasutuskeskus osaleb (ning tihti edukalt) erinevatel Tallinna käitlushangetel. Korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmete käitluses ei ole konkurentsiprobleeme, Konkurentsiamet on tuvastanud korraldatud jäätmeveo turu kontsentreerumise, veoturg aga on käitlusturgudest eraldiseisev kaubaturg.

2.10. Kuna jäätmereformiga pannakse KOV-le vaid liigiti kogumise, mitte taaskasutuse ja ringlussevõtu tagamise kohustus, siis sisetehingu puhul puuduks igasugune kontroll ja võrdlus selle üle, kui suur osa KOV kogutud jäätmetest ringlusse võetakse. Ringluse osakaalu tõstmine saab tulla vaid avatud konkurents, kus konkureerivatel ettevõtetel tekib motivatsioon suurema ringlusprotsendi osas omavahel võistelda ning samuti ringlusesse suunatava materjali eest saadava tulu osa kasvatada.

2.11. Jäätmekäitluse sisetehingu mõjud konkurentsiolekorradele oleks kokkuvõttes laastavad. Kui KOV-d või nende koostööorganisatsioonid saaks teha ühe või mitme jäätmeliigi käitluse osas sisetehingu (mis oleks samas vastuolus EL konkurentsioigusega), siis lisaks olemasoleva konkurentsiga suretamisele tekiks uued riskid seonduvalt KOV-ide mitmeosalise rolliga, kus KOV tegutseb sisetehingu tõttu samal ajal hankija, järelevalvaja ja konkurendina. Selline olukord lisab huvide konflikti ja korruptsiooniriske ning tulemuseks oleks ebaefektiivsed ning elanikele kulukad lahendused, mille puhul ei ole võimalik saavutada jäätmereformi ringmajanduse eesmäärke.

- 2.12. Asjaolu, et muudes sektorites on sisetehingute tegemine lubatav, ei tähenda, et jäätmesektoris oleks sisetehingute tegemine lubatav. Korraldatud jäätmeveo veo ja käitluse, sh töötlemise teenuste osutamine on Eestis kujunenud turupõhiselt ning olukorras, kus turul on pakkumine jäätmekäitluse korraldamiseks, oleks EL konkurentsinnormide kohaselt lubamatu vastav tegevus munitsipaliseerida.

3. JÄÄTMEKÄITLUSE MUNITSIPALISERIMINE EI OLE POLIITILISE VALIKU KÜSIMUS – EL KONKURENTSINNORMID KEELAVAD SELLE

Korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmete käitlusel (sh töötlemisel) ei saa lubada sisetehingute tegemist, kuna see oleks vastuolus Euroopa Liidu Toimimise Lepingu artikliga 106 lg 1 ning puuduvad alused artiklis 106 lg 2 erandi kohaldamiseks. Jäätmekäitluse (sh töötlemise) sisetehingute lubamine ei ole poliitilise valiku küsimus, seda ei saa teha vastuolu tõttu EL aluslepingu konkurentsinnormidega.

Täpsem analüüs sisaldub 27.06.2025. a õiguslikus arvamuses, mis on lisatud Ragn-Sells 02.07.2025. a täiendavale arvamusele jäätmereformi eelnõu menetlemisel Riigikogus (vt <https://www.riigikogu.ee/download/f63e42c8-6789-496c-be6d-25ec87661da1>) ning on lisatud ka käesolevale seisukohale.

Vastuolu kõrvaldamiseks on vaja muuta eelnõu kohast JäätS § 1 lg 5¹ ning sõnastada see järgnevalt:

„(5¹) Korraldatud jäätmeveo ning sellega hõlmatud jäätmete käitluse tellimisele ei kohaldata riigihangete seaduse §-s 12 sätestatud.“

4. JÄÄTMEKÄITLUSE MUNITSIPALISEERIMISE LAIEM MÕJU

- 4.1. Jäätmekäitluse munitsipaliseerimisel on laiem mõju liigiti kogutud jäätmete taaskasutamisele, sh ringlussevõtule

- 4.1.1. Kohalikele omavalitsustele pannakse vastutus suure arvu kodumajapidamistes tekkivate jäätmete liigiti kogumise eest ringlussevõtu tööstuse eelduste loomiseks

Korraldatud jäätmeveoga (edaspidi ka **KOJV**) hõlmatud jäätmete käitluse osas sisetehingute lubamine (munitsipaliseerimine) mõjutab laia ringi nii erasektori ettevõtjaid kui ka kohalikke omavalitsusi, kes on juba teinud või plaanivad teha investeeringuid jäätmekäitlusesse.

Kui seni on üldine vastutus kodumajapidamistest kogutud jäätmete taaskasutamise, sh ringlussevõtu sihtarvu täitmise osas olnud riigil, siis jäätmereformiga pannakse vastutus oma territooriumilt olmejäätmete liigiti kogumise osas kohalikele omavalitsustele (eelnõu kohane JäätS § 136³ lg 5)². Eelnõu kohase JäätS § 136³ lg 6 alusel kavandatud rakendusakti³ alusel on olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu arvutamise täitmise osas plaanis kasutada Komisjoni rakendusotsuse (EL) 2019/1004⁴ V lisas nimetatud jäätmeliike. See tähendab, et olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvu

² Kehtiva JäätS § 66 lg 4 kohaselt KOV-I olnud õigus ise kehtestada jäätmeliigid, millele korraldatakse korraldatud jäätmevedu

³ Eelnõu seletuskirja lisa 2 - olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu arvutamise, andmete kogumise ja avaldamise kord, § 5.

⁴ KOMISJONI RAKENDUSOTSUS (EL) 2019/1004, 7. juuni 2019, 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 (teatavaks tehtud numbri C(2019) 4114 all). Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019D1004&qid=1760009723765>. Samas rakendusotsuse lisas V on nimetatud eraldi aruandluskohustusliku kategooriana ja segajäätmed, need on käesolevas arvamuses toodud nimekirjast välja jätetud, kuna tegemist ei ole liigiti kogutud jäätmetega.

täitmisel lähtutakse metallide, klaasi, plasti, paberi ja kartongi, biojäätmete, puidu, tekstiili, elektri- ja elektroonikaseadmete, patareide ja akude ning suurjäätmete ringlussevõtu määradest. Seda on rohkemgi, kui jäätmedirektiivi 2008/98/ EL artiklis 11 lg 1 sätestatud liikmesriigi kohustus seada sisse vähemalt paberi, metalli, plasti ja klaasi ning tekstiili liigiti kogumine. Igal juhul tähendab see, et kohalikud omavalitsused peavad enam hakkama korraldama seni jäätmejaamade kaudu kogutud olmejäätmete käitlemist ning ka tänasest oluliselt laiemat ringi olmes tekkivate olmejäätmete liigiti kogumist.

Liigiti kogumise kohustus on eelnõuga seatud, kuna see on jäätmete ringlussevõtu eeldus.⁵ Eelnõu peamiseks eesmärgiks on olmejäätmes sisalduva teisese toorme suurem kasutuselevõtt, ehk olmejäätmete ringmajandusse suunamine ning ringlussevõtu tööstuse arendamine Eestis.⁶

Ehk kokkuvõttes, kui lubada jäätmekäitluse (sh töötlemise) munitsipaliseerimist (sisetehingute tegemist), siis mõjutab see laia ringi erinevat liiki olmejäätmete käitlust, mitte ainult biojätmeid.

4.1.2. Olmejäätmete taaskasutuse, sh ringmajanduse lahendused on Eestis konkurentsi tingimustes juba tekkinud

Olmejäätmete ringmajanduse lahendused on konkurentsi tingimustes tekkinud ja Eestis toimimas. Ragn-Sells on olmejäätmete käitlust, sh taaskasutust korraldanud Eestis juba aastast 1992 ning tal on Eestis kokku üle 50 koostööpartneri kes tegelevad erinevate olmejäätmete käitlusega ning enamuse neist tegeleb ka ringmajanduse lahendustega. Olmes tekkivate jäätmekäitlejaid ning ringmajanduse lahenduste pakkujaid on Eestis mitmeid ja erinevaid, kuna iga jäätmeliigi käitlemise protsess on erinev ja võib nõuda erinevaid tehnoloogiaid. Olmes tekkivatest, tootjavastutusega jäätmetest läheb ringlusesse täna näiteks vanapaber - ajalehed, ajakirjad ja muud pabertooted, teatud tekstiili lahendused, liigiti kogutud plast, mis ei ole pakend ning kogu metall.

Eesti riigi väiksust arvestades oleks mitmete jäätmeliikide kuluefektiivsete ringmajanduslahenduste turuletoomiseks vajalik konsolideerida kogu Eestist vastava liigi jäätmevoog, et vastava jäätmeliigi taaskasutus või ringlussevõtt ei muutuks elanikele liiga kulukaks. Näiteks reoveemuda põletamisel saadavast tuhast fosfori kättesaamise tehnoloogia tasub end ära alles siis kui kogu Eestis tekkiv reoveemuda eranditult vaid ühte tehasesse suunata.

Uusi ringmajanduse lahendusi arendatakse pidevalt. Ragn-Sells arendab Põhja-Euroopa suurimat ringmajanduse lahendust – põlevkivituhast kaltsiumkarbonaadi tootmist⁷. Ida-Virumaale Sillamäe tööstusparki on rajamisel kahe jalgpalliväljaku suurune tööstusala, kus hakkavad tööle tehased, mis sorteerivad ja kasutavad ära kõik Eestis tekkivad rõiva- ja tekstiilijäätmed. Väärtuslikumat osa saab taaskasutada tekstiilikiuna, väheväärtuslikumast toota nii Eestis kui ka eksporditurgudel konkurentsivõimelisi ehitusmaterjale. Investeeringu suurus on ligikaudu 100 miljonit eurot, EIS toetab projekti Õiglase Ülemineku Fondi vahenditest 39 miljoni euroga.⁸

Toimivaid olmejäätmete ringmajanduse lahendusi on võimalik edasi arendada vaid juhul, kui juurdepääs olmejäätmetele ei ole piiratud ning olmejäätmekäitluse teenuste pakkujad saavad lahendusi pakkuda konkurentsipõhiselt olmejäätmekäitlushangetel osaledes.

4.1.3. Jäätmereformiga antakse kohalikele omavalitsustele võimalus koguda elanikelt teenustasu, mis muudab omavalitsustele jäätmekäitluse sisetehingute tegemise atraktiivseks kõigi jäätmeliikide osas, mille osas KOV-I on eraldi kogumisvastutus – ehk metallid, klaas, plast, paber ja kartong, biojätmed, puit, tekstiil, elektri- ja elektroonikaseadmed, patareid ja akud ja suurjätmed, kusjuures kuna korraldatud

⁵ Seletuskirja lk 66.

⁶ Seletuskiri, lk 5.

⁷ Rohkem infot: <https://osaservice.ee/et/>

⁸ <https://eis.ee/eesti-teeb-maailmas-revolutsiooni-koik-tekstiilijaatmed-lahevad-peagi-taaskasutusse/>

jäätmeveoga on hõlmatud ka ettevõtete olmejäätmed, siis mõjutab see ka ettevõtteid

Korraldatud jäätmeveo tavalahenduse kohaselt tuleks KOV üksuse korraldusel kokku kogutud jäätmete käitluseks, sh taaskasutamiseks või kõrvaldamiseks korraldada hange riigihangete seaduse alusel (eelnoõ kohane JäätS § 70 lg 1¹). Kuna olmejäätmed on ka muudest allikatest, sealhulgas ettevõtetest kogutud jäätmed, mis on oma koostise ja omaduste poolest kodumajapidamisjäätmete sarnased (JäätS § 7 lg 2), siis reguleerivad korraldatud jäätmeveo valdkonna sätted ka ettevõtete juurest kogutud olmejäätmeid.

Jäätmereformiga luuakse omavalitsustele võimalus kehtestada alternatiivne korraldatud jäätmevedu. Sel juhul saab KOV õiguse koguda elanikelt jäätmeveo teenustasu jäätmehooldusekulude ning korraldatud jäätmete veo ja käitluse kulude katteks (eelnoõ kohase JäätS § 66² lg 1). Jäätmehoolduskulude koosseisus võib KOV elanikelt koguda jäätmeveo teenustasu nii KOJV-ga hõlmatud kui hõlmamata jäätmete käitluskohtade rajamiseks, hoolduseks ja järelhoolduseks (eelnoõ kohane JäätS § 66² lg 4 p 3 ja 4 ning 66⁵ lg 1).

Kui KOV saaks jäätmekäitluse osas teha sisetehinguid, siis ei toimuks jäätmete käitlejate valik hanke teel, vaid KOV saaks ise korraldada vastavate jäätmete käitluse, sealhulgas tehes vastavad investeeringud ning lisades jäätmete käitluskulu elanike poolt makstava jäätmeveo teenustasu hulka. Kuna kohalikele omavalitsustele langeb vastutus suure arvu erinevate jäätmete liigiti kogumise sihtarvude täitmise osas (vt p 4.1.1 - metallid, klaas, plast, paber ja kartong, biojäätmed, puit, tekstiil, elektri- ja elektroonikaseadmed, patareid ja akud ja suurjäätmed), siis tekib KOV-del ka kohustus võimalikult palju vastavaid jäätmeliike kokku koguda (olgu siis KOJV hanke raames, jäätmejaamade kaudu või muul viisil), KOV saaks vastavaid olmejäätmeid koguda nii kodumajapidamistest kui ka ettevõtetest ning ta saaks asuda elanikelt teenustasu koguma mistahes vastava liigi jäätmete käitluslahenduste finantseerimiseks ilma, et KOV peaks ära kasutama olemasolevat konkurentsi ning valima turul pakutavate lahenduste hulgast parima kvaliteedi ja hinna suhtega käitluslahendust.

4.2. Kui eelnõuga lubatakse kohalikele omavalitsustele või nende koostööorganisatsioonidele jäätmekäitluse, sh töötlemise, sisetehingu tegemist, siis eelnõus ette nähtud tingimustel oleks see vastuolus EL konkurentsireeglitega

Seni on korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmete ning muude olmejäätmete käitluslahendusi pakkunud jäätmekäitluses tegutsevad ettevõtjad, ehk olmejäätmete käitluse ja töötlemise turg on olnud konkurentsile avatud ning turujõud on käitlusteenuse vajadused rahuldanud. Eksitavad on väited justkui jäätmekäitluse sisetehingud on seni olnud lubatud ning eelnõuga justkui ei muudetaks praegust seisust. Varasemalt oli KOJV-ga hõlmatud nii jäätmevedu kui -käitlus ning seetõttu tähendas korraldatud jäätmeveole kehtestatud sisetehingu keeld praktikas ka korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmete sisetehingu keeldu. Jäätmereformiga aga lahutatakse jäätmeveo- ja käitluse hanked ning seetõttu on vajalik ette näha sisetehingute keeld nii jäätmeveole kui jäätmekäitlusele, sh töötlemisele.

Kui eelnõuga antakse kohalikele omavalitsustele jäätmekäitluse sisetehingu tegemise õigus, siis tuleks hinnata selle õiguspärasust ka EL konkurentsireeglite seisukohast. See vajadus on eelnõu koostajale ka teada, nagu nähtub seletuskirja lk-delt 9-10. Paraku on seletuskirjas EL konkurentsireeglite kohane analüüs teoreetiline, puudulik ning seostamata tegelike asjaoludega.

4.2.1. Vastuolu riigiabi reeglitega (ELTL artikkel 107 lg 1)

Nii on eelnõu seletuskirja lk-l 9 viidatud, et konkurentsile avatud turu riiklik rahastamine võib mõjutada konkurentsi ja seetõttu tuleb sisetehingute osas järgida EL riigiabi reegleid, et mitte kahjustada konkurentsi. Riigiabiga on tegemist olukorras, kus riigi või KOV vahenditest antakse otseselt või kaudselt valikuline eelis äriühingule, kes tegeleb majandustegevusega, eelkõige kui sisetehingu alusel ostetakse teenust hinnaga, mis on turuhinnast kõrgem.

Kui jäätmereformi eelnõuga ei sätestataks jäätmekäitluse sisetehingu keeldu ning munitsipaalettevõtjad saaksid sisetehinguid teha, siis antaks neile eelis. Eelnõus puudub mehhanism, mille alusel oleks tagatud munitsipaaljäätmekäitluse teenuste osutamine turutingimustel. Vältimaks keelatud riigiabi andmist, tuleks teenuse pakkuja valida riigihanke teel. Sisetehingu puhul riigihanget ei korraldata, seega keelatud riigiabi risk jääb üles.

4.2.2. Vastuolu üldist majandushuvi pakkuva teenuse reeglitega (ELTL artikkel 106 lg 2)

Teoreetiliselt oleks sisetehingut võimalik lubada, kui oleks täidetud ELTL artikli 106 lg 2 sätestatud üldist majandushuvi esindava teenuse tingimused.

Üldist majandushuvi esindava teenuse määramise teoreetilisi võimalusi on selgitatud eelnõu seletuskirja lk-del 9-10 – (i) abi saav ettevõtja peab olema reaalselt vastutav avaliku teenindamise kohustuse eest ja kohustus peab olema täpselt määratletud; (ii) hüvitise määramise parameetrid peavad olema objektiivselt ja läbipaistvalt kindlaks määratud; (iii) hüvitis ei ületa netokulusid ja mõistlikku kasumit; (iv) teenuse osutamine peab toimuma väikseima kogukuluga – eelkõige hangitud riigihankemenetlusega või määratud efektiivse ettevõtja kulusid mitteületavalt.

Üldist majandushuvi esindava teenuse tingimused jäätmekäitluse, sh töötlemise sisetehingute lubamiseks ei ole täidetud, sest: (i) eelnõus ei ole määratletud avaliku teenindamise kohustust seonduvalt jäätmekäitlusega (töötlemisega). KOV-dele ei ole pandud jäätmete käitlusega või töötlemisega seonduvat üldist majandushuvi esindava teenuse osutamise kohustust. KOV-dele on pandud küll liigiti kogumise kohustus, kuid puudub ülesanne seonduvalt kogutud olmejäätmete edasise käitluse, töötlemise või ringmajandusse suunamisega; (ii) puuduvad objektiivsed ja läbipaistvad kriteeriumid, kuidas jäätmekäitluse sisetehingu eest makstav hüvitis määratakse (KOV-l on õigus eelnõu kohase JäätS § 66² lg 4 kohaselt teenustasu koguda oluliselt laiemal ringil kulude eest, jäätmekäitluse sisetehingu hüvitise osas puudub objektiivsus ja läbipaistvus); (iii) ei ole mingeid tagatisi, et jäätmekäitluse sisetehingu hüvitis ei ületaks netokulusid ja mõistlikku kasumit; (iv) jäätmekäitluse sisetehingut ei hangita riigihankemenetlusega – vastupidi sisetehingu mõte on välistada riigihankemenetlus, puuduvad ka mistahes muud asjaolud, mille alusel saaks tagada, et jäätmekäitluse (töötlemise) sisetehingu kulu oleks efektiivse ettevõtja kulusid mitteületavad.

Euroopa Kohtu praktikas ning Euroopa Komisjoni tõlgendussuuniste alusel on selge, et üldist majandushuvi esindavat teenust ei saa ELTL artikli 106 lg 2 alusel määrata ning see ei ole lubatav, kui sisetehingut soovitakse teha teenusele, mida turujõud pakuvad. Seda on kinnitanud nii EL kohtud kui ka Euroopa Komisjon oma tõlgendussuunistes. Nii nähtub Euroopa Üldkohtu praktikast, et kui turujõud on nõudluse juba rahuldanud, ei saa olla vajadust ELTL artikkel 106 lg 2 alusel üldist majandushuvi pakkuva teenuse kehtestamiseks (T-454/13 (SNCM), p 172; T-289/03 (BUPA), p 172, 267). Euroopa Komisjoni teatistes riigiabi eeskirjade kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvatele teenustele (ELT 2012, C 8) on selgitatud, et ei ole asjakohane hõlmata konkreetse üldist majandushuvi pakkuva teenuse osutamise ülesandega selliseid teenuseid, mida tavapärastes turutingimustes tegutsevad ettevõtjad juba pakuvad või mida nad saavad pakkuda rahuldavalt ja üldsuse huvidega kooskõlas olevatel tingimustel.⁹

Jäätmereformi eelnõust seletuskirja lk-lt 6 ning 18 nähtub, et Euroopa Komisjoni 2023. aastal koostatud varajase hoiatamise aruande kohaselt on oht, et Eesti ei saavuta 2025. aastaks seatud olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu eesmärgi. Eesmärgi täitmiseks nähakse eelnõuga ette olmejäätmete liigiti kogumise vastutuse panemine KOV-dele ning lubada KOV-del nõuda jäätmetekitajalt tasu.

Seega eelnõuga nähakse ette olmejäätmete liigiti kogumise tõhustamine, kuid puudub õigustus jäätmekäitluse (sh töötlemise) sisetehingute lubamiseks. Isegi kui KOV-dele panna avaliku

⁹ Euroopa Komisjoni teatis riigiabi eeskirjade kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvatele teenustele (ELT 2012, C 8), p 48. Kätesaadav: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX:52012XC0111\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX:52012XC0111(02))

teenindamise kohustus seonduvalt liigiti kogutud olmejäätmete ringlussevõttuga (mida käesolevas eelnõus ei ole), puudub mehhanism, mis tagaks munitsipaaljäätmekäitluse kulude (hüvitise) objektiivse ning läbipaistva kujunemise, et munitsipaaljäätmekäitluse hüvitis ei ületaks netokulusid ja mõistlikku kasumit ning et munitsipaaljäätmekäitlus oleks tagatud väikseima kogukuluga.

Juba sellest tulenevalt ning arvestades, et turujõud pakuvad olmejäätmete käitlusteenuseid, sh töötlemist ja ringmajanduse lahendusi, ei vasta jäätmekäitluse sisetehing üldist majandushuvi esindava teenuse tingimustele ning tuleks kehtestada jäätmekäitluse sisetehingu keeld.

4.3. Jäätmekäitluse sisetehingu mõjud konkurentsiolekorraks oleks laastavad. Kui KOV-d või nende koostööorganisatsioonid saaks teha ühe või mitme jäätmeliigi käitluse (töötlemise) osas sisetehingu (mis oleks samas vastuolus EL konkurentsiolekordidega), siis suretataks sellega välja olemasolev konkurents. Tekiks uued riskid seonduvalt KOVide mitmeosalise rolliga, kus KOV tegutseb sisetehingu tõttu samal ajal hankija, järelevalvaja ja konkurendina. Selline olukord lisab huvide konflikti ja korruptsiooniriske ning tulemuseks oleks ebaefektiivsed ning elanikele kulukad lahendused, mille puhul ei ole võimalik saavutada jäätmereformi ringmajanduse eesmäärke.

Kui jäätmekäitluse sisetehinguid ei keelataks ära ning toimuks jäätmekäitluse munitsipaliseerimine, siis oleksid sellel laiad negatiivsed mõjud majandustegevusele jäätmekäitluse valdkonnas laia ringi olmejäätmete osas (vt hõlmatud liikide osas p 4.1.1).

Kui KOV-d jätaks olmejäätmete käitlushanked korraldamata ning hakkaks vastavaid käitlusteenuseid ise elanikelt kogutud jäätmeveo teenustasu baasilt osutama, siis kõige pealt suretataks sellega välja erasektori poolt juba tehtud investeeringud jäätmekäitlusesse, sest KOV-d ei hangiks käitlust enam erasektorilt, vaid teeks vastava investeeringu ise sisetehinguna. Nagu viidatud punktis 4.1.2 on Eestis juba Ragn-Sells käitluspartnerite ringis üle 50 ettevõtja, kes ei saaks osaleda kohalike omavalitsuste olmejäätmete käitlushangetel ning peaksid oma tegevuse lõpetama.

Korraldatud jäätmevedu ei hõlma vaid kodumajapidamisi, vaid ka ettevõtteid (JäätS § 7 lg 2) ning kuna korraldatud jäätmeveo raames on jäätmete üleandmine ebanormaalselt soodne, siis annavad ettevõtted praktikas justkui kodumajapidamisjäätmetega sarnastena ära laia ringi erinevaid jäätmeid (sööklajäätmed biojäätmetena jne). Kui lubatakse jäätmekäitluse sisetehinguid, siis sattuksid löögi alla tänaseks juba rajatud biogaasijaamade sisendmahud. Omavalitsused peaks suunama energia hoopis sellele, et ettevõtted ei saaks kõrvale hiilida ettevõtluses tekkivate jäätmete liigiti kogumisest läbi nende jäätmete KOJV raames üleandmise.

Järgmise etapina tekiks nõiaring, millega teatud KOV sisetehinguna tehtud käitlusinvesteeringud hakkaksid välja suretama ka teiste KOV-de võimalusi käitluslahendusi omal äranägemisel korraldada, kuna käitlusinvesteeringu teinud kohalikud omavalitsused peaksid oma investeeringu piisava mahu kätte saamiseks hakkama lisaraha koguma ka teistest kohalikest omavalitsustest ning selleks oma elanike raha arvelt pakkuma munitsipaliseeritud käitlusteenust ka teistes kohalikes omavalitsustes. Ning see viiks täiendava ebaterve konkurentsini kohalike omavalitsuste vahel, mille omakorda peaksid kinni maksma elanikud.

Elanike kulud jäätmekäitlusele kasvaksid prognoosimatult, kuna puuduks mehhanism, mis tagaks elanikelt kogutava avaliku raha suunamise efektiivsetesse käitluslahendustesse. Kui KOV saaks jäätmekäitluse sisetehingu KOV elaniku poolt tasutava teenustasu arvelt, siis sellisel lahendusel puudub nõ turujõudude nähtamatu käe toime – konkurents on välistatud ja seetõttu ei saa püsima jääda turukonkurents juba tekkinud ning tekkida võivad optimaalsed käitluslahendused, need asenduksid ebaefektiivsete lahendustega, millel oleks turujõududel põhinevatest lahendustest oluliselt suuremad korruptsiooniriskid.

Viiteid kohalike omavalitsuste soovidele asuda nõ munitsipaaljäätme äri tegelema on võimalik ka KOV esindusorganisatsioonide esindajate sõnavõttudest välja lugeda. Nii on MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskus planeerimas Tapale ringmajanduskeskuse rajamist, mis käitleks tulevikus

veerandi Eestis tekkivatest olmejäätmetest, mille eeldatav kogumaksumus on 100 miljonit eurot ning milles edaspidi saaks tööd 100-150 inimest,¹⁰ kuid mille puhul on kaheldav, kas see annaks panust ringmajanduse eesmärkide saavutamisele, kuna Eesti Jäätmehoolduskeskus on plaanide tutvustamisel viidanud jäätmetest gaasi tootmisele ja põletamisele, mitte uuenduslikele ringmajanduse lahendustele¹¹. Kui kohalikud omavalitsused saaks kas ühe või mitme jäätmeliigi osas sellise suurusjärgu investeeringuid iseseisvalt sisetehinguna teha, siis ei saa olla kahtlust, et see läheks tema elanikele väga kalliks maksma. Olukorda ei parandaks ka suurem kohalike omavalitsuste koostöö ning ühiselt vastava investeeringu tegemine, sest kui investeeringukulu saab teha ilma konkursita, siis puudub igasugune kontroll selle üle, kas oleks olnud võimalik vastavad jäätmed ringlusse võtta väiksema kuluga.

Jäätmekäitluse sisetehingu lubamiseks ei ole vajadust ning see ei piira kohalike omavalitsuste võimalust osaleda ettevõtluses. Kohalikud omavalitsused saavad ka praegu turupõhiselt osaleda jäätmekäitluse, sh töötlemise teenuse osutajana – nt Tallinna Jäätmete Taaskasutuskeskus osaleb (ning tihti edukalt) erinevatel käitlushangetel. Oluline on ka tähele panna, et korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmete käitluses ei ole konkurentsiprobleeme, Konkurentsiamet on tuvastanud korraldatud jäätmeveo turu kontsentreerumise, veoturg on käitlusturust, sh töötlemisest eraldiseisev kaubaturg.

Käitluslahendusi saab ja peab hankima hangete kaudu - selline võimalus on ka põhilahendusena sisse kirjutatud JäätS § 70 lõikesse 1¹, mille kohaselt kohaliku omavalitsuse üksuse korraldusel kokku kogutud jäätmete taaskasutamiseks või kõrvaldamiseks (prügilasse ladestamine) sõlmib KOV üksus iseseisvalt või koostöös teiste kohaliku omavalitsuse üksustega hankelepingu riigihangete seaduse kohaselt.

Sisetehingute lubamisel oleks ohus taaskasutuse ja ringlussevõtu eesmärkide sisuline täitmine, kuna paljude riikide näitel suunab kohalik omavalitsus jäätmevood oma ettevõtetesse, mis ei võta jäätmeid ringlusse. Ka eelnõust ei nähtu praegu KOV-le kohustust kogutud jäätmeid suunata just ringlussevõtmisesse, JäätS § 70 lg 1 kohaselt on lubatav nii kogutud jäätmete taaskasutamine kui ka kõrvaldamine (prügilasse ladestamine). Kuna jäätmereformiga pannakse omavalitsusele kohustus vaid liigiti koguda, mitte aga tagada taaskasutust ja ringlussevõttu (KOV peab vaid korraldama), siis sisetehingu puhul puuduks igasugune kontroll ja võrdlus selle üle, milline oleks turul pakutav kõrgeima ringlusmääraga käitluslahendus vastavale jäätmeliigile. Näiteks KOV kogub liigiti, aga sisetehinguga saadab ringlusse vaid 40% kogutud jäätmetest vaatamata sellele, et turupõhine keskmine oleks saata ringlusse 60% vastavatest jäätmetest. Kuna jäätmeseadus ei pane olmes tekkivate jäätmete (sh ettevõtete jäätmete) ringlussevõtuks vastutust mitte kellelegi, siis ainus võimalik pingutus ringluse osakaalu tõstmiseks saab tulla vaid avatud konkurentsis, kus konkureerivatel ettevõtetel tekib motivatsioon suurema ringlusprotsendi osas omavahel võistelda ning samuti ringlusse suunatava materjali eest saadava tulu osa kasvatada.

Sisetehingud tõstaksid ka huvide konflikti ja korruptsiooniriske. Konkurentsiamet on selgitanud, et sisetehingute lubamise kaalumisel tuleks viia läbi põhjalik mõjuanalüüs ning hinnata, millised tagajärjed kaasnevad KOV-de mitmeosalise rolliga, kus KOV tegutseb sisetehingu tõttu samal ajal hankija, järelevalvaja ja konkurendina. Välja tuleks selgitada, kes saaks sisetehingu erandi kaotamisest kasu, kas sellised muudatused teeniksid avalikku huvi ja konkurentsi edendamist ning kas ja millisel viisil on sisetehingu puhul tagatud õiglane hinnakujundus.¹²

Asjaolu, et muudes sektorites on sisetehingute tegemine lubatav, ei tähenda, et jäätmesektoris tuleks käesoleval hetkel avada sisetehingute lubamine. Korraldatud jäätmeveo teenuse, mille osaks on olnud siiani ka jäätmekäitus ja -kõrvaldamine, osutamine on Eestis kujunenud turupõhiselt ning olukorras, kus turul on olemas pakkumine jäätmekäitluse korraldamiseks, oleks EL konkurentsireeglite kohaselt lubamatu vastav tegevus munitsipaliseerida.

¹⁰ Vt Virumaa Teataja 03.06.2025. a uudis: <https://virumaateataja.postimees.ee/8261437/raudteelinna-jaatmelinnaks-tapale-voib-kerkida-suur-olmeprugi-sortimise-ja-tootlemise-keskus>

¹¹ Samas.

¹² Konkurentsiameti KOJV analüüs, lk 34. Kättesaadav: <https://www.konkurentsiamet.ee/uudised/konkurentsiamet-jaatmeveoturu-konkurentsiolukord-vajab-parandamist>

Veel kord kokkuvõttes:

- Munitsipaliseerimine on vastuolus EL konkurentsireeglitega, munitsipaliseerides seal, kus konkurents toimib.
- Munitsipaliseerimine võib kaasa tuua jäätmekehtluse kulude ettearvamatult käitumise koostöös jäätmeveo teenustasuga.
- Munitsipaliseerimine võib pidurdada ringlussevõtu kasvu, sest konkurentsi puudumisel ja ringlussevõtu eesmärgi osas vastutuse puudumisel ei teki survet leida parimat võimalikku lahendust jäätmete käitlemiseks.