

Jäätmeseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

Sisukord	
1. Sissejuhatus.....	2
1.1. Sisukokkuvõte.....	2
1.2. Eelnõu ettevalmistaja.....	4
1.3. Märkused.....	4
2. Seaduse eesmärk.....	5
3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs.....	7
3.1 Jäätmeseaduse muudatused.....	7
3.2 Kaugkütteseaduse muutmine.....	69
3.3 Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse muutmine.....	69
3.4 Keskkonnatasude seaduse muudatused.....	70
3.5 Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muudatused.....	80
3.6 Pakendiseaduse muudatused.....	80
4. Eelnõu terminoloogia.....	101
5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele.....	102
6. Seaduse mõjud.....	102
7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud.....	102
8. Rakendusaktid.....	102
9. Seaduse jõustumine.....	102
10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon.....	103
Lisa 1. Mõjuanalüüs.....	104
Lisa 2. Rakendusaktide kavandid.....	104
Lisa 3. Jäätmete energiakasutuse tasu riigiabi analüüs.....	104
Lisa 4. Märkuste ja ettepanekutega arvestamise tabel.....	104

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõukohase seadusega on kavandatud muuta jäätmeseadust (JäätS), keskkonnaseadustiku üldosa seadust (KeÜS), kaugkütteseadust (KKütS), keskkonnatasude seadust (KeTS), kohaliku omavalitsuse korralduse seadust (KOKS) ja pakendiseadust (PakS).

Eelnõu eesmärk on keskkonnahoidliku majanduskasvu edendamine. Ringlussevõtutööstusele eeliste loomiseks vähendatakse jäätmete ladestamist ja põletamist, suurendatakse jäätmete liigiti kogumist ja parandatakse konkurentsitingimusi jäätmeveos. Alameesmärgiks on rolliselguse loomine valdkonnas. Selleks tõhustatakse taaskasutusorganisatsioonide tegevust ja vähendatakse kohaliku omavalitsuse piiranguid jäätmehoolduse korraldamisel. Muudatustega luuakse eeldused Euroopa Liidus kehtestatud taaskasutuse sihttasemete õigeaegseks saavutamiseks.

Jäätmeseaduse muudatustega tugevdatakse kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi ka *KOV* või *omavalitsusüksus*) osa jäätmehoolduse korraldamisel. Kõigile omavalitsusüksustele seatakse konkreetne tulemusnäitaja, milleks on olmejäätmete liigiti kogumise sihtarv. Muudetakse korraldatud jäätmeveo ja jäätmekäitluse teenuse tellimise korraldust. Eelnõukohase seadusega ühildatakse paber- ja kartongpakendijäätmete kogumine paberi- ja kartongijäätmete (vanapaberi) kogumisega. Kogutud jäätmete ning nende taaskasutamise ja kõrvaldamise tellimisele seatud tingimustega toetab omavalitsusüksus riigi tasemel olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvu saavutamist.

Täpsustatakse ja muudetakse selgemaks jäätmeveo teenustasu kujunemise põhimõtteid, et tagada läbipaistev ja stabiilne valdkonna rahastus. Selleks sätestatakse eelnõus võimalus, et omavalitsus kogub ise jäätmeveo teenustasu, mis sisaldab seaduses selgelt piiritletud ulatuses ja mahus jäätmehoolduskulude katteks makstavat osa. Võrreldes kehtiva üldise ja ka õiguskantsleri hinnangul liialt üldise sõnastusega muutub jäätmeveo teenustasu kogumine ja kasutamine läbipaistvaks ning saab olema rangelt seotud vaid jäätmehoolduse arendamise ja korraldamisega.

Juba täna kehtiv JäätS § 11 lg 2 sätestab, et jäätmehoolduse kulud kannab jäätmevaldaja. JäätS § 66 lg 5 seab tingimuseks, et jäätmeveo teenustasu peab olema piisav, et katta jäätmekäitluskoha rajamis-, kasutamise-, sulgemise- ja järelhoolduskulud ning jäätmete veo ja veo ettevalmistamisega seotud kulud. Mitmed omavalitsused on juba asunud jäätmehooldust osaliselt rahastama korraldatud jäätmeveo teenustasu kaudu. Üle 20 KOVi korraldab jäätmeveo teenustasu eest jäätmejaama opereerimist, mõned KOVid koguvad KOVile kuuluva käitluskoha kaudu nn kasutusõiguse tasu või katavad teenustasuga ka jäätmevaldajate kogumisvahendite kulu. Sellisel moel jäätmehoolduse rahastamine ei ole piisavalt läbipaistev. Eelnõu kohaselt võimaldab alternatiivse korraldatud jäätmeveo rakendamine ja KOV kaudu jäätmeveo teenustasu kogumine saavutada sarnaseid tulemusi korrektselt ja oluliselt läbipaistvamalt, võimaldades tasu kasutamist jälgida nii jäätmevaldajatele esitatud arvetelt kui ka KOV veebilehtedelt.

Eelnõukohase seadusega sätestatakse valdkonnapõhine järelevalvemenetlus ja antakse Keskkonnaametile pädevus teha haldusjärelevalvet kohaliku omavalitsuse üksusele jäätmeseaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktidega olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu saavutamise kohustuse täitmise õiguspärasuse üle. See aitab täita normidega seatud eesmärgi,

eelkõige saavutada jäätmete raamdirektiiviga¹ seatud olmejäätmete korduskasutuseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu sihtarve.

Arvestades, et omavalitsused on seatud kehtivate korraldatud jäätmeveo hankelepingutega, antakse omavalitsusüksustele uute sätete rakendamiseks ülemineku-aeg 2030. aasta lõpuni.

Eelnõukohase seadusega muudetakse senist jäätmearuandlust ning luuakse alused jäätmete liikumise ahela paremaks jälgitavuseks. Tavajäätmete üleandmisel ja vastuvõtmisel võetakse kasutusele saatekirjad (digitaalsed veodokumendid) sarnaselt ohtlike jäätmete saatekirjadega. Jäätmearuanne tuleb esitada üks kord kvartalis. Selle tulemusel vabanevad ettevõtted senisest kohustusest esitada riigile iga aasta 31. jaanuariks jäätmearuanne ning vajalikud koondaruanded luuakse infosüsteemis saatekirjade andmete ja jäätmekäitluskohtade kvartaalselt esitatavate jäätmearuannete alusel. Samuti liidetakse edasimüüjad jäätmeveo saatekirjade süsteemi.

Kaugkütteseadust täiendatakse õigusselguse huvides, et soojuse piirhinda ei arvata keskkonnatasude seadusega sätestatud jäätmete energiakasutuse saastetasu.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduses täiendatakse keskkonnaotsuste infosüsteemi eesmärke. Muudatus on vajalik selleks, et koondada tava- ja ohtlike jäätmete veo saatekirjad ühtsesse infosüsteemi, mis lihtsustab andmete säilitamist, kasutamist ja kättesaadavust ning annab parema ülevaate.

Keskkonnatasude seaduses tehakse muudatused, et motiveerida keskkonnatasude kaudu jäätmekäitlusega tegelevaid ettevõtteid, kuid ka läbi teenuste hinnatõusu jäätmevaldajaid, jäätmete ringlussevõtu eelistamist jäätmete põletamisele ja ladestamisele ning et üha rohkem arvestataks ringmajanduse põhimõtetega. Selleks kehtestatakse alates 1. jaanuarist 2026 uue saastetasuna jäätmete energiakasutuse tasu (segaolmejäätmetele 60 eurot/t ja ülejäänud tavajäätmetele, v.a puidujäätmed, 50 eurot/t). 2015. aastast muutumatuna püsinud tavajäätmete kõrvaldamise tasumäär tõstetakse seniselt 29,84 eurolt/t 90 euroni/t.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses täiendatakse volikogu ainupädevuse loetelu. Muudatuse eesmärk on anda volikogule õigus juhul, kui jäätmevedu on korraldatud JäätS § 66¹ lõike 1 alusel, kehtestada jäätmeveo teenustasu suuruse määramise ja selle tasumise kord. Samuti antakse volikogule õigus juhul, kui JäätS § 135 lg 2 alusel puudub KOVi korraldatud jäätmeveo korraldamise kohustus, kehtestada jäätmeveo teenustasu suuruse määramise ja selle tasumise kord.

Eelnõukohase seadusega tehakse olulisi muudatusi **pakendiseaduses**. Hiljemalt 2030. aasta lõpuks peab kohaliku omavalitsuse üksus olmes tekkivate tagatisrahata pakendijäätmete kogumise korraldama korraldatud jäätmeveoga. Tiheasustusel korraldatakse tagatisrahata pakendi jäätmete kogumine valdavalt tekkekohalt. Väljaspool tiheasustusala jääb KOVi otsustada, kas pakendijäätmed kogutakse tekkekohal või avalike konteinerite kaudu liigiti. Kokku kogutud pakendijäätmed viiakse kohaliku omavalitsuse üksuse ja taaskasutusorganisatsioonide (edaspidi ka *TKO*) vahel ühiselt kokkulepitud pakendijäätmete ladustuskohta. Jäätmevaldaja kannab tagatisrahata pakendi jäätmete tekkekohalt kogumise veokulust 0,50 eurot tühjenduskorra kohta iga kogumismahuti äraveo või tühjenduse eest.

Eelnõukohase seadusega sätestatakse, et olmes tekkivate tagatisrahata pakendijäätmete kokku kogumise korraldamine on tulevikus küll kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanne, kuid taaskasutusorganisatsioonid vastutavad nende pakendijäätmete kogumiskulude ning käitlemise

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/98/EÜ, 19. november 2008, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid (OJ L 312, 22.11.2008, p. 3–30).

ja taaskasutuse sihtarvude täitmise eest. Seni kuni kohaliku omavalitsuse üksuses ei ole rakendunud uut korda, millega oleks pakendijäätmed hõlmatud korraldatud jäätmeveoga, on taaskasutusorganisatsioonid kohustatud korraldama olmes tekkivate tagatisrahata pakendijäätmete kokku kogumist. Eelnõukohase seadusega täpsustatakse taaskasutusorganisatsioonidele esitatavaid nõuded. Plastpakendi omavahendi suurus väheneb aastaks 2030 vähemalt 6 mln euro võrra aastas. Tootjate kulud ühelt poolt vähenevad tänu 3 TKO paralleelveoringidele ja kogumisvahendite kulu vähenemisele, teisalt kasvavad seoses liigiti kogutava pakendimahu kasvu ja tekkekohalt kogumisega. Tootjale hüvitatavat veokulu vähendab vanapaberi positiivne rahavoog ning jäätmevaldaja vastutusele jääv 0,50 senti iga mahuti tühjenduskorra kohta.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Jäätmeseaduse ja pakendiseaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (edaspidi *eelnõu*) on ette valmistanud Kliimaministeeriumi (edaspidi *KLIM*) ringmajanduse osakonna olmejäätmete valdkonna juht Katrin Koppel (626 0700, katrin.koppel@kliimaministeerium.ee), ringmajanduse osakonna nõunikud Laurina Šinkejeva (teenistussuhe lõppenud), Dagny Kungus (626 0735, dagny.kungus@kliimaministeerium.ee), Kertu Sapelkov (6262862; kertu.sapelkov@kliimaministeerium.ee), ehitus- ja lammutusjäätmete valdkonna juht Görel Grauding (626 2897, gorel.grauding@kliimaministeerium.ee), projektijuht Alar Valdmann (626 2710, alar.valdmann@kliimaministeerium.ee), jäätmekorralduse ja digitaliseerimise valdkonna juht Kristel Kibin (628 5893; kristel.kibin@kliimaministeerium.ee), tootjavastutuse ja ohtlike jäätmete valdkonna juht Piret Otsason (626 2859, piret.otsason@kliimaministeerium.ee), ringmajanduse osakonna juhataja Peep Siim (626 9756, peep.siim@kliimaministeerium.ee) ning keskkonnakorralduse ja kiirguse osakonna nõunik Aivi Aolaid-Aas (626 0743, aivi.aolaid-aas@kliimaministeerium.ee).

Eelnõu õigusekspertiisi tegid Kliimaministeeriumi õigusosakonna nõunikud Käthlin Oeselg (626 0798, kathlin.oeselg@kliimaministeerium.ee), Annemari Vene (tel 626 2824, e-post annemari.vene@kliimaministeerium.ee) ja õigusosakonna jurist Kristina Parnaul-Ollik (626 2870, kristina.parnaul-ollik@kliimaministeerium.ee).

Keeletoimetuse tegi Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse keeletoimetaja Aili Sandre (aili.sandre@justdigi.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud ühegi teise menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2024–2027 aluspõhimõttega 03.03.17 „*Soosime maksupoliitikaga ringmajandust ja ressurside taaskasutust*“ ja VVTP ülesandega „*Jäätmereformi eelnõu*“.

Eelnõu on seotud Euroopa Liidu jäätmete raamdirektiivi² rakendamisega.

Eelnõukohase seadusega muudetakse seaduste järgmisi redaktsioone:

- 1) jäätmeseadus (RT I, 31.12.2024, 7);
- 2) kaugkütteseadus (RT I, 08.10.2024, 10);
- 3) keskkonnaseadustiku üldosa seadus (RT I, 04.12.2024, 9);
- 4) keskkonnatasude seadus (RT I, 11.06.2024, 9);
- 5) kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (RT I, 14.03.2025, 9);

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/98/EÜ, 19. november 2008, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid (OJ L 312, 22.11.2008, p. 3–30).

6) pakendiseadus (RT I, 31.12.2024, 16).

Eelnõukohase seadusega ei muudeta konstitutsioonilisi seadusi.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

Eelnõu on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normide, Eesti Vabariigi suhtes jõustunud välislepingute ning Euroopa Liidu õigusega.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõukohase seaduse peamine eesmärk on olmejäätmetes sisalduva teisese toorme suurem kasutuselevõtt. Eelnõukohase seadusega suurendatakse kohaliku omavalitsuse üksuste vastutust ja võimalusi jäätmehoolduse korraldamisel, tõhustatakse pakendite ja pakendijäätmete ringlussevõttu läbi nende ulatuslikuma kokku kogumise, kehtestatakse ringlussevõttu motiveerivad tasusüsteemid ning suurendatakse jäätmeandmete läbipaistvust ja ajakohasust.

Muudatused on vajalikud, et suunata olmejäätmed ringmajandusse. See eeldab struktuurseid muudatusi (nn *jäätmereformi*), mis tagaksid olmejäätmete piisava liigiti kogumise ja ringlussevõtu ning olmejäätmete ja pakendijäätmete ringlussevõtu sihtarvude saavutamise. Liigiti kogutud ja ringlusse võetavate jäätmete koguse järkjärguline suurenemine võimaldab Eestis arendada ringlussevõtutööstust, kuna kvaliteetsete jäätmevoogude tagamine ja stabiilne teke (ehk stabiilne liigiti kogumine) on investeeringute tegemisel ja ringlussevõtutööstuse arendamisel oluliseks eelduseks.

Ringlussevõtu eesmäärke väljendatakse Euroopa Liidu tasandil kokku lepitud ringlussevõtu sihtarvudena. Olmejäätmete (sh olmes tekkivate pakendijäätmete) korduskasutuseks ette valmistamise ja ringlussevõtu ning eraldi pakendijäätmetele seatud ringlussevõtu Euroopa Liidus kokku lepitud sihtarvud on esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Olmejäätmete sihtarv väljendab olmejäätmete osakaalu, mis nende kogumassist kalendriaasta jooksul tuleb korduskasutuseks ette valmistada ja ringlusse võtta, pakendijäätmete sihtarv väljendab pakendijäätmete osakaalu, mis kalendriaasta lõpuks tuleb ringlusse võtta.

	Kehtiv EL sihtarv	Sihtarv 2025	Sihtarv 2030	Sihtarv 2035³
Olmejäätmed	50%	55%	60%	65%
Kõik pakendijäätmed	55%	65%	70%	-
Plastpakend	22,5%	50%	55%	-
Puitpakend	15%	25%	30%	-
Mustmetallist pakend	50% ⁴	70%	80%	-
Alumiiniumist pakend		50%	60%	-
Klaaspakend	60%	70%	75%	-
Paber- ja kartongpakend	60%	75%	85%	-

³ Viimane pakendijäätmete ringlussevõtu sihtarv on kehtestatud aastaks 2030, seega aastal 2035 lähtutakse samast sihtarvust.

⁴ Kehtiv sihtmäär üleüldiselt metallpakendi jäätmete kohta (alates 2025. aastast mustmetallil ja alumiiniumil eraldi sihtarvud).

Euroopa Komisjoni 2023. aastal koostatud varajase hoiatamise aruande kohaselt on oht, et Eesti ei saavuta 2025. aastaks seatud olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu eesmärgi. Pakendijäätmete ringlussevõtu määr on Eestis küll 74%, kuid sihtarvude saavutamiseks on probleeme plastpakendijäätmete puhul, neist ainult 44% jõuab ringlusse (2022. a andmetel). Seega tuleb 2025. ja 2030. a plastpakendijäätmete sihtarvude saavutamiseks senist tegevust muuta. Selleks, et plastpakendijäätmeid oleks võimalik suuremas mahus ringlusse suunata, tuleb parandada selle eelduseks olevat liigiti kogumist, mis võimaldab ringlussevõtuks kätte saada puhtama ja kvaliteetsema materjali.

Suurimad muudatused tehakse jäätmeseaduses, pakendiseaduses ja keskkonnatasude seaduses.

Jäätmeseaduses (edaspidi JääTS) sätestatakse korraldatud jäätmeveoga hõlmatavate jäätmete veo ja käitlemise korraldamine KOVi poolt eraldi hangelepingutega, mis eeldatavasti tagab läbipaistvuse, selge vastutuse ja konkurentsi elavnemise. Omavalitsustele luuakse eelnõukohase seadusega võimalus kehtestada alternatiivne korraldatud jäätmevedu ning koguda ise otse jäätmeveo teenustasu, mis sisaldab saastaja-maksab põhimõttest lähtuvalt läbipaistvat jäätmehoolduskulude katteks makstavat tasu. Vastavaid kulusid on seni kaetud ka jäätmevedaja teenuse kaudu, kuid kehtiva süsteemi piiratuse tõttu läbipaistmatul kujul. Läbipaistev ja selgelt ette planeeritav kulude kate jäätmehooldusele on vajalik nii KOV jäätmehoolduse pikaajaliseks korraldamiseks ja arendamiseks kui ka jäätmete liigiti kogumise suurendamiseks ning seeläbi jäätmete ringlussevõtu suurendamiseks. Omavalitsustele seatakse olmejäätmete liigiti kogumise sihtarv, millega kohustatakse kõiki KOVe koguma teatud ulatuses olmejäätmeid liigiti. Muudatus on vajalik tänase madala liigiti kogumise taseme suurendamiseks ning võimaldab rohkem jäätmeid ringlusse võtta. Sätestatakse ka liigiti kogumise sihtarvu saavutamist toetava haldusjärelevalve alused ja ulatus ning vastutus seaduse rikkumise eest. Samuti on jäätmeseaduses sätestatud kohustus, et keskkonnakaitsele omavad isikud (v.a vahendajad, edasimüüjad ja suletud prügilate käitajad) peavad esitama kord kvartalis jäätmearuande.

Keskkonnatasude seaduses (edaspidi KeTS) tehakse muudatused lähtudes sellest, et keskkonnatasudega motiveerida eelistama jäätmete ringlussevõttu jäätmete põletamisele ja ladestamisele ning et üha rohkem arvestataks ringmajanduse põhimõtetega. Selle saavutamiseks kehtestatakse tavajäätmetele, välja arvatud puidujäätmetele, jäätmete põletamise tasu ja tõstetakse ca kolm korda tavajäätmete kõrvaldamise saastetasumäära.

Pakendiseaduses (edaspidi PakS) sätestatakse olmes tekkivate tagatisrahata pakendi jäätmete kokku kogumine korraldatud jäätmeveo raames ja teatud juhtudel väljaspool korraldatud jäätmevedu, mis suurendab pakendijäätmete liigiti kogumist. Muudetakse taaskasutusorganisatsioonide kohustusi pakendijäätmete tekke vältimisel, kogumisel ja taaskasutamisel eesmärgiga vähendada pakendijäätmete teket ning suurendada tekkinud jäätmete ringlusse jõudmist. Läbipaistvuse parandamiseks täpsustatakse taaskasutusorganisatsioonidele seatavaid nõudeid. Ausa konkurentsi tagamiseks sätestatakse, et taaskasutusorganisatsiooni liige, osanik või aktsionär ei või olla isik, kelle põhitegevusalaks on jäätmekäitlus jäätmeseaduse tähenduses, või kes kuulub sellise isikuga ühte kontserni.

Enne seaduseelnõu ja seletuskirja koostamist koostati **väljatöötamiskavatsus** (VTK)⁵, mis esitati avalikule konsultatsioonile märtsis 2024. VTK kooskõlastas või kooskõlastas märkustega Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Justiitsministeerium, Kaitseministeerium, Siseministeerium, Regionaal- ja

⁵ Kättesaadav arvutivõrgust: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/fae24971-6c86-49ac-8048-942cd4d1b1b4>.

Põllumajandusministeerium, Rahandusministeerium ning Eesti Linnade ja Valdade Liit. Kultuuriministeerium, Sotsiaalministeerium ning Välisministeerium vastust ei esitanud.

Lisaks esitasid VTK kohta arvamuse MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskus, Eesti Keemiatööstuse Liit, Eesti Maksu- ja Tolliamet, Enefit Green AS, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, Eesti Proviisorapteekide Liit, Eesti Ravimihulgimüüjate Liit, Eesti Ringmajandusettevõtete Liit, Eesti Töandjate Keskliit, MTÜ Eesti Taaskasutusorganisatsioon, OÜ Tootjavastutusorganisatsioon, Eesti Pakendringlus OÜ, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Kaupmeeste Liit, Kiili Vallavalitsus, Saaremaa Vallavalitsus, Saue Vallavalitsus, Tallinna Strateegiakeskus, Raplamaa Omavalitsuste Liit, korduskasutuspakendite valdkonna ettevõtted ja eksperdid (ühispöördumine), Eesti Omanike Keskliit, Paikre OÜ, Ragn-Sells AS, Tallinna Jäätmete Taaskasutuskeskus AS, Tetra Pak, Eesti Toiduainetööstuse Liit, Vaitorg OÜ, Viru Keemia Grupp AS.

VTK avalikustamise järel saadud kirjaliku ja suulise tagasiside põhjal muudeti osaliselt eelnõu kontseptsiooni. Eelnõust on välja jäetud pakendiaktsiisi seaduse muudatused, mille eesmärk oli kehtestada aktsiis turule lastavatele pakenditele. Riske hinnates ja osade ettevõtjate avalikke sõnavõtte jälgides ei saanud siiski välistada olukorda, kus toidutootjad tõstavad hinda rohkem kui aktsiisimuudatus ette näeks. See võib praeguse elukalliduse kasvu taustal omakorda haavata väiksema sissetulekuga leibkondasid.

Lisaks on loobutud jäätmereformi raames Iru jäätmepõletustehase liitmisest Euroopa Liidu heitmekaubandussüsteemiga. Eelnõu koostamisel jõuti järeldusele, et põletustasu kehtestamine on esialgu piisavalt suure mõjuga muudatus jäätmete ringlussevõtu edendamiseks.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb seitsmest paragrahvist, millest esimesega muudetakse ja täiendatakse jäätmeseadust, teisega kaugkütteseadust, kolmandaga keskkonnaseadustiku üldosa seadust, neljandaga keskkonnatasude seadust, viiendaga kohalike omavalitsuste korralduse seadust, kuueandaga pakendiseadust ning seitsmenda paragrahviga reguleeritakse seaduse jõustumise aega.

3.1 Jäätmeseaduse muudatused

Eelnõu §-ga 1 muudetakse jäätmeseadust.

JäätSi § 1 lõike 1 punkt 3

Muudatusega täpsustatakse JäätSi reguleerimisala, lisades JäätSi nõuete täitmise haldusjärelvalve alused.

JäätSi § 1 lõige 5

Lõiget 5 muudetakse ning lisatakse, et riigihanke seaduses sätestatud kohaldatakse edaspidi ka korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmete taaskasutamise ja kõrvaldamise tellimisele. Sättest jäetakse välja piirang riigihangete seaduse § 12 rakendamise kohta korraldatud jäätmeveo tellimisel, kuna see esitatakse sama paragrahvi lõikes 5¹. Ka muude kohaliku omavalitsuse korraldusel kokku kogutud jäätmete käitleja leidmiseks tuleb rakendada riigihangete seaduses sätestatud. Omavalitsusüksuse korraldusel kokku kogutud jäätmete hulka kuuluvad kõik KOV algatusel kokku kogutud jäätmed, sh jäätmejaamas, avalikes kogumispunktides (jäätmepunktides, keskkonnapunktides), kogumisringide käigus jm viisil kogutud jäätmed.

Muudatusega viiakse jäätmehoolduse korraldamine kooskõlla jäätmedirektiivi artiklist 4 tulenevate kohustustega. Artikli 4 lõike 2 kohaselt peavad liikmesriigid jäätmedirektiivis ette nähtud jäätmehierarhia kohaldamisel võtma asjakohaseid meetmeid, et soodustada lahendusi, mis annavad parima üldise keskkonnatulemuse. Ka jäätmedirektiivi artikkel 13 näeb ette, et liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed, et tagada jäätmete käitlemine viisil, mis ei sea ohtu inimeste tervist ega kahjusta keskkonda. Jäätmedirektiivi 6. põhjenduspunkti kohaselt peab igasuguse jäätmepoliitika eesmärk olema vähendada miinimumini jäätmetekke ja -käitluse kahjulik mõju inimeste tervisele ja keskkonnale.

Artikli 16 lõike 1 järgi on liikmesriik kohustatud looma kas ise või vajaduse korral koostöös teiste riikidega ühtse ja sobiva võrgustiku, mis koosneb jäätmekõrvaldusrajatistest ja rajatistest eramajapidamistest kogutud segaolmejäätmete, asjakohasel juhul ka teistelt jäätmetekitajatelt kogutud sama liiki jäätmete taaskasutamiseks, võttes sealjuures arvesse parimat võimalikku tehnikat. Artikli eesmärk on esmalt tagada ühenduse kui terviku sõltumatus jäätmete kõrvaldamise valdkonnas ning teiseks võimaldada liikmesriikidel iseseisvalt seda eesmärki saavutada. Selleks peavad liikmesriigid arvestama geograafilisi tingimusi või vajadust spetsiaalsete rajatiste järele teatud jäätmeliikide jaoks.⁶

Selliselt määratletud eesmärki arvestades ei saa liikmesriik direktiivi nõuetekohaseks ülevõtmiseks ja kohaldamiseks piirduda kindla jäätmekäitluskoha valimisega ega ole ka kohustatud otsima ja rakendama kõige sobivamat käitlusviisi, et vähendada nii palju kui võimalik jäätmete negatiivset mõju keskkonnale ja seega inimeste tervisele. Selle tagajärjel jäetaks turult välja kvalifitseeritud ettevõtjad, kes sooviksid turule siseneda. See omakorda võib tekitada olukorra, et ohtu satub riigile jäätmete käitlemiseks sobiva ja kestva infrastruktuuri loomine, mis võib piirata liikmesriigi võimalust käidelda jäätmeid iseseisvalt.

Konkreetses käitluskoha kindlaksmääramine piirab ka konkurentsivabadust. Sellele probleemile on korduvalt tähelepanu juhtinud Konkurentsiamet, kes on soovitanud muuta jäätmeseadust ning avada kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatud jäätmehooldus vabale konkurentsile. Tegemist on kaaluka ja tihti isegi äärmusliku sekkumisega põhiseadusega kaitstud ettevõtlusvabadusse, sest selle tulemusena võidakse teiste ettevõtjate majandustegevus sel alal ühemõtteliselt lõpetada. Sealjuures ei ole pelk soov kaitsta ühte ettevõtjat konkurentsi eest eraldi võttes suure tõenäosusega aktsepteeritavaks põhjenduseks ja seda eriti olukorras, kus on olemas sama teenust odavamalt ja efektiivsemalt pakkuvad ettevõtjad.⁷ Õiguskantsleri märgukirjas Narva linnas kehtestatud jäätmehoolduseeskirja punktile, mis seab kohustuse viia segaolmejäätmed järelsortimiseks ühte konkreetsetesse jäätmesortimistehasesse, leiti, et see piirab ulatuslikult ettevõtja ettevõtlusvabadust, sest ettevõtjal ei ole võimalik valida parima hinnaga ja/või parima kvaliteediga teenuse pakkujat.⁸

Ettevõtlusvabadus kaitseb ettevõtja võimalust toimida turu tingimustes riigi põhjendamatu sekkumiseta. Seejuures on ettevõtlusvabadusest tuletatav õigus riigi sekkumisele, mh konkurentsi piiramisele, vaid juhtudel, kui mingit liiki ettevõtlusega tegelemine üksnes turu toimimise tingimustel oleks võimatu.⁹ Jäätmekäitlusteenus ei ole selline teenus, mida saab pakkuda konkurentsita või vähese konkurentsiga.

PSi §-s 65 on sätestatud Riigikogu pädevus otsustada erinevaid riigielu küsimusi, milleks on ka põhiõiguste riive aluseks oleva volitusnormi kehtestamine PSi § 3 lõikest 1 tulenevast

⁶ Eko C-297/08, p 61.

⁷https://www.konkurentsiamet.ee/sites/default/files/juhtumid/2011/konkurentsiameti_31_05_11_soovitus_voru_linnavalitsusele.pdf.

⁸ Õiguskantsleri märgukiri 3.2009.

⁹ RK 3-4-1-2-13, p 112.

seaduslikkuse põhimõttest lähtudes. Ettevõtlus- ja lepinguvabaduse kasutamisele riiklike piirangute kehtestamine või kehtetuks tunnistamine on seadusandja pädevuses. Nimetatud pädevus ei kuulu KOVile ega ole seetõttu kohaliku elu küsimus. Seega ei ole hanke kohustus vastuolus omavalitsusüksuse enesekorraldusõigusega, sest KOVi põhiseadusliku tagatise riive ei ole võimalik.¹⁰ Selle järgi ei riiva KOVi enesekorraldusõigust see, kui seadusandja võtab KOVilt õiguse piirata põhiõiguste kandjate põhiõigusi või -vabadusi, sh ettevõtlus- ja lepinguvabadust.

Riigiabi analüüs

Kui turg on konkurentsile avatud, siis võib riiklik rahastamine mõjutada konkurentsi ja seetõttu kohaldatakse tõenäoliselt riigiabi eeskirju, mistõttu on sisetehingute raames oluline järgida EL siseturuga kokkusobivust, et mitte kahjustada konkurentsi¹¹. Riigiabiks loetakse riigi, linna või valla poolt või nende vahenditest ükskõik missugusel kujul antav soodustus, mis moonutab või võib moonutada konkurentsi, soodustades mõnda ettevõtjat või mingite kaupade tootmist või müüki.¹²

Kui sisetehing toimub turutingimustele vastava tasu eest, siis on võimalik aga eelise – ja selliselt ka riigiabi – olemasolu tervikuna välistada. Selleks, et välistada eelise olemasolu, peab olema kindel, et teenuse osutamise eest makstav tasu on turutingimusi silmas pidades mõistlik. Antud juhul saab kasutada erainvestori testi määramaks, kas sarnastel asjaoludel oleks tavalistes turumajanduslikes tingimustes tegutsev sarnase suurusega erainvestor olnud valmis tegema kõnealust investeeringut.¹³

Riigiabi andmise küsimus tekib olukorras, kus riigi või KOVi vahenditest antakse otseselt või kaudselt valikuline eelis äriühingule, kes tegeleb majandustegevusega ning riigiabi olemasolu seisneb eelkõige selles, et pakkujalt ostetakse teenust turuhinnast kõrgema hinnaga ehk ettevõtja saab kasu, mida ettevõtja ei oleks saanud tavalistes turutingimustes (nt tehing turutingimustest soodsamalt). Seega saab äriühingu puhul meedet kvalifitseerida riigiabiks siis, kui ettevõtte rahaline koormus, mida tal tavapärastel turutingimustel kanda tuleb, on vähenenud.

Juhul, kui sisetehingu alusel ostetakse teenust hinnaga, mis on turuhinnast kõrgem, on see käsitletav riigiabina, sest riigi eelarvel lasub suurem koormus kui siis, kui teenuse eest turuhinda makstaks.

Kui teenuse pakkujat ei ole valitud avaliku pakkumismenetluse teel (nt läbi riigihanke), siis saab tehingu vastavust tavapärastele turutingimusele kindlaks teha ka alljärgnevalt:

- võrdlusuuringu kaudu võrreldavate olukordadega¹⁴ või
- üldtunnustatud standardhinnangu alusel meetodikaga¹⁵.

Lisaks eelpool nimetatud analüüside läbiviimisele on KOVil võimalik teenus määrata üldhuviteenuse osutamiseks (Services of general economic interest ehk SGEI). Nimelt leidis Euroopa Kohus 2003. a oma Altmarki otsuses, et teatud tingimustel (nn Altmarki kriteeriumi) ei kujuta hüvitised avaliku teenuse osutamise eest endast riigiabi, st ei kuulu asutamislepingu

¹⁰ RK 3-4-1-34-14 p 48.

¹¹ Riigiabi mõiste on avatud EL toimimise lepingu artikli 107 lõikes 1 ja Euroopa Komisjon selgitanud riigiabi mõistet komisjoni teatises riigiabi mõiste kohta (2016/C 262/01).

¹² ELi toimimise lepingu artikkel 107 lõige 1.

¹³ Riigiabi mõiste teatise punktid 74-75.

¹⁴ Riigiabi mõiste teatise punktid 86–88.

¹⁵ Riigiabi mõiste teatise punktid 86–88.

artikli 107 lõike 1 kohaldamisalasse. Kui teenust osutatakse üldise majandushuvi teenusena, siis on eelise esinemine välistatud ka siis, kui järgitakse nõ Altmarki kriteeriume:

- abi saav ettevõtja peab olema realselt vastutav avaliku teenindamise kohustuse täitmise eest ja see kohustus peab olema täpselt määratletud;
- parameetrid, mille alusel arvutatakse ettevõttele antav hüvitis, peavad olema objektiivselt ja läbipaistvalt kindlaks määratud;
- hüvitis ei ületa netokulusid ja mõistlikku kasumit;
- teenuse osutamine toimub väikseima kogukuluga – teenus on hangitud riigihankemenetlusega, mis tagab väikseima kulu või kompensatsioon on määratud selliselt nagu iga efektiivne ettevõtja nõuaks ja seda ei ületata.¹⁶

Tingimuste vabalt saab üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutavale ettevõtjale riigiabi anda 3 aasta jooksul 750 000 eurot. Kui kogumaksumus on suurem, tuleb lähtuda Euroopa Komisjoni 20.12.2011 otsusest, mille alusel saab üldhuviteenuste osutamiseks anda riigiabi 15 miljonit eurot aastas ning leping peab sisaldama järgmisi andmeid:

- avalike teenuste osutamise kohustuse täpne laad ja kestus;
- asjaomane ettevõtja ja vajaduse korral territoorium;
- ülesande andva ametiasutuse poolt ettevõtjale antavate ainu või erioiguste laad;
- hüvitusmehhanism ning hüvitise arvutamise, kontrollimise ja läbivaatamise parameetrid;
- ülemääraste hüvitiste maksimise vältimise ja tagasinõudmise kord ning
- viide Euroopa Komisjoni otsusele.

JäätSi § 1 lisatakse lõige 5¹

JäätSi § 1 lõikes 5¹ taasesitatakse kehtiva JäätS § 1 lõige 5 osas, mis puudutab korraldatud jäätmeveo tellimisele RHS § 12 kohaldamise keelamist. Konkurentsiamet on hinnanud¹⁷, et „sisetehingu lubamine jäätmeveol tooks tõenäoliselt kaasa konkurentsiolukorra edasise halvenemise ja tarbija huvide kahjustamise“. Arvestades pea olematut konkurentsi korraldatud jäätmeveo teenuse turul on sisetehingu keelu säilitamine otstarbekas.

KOV-i äriühing või asutus võib samuti osaleda riigihankel, kui tal on võimeline osutama seda teenust. Korraldatud jäätmeveo teenust osutab riigihangete tulemusel 2025.a üks KOV-ile kuuluv ettevõtte (Tallinna Jäätmete Taaskasutuskeskus AS, mis kuulub Tallinna linnale) ja üks KOV-ide koostööorganisatsioon (MTÜ Lääne-Viru Jäätmekeskus).

JäätSi § 1 lõike 7 muudatus on seotud valdkonna eest vastutava ministeeriumi valitsemisala asutuse haldusjärelevalvega. Lõige sätestab, et haldusjärelevalvele kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuse üle kohaldatakse Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) sätteid, arvestades JäätSi erisusi. Tegemist on üldsätetega. Valdkondlikus eriseaduses nähakse ette võimalus teha Keskkonnaametil haldusjärelevalvet kohaliku omavalitsuse üksusele seatud olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu täitmise kohustuse üle. Eriseaduses sätestatakse järelevalve kord ning seda on VVS-iga võrreldes laiendatud täiendavate järelevalvaja õigustega ning täpsustatud on järelevalve eesmärki. Tegemist on erinormiga VVS-is sätestatud üldnormist.

JäätSi § 11 lõige 2

Paragrahv 11 sätestab „saastaja maksab“ põhimõtte. Muudatusega jäetakse välja välistus, mille järgi ei ole jäätmekäitluse järelevalve kulud jäätmevaldaja kanda. Muudatus on kooskõlas jäätmete raamdirektiivi artikli 14 punktiga 1. Jäätmekäitlus on JäätSi § 13 kohaselt nii jäätmete

¹⁶ Euroopa Kohtu 24. juuli 2003. aasta otsus kohtuasjas Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415, punktid 87–95.

¹⁷ Konkurentsiamet, 2024. „Korraldatud jäätmeveo analüüs ja soovitus 2024“. Kättesaadav: <https://www.konkurentsiamet.ee/media/1108/download>.

kogumine, vedamine, taaskasutamine, sh sortimine, kui ka kõrvaldamine, sh vahendamine või edasimüümine. Järelevalvekulud on näiteks järelevalvespetsialisti palkamisega, valvekaamerate paigaldamisega, jäätmete liigiti kogumise kontrollimisega ja prügistajate tuvastamisega seotud kulu. Muudatuse järgi on omavalitsusel võimalik edaspidi jäätmehoolduskulude hulka arvestada ka järelevalvekulu ning koguda selle katteks jäätmeveo teenustasu.

JäätSi § 12 täiendatakse lõikega 4

Paragrahvi 12 lõikega 4 nähakse ette, et jäätmehoolduse arendamiseks loodud riiklikest toetusprogrammidest (Keskkonnaministri 31.01.2020 määrus nr 10 „Keskkonnaprogrammist toetuse andmise kord ja tingimused“) toetuse andmisel võib seada omavalitsusüksusele tingimuseks olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu täitmise. Sel moel on võimalik motiveerida omavalitsusi sihtarvu saavutamiseks vajalikke muudatusi tegema. Seejuures ei ole kavas kuni üleminekuperioodi lõpuni (2030. a lõpp) sihtarvu saavutamist toetuse saamisel eeltingimuseks seada. See puudutab ka ELi ühtekuuluvusfondi toetusperioodil 2021–2027 jäätmete liigiti kogumise infrastruktuuri toetusmeetmest toetuse andmist. Kui toetusvoorus seatakse toetuse saamise eeltingimuseks sihtarvu saavutamine, siis võetakse aluseks Keskkonnaagentuuri koostatud ja hiljemalt 1. aprillil Keskkonnaportaalis avaldatud aruanne.

JäätSi § 24 lõige 4¹

Jäätmeseaduse § 24 lisatakse lõige 4¹. Lõikes 4¹ esitatakse uuesti kehtiv jäätmeseaduse § 117 lõige 3. Toote valmistajal või maaletoojal on juba olemas usaldusväärne teave, kuna tootel peaks olema teave ohtlike ainete kohta, aga kui teave puudub, peab olema võimalik seda saada. Toote valmistaja või maaletooja peab olema valmis jagama teavet oma turule lastud tootes sisalduvate ainete ja jäätmetes sisalduvate ainete ning jäätmekäitluse kohta. Teavet tuleb anda, et vältida potentsiaalset keskkonna- või terviseohtu. Asjakohane teave tagab, et jäätmeid ei kõrvaldata sobimatul viisil, mis võib seada ohtu keskkonna ja inimese tervise.

JäätSi § 26¹ lõiked 1⁵ ja 1⁶

Paragrahvi 26¹ lisatakse lõiked 1⁵ ja 1⁶. Lõikes 1⁵ esitatakse uuesti kehtiv § 117 lõige 2¹ ja lõikes 1⁶ § 117 lõige 2².

Lõike 1⁵ kohaselt on muu isik kui tootja, kes võtab jäätmevaldajalt vastu probleemtootest tekkinud jäätmeid ning taaskasutab või kõrvaldab neid, kohustatud esitama probleemtooteregistrile andmed probleemtootest tekkinud jäätmete käitlemise kohta §-s 25¹ sätestatud kohustuste ja § 26 lõike 3 alusel kehtestatud nõuete kohaselt. Jäätmekäitlejal, kes ei ole tootja ning kes taaskasutab või kõrvaldab jäätmeid, tuleb esitada aruanne probleemtooteregistrisse.

Lõige 1⁶ sätestab, et probleemtoodete tootja aruande esitamise kohustus loetakse täidetuks ka juhul, kui lõikes 1⁵ nõutud andmed esitatakse probleemtoote tootja nimel.

JäätSi § 26⁹ lõige 1

Paragrahvi 26⁹ lõikes 1 parandatakse viited. Kuna jäätmeseaduse § 117 lõige 2¹ esitatakse § 26¹ lõikesse 1⁵, tuleb § 26⁹ lõige 1 viia kooskõlla muudatusega.

JäätSi § 31

Paragrahvi 31 lõiget 1¹ täiendatakse nii, et KOVi üksuse korraldatud jäätmete liigiti kogumise eesmärk on lisaks olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu sihtarvude täitmisele ka olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu täitmine igal aastal.

Paragrahvi 31 täiendatakse lõikega 3¹, mille kohaselt tuleb koguda paberi- ja kartongijäätmed (vanapaber) koos paber- ja kartongpakendijäätmetega samasse kogumisvahendisse (kott, süvamahuti, konteiner vm). Materjali kaupa kogumine toimub kõigi kogumisviiside puhul, st nii tekkekohalt kogumisel, kogumispunktides, jäätmejaamades või muul viisil kogudes. Paberit ja kartongi ei koguta koos plast- ja metallpakendi ja joogikartongiga samasse mahutisse, kuna siis ei ole enam tegemist materjali põhjal kogumisega ning kogutava paberi ja kartongi väärtus materjalina võib määrdumise tõttu langeda. Kui omavalitsuses kogutakse tekkekohalt vaid plast- ja metallpakendit koos joogikartongiga, tuleb luua võimalus ka paberi ja kartongi üleandmiseks.

Muudatuse eesmärk on suurendada olmejäätmete liigiti kogumist ja ringlussevõttu, vähendades segadust paberi- ja kartongijäätmete kogumisel, mida on põhjustanud senine paberi- ja kartongijäätmete eraldamise nõue selle järgi, kas tegemist on pakendiga või mitte. Praktikas visatakse vanapaber sageli paber- ja kartongpakendi konteinerisse ning vastupidi, kusjuures mõlema konteineri soovituslik värv on sinine. Paberi- ja kartongijäätmed kogutakse eelnõu kohaselt edaspidi eelkõige korraldatud jäätmeveoga ning need jäätmed antakse pärast kokku kogumist üle taaskasutusorganisatsioonidele, kes korraldavad kooskogutud paber- ja kartongpakendi ning vanapaberi edasise käitluse neid jäätmeliike üksteisest eraldamata.

Paragrahvi 31 lõige 5 tunnistatakse kehtetuks, kuna see lisatakse pakendiseadusesse (eelnõukohane § 15).

Paragrahvi 31 lõike 6 täienduse kohaselt võib KOV näha ette erandi pakendiseaduse §-s 15 sätestatud pakendijäätmete liigiti kogumisest juhul, kui ta on selle vajalikkust ja põhjendatust analüüsinud jäätmekavas ja sätestanud jäätmehoolduseeskirjas ning on täidetud vähemalt üks § 31 lõikes 6 loetletud eeltingimustest.

KOV võib põhjendatud juhul teha erandi näiteks pakendijäätmete tekkekohal kogumisest teatud jäätmetekkekohatüüpide puhul. Juhul, kui KOV peab põhjendatuks ja rakendab erandi, millega kaasneb pakendijäätmete ulatuslikum kogumine, kui on sätestatud PakS § 15 lg 4-8, on TKOd kohustatud ka vastavad kulud hüvitama. Erandite tegemise põhjendatust hindab vajadusel Keskkonnaamet haldusjärelevalve käigus.

Lõikes 7 täpsustatakse, et omavalituse korraldatud olmejäätmete liigiti kogumine peab arvestama piirkonna iseärasusi. See tähendab, et omavalitsus peab jäätmete liigiti kogumise lahenduse valimisel lähtuma lisaks liigiti kogumise sihtarvu saavutamise ja kulude optimeerimise eesmärgile ka kohalikest oludest. Jäätmete kogumiseks tuleb valida selline lahendus, mis arvestab veopiirkonna eeldatavaid jäätmekoguseid, teedevõrku, hoonestust, asustustihedust ja muid tingimusi. Omavalitsus peab läbi mõtlema, milliseid jäätmeveokeid (lisaks veoki täismassile ka mitme jäätmeliigi kogumist võimaldav kambrite arv), kogumismahuteid (jagatud sisuga mahutid, süvamahutid, jäätmekotid, kastid vm), veosagedusi ja kogumisinge on otstarbeks piirkonnas rakendada. Näiteks võib mõnes väga tiheda hoonestuse ja kitsaste tänavatega piirkonnas olla keeruline korraldada jäätmete liigiti kogumist erinevate konteineritega, kuna nende jaoks ei ole võimalik leida tänaval piisavalt ruumi. Sel juhul võiks kaaluda näiteks jäätmete üleandmist kottidega. Samas väga hõreda asustusega piirkonnas ei pruugi mitme jäätmeliigi eraldi veoringidega tekkekohalt äravedu olla kulutõhus ega keskkonnahoidlik. Sellistes piirkondades peaks kaaluma ühismahutite paigaldamise võimalust, kogumisingide korraldamist või jagatud sisuga konteinerite ja mitmekambriliste jäätmeveokite kasutuselevõttu. Kohalike tingimustega arvestamine muudab teenuse jäätmevaldajatele mugavamaks. Omavalitsustele on sobivate tingimuste valimisel abiks Keskkonnaagentuuri arendatav jäätmete liigiti kogumise taristu mudel.

Paragrahvi 31 lisatakse **lõige 8**, mille kohaselt jäätmete liigiti kogumise korraldus peab olema elanikele mugav ning selle teenuse hind ja muud omadused peaks inimesi motiveerima jäätmeid liigiti koguma ning olema kulutõhus. Mugavaks saab lugeda kogumislahendusi, mille puhul inimene ei pea liigiti kogutud jäätmete üleandmiseks tegema ülemääraseid pingutusi. Mugavaks saab lugeda näiteks jäätmete tekkekohal kogumist või kui see pole võimalik, siis jäätmete üleandmist kogumispunktis, mis jääb majapidamisest jalutuskaugusele või sõidukiga liikudes tavapärasele liikumistrajektorile või kaupluse juurde. Motiveerivaks saab lugeda sellist liigiti kogumist, mille puhul liigiti kogumine tasub ära ehk liigiti kogutud jäätmete üleandmine on soodsam kui liigiti kogumata jäetud jäätmete üleandmine. Motiveeriv on ka selline kogumislahendus, kus jäätmete liigiti kogumine ja nende üleandmine on lihtsam kui liigiti kogumata jäätmete üleandmine (nt liigiti kogutud jäätmeid saab üle anda sagedamini). Jäätmete liigiti kogumine on kulutõhus, kui liigiti kogumisega hoitakse kulusid kokku. Näiteks võib KOV jäätmete üleandmise hinnakirja kehtestada selliselt, et liigiti kogutud jäätmete üleandmiseks tehtav kulu on vähemalt kolm korda väiksem kui segaolmejäätmete ja valesti liigitatud jäätmete üleandmiseks tehtav kulu. Lõikes 8 sätestatud põhimõtet tuleb järgida nii korraldatud jäätmeveo korraldamisel, jäätmejaama teenuse puhul kui ka teiste kogumislahenduste puhul.

Tartu Ülikooli ja Earth Care OÜ 2020.a uuringu¹⁸ kohaselt mõjutab lõpptarbija käitumist kaotus (nt lisakulu või rakendatav tasu) rohkem kui võit (nt lisaboonus või soodustus). Seetõttu on tarbijad tundlikumad nende valikutele kehtestatud tasudele kui soodustuste saamisele ning seetõttu on suurema tasu rakendamine suurema tõhususega meede, kui on hinnasoodustuse pakkumine liigiti kogutud jäätmete üleandmisel.

JäätSi § 42

Paragrahvi 42 lõiget 1 muudetakse. Lõikes sätestatakse, et jäätmekava antakse kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu kehtestatud õigusaktiga. Edaspidi ei ole vajalik, et jäätmekava oleks kohaliku omavalitsuse üksuse arengukavaga koos kehtestatud. Muudatus on tingitud praktikas ilmnenud vajadusest. Muudatuse eesmärk on suurendada paindlikkust, vähendada administratiivset koormust ja tugevdada jäätmekorralduse valdkondlikku käsitlust. Jäätmekava on oma olemuselt valdkondlik dokument, mis keskendub jäätmehoolduse korraldamisele, mitte KOV üldistele strateegilistele eesmärkidele. Jäätmekava eraldi koostamine võimaldab selle muutmisel kiiremat ja paindlikumat menetlust. Arengukava muutmine on keeruline ja ajamahuks protsess. Seega kui jäätmekava ei ole enam arengukava osa, saab seda vajadusel kiiremini uuendada ja kooskõlla viia jäätmealaste eesmärkidega. Lõikest eemaldatakse teine lause: "Jäätmekava koostamisel võetakse arvesse valdkonna arengukavas sätestatud.", mis taasesitatakse uues lisandavas lõikes 1¹.

Paragrahvi 42 lisatakse lõige 1¹, kus taasesitatakse kehtiva jäätmeseaduse lõike 1 teine lause, mille kohaselt võetakse jäätmekava koostamisel arvesse valdkonna arengukavas sätestatud. Lisatakse, et jäätmekava koostamisel ja rakendamisel peab alati arvesse võtma olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu saavutamise kohustust. Kuna nimetatud kohustus on KOVile seadusega pandud kohustus, peab see olema jäätmekava koostamisel ja rakendamisel esmane lähtekoht, vastasel juhul võivad kohustuste täitmiseks vajalikud meetmed jääda planeerimata.

¹⁸ „Teatavate plasttoodete tarbimise vähendamiseks võetavate meetmete ja teatavatele plasttoodetele laiendatud tootjavastutuse rakendamise kaasnevate mõjude analüüs“, Tartu Ülikool, Earth Care OÜ; 2020. Kättesaadav internetist: <https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2021-12/Teatavate%20plasttoodete%20tarbimise%20v%C3%A4hendamiseks%20v%C3%B5etavate%20meetmete%20ja%20teatavatele%20plasttoodetele%20laiendatud%20tootjavastutuse%20rakendamise%20kaasnevate%20m%C3%B5jude%20anal%C3%BC%C3%BCs%20%282020%29.pdf>.

Lõike 3 punkti 3 täiendatakse nõudega, et omavalitsusüksus peab kavandama jäätmekavas olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu saavutamist igal aastal. Selleks on neil vaja hinnata praegust olmejäätmete liigiti kogumise taset, analüüsida, kuidas kavandatavad muudatused liigiti kogumist mõjutavad, ning kontrollida, et eeldatav liigiti kogumise tase on piisav sihtarvu saavutamiseks igal aastal. Olmejäätmete liigiti kogumise taseme arvestamisel võetakse arvesse samu jäätmeliike, mida arvestatakse olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvu (JäätS § 136³ lg 2) saavutamisel. See arvutusmetoodika on alates 2025. aastast ühesugune kõigil ELi liikmesriikidel ning on esitatud komisjoni rakendusotsuses (EL) 2019/1004.¹⁹

Lõike 3 punkti 6 alusel peab omavalitsusüksus hindama uute kogumissüsteemide loomise vajadust. Sätet täpsustatakse nii, et omavalitsusüksus peab hindama ka olemasolevate kogumissüsteemide muutmise vajadust. Analüüsi tehes tuleb arvesse võtta olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu saavutamise kohustust ja erandite rakendamise kavatsust. Lisaks tuleb arvestada, et olmejäätmete liigiti kogumise korraldamisel tuleb lähtuda piirkondlikest iseärasustest ning liigiti kogumine peab olema jäätmevaldajale võimalikult mugav, motiveeriv ja kulutõhus.

Lõike 3 punkti 7 täiendatakse nõudega analüüsida jäätmehoolduse rahastamise peatükis ka jäätmeveo teenustasu kogumist, selle osana jäätmehoolduskulude katteks makstava tasu kogumise eesmärgi ja korraldust. Jäätmekavas planeerib omavalitsusüksus vajalikud tegevused liigiti kogumise sihtarvu saavutamiseks ning vajalikud investeeringud. Seega tuleb jäätmekavas analüüsida, kas jäätmehoolduskulude katteks jäätmeveo teenustasu kogumine on vajalik, milliste kulutuste katteks on see vajalik, millised kulutused kaetakse jätkuvalt omavalitsuse eelarvest ning kuidas teenustasu jäätmevaldajatelt kogumine ja arveldamine võiks toimuda. Jäätmekavas tuleb käsitleda jäätmehoolduse rahastamist vähemalt jäätmekava perioodil, kuid vajaduse korral tuleb hinnata ka pikemat prognoosi, eriti kui kavaga nähakse ette suuremad investeeringud. Jäätmehoolduse rahastamise planeerimisel peaks arvesse võtma ka võimalikke toetusmeetmeid ja arvestama neile seatud eeltingimusi.

Lõike 3 punkti 13 muudatuse kohaselt esitatakse jäätmekavas plaan, milliste meetmetega omavalitsusüksus vähendab oma piirkonnas tekkivate selliste olmejäätmete ja biolagunevate jäätmete prügilasse ladestamist ja põletamist, mis sobivad korduskasutuseks ettevalmistamiseks, ringlussevõtuks või muul moel taaskasutamiseks. Selline analüüs on vajalik, kuna omavalitsusüksuse korralduslike tegevuste kaudu kogutud jäätmed suunab käitluse omavalitsus ise (eelnõukohane JäätSi § 70). Selle plaaniga saavad omavalitsusüksused kavandada jäätmeseaduse § 70 lõike 2 täitmist. Lõike 2 kohaselt peab korraldatud jäätmete taaskasutamise ja kõrvaldamise eesmärk olema ka olmejäätmete korduskasutuseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu sihtarvude täitmine, mis on sätestatud jäätmeseaduse § 136³ lõigetes 1 ja 2. Omavalitsusüksus ei pea kavandama kokku kogutud laiendatud tootjavastutuse alla kuuluvate jäätmeliikide (pakendijäätmed, patarei- ja akujäätmed, romusõidukid ja kasutuselt kõrvaldatud mootorsõidukid, elektroonikajäätmed ja nende osad, vanarehvid, põllumajandusplast, kalapüügivahendite jäätmed) edasist käitlust. See ülesanne on tootjatel.

Lõike 3 punkti 14 täiendatakse selliselt, et omavalitsusüksus analüüsib lisaks pakendijäätmete kogumise ja vedamise korraldamisele ka nende taaskasutusorganisatsioonidele üleandmist. Pakendijäätmete kogumine on seni olnud taaskasutusorganisatsioonide ülesanne (kui kohustusi pole TKOle üle antud, siis tootja ülesanne). Pärast üleminekuperioodi lõppemist on olmes tekkivate tagatisrahata pakendijäätmete kogumine kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanne, kuid

¹⁹ 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.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019D1004&from=EN>.

pakendijäätmete käitlemise korraldamine jääb TKO kohustuseks. KOV analüüsib pakendijäätmete veosagedust, et ei tekiks olukorda, kus pakendijäätmeid veetakse ülemäära sagedasti, millega kaasnevad täiendavad kulud tootjatele ja välditav keskkonnamõju. Omavalitsusüksuse kokku kogutud pakendijäätmed veetakse ladustuskohhta või käitluskohhta (klaasipakendijäätmete puhul), kus need antakse turuosade järgi üle kolmele taaskasutusorganisatsioonile või TKOga kokkuleppel otse käitlejale. Pakendijäätmete ladustuskoha või käitluskoha (klaasipakendijäätmete puhul) võiks taaskasutusorganisatsioonidega kokku leppida võimaluse korral juba jäätmekava koostamisel. Kui jäätmekava on valminud, uuendab KOV oma jäätmehoolduseeskirja ning seejärel korraldab käitluse ja veo hanked. Veoteenuse hankes on pakendijäätmete ladustuskoha määramine juba kohustuslik. Paralleelselt jäätmehoolduseeskirja koostamisega uuendab KOV taaskasutusorganisatsioonidega oma lepingud, kus fikseeritakse igale TKOle üleantavate pakendijäätmete ladustuskohht (üleandmiskoht). Kui kokkulepet mingil põhjusel ei saavutata, on omavalitsusüksusel õigus ladustuskohht ise määrata. Selleks võib olla näiteks omavalitsuse territooriumil asuv jäätmejaam. Oluline on ladustuskohhad ära tuua pakendijäätmete veoteenuse hanke alusdokumendis. Veokulud kannab pakendiseaduse § 15² lõikes 7 määratud ulatuses jäätmevaldaja ja ülejäänud osa TKO (tootja).

Lisaks tuleb jäätmekavas kirjeldada pakendijäätmete kogumise korraldust hajaasustuses ja tiheasustuses, tekkekohalt kogumise tingimusi ja ühiskonteinerite (avalike konteinerite) kasutamist ning pakendijäätmete kogumist pakendiliikide kaupa (klaasipakendijäätmed, paber- ja kartongpakendijäätmed koos vanapaberijäätmetega, plast- ja metallpakendijäätmed). Muuhulgas analüüsib KOV avalikuks kasutuseks mõeldud pakendijäätmete kogumissüsteemi laiendamist müügikohtade juurde. Kohaliku omavalitsuse üksus peab põhjendama müügikohtade juurde kogumisvõrgustiku rajamist ning analüüsima muid võimalikke lahendusi eesmärgi täitmiseks. Kui analüüs näitab, et selles osas on vajadust, siis peab püüdma KOV vastavad kokkulepped müügikohaga saavutada. Kui kokkulepet ei saavutata, siis müügikohta vastavaid pakendikonteinereid ei saa paigutada. Sellisel juhul tuleb leida KOVil alternatiivne koht, mis aitab saavutada olmejäätmete liigiti kogumise eesmärgi KOVis.

Müügikohad, mis ka ise on pakendiettevõtjad, jäävad suurema tõenäosusega valdava osa jäätmevaldajate liikumistrajektorile. Seetõttu võib avalike pakendimahutite olemasolu kaupluste juures olla vajalik liigiti kogumise edendamiseks nii tihe- kui ka hajaasustuses. Kogumise planeerimisel saab kasutada abivahendina Keskkonnaagentuuri arendatavat jäätmetaristu mudelit.

Jäätmekavas on otstarbekas planeerida ka teavitustööd pakendijäätmete kohta koostöös TKOdega, millel on pakendiseaduse järgi kohustus teavitada tarbijaid pakendijäätmete teemal.

Lõiget 3 täiendatakse punktiga 17, mille alusel peab omavalitsusüksuse jäätmekava sisaldama ka korduskasutuse edendamise ja jäätmetekke vältimise kava. Omavalitsusel on mitmeid hoobasid jäätmetekke vältimise edendamiseks. Näiteks saab KOVi jäätmejaamas korraldada kasutuskõlblike asjade vastuvõtmist ja edasiandmist neile, kes neid asju vajavad. Omavalitsusüksus saab toetada korduskasutusele või esemete parandamisele ja korrastamisele suunatud algatusi. Oluline on ka toidujäätmete tekke vältimise ja vähendamise võimaluste tuvastamine ja kavandamine, näiteks koolitoidu puhul või toidujagamiskappide toetamise kaudu. Samuti on kohaliku omavalitsuse üksustel võimalik suunata jäätmetekke vähendamist, sh toidujäätmete tekke vähendamist, avalikele üritustele kehtestatavate nõuetega.

Lõiget 3 täiendatakse punktiga 18, mille kohaselt tuleb KOVi jäätmekavas esitada teiste omavalitsusüksustega koostöö tegemise plaan. Säte lisatakse selleks, et suunata omavalitsusi

omavahel koostööd tegema ning detailsemalt koostöö eeliseid või puudusi läbi mõtlema, sh hindama mastaabiefektist saadavat kasu ning pädevuse suurenemist.

Jäätmekavas analüüsib KOV, kas tal on otstarbekas teha teiste omavalitsustega koostööd laiaulatuslikult kogu jäätmehoolduse valdkonnas või kitsalt mõne projekti elluviimisel või ülesande täitmisel. Analüüsis peaks käsitlema vähemalt jäätmekava ja jäätmehoolduseeskirja koostamist, veopiirkondade määramist, veoteenuse, käitlusteenuse ja muid jäätmehooldusehankeid, kogumisringide korraldamist, jäätmejaamade rajamist ja kasutamist ühiselt või omaette ning omavalitsuste koostööorganisatsiooniga liitumist.

Omavalitsusüksus võib põhjendatud juhul leida ka, et koostöö ei ole otstarbekas. Oluline on, et arutelu koostöö tegemise üle toimub KOVis juba jäätmehoolduse kavandamise ehk jäätmekava koostamise etapis, mitte hiljem, kui koostöö võimalustele on juba jäätmehoolduseeskirja vastuvõtmise ja riigihangete tegemisega seatud olulised piirangud.

JäätSi § 44 lõige 4

Paragrahvi 44 lõikes 4 tehakse parandus ja asendatakse viide kehtetule sättele (§ 39 lg 3) viitega kehtivale sättele (§ 39 lg 3¹).

JäätSi § 64

JäätSi § 64 tunnistatakse kehtetuks. Uue jäätmearuandluse süsteemi kasutuselevõtul minnakse kõigi jäätmevedude, sh tavajäätmete vedude puhul üle digitaalsetele jäätmeveo saatekirjadele ning eraldi ohtlike jäätmete saatekirju enam ei nõuta. Jäätmeveo saatekirju käsitletakse eelnõukohase seaduse §-s 117¹. Edaspidi esitatakse nii tava- kui ka ohtlike jäätmete saatekirjad keskkonnaotsuste infosüsteemis KOTKAS.

JäätSi § 65 lõige 2

Paragrahvis 65 täpsustatakse, et KOV korraldab lisaks kodumajapidamises tekkivate ohtlike jäätmete kogumisele ka nende käitlemise. See säte on kooskõlas eelnõukohase §-ga 70, mille alusel KOV korraldab kõigi oma korralduslike tegevuste kaudu kogutud jäätmete (v.a laiendatud tootjavastutuse alla kuuluvad jäätmed) edasise käitluse. Sel moel on kohaliku omavalitsuse üksustel võimalik edendada jäätmete ringlussevõttu.

JäätSi § 66 lõige 2

Lõike 2 esimesest lausest jäetakse välja tekstiosa „nende sortimisjääkide ja olmejäätmete tekkekohas liigiti kogumisel tekkinud jäätmeliikide“, mis on täienduse, mis lisati jäätmeseadusesse 19.07.2010. Muudatuse eesmärk oli anda KOVi korraldada ka sortimistehases tekkivate segaolmejäätmete sortimisjääkide vedu. Kuigi iseenesest on tegemist legitiimse eesmärgiga, ei ole seda kehtival kujul võimalik rakendada. Sortimine toimub juba käitluskohas ja sortimisjääkide veo korraldab käitleja. Säte nimetab edaspidi liigiti kogutud jäätmeliigid, mis peavad kohustuslikus korras olema korraldatud jäätmeveoga hõlmatud (biojäätmed ning olmes tekkivad tagatisrahata pakendijäätmed). Olmejäätmete muude liikide või muude jäätmete kogumine korraldatud jäätmeveoga on ka edaspidi võimalik.

JäätSi § 66 lõige 6

Lõike 6 sõnastust muudetakse, et oleks selge, et korraldatud jäätmeveo teenustasu võib olla ka kaalupõhine. Seni on Eestis kasutusel mahupõhine jäätmeveo teenuse hind, st makstakse selle järgi, kui suur on jäätmete üleandmiseks kasutatav mahuti, olenemata sellest, kas tühjenduskorral on mahuti täis või näiteks pooltühi. Hinna selline määramine on tekitanud osal inimestel vastumeelsust jäätmeid liigiti koguda – liigiti kogumisel segaolmejäätmete mahuti täituvus väheneb, kuid maksta tuleb ikkagi kogu mahuti eest. Mahupõhine hind on piisav, kui kasutatavad mahutid vastavad jäätmete tegelikule tekkekogusele. Kui aga on kasutusel suurem

konteiner (ajast, mil jäätmete liigiti kogumisel ei olnud nii suurt rõhku või on soetatud igaks juhaks suurem konteiner), siis võib motiveerida inimest paremini jäätmeid liigiti koguma kaalupõhine hind. Sel juhul fikseerib jäätmeveok iga kord tühjendatava mahuti kaalu ning saab nii teada üleantavate jäätmete tegeliku koguse. Arve esitatakse sel juhul tegelikult üleantud jäätmete koguse põhjal, mitte konteineri suurusest lähtudes. Kaalu järgi võib määrata vaid segaolmejäätmete üleandmise või ka liigiti kogutud jäätmete üleandmise hinna. Teiste riikide kogemuse põhjal saab järeldada, et kaalupõhise hinna tulemusel väheneb segaolmejäätmete teke ja suureneb jäätmete liigiti kogumine.²⁰ Kaalu põhjal hinna määramisel on siiski ka ohte. Näiteks võib inimesel tekkida motivatsioon oma jäätmeարvet veelgi vähendada ja ta otsustab käidelda jäätmeid ebaseaduslikult. Kaalu põhjal hinna määramiseks peab omavalitsus looma mugavad võimalused liigiti kogutavate jäätmete üleandmiseks ning tagama piisava järelevalve jäätmehooldusnõuete täitmise üle.

Uus saatekirjadel põhinev reaalarajalähedase jäätmeարuandluse teenus on kavandatud nii, et see toetab mõlemat (nii kaalu- kui mahupõhist) hinna määramise viisi ja mõlemal juhul on nii andmete täpsus kui ka usaldusväärus oluliselt parem võrreldes praeguse (kord aastas) jäätmeարuandlusega.

JäätSi § 66¹–66⁸ ja põhiseaduspärasuse analüüs

Jäätmeարuandlust täiendatakse §-ga 66¹–66⁸, milles sätestatakse alternatiivne korraldatud jäätmeարuandlust alus JäätS § 66 lg 1 suhtes, selliselt korraldatud jäätmeարuandlust teenustasu suuruse määramise ja tasumise kord, arvestamise alused ja kasutamise põhialused. Lisaks sätestatakse võimalus jäätmeարuandlust teenustasu kehtestamiseks KOV-des, kes ei ole käeoleva seaduse § 135 lg 2 alusel kohustatud korraldatud jäätmeարuandlust korraldama.

Alternatiivne jäätmekorralduse alus JäätS § 66 lg 1 suhtes on vajalik, et täita Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2008/98/EÜ²¹ (jäätmedirektiiv) ette nähtud kohustused. Üldkorrast erinev korraldatud jäätmeարuandlust mudel võimaldab KOVle jäätmeարuandlust korraldamisel paindlikumat ja spetsiifilisemate tingimustega lahendust, et saavutada jäätmedirektiiviga seatud eesmärgid ning rakendada tõhusalt saastaja maksab põhimõtet.

Jäätmedirektiivi üldeesmärk on luua õiguslik raamistik jäätmete käitlemiseks ELis ning kaitsta keskkonda ja inimeste tervist, tõstes esile nõuetekohase jäätmekäitluse, taaskasutuse ja ringlussevõtu tähtsust, et vähendada ressursside kasutamise üldmõju ja suurendada sellise kasutamise tõhusust. Nii peavad direktiivi artikli 11 lõike 1 teise lõigu järgi liikmesriigid looma liigiti kogumise süsteemid, et edendada kvaliteetset ringlussevõttu; kolmanda lõigu kohaselt seavad liikmesriigid sisse vähemalt paberi, metalli, plasti ja klaasi ning alates 1. jaanuarist 2025 ka tekstiili liigiti kogumise; artikli 22 lõike 1 kohaselt tagavad liikmesriigid, et hiljemalt 31. detsembril 2023 biojäätmed kas eraldatakse ja võetakse tekkekohal ringlusse või neid kogutakse eraldi ega segata muud liiki jäätmetega. Sama artikli lõike 2 järgi tuleb alates 2025. aastast olmejäätmeid korduskasutuseks ette valmistada või ringlusse võtta vähemalt 55%, viie aasta pärast juba 60% ning 2035. aastaks peab olema ringlussevõtt suurenenud 65%-ni.

Jäätmedirektiivi artikli 15 lõike 1 järgi peavad liikmesriigid võtma vajalikud meetmed tagamaks, et jäätmetekitajad osalevad ühiselt direktiivi 2008/98 artikli 11 lõikes 1, artiklis 14 ja artikli 15 lõikes 1 ette nähtud eesmärkide täitmiseks vajalikes investeeringutes seetõttu, et nad

²⁰ [Pay-as-you-throw | Green Best Practice Community \(europa.eu\)](https://pay-as-you-throw.eu/).

²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0098&qid=1715627174693>.

on kaasa aidanud jäätmete tekkimisele²² (Direktiivi artikkel 14 on üle võetud JäätSi § 11 lõikega 2. See on kooskõlas ka PSi §-ga 53 ning saastaja maksab põhimõttega (KeÜS § 12 lg 1).

Jäätmehoolduse korraldamine, sh liigiti kogumise korraldamine, on Eesti õiguses kohaliku omavalitsuse üksuse vastutusalas, n-ö tema olemuslikud ülesanded (KOKS § 6 lg 1; JäätS § 12 lg 2; § 31 lg 1; lg 1¹, lg-d 3 ja 4). Eelnõuga kavandatakse seada KOV ülesandeks ka liigiti kogumise sihtarvu saavutamine oma territooriumil kogutud olmejäätmete massi põhjal (eelnõukohase § 136³ lõige 5).

Euroopa Komisjon on koostanud 08.06.2023 Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus-ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele aruande, milles tehakse kindlaks liikmesriigid, kellel on ohus 2025. aastaks püstitatud olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu eesmärgi, 2025. aastaks seatud pakendijäätmete ringlussevõtu eesmärgi ning 2035. aastaks võetud jäätmete prügilasse ladestamise vähendamise eesmärgi saavutamine.²³ Aruande punktis 3 märgitakse, et Euroopa Keskkonnaameti hinnangu kohaselt on oht, et Eesti ei saavuta 2025. aastaks seatud olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu eesmärke.

Seega on viidatud aruanne juba näidanud, et Eesti on Komisjoni tähelepanu all. Varajase hoiatamise aruande eesmärk on abistada liikmesriike. Aruandes on ühe jäätmekäitluse parandamise meetmena soovitus kaaluda võimalust, et KOVid saavad vähemalt osa jäätmekäitlusmaksu tulust. Raha saaks kasutada jäätmehoolduse tõhusate liigiti kogumise süsteemide loomiseks, jäätmehaiglate rajamiseks ja prügi koristamiseks.

Maailmapanga 2021 aruandes „Eesti tahkete jäätme käitlemise süsteemiga seotud poliitikasoovitused ja tegevuskava“²⁴ on olulisemate poliitikasoovitustena märgitud järgmist.

1. Omavalitsusüksuste eesmärgid. Panna kodumajapidamis- ja muude sarnaste jäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtmise eesmärkide täitmise vastutus KOVidele. Lubada KOVidel nõuda jäätmetekitajatelt tasu.

2. Omavalitsusüksuste nõutav tasu. Lubada KOVidel nõuda jäätmetekitajatelt tasu või maksu. KOVidel peaks olema õigus otsustada, kas jätkata praegusel moel, kus jäätmekäitlustasu nõuab kodumajapidamistelt ja juriidilistelt isikutelt teenuseosutaja, või kehtestada omavalitsusüksuses olmejäätmete tasu/maks ning edastada kõik sellised maksed teenuseosutajatele KOVi eelarve kaudu. Üks võimalik alternatiiv on ka omavalitsusüksuses kehtestatud tasu, mis katab KOVi korraldatud teenuste kulud, ja käitlejate küsitava teenustasu kombinatsioon. Selline säte oli Eesti õiguses olemas kuni 2015. aastani. See peaks võimaldama KOVidel oma territooriumil jäätmekäitlusteenuste korraldamisel suuremat paindlikkust, suurendama KOVide koostöövõimalusi ning looma tingimused kulude õiglasemaks jaotumiseks eri jäätmehoolduse ja tegevuste vahel.

Seega saab Eesti rikkumise riski vähendada, kui ülal märgitud aruannetes tehtud soovitused võetakse kasutusele. Euroopa Kohus on kohtuasjas C-425/12 punktis 34 märkinud, et liikmesriigi kohustus võtta kõik vajalikud meetmed direktiivis ette nähtud tulemuse saavutamiseks on siduv kohustus, mis on kehtestatud ELTL artikli 288 lõikega 3⁷³ ja direktiivi enesega. See kohustus võtta kõik üld- ja üksikmeetmed on siduv liikmesriikide kõigi asutuste

²² EKo C-335/16, p 29 - vt analoogia alusel kohtuotsused, 24.6.2008, Commune de Mesquer, C188/07, EU:C:2008:359, punkt 77, ja 16.7.2009, Futura Immobiliare jt, C254/08, EU:C:2009:479, punkt 46.

²³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0304&qid=1717422315157>.

²⁴ Maailmapank. 2021. Eesti tahkete jäätme käitlemise süsteemiga seotud poliitikasoovitused ja tegevuskava. © Maailmapank. <https://kliimaministerium.ee/elukeskkond-ringmajandus/jaatmed/jaatmevaldkonna-tervikanaluus>; lk 6jj.

suhtes ning üksuste suhtes, kellele on tehtud ülesandeks osutada avalikku teenust ja kellel on selleks laiad volitused. Kuna jäätmehoolduse korraldus (sh liigiti kogumine) on KOV vastutusalas, tuleb rakendada meetmeid direktiivi täielikuks rakendamiseks. Kuid riigi ülesanne on kehtestada kogu riigi territooriumil ühtne õiguslik raamistik, mille alusel saavad omavalitsusüksused jäätmehooldust JäätSi § 11 lõike 1 tähenduses korraldada avalikust huvist lähtudes. Piisava rahastuseta ei ole võimalik eesmärke ellu viia, direktiivi mittetäitmine toob rikkumismenetluse ja märkimisväärse rahalise kahju riigile. Seadusandja võib näha ette jäätmekorralduse tingimused, aga võib sätestada ka lisapiiranguid, kui see on vajalik näiteks tarbija- ja keskkonnakaitseliste huvide kaitseks või muul eesmärgil. Riigi ülesanne on kehtestada kogu riigi territooriumil ühtne õiguslik raamistik, mille alusel saavad omavalitsusüksused jäätmehooldust JäätSi § 11 lõike 1 tähenduses korraldada avalikust huvist lähtudes. Jäätmekäitluse kui avaliku teenuse puhul avaldub avalik huvi muu hulgas Eesti puhtuse ja korrashoiu tagamises ning isikute tervise või looduskeskkonna kaitsmises (vt Riigikohtu halduskolleegiumi 10. juuni 2009. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-44-09, p 13). Õigusliku raamistiku kehtestamisel tuleb riigil kaaluda seega erinevate eesmärkide ja kohustuste vahel.²⁵

Kooskõlas jäätmedirektiivi artikliga 14 ja põhimõttega, et saastaja maksab, peab jäätmekäitluse, sh taristu ja selle toimimise kulud kandma esmane jäätmetekitaja või jäätmevaldaja või eelmine jäätmevaldaja. See rahaline kohustus lasub jäätmevaldajatel seetõttu, et nad on aidanud kaasa nimetatud jäätmete tekkimisele.²⁰ Seega on jäätmehoolduskulude katmise kohustus saastajapõhine tasusüsteem, mille puhul nõutakse jäätmetekitajatelt tasu tekkinud jäätmete koguse järgi, sealhulgas maksab jäätmetekitaja vähem, kui ta täidab jäätmete liigiti kogumise kohustust. See omakorda stimuleerib ringlusse võetavate jäätmete liigiti kogumist ja segaolmejäätmete vähendamist.

JäätSi § 66¹

Lõikes 1 sätestatakse alus, millega tekib kohaliku omavalitsuse üksusel õigus korraldada jäätmevedu selliselt, et KOV tellib jäätmete veo- ja käitlusteenuse ja vahendab seda jäätmevaldajale.

JäätSi § 66¹ lõige 1 on alternatiivne jäätmekorralduse alus JäätSi § 66 lõike 1 suhtes, mis sätestab, et korraldatud jäätmevedu on olmejäätmete kogumine ja vedamine määratud piirkonnast määratud jäätmekäitluskohta või -kohtadesse omavalitsusüksuse valitud ettevõtja poolt. Kui kohaliku omavalitsuse üksus kehtestab alternatiivse korraldatud jäätmeveo, lasub jäätmevaldajate üle arvestuse pidamise ning nendega arveldamise kohustus KOV üksusel või viimase volitatud isikul.²⁶

Tegemist on omavalitsusüksuse või tema volitatud isiku jäätmekäitlusega, sest JäätS § 13 järgi tähendab jäätmekäitlus muu hulgas jäätmete kogumise, vedamise, taaskasutamise ja kõrvaldamise vahendamist või edasimüümist. Teenuse vahendamiseks JäätSi § 66¹ lõige 1 alusel korraldab KOV üksus või tema volitatud isik jäätmete veo teenuse, loob haldamiskeskuse ja kehtestab osutatud teenuse eest hinna, mis tuleb jäätmetekitajal tasuda omavalitsusüksusele või selle volitatud isikule. Jäätmetekitajal on sellisel juhul kohustus tasuda omavalitsusüksusele või selle volitatud isikule jäätmekäitluse eest. Teisisõnu on omavalitsusüksusel või selle volitatud isikul õigus astuda ise jäätmevedaja asemel jäätmetekitajaga õigussuhtesse²⁷ ja veoteenuse tasu on avalik-õiguslik rahaline kohustus (vt Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. a otsus asjas nr 3-4-1-10-00, p 20; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 8.

²⁵ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid/?asjaNr=3-4-1-34-14> p 45.

²⁶ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid/?asjaNr=3-4-1-34-14> p 35.

²⁷ Sama.

oktoobri 2007. a otsus asjas nr 3-4-1-15-07, p 17; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 1. juuli 2008. a otsus asjas nr 3-4-1-6-08, p 38).

Seega JäätSi § 66¹ lõige 1 alusel nõutakse jäätmevaldajalt tasu avalik-õiguslikus suhtes, milles üheks pooleks on avaliku võimu kandjana omavalitsusüksus või avalikke ülesandeid täitev eraõiguslik isik, kellele on seaduse alusel üle antud avaliku võimu volitused (vt Riigikohtu erikogu 20. detsembri 2001. a otsus asjas nr 3-3-1-15-01, p 11; RK 3-4-1-34-14 p 36). Tegemist on avalik-õigusliku rahalise kohustusega (vt Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. a otsus asjas nr 3-4-1-10-00, p 20; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 8. oktoobri 2007. a otsus asjas nr 3-4-1-15-07, p 17; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 1. juuli 2008. a otsus asjas nr 3-4-1-6-08, p 38).²⁸

Jäätmeveo teenustasu suuruse kujunemise määratlevad JäätS § 66 lg-d 4-6. Samas ei ole JäätS § 66 lg 4 delegatsiooninorm piisav avalik-õigusliku rahalise kohustuse tekitamiseks, kuna avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise delegeerimine täidesaatvale võimule võib olla lubatav tingimusel, et see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ning seadusandja määrab kindlaks diskretsiooni ulatuse, mis võib seisneda tasu alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises ning tasu suuruse arvutamise aluste kehtestamises.

KOVid on 2022. a kevadel oma kirjalikes vastustes Keskkonnaministeriumile välja toonud, et jäätmehoolduse rahastamiseks puuduvad piisavad võimalused, mistõttu on vaja luua seaduse tasandil kohaliku omavalitsuse üksustele jäätmehoolduse arendamiseks vajaminevate rahaliste vahendite kogumise õigus (nt Anija vald²⁹, Jõelähtme vald, Raasiku vald, Põltsamaa vald, Paide linn, Kanepi vald, Saarde vald, Tori vald, Tartu linn, Tõrva vald, Valga vald).

2023. aastal kulutasid KOVid jäätmehooldusele keskmiselt³⁰ 15 eurot elaniku kohta aastas ehk 35 eurot leibkonna (2,35 in) kohta. Arvutuslikult on omavalitsusüksuste eelarvest kaetav jäätmehoolduse kogukulu 20,5 mln eurot aastas.

Enam kui 20 KOVis on juba korraldatud jäätmeveo teenustasu sisse arvestatud ka jäätmejaama teenus. Näiteks on korraldatud jäätmeveo hankes jäätmevedaja ülesandeks pandud jäätmejaama opereerimine, mille eest jäätmevedajale eraldi ei maksta ning vedajal on kohustus KOVi elanikelt teatud jäätmeid tasuta vastu võtta. Mõnes KOVis on vedajale pandud ka avalike kontainerite või jäätmemajade teenindamise kohustus. Need kulud kannavad hanke tulemusel korraldatud jäätmeveo teenustasuga elanikud ise (nt Harku vald, Lüganuse vald, Kanepi vald). Teise kasutusel oleva lahenduse kohaselt on volikogu otsusega määratud korraldatud jäätmeveo raames kogutavate jäätmete üleandmise kohaks KOVile kuuluv jäätmejaam ning jäätmevedaja maksab jäätmeid üle andes vastuvõtutasu. Jäätmejaam on antud eraldi hankega rendile jäätmekäitlejale, kellel on kohustus maksta KOVile (KOV-i ettevõtte) n-ö jäätmejaama kasutustasu. Seega maksavad jäätmevaldajad jäätmeveo teenustasu kaudu kinni jäätmete veo, käitluse, jäätmejaama ülalpidamise ning jäätmejaama omaniku arvele kantava kasutustasu (nt Saaremaa vald). Analoogne lahendus on kasutusel ka Hiiumaa vallas, kus jäätmevedajal on ka jäätmejaama opereerimise ülesanne ning ta peab maksma vallale jäätmejaama kasutustasu. Tartu linnas on segolmejäätmete ja biojäätmete käitluskohaks määratud Aardlapalu

²⁸ <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid/?asjaNr=3-4-1-34-14> p 36.

²⁹ Kliiministeriumi dokumendiregistris registreeritud kiri 9-2/22/2030-2, <https://adr.envir.ee/et/document.html?id=436c2abe-6a67-45d5-b3c6-38e4d031914e>.

³⁰ Kliiministerium korraldas 2024. a kevadel omavalitsuste seas 2023. a jäätmehoolduskulude kohta küsitluse, millele vastas 40 omavalitsust. Suurimad jäätmehoolduskulud leibkonna kohta on Vormsi vallas (613 eurot/a). Ülejäänud 39 omavalitsuse keskmistatud kulu inimese kohta oli 15 eurot/a ja leibkonna kohta 35 eurot/a.

jäätmekeskus, mille operaator on leitud eraldi hankega. Operaatoril on kohustus tasuda linnavalitsusele kontsessioonitasu.

Seega, Jääts § 66 lõiked 4-6 koostoimes kohustavad KOV kehtestama teenustasu nii, et see oleks piisav jäätmehoolduskulude katmiseks. Samas üldkorras korraldatud jäätmevedu, mil jäätmeveo teenustasu kujuneb hanke tulemusel, võib kulude kujunemine olla läbipaistmatu ja ebapiisav. Alternatiivne alus jäätmeveo korraldamisel võimaldab veo- ja käitlusteenuse ning jäätmehoolduskulude täpsemat eristamist ja piiritlemist, tagades selle suuruse kindlaksmääramise objektiivsetel alustel, mis võimaldab selgema ja õiglasema kulude jaotuse. Alternatiivne jäätmekorralduse mudel loob KOVle võimaluse finantseerida kontrollitult ja läbipaistvalt jäätmehoolduskulusid oma haldusterritooriumil. Tasu suuruse määramine vastavalt selle eesmärgist ja tegelikust kulust võimaldab KOV-l planeerida jäätmehooldust pikaajaliselt ja katkestusteta. Kohaliku omavalitsuse üksus teab kõige täpsemalt jäätmehoolduse kulusid ning lahendusi nende mõistlikuks jaotamiseks. 1. juuli 2008. a otsus asjas nr 3-4-1-6-08, p 41 järgi seadusandaja võib delegeerida avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamise täidesaatvale võimule, kui see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ja seadusandja määrab kindlaks diskretsiooni ulatuse, mis võib seisneda kohustuse alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, kohustuse suuruse arvestamise aluste kehtestamises või muus, **mis tagab selle suuruse kindlaksmääramise objektiivsetel alustel, võimaldab kohustatud subjektile piisava täpsusega näha ette kohustuse ulatust ja selle täitmise üksikasju ning tagab isikute võrdse kohtlemise.**

Lõikega 2 volitatakse jäätmeveo teenustasu suurust ja selle tasumise korda kehtestama omavalitsusüksuse volikogu. Säte ei nõua, et volikogu kehtestaks ise jäätmeveo teenustasu määrad (RKPJKo 30.10.2018, 5-18-2, p 56). Volikogu võib teha valla või linna ametiasutusele või hallatava asutusele (KOKS § 30 lõigete 3 ja 4 alusel) ülesandeks korraldada teenuse hinnakirja koostamine ehk kehtestama konkreetse teenuse hinna. Hindade kehtestamist teistele isikutele (nt koostööorganisatsioon, jäätmeveoteenuse osutaja) edasi volitada ei saa.

Tasu suurus peab vastama tegelikele kuludele ja vastama jäätmeseadusesjäätmeveo teenustasu osas kehtestatud nõuetele. Jäätmevaldajale peab olema arusaadav tasu kujunemise alused, tasu peab olema proportsionaalne ega tohi koormata ühte sihtrühma rohkem kui teist. Jäätmehoolduse kulud võivad omavalitsustes erineda sõltuvalt elanikkonna arvust ja infrastruktuurist, mistõttu tasu suuruse ja tasumise korra määramine toimub arvestades kohalikke olusid ja vajadusi. Tasu maksmise kord peab olema selge – kuidas, kellele ja millal. Selged reeglid aitavad vältida vaidlusi ja makseviivitusi. KOV saab ette näha maksmisel paindlikust erinevate makseviiside kasutamisel (e-arve, püsimakse, perioodiline või ühekordne makse), et muuta tasu maksmine mugavamaks.

Jäätsi § 66²

Lõikes 1 taasesitatakse jäätmeveo teenustasu mõiste viitega Jääts § 66 lg 5. Nii sätestab Jääts § 66 lg 5, et jäätmeveo teenustasu peab olema piisav, et katta jäätmekäitluskoha rajamis-, kasutamise-, sulgemise- ja järeelhoolduskulud ning jäätmete veo ja veo ettevalmistamisega seotud kulud ning sama paragrahvi lõike 6 järgi jäätmeveo teenustasu suuruse kindlaksmääramisel juhindutakse jäätmete liigist, kogusest, omadustest, jäätmeveo teenindussagedusest ning teistest asjaoludest, mis oluliselt mõjutavad käitlemise maksumust.

Jääts § 11 lg 2 kohustab jäätmevaldajat katma jäätmehoolduse kulu. Jäätmehooldus on Jääts § 11 lg 1 järgi jäätmekäitlus, sealhulgas selleks vajaliku jäätmerajatiste taristu rajamine ja hooldus, järelevalve jäätmekäitluse üle ning jäätmekäitluskohtade rajamine ja hooldus, sealhulgas järeelhooldus. Jääts § 12 järgi jäätmehoolduse arendamine on jäätmealase teabe

levitamine, jäätmealane nõustamine ja jäätmehoolduse kavandamine või muu tegevus, mille eesmärk on vältida või vähendada jäätmeteket ning tõsta jäätmehoolduse taset. JäätS § 13 kohaselt on jäätmekäitlus jäätmete kogumine, vedamine, taaskasutamine, sealhulgas sortimine, ja kõrvaldamine, sealhulgas vahendamine või edasimüümine.

Riigikohus on 30.10.2018 kohtuotsuses, asjas nr 5-18-2, punktis 43 märkinud, et sõltumata õiguslikust alusest, millele tuginedes on olmejäätmete jäätmevedu korraldatud, samuti sellest, kas konkreetset teenust osutab eraõiguslik juriidiline isik, kohaliku omavalitsuse üksus või viimase poolt volitatud mittetulundusühing, on teenuse osutajal õigus nõuda, et jäätmevaldaja hüvitab jäätmehoolduse kulud.

Seega on jäätmeveo teenustasu sisuks, et see on tasu, mis hõlmabkohaliku omavalitsuse üksuse jäätmehoolduskulude katteks jäätmevaldaja poolt makstavat jäätmehoolduse tasu ja korraldatud jäätmeveoga liitunud jäätmevaldajale osutatud jäätmete veo ning käitluse, välja arvatud pakendijäätmed, teenustasu (vt Tabel 2. Jäätmehooldusega seotud kulude jaotumine). Ehk jäätmeveo teenustasu on kahe osaline tasu, mis koosneb jäätmeveoga seotud teenustasudest: jäätmete äraveo tasust ja lõppkäitlusteenuse tasust (jäätmete jäätmekäitluskohas vastuvõtmine, töötlemine, taaskasutamine ja kõrvaldamine) ning tasust, mis on mõeldud katma jäätmehoolduse arendamise ja korraldamise kulusid (RK 3-16-1267 p. 19, 22).

Jäätmete kogumine, vedu ja käitlus on jäätmehoolduse vältimatu osa. Korraldatud jäätmeveo kulud sõltuvad veosagedustest ja jäätmete mahtudest ning lõppkäitlusest. See kulu määratakse vastavalt jäätmevaldaja teenuse kasutusele. Kuna veo ja käitluse teenustasu sõltub jäätmevaldaja üleantavatest jäätmete kogusest, motiveerib see jäätmevaldajat liigiti koguma ja vähendama segaolmejäätmete teket.

Lisaks jäätmeveoga seotud kuludele tuleb katta ka jäätmehoolduse üldkulud, mis ei sõltu sellest kui palju või kui sageli jäätmeid ära veetakse. KOV ülesanne on korraldada jäätmehooldust - arendada süsteeme ja taristut (jäätmemahutid, kogumispunktid, jäätmejaamad), tegema järelevalvet. Samas üksnes jäätmeveoga seotud tasude maksmisel oleks jäätmehoolduse üldine arendamine ja korraldamine ebastabiilne ja alarahastatud. Jäätmedirektiivi artikli 15 lõike 1 järgi peavad liikmesriigid võtma vajalikud meetmed tagamaks, et jäätmetekitajad osalevad ühiselt direktiivi 2008/98 artikli 11 lõikes 1, artiklis 14 ja artikli 15 lõikes 1 ette nähtud eesmärkide täitmiseks vajalikes investeeringutes seetõttu, et nad on kaasa aidanud jäätmete tekkimisele (vt. JäätS § 11 lg 2).³¹

Jäätmevaldajale esitataval arvel tuuakse eraldi välja nii korraldatud jäätmeveoga seotud kulude eest makstav tasu kui jäätmehoolduse kulu katteks kogutav tasu (vt. eelnõukohase § 66⁴ lg 5 selgitusi).

Lõikes 2 sätestatakse, et jäätmehoolduskulude katteks makstav tasu on tasu, millega see KOV katab jooksvad jäätmehoolduse kulutused, investeeringud jms kulud, mis ei ole otseselt seotud konkreetse jäätmevaldajaga ja tema tekitatud jäätmete kogumise ja käitlemisega. Teisisõnu on jäätmehoolduskulude katteks makstav tasu käesoleva paragrahvi lõikes 4 (vt. lg 4 selgitust) nimetatud tegevuste kulutuste katteks võetav tasu, mida kohalik omavalitsusüksus kasutab jäätmehoolduse korraldamiseks ja arendamiseks.

³¹ EKo C-335/16, p 29 - vt analoogia alusel kohtuotsused, 24.6.2008, Commune de Mesquer, C188/07, EU:C:2008:359, punkt 77, ja 16.7.2009, Futura Immobiliare jt, C254/08, EU:C:2009:479, punkt 46.

Lõikes 3 sätestatakse, et korraldatud jäätmeveoga seotud veo ja käitlemise teenustasu on jäätmekäitlejale jäätmeveo raames osutatud jäätmete veo- ja käitlusteenuse hind.

Korraldatud jäätmevedu tähendab, et KOV on sõlminud jäätmete kogumise ja käitluse lepingu vastava teenusepakkujaga. Jäätmete veo hind katab jäätmete kogumise ja transpordi kulud jäätmetekkehohast ning käitluskulud on jäätmete töötlemise, taaskasutamise ja kõrvaldamise hind.

Vastav teenuste hinnakiri peab olema avalikult kättesaadav. Jäätmevaldaja peab teadma, kuidas teenustasu kujuneb ja millised hinnad on erinevatel jäätmeliikidel. KOV ametlik veebileht on peamine infokanal, mis peab jagama asjakohast teavet korraldatud jäätmeveoga seotud hindade kohta.

Lõikes 4 sätestatakse kulud, mida KOV võib arvestada jäätmehoolduse kulude hulka. Lubatud teenuste loetelu kehtestamine on seotud vajadusega suurendada kulude kujunemise läbipaistvust. KOV võib vajaduse korral jäätmehoolduskulu hulka arvestada kõik või osa lõikes 4 nimetatud jäätmehoolduse korraldamiseks ja arendamiseks vajalikest kuludest, lähtudes sellest, mis on KOVis jäätmehoolduse tulemuslikuks korraldamiseks vajalik. Kui KOV soovib jäätmeveo üles ehitada spetsiifilisele kogumislahendusele, võib ka selle kulud arvestada jäätmehoolduskulu hulka (nt kaaluga veok, mitmeseksiooniliste konteinerite tühjendamiseks sobilik veok ja konteinerid). Veoki võib KOV anda hankelepingu alusel eraettevõtte kasutusse.

Tegemist ei ole avatud, vaid hübriidloeteluga. Esmalt on loetletud nõ suletud loetelu põhitegevustest, mida võib katta ning, et lisada paindlikkust, on KOVil võimalus jäätmeveo teenustasuga katta ka muid kulutusi, mis on otseselt seotud jäätmehoolduse arendamisega. Täiend võimaldab arvestada erandlikke olukordi või uusi vajadusi.

Tabel 2. Jäätmehooldusega seotud kulude jaotumine.

Korraldatud jäätmeveo kulud	
Korraldatud jäätmeveoga seotud jäätmete veokulu	Korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmete veokulu jäätmevaldaja juurest jäätmete üleandmiskohta, mida maksavad korraldatud jäätmeveoga liidetud jäätmevaldajad. Korraldatud jäätmeveo kulu sisaldab lisaks transpordikulule ka otseselt veoteenusega seotud lisateenuseid (nt vooderduskoti vahetus), kuid ei hõlma vabatahtlike lisateenuseid (nt konteineri pesu). Veokulu ei sisalda ka jäätmevedajale hankelepinguga pandud muid ülesandeid (nt jäätmejaama opereerimine). Veokulu suurus on kokku lepitud jäätmevedaja(te)ga sõlmitud hankelepingu(te)s. Pakendijäätmete veokulu jäätmevaldajale on kindlaks määratud pakendiseaduses. TKOde poolt hüvitatava pakendijäätmete veokulu suurus on kokku lepitud pakendijäätmete veoteenuse hankelepingus ning sellest arvutatakse maha jäätmevaldaja poolt makstav osa.
Korraldatud jäätmeveoga seotud jäätmete käitluskulu	Korraldatud jäätmeveo kulu, mida maksavad korraldatud jäätmeveoga liidetud jäätmevaldajad. Käitluskulu alla kuulub kokku kogutud jäätmete, v.a pakendijäätmed, edasise käitlemise kulu, mille suurus on KOV käitlejatega kokku leppinud vastavates hankelepingutes.
Jäätmehoolduse kulud	

<p>Tekkekohalt kogumiseks vajalike kogumismahutite kulu</p>	<p>KOV võib kogumismahutid (nt era- ja kortermajade pakendijäätmete mahutid) soetada ise ja anda need jäätmevaldajate kasutusse (viia kohale), arvestades selle kulu jäätmehoolduskulude hulka. Näiteks jäätmete tekkekohas liigiti kogumiseks vajalikud kogumiskotid (nt biolagunevad ja komposteeruvad kilekotid või paberkotid biojäätmete kogumiseks), biojäätmete kogumiskoht ja õue paigutatavad ühiseks või individuaalseks kasutuseks mõeldud kogumismahutid, sh pakendijäätmete kogumiseks mõeldud kogumismahutid (jäätmekott, konteiner, süvamahuti, ohtlike jäätmete kogumispunkt vm), kompostriid, konikastid, kogumismahutite ja kogumispunktidega seotud digitaalsed ja nutikad lahendused (nt kiibiga avatavad mahutid korteriühistutele, mehitamata jäätmejaam, nende kasutamiseks vajalik tarkvara).</p> <p>Kui KOV ei soeta ja ei anna ise jäätmevaldaja kasutusse kogumismahuteid, siis seda kulu jäätmehoolduskulude katteks makstava tasu ega korraldatud jäätmeveo kulu sisse ei arvestata, jäätmevaldaja soetab või rendib puuduoleva kogumismahuti eraettevõttelt ning kannab selle kulu ise.</p>
<p>Avalikuks kasutuseks mõeldud kogumismahutite kulu</p>	<p>Kui KOV rajab või peab üleval avalikke kogumispunkte, võib ta selle kulu arvestada jäätmehoolduskulu hulka või kanda KOV üldisest eelarvest. Näiteks kulud, mis tekivad kogumispunkti rajamisel, kogumismahutite soetamisel, nende tühendamisel ja kogumispunkti hooldamisel.</p>
<p>Väljaspool korraldatud jäätmevedu kogutud jäätmete kogumise ja käitlemise kulud</p>	<p>KOV võib arvestada jäätmehoolduskulu hulka väljaspool korraldatud jäätmevedu kogutavate jäätmete kogumise ja käitlemise kulud. Näiteks kulud, mis tekivad seoses ohtlike jäätmete tasuta vastuvõtu korraldamisega jäätmejaamas, kogumisringide läbiviimisega ning sel moel kokku kogutud jäätmete edasise veo ja käitlemisega.</p>
<p>Jäätmekäitluskoha rajamise, kasutamise, sulgemise ja järelhoolduse kulud, sh jäätmekäitluskoha rajamise ettevalmistamise kulud</p>	<p>Jäätmekäitluskohaga seotud kulud võib arvestada jäätmehoolduse kulu hulka. Näiteks uue jäätmejaama rajamisega, olemasoleva jäätmejaama laiendamisega, jäätmejaama opereerimisega, biojäätmete käitlemisega ning olemasolevate või suletud käitluskohade opereerimis- või järelhooldusega ning jäätmete ringlussevõtuga seotud rajatiste omavalitsuse territooriumile rajamiseks vajalike eeltöödega seotud kulud.</p>
<p>Korduskasutuslahendustega ja jäätmetekke vältimisega seotud kulud</p>	<p>Jäätmetekke vähendamise ja korduskasutuse edendamiseks tehtavad kulutused võib arvestada jäätmehoolduse kulu hulka. Näiteks korduskasutuskeskuse või parandustöökoja rajamise, ülalpidamise või nende toetamisega seotud kulud, tekstiilikonteinerite, toidujagamiskappide, ringlusnõude kasutamise seotud kulud.</p>
<p>Andmehalduse, sealhulgas jäätmevaldajate registri pidamise ning jäätmevaldajatega arveldamise kulud</p>	<p>Jäätmevaldajate registri loomise, arendamise ja majutamisega seotud kulud ning jäätmevaldajatega arveldamisega seotud kulud võib arvestada jäätmehoolduse kulu hulka.</p>
<p>Jäätmealase teavituse ja nõustamisega seotud kulud</p>	<p>Jäätmevaldajate teavitamise ja nõustamise kulud võib arvestada jäätmehoolduse kulu hulka, sh juhendmaterjalide koostamine ja levitamine, teavituskampaaniate ettevalmistamine ja läbiviimine ning koolitused, kleebid, infotahvlid, sildid, otsepostitus, jäätmeteemalised õppematerjalid.</p>
<p>Kulud järelevalvele ja jäätmeseaduse ja</p>	<p>Järelevalve teostamiseks vajalikud kulud, sh töövahendite ja tööjõukulu ning PrügiBinGo-laadsete teenuste³² kulu võib</p>

jäätmehoolduseeskirja nõuete täitmise üle	arvestada jäätmehoolduse kulu hulka.
Muud kulud, mille eesmärk on tõsta jäätmehoolduse taset või täita jäätmete liigiti kogumise ja taaskasutamise sihtarve	Jäätmehoolduse kulu hulka võib arvestada muid kulusid vaid juhul, kui need on seotud jäätmehoolduse korraldamisega. Näiteks jäätmehooldusega seotud tööjõukulu, uuringud, prügistamise likvideerimine, prügikoristustalgud, toetused jäätmevaldajatele (korterühistutele prügiaedikute rajamiseks), taaskasutuskeskustele, korduskasutuse ja liigiti kogumise edendamiseks, liikmemaks asjakohases organisatsioonis (KOV-i koostööorganisatsioon, ZeroWaste Cities vms). Juhul, kui TKOdele ladustuskohas üleantavad pakendijäätmed sisaldavad võõrseid üle kokkulepitud määra ja KOVil tekib kohustus sellega seotud kulud kanda, võib ka need kulud arvestada jäätmehoolduse kulu hulka.

Lõikes 5 loetletakse kulusid, mida ei või jäätmehoolduskulude hulka arvestada. Jäätmehoolduskulude hulka ei ole lubatud arvestada korraldatud jäätmeveo raames jäätmevaldajale osutatud veo ja käitluse teenustasu, omavalitsusele määratud sunniraha või rahatrahvi ega kulusid, mis on kaetud mõne toetusmeetme kaudu, v.a omafinantseeringu osa. Samuti ei või jäätmehoolduskulude hulka arvestada jäätmehooldusega otseselt mitteseotud tegevuste kulusid, näiteks:

- võõrliikide tõrjumise kulu;
- reoveesette käitluskulu;
- KOVile kuuluvate või KOV-i hallatavate kinnistute haldus-, remondi- ja jäätmeveokulud;
- randade, parkide, kalmistute jt avalikuks kasutuseks mõeldud alade või kinnistute hooldus, v.a jäätmete kogumise ja käitlemise kulu;
- jäätmetega mitteseotud keskkonnahoiu tegevuste kulud (nt üritused, teavituspõhised materjalid).

JäätSi § 66³

Lõikes 1 sätestatakse, et jäätmeveo teenustasu maksab korraldatud jäätmeveoga liitunud jäätmevaldaja. Terminit "jäätmevaldaja" eelnõuga ei muudeta.

Kooskõlas direktiivi 2008/98 artikliga 14 ja põhimõttega, et saastaja maksab, peab jäätmekäitluse, sh taristu ja selle toimimise kulud kandma esmane jäätmetekitaja või jäätmevaldaja või eelmine jäätmevaldaja. See rahaline kohustus lasub jäätmevaldajatel seetõttu, et nad on kaasa aidanud nimetatud jäätmete tekkimisele.³² Direktiivi artikkel 14 on ülevõetud jäätmeseaduse § 11 lõikega 2. See on kooskõlas PSi §-ga 53 ning saastaja-maksab-põhimõttega (keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 12 lg 1).

Olmejäätmete käitlemise ja kõrvaldamise kulude rahastamise kohta olukorras, kus tegemist on kõigile jäätmevaldajatele kollektiivselt osutatava teenusega, peab riik direktiivi 2008/98 artikli 15 alusel põhimõtteliselt tagama, et kõik selle teenuse kasutajad – olles valdajad selle

³² PrügiBinGo on eraettevõtte arendatud teenus omavalitsustele, mille eesmärk on kontrollida jäätmeveoringi käigus, kas konteineritesse pandud jäätmed on korrektselt liigiti kogutud. Kontrolli tulemusena saab omavalitsus infot jäätmete liigiti kogumise edukuse kohta ning konteinerite kasutajad saavad tagasiside oma liigiti kogumise oskuste kohta.

³³ EKO C-335/16, p 24, vt analoogia alusel kohtuotsused, 24.6.2008, Commune de Mesquer, C-188/07, EU:C:2008:359, punkt 77, ja 16.7.2009, Futura Immobiliare jt, C-254/08, EU:C:2009:479, punkt 45.

sama direktiivi artikli 3 tähenduses – kannavad kollektiivselt nimetatud jätmete kõrvaldamise kogukulu.³⁴

Samad põhimõtted kehtivad ka nende tasude kehtestamise kohta, mille eesmärk on rahastada jätmete käitlemiseks, k.a ringlussevõtt, vajalikke investeeringuid.³⁵ Direktiivi 2008/98 artikli 15 lõike 1 järgi peavad liikmesriigid võtma vajalikud meetmed tagamaks, et jäätmetekitajad osalevad ühiselt direktiivi 2008/98 artikli 11 lõikes 1, artiklis 14 ja artikli 15 lõikes 1 ette nähtud eesmärkide täitmiseks vajalikes investeeringutes seetõttu, et nad on kaasa aidanud jätmete tekkimisele.³⁶

Lõike 2 annab KOV õiguse rakendada jäätmeveo teenustasu käesoleva seaduse § 66² lõikes 2 nimetatud osas ka korraldatud jäätmeveoga liitumisest § 69 lõigete 2¹, 4 ja 4¹ alusel vabastatud jäätmevaldajale. Sellisel juhul kujuneb tasu suurus vastavalt nende jäätmehooldusteenuse tarbimise hinnangulisele mahule.

Jäätmeveo teenustasu maksab alternatiivse korraldatud jäätmeveo korral jäätmeveoga liitunud jäätmevaldaja proportsionaalselt üleantud jätmete kogusele. Tulenevalt EKO otsusest C-335/16, punktist 30 tuleb jäätmeveo teenustasu suuruse arvutamisel tagada, et jäätmevaldaja kanda ei jää ilmselgelt ebaproportsionaalne kulu võrreldes nende jätmete koguse või liigiga, mida need tekitavad.

Eelnõu sätte kohaselt võib rakendada jäätmeveo teenustasu käesoleva seaduse § 66² lõikes 2 nimetatud osas ka neile jäätmevaldajatele, kes on korraldatud jäätmeveost JäätS § 69 lõike 2¹, 4 ja 4¹ alusel erandkorras teatud tähtjaks vabastatud. Liitumisest vabastatud isik maksab vastavalt jäätmehoolduse tarbimise hinnangulise mahuga. See on nõ teoreetiline hinnang, kui palju nad oleksid võimelised jätmeid tekitama, kui nad oleksid liitunud. Vabastatud jäätmevaldaja ei osale jäätmeveosüsteemis, seega ei ole nende tegelikku jäätmekogust võimalik mõõta nii nagu jäätmeveoteenusega liitunud jäätmevaldajatel. Seetõttu tuleb seda mõõta hinnanguliselt, võttes aluseks kõige väiksemad jäätmevaldajate kogused, mis annab ülevaate nende võimest tekitada jätmeid. Kuna jäätmevedu toimub korrapäraselt, saab seda kasutada alusena vabastatud isikute osas. Välistatud on, et vabastatud jäätmevaldajal ei teki jätmeid. Lisaks kasutavad nad süsteemi kaudselt ja tagavad osalemisega süsteemi olemasolu. Jäätmehoolduse korraldamine ei hõlma üksnes jäätmeveoga seotud tegevusi vaid ka väljaspool korraldatud jäätmevedu kogutud jätmete käitlemise kulu, jäätmejaamade haldamist, halduse ja korralduse, sh järelevalve kulusid (§ 66² lg 4). Jäätmehoolduse arendamine teenib kogu kogukonna huve, ka neid, kes on jäätmeveost vabastatud, sest nad saavad kasutada jäätmejaamu või muid kogumissüsteeme ning muid teenuseid, mis aitavad hoida keskkonda korras ja vältida jätmete ebaseaduslikku ladestamist. Seega isegi, kui nad jätmeid üle ei anna, kasutavad nad süsteemi kaudselt (JäätS § 135 lg 4; nt jäätmejaamad, kogumisvõrgustikud, puhas keskkond) ning peavad seetõttu osalema süsteemi jätkusuutlikkuse tagamises.

Jäätmeveo teenustasu aitab luua ühtse ja sobiva jäätmekõrvaldamisrajatiste võrgustiku (ja seda alal hoida) ja annab vabastatud jäätmevaldajale juurdepääsu jätmete kõrvaldamise süsteemile, kui nad seda vajavad. Jäätmehooldus on avalik teenus ja selle toimimine nõuab infrastruktuuri, planeerimist ja haldamist, sõltumata sellest, kas konkreetne isik kasutab teenust igapäevaselt või mitte. Korraldatud jäätmeveost vabastatud isik ei osale küll rahastamisse täies mahus, kuid siiski panustab süsteemi jätkusuutlikkuse. Riigikohus otsuses haldusasjas nr 3-2-1-80-13

³⁴ EKO C-335/16, p 25, vt analoogia alusel kohtuotsus, 16.7.2009, Futura Immobiliare jt, C-254/08, EU:C:2009:479, punkt 46.

³⁵ EKO C-335/16, p 28.

³⁶ EKO C-335/16, p 29, vt analoogia alusel kohtuotsused, 24.6.2008, Commune de Mesquer, C-188/07, EU:C:2008:359, punkt 77, ja 16.7.2009, Futura Immobiliare jt, C-254/08, EU:C:2009:479, punkt 46.

punktis 60 on märkinud, et jäätmekäitlussüsteemi toimimise tagamiseks saab iseenesest pidada põhiseaduse järgi lubatavaks ka nende isikute tasu maksmise kohustust, kes jäätmeid korraldatud veoks üle ei anna, st maksustamist solidaarsuspõhimõttel, kuna raske on määrata täpselt kindlaks iga jäätmetekitaja tekitatud jäätmekogust. Samas ei tohi jäätmetekitaja kanda jätta ebaproportsionaalselt suuri kulusid võrreldes nende jäätmete koguse või liigiga, mida ta tekitab (vt ka Riigikohtu 18. novembri 2009. a otsus haldusajanduse nr 3-3-1-44-09, p 20). Sisuliselt võib jäätmeveo teenustasu seega hõlmata ka mõistlikku tasu süsteemi valmisoleku eest (vt ka nt Riigikohtu 1. veebruari 2011. a otsus tsiviilajanduse nr 3-2-1-125-10, p 70).

Kui KOV kehtestab jäätmeveo teenustasu maksmise kohustuse ka jäätmeveost vabastatule, siis selle suurus arvutatakse eelnõu § 66⁴ lõikes 4 ja § 136²⁴ sätestatud alustel. Omavalitsus võib neid kulusid diferentseerida sõltuvalt sellest, millise jäätmetekkehohatüübiga on tegemist.

JäätSi § 66⁴

Riigikohus on 06.01.2015 kohtuotsuses, asjas nr 3-4-1-34-14, punktis 43 märkinud, et JäätS § 66 lg-d 5 ja 6 näevad ette omavalitsusüksusele ulatusliku kaalutlusruumi jäätmekäitluse teenustasu kehtestamisel, sätestamata selle ülemmäära ega selle arvestamise aluseid muu hulgas osas, mis ulatuses võib omavalitsusüksuste teenuse osutamise seotud kulusid ja volitatud isiku tegevuskulusid korraldatud jäätmeveo puhul tarbijalt küsitavasse teenustasusse lisada, mistõttu ei ole välistatud, et KOVi poolt jäätmeveo korraldamise kaudu soovitakse teenida omavalitsusüksuse eelarvesse lisatulu.

Seega välistab lisatav § 66⁴ selle, et jäätmeveo teenustasusse lisatakse kulud, mis ei seostu jäätmehooldusega ja, mistõttu suureneks põhjendamatult tarbija kulu jäätmehooldusele. Säte tagab jäätmetekitaja kaitse temalt kogutud tasude suurusele ja kasutamisele.

Lõike 1 kohaselt jäätmeveo teenustasule kohaldatakse käesoleva seaduse § 66 lõigete 5 ja 6 sätestatud. Jäätmeveo teenustasu peab olema põhjendatud, vastavuses teenuse osutamise kuludega ja lähtuma kulutõhususest. JäätS § 66 lg 5 järgi jäätmeveo teenustasu peab olema piisav, et katta jäätmekäitluskoha rajamis-, kasutamise-, sulgemise- ja järelhoolduskulud ning jäätmete veo ja veo ettevalmistamisega seotud kulud ning sama paragrahvi lõike 6 järgi jäätmeveo teenustasu suuruse kindlaksmääramisel juhendatakse jäätmete liigist, kogusest, omadustest, jäätmeveo teenindussagedusest ning teistest asjaoludest, mis oluliselt mõjutavad käitlemise maksumust.

Eelnõukohane § 66¹ lg 2 sätestab, et alternatiivse korraldatud jäätmeveo teenustasu suuruse määramise ja selle tasumise korra kehtestab kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu.

Seega kehtestab KOV jäätmeveo teenustasu määramise alused ja tingimused, kuid need peavad olema proportsionaalsed, põhjendatud, ettenähtavad ja lähtuma seaduse eesmärgist. Kõik jäätmeveo teenustasu sisse arvestatud komponendid peavad olema seotud jäätmehoolduse korraldamisega, põhjendatud, vajalikud ja mõistlikud eesmärgi täitmiseks ning ka kuluefektiivsed. KOV ei või ettekuulutatult ning põhjendamatult koguda jäätmevaldajalt konkreetse aasta jooksul rohkem jäätmehoolduse tasu, kui on konkreetse aasta jooksul jäätmehoolduse korraldamiseks vajalik. Küll aga võib KOV koguda etteulatuvalt suurema summa, kui see on vajalik järgnevatel aastatel jäätmevaldkonna investeeringute tegemiseks. KOVil on õigus rakendada jäätmehoolduskulude katmise kohustust vastavalt teenuse kuludele ja tegelikule vajadusele. Tasude tõstmine peab olema selgelt põhjendatud, nt majanduslik muudatus, inflatsioon, teenuse parandamine, jäätmehoolduskulude muu suurenemine jms. Kui tasu suurus ületab põhjendatud kulusid või muutub inimesele ülemäära koormavaks, võib see olla vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega. Seega KOV on tasu muutmisel kohustatud jälgima õigusriigi põhimõtteid ning tagama õiguskindluse ja prognoositavuse - jäätmevaldajal peab olema võimalus muudatusi ette teada ja neid ette näha. Ootamatu muudatus, ilma üleminekuajata on vastuolus õiguskindluse põhimõttega. Piisav aeg annab jäätmevaldajale aega

sellega arvestamiseks ja kohustuse täitmiseks. Halduspraktikas peetakse mõistlikuks etteteatamise tähtjaks 1-3 kuud, sõltuvalt muudatuse olulisusest. Muudatuse aeg ja põhjused peavad olema jäätmevaldajale selgelt edastatud, nt veebilehel.

Kuivõrd KOV kehtestatud jäätmeveo teenustasu on avalik-õiguslik rahaline kohustus, saab iga jäätmevaldaja temale pandud kohustust vaidlustada, kui ta leiab, et selle suurus on ebaproportsionaalne (§ 66⁷lg 4).

Lõikes 2 sätestatakse jäätmeveo teenustasu koosseis. Jäätmeveo teenustasu koosneb jäätmete äraveo tasust, lõppkäitlusteenuse tasust (jäätmete jäätmekäitluskohas vastuvõtmine, töötlemine, taaskasutamine ja kõrvaldamine) ja tasust, mis on mõeldud katma jäätmehoolduse arendamise ja korraldamise kulusid (RK 3-16-1267 p. 19, 22).

Lõikes 3 sätestatakse piir sellele, kui suur saab olla § 66² lõikes 4 loetletud jäätmehoolduse arendamiseks vajaliku jäätmehoolduskulude katteks makstava tasu osakaal jäätmevaldajalt kogutavast jäätmeveo teenustasust.

Kooskõlas jäätmete raamdirektiivi artikliga 14 ja põhimõttega, et saastaja maksab, peab jäätmekäitluskulud kandma esmane jäätmetekitaja või jäätmevaldaja või eelmine jäätmevaldaja, kuna nad on kaasa aidanud nimetatud jäätmete tekkimisele. Samas ei tohi tasu, mida nõutakse jäätmehoolduse arendamiseks, viia selleni, et jäätmevaldaja kanda jääb ilmselgelt ebaproportsionaalne kulu võrreldes nende jäätmete koguse või liigiga, mida nad tekitavad.³⁷ Seega jäätmehoolduse kulu katteks kogutava tasu suurus arvutatakse protsendipõhiselt vastavalt jäätmevaldajale esitatud korraldatud jäätmeveoga hõlmatud kuludest. See on otseselt seotud tema tarbimisega ja jäätmehoolduskulude katteks makstav tasu võib olla kuni 100% jäätmete veo- ja käitlustasust ehk mitte rohkem kui 50% jäätmeveo teenustasust. Kui inimene tekitab vähem jäätmeid on jäätmeveo teenustasu suurus väiksem ja vastupidi. See tähendab, et kui jäätmevaldaja korraldatud jäätmeveoga seotud jäätmete veo- ja käitlustasu on näiteks 2 eurot kuus, siis saab § 66² lõikes 4 loetletud komponentide summaarne maksumus olla selle jäätmevaldaja jaoks maksimaalselt 2 eurot või minimaalselt 1 eurot kuus. Sätte eesmärk on tagada jäätmevaldaja kulude proportsionaalsus tema jäätmetekkega. Kui jäätmevaldaja, kes kogub enamiku jäätmetest liigiti, tasub jäätmeveo teenustasu eeltoodud näite puhul kokku kuni 4 eurot kuus, siis jäätmevaldaja, kes jätab jäätmed liigiti kogumata, tasub kõrgemat hinda korraldatud jäätmeveo eest (nt 6 eurot kuus) ja sel juhul tema jäätmehoolduskulude katteks makstav tasu võib olla kuni 6 eurot kuus, seega kokku 12 eurot kuus.

Nii on jäätmeveo teenustasu arvestamise alusena ette nähtud, et tasu suurus on otseses seoses jäätmevaldaja makstava korraldatud jäätmeveo tasuga. See tagab, et jäätmehoolduse katteks makstava arve suurus kujuneb jäätmevaldaja tekitatud jäätmete koguse (mahu või kaalu järgi) või liigi järgi. Protsendipõhine lähenemine on õiglane, motiveeriv ja proportsionaalne - inimene maksab vastavalt oma tegelikule jäätmetekitamisele. Selline lähenemine aitab omakorda kaasa jäätmete vähendamisele ja taaskasutamise edendamisele.

Miinimumäär on seatud, võttes arvesse, et 2023. aastal kulutasid KOVid jäätmehooldusele keskmiselt³⁸ 15 eurot elaniku kohta aastas ehk 35 eurot leibkonna (2,35 in) kohta. Seega tagab

³⁷ EKo C-335/16, p 30 - vt analoogia alusel kohtuotsus, 16.7.2009, Futura Immobiliare jt, C-254/08, EU:C:2009:479, punktid 55 ja 56.

³⁸ Kliimaministeerium korraldas 2024. a kevadel omavalitsuste seas 2023. a jäätmehoolduskulude kohta küsitluse, millele vastas 40 omavalitsust. Suurimad jäätmehoolduskulud leibkonna kohta on Vormsi vallas (613 eurot/a). Ülejäänud 39 omavalitsuse keskmistatud kulu inimese kohta oli 15 eurot/a ja leibkonna kohta 35 eurot/a.

miinimummäär jäätmehoolduse süsteemi rahastamise ja ei sõltu ajas muutuva jäätmevaldaja käitumisega, mis võib kaasa tuua ebapiisava rahastuse süsteemi. Isegi kui jäätmevaldaja tekitab vähe jäätmeid, tuleb KOVil tagada jäätmekäitluse infrastruktuur, üldine jäätmehoolduse korraldus ja järelevalve. Miinimumtaseme määramine tagab, et kõik jäätmevaldajad panustavad süsteemi vähemalt miinimummääras, mis on vajalik jäätmehoolduse korraldamise tagamiseks sõltumata jäätmete tekkekogustest.

Lõikes 4 sätestatakse jäätmeveo teenustasu suuruse määramise alus eelnõukohase § 66² lõike 2 nimetatud osas neile jäätmevaldajatele, kes on korraldatud jäätmeveost vabastatud. Vabastatud jäätmevaldajatelt kogutava jäätmehoolduse tasu suurus ei või olla suurem kui sama KOV territooriumil korraldatud jäätmeveoga liitunud jäätmevaldaja eelmise aasta kõige madalam jäätmehoolduskulude katteks makstav tasu. Selliselt on tagatud, et vabastatud jäätmevaldaja ei maksa suuremat jäätmehoolduse tasu kui liitunud jäätmevaldaja.

Jäätmehoolduse korraldamine ei hõlma üksnes jäätmeveoga seotud tegevusi vaid ka väljaspool korraldatud jäätmevedu kogutud jäätmete käitlemise kulu, jäätmejaamade haldamist, halduse ja korralduse, sh järelevalve kulusid (§ 66² lg 4). Jäätmehooldus teenib kogu kogukonna huve, ka neid, kes on jäätmeveost vabastatud, sest nad saavad kasutada jäätmejaamu või muid kogumissüsteeme ning muid teenuseid, mis aitavad hoida keskkonda korras ja vältida jäätmete ebaseaduslikku ladestamist. Seega isegi, kui nad jäätmeid üle ei anna, kasutavad nad süsteemi kaudselt (Jääts § 135 lg 4; nt jäätmejaamad, kogumisvõrgustikud, puhas keskkond) ning peavad seetõttu osalema süsteemi jätkusuutlikkuse tagamises. Liitumisest vabastatud isik maksab vastavalt jäätmehoolduse tarbimise hinnangulise mahuga, nõ teoreetiline hinnang kui palju nad oleksid võimelised jäätmeid tekitama, kui nad oleksid liitunud. Vabastatud jäätmevaldaja ei osale jäätmeveosüsteemis, seega ei ole nende tegelikku jäätmekogust võimalik mõõta nii nagu jäätmeveoteenusega liitunud jäätmevaldajatel. Seetõttu tuleb seda mõõta hinnanguliselt, võttes aluseks madalaimad jäätmevaldajate kogused ehk nende võime tekitada jäätmeid. Kuna jäätmevedu toimub korrapäraselt, saab seda kasutada alusena vabastatud isikute osas. Välistatud on, et vabastatud jäätmevaldajal ei teki jäätmeid.

Ehk jäätmehoolduse tasu aitab luua ühtse ja sobiva jäätmekõrvaldamisrajatiste võrgustiku (ja seda alal hoida) ja annab vabastatud jäätmevaldajale juurdepääsu jäätmete kõrvaldamise süsteemile, kui nad seda vajavad. Jäätmehooldus on avalik teenus ja selle toimimine nõuab infrastruktuuri, planeerimist ja haldamist, sõltumata sellest, kas konkreetne isik kasutab teenust igapäevaselt või mitte. Korraldatud jäätmeveost vabastatud isik ei osale küll rahastamisse täies mahus, kuid siiski panustab süsteemi jätkusuutlikusse. Riigikohus otsuses haldusasjas nr 3-2-1-80-13 punktis 60 on märkinud, et jäätmekäitlussüsteemi toimimise tagamiseks saab iseenesest pidada põhiseaduse järgi lubatavaks ka nende isikute tasu maksmise kohustust, kes jäätmeid korraldatud veoks üle ei anna, st maksustamist solidaarsuspõhimõttel, kuna raske on määrata täpselt kindlaks iga jäätmetekitaja tekitatud jäätmekogust. Samas ei tohi jäätmetekitaja kanda jätta ebaproportsionaalselt suuri kulusid võrreldes nende jäätmete koguse või liigiga, mida ta tekitab (vt ka Riigikohtu 18. novembri 2009. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-44-09, p 20). Sisuliselt võib jäätmeveo teenustasu seega hõlmata ka mõistlikku tasu süsteemi valmisoleku eest (vt ka nt Riigikohtu 1. veebruari 2011. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-125-10, p 70).

Lõikes 5 sätestatakse jäätmevaldajale ja korteriühistu liikmele esitataval jäätmeveo teenustasu arvel toodavad kuluread. Sätte eesmärk on suurendada jäätmekulude läbipaistvust ja motiveerida jäätmetekitajaid koguma jäätmeid liigiti. Nii korraldatud jäätmeveoga hõlmatud veo- ja käitlustasu kui ka jäätmehoolduse tasu tuuakse ära samal arvel. Arvel (näidis on toodud tabelis 3) tuuakse eraldi välja:

- 1) jäätmehoolduse tasu;
- 2) veoteenus (nt tühjenduskordade alusel), sh eraldi pakendite veokulu;

- 3) käitlusteenus jäätmeliikide kaupa (üleantud jäätmete kaalu või kogumismahuti mahu alusel);
 4) lisateenused (nt kogumismahuti rendikulu).

Tabel 3. Jäätmeveo teenustasu arve näidis 60 korteriga kortermaja puhul.

Teenus	kogus	ühik	ühikuhind	summa
Veoteenus				
pakendijäätmed	12	tühjenduskord	0,50	6,00
muud jäätmed	8	tühjenduskord	2,00	16,00
Käitlusteenus				
pakendijäätmed	13,2	m ³	0,00	0,00
biojäätmed	0,96	m ³	12,96	12,44
segaolmejäätmed	3,2	m ³	16,44	52,61
Korraldatud jäätmeveo kulu kokku				87,05
Jäätmehoolduskulude katteks makstav tasu		50%		43,53
Lisateenused (nt mahuti rent)	5	tk	1,00	5,00
Arve kokku				135,58

Korteriühistu puhul võib jäätmeveo arve esitada korteriühistu liikmele või ühistule, kes sel juhul ise jagab arve korterite vahel, tuues samuti arvel välja lõikes 13 nimetatud kuluread, sh jäätmehoolduskulude katteks makstava tasu osa. Näiteks kui korteriühistu korraldatud jäätmeveo kulu on 200 eurot kuus, siis võib jäätmehoolduskulude katteks makstava tasu suurus olla maksimaalselt sellega võrdne summa ehk samuti 200 eurot kuus. See summa jagatakse ära korteriühistu liikmete vahel. KOVil on õigus kehtestada jäätmehoolduseeskirjas nõue, et korteriühistu peab arveid esitama läbipaistvalt ja vastavalt kehtestatud jaotuspõhimõtetele. Kui KOV saab kaebusi, et ühistu ei jaga arveid õiglaselt, võib ta algatada järelevahtemenetluse, et tagada nõude täitmine. Arve võib esitada kas kord kuus, kord kvartalis või kord aastas.

Kortermajades on kasutusel ühised konteinerid, mistõttu on võimatu täpselt määrata iga leibkonna tekitatud jäätmete kogust. Jäätmehooldustehnoloogia, mis suudaks seda eristada ja mõõta, on keeruline ja kulukas. Kuna kõik kortermaja elanikud kasutavad ühist jäätmekäitluse süsteemi, on mõistlik kulud leibkondade vahel jagada analoogselt üldelektri või koristusteenuse kulude jagamisega. Kulude vähendamisele aitab kaasa kortermaja ühine vastutus ehk kõik elanikud peaksid jäätmeid liigiti koguma ja vähendama, kuna see toob kaasa väiksemad kulud. Selleks on vaja teadlikkust suurendada. Seega on kortermajas kulude jagamine elanike vahel proportsionaalne ja õiglane lahendus, kuna muul viisil on tehnilised piirangud. Individuaalse arvestussüsteemi loomine kortermajade juurde on ebamõistlikult keeruline ja kallis, mis lõppkokkuvõttes suurendaks jäätmehoolduskulusid kõigile elanikele. Ka Euroopa Kohus (C254/08 punktis 49) on märkinud, et tihti on raske, isegi kulukas, määrata kindlaks iga „valdaja” poolt kogumisse antud olmejäätmete täpset kogust. Punktis 50 on märgitud, et neil tingimustel võib tugineda kriteeriumidele, mis põhinevad esiteks „valdajate” jäätmete tekitamise võimel, mis on arvatud nende kasutatava kinnisvara pindala ning selle kasutusotstarbe alusel, ja/või teiseks tekitatud jäätmete liigil, võimaldada arvutada nende jäätmete kõrvaldamise kulud ja jaotada need erinevate „valdajate” vahel juhul, kui need kaks parameetrit mõjutavad otseselt nimetatud kulude summat.

JäätSi § 66⁵

Lõikes 1 sätestatakse, et jäätmevaldajatelt jäätmeveo teenustasude laekumisest rahastatakse üksnes jäätmehoolduse korraldamist ja arendust, et tagada jäätmedirektiivis sätestatud

ülesannete ja eesmärkide täitmine. Kogutud jäätmeveo teenustasu ei või kasutada muul otstarbel kui jäätmehoolduse korraldamiseks. Kui KOV on kulumäärad oma parima teadmise alusel määranud ja seda koguneb aasta lõpuks rohkem, kui olid selle aasta kulud, tuleb jääk ära kasutada järgnevatel aastatel jäätmehoolduse korraldamiseks, st ka enamkogutud tasu ei või kasutada muuks otstarbeks kui KOVi jäätmehoolduseks. Jäätmevaldajatelt kogutud tasu kasutamist võib kontrollida KOV volikogu revisjonikomisjon.

Kuna PS § 154 lõige 1 näeb KOV pädevuse piiranguna ette lihtsa seadusereservatsiooni, võib riik KOV kohaliku elu küsimuste otsustamise ja korraldamise õigust piirata iga vabalt seatud eesmärgi saavutamiseks, mis ei ole PS-ga vastuolus (poliitiline vastutus, avaliku võimu tegevuse avalikkus ja läbipaistvus vm). /RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07, p 29; RKPJKo 01.04.2010, 3-4-1-7-09, p 31). Vt ka Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud veebiväljaande (2020) PS § 154 kommentaare. Lõige 1 loob läbipaistvuse kogutud jtasude kasutamisele. Seadus sätestab selgelt, et kogutud tasu ei kasutata muudes valdkondades, kui vaid jäätmehooldusega seotud kulude katmiseks. See on kooskõlas saastaja maksab põhimõttega - jäätmetekitaja kannab jäätmehoolduse kulu. Vastupidisel juhul lülitatakse jäätmehoolduse kuludesse kulud, mis ei seostu jäätmehooldusega, mistõttu suureneb põhjendamatult tarbija kulu jäätmehooldusele. Tegemist on nõ tasakaalustatud nõudega jäätmeveo seaduses, mis tagab jäätmetekitaja kaitse temalt kogutud tasude kasutamisele. Sellest tulenevalt ei riiva KOV enesekorraldusõigust see, kui seadusandja võtab KOV-lt õiguse piirata põhiõiguste kandjate põhiõigusi või -vabadusi.

Lõigetes 2 ja 3 sätestatakse ülevaate koostamise ja avaldamise kohustus. KOV teeb igal aastal enesekontrolli ja avaldab selle tulemused oma veebilehel hiljemalt järgmise aasta esimese kvartali lõpuks. Nimetatud kohustuse eesmärk on vajadus tagada avaliku võimu läbipaistvus ja õiguspärasus. Kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse läbipaistvuse nõue lähtub põhimõttest, et avaliku võimu allikas ja kõrgeima võimu kandja on rahvas, kes soovib saada ülevaadet võimuorganite tegevusest. Võimu teostamise läbipaistvus, kontroll ja õiguspärasus on kaalukad põhjused, millest lähtumine teenib avalikkuse huve.³⁹ Ülevaate koostamine ja selle avalikustamine tagab jäätmetekitaja kaitse omavalitsusüksuse või selle volitatud isiku kehtestatud jäätmekäitluse teenustasude selguse kaudu.⁴⁰ Seega on valitud lahendus kooskõlas põhimõttega anda rahvale kui kõrgeima riigivõimu kandjale kindlustunne, et kogutud rahalisi vahendeid kasutatakse seaduslikult ja tulemuslikult ning tagatud on nende kasutamise läbipaistvus.

Ülevaade annab nii avalikkusele kui KOVile endale ülevaate rahaliste vahendite kasutamise üle. See suurendab läbipaistvust ja usaldusväarsust ning tagab kiire ja ajakohase tagasiside jäätmevaldajale sellest, kuidas on nende tasutud raha kasutatud. Andmete kogumine annab KOVile aegsasti väärtuslikku infot jäätmehoolduse eelarve ja tasusüsteemi planeerimiseks ning võimaldab elanikel esitada ettepanekuid, mis võivad parandada jäätmehoolduse süsteemi. Ülevaate õigsust aitavad kontrollida finants- ja tegevusauditid ning läbipaistev ning kontrollitav dokumenteerimine. Ka kohalik omavalitsus on seotud seaduslikkuse põhimõttega (PS § 3) ning on kohustatud tagama õigusi ja vabadusi (PS § 14).

Ülevaatest peab selguma, kui palju jäätmeveo teenustasu laekus ja milleks seda kasutati ning kui suur oli TKOde poolt makstud pakendijäätmete veotasu. Eraldi tuuakse välja korraldatud jäätmeveoga seotud veo- ja käitluseteenuse tasu (summa, osakaal) ja jäätmehoolduse katteks kogutud tasu laekumine ning kulutamine JäätS § 66² lõikes 1 toodud kulukomponentide lõikes. Ülevaate võib veebilehel esitada infograafikuna.

³⁹ RK 3-4-1-17-08, p 43.

⁴⁰ RK 3-4-1-34-14, p 48.

JäätSi § 66⁶

Lõigetes 1 ja 2 sätestatakse jäätmeveo teenustasu koguja. Jäätmeveo teenustasu kogumise korraldab linna- või vallavalitsus, kes võib seda koguda ise või volitada halduslepingu alusel tasu koguma teise isiku:

- 1) KOKSi §-s 62 sätestatud koostöövormiga hõlmatud isiku;
- 2) halduslepingu alusel KOVi enda valitseva mõju all oleva äriühingu, mittetulundusühingu või sihtasutuse.

KOV jääb vastutavaks oma ülesande täitmise eest ka siis, kui ülesanne on edasi delegeeritud. KOV peab tagama, et delegeerimisega ei kaotata kontrolli ülesande täitmise eest. Kui delegeeritakse KOKS järgse koostöövormi kaudu, siis jagavad juhtimist ja vastutust kõik osalevad KOVid vastavalt kokkulepetele, KOV otsese mõju all olevate äriühingute korral säilitab KOV omanikuna otsustava kontrolli. Toimub pidev aruandlus KOVle, mis hõlmavad nii finantsaruandeid kui tegevusaruandeid. Delegeerimine on vajalik, kui see aitab tõhusamalt KOVil oma ülesandeid täita või aitab saavutada kulutõhusust.

Lõikes 3 sätestatakse, et jäätmeveo teenustasu võib koguda korraldatud jäätmeveo teenuse osutaja kaudu, kes esitab sel juhul arve jäätmevaldajale, kuid arvel toodud summa tasutakse ka siis KOVile. Volitus selleks antakse korraldatud jäätmeveo hankelepinguga.

KOV üksuse kaudu kogutav tasu tagab läbipaistvuse, tõhususe ja õiglase rahastamise, aidates saavutada nii kohalikke kui riiklike jäätmehoolduseesmärke. Samuti muudab tasu kogumine KOV kaudu jäätmeveoteenuse korraldamise paindlikumaks ning KOVil on võimalik kiiremini kohaneda jäätmevaldajate muutunud vajadustega.

1) Tänapäevane süsteem ei ole jäätmehoolduseesmärke aidanud tõhusalt saavutada. Vedaja keskendub üksnes jäätmete äraveole ja tasu kogumisele ega keskendu keskkonnanäesmärkide saavutamisele. KOV vastutab jäätmehoolduse eesmärkide täitmise eest. Kui ta ei halda tasusid, on tal keeruline suunata vahendeid vajalikesse tegevustesse ja arendada selliselt süsteemi terviklikult. Riigikontrolli 2016. aasta aruandes „Riigi ja kohalike omavalitsuste tegevus olmejäätmete kogumisel ja taaskasutusse suunamisel“ on selgelt välja toodud, et enamikus omavalitsustes ei kontrollita sisuliselt, kas on teada kõik jäätmete tekitajad, kas jäätmeid sorditakse, kas kõik jäätmed antakse üle jäätmekäitlejale, kas neid kogutakse liigiti ja kas jäätmevaldajad täidavad omavalitsuste kehtestatud reegleid. Samas on KOV tegevusega seotud jäätmedirektiivist tulenevate kohustuste täitmine. Seega, kui KOV on vedajale tasu maksja, tekib tal terviklikum ülevaade süsteemist, ta saab jälgida tasude laekumist ja neid planeerida jäätmekorralduses.

2) Jäätmevedaja, kes tegeleb ka arveldamisega, saab turueelise. Konkurentsiamet on oma analüüsis⁴¹ tõdenud: "Konkurentsiamet peab oluliseks, et jäätmetasude arvestust korraldaksid KOVid või KOVide koostööorganisatsioonid, kes vastutavad valdkonna eest ning valvavad hanketingimuste täitmise järele. On tõenäoline, et kui tasu kogumine oleks teenuseosutaja ülesanne, siis saaks ettevõtja konkurentide ees teatud informatsioonilise eelise. Näiteks sisaldavad arved väärtuslikke kvantitatiivseid andmeid, mille konsolideerimine ja säilitamine on muutunud üha olulisemaks, arvestades andmeanalüüsi ja digilahenduste kiiret arengut. Andmed võimaldavad teha statistilisi analüüse, prognoosida trende ning hinnata tarbijakäitumist, sealhulgas lisateenuste kasutust. Seetõttu tuleks andmete haldamine usaldada neutraalsele poolele, mis aitab vähendada informatsiooni asümmeetriat, toetab täpsemate

⁴¹Konkurentsiamet, 2024. „Korraldatud jäätmeveo analüüs ja soovitused 2024“. Kättesaadav: <https://www.konkurentsiamet.ee/media/1108/download>

hangete korraldamist ning aitab maandada jäätmevedajate ja -käitlejate äritegevusega seotud riske."

3) Jäätmete vedamine on vaid üks osa terviklikust korraldatud jäätmeveoteenusest. Eelnõu kohaselt peab KOV sõlmima pakendijäätmete vedajaga eraldi hankelepingu, ülejäänud korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmete veoks võib leida ühise või erinevad jäätmevedajad. KOV sõlmib eraldi hankelepingu ka biojäätmete käitlejaga, segaolmejäätmete käitlejaga ja ülejäänud KOV korralduslike tegevuste kaudu kogutud jäätmete (v.a pakendijäätmed) käitlejaga. KOV võib rakendada alternatiivset korraldatud jäätmevedu selliselt, et jäätmeveo teenustasu maksavad ka korraldatud jäätmeveost vabastatud jäätmevaldajad, seega ka need isikud, kellele jäätmevedaja teenust ei osuta. Jäätmevedaja poolt arvete koostamine ja esitamine on mõistev olukorras, kus jäätmevedaja osutab kogu tervikteenust. Eelnõukohase seadusega seda olukorda muudetakse, mistõttu ei ole arve esitamine ühe jäätmevedaja poolt enam otstarbekas. Eelnõuga on see võimalus siiski ette nähtud, et võimaldada KOVidele paindlikku jäätmereformi elluviimist.

4) KOV saab arvete mahtu vähendada. Arvete esitamine võib toimuda kord kuus, kord kvartalis või kord aastas. Kord aastas arvete esitamine ja tasumine on mõistlik, kui jäätmevaldaja valib oma teenusepaketi ära ja ei ole vajadust seda aasta(te) jooksul muuta (veetavad jäätmeliigid, kogumismahutid ja veosagedused ei muutu).

5) Kui arveldajaks on jäätmevedaja, siis toob jäätmevedaja vahetumine jäätmevaldajale kaasa täiendavat asjaajamist (nt pangas püsimaksekorralduse muutmine). Sageli nõuab jäätmevedaja kliendilt ka lepingu sõlmimist, mistõttu igakordse vedaja vahetumisega peaks jäätmevaldaja sõlmima uue lepingu (sh aktsepteerima jäätmevedaja kehtestatud tüüptingimusi).

6) Vältida tuleks jäätmehoolduse eest mitme arve esitamist. Ebamõistlik oleks olukord, kus jäätmevedaja esitab jäätmevaldajale arve oma teenuse eest ning KOV esitab arve jäätmehoolduse kulu ja jäätmekäitluse teenuse eest. Seega on otstarbekas arveldamine korraldada nii, et jäätmevaldajale esitataks arve tervikteenuse eest, mis tasutakse tervikteenuse tellijale ja vastutajale (KOV) ning KOV tasub omakorda teenuseosutajatele.

7) Arveldamise kohustus oleks turutõrkeks uutele jäätmevedajatele turule sisenemisel. Kui jäätmeveo teenuse kohustuslik osa on jäätmevaldajatele arvete koostamine, välja saatmine ja võlgade sissenõudmine, siis ei ole tõenäoline, et jäätmeveoteenuse turul konkurents lähiajal suureneb. Tegemist on jäätmeveoteenusega võrreldes hoopis teise valdkonna teenusega. Jäätmevedajal, kes tahaks teenust pakkuda, ei pruugi olla selleks ei kompetentsi ega vajalikku tarkvara.

8) Jäätmevedaja poolt jäätmeveo teenustasu kogumine võib liigituda riigiabiks. Kui KOV siiski tellib jäätmevedajalt arveldamise teenuse, on oluline, et arve tasutakse KOVile, mitte jäätmevedajale. Vastasel juhul võib tegemist olla finantsvõimenduse ja EL õiguse tähenduses riigiabiga. Nimelt, kui ettevõtja jäätmeveo teenustasu kogub, saab ta ajutiselt enda arvele suurema summa, mida ta teenuse osutamiseks ei vaja ning millega saab seega täiendava likviidsuse – lubamatu riigiabi, riigi ressurssidest antav eelis – saab avalikku raha tasuta kasutada vastutasuta ehk ajutiselt soodsamad rahastamistingimused kui need, mille ta saaks krediidasutustelt laenuna oma tegeliku maksevõime alusel. Kohtuasjas T-674/11 punkt 159 on märgitud, et juhul kui summa makstakse ühele osapooltele, kes on kohustatud selle tervenisti edasi kandma kolmandale isikule, siis võib olla tegu eelise, mis on antud poolele, kes tegutseb vaid „makseasutuse” või „maksekanaliga”, kui raha läbimine üksi toob asjaomasele poolele kaasa kasu nt intressi saamise näol ajavahemiku eest, mil see summa oli tema valduses.

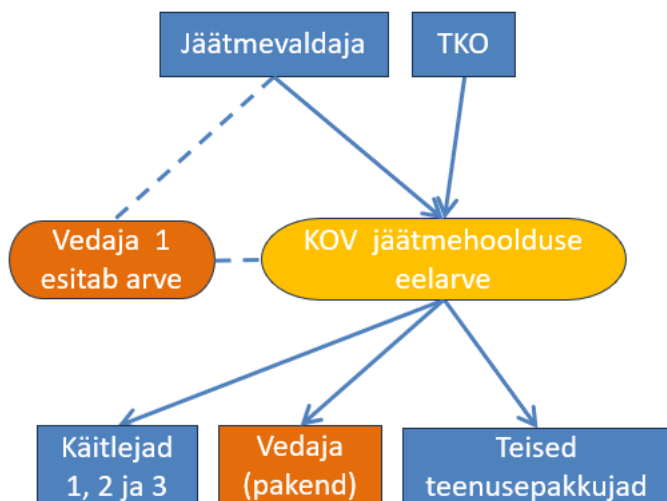
9) Maksevõimetuse risk – jäätmevedaja pankroti korral liiguvad kogutud, kuid KOVle veel välja maksmata jäätmeveo teenustasud pankrotivarasse. KOV tuleb esitada nõue pankrotimenetluses, tõenäoliselt on võlausaldajaid palju, ning nõude rahuldamine ei pruugi olla võimalik. Selleks on mõistlik vähendada sõltuvust jäätmevedajast.

Järgnevalt on tabelis 4 toodud erineva lahendused raha liikumise vaatepunktist. Kõikide lahenduste puhul on jätkuvalt võimalik ja tõenäoline, et osa jäätmehooldusega seotud kuludest kantakse KOV eelarvest maksumaksja, mitte saastaja arvelt. Olukorras, kus KOV alternatiivset korraldatud jäätmevedu ei rakenda, on maksumaksja panus oluliselt suurem, seetõttu on see skeemil eraldi välja toodud.

Tabel 4. Raha liikumine erinevate jäätmeveo teenustasu kogumise ja arveldamise võimaluste rakendamise korral.

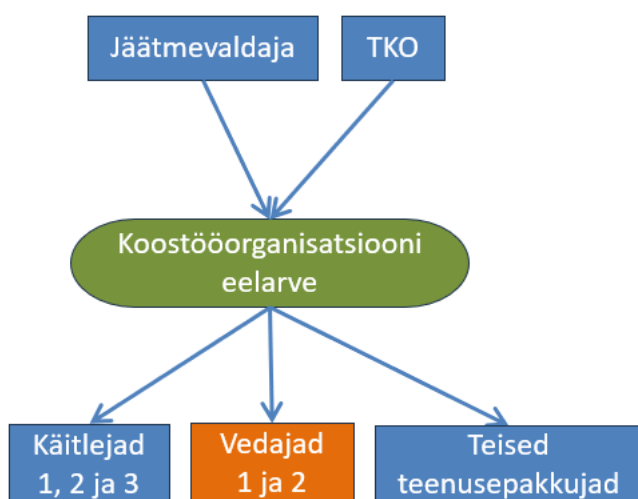
KOV ei rakenda alternatiivset korraldatud jäätmevedu, jäätmeveo teenustasu kogub üks vedaja	
	<ul style="list-style-type: none"> • Arveldamisega tegelev jäätmevedaja (nt vedaja 1, kes veab segaolmejäätmeid) esitab mõlema vedaja osutatud veoteenuse ja käitlusteenuste eest arved jäätmevaldajatele ning tasub seejärel teise jäätmevedaja (pakendijäätmete vedaja) ja jäätmekäitlejate arved. • Korraldatud jäätmeveo teenust kasutav jäätmevaldaja tasub arve jäätmevedajale (vedaja 1), sh 0,50 eurot iga pakendimahuti tühjenduskorra eest. • 3 TKO-d tasuvad KOVile ülejäänud olmes tekkivate tagatisrahata pakendijäätmete veokulu. • KOV kannab pakendijäätmete vedajale TKOde poolt tasutud veokulu. • Korraldatud jäätmeveost vabastatud jäätmevaldaja jäätmehoolduskulude katteks tasu ei maksa. • KOV kannab ülejäänud jäätmehoolduse korraldamiseks vajalikud kulud oma eelarvest.
KOV rakendab alternatiivset korraldatud jäätmevedu ja kogub jäätmeveo teenustasu ise	
	<ul style="list-style-type: none"> • Korraldatud jäätmeveo teenust kasutav jäätmevaldaja tasub KOVile jäätmeveo teenustasu, mille hulgas on korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmete veo ja käitluse teenustasu, sh 0,50 eurot iga pakendimahuti tühjenduskorra eest, ning jäätmehoolduskulude katteks makstav tasu. • KOV võib otsustada, et korraldatud jäätmeveost vabastatud jäätmevaldajad maksavad tasu jäätmehoolduskulude katteks. • 3 TKO-d tasuvad KOVile ülejäänud olmes tekkivate tagatisrahata pakendijäätmete veokulu. • KOV tasub jäätmevedajatele ja -käitlejatele. • KOV kannab jäätmehoolduskulude katteks kogutud tasu arvelt muude jäätmehooldusega seotud teenuste kulud.
KOV rakendab alternatiivset korraldatud jäätmevedu ja delegerib jäätmeveo	

teenustasu arve esitamise ühele jäätmevedajale



- Korraldatud jäätmeveo teenust kasutav jäätmevaldaja tasub ühe vedaja esitatud arve alusel KOVile jäätmeveo teenustasu, mille hulgas on jäätmehoolduskulude katteks makstav tasu.
- KOV võib otsustada, et korraldatud jäätmeveost vabastatud jäätmevaldajad maksavad jäätmehoolduse kulude katteks tasu KOVile ühe vedaja esitatud arve alusel.
- 3 TKO-d tasuvad KOVile ülejäänud olmes tekkivate tagatisrahata pakendijäätmete veokulu.
- KOV tasub jäätmevedajatele ja –käitlejatele.
- KOV kannab jäätmehoolduskulude katteks kogutud tasu arvelt muude jäätmehooldusega seotud teenuste kulud.

KOV rakendab alternatiivset korraldatud jäätmevedu ja delegerib jäätmeveo teenustasu kogumise koostööorganisatsioonile



- Korraldatud jäätmeveo teenust kasutav jäätmevaldaja tasub koostööorganisatsioonile jäätmeveo teenustasu, mille hulgas on jäätmehoolduskulude katteks makstav tasu ja korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmete veo ja käitluse teenustasu, sh 0,50 eurot iga pakendimahuti tühjenduskorra eest.
- KOV võib otsustada, et korraldatud jäätmeveost vabastatud jäätmevaldajad maksavad jäätmehoolduskulude katteks tasu koostööorganisatsioonile.
- 3 TKO-d tasuvad koostööorganisatsioonile ülejäänud olmes tekkivate tagatisrahata pakendijäätmete veokulu.
- Koostööorganisatsioon tasub jäätmevedajatele ja –käitlejatele.
- Koostööorganisatsioon kannab jäätmehoolduskulude katteks kogutud tasu arvelt muude jäätmehooldusega seotud teenuste kulud.

JäätS § 66⁷

Lõikes 1 sätestatakse selge ja üheselt mõistetav makse kohustus jäätmevaldajale. KOV või tema volitatud isik esitab jäätmevaldajale jäätmeveo teenustasu maksmiseks arve, milles märgitakse nõutav summa, tasumise aeg ja makse saaja.

Lõikes 2 sätestatakse, millal loetakse jäätmeveo teenustasu õigeaegselt makstuks. Säte aitab tagada õigusselgust ja KOV finantsstabiilsust ning välistab vaidluse maksekohustuse õigeaegse täitmise üle - maksekohustuse täitmise hetk on määratud arvel märgitud tähtajaga. Säte välistab mitmeti tõlgendamise võimaluse ning tagab, et jäätmevaldaja ja KOV saavad üheselt aru, millal tasu maksmise kohustus on täidetud. Jäätmehoolduse rahastamine sõltub tasude laekumisest. Õigeaegselt laekumata tasud võivad takistada jäätmehoolduse arendamist ja korraldamist, mistõttu on tasumise täpsus vajalik eelarve planeerimisel.

Lõikes 3 sätestatakse makse tasumisel või enammakse tegemisel intressi arvestamise õigus. Tasumise viivitus toob KOV eelarvesse puudujäägi, mis mõjutab jäätmehoolduse korraldamist. Intressi nõudmine hilinemisel on vajalik, et motiveerida tasu maksjaid tasuma arveid

õigeaegselt. Intress aitab vältida olukorda, kus maksetega hilinejad saavad soodsama kohtlemise, kui tasu õigeaegselt tasuvad jäätmevaldajad. Samuti saab nõuda intressi jäätmevaldaja, kui KOV hoiab põhjendamatult jäätmevaldaja enammakstud summat enda käes või selle tagastamine viibib.

Lõikes 4 sätestatakse jäätmeveo teenustasu vaidlustamise võimalused. Sätte eesmärk on tagada jäätmevaldajale tema õiguste kaitse ja võimalus vaidlustada ebaõiglaselt määratud tasu, kui see ei ole õiguspärane või proportsionaalne. Jäätmeveo teenustasu peab olema kehtestatud seaduslikul alusel kooskõlas õigusaktidega, see ei tohi olla ebamõistlikult suur ja panna jäätmevaldajale ebaproportsionaalset koormust. Jäätmeveo teenustasu peab olema vastavuse tegelike kulude ja saastaja maksab põhimõttega. Jäätmeveo teenustasu suurus peab olema kontrollitav – kas tasu suurus on õigustatud, kas arvutamise aluseks olevad kriteeriumid on selged ja arusaadavad.

JäätS § 66⁸

Lõikes 1 sätestatakse alus, millega tekib ka sellel kohaliku omavalitsuse üksusel õigus kehtestada jäätmevaldajale jäätmeveo teenustasu, mis hõlmab eelnõukohase seaduse §-s 66² lõikes 4 nimetatud kulusid, kes ei ole käeoleva seaduse § 135 lg 2 alusel kohustatud korraldatud jäätmevedu korraldama.

Lõikega 2 volitatakse jäätmeveo teenustasu suurust ja selle tasumise korda kehtestama omavalitsusüksuse volikogu. Säte ei nõua, et volikogu kehtestaks ise jäätmeveo teenustasu määrad (RKPJKo 30.10.2018, 5-18-2, p 56). Volikogu võib teha valla või linna ametiasutusele või hallatava asutusele (KOKS § 30 lõigete 3 ja 4 alusel) ülesandeks korraldada teenuse hinnakirja koostamine ehk kehtestama konkreetse teenuse hinna. Hindade kehtestamist teistele isikutele (nt koostööorganisatsioon, jäätmeveoteenuse osutaja) edasi volitada ei saa.

Tasu suuruse määramine ja selle tasumise kord võimaldab KOVil planeerida jäätmehooldust pikaajaliselt ja katkestusteta. Kohaliku omavalitsuse üksus teab kõige täpsemalt jäätmehoolduse kulusid ning lahendusi nende mõistlikuks jaotamiseks. Tasu suurus peab vastama tegelikele kuludele ja vastama jäätmeseaduses jäätmeveo teenustasu osas kehtestatud nõuetele. Jäätmevaldajale peavad olema arusaadavad tasu kujunemise alused, tasu peab olema proportsionaalne ega tohi koormata ühte sihtrühma rohkem kui teist. Jäätmehoolduse kulud võivad omavalitsustes erineda sõltuvalt elanikkonna arvust ja infrastruktuurist, mistõttu tasu suuruse ja tasumise korra määramine toimub arvestades kohalikke olusid ja vajadusi. Tasu maksmise kord peab olema selge – kuidas, kellele ja millal. Selged reeglid aitavad vältida vaidlusi ja makseviivitusi. KOV saab ette näha maksmisel paindlikust erinevate makseviiside kasutamisel (e-arve, püsimakse, perioodiline või ühekordne makse), et muuta tasu maksmine mugavamaks.

Lõikes 3 sätestatakse, et jäätmeveo teenustasule kohaldatakse § 66² lõikeid 2, 4 ja 5, mis sätestavad jäätmeveo teenustasu hulka kuuluva jäätmehoolduskulude katteks makstava tasu mõiste, selle hulka kuuluvad vajalikud kulud ja kulud, mida tasu hulka ei arvestata; § 66⁴ lõikeid 1, 2 ja 5, mis sätestavad, et jäätmeveo teenustasu peab olema põhjendatud, selle koosseisu ning jäätmeveo teenustasu maksmiseks esitatakse jäätmevaldajale arve; § 66⁵, mis sätestab jäätmeveo teenustasu kasutamise põhialused, sh KOV iga-aastase ülevaate tegemise jäätmeveo teenustasu kasutamisest; § 66⁶ lõikeid 1 ja 2, mis sätestab jäätmeveo teenustasu kogumise korralduse ning § 66⁷, mis sätestab jäätmeveo teenustasu maksmise ja vaidlustamise. Sätteid kohaldatakse niivõrd, kui võrd see on võimalik ja jäätmeveo teenustasuga seotud.

Lõikes 4 sätestatakse jäätmeveo teenustasu saaja (KOV) ja maksja (selle KOV haldusterritooriumil elu-või tegevuskohta omav jäätmevaldaja).

Lõikes 5 sätestatakse jäätmeveo teenustasu suuruse maksimum- ja miinimummäär, mis on kuni 100 protsenti jäätmekäitlejale eelmisel aastal üleantud olmejäätmete hinnast jagatuna selle kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumil elu- või tegevuskohta omavate isikute arvuga, kuid mitte alla ühe euro ühes kalendrikuus jäätmevaldaja kohta.

Kooskõlas jäätmete raamdirektiivi artikliga 14 ja põhimõttega, et saastaja maksab, peab jäätmekäitluskulud kandma esmane jäätmetekitaja või jäätmevaldaja või eelmine jäätmevaldaja, kuna nad on kaasa aidanud nimetatud jäätmete tekkimisele, ei tohi jäätmehoolduskulude katteks makstav tasu, mida nõutakse jäätmehoolduse arendamiseks, viia selleni, et jäätmevaldaja kanda jääb ilmselgelt ebaproportsionaalne kulu võrreldes nende jäätmete koguse või liigiga, mida nad tekitavad.⁴² Jäätmedirektiivi artikli 15 lõike 1 järgi peavad liikmesriigid võtma vajalikud meetmed tagamaks, et jäätmetekitajad osalevad ühiselt direktiivi 2008/98 artikli 11 lõikes 1, artiklis 14 ja artikli 15 lõikes 1 ette nähtud eesmärkide täitmiseks vajalikes investeeringutes seetõttu, et nad on kaasa aidanud jäätmete tekkimisele (vt. JäätS § 11 lg 2).⁴³ Seega jäätmete kogusest sõltuv jäätmeveo teenustasu rakendab „saastaja maksab“ põhimõtet õiglasel viisil, võttes jäätmekäitlussüsteemi kasutajatelt tasu vastavalt nende tekitatavate jäätmete kogusele. See pakub stiimuleid nii kasutajatele (st tasu on väiksem, kui tekitatakse vähem jäätmeid) kui ka kohalikule omavalitsusele (st tulude stabiilsus tänu tasu kindlasummalisele osale). Miinimummäär on seatud, võttes arvesse, et 2023. aastal kulutasid KOVid jäätmehooldusele keskmiselt⁴⁴ 15 eurot elaniku kohta aastas ehk 35 eurot leibkonna (2,35 in) kohta. Seega tagab miinimummäär jäätmehoolduse süsteemi rahastamise ja ei sõltu ajas muutuva jäätmevaldaja käitumisega, mis võib kaasa tuua ebapiisava rahastuse süsteemi. Isegi kui jäätmevaldaja tekitab vähe jäätmeid, tuleb KOVil tagada jäätmekäitluse infrastruktuur, üldine jäätmehoolduse korraldus ja järelevalve. Miinimumtaseme määramine tagab, et kõik jäätmevaldajad panustavad süsteemi vähemalt miinimummääras, mis on vajalik jäätmehoolduse korraldamise tagamiseks sõltumata jäätmete tekkekogustest.

Lõikes 6 sätestatakse kriteeriumid, millest KOVil tuleb jäätmeveo teenustasu määramisel lähtuda. Vältida tuleb olukorda, kus jäätmeveo teenustasu suurus viib selleni, et teatud jäätmevaldajate kanda jäetakse ilmselgelt ebaproportsionaalne kulu võrreldes nende jäätmete koguse või liigiga, mida nad tekitavad.⁴⁵ Selleks tuleb eelkõige arvesse võtta kriteeriumeid, mis on seotud kasutajate kasutatava kinnisvara liigi, pindala ja kasutusotstarbega, jäätmete kogusega, mida „jäätmevaldajad“ suudavad tekitada, kasutajate kasutusse antud konteinerite mahu ning nende tühendamise sagedusega juhul, kui need parameetrid mõjutavad otseselt jäätmekäitluse ja -kõrvaldamise kulude summat.⁴⁶

JäätSi § 66¹-66⁵ vastavus Eesti Vabariigi põhiseadusele ja Euroopa Liidu õigusele

PSi § 3 lõike 1 kohaselt teostatakse Eesti Vabariigis riigivõimu ainult põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PSi § 11 lubab õiguste ja vabaduste piiramist ainult kooskõlas põhiseadusega, kusjuures piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust, ning PSi § 102 kohaselt peab kogu seadusloome olema kooskõlas põhiseadusega.

⁴² EKO C-335/16, p 30 - vt analoogia alusel kohtuotsus, 16.7.2009, Futura Immobiliare jt, C254/08, EU:C:2009:479, punktid 55 ja 56.

⁴³ EKO C-335/16, p 29 - vt analoogia alusel kohtuotsused, 24.6.2008, Commune de Mesquer, C188/07, EU:C:2008:359, punkt 77, ja 16.7.2009, Futura Immobiliare jt, C254/08, EU:C:2009:479, punkt 46.

⁴⁴ Kliimaministerium korraldas 2024. a kevadel omavalitsuste seas 2023. a jäätmehoolduskulude kohta küsitluse, millele vastas 40 omavalitsust. Suurimad jäätmehoolduskulud leibkonna kohta on Vormsi vallas (613 eurot/a). Ülejäänud 39 omavalitsuse keskmistatud kulu inimese kohta oli 15 eurot/a ja leibkonna kohta 35 eurot/a.

⁴⁵ vt analoogia alusel EK kohtuotsus, 16.7.2009, Futura Immobiliare jt, C-254/08, punktid 55 ja 56.

⁴⁶ EKO C-335/16 punktid 30 ja 31.

Avalik-õiguslikud rahalised kohustused riivavad vältimatult omandipõhiõigust, mistõttu avalik-õigusliku rahalise kohustuse põhiseaduslikkuse kontroll sisaldab PSi § 113 järgi ka omandipõhiõiguse kontrolli; kui omandipuutumatus on riivatud avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamisega, ei piirdu asjasse puutuvate sätete põhiseaduspärasuse kontroll omandipõhiõiguse riive kontrolliga, vaid seda kontrollitakse PSi § 113 järgi.⁴⁷

Seetõttu analüüsitakse esmalt § 66¹ vastavust PSi §-le 113.

PSi § 113 sätestab, et riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab seadus. Riigikohtu üldkogu on leidnud: „Sõnastuselt hõlmab § 113 kaitseala riiklikke makse, koormisi, lõive, trahve ja sundkindlustuse makseid. Tegelikult on selle sätte kaitseala laiem. Selles sättes on püütud võimalikult täielikult loetleda kõiki avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi. Üldkogu on seisukohal, et § 113 kaitsealas on kõik avalik-õiguslikud rahalised kohustused, sõltumata sellest, kuidas neid ühes või teises õigusaktis nimetatakse.“⁴⁸

Eelnõu järgi antakse omavalitsusüksusele õigus korraldada jäätmevedu selliselt, et KOV tellib jäätmete veo- ja käitlusteenuse ja vahendab seda jäätmevaldajale. JäätSi § 66¹-lõige 1 on alternatiivne jäätmekorralduse alus JäätSi § 66 lõike 1 suhtes, mis sätestab, et korraldatud jäätmevedu on olmejäätmete kogumine ja vedamine määratud piirkonnast määratud jäätmekäitluskohta või -kohtadesse omavalitsusüksuse valitud ettevõtja poolt. Kui kohaliku omavalitsuse üksus kehtestab alternatiivse korraldatud jäätmeveo teenustasu, lasub jäätmevaldajate üle arvestuse pidamise ning nendega arveldamise kohustus KOV üksusel või viimase volitatud isikul.²⁶

Tegemist on omavalitsusüksuse või tema volitatud isiku jäätmekäitlusega, sest JäätS § 13 järgi tähendab jäätmekäitlus muu hulgas jäätmete kogumise, vedamise, taaskasutamise ja kõrvaldamise vahendamist või edasimüümist. Teenuse vahendamiseks JäätSi § 66¹ lõige 1 alusel korraldab KOV üksus või tema volitatud isik jäätmete veo teenuse, loob haldamiskeskuse ja kehtestab osutatud teenuse eest hinna, mis tuleb jäätmetekitajal tasuda omavalitsusüksusele või selle volitatud isikule. Jäätmetekitajal on sellisel juhul kohustus tasuda omavalitsusüksusele või selle volitatud isikule jäätmekäitluse eest. Teisisõnu on omavalitsusüksusel või selle volitatud isikul õigus astuda ise jäätmevedaja asemel jäätmetekitajaga õigussuhtesse²⁷ ja veoteenuse tasu on avalik-õiguslik rahaline kohustus (vt Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. a otsus asjas nr 3-4-1-10-00, p 20; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 8. oktoobri 2007. a otsus asjas nr 3-4-1-15-07, p 17; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 1. juuli 2008. a otsus asjas nr 3-4-1-6-08, p 38; RK 3-4-1-34-14, p 36).

Seega JäätSi § 66¹ lõige 1 alusel nõutakse jäätmevaldajalt tasu avalik-õiguslikus suhtes, milles üheks pooleks on avaliku võimu kandjana omavalitsusüksus või avalikke ülesandeid täitev eraõiguslik isik, kellele on seaduse alusel üle antud avaliku võimu volitused (vt Riigikohtu erikogu 20. detsembri 2001. a otsus asjas nr 3-3-1-15-01, p 11; RK 3-4-1-34-14 p 36). Tegemist on avalik-õigusliku rahalise kohustusega (vt Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. a otsus asjas nr 3-4-1-10-00, p 20; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 8. oktoobri 2007. a otsus asjas nr 3-4-1-15-07, p 17; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 1. juuli 2008. a otsus asjas nr 3-4-1-6-08, p 38).²⁸

Alternatiivne jäätmekorralduse alus JäätS § 66 lg 1 suhtes kehtestatakse, et täita Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2008/98/EÜ²¹ (jäätmedirektiiv) ette nähtud kohustused, et arendada jäätmehooldust ja täita jäätmedirektiiviga ette nähtud kohustused, mis on liikmesriikidele kehtestatud, et kaitsta keskkonda ja inimeste tervist, seega avalikes huvides

⁴⁷ https://pohiseadus.ee/sisu/3503/paragrahv_32, p 12 - RK 3-2-1-71-14, p 90.

⁴⁸ RK 3-2-1-71-14, p 91 – viide RK 3-4-1-10-00, p 20.

(eesmärke pikemalt käsitletud allpool). Üldkorrast erinev korraldatud jäätmeveo mudel võimaldab KOVle jäätmeveo korraldamisel paindlikumat ja spetsiifilisemate tingimustega lahendust, et saavutada jäätmedirektiiviga seatud eesmärgid ning rakendada tõhusalt saastaja maksab põhimõtet.

PSi §-ga 113 hõlmatud avalik-õiguslike rahaliste kohustuste olemus ja eesmärk on erinev. Jäätmeveo teenustasu erineb olemuslikult maksust selle poolest, et selle määr sõltub otseselt konkreetse kulu suuruselt, milleks on jäätmehoolduse arendamiseks kuluv summa. Maks ei ole otseselt seotud konkreetse teenusega, vaid selle eesmärk on riigile või kohalikule omavalitsuse üksusele nende tegevusteks vajalike tulude saamine.⁴⁹ Ka ei ole jäätmeveo teenustasu lõiv, kuna selle eest ei saa isik mingit vastusooritust ega hüve. Kuigi kaudselt võib selliseks hüveks pidada paremas seisundis keskkonda ja tervist, ei ole sedavõrd üldine vastutasu lõivu määratlusele vastav. Jäätmeveo teenustasu ei ole PSi §-s 113 nimetatutest ka koormis (mitterahaline kohustus), trahv ega sundkindlustuse makse, kuna see väljendub rahas, pole olemuselt sanktsioon ega too endaga kaasa kindlustatust mingite riskide vastu. Seega on jäätmeveo teenustasu PSi §-s 113 nimetatamata avalik-õiguslik rahaline kohustus.⁵⁰

PSi § 157 lõike 2 järgi on omavalitsusüksusel seaduse alusel õigus kehtestada avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi. Omavalitsusüksusele antav õigus kehtestada ja koguda jäätmeveo teenustasu on kooskõlas põhiseadusega juhul, kui kõik avalik-õigusliku rahalise kohustuse elemendid on PSi § 113 kohaselt kindlaks määratud seaduses – üksikute elementide korral ei ole lubatud otsustusõiguse delegeerimine täitevvõimule.⁵¹ Avaliku võimu kandjaks võib olla ka avalikke ülesandeid täitev eraõiguslik isik, kellele on seadusega või seaduse alusel üle antud avaliku võimu volitused (vt Riigikohtu erikogu 20. detsembri 2001. a otsus asjas nr 3-3-1-15-01, p 11).⁵² Ühest selgust ei ole küsimuses, millisest PS sättest tuleks juhinduda KOVü-de kehtestatavate teenustasude ja muude avalik-õiguslike rahaliste kohustuste puhul. Selle üle otsustamisel on võimalik lähtuda avalik-õigusliku rahalise kohustuse iseloomust – kui võetav tasu on seotud KOVü-le pandud riikliku ülesande täitmise, kohalduvad PS §-st 113 tulenevad põhimõtted. Kui tasu on olemuslikult seotud kohaliku ülesandega, kohaldub PS § 157 lg 2, mis võimaldab KOVü suuremat otsustusõigust osa tasuelementide üle.⁵³

Avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise võib delegeerida täidesaatvale võimule tingimusel, et see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ning seadusandja määrab kindlaks diskretsiooni ulatuse, mis võib seisneda tasu alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, tasu suuruse arvestamise aluste kehtestamises vms (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 19. detsembri 2003. a otsus asjas nr 3-4-1-22-03, p 19). Volitusnorm avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamiseks peab tagama tasu suuruse kindlaksmääramise objektiivsetel alustel, võimaldama kohustatud subjektil piisava täpsusega näha ette kohustuse ulatust ja selle täitmise üksikasju ning tagama isikute võrdse kohtlemise (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 1. juuli 2008. a otsus asjas nr 3-4-1-6-08, p 41). PSi § 113 järgi võib KOV kehtestada avalik-õigusliku kohustuse üksnes siis, kui selleks on olemas piisavalt määratletud seadusandja volitus.⁵⁴

Jäätmeveo teenustasu määrade kehtestamise saab delegeerida kohaliku omavalitsuse üksusele, kuna rahalise kohustuse iseloom võimaldab seda, tasu on seotud olemuslikult KOV ülesandega ning see on vajalik, et täita jäätmedirektiiviga ette nähtud kohustused.

⁴⁹ <https://pohiseadus.ee/sisu/3591>

⁵⁰ RK 3-2-1-71-14, p 93-96.

⁵¹ RK 3-4-1-34-14 p, 37.

⁵² RK 3-4-1-1-10 p, 57.

⁵³ <https://pohiseadus.ee/sisu/3642>

⁵⁴ RK 3-4-1-1-10 p, 58.

Jäätmedirektiivi üldeesmärk on luua õiguslik raamistik jäätmete käitlemiseks ELis ning kaitsta keskkonda ja inimeste tervist, tõstes esile nõuetekohase jäätmekäitluse, taaskasutuse ja ringlussevõtu tähtsust, et vähendada ressursside kasutamise üldmõju ja suurendada sellise kasutamise tõhusust. Nii peavad direktiivi artikli 11 lõike 1 teise lõigu järgi liikmesriigid looma liigiti kogumise süsteemid, et edendada kvaliteetset ringlussevõttu; kolmanda lõigu järgi seavad liikmesriigid sisse vähemalt paberi, metalli, plasti ja klaasi ning alates 1. jaanuarist 2025 ka tekstiili liigiti kogumise; artikli 22 lõike 1 järgi tagavad liikmesriigid, et hiljemalt 31. detsembril 2023 biojätmed kas eraldatakse ja võetakse tekkekohal ringlusse või neid kogutakse eraldi ega segata muude jäätmetega; lõike 2 järgi tuleb 2025. aastast olmejäätmeid korduskasutuseks ette valmistada või ringlusse võtta vähemalt 55%, viie aasta pärast 60% ning 2035. aastaks 65%.

Jäätmehoolduse korraldamine, sh liigiti kogumise korraldamine, on Eesti õiguses kohaliku omavalitsuse üksuse vastutusallas, n-ö tema olemuslikud ülesanded (KOKS § 6 lg 1; JäätS § 12 lg 2; § 31 lg 1; lg 1¹; lg-d 3 ja 4). Eelnõuga kavandatakse seada KOVi ülesandeks ka liigiti kogumise sihtarvu saavutamine oma territooriumil kogutud olmejäätmete massi põhjal (eelnõukohane § 136³ lg 5).

Euroopa Komisjon on koostanud 08.06.2023 aruande Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Selles tehakse kindlaks liikmesriigid, kelle puhul on ohus 2025. aastaks püstitatud olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu eesmärgi, 2025. aastaks seatud pakendijäätmete ringlussevõtu eesmärgi ning 2035. aastaks võetud jäätmete prügilasse ladestamise vähendamise eesmärgi saavutamine.⁵⁵ Aruande punktis 3 märgitakse, et Euroopa Keskkonnaameti hinnangul on oht, et Eesti ei saavuta 2025. aasta olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu eesmäärke. Aruande punktis 4 märgitakse, et korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu olulised eeltingimused on suur kogumismäär ja liigiti kogumise kvaliteet; sellele võivad tõhusalt kaasa aidata jäätmete kohustusliku liigiti kogumise eesmärgid kohaliku omavalitsuse tasandil. Nende kasutamine peaks põhinema stiimulitel ja aruandekohustusel (nt võib luua nende eesmärkide saavutamisest sõltuva rahalise premeerimise ja karistamise süsteemi).

Euroopa Kohus selgitab oma 12.12.2013 otsuses kohtuasja C-425/12 punktis 34, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt on liikmesriigi kohustus võtta kõik vajalikud meetmed direktiivis ette nähtud tulemuse saavutamiseks siduv kohustus, mis on kehtestatud ELTL artikli 288 lõikega 3⁵⁶ ja direktiivi enesega. See kohustus võtta kõik üld- ja üksikmeetmed on siduv liikmesriikide kõigi asutuste suhtes (vt 18. detsembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-129/96: Inter-Environnement Wallonie, EKL 1997, lk I-7411, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika) ning üksuste suhtes, kellele on tehtud ülesandeks osutada avalikku teenust ja kellel on selleks laiad volitused.

Seadusandja on omavalitsusüksusele andnud jäätmehoolduse korraldamisel vastutava rolli, seega on KOVi koos riigiga seotud kohustusega rakendada meetmeid jäätmedirektiivi sätete täielikuks rakendamiseks selle toime täielikuks saavutamiseks. Selge rahastuseta on risk, et direktiivi eesmäärke, sh sihtarvude saavutamine, seega ka keskkonna ja inimese tervise kaitse eesmäärke ei ole võimalik ellu viia. Direktiivide täitmist jälgib EL. Mittenõuetekohane täitmine võib Eestile kaasa tuua märkimisväärse kahju.

⁵⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0304&qid=1717422315157>.

⁵⁶ ELTL art 288 lg 3 järgi direktiiv on saavutatava tulemuse seisukohalt siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>.

Põhiseaduse § 14 järgi on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Olukorras, kus olemasolevaid ülesandeid arvestades puuduvad kohaliku omavalitsuse üksustel piisavadvõimalused, et tõhusalt täita jäätmekrektiivi nõudeid ja kohustusi, mis seab muu hulgas ohtu keskkonna ja inimeste tervise kaitse, on KOVile vaja anda õigus korraldada käesoleva seaduse § 66 lõikes 1 nimetatud jäätmeveo selliselt, et KOV tellib jäätmete veo- ja käitlusteenuse ja vahendab seda jäätmevaldajale. Jääts § 66 lõiked 4-6 koostöös kohustavad KOV kehtestama teenustasu nii, et see oleks piisav jäätmehoolduskulude katmiseks. Samas üldkorras korraldatud jäätmevedu, mil jäätmeveo teenustasu kujuneb hanke tulemusel, võib kulude kujunemine olla läbipaistmatu ja ebapiisav. Alternatiivne alus jäätmeveo korraldamisel võimaldab veo- ja käitlusteenuse ning jäätmehoolduskulude täpsemat eristamist ja piiritlemist, tagades selgema ja õiglasema kulude jaotuse. Alternatiivne jäätmekorralduse mudel loob KOV võimaluse finantseerida kontrollitult ja läbipaistvalt jäätmehoolduskulusid oma haldusterritooriumil. Tasu suuruse määramine vastavalt selle eesmärgist ja tegelikust kulust võimaldab KOV-l planeerida jäätmehooldust pikaajaliselt ja katkestusteta. Kohaliku omavalitsuse üksus teab kõige täpsemalt jäätmehoolduse kulusid ning lahendusi nende mõistlikuks jaotamiseks.

Direktiivi täieliku toime saavutamiseks ning jäätmeseadusega omavalitsusüksusele pandud ülesannete täitmiseks, mille lõppeesmärk on keskkonna ja inimeste tervise kaitse, on vaja kohaliku omavalitsuse üksusele anda võimalus paindlikumalt juhtida oma eelarvelisi vahendeid. Jäätmeveo teenustasu KOV keskselt kehtestamise ja kogumise õigus võimaldab KOVil arendada tõhusamalt jäätmehooldust ja tugevdab kohaliku võimu suutlikkust täita direktiiviga seatud ülesandeid. Jäätmeveo teenustasu suuruse määramine vastavalt selle eesmärgist ja tegelikust kulust võimaldab KOV-l planeerida jäätmehooldust pikaajaliselt ja katkestusteta.

Jäätsi § 66¹ lõikes 1 sätestatu ei riiva omavalitsusüksuste enesekorraldusõigust, kuivõrd selle tagajärjel ei muutu nende üksuste võimalused langetada valikuid, kuidas jäätmehooldust oma territooriumil korraldada. Lisatud säte määrab vaid lisavõimaluse KOVile korraldada oma territooriumil jäätmevedu. Jäätsi § 66¹ lõige 1 ei välista omavalitsusüksuste õigust korraldada jäätmevedu ka edaspidi üksnes Jäätsi § 66 lõike 1 alusel.

Jäätmeveo teenustasu alammäär on seaduses sätestatud, kuid ülemäär ei ole määratud konkreetse suurusena, vaid jäetud kohaliku omavalitsuse üksuse määrata. Samas on seadusandja kehtestanud tasu alammäära ja ülemäära kujundavad kriteeriumid ja seega on reeglid põhiseadusega formaalselt kooskõlas.

Jäätsi § 66² lõikes 1 sätestatud jäätmeveo teenustasu on seaduse § 66 lõikes 5 määratletud tasu, mis jaguneb jäätmehoolduskulude katteks makstavaks tasuks ja korraldatud jäätmeveoga liitunud jäätmevaldajale osutatud jäätmete veo ja käitluse, välja arvatud pakendijäätmete käitluse, teenustasuks. Jäätsi § 66¹ lõike 2 kohaselt kehtestatakse jäätmeveo teenustasu suuruse määramise ja selle tasumise kord volikogu määrusega. Jäätsi § 66⁴ lõigetes 1-4 sätestatakse kohaliku omavalitsuse üksuse diskretsiooni ulatus – tasu kogusuurus, koosseis, miinimummäär ning põhimõte, et iga jäätmevaldaja jäätmehoolduse kulude katteks määratud tasu määr peab lähtuma kulust, mis on seotud üksnes jäätmevaldajalt sissenõutavatest korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmete veo- ja käitlusteenuse kuludega või liitumisest vabastatud jäätmevaldajal tema jäätmehoolduse tarbimise hinnangulise mahuga (eelnõukohane § 66³ lg 2).

Jäätsi § 66² lõige 4 sätestab kulu liigid, mida võib kohaliku omavalitsuse üksus lisada jäätmehoolduse tasusse. Need on kulud, mis on otseselt seotud jäätmehoolduse arendamisega ning selleks vältimatult vajalikud ja põhjendatud. Jäätmehoolduse tasu suurus on vahetult

seotud jäätmevaldaja makstava korraldatud jäätmeveo tasuga või jäätmehoolduse hinnangulise tarbimisega (JäätS § 66⁴ lõiked 3-4).

Jäätmeliigid, mida kogutakse korraldatud jäätmeveoga, veopiirkonnad, vedamise sagedus ja aeg ning jäätmeveoteenuse tasu piirmäär ja jäätmeveo teenustasu suuruse määramise korra kehtestab valla või linna volikogu määrusega (JäätS § 66 lg 4). Jäätmeveo teenustasu peab olema piisav, et katta jäätmekäitluskoha rajamise, kasutamise, sulgemise ja järelhoolduse ning jäätmeveo kulud (JäätS § 66 lg 5). Jäätmeveo teenustasu suuruse määramisel juhindutakse jäätmete liigist, kogusest, omadustest, veo sagedusest ning teistest asjaoludest, mis oluliselt mõjutavad käitlemise maksumust (JäätS § 66 lg 6).

Arvestades seda, et PSi § 113 on lihtsa seadusereservatsiooniga norm, võib seadusandja avalikõigusliku rahalise kohustuse kehtestada mis tahes eesmärgil, mis ei ole PSiga vastuolus.

Aastaks 2025 peavad ELi liikmesriigid ringlusse võtma vähemalt 55% ja aastaks 2030 vähemalt 60% tekkinud olmejäätmete massist. Arvesse on võetud direktiivi artikli 15 lõiget 1, mille kohaselt peavad liikmesriigid võtma vajalikud meetmed tagamaks, et jäätmetekitajad osalevad ühiselt direktiivi 2008/98 artikli 11 lõikes 1, artiklis 14 ja artikli 15 lõikes 1 ette nähtud eesmärkide täitmiseks vajalikes investeeringutes seetõttu, et nad on kaasa aidanud jäätmete tekkimisele.⁵⁷

Põhiseaduse täiendamise seaduse § 2 järgi kohaldatakse Eesti kuulumisel Euroopa Liitu Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Seega on Euroopa Liidu õigusest tulenev eesmärk saavutada nõuetekohane jäätmekäitlus, taaskasutus ja ringlussevõtt, et vähendada ressursside kasutamise üldmõju ja suurendada sellise kasutamise tõhusust põhiseadusega kooskõlas. Jäätmehoolduskulu katmise kohustus on vastavuses keskkonnaõiguse üldtunnustatud põhimõttega, et saastaja maksab.

Seadusega kehtestatud kohustus kanda jäätmeveo teenustasu riivab jäätmevaldaja omandipõhiõigust (PS § 32). PSi § 3 lõike 1 esimesest lausest tulenev üldise seadusereservatsiooni põhimõte lubab põhiõigusi piirata üksnes seaduslikul alusel. Kuigi demokraatlikus riigis peab kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused langetama seadusandja, võib vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega (Riigikohtu üldkogu 3. detsembri 2007. a otsus asjas nr 3-3-1-41-06, punktid 21 ja 22).⁵⁸

Riigikohus on rõhutanud, et PSi § 32 lõike 2 kohaselt on omandipõhiõigus lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, mis ei piira seadusandjat avalikõigusliku rahalise kohustuse eesmärkide määratlemisel, kui need eesmärgid on PSiga kooskõlas.⁵⁹ Lähtudes seadusandjale PSi §-ga 113 antud laiast kaalutusõigusest, hindab seadusandja, kas tasu suurus ei riiva jäätmevaldaja omandipõhiõigust enam, kui legitiimse eesmärgi saavutamiseks on tarvis.

Kooskõlas direktiivi 2008/98 artikliga 14 ja põhimõttega, et saastaja maksab, peab jäätmekäitluse, sh vajaliku taristu ja selle toimimise kulud kandma esmane jäätmetekitaja või praegune jäätmevaldaja või eelmine jäätmevaldaja. See rahaline kohustus lasub jäätmevaldajatel seetõttu, et nad on kaasa aidanud nimetatud jäätmete tekkimisele.⁶⁰

⁵⁷ EKo C-335/16, p 29, vt analoogia alusel kohtuotsused, 24.6.2008, Commune de Mesquer, C-188/07, EU:C:2008:359, punkt 77, ja 16.7.2009, Futura Immobiliare jt, C-254/08, EU:C:2009:479, punkt 46.

⁵⁸ RK 5-18-2 p 36.

⁵⁹ RK 3-4-1-15-16, p 106.

Direktiivi artikkel 14 on üle võetud JäätSi § 11 lõikega 2. See on kooskõlas ka PSi §-ga 53 ning saastaja maksab põhimõttega (KeÜS § 12 lg 1).

Olmejäätmete käitlemise ja kõrvaldamise kulude rahastamise kohta olukorras, kus tegemist on kõigile valdajatele kollektiivselt osutatava teenusega, peab riik direktiivi 2008/98 artikli 15 alusel põhimõtteliselt tagama, et kõik selle teenuse kasutajad – olles valdajad sama direktiivi artikli 3 tähenduses – kannavad kollektiivselt nimetatud jäätmete kõrvaldamisest tuleneva kogukulu.⁶¹

Direktiivi artikkel 15 sätestab jäätmevaldaja vastutuse oma jäätmete nõuetekohase käitlemise eest, sh viia jäätmed ise jäätmekäitleja juurde või korraldada seda jäätmekoguja kaudu.

ELTLi artikli 192 alusel ei ole vastu võetud liidu õigusakti, mis näeks liikmesriikidele ette täpse olmejäätmete kõrvaldamise kulude rahastamise meetodi, mistõttu võib seda rahastamist asjassepuutuva liikmesriigi valikul tagada mis tahes vahenditega – kas maksu või lõivu abil või muul viisil. Seega võib tugineda kriteeriumidele, mis põhinevad kasutajate kasutusse antud konteineri mahul, mis on arvatud nende kasutatava kinnisvara pindala ja selle kasutusotstarbe alusel, võimaldada arvutada nende jäätmete kõrvaldamise kulud ja jaotada need valdajate vahel juhul, kui see parameeter mõjutab otseselt nimetatud kulude summat.⁶² Direktiiviga on kooskõlas olmejäätmete käitluse ja kõrvaldamise kulude rahastamiseks sätestada hind, mis on arvatud tekkinud jäätmete mahu hindamise alusel, mitte tegelikult tekitatud ja kogutud jäätmete koguse alusel.⁶³

Samad põhimõtted kehtivad ka nende tasude kehtestamise kohta, mille eesmärk on rahastada jäätmete käitlemiseks, k.a ringlussevõtt, vajalikke investeeringuid.⁶⁴ Direktiivi 2008/98 artikli 15 lõike 1 kohaselt peavad liikmesriigid võtma vajalikud meetmed tagamaks, et jäätmetekitajad osalevad ühiselt direktiivi 2008/98 artikli 11 lõikes 1, artiklis 14 ja artikli 15 lõikes 1 ette nähtud eesmärkide täitmiseks vajalikes investeeringutes, kuna nad on kaasa aidanud jäätmete tekkimisele.⁶⁵

Vaatamata laiale kaalutusõigusele, tuleb jäätmeveo teenustasu suuruse arvutamisel tagada, et jäätmevaldaja kanda ei jää ilmselgelt ebaproportsionaalne kulu võrreldes nende jäätmete koguse või liigiga, mida need tekitavad.⁶⁶ Selleks on jäätmeveo teenustasu arvestamise alusena ette nähtud, et selle suurus on otseses seoses jäätmevaldaja makstava jäätmeveo ja käitluse tasuga või jäätmehooldusteenuse hinnangulise tarbimisega. See tagab jäätmeveo teenustasu katteks makstava tasu suuruse kujunemise vastavuse jäätmevaldaja tekitatud jäätmete koguse/konteineri mahu ja liigiga või tarbimisega.

Kuivõrd KOV kehtestatud jäätmeveo teenustasu maksmise kohustus on avalik-õiguslik rahaline kohustus, saab iga jäätmevaldaja temale määratud tasu suurust vaidlustada halduskohtus, kui ta leiab, et selle suurus on ebaproportsionaalne.

Kokkuvõtvalt, kuna jäätmeveo teenustasu maksmise kohustus on kehtestatud üksnes jäätmehoolduse edendamiseks, seda eesmärki on võimalik kehtestatud tasu süsteemiga

⁶⁰ EKo C-335/16, p 24, vt analoogia alusel kohtuotsused, 24.6.2008, *Commune de Mesquer*, C-188/07, EU:C:2008:359, punkt 77, ja 16.7.2009, *Futura Immobiliare jt*, C-254/08, EU:C:2009:479, p 45.

⁶¹ EKo C-335/16, p 25, vt analoogia alusel kohtuotsus, 16.7.2009, *Futura Immobiliare jt*, C-254/08, EU:C:2009:479, p 46.

⁶² EKo C-335/16, p 26, vt kohtuotsus, 16.7.2009, *Futura Immobiliare jt*, C-254/08, EU:C:2009:479, p-d 48 ja 50.

⁶³ EKo C-335/16, p 27, vt analoogia alusel kohtuotsus, 16.7.2009, *Futura Immobiliare jt*, C-254/08, EU:C:2009:479, p 51).

⁶⁴ EKo C-335/16, p 28.

saavutada ning kulu katmise kohustus ei ole selle kehtestamisega taotletavaid eesmärke silmas pidades ilmselgelt põhjendamatu, on see kooskõlas PSi §-st 113 tulenevate nõuetega.

JäätSi § 67 lõige 1

Paragrahvi 67 lõiget 1 täiendatakse selliselt, et korraldatud jäätmeveo tellimise korraldamise võib delegeerida ka koostööorganisatsioonile. Lisaks muudetakse sätte sõnastusest selliselt, et korraldatud jäätmeveo tellimisele tuleb kohaldada riigihangete seaduse sätteid jäätmeseaduse erisustega.

Korraldatud jäätmeveo võib korraldada selliselt, et see kas sisaldab või ei sisalda lisaks jäätmete transportimisele ka logistikat, klienditeenindust ja arvete esitamist jäätmevaldajatele. Samuti võib KOV tellida kõigi korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmeliikide veoteenuse ühelt vedajalt või erinevate jäätmeliikide puhul erinevatelt vedajatelt.

JäätSi § 67 lõige 2

Sättega laiendatakse võimalike koostööorganite ringi. Kohaliku omavalitsuse üksus võib koostööd teha ka äriühinguga (osaühing, aktsiaselts), kus tal on valitsev mõju. Valitsev mõju tähendab kohaliku omavalitsuse üksuse võimet otsustada ühingu finants- ja äripoliitika üle (nt omatakse ühingu üle 50% hääleõigusest või õigust kutsuda tagasi enamikku tegevjuhtkonnast või kõrgema juhtorgani liikmetest).

JäätSi § 67 lõige 3

Sätte sõnastust muudetakse ning jäetakse välja sõna „kontsessioon“.

Punktis 4 täpsustatakse, et KOV peab korraldatud jäätmeveo riigihanke lepingu sõlmimiseks märkima riigihanke alusdokumentides jäätmekäitluskohad ja pakendijäätmete veoteenuse hankes pakendijäätmete ladustuskoha(d). Käitluskoha määramiseks peab omavalitsusüksus enne korraldatud jäätmeveo hanke korraldamist eelnõukohase § 70 järgi edaspidi hankima käitlusteenuse ja sõlmima eraldi hankelepingud nii segaolmejäätmete kui biojäätmete käitlemiseks, ülejäänud olmejäätmete käitlemiseks võib sõlmida ühe lepingu. Riigihankelepingute sõlmimiseks võib omavalitsus rakendada riigihangete seaduses sätestatud hankemenetlusi ja hankelepinguid. Nende lepingute alusel kokku lepitud käitluskohad võivad olla erinevad, kuid võivad ka osaliselt kattuda. Jäätmekäitluskohana mõeldakse kohta, millele on antud vastavate jäätmete käitlemiseks keskkonnakaitseluba. Samuti tuleb korraldatud jäätmeveo hanke alusdokumentides määrata korraldatud jäätmeveoga kokku kogutavate pakendijäätmete ladustuskoht või -kohad, mis vastavad jäätmeseaduse § 19 nimetatud tingimustele ning kus antakse pakendijäätmed üle taaskasutusorganisatsioonidele pakendiseaduse eelnõukohase § 15 lõike 10 alusel.

Punktiga 7 lisatakse nõue, et korraldatud jäätmeveo riigihanke alusdokumentides tuleb määrata veotingimuste juures ka otseselt jäätmeveoga seotud lisateenused. KOVi jäätmehoolduseeskirjades on juba sageli loetelu toimingutest, mille eest ei või küsida jäätmevaldajalt eraldi tasu. Lõike 7 kohaselt tuleb riigihanke alusdokumentides märkida, millised on need jäätmeveoga seotud vabatahtlikud lisateenused, mille eest võetakse jäätmevaldajalt lisatasu (jäätmevaldaja peab iga lisateenuse eest maksma) ja millised on teenused, mis sisalduvad jäätmevaldaja jaoks veoteenuse kulus ning täiendavalt ta nende eest maksma ei pea.

⁶⁵ EKO C-335/16, p 29, vt analoogia alusel kohtuotsused, 24.6.2008, Commune de Mesquer, C-188/07, EU:C:2008:359, p 77, ja 16.7.2009, Futura Immobiliare jt, C-254/08, EU:C:2009:479, p 46.

⁶⁶ EKO C-335/16, p 30, vt analoogia alusel kohtuotsus, 16.7.2009, Futura Immobiliare jt, C-254/08, EU:C:2009:479, p-d55 ja 56.

Vabatahtlikud lisateenused tuuakse jäätmevaldajale esitataval arvel eraldi välja. Veoteenusega otseselt seotud lisateenuseid eraldi välja ei tooda, kuna need sisalduvad veoteenuse hinna sees. Omavalitsusüksus peab § 31 lõiget 8 arvesse võttes kujundama teenustasu selliselt, et liigiti kogutud jäätmete üleandmine on mugav, motiveeriv ja kulutõhus. Paragrahvi 67 lõike 3 punktiga 7 koosmõjus peab liigiti kogutud jäätmete üleandmisel rakendatav teenustasu sisaldama ka jäätmeveoga otseselt seotud lisateenuseid (vältimatuid teenuseid).

Näiteks võib KOV määrata, et biojäätmete veokulu sisse tuleb arvestada selleks vajalikud ja üldjuhul vältimatud lisateenused nagu biolagunevad kotid, biojäätmete konteineri vooderduskotid ja nende paigaldamine igal tühjenduskorral, konteineri käsitransport veokini määratud meetrite ulatuses. Arvestades kulutõhususe põhimõtet peab see teenus jäätmevaldajale olema odavam kui sama koguse segaolmejäätmete üle andmine. Tiheasustusalal võib vältimatuks lisateenuseks olla ka konteineri ligipääsu tagamine (nt tõkkepuu või värava avamine luku, kiibi või helistamisega, tagurdamine jms). Omavalitsus kehtestab ise, mis on vältimatud lisateenused, lähtudes sellest, millised on kohalikud olud ja jäätmehoolduseeskirjas sätestatud spetsiifilised nõuded. Vältimatuks saab pidada neid toiminguid, mis abistavad ja toetavad jäätmete liigiti kogumist ja nende üleandmist ning mille kasutamise vajadus on enamikul jäätmevaldajatest.

Muudatuse tulemusena on kulutused, mida inimesel tuleb teha liigiti kogutud jäätmete üleandmiseks, väiksemad kui kulutused, mida tuleb teha segaolmejäätmete ja valesti kogutud jäätmete üleandmiseks. Mitmes viimastel aastatel kehtestatud hinnakirjas on liigiti kogutud jäätmete üleandmisega seotud lisateenustel eraldi hind. Seetõttu võib liigiti kogutud jäätmete üleandmine kujuneda inimesele pea sama kalliks kui segaolmejäätmete üleandmine ning sellisel juhul väheneb majanduslik motivatsioon jäätmeid liigiti koguda.⁶⁷

Punktis 8 tuuakse välja, millised veopiirkonda iseloomustavad andmed tuleb hankes esitada selleks, et vedaja saaks teha tegelikust hankemahust lähtudes võimalikult optimaalse pakkumise. Selleks on vaja esitada hanke alusdokumentides andmed jäätmevaldajate kohta (aastaringelt ja perioodiliselt liitunuks loetud jäätmevaldajad), andmed nende poolt kasutatavate kogumismahutite kohta nagu tüüp, suurus, arv ja teenindusvälp ning andmed eeldatavasti kasutatavate vabatahtlike teenuste kohta (teenuse liik, kasutuskorrad jms). Kui vabatahtlike teenuste kasutamise kohta andmed jäätmevaldajate registris puuduvad, siis on hankijal võimalik küsida need andmed veopiirkonna viimaselt vedajalt. Vajadusel tuleb ka muud hankemahtu iseloomustavad andmed pakkuja jaoks selgelt välja tuua, nt erinevatele jäätmevaldajatele (eramaja, korteriühistu jt) kohustuslikud teenused.

Punktis 9 sätestatakse, et juhul, kui jäätmevaldajatega arveldamise ja arve esitamise ülesanne delegeeritakse halduslepinguga jäätmevedajale, tuleb riigihanke alusdokumendis märkida tingimused, millele see teenus peab vastama. Hankes seatakse tingimused ka klienditeenindusele, et tagada arveldamise ja arve esitamise teenuse kvaliteet jäätmevaldajatele (nt vastamise tähtaeg, lisateenuste võimaldamise tähtajad jms).

Üldine jäätmeveo korralduse haldamine on jätkuvalt KOVi vastutada, kuid jäätmevaldaja suhtleb otse vedajaga, kui tekivad küsimused arve, maksetähtaja või tasumisega seotud probleemide kohta. Juhul, kui KOV on andnud arveldamise ja arve esitamise üle, tuleb KOVil tagada selge ja läbipaistev kommunikatsioon, millise konkreetse küsimusega tuleb pöörduda vedaja poole ja millal KOV poole, isikutele tuleb esitada selged juhised ja kontaktandmed. Vedaja ülesanne on tagada veebirakendus, kust jäätmevaldajad saavad lihtsalt vaadata ja maksta arveid, esitada küsimusi või kaebusi, muuta enda andmeid, tellida lisateenuseid ja

⁶⁷ Näiteks Rakvere vallas 2023. a suvel kehtima hakanud korraldatud jäätmeveo hinnakirja kohaselt maksab 240 L biojäätmete mahuti tühjendus 2,33 eurot, sellele mahutile vooderduskoti paigaldamine 1,71 eurot, kokku 4,04 eurot. Samas 240L segaolmejäätmete mahuti tühjendus maksab 4,09 eurot.

kontrollida jäätmeveo graafikut. KOV peaks sätestama klienditeeninduse kvaliteedistandardid nagu kliendipäringutele vastamise aeg, kättesaadavad teeninduskanalid (telefon, e-post, veebileht, live-chat) ning tagama klientide võimaluse anda tagasisidet ning kasutama seda teenuse parandamiseks. Vedaja peab tagama klientidele teavituse olulistest muudatustest ja probleemidest - veograafiku muudatused, maksetähtaegade meeldetuletused SMSi või e-posti teel.

Punktis 10 sätestatakse, et riigihanke alusdokumendis tuleb määrata, kuidas jäätmevedaja kontrollib üleantavate jäätmete kvaliteeti. Jäätmete korrektne liigiti kogumine on vajalik selleks, et tagada üleantavate jäätmete hea kvaliteet ja suur ringlussevõtumäär. Üleantavate jäätmete kontroll on vajalik ka selleks, et vältida olukorda, kus madalama hinnaga antakse üle tegelikult liigiti kogumata jäetud jäätmeid. Kui üleantavate jäätmete võõrise osakaal on liiga suur, võib KOV rakendada kõrgemat hinda või lubada jäätmevedajal jätta sellised jäätmed ära vedamata.

Kui vedaja rakendatava kontrolli tulemusena selgub, et avalikuks kasutuseks mõeldud mahutites (nt avalikud pakendimahutid) on võõrise osakaal liiga suur, võib olla põhjendatud pakendijäätmete tekkekohalt kogumise laiendamine.

JäätSi § 67 lõige 3¹

Lisatakse § 67 lg 3¹, milles sätestatakse, et KOV sõlmib eraldi hankelepingu jäätmevedajaga, kelle ülesandeks on paberi- ja kartongijäätmete (vanapaber koos paber- ja kartongpakendiga), klaaspakendijäätmete, plast- ja metallpakendijäätmete vedamine ladustuskohta ning sellega otseselt seotud teenuste osutamineaga ei korraldata eraldi hanget. Pakendijäätmete vedaja ülesandeks on olmes tekkivate tagatisrahata pakendijäätmete vedamine nii jäätmevaldaja juurest (tekkekohalt), jäätmejaamast, avalikest kogumispunktidest jm, kus KOV on nende pakendijäätmete kogumise korraldanud. KOV võib korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmete vedajate leidmiseks viia läbi ühe osadeks jagatud hanke, mille üks osa on pakendijäätmete veoteenus ja teine osa segaolmejäätmete, biojäätmete ja vajadusel ka teiste jäätmete veoteenus ning mille osade kohta sõlmitakse eraldi hankelepingud. Eraldi hankeleping pakendijäätmete veoteenus osutamiseks on vajalik, et tagada selgus pakendijäätmete veokulude kujunemisel. Pakendijäätmete veokulu peavad eelnõukohase PakS § 15² lõike 5 kohaselt kandma TKOd. Seega on oluline kulude kujunemise selgus ning see, et ei toimuks kulude ristsubsideerimist teiste veoteenustega.

Pakendijäätmete vedu jäätmevaldaja juurest ladustuskohta võivad teostada eritehnikat omavad jäätmevedajad (erikujulised avalikud pakendikonteinerid), mida muude jäätmeliikide veoks ei ole vaja.

JäätSi § 67 lõige 5

Paragrahvi 67 lõikes 5 reguleeritakse veopiirkonna suurust. Veopiirkonna suurus peab olema selline, et see võimaldab optimaalselt ja kuluefektiivselt osutada jäätmeveoteenust ning sellega seotud teenuseid (käitlusteenus, kogumisringide teenus, kogumismahutite soetamine jms). Kui veopiirkonna suurus on piiritletud kuni 100 000 elanikuga, on võimalik vähendada veopiirkondade arvu 93-lt umbes 23-ni. Tallinnas saaks sel juhul olla viis veopiirkonda senise 13 asemel, Tartus, Pärnus ja Saaremaal 1 veopiirkond senise 4, 3 ja 2 asemel. Veopiirkond võib kattuda kogu maakonnaga, v.a Harjumaal, Tartumaal ja Ida-Virumaal, kus maakonnas üle 100 000 elaniku. Koostööorganisatsiooni kuuluvatest omavalitsustest võib moodustada ühe või mitu veopiirkonda koostööpiirkonna suuruse põhjal.

Veopiirkonna maksimaalne suurus on vaja määrata selleks, et tekitada ja säilitada konkurentsi jäätmeveoturul ning tagada uutele teenusepakkujatele turule sisenemise võimalus. Liiga suurte

veopiirkondade puhul on oht turu koondumiseks ühe või paari ettevõtte kätte. Konkurentsi vähenemisega võib kaasneda teenuse kvaliteedi halvenemine ning kesine motivatsioon uuenduslike lahenduste pakkumiseks. Veopiirkonna minimaalset suurust ei määratleta. Veopiirkonnaks võib olla alla 100 000 elanikuga KOVi haldusterritoorium, kus on näiteks 5000 elanikku.

JäätSi § 67 lõige 7

Lõike sõnastust muudetakse seoses riigihangete korraldamise muudatusega (vt eelnõu § 1 lg 5 ja 5¹ muudatused).

JäätSi § 68 lg 1

Lõike sõnastust muudetakse seoses riigihangete korraldamise muudatusega (vt eelnõu § 1 lg 5 ja 5¹ muudatused).

JäätSi § 69 lõige 2¹

Paragrahvi 69 täiendatakse lõikega 2¹ ja lisatakse korraldatud jäätmeveost erandkorras vabastamise alus. KOV võib taotluse alusel vabastada jäätmevaldaja korraldatud jäätmeveost erandkorras teatud tähtjaks, kui Kaitseministeeriumi valitsemisalas või Kaitseministeeriumi valitsemisala valduses oleval eesmärgil kasutataval kinnistul on teenuse osutamine riigi julgeolekunõuete tõttu oluliselt takistatud. Nimetatud kinnistutele sisenemisel rakendatakse mitmesuguseid julgeolekunõudeid nagu eelnev taustakontroll ja juurdepääsupiirangud.

KOV hindab iga taotlust eraldi. Taotleja peab põhjendama, millised olulised tingimused korraldatud jäätmeveo teenuse teostamist takistavad. JäätS § 135 lg 4 on sätestatud, et jäätmevaldajad, kelle valla- või linnavalitsus on määratud tähtjaks lugenud korraldatud jäätmeveoga mitteliitunuks, korraldavad jäätmekäitlust ise kuni valla- või linnavalitsuse määratud tähtaja lõpuni. Sealjuures tuleb jätkuvalt täita olmejäätmete liigiti kogumise nõudeid.

JäätSi § 69 lõige 4³

Säte tunnistatakse kehtetuks, kuna see esitatakse muudetud kujul pakendiseaduses.

JäätSi § 69 lõiked 5 ja 5¹

Paragrahvi 69 lõiked 5 ja 5¹ tunnistatakse kehtetuks, et vähendada bürokraatiat. Eeldusel, et KOV järgib § 69 lõiget 4² (sh on teinud paikvaatluse) ning on korraldatud jäätmeveost erandkorras vabastamise otsust tehes veendunud, et vabastamine on asjakohane ja põhjendatud, ei ole jäätmevaldajalt lisakinnituse küsimine otstarbekas ning põhjustab töökoormuse kasvu KOVi teenistujale aasta alguses ning liigset asjaajamist jäätmevaldajale. Kehtiva korra kohaselt peab KOV kontrollima, kas kõik vabastuse saanud isikud on kinnituse esitanud, ja tegema vastava märke näiteks jäätmevaldajate registrisse ning liitma jäätmeveoga need, kes kinnitust ei esitanud. Tegelikult võib vabastatud jäätmevaldaja olla unustanud või polegi teadlik kinnituse esitamise kohustusest. Sel juhul esitab ta tõenäoliselt uue jäätmeveost vabastamise taotluse, mida KOV peab nõuetekohaselt menetlema, sh tegema paikvaatluse.

JäätSi § 70 lõige 1

Jäätmeseaduse § 70 lõikes 1 sätestatakse, et KOV korraldab kõigi tema korraldusliku tegevuse kaudu kokku kogutud jäätmete taaskasutamise või kõrvaldamise. Säte ei puuduta neid jäätmeid, mis kuuluvad laiendatud tootjavastutuse alla ja mille käitlemiskulud kannavad tootjad.

JäätSi § 70 lõiked 1¹–1⁴

Sätestatakse tingimused käitlusteenuse hankelepingule, mille KOV peab sõlmima jäätmekäitlejaga tema korraldusel kokku kogutavate jäätmete käitlemiseks. KOVi korraldusel kokku kogutud jäätmetena mõeldakse korraldatud jäätmeveo, jäätmejaamade, kogumisringide, avalike kogumispunktide jms kaudu kogutud jäätmeid. Nende jäätmete edasise käitluse

korraldamiseks sõlmib KOV jäätmeveohankest eraldi hankelepingu. Sealjuures võib KOV teha ühe hankemenetluse, mis on jagatud osadeks (biojäätmete käitlus, segaolmejäätmete käitlus, ülejäänud jäätmete käitlus) või korraldada eraldi hanked erinevate jäätmeliikide edasise käitluse korraldamiseks ja vajaduse korral eri aegadel. KOVil võib olla mõistlik ühildada erinevate kogumisviiside kaudu kogutud jäätmete käitlusteenus, nt ohtlikud jäätmed, mida koguti kogumisringi raames, käideldakse koos ohtlike jäätmetega, mis võeti vastu KOVi jäätmejaamas. Oluline on hankelepingus seada tingimused, kuidas jäätmeid tuleb käidelda, ning leppetrahv, kui lepingupartner nõudeid ei täida. KOV võib enne hanke korraldamist turuosalistega läbipaistvalt ja avatult konsulteerida, et selgitada välja, millised on jäätmehierarhiat arvesse võttes parimad võimalused konkreetse jäätmeliigi käitlemiseks hankelepingu eeldataval perioodil. Käitlusteenuse hankelepingu tingimused peavad tagama jäätmeseaduses toodud nõuete täitmise (sh § 22¹ sätestatud jäätmehierarhia, § 28¹ ja § 35 sätestatud korduskasutuseks ettevalmistamiseks ja ringlussevõtuks liigiti kogutud jäätmete põletamise ja prügilasse ladestamise keeld ning § 70 lõikes 2 sätestatud ringlussevõtu sihtarvu täitmise eesmärk). Lisaks tuleb arvestada omavalitsuse jäätmekavas toodud olmejäätmete energiakasutuse otstarbel põletamise ja ladestamise vähendamise plaani ja meetmetega.

KOV ei korralda paberi- ja kartongijäätmete (vanapaberi), pakendijäätmete, elektroonikajäätmete, vanarehvide ja teiste jäätmeliikide käitlust, mis kõik peale vanapaberi kuuluvad laiendatud tootjavastutuse alla ja mille käitlemise kulud peavad kandma tootjad.

Käitlushanke tulemusel sõlmitakse eraldi leping biojäätmete lõppkäitlejaga (mitte vahendajaga) ja segaolmejäätmete käitlejaga. Biojäätmete käitlemiseks võib hankelepingu sõlmida vaid isikuga, kellel on keskkonnaluba biojäätmete ringlussevõtuks. Arvestades, et biojäätmel võivad sisaldada mõningal määral võõrseid, ei pea käitlus tagama 100% kogutud jäätmete ringlussevõttu.

Jäätmeseaduse § 2¹ võimaldab jäätmete jäätmeoleku lakkamist Euroopa Komisjoni rakendusakti, valdkonna eest vastutava ministri määruse või üksikjuhtumi alusel. Arvestades Eesti jäätmekäitlustaristut ja õigusruumi, tähendab lõige 3 seega, et biojäätmel tuleb käidelda käitluskohas, kus toodetakse sertifitseeritud komposti või sertifitseeritud kääritusjääki või jäätmed lakkavad olemast jäätmed või jäätmed võetakse ringlusse muul viisil, näiteks ELi väetisestoodete määruse (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse 2019/1009, millega kehtestatakse ELi väetisestoodete turul kättesaadavaks tegemise nõuded ning muudetakse määrusi (EÜ) nr 1069/2009 ja (EÜ) nr 1107/2009 ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 2003/2003), alusel. Arvestades kehtivat olukorda biojäätmete käitlemisel, on siiski enamasti tegemist sertifitseeritud komposti või kääritusjäägi tootmisega, kuid eelnõuga ei piiritleta biojäätmete käitlemist vaid neile tehnoloogiatele.

Arvestades ringlussevõttu kinnitava sertifikaadi saamiseks kuluvat aega (komposti puhul on sertifitseerimisprotsess keskmiselt 6 kuud ja kääritusjäägi puhul 9–12 kuud), saab KOV anda käitlejale mõistliku aja sertifitseerimiseks, kui käitlejal veel ei ole sertifikaati kompostile või kääritusjäägile. Sel moel on tagatud ka uutele käitlejatele ligipääs biojäätmete käitlusturule.

Käitlusteenuse hankelepingu kestus on maksimaalselt viis aastat. Ka veohanke maksimaalne pikkus on viis aastat, see võimaldab hankeid korraldada paralleelselt. Kui hankeid paralleelselt ei korraldata ja veoperioodi kestel muutub jäätmete käitluskoht, võib muutuda ka jäätmete veokulu – sellega peab KOV veohanget korraldades arvestama. Jäätmekäitlustevõtetal on võimalik ringlussevõtuvõime suurendamiseks taotleda toetust SF21+ perioodi vastavast meetmest. Sel juhul on tõenäoline, et ettevõtte investeeringu tasuvusaeg jääb viie aasta sisse.

Muudatus on vajalik selleks, et KOVil oleks võimalus tagada võimalikult suures ulatuses

jäätmete ringlussevõtt ning elanikele selgus, mida liigiti kogutud jäätmetega edasi tehakse. Inimesed on motiveeritud jäätmeid liigiti koguma, kui sellest on realselt kasu ning kui on teada, kuhu need jäätmed edasi liiguvad ja mida nendega tehakse.

Paragrahvis 70 sätestatu täitmise üle teeb Keskkonnaamet haldusjärelevalvet, kuna kokku kogutud olmejäätmete edasine käitlus on määrava tähtsusega teisese toorme kasutamise suurendamisel ning riigi tasemel olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvu saavutamisel.

JäätSi § 70 lõige 2

Muudatuse kohaselt on nii korraldatud jäätmeveoga hõlmatud kui ka KOV üksuse korraldusel kokku kogutud jäätmete taaskasutamise eesmärk saavutada § 136³ lõigetes 1 ja 2 nimetatud sihtarvud.

JäätSi § 71 lõige 2

Täpsustatakse, mida KOV peab sätestama jäätmehoolduseeskirjas.

Punkti 2 muudatuse kohaselt peab biojäätmete äravedu kinnistult toimuma korrapäraselt vähemalt üks kord 4 nädala jooksul. Kui on tagatud biojäätmete kompostimine tekkekohas, siis nende äravedu toimuma ei pea.

Segaolmejäätmete regulaarne äravedu peab toimuma vähemalt kord 12 nädala jooksul. Segaolmejäätmete äravedu kord 12 nädala jooksul on ka praegu tiheasustusosalal võimalik, kuid eeldab KOVilt harvema jäätmeveo taotlemist. Tulenevalt jäätmeseaduse §-st 136¹² ei saa alates 01.01.2024 enam olla olukorda, kus kinnistul biojäätmeid ei kompostita või ei veeta regulaarselt ära. Seega puudub harvema jäätmeveo taotlemiseks ja taotluse asjaolude kontrollimiseks vajadus. Kohustuslik biojäätmete äravedu või kompostimine vähendab segaolmejäätmete mahtu ja lõhna, seega on harvema äraveo võimaldamine otstarbekas.

Olmes tekkivate tagatisrahata pakendijäätmete äravedu peab analoogselt segaolmejäätmetega toimuma vähemalt üks kord 12 nädala jooksul olenemata sellest, kas see toimub tekkekohalt, ühismahutitega või avalike pakendimahutitega. KOV sätestab jäätmehoolduseeskirjas ka pakendijäätmete maksimaalse veosageduse, mis arvestades kohalike olusid on kulutõhus ja keskkonnahoidlik. See tähendab, et KOV peab kehtestama sellise veosageduse, mis on vajaduspõhine ja kooskõlas kogumismahuti tegeliku täituvusega. Pooltühjade mahutite tühjendamine ei ole kulutõhus ega keskkonnahoidlik. Samuti tuleb optimeerida pakendijäätmete üleandmiseks kasutatavate mahutite suurust ja arvu, et oleks välistatud põhjendamatult sage pakendimahutite tühjendamine.

KOV kehtestab jäätmehoolduseeskirjas ka maksimaalse veosageduse biojäätmete veol ja segaolmejäätmete veol võttes arvesse piirkonna eripära, jäätmete tekkekogust, aastaaega vm asjaolusid.

Ülejäänud olmejäätmete hulka kuuluvate jäätmeliikide äravedu võib toimuda ka harvemini. Kohalikud omavalitsused on liitnud korraldatud jäätmeveoga ka suurjäätmeid, tekstiilijäätmeid, ohtlike jäätmeid jt jäätmeliike. Kuna neid jäätmeliike ei teki iga päev, ei ole otstarbekas nõuda nende sagedast äravedu.

Tiheasustusala määrab omavalitsus üldjuhul oma üldplaneeringus. Kui tiheasustusalana määratakse üldplaneeringust erinev ala, tuleks see selguse mõttes esitada jäätmehoolduseeskirjas nii ala piiride kirjelduse kui ka kaardina.

Punktist 8 jäetakse välja nõue sätestada jäätmehoolduseeskirjas jäätmete kogumiskoht või

-kohad, kuhu tuleb korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmed nende edasivedamiseks toimetada. Kuna jäätmehoolduseeskiri koostatakse üldjuhul enne eelnõukohase jäätmekäitlusteenuse hanke korraldamist, ei ole võimalik ega otstarbekas määrata eeskirjas korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmete kogumiskohti. Ka pakendijäätmete ladustuskohad ei pruugi olla selgunud jäätmehoolduseeskirja kehtestamise ajaks. Pakendijäätmete ladustuskohad määratakse KOVi ja TKO vahelises lepingus.

Punktis 12 täpsustatakse, et kui KOV on § 66 lõike 3 alusel jätnud jäätmeveo oma haldusterritooriumi hajaasustusega osades korraldamata, tuleb jäätmehoolduseeskirjas sätestada muu kogumislahendus. Muuks kogumislahenduseks võib olla näiteks kogumine jäätmejaamade, kogukondlike jäätmemajade, avalikuks kasutuseks mõeldud kogumispunktide või KOVi korraldatud kogumisringide kaudu. Sealjuures on oluline, et KOV oleks loonud asjakohased, kättesaadavad ja piisavad võimalused jäätmete üleandmiseks liigiti kogutuna nii, et oleks välistatud jäätmete kahjulik mõju keskkonnale. Näiteks väikesaartel ei ole otstarbekas või võimalik kasutada korraldatud jäätmevedu. Sel juhul peab KOV looma tingimused, et ka väikesaarte elanikel on võimalik oma liigiti kogutud jäätmeid üle anda, tehes seda näiteks lähimas mandril või suursaarel asuvas sadamas, kuhu on paigaldatud saareelanike tarbeks ühiskonteiner.

Punktiga 13 kaotatakse nõue, et suurjäätmete kogumiskohad peavad asuma jäätmevaldajast maksimaalselt 15 km kaugusel, kuna seda nõuet ei ole võimalik kuluefektiivselt täita. Senises sõnastuses säte nõuab väga tiheda jäätmejaamade või suurjäätmete kogumispunktide võrgustiku rajamist. Mitmed omavalitsused on selle asemel hõlmanud suurjäätmed korraldatud jäätmeveoga või korraldavad eraldi kogumisringsid. Eelnõukohase sätte alusel peab KOV eeskirjas sätestama, kuidas korraldatakse KOVi territooriumil suurjäätmete kogumine.

JäätSi § 71¹ lõige 1¹

Täpsustatakse jäätmevaldajate registri eesmärki, milleks on pidada arvestust jäätmevaldajate üle ja avaldada teavet jäätmehoolduse kohta. Jäätmevaldajate registris peetakse andmeid, mis on kohalikule omavalitsusele vajalikud jäätmehoolduse korraldamiseks, jäätmehoolduse teabe avaldamiseks ja seotud andmekogudega (nt kliendihaldustarkvara, jäätmeveo ettevõtte majandustarkvara jt) andmete vahetamiseks.

JäätSi § 71¹ lõige 2

Täpsustatakse, et jäätmevaldajate registrisse andmete esitamise, registrist andmete väljastamise ja seotud andmekogudega andmete vahetamise eest ei ole õigus tasu küsida. Eesmärk on ennetada võimalikke vaidlusi ja segadust. Tavaliselt tellib kohalik omavalitsus jäätmevaldajate registri ja selle haldamise eraturu pakkuvalt, kes võib ärimudeli üles ehitada odavale algpakkumisele, mida kompenseeritakse hiljem teenustasudega päringute jt kaudsete teenuste eest. Eesmärk on sellise ärimudeli kasutamist vältida.

JäätSi § 71¹ lõiked 3-4

Lõigetes 3 kuni 5 sätestatakse isikuandmete töötlemise tingimused kohaliku omavalitsuse jäätmevaldajate registris. Lõike 3 kohaselt töödeldakse jäätmevaldajate registris isikuandmeid. Üldandmete all peetakse silmas:

- 1) füüsilisest isikust jäätmevaldaja või tema esindaja andmed – isikukood, ees- ja perekonnanimi;
- 2) füüsilisest isikust jäätmevaldaja kontaktandmed, sealhulgas e-posti aadress, telefoninumber ja aadress;
- 3) juriidilisest isikust jäätmevaldaja esindaja andmed – ees- ja perekonnanimi.

Lõike 4 kohaselt säilitatakse jäätmevaldajate registri arhiivi kantud isikuandmeid kuni 5 aastat, mis on andmete säilitamise maksimaalne aeg. Isikuandmete säilitamine on vajalik võimalike võlgade sissenõudmiseks, mis on tekkinud kuni viieaastase veoperioodi jooksul. KOV tohib neid andmeid säilitada vaid seni, kuni on vaja nende kogumise eesmärgi täitmiseks. Seega tuleb KOVil määrata põhjendatud säilitustähtaeg.

JäätSi § 71²

Lisatakse § 71², mis täpsustab KOVide koostöö tingimusi. KOVid võivad KOKSi § 62 alusel teha omavahel koostööd, näiteks koostada jäätmekava (JäätS § 59 lg 2), teha korraldatud jäätmeveo hanke (§ 67 lg 1 ja 2), määrata ühised veopiirkonnad (§ 67 lg 1) jms. Eelnõu kohaselt võivad KOVid koostööd teha ka käitlushangete korraldamisel (eelnõu § 70) ja jäätmevaldajatelt jäätmeveo teenustasu kogumisel (§ 66⁶ lg 2). KOV võib ka muid jäätmehoolduse ülesandeid teisele isikule delegeerida.

Koostööorganisatsiooni õigused, kohustused ja vastutuse määravad koostööd tegevad omavalitsused ise omavahel sõlmitavas koostööleppes. Kui omavalitsusüksus on osa jäätmehoolduse ülesandeid delegeerinud teisele isikule, vastutab ta siiski ise nende nõuetekohase täitmise eest. Omavalitsuste koostöö jäätmehooldusega seotud ülesannete täitmisel võimaldab suurendada pädevust ja kuluefektiivsust mastaabiefekti tõttu. Toetusmeetmete puhul võib riik anda eelise omavalitsusüksuste koostööprojektidele, kuna need on suurema mõjualaga ja kuluefektiivsemad.

JäätS § 85 lõige 1

JäätSi kohaselt võib loa andja lisaks KeÜSi § 61 lõikes 1 sätestatud alustele peatada jäätmeloa kehtivuse kuni kolmeks kuuks, kui loa omaja ei ole esitanud selle jäätmeloaga seotud jäätmekäitluskoha jäätmearuannet tähtajaks. Uuele jäätmearuandluse süsteemile üleminekul esitatakse jäätmearuanne üks kord kvartalis (varem üks kord aastas), mistõttu ei ole proportsionaalne peatada loa kehtivus pärast esmakordset aruande esitamata jätmist. Seetõttu sätestatakse, et loa andja võib jäätmeloa kehtivuse peatada, kui loa omaja ei ole korduvalt selle jäätmeloaga seotud jäätmekäitluskoha jäätmearuannet tähtajaks esitanud. Ühtlasi pikendatakse jäätmeloa kehtivuse võimalikku peatamise aega kolmelt kuult ühe aastani, et ühtlustada ajaperiood keskkonnaseadustiku üldosa seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga kavandatava KeÜS-i § 61 lõikes 1 muudatusega, mille kohaselt võib teatud juhtudel keskkonnaloa kehtivuse täielikult või osaliselt peatada kuni üheks aastaks. Samuti lisatakse võimalus peatada jäätmeloa kehtivus kuni üheks aastaks, kui loa omaja on jätnud korduvalt esitamata jäätmeveo saatekirja, kui saatekiri on nõutav.

JäätSi § 85 lõige 1¹

JäätSi kohaselt võib loa andja lisaks KeÜSi § 62 lõikes 2 sätestatud alustele tunnistada jäätmeloa kehtetuks, kui loa omaja ei ole korduvalt esitanud selle jäätmeloaga seotud jäätmekäitluskoha jäätmearuannet tähtajaks. Eelnõukohase seadusega lisatakse võimalus tunnistada jäätmeluba kehtetuks, kui loa omaja on jätnud korduvalt esitamata jäätmeveo saatekirja, kui saatekiri on nõutav.

JäätSi § 94¹ lõike 8 punkt 1

JäätSi kohaselt võib loa andja lisaks KeÜSi § 62 lõikes 1 sätestatud juhtudele tunnistada jäätmehoidla käitamiseks antud jäätmeloa kehtetuks, kui loa omaja ei ole tähtaja jooksul esitanud jäätmearuannet eelmise kalendriaasta kohta. Uuele jäätmearuandluse süsteemile üleminekul esitatakse jäätmearuanne üks kord kvartalis (varem kord aastas), mistõttu ei ole proportsionaalne luba kehtetuks tunnistada pärast esmakordset aruande esitamata jätmist. Loa andja võib jäätmeloa kehtetuks tunnistada, kui loa omaja ei ole korduvalt selle jäätmeloaga seotud jäätmekäitluskoha jäätmearuannet tähtajaks esitanud. Samuti lisatakse võimalus

tunnistada jäätmeluba kehtetuks, kui loa omaja on jätnud korduvalt esitamata jäätmeveo saatekirja, kui saatekiri on nõutav.

JäätS § 98⁶ punkt 4

JäätSi kohaselt keeldub Keskkonnaamet ohtlike jäätmete taaskasutamiseks või kõrvaldamiseks jäätmeloa andmisest kui taotlejal puuduvad tehnilised vahendid ja võimalus JäätSi §-s 64 nimetatud digitaalallkirjaga kinnitatud saatekirja koostamiseks autoriseeritud kasutajana ohtlike jäätmete saatekirjade andmekogus. Seoses uuele jäätmearuandluse süsteemile üleminekuga on kavas saatekirjade koostamise nõuet laiendada ka tavajäätmetele. Ohtlike jäätmete saatekirjadega seonduvat reguleeriv JäätSi § 64 tunnistatakse eelnõukohase seadusega kehtetuks ja JäätSi lisatakse uuena §117¹, mis käsitleb jäätmeveo saatekirjadega seonduvat. Seetõttu muudetakse JäätSi § 98⁶ punkti 4 sõnastust ja viiakse see kooskõlla uue jäätmeveo saatekirjade süsteemiga.

JäätSi § 98¹¹ lõike 2 punkt 4

JäätSi kohaselt on registreeringu andjal lisaks KeÜSi § 52 lõikes 2 sätestatud alusele õigus keelduda registreerimisest, kui registreeringu taotleja ei ole tähtjaks esitanud jäätmearuannet eelmise kalendriaasta kohta. Uuele jäätmearuandluse süsteemile üleminekul esitatakse jäätmearuanne üks kord kvartalis (varem kord aastas), mistõttu ei ole proportsionaalne keelduda registreeringu väljastamisest pärast esmakordset aruande esitamata jätmist. Seetõttu sätestatakse, et registreeringu andja võib keelduda registreerimisest, kui registreeringu taotleja ei ole korduvalt tähtaja jooksul jäätmearuannet esitanud. Samuti lisatakse võimalus keelduda registreeringu andmisest, kui taotleja on jätnud korduvalt esitamata jäätmeveo saatekirja, kui saatekiri on nõutav.

JäätSi § 98¹⁵ lõike 2 punkt 2

JäätSi kohaselt on registreeringu andjal lisaks keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 62 lõikes 2 sätestatud alusele õigus tunnistada registreering kehtetuks, kui registreeritud isik ei ole esitanud jäätmearuannet tähtaja jooksul. Uuele jäätmearuandluse süsteemile üle minekul esitatakse jäätmearuanne üks kord kvartalis (varem üks kord aastas), mistõttu ei ole proportsionaalne tunnistada registreering kehtetuks peale esmakordset aruande esitamata jätmist. Eelnevast tulenevalt sätestatakse eelnõukohase seadusega, et registreeringu andjal on õigus tunnistada registreering kehtetuks, kui registreeritud isik ei ole korduvalt selle registreeringuga seotud tegevuskoha jäätmearuannet tähtaegselt esitanud. Samuti lisatakse võimalus tunnistada registreering kehtetuks, kui registreeritud isik on jätnud korduvalt esitamata jäätmeveo saatekirja, kui saatekiri on nõutav.

JäätSi § 116 lõige 2

JäätSi kohaselt peavad keskkonnakaitseluba omavad isikud ja ohtlike jäätmete tekitajad (v.a kodumajapidamised) pidama pidevat arvestust oma tegevuses tekkinud, kogutud, hoitud või ladustatud, veetud, töödeldud, taaskasutatud või kõrvaldatud jäätmete liigi, hulga, omaduste ja tekke kohta, sh korduskasutuseks ettevalmistatud või ringlusse võetud asjade hulga ja omaduste kohta. Kui jäätmed antakse üle teisele jäätmekäitlejale, peavad nimetatud isikud pidama arvestust ka jäätmete sihtkoha, kogumissageduse, veomooduste ning taaskasutamise- ja kõrvaldamistoimingute kohta. Eelnõukohase seadusega laiendatakse arvestuse pidamise kohustust ka tavajäätmete tekitajatele (v.a kodumajapidamised). Arvestuse pidamise kohustust on vaja laiendada, et tagada järelevalve tarvis info tavajäätmete, sh nende tekke ja nõuetekohase üleandmise kohta.

JäätSi § 117 lõige 1

Praeguse jäätmearuandluse süsteemi kohaselt esitavad keskkonnakaitseluba omavad isikud (v.a edasimüüjad, vahendajad ja suletud prügilate käitajad) iga aasta 31. jaanuariks

keskkonnaotsuste infosüsteemi aruande oma eelmise kalendriaasta jäätmealase tegevuse kohta. Jäätmearuande andmed esitatakse aastase viitega, lisaks võtab aega aruannete kontrollimine ja vajaduse korral 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 eksimusi andmete esitamisel. Lisaks on korruga suure hulga andmete esitamise korral järelevalvel keerulisem kontrollida andmete tõele vastavust. Poliitikakujundamise otsused tehakse, tuginedes jäätmearuannetes esitatud andmetele, mis ei ole praegust jäätmearuandluse süsteemi kasutades aga piisavalt ajakohased ega usaldusväärsed. Eelnõus sätestatakse, et edaspidi tuleb jäätmearuanne esitada üks kord kvartalis keskkonnaotsuste infosüsteemi kaudu (keskkonnaotsuste infosüsteemi allsüsteemina loodavas uues jäätmeinfosüsteemis). Selle tulemusel vabanevad ettevõtted senisest kohustusest esitada riigile iga aasta 31. jaanuariks jäätmearuanne ning vajalikud koondaruanded luuakse infosüsteemis saatekirjade andmete ja jäätmekäitluskohtade igakuiste aruannete alusel. Kuna jäätmearuannet nõutakse ainult keskkonnakaitseluba omavate isikutelt, siis asendatakse selguse huvides eelnõus viide JäätS-i § 116 lõikes 2 nimetatud isikutele viitega keskkonnakaitseluba omavale isikule.

JäätS-i § 117 lõige 1¹

Eelnõukohase seadusega muudetakse jäätmearuande esitamise kohustusest vabastatud isikute ringi. § 11 JäätS-i § 117 lõikes 1 tehtud muudatuse tõttu, millega asendati jäätmearuande esitamise kohustuse osas viide JäätS-i § 116 lõikes 2 nimetatud isikutele viitega keskkonnakaitseluba omavale isikule, tunnistatakse kehtetuks JäätS-i § 117 lõike 1¹ punkt 1. Kuna uue jäätmeandmete esitamise süsteemi kohaselt tuleb nii tava- kui ohtlike jäätmete veol koostada kõigi jäätmeveoste kohta reaajalähedased jäätmeveo saatekirjad, mille alusel on keskkonnaotsuste infosüsteemi allsüsteemina loodavas uues jäätmeinfosüsteemis võimalik automaatselt luua jäätmevedude kohta koondaruanne, vabastatakse jäätmevedajad jäätmearuande esitamise kohustusest. Samuti vabastatakse jäätmearuande esitamise kohustusest keskkonnakompleksluba omavad isikud, kellele ei ole keskkonnakompleksluba väljastatud jäätmete käitlemiseks. Isikud, kellele on keskkonnakompleksluba väljastatud jäätmete käitlemiseks, peavad ka edaspidi esitama oma jäätmealase tegevuse kohta jäätmearuande.

Oma majandustarkvara kasutaja saab nii lühiajalise kui pikaajalise katkestuse korral koostada saatekirjasid oma infosüsteemis ja katkestuse ajal koostatud saatekirjade andmed edastada riigile peale katkestuse lõppemist. Iseteeninduse kasutaja peab katkestuse ajal koostama saatekirjad paberil või arvutifailina ja katkestuse ajal tehtud saatekirjade andmed sisestama riiklikku süsteemi peale katkestuse lõppemist.

JäätS-i § 117 lõige 2

JäätS-i § 117 lõige 2 tunnistatakse kehtetuks. Seni on andnud see säte Keskkonnaametile võimaluse nõuda vajaduse korral jäätmearuannet jäätmetekitajalt, kelle tegutsemiseks keskkonnakaitseluba ei nõuta, kuid kelle tekitatud tavajäätmete kogus ületab 10 tonni aastas või ohtlike jäätmete kogus 100 kilogrammi aastas, ning jäätmete vahendajatelt ja edasimüüjatelt. Selle sätte eesmärgiks oli saada vajaduse korral infot eespool nimetatud isikute jäätmealase tegevuse kohta. Eelnõukohase seaduse kohaselt peavad kõik jäätmetekitajad edaspidi enda tegevuses tekkinud jäätmete üle arvestust pidama. Kui Keskkonnaamet soovib jäätmetekitajate jäätmealase tegevuse kohta lisateavet saada, siis on seda võimalik küsida jäätmetekitajalt JäätS-i § 116 lõikele 2 tuginedes, lisamata jäätmetekitajatele jäätmearuande koostamisega kaasnevat halduskoormust. Eelnõukohase seaduse kohaselt peavad JäätS-i § 98⁷ lõike 2 punkti 3 alusel registreeritud edasimüüjad esitama jäätmearuande, mistõttu ei ole edasimüüjate puhul viide aruande väljanõudmise õigusele enam asjakohane. JäätS-i § 98⁷ lõike 2 punkti 2 alusel registreeritud vahendajad tegutsevad keskkonnakaitseluba omavate isikute nimel, mistõttu

kajastuvad nende tehtavad toimingud nimetatud isikute jäätmearuannetes, ja vahendajatel ei ole samuti vaja esitada jäätmearuannet.

JäätSi § 117 lõige 2¹

JäätS-i § 117 lõige 2¹ tunnistatakse kehtetuks, kuna see ei sobi sisu poolest jäätmearuannet reguleerivasse paragrahvi. Kõnealune säte esitatakse uuesti eelnõukohase § 26¹ lõikena 1⁵.

JäätSi § 117 lõige 2²

JäätS-i § 117 lõige 2² tunnistatakse kehtetuks, kuna see ei sobi sisu poolest jäätmearuannet reguleerivasse paragrahvi. Kõnealune säte esitatakse uuesti eelnõukohase § 26¹ lõikena 1⁶.

JäätSi § 117 lõige 3

JäätS-i § 117 lõige 3 tunnistatakse kehtetuks, kuna see ei sobitu oma sisu poolest jäätmearuannet reguleerivasse paragrahvi. Kõnealune säte esitatakse uuesti eelnõukohase § 24 lõikena 4.

JäätSi § 117 lõige 4

JäätS-i § 117 lõige 4 tunnistatakse kehtetuks, kuna see ei sobitu oma sisu poolest jäätmearuannet reguleerivasse paragrahvi. Kõnealune säte esitatakse uuesti eelnõukohase § 117³ lõikena 3.

JäätSi § 117 lõige 5

2019. aasta 1. jaanuaril jõustunud keskkonnaseadustiku üldosa seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduses (RT I, 21.12.2019, 1) sätestati, et jäätmearuanne on mõeldud asutusesiseks kasutamiseks. Eelnõukohase seadusega tunnistatakse see säte kehtetuks. Kliimaministeeriumi tellimusel koostas Advokaadibüroo EnvirLaw OÜ 2023. aastal töö „Reaalajamajandusel põhineva uue jäätmearuandluse rakendamise õiguslik inventuur ja eelanalüüs“ (edaspidi *analüüs*), milles analüüsiti muuhulgas isikute senisest suurema jäätmealase tegevuse andmete avalikustamise võimalust. Analüüsi tulemusena jõuti muuhulgas järeldusele, et JäätSi § 117 lõikes 5 sätestatud üldine reegel, mille kohaselt on jäätmearuanne mõeldud tervikuna asutusesiseks kasutamiseks, ei ole kooskõlas Århusi konventsiooni ja keskkonnainfo direktiiviga. Analüüsis toodi muuhulgas välja järgmine: „Tuleb rõhutada, et Århusi konventsioon ja keskkonnainfo direktiiv ei kohusta jäätmetega seotud andmeid avalikustama üldsusele kättesaadavas andmekogus. Asjaolu, et andmeid ei avalikustata andmekogus ei tähenda seda, et isik teabenõude alusel andmeid jäätmete kohta, kui keskkonnateavet ei võiks välja nõuda. Tulenevalt Euroopa Kohtu lahendist võib käsitleda jäätmetega seotud teavet samuti teabena, mida ei ole võimalik ärisaladuse või isikuandmete kaitsel viidates jätta isikule väljastamata. Samas rõhutatakse ka antud lahendis, et see ei tähenda seda, et pädev asutus ei saaks üldse arvesse võtta ärisaladuse kaitse vajadust. Seda seetõttu, et pädeval asutusel ei ole vastava info omaalgatuslikult avalikustamise kohtustust vaid on kohustus info väljastada taotluse alusel.“ Seetõttu tunnistatakse kõnealuse säte kehtetuks, mis aga ei tähenda seda, et jäätmearuanded oleksid vaikimisi avalikud dokumendid. Århusi konventsioonist ja keskkonnainfo direktiivist lähtudes on isikutel õigus saada teabenõude korras infot keskkonda sattuvate heitmete kohta, kuid info väljastamisel tuleb tagada isikuandmete ja ärisaladuse kaitse. Ärisaladuse kaitse alla loetakse analüüsi kohaselt *kaubanduslikku laadi teavet, nagu teave kulude hindamise meetodika, tarneallikate, ostumüügi mahtude, turuosade, klientide ja edasimüüjate, turundusplaanide, kulu- ja hinnastruktuuride ning müügistrateegia kohta. Ka finantsalane teave võib olla ärisaladuseks, eelkõige puudutab see finantsarvestuslikke andmed, mis ei tulene majandusaasta aruandest, näiteks konkreetse ettevõtte käitamisega seotud finantsandmed, vabade rahaliste vahendite hulk teatud ajahetkel, teatavatel juhtudel ka krediitdireitingud jms. Konkurentsiameti praktikas on ärisaladuseks loetud ka näiteks ettevõtja ostu-müügi mahtu ja kauba lepingulise hinna arvestamise meetodikat, mis ei põhine üksnes kuludel. Eelneva põhjal võib asuda seisukohale, et jäätmearuandes esitatav teave aruande esitaja jäätmealase tegevuse kohta võib kuuluda ärisaladuse kaitse alla, kuivõrd see annab*

ülevaate jäätmete valdaja äritegevuse kohta, millest tulenevalt võib andmete esitaja taotleda ärisaladuse kaitsega seonduvate piirangute rakendamist. Samas ei saa pidada nende andmete avalikustamist, mis nähtuvad juba keskkonnakaitseloo (nt jäätmeliik) ning on seetõttu juba nii või teisiti avalikustatud, ärisaladuse kaitse alla kuuluvaks. Igal juhul, kui jäätmearuanded summeerida selliselt, et puudub võimalus tuvastada kindel jäätmevaldaja, siis ei ole tegemist ärisaladusega.

JäätSi § 117¹

Selleks, et saavutada paremat läbipaistvust ja kontrolli jäätmevoogude üle ning andmete ajakohasust, on kavas võtta tavajäätmete üleandmisel ja vastuvõtmisel kasutusele samalaadsed saatekirjad, nagu on ohtlike jäätmete puhul. Sõltumata sellest, kas veetakse tavajäätmeid või ohtlikke jäätmeid tuleb enne veo algust esitada veose kohta keskkonnaotsuste infosüsteemis (keskkonnaotsuste infosüsteemi allsüsteemina loodavas uues jäätmeinfosüsteemis) jäätmeveo saatekiri. Saatekirja koostab jäätmete vedaja, üleandja, edasimüüja või vastuvõtja sõltuvalt sellest, kuidas nimetatud osapooled omavahel kokku lepivad. Kui kohustus ei ole täidetud ja jäätmeid on veetud ilma saatekirjata, tuleb saatekiri esitada jäätmete vastuvõtjal enne jäätmete vastuvõtmist. Saatekiri tuleb koostada ka juhul, kui jäätmete vedu toimub ettevõtte enda erinevate tegevuskohtade vahel.

Edaspidi peavad ka jäätmete vahendajad hakkama esitama oma tegevuse kohta andmeid. Praktikas on ilmnenu, et olukord, kus edasimüüjad ei ole kohustatud jäätmearuannet esitama, võib tekitada jäätmete liikumise jälgitavuses lünga. Kui jäätmed antakse üle edasimüüjale, näidatakse jäätmearuandes jäätmete vastuvõtjana üldjuhul edasimüüjat. Kuna edasimüüjal ei ole jäätmearuande esitamise kohustust, katkeb sellega jäätmete jälgitavuse ahel ning jäätmearuannete analüüsimise ja keskkonnajärelevalve käigus on tekkinud olukordi, kus jäätmevood jäävad seetõttu lõpuni tuvastamata. Selleks, et tagada jäätmete liikumise läbipaistvus, on oluline, et ka jäätmete edasimüüjad esitaksid sarnaselt jäätmete vedajatele oma jäätmealase tegevuse andmed ja need andmed kajastuksid jäätmeveo saatekirjadel.

Enne veo algust saatekirja koostamise nõuet ei kohaldata füüsilise isiku suhtes kodumajapidamises tekkivate jäätmete, juriidilise isiku suhtes selle isiku enda tegevuses tekkivate jäätmete ja päästeasutuse suhtes päästetööl kogutud jäätmete üleandmisel jäätmekäitlejale. Sellisel juhul koostab saatekirja jäätmete vastuvõtja hiljemalt kvartaalse aruande esitamisel. Seda võib teha tagantjärele ühe nn koondsaatekirjana, milles kajastuvad nt eelmisel kuul kodumajapidamistest saadud jäätmed ühe kirjena. Kui selliselt vastu võetud jäätmed on kaalumata, siis on nii koondsaatekirja kui ka kvartaalse aruande andmed hinnangulised ja neid tuleb parandada tegevuskohast väljaveo saatekirja alusel pärast seda, kui jäätmed on viidud käitlejale ja fikseeritud nende kaal. Kui jäätmete vastuvõtja kvartaalse aruande esitamiseks jäätmed kaalub, siis ei ole vaja andmeid tagantjärele väljaveo saatekirjade alusel korrigeerida. Lisaks antakse valdkonna eest vastutavale ministrile õigus kehtestada jäätmeveo saatekirja andmekoosseis, sh isiku üldandmed, ning saatekirja esitamise kord. Isiku üldandmete all peetakse silmas isiku nime, isikukoodi ja kontaktandmeid. Tegemist on valdkonnaspetsiifilise küsimusega, mis ei puuduta teiste ministriumite valitsemisala, mistõttu on kohane anda volitus ministri määruse kehtestamiseks. Tegemist on korraldusliku ja tehnilise iseloomuga normi kehtestamisega, mistõttu ei ole kohane selle seadusega reguleerimine. Määruses sätestatakse tingimused, millest lähtuvad jäätmete üleandjad, jäätmevedajad, jäätmekäitlejad, Keskkonnaamet ja Keskkonnaagentuur.

JäätSi § 117² lõige 1

Esitatakse uuesti JäätS-i § 117 lõige 4.

JäätSi 11. peatüki pealkiri

Muudetakse JäätSi 11. peatüki pealkirja, kuna haldusjärelevalve lisamisega muutub peatüki reguleerimisala.

JäätSi §-d 119⁷–119⁹ ja põhiseaduspärasuse analüüs

JäätSi § 119⁷

JäätSi täiendatakse §-ga 119⁷ ning sätestatakse valdkondlikus eriseaduses erinorm Vabariigi Valitsuse seaduses (VVS) sätestatud üldnormist ning valdkonna eest vastutava ministeeriumi valitsemisala asutusele nähakse ette valdkondlik haldusjärelevalve kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse üle olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu saavutamisel.

VVSi § 75¹ sätestab haldusjärelevalve mõiste. VVSi § 75³ lõike 1 järgi teeb kohaliku omavalitsuse üksuste haldusaktide üle järelevalvet Justiitsministeerium. VVSi § 75³ lõigetes 3–11 sätestatud menetlussätteid kohaldatakse juhul, kui järelevalvemenetlust toimetab Rahandusministeerium või valdkondlikus eriseaduses ette nähtud juhul valdkonna eest vastutav ministeerium.⁶⁸

Valdkonna eest vastutav ministeerium teeb valdkondlikku järelevalvet samadel tingimustel, nagu teeb Justiitsministeerium ehk ei ületa järelevalve pädevusraamistikku.

Valdkonnapõhise haldusjärelevalve sätestamine on vajalik, et täita Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2008/98/EÜ⁶⁹ (jäätmee direktiiv) ette nähtud kohustused. Direktiivi artikli 11 lõike 1 teise lõigu järgi peavad liikmesriigid looma liigiti kogumise süsteemid, et edendada kvaliteetset ringlussevõttu; kolmanda lõigu kohaselt seavad liikmesriigid sisse vähemalt paberi, metalli, plasti ja klaasi ning alates 1. jaanuarist 2025 ka tekstiili liigiti kogumise; artikli 22 lõike 2 järgi tuleb alates 2025. aastast olmejäätmeid korduskasutuseks ette valmistada või ringlusse võtta vähemalt 55%, viie aasta pärast juba 60% ning 2035. aastaks peab olema ringlussevõtt suurenenud 65%-ni.

Jäätmehoolduse, sh liigiti kogumise korraldamine on Eesti õiguses kohaliku omavalitsuse üksuse vastutusalas, n.ö tema olemuslikud ülesanded (KOKS § 6 lg 1; jäätmeseadus § 12 lg 2; § 31 lg 1; lg 1 astmes 1; lg-d 3 ja 4). Eelnõuga on kavandatud kohaliku omavalitsuse üksusele kohustus tagada jäätmete liigiti kogumise sihtarv (§ 136³ lg 5).

Riigikontroll on 12.12.2016 aruandes „Riigi ja kohalike omavalitsuste tegevus olmejäätmete kogumisel ja taaskasutusse suunamisel“⁷⁰ Riigikogule märkinud, et enamikus omavalitsustes ei kontrollita sisuliselt, kas on teada kõik jäätmete tekitajad, kas jäätmeid sorditakse, kas kõik jäätmed antakse üle jäätmekäitlejale, kas neid kogutakse liigiti ning kas jäätmevedajad täidavad omavalitsuste kehtestatud reegleid.

Euroopa Komisjon on koostanud 08.06.2023 aruande Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele, milles tehakse kindlaks liikmesriigid, kelle puhul on ohus 2025. aastaks püstitatud olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu eesmärgi, 2025. aastaks seatud pakendijäätmete ringlussevõtu eesmärgi ning 2035. aastaks võetud jäätmete prügilasse ladestamise vähendamise eesmärgi saavutamine.⁷¹ Aruande punktis 3 märgitakse, et Euroopa Keskkonnaameti hinnangu

⁶⁸ Maavalitsuste tegevuse lõpetamise tõttu Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse 432 SE seletuskiri, lk 20–21.

⁶⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0098&qid=1715627174693>.

⁷⁰ <https://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/942/View/Docs/amid/557/language/et-EE/Default.aspx>.

⁷¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0304&qid=1717422315157>.

kohaselt on oht, et Eesti ei saavuta 2025. aastaks seatud olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu eesmäärke. Aruande punktis 4 märgitakse, et korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu olulised eeltingimused on kõrge kogumismäär ja liigiti kogumise kvaliteet; sellele võivad tõhusalt kaasa aidata jäätmete kohustusliku liigiti kogumise eesmärgid kohaliku omavalitsuse tasandil. Nende kasutamine peaks põhinema stiimulitel ja aruandekohustusel (nt võib luua nende eesmärkide saavutamisest sõltuva rahalise premeerimise ja karistamise süsteemi).

Õiguskantsler on 24.01.2022 märgukirjas „Keskkonnaameti halduspraktika kooskõla hea halduse tavaga, olmejäätmete sortimine“⁷² märkinud, et teadaolevalt puudub riigil praegu majanduslik plaan ja õigusraamistik, mis sunniks kohalikke omavalitsusi rohkem hoolitsema selle eest, et jäätmeid oleks mugav ja tulemuslik liigiti koguda ja ära anda. Sellise plaani ja raamistiku loomine on aga riigi võimalus ja ülesanne. Probleemile on tähelepanu juhtinud ka Maailmapank.

Euroopa Kohus selgitab 12.12.2013 otsuses kohtuasjas C-425/12, punkt 34, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt on liikmesriigi kohustus võtta kõik vajalikud meetmed direktiivis ette nähtud tulemuse saavutamiseks kohustus, mis on kehtestatud ELTLi artikli 288 lõikega 3⁷³ ja direktiivi enesega. See kohustus on siduv liikmesriikide kõigi asutuste suhtes (vt 18. detsembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C 129/96: Inter-Environnement Wallonie, EKL 1997, lk I-7411, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika) ning üksuste suhtes, kellele on tehtud ülesandeks osutada avalikku teenust ja kellel on selleks laiad volitused.

Seetõttu on seadusandja andnud kohaliku omavalitsuse üksusele jäätmehoolduse korraldamisel vastutava rolli ning kohalikud omavalitsused koos riigiga on seotud kohustusega rakendada meetmeid jäätmedirektiivi sätete täieliku rakendamise eest selle toime täielikuks saavutamiseks. Euroopa Komisjoni 08.06.2023 aruande kohaselt esineb risk, et jäätmedirektiivi eesmäärke, sh sihtarvude saavutamise ning keskkonna ja inimese tervise kaitse eesmäärke ei ole võimalik ellu viia.

Direktiivide täitmist jälgib EL ning mittenõuetekohase täitmisega võib kaasneda Eestile märkimisväärne kahju. Eesti Vabariik on PSi § 2 lõike 2 kohaselt riiklikult korralduselt ühtne riik, mille territooriumi haldusjaotuse sätestab seadus. Kohaliku omavalitsuse üksused tegutsevad riigi tasandiga samas ruumis nii faktiliselt kui ka õiguslikult. Nad on osa avalikust sektorist ja avaliku võimu teostamise süsteemist, kelle tegevuse vastu avalike vahendite kasutamisel on rahval nii riigivõimu kandjana kui ka kohaliku kogukonna esindajana põhjendatud huvi. Riigi huvi kohaliku omavalitsuse üksuste õiguspärase tegevuse vastu on seotud ka asjaoluga, et nende üksuste eelarved on osa riigieelarve süsteemist ning nad mõjutavad oma tegevusega ka riigi majanduslikku seisundit. Ka kohaliku omavalitsuse üksustele laieneb seaduslikkuse põhimõte (PS § 3 lg 1), mille kohaselt peavad nad oma võimu teostamisel lähtuma põhiseadusest ja nii riigi kui ka endi kehtestatud õigusaktidest.⁷⁴

Lõikega 1 antakse Kliimaministeeriumi valitsemisala asutusele Keskkonnaametile (KeA) haldusjärelevalve pädevus kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuse üle olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu saavutamisel.

⁷²https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Keskkonnaameti%20halduspraktika%20koosk%C3%B5la%20hea%20halduse%20tavaga%20olmej%C3%A4tmete%20sortimine.pdf.

⁷³ ELTL art 288 lg 3 järgi direktiiv on saavutatava tulemuse seisukohalt siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>.

⁷⁴ RK 3-4-1-17-08 p 46.

Haldusjärelevalve õiguse andmine KeAle on võimalik ega too kaasa põhimõttelisi muudatusi tema töökorralduses. Õigus kontrollida seadusega kohaliku omavalitsuse üksusele pandud või omavalitsusüksuse enda halduslepinguga võetud keskkonnakaitse- ja -kasutusega seotud ülesannete täitmine on sätestatud juba keskkonnajärelevalve seaduse § 7 lõikes 1. Haldusjärelevalve õiguse andmine KeAle olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu täitmise osas võimaldab tõhusamat järelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuse õiguspärase tegevuse üle⁷⁵

Olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu saavutamine on seotud nii riiklike kui EL alaste keskkonnanäesmärkide saavutamise ja jäätmedirektiiv näeb ette konkreetsed sihtarvud liikmesriigile ning KOV on keskne roll nende eesmärkide saavutamisel. Sihtarvu täitmata jätmise võib tuua kaasa rikkumismenetluse ja trahvid.

Lõikega 2 sätestatakse haldusjärelevalve eesmärk. Haldusjärelevalve eesmärk on avaliku huvi kaitse.⁷⁶ Haldusjärelevalve hõlmab üksnes haldusakte, millel on avalik-õiguslik ja regulatiivne iseloom ning välismõju.⁷⁷

Järelevalve eesmärk on tuvastada, kas kohaliku omavalitsuse üksuse tegevus jäätmete liigiti kogumise sihtarvu saavutamisel on õiguspärane ega riku avalikku huvi. Mõlemad eeldused peavad esinema korraga. Järelevalve ei võimalda hinnata haldusakti otstarbekust.⁷⁸ Ehk haldusjärelevalve eesmärk on selgitada õiguspärasuse kontrolli käigus, kas kohaliku omavalitsuse üksus järgib seaduslikkuse põhimõtet, sest see omakorda aitab saavutada jäätmehoolduse korraldamise kvaliteedi ja tulemuslikkuse (täidetud on liigiti kogutud jäätmete sihtarv).

Kuivõrd haldusjärelevalve eesmärk on tagada liigiti kogutud jäätmete sihtarvu saavutamine, on haldusjärelevalve teostajal õigus kontrollida KOVi tegevusi järgmistes valdkondades:

- liigiti kogutud olmejäätmete sihtarvu saavutamist;
- jäätmekava;
- jäätmehoolduseeskirja;
- korraldatud jäätmevedu;
- korraldatud jäätmekäitlust;
- jäätmejaama teenust;
- jäätmealast teavitust ja nõustamist.

Lõike 3 järgi sihtarvu saavutamist kontrollitakse Keskkonnaagentuuri (KAUR) poolt keskkonnaportaalis avaldatud vastava info alusel, veebileht: <https://keskkonnaportaal.ee/et> (JäätS § 136³ lg 6).

JäätSi § 119⁸ sätestab haldusjärelevalve teostaja pädevuse.

Lõikes 1 sätestatakse meetmed, mida saab konkreetse haldusjärelevalve käigus rakendada.

⁷⁵

⁷⁶ <https://pohiseadus.ee/sisu/3645>, § 160, p 5.

⁷⁷ https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2023/06/KOV-j%C3%A4relevalve-ja-n%C3%B5ustamispraktika-%C3%BClevaade_2021_2022.pdf.

⁷⁸ https://omavalitsus.fin.ee/static/sites/5/2023/06/KOV-j%C3%A4relevalve-ja-n%C3%B5ustamispraktika-%C3%BClevaade_2021_2022.pdf.

Haldusjärelevalve üldsätted on VVSi § 75³ lõigetes 3–11. Kui eriseadus näeb ette teistsuguse menetluskorra, kohaldatakse eriseaduse sätteid. Seega kohaldub KeA tehtavale haldusjärelevalvele VVSi § 75³ lõigetes 3–11 sätestatud menetluskord jäätmeseaduses sätestatud erisustega.⁷⁹

Lisaks neile meetmetele võib eriseadusest tuleneda teisi meetmeid, mida saab lisaks VVSiis sätestatule rakendada konkreetsetes haldusjärelevalves.

Nii sätestatakse jäätmeseaduses haldusjärelevalve teostajale õigus:

1) tutvuda kohaliku omavalitsuse üksuse käsutuses olevate tõendite ja andmetega, mille alusel on võimalik kindlaks teha haldusjärelevalve teostaja ülesannete täitmiseks olulised asjaolud, saada nendest ära kirju.

2) saada kohaliku omavalitsuse üksuse juhtorganilt seletusi;

3) saada kohaliku omavalitsuse üksuselt teavet õigusaktide ja jäätmehoolduseks eraldatud sihtotstarbeliste vahendite rakendamise kohta;

4) teha kohaliku omavalitsuse üksusele ettepanekuid tegevuse parandamiseks. Märgitud meetme alla sobivad ka KeA ettepanekud jäätmehoolduse arendamiseks eraldatud toetuste taotlemiseks ning kaasabi taotluse esitamisel.

5) teha kohaliku omavalitsuse üksusele ettekirjutusi seadusega ja selle alusel kehtestatud õigusaktidega sätestatud nõuete rikkumise ennetamiseks või lõpetamiseks, edasiste rikkumiste ärahoidmiseks ja rikkumisega tekitatud tagajärgede kõrvaldamiseks. Punktiga 5 antakse haldusjärelevalve teostajale õigus teise haldusekandja kontrollimisel teha ettekirjutusi, mille täitmata jätmise korral on ATSS-is sätestatud korras rakendatava sunniraha ülemäär 9600 eurot (VVSi § 75¹ lg 4).

Punktiga 4 seonduvalt tegeleb Keskkonnaamet ka KOVide nõustamisega. Selleks koostab KeA juhendeid, viib läbi infotunde, vastab spetsiifilistele küsimustele. Kui KeA on KAURI poolt keskkonnaportaalis avaldatud vastava info alusel tuvastanud, et KOV ei täida olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu, on KeA-l haldusjärelevalve käigus õigus teha KOVle ettepanek läbi viia eneseanalüüs järgnevatel punktides:

- jäätmekava (kas kava sisaldab sihtarvu saavutamiseks vajalike tegevuste analüüsi ja rahastamist; kui KOV on teinud JäätSi § 31 lõike 6 alusel erandi, siis selle põhjendus; kas KOV on planeerinud "mugavad, motiveerivad ja kulutõhusad" liigiti kogumise võimalused);
- jäätmehoolduseeskiri (kas jäätmehoolduseeskiri vastab jäätmeseadusele ja keskkonnaministri 03.06.2022 määrusele nr 281, kas JäätS § 71 lg 2 p 1 ja 2 nõuetest lähtuvalt on KOV sätestanud mh nõuded kogumismahuti tüübile, materjalile, suurusele, paiknemisele, kasutamisele ja äraveo tihedusele (tiheduse ja kättesaadavuse tagamine), kas nõuete täitmine praktikas on tagatud);
- kas jäätmehoolduse korraldamiseks planeeritud rahastus jälgib proportsionaalsuse ja saastaja-maksab-põhimõtet);
- korraldatud jäätmevedu (kas korraldatud jäätmeveoga liitmine ning jäätmeseaduses ja pakendiseaduses määratud jäätmeliikide üleandmine on tagatud, kas jäätmeveost vabastuse andmine vastab jäätmeseaduse nõuetele);
- korraldatud jäätmekäitlus (kas käitlusteenuse riigihange vastab jäätmeseaduse nõuetele);
- jäätmejaama teenus (kas jäätmejaama teenus vastab keskkonnaministri 03.06.2022 määrusele nr 28);
- jäätmealane teavitus, nõustamine (kas jäätmealane teave ja nõustamine on jäätmevaldajatele kättesaadav).

⁷⁹ Maavalitsuste tegevuse lõpetamise tõttu Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse 432 SE seletuskiri, lk 21.

Valitud tegevused on kriitilise tähtsusega jäätmehoolduse korraldamisel ning nende tegevuste nõuetekohane täitmata jätmine mõjutab suuresti jäätmehooldussüsteemi toimivust ja sellest tulenevalt laiemalt ka keskkonna- ja tervisekaitset.

KOV jäätmekava on KOV jäätmehoolduseeskirja koostamiseks vajalik arengudokument. Jäätmekavade koostamise nõue tuleneb jäätmete raamdirektiivist 2008/98 art 28 ning EL nõuab jäätmekorralduste tulemuste jälgimist ja aruandlust kogu riigi territooriumi kohta. Jäätmekava ja jäätmehoolduseeskiri on oluline, kuivõrd need on strateegilised dokumendid, mis määravad KOV jäätmehoolduse korraldamise alused ja suunad. Jäätmekava ja jäätmehoolduseeskirja kehtestamise nõuded peavad sh kooskõlas olema EL jäätmehoolduseesmärkidega ning need on otseselt seotud kohaliku kogukonna elukvaliteediga.

Korraldatud jäätmeveo korraldamine on KOV keskne ülesanne, mis tagab jäätmehooldussüsteemi tõhusa toimivuse. Sellega tagatakse, et jäätmed jõuavad õigesse kohta, mitte keskkonda. Kõik jäätmevaldajad peavad olema süsteemi osa, et tagada jäätmete nõuetekohane üleandmine ja kulude kandimine. Jäätmevaldaja vabastamine toimub piiratud juhtudel. Koguda tuleb eri jäätmeliike.

Jäätmejaamade töö vastavus seaduse nõuetele on oluline, et tagada jäätmevaldajatelt jäätmete vastuvõtmine, mitte nende keskkonda ladustamine ning ringlussevõtu ja taaskasutuse sihtarvude täitmine.

Lõikes 2 sätestatakse, et esmajoonel keskendub haldusjärelvalve nende KOVide tegevuse kontrollimisele, kellel on raskusi liigiti kogumise sihtarvu saavutamise ja vastavate andmete kogumise ja avaldamise keskkonnaportaalis Keskkonnaagentuur (JäätS § 119⁷ lg 3; § 136³ lg 6).

JäätSi §-s 119⁹ reguleeritakse ettekirjutuse andmist ja selle täitmata jätmist. Enne ettekirjutuse tegemist nõustab KeA konkreetseid kohaliku omavalitsuse üksusi, lähtudes muuhulgas § 119⁷ lõike 2 selgituse juures märgitud aspektidest.

Lõikes 1 sätestatakse ettekirjutuses sisalduvad andmed.

Lõikes 2 sätestatakse ettekirjutuse täitmata jätmisel sunniraha ülemmäär, mis on 9600 eurot (VVS § 75¹ lg 4). Sunniraha on vahend, mis peaks motiveerima isikut talle tehtud ettekirjutust vabatahtlikult täitma. Riigikontrolli 2016. aasta aruandes „Riigi ja kohalike omavalitsuste tegevus olmejäätmete kogumisel ja taaskasutusse suunamisel“ on selgelt välja toodud, et enamikus omavalitsustes ei kontrollita sisuliselt, kas on teada kõik jäätmete tekitajad, kas jäätmeid sortitakse, kas kõik jäätmed antakse üle jäätmekäitlejale, kas neid kogutakse liigiti ja kas jäätmevedajad täidavad omavalitsuste kehtestatud reegleid. Samas on KOVi tegevusega seotud jäätmedirektiivist tulenevate kohustuste täitmine.

Euroopa Kohus selgitas oma 12.12.2013 otsuses kohtuasja C-425/12 punktis 34, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt on liikmesriigi kohustus võtta kõik vajalikud meetmed direktiivis ette nähtud tulemuse saavutamiseks siduv kohustus, mis on kehtestatud ELTL artikli 288 lõikega 3⁸⁰ ja direktiivi enesega. See kohustus võtta kõik üld- ja üksikmeetmed on siduv liikmesriikide kõigi asutuste suhtes (vt 18. detsembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C129/96: Inter-Environnement Wallonie, EKL 1997, lk I7411, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika)

⁸⁰ ELTL art 288 lg 3 järgi direktiiv on saavutatava tulemuse seisukohalt siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>.

ning üksuste suhtes, kellele on tehtud ülesandeks osutada avalikku teenust ja kellel on selleks laiad volitused.

Jäätmehoolduse korraldamine, sh liigiti kogumise korraldamine, on Eesti õiguses kohaliku omavalitsuse üksuse vastutusalas, n-ö tema olemuslikud ülesanded (KOKS § 6 lg 1; JääTS § 12 lg 2; § 31 lg 1; lg 1¹, lg-d 3 ja 4). Eelnõuga kavandatakse seada KOV ülesandeks ka liigiti kogumise sihtarvu saavutamine oma territooriumil kogutud olmejäätmete massi põhjal (eelnõukohase § 136³ lõige 5).

Seadusandja on KOVi üksusele andnud jäätmehoolduse korraldamisel vastutava rolli, seega on KOVid koos riigiga seotud kohustusega rakendada meetmeid jäätmedirektiivi sätete täielikuks rakendamiseks selle toime täielikuks saavutamiseks. Direktiivide täitmist jälgib EL ning mittenõuetekohase täitmisega võib kaasneda Eestile märkimisväärne kahju. Tõenäosus, et rikkumismenetlus algatatakse on kõrge, kuna keskkonnalased rikkumised on Komisjoni kõrgendatud tähelepanu all. Euroopa Komisjon on koostanud 08.06.2023 Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele aruande, milles tehakse kindlaks liikmesriigid, kellel on ohus 2025. aastaks püstitatud olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu eesmärgi, 2025. aastaks seatud pakendijäätmete ringlussevõtu eesmärgi ning 2035. aastaks võetud jäätmete prügilasse ladestamise vähendamise eesmärgi saavutamine.⁸¹ Aruande punktis 3 märgitakse, et Euroopa Keskkonnaameti hinnangu kohaselt on oht, et Eesti ei saavuta 2025. aastaks seatud olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu eesmäärke.

Seega on viidatud aruanne juba näidanud, et Eesti on Komisjoni tähelepanu all. Samas saab Eesti rikkumise riski vähendada, kui eelnõuga kavandatud meetmed võetakse täies mahus kasutusele. Sunniraha suurus motiveerib KOV üksust oma tegevusi jäätmehoolduse korraldamisel tõhustama ning jäätmedirektiivist tulenevat eesmärki täitma. Sunniraha võib rakendada alates 1. jaanuarist 2031.

Üleminekuaja pikkuse määramisel on võetud arvesse, et omavalitsuste korraldatud jäätmeveo hankelepingud sõlmitakse praegu 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 KOVil olla sihtarvu saavutamine raskendatud. Samuti on arvesse võetud jäätmeandmete digiteerimise protsessi. 2026. aastaks minnakse üle reaalamajanduse loogikast lähtuvale jäätmearuandlusele. Tänu sellele paraneb oluliselt jäätmeandmete kvaliteet, sh omavalitsuste kaupa andmed selle kohta, kui palju jäätmeid koguti ja kellele need üle anti. Praegused jäätmeandmed ei ole piisavalt täpsed selleks, et hinnata olmejäätmete liigiti kogumise määra kohalikes omavalitsustes. Keskkonnaagentuur tegi asjakohase analüüsi aastatel 2023-2024 ning jõudis järeldusele, et jäätmearuandluse alusel võib liigiti kogumise taseme KOVide kaupa hindamine anda eksitava tulemuse (nt kui inimene viib oma jäätmed teise KOVi jäätmejaama ja vastuvõtja ei registreeri jäätmete tegelikku tekkekohta, vaid märgib KOVi, kus jäätmed vastu võeti).

Enne ettekirjutuse ja sunniraha rakendamist nõustab Keskkonnaamet omavalitsusüksust ning annab soovitusi jäätmete liigiti kogumise paremaks korraldamiseks.

Eelnõuga kavandatud JääTSi §-de 119⁷–119⁹ vastavus põhiseadusele

⁸¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0304&qid=1717422315157>.

Kohaliku omavalitsuse üksuste enesekorraldusõigus tähendab PSi § 154 lõike 1 kohaselt õigust seaduste alusel iseseisvalt otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi. Selle õiguse põhisisu on kohaliku omavalitsuse otsustus- ja valikudiskretsioon kohaliku elu küsimuste lahendamisel (RKPKJ 16. jaanuari 2007. aasta otsus kohtuasjas nr 3-4-1-9-06, punkt 22) ehk õigus otsustada, kas, millal ja kuidas kohaliku elu küsimusi lahendada. PSi § 160 sätestab, et kohaliku omavalitsuse korralduse ja järelevalve selle üle sätestab seadus.

Samu põhimõtteid kannavad ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (EKOH) artikli 4 lõike 1 esimene lause ja lõike 4 teine lause. Seega viidatud sätted rõhutavad seadusandja pädevust reguleerida kohaliku omavalitsuse üksuse korraldust ja järelevalvet selle üle ning on samas põhiseaduslikud volitusnormid kohaliku omavalitsuse üksuse garantii piiramiseks.

Kohaliku omavalitsuse üksuse üle kehtestatava järelevalve ulatuse, viiside ja tegija valikul on seadusandjal tema üldisest seadusandlikust pädevusest (PS § 65 p 1) suur otsustusvabadus (<https://www.riigikohus.ee/lahendid?asjaNr=3-4-1-17-08>). Koostoimes EKOH artikliga 8 järeldeb sätte osast „ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus“, et:

- 1) riigil on õigus teostada järelevalvet omavalitsusüksuste tegevuse üle (EKOH art 8 lg 1);
- 2) järelevalve juhud, tingimused ja kord sätestatakse seadusega (EKOH art 8 lg 1);
- 3) järelevalve eesmärk on üldjuhul vaid õiguspärasuse tagamine, tegevuse kooskõla seaduste ja konstitutsiooniliste põhimõtetega (EKOH art 8 lg 2, vrd PS § 139 lg 1 ning § 133 p-d 3 ja 4);
- 4) järelevalve peab olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega (PS § 11), st järelevalve sekkumise ulatus ning viisid peavad olema tasakaalus kaitstavate avalike huvide tähtsusega (EKOH art 8 lg 3).⁸²

Jäätmedirektiivi üldeesmärk on luua õiguslik raamistik jäätmete käitlemiseks ELis ning kaitsta keskkonda ja inimeste tervist, tõstes esile nõuetekohase jäätmekäitluse, taaskasutuse ja ringlussevõtu tähtsust, et vähendada ressursside kasutamise üldmõju ja suurendada sellise kasutamise tõhusust. Nii peavad jäätmedirektiivi artikli 11 lõike 1 teise lõigu kohaselt liikmesriigid looma liigiti kogumise süsteemid, et edendada kvaliteetset ringlussevõttu; kolmanda lõigu kohaselt seavad liikmesriigid sisse vähemalt paberi, metalli, plasti ja klaasi ning alates 1. jaanuarist 2025 ka tekstiili liigiti kogumise; artikli 22 lõike 1 kohaselt tagavad liikmesriigid, et hiljemalt 31. detsembril 2023 biojäätmed kas eraldatakse ja võetakse tekkekohal ringlusse või neid kogutakse eraldi ega segata muud liiki jäätmetega; sama artikli lõike 2 järgi tuleb alates 2025. aastast olmejäätmeid korduskasutuseks ette valmistada või ringlusse võtta vähemalt 55%, viie aasta pärast juba 60% ning 2035. aastaks peab olema ringlussevõtt suurenenud 65%-ni.

Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on sätestatud KOKSi § 6 lõigetes 1 ja 2. KOKSi § 6 lõike 1 kohaselt on omavalitsusüksuse ülesanne korraldada vallas või linnas jäätmehooldust. Märgitud valdkonda reguleeritakse täpsemalt eriseadustega (jäätmeseaduse § 12 lg 2; § 31 lg 1; lg 1¹; lg-d 3 ja 4). Eelnõuga on kavandatud seada KOVi ülesandeks ka liigiti kogumise sihtarvu saavutamine (§ 136³ lõiked 5 ja 6).

Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on sellised ülesanded, mille täitmist riik suurest avalikust huvist tulenevalt kohalikult omavalitsuselt nõuab. Kohalik omavalitsus on kohustuslike omavalitsuslike ülesannete puhul vaba otsustama üksnes seda, kuidas ülesannet täita, mitte aga seda, kas seda teha.⁸³

Euroopa Komisjon on koostanud 08.06.2023 aruande Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele, milles tehakse kindlaks

⁸² <https://pohiseadus.ee/sisu/3645>, p 4.

⁸³ V. Olle. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid. Juridica 2002, nr 8, lk 525.

liikmesriigid, kelle puhul on ohus 2025. aastaks püstitatud olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu eesmärgi, 2025. aastaks seatud pakendijäätmete ringlussevõtu eesmärgi ning 2035. aastaks võetud jäätmete prügilasse ladestamise vähendamise eesmärgi saavutamine.⁸⁴ Aruande punktis 3 märgitakse, et Euroopa Keskkonnaameti hinnangu kohaselt on oht, et Eesti ei saavuta 2025. aastaks seatud olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu eesmäärke. Aruande punktis 4 märgitakse, et korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu olulised eeltingimused on suur kogumismäär ja liigiti kogumise kvaliteet; sellele võivad tõhusalt kaasa aidata jäätmete kohustusliku liigiti kogumise eesmärgid kohaliku omavalitsuse tasandil. Nende kasutamine peaks põhinema stiimulitel ja aruandekohustusel (nt võib luua nende eesmärkide saavutamiseks sõltuva rahalise premeerimise ja karistamise süsteemi).

Euroopa Kohus oma 12.12.2013 otsuses kohtuasjas C-425/12 (punkt 34) selgitab, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt on liikmesriigi kohustus võtta kõik vajalikud meetmed direktiivis ette nähtud tulemuse saavutamiseks siduv kohustus, mis on kehtestatud ELTLi artikli 288 lõikega 3⁸⁵ ja direktiivi enesega. See kohustus võtta kõik üld- ja üksikmeetmed on siduv liikmesriikide kõigi asutuste suhtes (vt 18. detsembri 1997. aasta otsus kohtuasjas C-129/96: Inter-Environnement Wallonie, EKL 1997, lk I-7411, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika) ning üksuste suhtes, kellele on tehtud ülesandeks osutada avalikku teenust ja kellel on selleks laiad volitused.

Selleks, et eelnimetatud sihttasemed saavutada, tuleb omavalitsusüksustel senisest rangemalt suhtuda olmejäätmete liigiti kogumise süsteemide arendamisse. Euroopa Komisjoni 08.06.2023 aruande kohaselt esineb risk, et jäätmedirektiivi, sh sihtarvude saavutamise ja sellest tulenevat keskkonna ja inimese tervise kaitse eesmäärke ei ole võimalik ellu viia. Direktiivide täitmist jälgib EL ning mittenõuetekohase täitmisega võib kaasneda Eestile märkimisväärne kahju. Eesti Vabariik on PSi § 2 lõike 2 kohaselt riiklikult korralduselt ühtne riik, mille territooriumi haldusjaotuse sätestab seadus. Kohaliku omavalitsuse üksused tegutsevad riigi tasandiga samas ruumis nii faktiliselt kui ka õiguslikult. Need on osa avalikust sektorist ja avaliku võimu teostamise süsteemist ning nende tegevuse vastu avalike vahendite kasutamisel on rahval nii riigivõimu kandjana kui ka kohaliku kogukonna esindajana põhjendatud huvi. Riigi huvi kohaliku omavalitsuse üksuste õiguspärase tegevuse vastu on seotud ka asjaoluga, et need üksused on osa riigieelarve süsteemist ning mõjutavad oma tegevusega ka riigi majanduslikku seisundit. Ka kohaliku omavalitsuse üksustele laieneb seaduslikkuse põhimõte (PS § 3 lõige 1), mille kohaselt peavad nad oma võimu teostamisel lähtuma põhiseadusest ja nii riigi kui ka endi kehtestatud õigusaktidest.⁸⁶

Riigikontroll 2016. aasta aruandes „Riigi ja kohalike omavalitsuste tegevus olmejäätmete kogumisel ja taaskasutusse suunamisel“ on selgelt välja toodud, et enamikus omavalitsustes ei kontrollita sisuliselt, kas on teada kõik jäätmete tekitajad, kas jäätmeid sorditakse, kas kõik jäätmed antakse üle jäätmekäitlejale, kas neid kogutakse liigiti ja kas jäätmevedajad täidavad omavalitsuste kehtestatud reegleid.

Haldusjärelevalve õiguse Keskkonnaametile andmine võimaldab kontrolli kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse üle. Täpsemalt seisneb kohaliku omavalitsuse üksuste enesekorraldusõiguse riive haldusjärelevalve sätete alusel toimuva kontrollimisega.

⁸⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0304&qid=1717422315157>.

⁸⁵ ELTL art 288 lg 3 järgi direktiiv on saavutatava tulemuse seisukohalt siduv iga liikmesriigi suhtes, kellele see on adresseeritud, kuid jätab vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>.

⁸⁶ RK 3-4-1-17-08 p 46.

Keskkonnaameti ettepanekud ja ettekirjutus on üks kontrolli tegemise viise.

Samas KOVide üle teostatava haldusjärelevalve puhul on tegu haldusmenetlusega (vt <https://www.riigikohus.ee/laendid?asjaNr=3-3-1-38-04>, p 9; N. Parrest. Täidesaatva võimu kontroll iseenda üle. – Juridica 2016, nr 6, lk 385–386). Õigusriigi printsiibist (PS § 10) lähtudes teostatakse järelevalvet ranges vastavuses halduse seaduslikkuse nõudega, milles õiguskaitse on tagatud sõltumatute kohtute poolt (PS § 10 komm-d; vt ka PS §-d 13–15). Nii näeb HMS ette haldusaktide ja -toimingute vaidlustamise vaidmenetluses (§ 71) ja õiguse edasi kaevata (kui vaie jäi rahuldamata või isiku õigusi vaidmenetluses rikuti) halduskohtusse HKMS-s sätestatud tingimustel ja korras (HMS § 87 lg 1). Kui seadus ei sätesta otseselt teisiti, on vaide esitamine enne kohtumenetlust vabatahtlik. Vaide esitamine on HMS kohaselt võimalik ka haldusjärelevalve korras antud haldusakti või sooritatud toimingu peale.⁸⁷

Seega ei saa ettekirjutus kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigust riivata, kuivõrd kohaliku omavalitsuse üksus kui haldusekandja saab oma haldusjärelevalve käigus rikutud õigusi kaitsta vaidmenetluses ja halduskohtumenetluses (HKMS § 16 ja § 44 lg 4).⁸⁸ Ka Keskkonnaameti ettepanekute mõju, millega antakse soovitusel kohaliku omavalitsuse üksusele tema tegevuse õiguspärasusele ja tulemuslikkusele suunamisel ja nende edasiseks vältimiseks saab olla soodne ja avalikkuse huve arvestav. Kui ettepanek on kohaliku omavalitsuse üksuse arvates põhjendamatu, on tal võimalik esitada vastulause.

Kohaliku omavalitsuse autonoomia ei tähenda kontrollimatust – sellisest arusaamast lähtuvad nii põhiseadus kui ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. Ka kohalik omavalitsus on seotud seaduslikkuse põhimõttega (PS § 3) ning on kohustatud tagama õigusi ja vabadusi (PS § 14).⁸⁹ Riik on kohustatud looma järelevalvemehhanismi, mille ülesanne on kontrollida, kas seadusi järgivad kõigi vastavate normide adreessaadid, ka KOVid. Seega on normi adreessaatidel kohustus alluda sellisele kontrollile, taluda seda. Sellise talumiskohustusega kaasnev enesekorraldusõiguse riive on näiline.⁹⁰

Haldusjärelevalve sätestamisel on järgitud põhiseadusest ja seadustest tulenevaid nõudeid ning KeA järgib järelevalve tegemisel hea halduse põhimõtteid, seega on riigi poolt kohalike omavalitsusüksuste tegevuse üle õiguspärasuse kontrollimine kooskõlas põhiseadusega ega too kaasa enesekorraldusõiguse riivet. Ka ei muutu järelevalve ulatus ja järelevalve jääb endiselt valitsusasutuste pädevuseks.⁹¹ Haldusjärelevalve õigus nähakse ette valdkonna eest vastutava ministri valitsemisala asutusele – Keskkonnaametile, kes peab valdkondlikku järelevalvet tegema samadel tingimustel, nagu seda teeb Justiitsministeerium – ehk mitte ületama järelevalve pädevusraamistikku. Järelevalvet saab teha vaid haldusakti seaduslikkuse üle ning välistatud on haldusakti andmise otstarbekuse kontroll.

JäätSi § 120⁴

Kuna §-s 120⁴ tuleb teha arvukalt muudatusi, võetakse need muudatused kokku ühe muudatusena, sest vastasel juhul muutuks paragrahv raskesti jälgitavaks. Paragrahvi pealkirja muudetakse sätte sisu järgi, asendades pealkirjas viide ohtlike jätmete vedamisele viitega jätmete vedamisele üldisemalt. Muudetakse juriidiliste isikute maksimaalset karistumäära ohtlike jätmete vedamisel saatekirjata või saatekirja nõudeid rikkudes. Samuti lisatakse lõiked,

⁸⁷ <https://pohiseadus.ee/sisu/3645>, p 5

⁸⁸ <https://pohiseadus.ee/sisu/3645>, p 5.

⁸⁹ RK 3-4-1-17-08, p 11.

⁹⁰ RK 3-4-1-17-08; Kohtunik I. Koomeister'i eriarvamus.

⁹¹ Maavalitsuste tegevuse lõpetamisest tulenev Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus 432 SE seletuskiri, lk 18 ja 20–21.

milles sätestatakse karistused tavajäätmete vedamisel saatekirjata või saatekirja nõudeid rikkudes.

Nii tavajäätmete kui ka ohtlike jäätmete vedamisel saatekirjade kasutamine aitab saavutada parema läbipaistvuse ja kontrolli jäätmevoogude üle. Jäätmete liikumise jälgitavus on oluline nii ausa konkurentsi kui ka keskkonnakaitse tagamiseks, kuid samuti jäätmetestatistika jaoks. Seetõttu on asjakohane ka vastutussäte rikkumiste kohta, mis puudutavad saatekirja koostamata jätmist või selle koostamise nõuete rikkumist. Saatekirja nõuete rikkumiseks võib näiteks olla olukord, kus saatekirja ei koostata enne veo algust või saatekirjale on kantud valed jäätmekoodid või kogused. Võimalike maksimaalsete karistusmäärade määramisel on arvestatud teisi jäätmeseaduse mitteformaalsete rikkumiste karistusmäärasid, mis kergemate puhul on 100 000 eurot ja raskemate puhul 200 000 eurot. Eesmärk on, et formaalsete nõuete rikkumine ei tooks kaasa sisulisi rikkumisi ja seeläbi võimalikku keskkonnakahju ning ohtu inimeste tervisele. Samuti on arvestatud teiste jäätmeseaduse samalaadsete sätete karistusmäärade füüsiliste ja juriidiliste isikute karistusmäärade tasemetega võrdlust (nt füüsiline isik 300 trahviühikut ja juriidiline isik 200 000 eurot).

Lõikega 1 sätestatakse eraisikule tavajäätmete vedamisele jäätmeveo saatekirjata, kui jäätmeveo saatekiri on jäätmeseaduse § 117¹ kohaselt nõutav, või jäätmeseaduse 117¹ lõike 5 alusel kehtestatud jäätmeveo saatekirja nõudeid rikkudes maksimaalseks trahvimääraks 200 trahviühikut. Maksimaalne karistusmäär on kooskõlas teiste jäätmeseaduses kehtestatud vastutusmääradega.

Lõikega 2 sätestatakse juriidilisele isikule tavajäätmete vedamisele jäätmeveo saatekirjata, kui jäätmeveo saatekiri on jäätmeseaduse § 117¹ kohaselt nõutav, või jäätmeseaduse 117¹ lõike 5 alusel kehtestatud jäätmeveo saatekirja nõudeid rikkudes maksimaalseks trahvimääraks 100 000 eurot. Maksimaalne karistusmäär on kooskõlas teiste jäätmeseaduses kehtestatud vastutusmääradega, mis jäävad vahemikku 100 000 kuni 400 000 eurot vastavalt rikkumise raskusastmele. Tavajäätmete saatekirjata vedu on potentsiaalselt väiksema negatiivse mõjuga keskkonnale ja majandusele kui ohtlike jäätmete saatekirjata vedu, seetõttu on tavajäätmete saatekirja rikkumise maksimaalne karistusmäär madalam kui ohtlike jäätmete saatekirja rikkumise maksimaalne karistusmäär. Tegemist on rahatrahvi ülemmääraga ning see ei tähenda automaatselt, et rikkumise eest mõistetav karistus peab olema maksimummääras rakendatud. Küll aga annab see paindliku võimaluse rakendada sellise suurusega rahatrahvi, mis täidaks oma eesmärgi ehk sunniks kohustatud isikut täitma seaduse nõudeid. Rikkumise eest karistust mõistes tuleb arvestada konkreetseid asjaolusid: isiku süüd, kergendavaid ja raskendavaid asjaolusid, eri- ja üldpreventsiooni jne.

Lõikes 3 esitatakse varasem lõige 1 varasemas sõnastuses.

Lõikega 4 esitatakse uuesti varasem lõige 2. Seni kehtinud lõige 2 muudetakse ja sätestatakse juriidiliste isikute puhul maksimaalseks trahvimääraks ohtlike jäätmete vedamisel ilma jäätmeveo saatekirjata, kui jäätmeveo saatekiri on jäätmeseaduse § 117¹ kohaselt nõutav, või jäätmeseaduse 117¹ lõike 5 alusel kehtestatud jäätmeveo saatekirja nõudeid rikkudes 200 000 eurot (varasem maksimaalne trahvimäär oli 32 000 eurot). Uus maksimaalne karistusmäär on kooskõlas teiste jäätmeseaduses kehtestatud vastutusmääradega, mis jäävad vahemikku 100 000 kuni 400 000 eurot vastavalt rikkumise raskusastmele. Maksimaalse karistusmäärana puhul on arvestatud, et saatekirjata jäätmevedu, sh ohtlike jäätmete vedu, ei ole sama mõjuga keskkonnale ja majandusele nagu on näiteks jäätmete keskkonda viimine, kus kasum võib olla väga suur, samuti negatiivne mõju keskkonnale ja konkurentile. Vastavalt jäätmete raamdirektiivile peavad karistused olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. Tegemist on küll rahatrahvi ülemmäärade muutmise, kuid see ei tähenda automaatselt, et rikkumise eest mõistetav karistus peab olema maksimummääras rakendatud. Küll aga annab see paindliku

võimaluse rakendada sellise suurusega rahatrahvi, mis täidaks oma eesmärgi ehk sunniks kohustatud isikut täitma seaduse nõudeid. Rikkumise eest karistust mõistes tuleb arvestada konkreetseid asjaolusid: isiku süüd, kergendavaid ja raskendavaid asjaolusid, eri- ja üldpreventsiooni jne.

JäätSi § 136³

Eelnõu kohaselt kehtestatakse kõigile omavalitsustele kohustus saavutada oma territooriumil olmejäätmete liigiti kogumise sihtarv. See tähendab, et iga omavalitsus peab hiljemalt seaduse jõustumisel korraldama olmejäätmete liigiti kogumise nii, et tal oleks võimalik saavutada liigiti kogumise sihtmäär. 2027. aastal on olmejäätmete liigiti kogumise sihtmäär 67%, 2028. aastal 68% jne kuni 75%-ni alates 2035. aastast. Olmejäätmete liigiti kogumise korraldamine on ka seni olnud kohaliku omavalitsuse ülesanne (JäätS § 31 lg 1), seega tegemist ei ole uue kohustusega.

Lõikega 5 nähakse ette liigiti kogumise tulemuslikkus, mille iga omavalitsus peab saavutama. See on vajalik, kuna jäätmete liigiti kogumine on üldjuhul jäätmete ringlussevõtu eeldus. Seetõttu peab liigiti kogumise tase olema piisavalt kõrge, et riigile kehtivat ringlussevõtu sihtmäära (JäätS § 136³) oleks võimalik tervikuna saavutada. Arvestades, et liigiti kogutud jäätmed võivad sisaldada võõriseid ning et kõik liigiti kogutavad jäätmed ei ole veel ringlusse võetavad, peab liigiti kogumise määr olema ringlussevõtu sihtarvust suurem. Ringlussevõtu sihtarv 2025.a on 55%, 2030.a 60%, ning 2035.a 65%. Eelnõus sätestatakse, et liigiti kogumise sihtarv on 10 protsendipunkti kõrgem vastava aasta ringlussevõtu sihtarvust, kuid kui ringlussevõtu sihtarv muutub iga viie aasta järel 5 protsendipunkti võrra, siis liigiti kogumise sihtarv muutub igal aastal 1 protsendipunkti võrra, et oleks tagatud järjepidev tegevus liigiti kogumise suurendamise nimel.

Liigiti kogumise määra arvutamisel võetakse arvesse neid jäätmeliike, mida arvestatakse alates 2025. aastast ka olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvu täitmise arvutuses. See arvutusmetoodika on alates 2025. aasta kohta andmete esitamisest ühesugune kõigil EL liikmesriikidel ning on esitatud Komisjoni rakendusotsuses (EL) 2019/1004. Sihtarvu saavutamise kohustus rakendub omavalitsustele kohe seaduse jõustumisel. Sihtarvu saavutamata jätmist, selle saavutamise taset või sihtarvu saavutamiseks tehtavaid pingutusi võib riik arvestada ringmajanduse valdkonna toetuste jagamisel omavalitsustele (eelnõukohase § 12 lõike 4 alusel, kuid mitte enne 2031. aastat).

2021, 2022 ja 2023. aastal oli Eesti keskmine olmejäätmete liigiti kogumise tase vastavalt 40, 38 ja 43 protsenti.

Tekkekohas ringlussevõetud biojäätmete arvesse võtmise metoodika on sätestatud Euroopa Komisjoni rakendusotsuse (EL) 2019/1004 II lisas. Selle metoodika kohaldamiseks teeb Keskkonnaagentuur eeluuringu 2025. aastal. Pärast vastava metoodika koostamist arvestatakse liigiti kogutud jäätmete hulka ka tekkekohas liigiti kogutud ja ringlussevõetud (kompostitud) biojäätmed. Sealjuures on oluline, et omavalitsus oleks veendunud, et tekkekohas kompostimine toimub. Tekkekohas kompostitud biojäätmete koguseid ei saa arvesse võtta juhul, kui omavalitsus on jäätmevaldaja lugenud kompostijaks nõ vaikimisi ilma, et jäätmevaldaja ise oleks biojäätmete aastaringsest kompostimisest omavalitsust teavitanud.

Liigiti kogutud jäätmeteks loetakse ka kooskogutud pakendijäätmed (nt kooskogutud klaas-, joogikartong, plast- ja metallpakend).

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 KOVi jäätmejaamade kasutamiseks), avalike konteinerite asukohad, kogumisringide sageduse jms.

Oluline on üle vaadata ka see, milliseid jäätmeid antakse üle segaolmejäätmetena. Praktikas tuleb ette, et näiteks tootmisettevõtted annavad tootmisjäätmeid või kõrvalsaadusi üle segaolmejäätmetena. Kui tegemist pole aga olmejäätmete definitsiooni (JäätS § 7) alla kuuluvate jäätmetega, siis suurendavad need kogused KOVi olmejäätmete üldkogust ja seega peab KOV saavutama ka kõrgema sihtmäära.

Liigiti kogumise sihtarvu üle peab arvestust Keskkonnaagentuur, kes fikseerib igal aastal omavalitsuste lõikes olmejäätmete liigiti kogumise määra tuginedes keskkonnaotsuste infosüsteemi esitatud andmetele. Keskkonnaagentuur fikseerib omavalitsuste lõikes olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu saavutamise selle arvutamiseks loodud vastava infotehnoloogilise lahenduse abil. Sihtarvu saavutamata jätmisel võib Keskkonnaamet esitada omavalitsusele ettekirjutuse ja rakendada sunniraha (alates 2031. aastast).

Lõikega 6 antakse valdkonna eest vastutavale ministrile õigus kehtestada olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu arvutamise, nende andmete kogumise ja avaldamise kord. Rakendusakti kavand on lisatud seletuskirjale. Rakendusaktis sätestatakse olmejäätmete liigid, mida võetakse sihtarvu saavutamise arvutamisel arvesse, arvutamise valem ning tähtaeg ja koht, kus avaldatakse omavalitsuste lõikes andmed sihtarvu saavutamise kohta.

Sihtarvu saavutamise kohta fikseerib andmed Keskkonnaagentuur ja avaldab tulemuse igal aastal hiljemalt 1. aprilliks Keskkonnaportaalis. Jäätmeandmete digiteerimise tulemusena laekuvad alates 2026. aastast andmed jäätmete kogumise kohta KAURI automaatselt. Nende andmete analüüs on võimalik korraldada samuti automaatselt. Seejärel on võimalik luua aruanne, milles esitatakse olmejäätmete liigiti kogumise osakaal (protsent) iga KOVi kohta ning määratakse kindlaks, kas KOV on sihtarvu saavutanud või mitte.

Seadust täiendatakse rakendussätetega, millega tagatakse, et kohaliku omavalitsuse üksusel oleks oma tegevuse ümberkorraldamiseks piisavalt aega.

JäätSi § 136¹³ lõige 2

Paragrahvi täiendatakse rakendussättega, mille kohaselt omavalitsus peab jäätmekava ja jäätmehoolduseeskirja muutma vastavaks §-le 42 jäätmekava või jäätmehoolduseeskirja muutmisel, kuid mitte hiljem kui 31. detsembriks 2030.

JäätSi § 136²³

Seadust täiendatakse §-ga 136²³, mille kohaselt KOV peab paberi- ja kartongijäätmete (vanapaberi) kogumise ühildama paber- ja kartongpakendijäätmete kogumisega hiljemalt 31. detsembriks 2030. Paberi ja kartongi kooskogumist tuleb selleks hetkeks rakendada nii korraldatud jäätmeveo, avalike konteinerite, jäätmejaama kui ka muude kasutatavate kogumisviiside kaudu kogumisel.

JäätSi § 136²⁴

Rakendussättes määratakse ajutine alternatiivse korraldatud jäätmeveo teenustasu suuruse vahemik, kuna tasu esimesel rakendamise aastal puuduvad KOVil andmed korraldatud jäätmeveoga liitunud jäätmevaldaja kõige madalama jäätmehoolduskulude katteks makstava tasu osa kohta. Järgnevatel aastatel on võimalik fikseeritud summa esitada tegelike andmete põhjal. Ajutine summa määramine on õiglane ja tagab kulude tasumise süsteemi jätkusuutlikkuse ka uue nõude rakendamise algfaasis.

Tasu maksimaalne suurus on arvatud, võttes aluseks kohalike omavalitsustelt saadud andmeid nende eelarvest viimasel aastal tehtud jäätmehoolduskulude ja KOVide täiendavate jäätmehoolduskulude kohta, samuti investeeringute summaarset kulu ühe leibkonna kohta aastas. 2023. aastal kulutasid KOVid jäätmehooldusele keskmiselt⁹² 15 eurot elaniku kohta aastas ehk 35 eurot leibkonna (2,35 in) kohta.

JäätSi § 136²⁵

Seadust täiendatakse §-ga 136²⁵, mille kohaselt Keskkonnaamet võib rakendada haldusjärelevalve tulemusena sunniraha alates 1. jaanuarist 2031. Sunniraha rakendatakse KOVile olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu täitmata jätmise eest. Liigiti kogumise korraldamisel on väga oluline tööriist korraldatud jäätmevedu, kuna selle raames kogutakse jäätmeliike, mida tekib kõige rohkem (biojäätmel, paber ja kartong, pakendijäätmel). Kuna omavalitsused võivad korraldatud jäätmeveo hankelepingud sõlmida kuni viieks aastaks, ei pruugi kõigi omavalitsuste varasemad hankelepingud enne 2030. aastat veel lõppenud olla. Hankelepingute ennetähtaegne lõpetamine on võimalik vaid siis, kui pooled saavad omavahel kokkuleppele. Seetõttu arvestatakse sunniraha rakendamisel KOVi hankelepingute kehtivusajaga. Samas aga ei ole lubatav, et KOV hangib jäätmeveoteenuse pikalt ette (riigihange tehakse nt 2025. esimeses pooles, kuid veoperiood hakkaks kehtima oluliselt hiljem). Seetõttu on Keskkonnaametil lubatud sunniraha rakendada alates 2031. aastast. Kuni 2030. aasta lõpuni on KOVidel üleminekuaeg, et teha vajalikud muudatused õigusaktides, investeeringud, luua koostöövormid jms.

3.2 Kaugkütteseaduse muutmine

Eelnõu §-ga 2 täiendatakse kaugkütteseaduse § 8 lõikega 3¹ ja sätestatakse, et soojuse piirhinda ei arvata keskkonnatasude seaduse §-des 18¹ ja 20¹ sätestatud jäätmete energiakasutuse saastetasu. Muudatus on seotud käesoleva eelnõu raames keskkonnatasude seaduse muudatustega (muudatuste selgitus pikemalt eelnõu seletuskirja §-s 4).

Vastav muudatus on eelnõusse sisse viidud Eesti Jõujaamade ja Kaugkütte Ühingu ettepanekul, kes juhtis tähelepanu, et soovitud ringlussevõtu eesmärgi saavutamine on võimalik üksnes sel juhul, kui lisanduva jäätmete energiakasutuse keskkonnatasu kandumine reguleeritud soojuse hinda on välistatud. Vastasel korral maksaks selle tasu kinni soojuse tarbija ja planeeritav regulatsioon ei täidaks soovitud eesmärki. Sellise olukorra vältimiseks ja Konkurentsiametiga, kes kooskõlastab müüdava soojuse piirhinna, vaidluste vältimiseks lisatakse õigusselguse huvides see säte kaugkütteseadusesse.

Sätte lisamine tagab ka selle, et jäätmete põletustasust tulenevalt ei kalline tulevikus kaugkütte hind.

⁹² Kliimaministeerium korraldas 2024. a kevadel omavalitsuste seas 2023. a jäätmehoolduskulude kohta küsitluse, millele vastas 40 omavalitsust. Suurimad jäätmehoolduskulud leibkonna kohta on Vormsi vallas (613 eurot/a). Ülejäänud 39 omavalitsuse keskmistatud kulu inimese kohta oli 15 eurot/a ja leibkonna kohta 35 eurot/a.

3.3 Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse muutmine

Eelnõu §-ga 3 sätestatakse keskkonnaseadustiku üldosa seaduse muudatused.

Eelnõukohase seadusega täiendatakse KeÜSi §-s 40¹ nimetatud keskkonnaotsuste infosüsteemi eesmärgi ja määratakse infosüsteemi kaasvastutavate töötajatena Keskkonnaamet ja Keskkonnaagentuur.

KeÜS § 40¹ lg 1

Andmekogu eesmärgiks lisatakse ka jäätmete saatekirjade esitamise ning saatekirjaga seotud andmete säilitamise, kasutamise ja kättesaadavuse lihtsustamine. Tavajäätmete puhul on saatekirja koostamise nõue uus. Edaspidi esitatakse nii tava- kui ka ohtlike jäätmete saatekirjad keskkonnaotsuste infosüsteemis KOTKAS (uus jäätmearuandluse infosüsteem saab olema KOTKASe allsüsteem). Sellega koondub info ühte süsteemi ning Keskkonnaametil on ülevaade tegevusest.

KeÜS § 40¹ lg 4

KeÜSi kohaselt on keskkonnaotsuste infosüsteemi KOTKAS vastutavaks töötajaks Keskkonnaamet. Muudatusega sätestatakse infosüsteemi kaasvastutavate töötajatena Keskkonnaamet ja Keskkonnaagentuur. Eelnõukohase seadusega muudetakse senist jäätmearuandluse ja jäätmeveo saatekirjade süsteemi ning minnakse üle uuele jäätmearuandluse süsteemile, kus jäätmearuanded esitatakse senise kord aastas esitamise asemel kord kvartalis ja jäätmeveo saatekirjade esitamise kohustus laiendatakse ohtlikelt jäätmetelt ka tavajäätmetele. Edaspidi esitatakse nii jäätmearuanded kui jäätmeveo saatekirjad KOTKASe allsüsteemina loodavasse infosüsteemi PISTRİK, mille omanik ja vastutav töötaja on Keskkonnaagentuur. Jäätmearuannete läbivaatamise ja nende põhjal riiklike koondite koostamisega tegeleb juba praegu Keskkonnaagentuur. Jäätmeveo saatekirjad seotakse edaspidi jäätmearuannetega ning saatekirjades olev info kantakse eeltäidetuna saatekirjadel kajastatud jäätmekäitluskohtade jäätmearuannetesse. Jäätmearuanded ja jäätmeveo saatekirjad on aluseks Keskkonnaametile riikliku järelevalve teostamiseks. Jäätmearuandluse ja saatekirjade teenuse omanik on juba hetkel Keskkonnaagentuur.

Muudatus on oluline selleks, et jäätmearuandlusega seotud andmekogu pidajate rollid saaksid KOTKASes korrektselt määratletud. Keskkonnaamet tagab andmekogu pidamise, arendamise ja haldamise, teeb järelevalvet andmekogu pidamise üle, tagab andmekogusse kantud andmete kättesaadavuse ja asjakohasuse ning täidab muid asjakohaseid rolle KOTKASe osas ning Keskkonnaagentuur PISTRİKus osas. Keskkonnaameti ja Keskkonnaagentuuri täpsed rollid kirjeldatakse keskkonnaministri 29.06.2017 määruses nr 20 „Keskkonnaotsuste infosüsteemi asutamine ja andmekogu pidamise põhimäärus“.

3.4 Keskkonnatasude seaduse muudatused

Eelnõu §-s 4 sätestatakse keskkonnatasude seaduse muudatused.

KeTSis tehakse muudatused lähtudes sellest, et keskkonnatasudega motiveerida sihtrühmi eelistama jäätmete ringlussevõttu jäätmete põletamisele ja ladestamisele ning et üha rohkem arvestataks ringmajanduse põhimõtetega.

2023. aasta varajase hoiatuse aruandes⁹³ on Eesti üks 18 liikmesriigist, mis tõenäoliselt ei suuda täita 2025. aastaks seatud eesmärki – võtta ringlusse 55% olmejäätmetest. Ühe soovitusena on selles raportis nimetatud **segaolmejäätmete põletustasu kehtestamist**.

Riigi jäätmekava olmejäätmete alapeatükis (3.2) on välja toodud, et ringlussevõtt peaks olema motiveerivam kui ladestamine või põletamine: „Lisaks kohalike omavalitsuste motiveerimisele tuleb läbi keskkonnatasude motiveerida jäätmete ringlussevõtu eelistamist jäätmete ladestamisele ja põletamisele. Eestis ei ole seni kehtestatud jäätmepõletustasu ja jäätmete ladestustasu ei ole tõstetud aastast 2015. Jäätmete ladestamine ja energiakasutus on seni üldjuhul majanduslikult soodsamad käitlusviisid kui ringlussevõtt.“

KeTSi § 3 lõige 2

Lõiget täiendatakse punktiga 7¹, mille kohaselt on üks keskkonnakasutuse viise ka **jäätmete põletamine energia saamise eesmärgil** (edaspidi ka jäätmete põletamine energiakasutuse otstarbel või jäätmete energiakasutus). KeTSi tähenduses on keskkonnatasu keskkonna kasutusõiguse hind ja selle põhjal lisatakse ka uue tasuliigi puhuks sellekohane punkt seadusesse.

Vabariigi Valitsuse 08.12.2011 määruse nr 148 „Jäätmete taaskasutamise- ja kõrvaldamistoimingute nimistud“ (edaspidi *määrus nr 148*) § 2 punkti järgi on üks jäätmete taaskasutustoimingutest jäätmete kasutamine peamiselt kütusena või energiaallikana muul viisil (tähistus R1).

Määruse nr 148 § 3 lõige 1 sätestab lisaks, et nimetatud taaskasutamistoiming (R1) on olmejäätmeid töötlevatele jäätmepõletustehastele lubatud üksnes siis, kui nende energiatõhusus, arvestades jäätmete põletamise parima võimaliku tehnika nõudeid, on võrdne või suurem kui:

- 1) 0,60 jäätmepõletustehastel, mille tegutsemiseks on jäätmepõletusluba või keskkonnakompleksluba antud enne 1. jaanuari 2009. a;
- 2) 0,65 jäätmepõletustehastel, mille tegutsemiseks on jäätmepõletusluba või keskkonnakompleksluba antud pärast 31. detsembrit 2008. a.

Kui jäätmeid ei põletata kütusena või kui energiatõhusus on väiksem eelnimetatust, loetakse see jäätmete kõrvaldamiseks (kõrvaldamistoiming D10 – põletamine maismaal; määrus nr 148 § 4 punkt 10).

Jäätmeseaduse § 28¹ lõike 2 kohaselt on keelatud põletada korduskasutuseks ettevalmistamiseks ja ringlussevõtuks liigiti kogutud jäätmeid, välja arvatud jäätmed, mis tekivad liigiti kogutud jäätmete töötlemisel ning mille puhul on põletamine jäätmehierarhia kohaselt keskkonna jaoks parim lahendus.

Olmejäätmete liigiti kogumise käigus kogutud segaolmejäätmed ei ole loeta jäätmeseaduse § 28¹ lõike 2 mõistes liigiti kogutud jäätmeteks ja neid võib eelneva töötluseta põletada.

KeTSi § 3 lõige 6

⁹³ 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 faktileht (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>)

Sätetatakse, et saastetasu määrade kehtestamisel arvestatakse lisaks heitekohta saastetundlikkusele, saasteaine ohtlikkusele ja parima võimaliku tehnika kasutamisele ka ringmajanduse põhimõtteid.

Ringmajanduse põhimõtte kohaselt kasutatakse ressursse viisil, mis vähendab miinimumini esmase toorme kasutust ja jäätmeteket, eelistades kohalikku ja taastuvat teisest tooret, mis tagab toodete ja ehitiste pikaajalise kasutamise. Ringmajandus on tootmis- ja tarbimismudel, mille puhul olemasolevaid materjale ja tooteid jagatakse, laenatakse, korduskasutatakse, parandatakse, uuendatakse ja võetakse ringlusse võimalikult kaua. Toote arendamisel, tootmisel ja tarbimisel tuleb järgida ringmajanduse põhimõtteid ning lähtuda jäätmehierarhiast ja tarbijate vajadusest. Ringmajanduse edenemisega tekib ka vähem jäätmeid.

KeTSi § 4 lõige 1

Sätetatakse, et keskkonnatasude üks eesmärke on **jäätmete tõhusam kasutamine**. Keskkonnatasude rakendamise eesmärk on vältida või vähendada keskkonnakasutusega, sh loodusvarade kasutamisega, saasteainete keskkonda väljutamisega ja jäätmete kõrvaldamisega seotud võimalikku kahju, suunata loodusvara ja jäätmeid tõhusamalt kasutama, hüvitada keskkonnahäiringut ning teenida riigile tulu loodusvara kasutada andmisest.

Jäätmete tõhusam kasutamine tähendab, et jäätmeid käsitatakse kui ressursi ja neid suunatakse enne kõike ringlusse, mitte ei põletata ega kõrvaldata prügilas.

KeTS § 4 lõige 3

Lõikesse lisatakse, et keskkonnakasutusest riigile laekuvast tulust eraldatakse riigieelarvega Kliimaministeeriumile vahendid sihtotstarbeliseks kasutamiseks keskkonnaseadistiku üldosa §-s 1 sätestatud eesmärkide täitmiseks, sh **ringmajanduse edendamiseks**.

Keskkonnaseadistiku üldosa §-s 1 on sätestatud järgmised eesmärgid:

- 1) keskkonnahäiringute vähendamine võimalikult suures ulatuses, et kaitsta keskkonda, inimese tervist, heaolu ja vara ning kultuuripärandit;
- 2) säästva arengu edendamine, et kindlustada tervise- ja heaoluvajadustele vastav keskkond praegusele põlvele ja tulevastele põlvedele;
- 3) loodusliku mitmekesisuse säilimine ja kaitse;
- 4) keskkonna hea seisund;
- 5) keskkonnale kahju tekitamise vältimine ja keskkonnale tekitatud kahju heastamine.

Kuigi kaudselt käib ka ringmajanduse edendamine nimetatud eesmärkide hulka, siis selle sätte täiendamisega on üheselt sätestatud, et riigile laekunud keskkonnatasusid kasutatakse ka ringmajanduse edendamiseks. Ringmajanduse edendamiseks mõeldakse näiteks ringmajanduslike ärimudelite soodustamist ja toetamist, jätkusuutlike tootmis- ja tarbimismudelite soodustamist, teadlikkuse parandamist jätkusuutlikest toodetest ning teenustest jne. Kogu ringmajanduse edendamise eesmärk on säästev areng ja meie konkurentsivõimeline majandus.

KeTSi § 5 lõige 1

Lõikes sätestatakse, et keskkonnatasu maksab teiste hulgas isik, kes on saanud keskkonnaloaga või seadusega sätestatud muul alusel õiguse põletada jäätmeid energiakasutuse otstarbel.

Kui isikul on kohustus omada jäätmete põletamiseks energiakasutuse otstarbel keskkonnaluba (sh keskkonnakompleksluba), on ta kohustatud maksma keskkonnatasu nende jäätmete põletamise eest, millele on kehtestatud tasumäär.

KeTSi § 5 lõige 4

Lõikes sätestatakse, et kui isik põletab jäätmeid energiakasutuse otstarbel keskkonnaloas lubatust suuremas koguses, loa omamise nõuet eirates või keelatud kohas, maksab ta keskkonnatasu suurema määra järgi, nagu makstakse ka muude keskkonnakasutuse viiside korral.

KeTSi § 5 lõige 6

Lõikesse lisatakse alus, et keskkonnatasu ei võeta ka siis, kui jäätmete energiakasutus keskkonnaloata või lubatust suuremas koguses toimub:

- 1) sellega tekitatud kahjustusest veelgi suurema kahju ärahoidmiseks;
- 2) inimohvride põhjustada võiva õnnetuse ärahoidmiseks;
- 3) loodusõnnetuse toimel või loodusõnnetuse tagajärgede likvideerimiseks.

Nimetatud juhtudel teeb keskkonnatasu maksmisest vabastamise otsuse valdkonna eest vastutav minister keskkonnatasu maksja põhjendatud taotluse alusel.

KeTSi § 14 lõiked 1 ja 2

Lõikeid täiendatakse lähtudes sellest, et seadusesse lisatakse läbivalt ühe keskkonnakasutuse viisina jäätmete põletamine energiakasutuse otstarbel.

Lõike 1 täienduse kohaselt rakendatakse saastetasu muu hulgas siis, kui jäätmeid põletatakse energiakasutuse otstarbel.

Lõikes 2 täpsustatakse, et saastetasu ei rakendata, kui jäätmeid põletatakse nende energiakasutuse otstarbel kogustes ja viisil, mille jaoks keskkonnaluba ei nõuta. Näiteks kui kodumajapidamiste küttekoldes põletatakse väheses koguses seal põletada lubatud jäätmeid (paber-papp pakend, ajalehed jms).

KeTSi § 18¹

Seadust täiendatakse §-ga 18¹, milles sätestatakse, et saastetasu jäätmete energiakasutusel rakendatakse **tavajäätmete, välja arvatud puidujäätmete**, puhul.

Jäätmeseaduse § 3 kohaselt on tavajäätmed kõik jäätmed, mis ei kuulu ohtlike jäätmete hulka. Seega ohtlikele jäätmetele ei kehtestata jäätmete energiakasutuse tasu. Tihti on ohtlike jäätmete põletamine energiakasutuse otstarbel nende ainuke mõistlik käitlusviis ja tasu kehtestamine ei muudaks käitlusviisi valikut. Võrreldes tavajäätmetega on ohtlike jäätmete käitlemine, sh põletamine ka tunduvalt kallim (sõltub jäätmeliigist; kohati kuni 15 korda kallim).

Samuti ei kehtestata jäätmete energiakasutuse saastetasu puidujäätmetele. Selguse huvides defineeritakse seaduses ka puidujäätmed. Sarnaselt keskkonnaministri 3. novembri 2022. a määruse nr 49 "Puidujäätmetest valmistatud kütusena kasutatava puiduhakke jäätmele oleku lakkamise kriteeriumid" § 2 punktile 1, defineeritakse keskkonnatasude seaduses puidujäätmed: *puidujäätmed on puidu töötlemisel, tootmis-, ehitus- ja lammutustegevuses, kaubanduses, haljastuses või kodumajapidamistes ning teatud juhtudel metsamajanduses tekkinud kasutuselt kõrvaldatud puitmaterjal.*

Puidujäätmed on näiteks saepuru, sh puidutolm, laastud, pinnud, puit, laast- ja muud puidupõhised plaadid, vineer; metsamajandusjäätmed (näiteks oksad, risu); puukoorejäätmed; ehitus- ja lammutustegevuses tekkinud puidujäätmed, puitpakend jms.

Üldjuhul suunatakse energiakasutusse sellised puidujäätmed, mida ei ole võimalik nende esialgsel otstarbel enam uuesti kasutada ega materjalina ringlusesse võtta. Selleks, et soodustada

selliste puidujäätmete taaskasutust, ei kehtestata puidujäätmetele saatetasumäära nende põletamisel energiakasutuse otstarbel. Puidujäätmeid põletatakse kaugküttekattlamajades ning puidutööstuste kuivatites ja kattlamajades.

Puidujäätmete põletamiseks on vajalik vastav jäätmekäitleja registreering, keskkonnaluba või keskkonnakompleksluba (edaspidi keskkonnakaitseluba). Täpsemad tingimused puidujäätmete põletamisele, sh puidujäätmete analüüsimise nõuded, määratakse vastava keskkonnakaitseloauga.

Puidujäätmeid võib põletada nii jäätmetena kui keskkonnaministri 3. novembri 2022. a määruse nr 49 "Puidujäätmetest valmistatud kütusena kasutatava puiduhakke jäätmeks oleku lakkamise kriteeriumid" alusel valmistatud puiduhakkena. Kui puidujäätmeid põletada jäätmetena, siis peab põletaja omama keskkonnakaitseluba, aga kui põletada tootena, siis ei ole keskkonnakaitseluba vaja. Kui kehtestataks põletustasu ka puidujäätmetele, siis puidujäätmetest valmistatud tootestaatuses puiduhakke põletajad ei peaks seda tasu maksma, aga jäätmestaatuses puiduhakke põletajad peaksid, mistõttu tekiks ebavõrdne olukord.

Puidujäätmetele kui taastuvale kütusele erandi tegemine on igati kooskõlas ja aitab kaasa ka energiamajanduse korralduse seaduse § 32 lõikes 1 ja kliimakindla majanduse seaduse (eelnõu) §-s 26 sätestatud eesmärkide saavutamisele.

Tabel 5. Energiakasutuse otstarbel põletatud (R1) tavajäätmete liigid ja kogused (tonn) 2020-2023. a (Allikas: Keskkonnaagentuur).

Jäätmeliik	Jäätmeliigi nimetus	2020.a	2021.a	2022.a	2023.a
15 01 02	Plastpakendid	-	597,56	-	-
15 01 06	Segapakendid	1 790,66	984,04	-	-
19 12 10	Põlevjäätmed (prügikütus)	34 087,98	30 843,16	32 453,90	33 358,64
19 12 12	Muud jäätmete mehaanilise töötlemise jäägid (sh materjalisegud), mida ei ole nimetatud koodinumbriga 19 12 11*	-	-	-	0,06
20 03 01	Prügi (segaolmejäätmed)	223 655,62	234 640,96	197 135,14	211 433,04
20 03 98	Prügi (segaolmejäätmete) sortimisjäägid	-	-	8 820,22	17 634,14
02 01 04	Plastijäätmed (välja arvatud pakendid)	0,56	-	-	-
03 03 11	Reovee kohtpuhastussetted, mida ei ole nimetatud koodinumbriga 03 03 10	-	-	2,50	-
16 07 99	Nimistus mujal nimetamata jäätmed	-	-	-	0,11
16 02 98	Muud kasutuselt kõrvaldatud seadmed ja aparaadid, mida ei ole nimetatud koodinumbriga 16 02 97*	0,01	-	-	-
18 01 01	Teravad ja torkivad esemed (välja arvatud koodinumbriga 18 01 03* nimetatud jäätmed)	0,10	-	-	0,07
18 01 02	Kehaosad ja elundid, sh veresäilituskotid ja konservverri (välja arvatud koodinumbriga 18 01 03* nimetatud jäätmed)	-	-	-	0,37
18 01 04	Jäätmed, mida ei pea nakkuse vältimiseks koguma ja kõrvaldama erinõuete kohaselt (näiteks sidemed, lahased, linad, ühekorrarõivad, mähkmed)	67,57	-	-	551,92
18 02 01	Teravad ja torkivad esemed (välja arvatud koodinumbriga 18 02 02* nimetatud jäätmed)	0,02	-	-	-
19 12 04	Plastid ja kummi	80,74	-	-	-
20 02 01	Biolagunevad jäätmed	241,51	221,43	296,08	215,24
Kokku		259 924,77	267 287,15	238 707,84	263 193,60
03 01 99	Nimistus mujal nimetamata jäätmed	412,09	1 878,00	585,00	1 024,60

15 01 03	Puitpakendid	5 015,98	10 250,55	9 747,17	5 300,66
02 01 07	Metsamajandusjätmed (näiteks oksad, risu)	-	-	249,24	-
03 01 01	Puukoore- ja korgijätmed	-	2 409,00	5 224,00	-
03 01 05	Saepuru, sh puidutolm, laastud, pinnud, puit, laast- ja muud puidupõhised plaadid ning vineer, mida ei ole nimetatud koodinumbriga 03 01 04*	17 292,66	11 211,06	20 690,63	22 516,38
03 03 01	Puukoore- ja puidujätmed	390,80	1 800,00	1 267,50	905,61
17 02 01	Puit	9 898,07	33 896,19	28 075,37	8 891,22
19 12 07	Puit, mida ei ole nimetatud koodinumbriga 19 12 06*	37 386,26	54 605,74	15 562,08	6 546,72
20 01 38	Puit, mida ei ole nimetatud koodinumbriga 20 01 37*	1,84	-	-	-
RI KOKKU		330 322,46	383 337,69	320 108,83	308 378,78

Põletamisele (R1) minevatest jätmetest moodustavad suurema osa prügi (segaolmejätmed; 2023. a ca 69%) ja põlevjätmed (prügikütus; 2023. a ca 11 %) ning prügi (segaolmejätmete) sortimisjäädgid (2023. a ca 6%).

Tavajätmete põletamisest energiakasutuse otstarbel moodustavad 2023. aastal ca 85% need jätmed, millele kehtestatakse jätmete energiakasutuse tasu.

Statistikaameti andmetel põletati Eestis 2022. a ca 12 000 tonni ehk 42% Eestis tekkinud olmejätmetest. Rahvusvahelised võrdlusandmed näitavad, et Eestis kasutatakse olmejätmete põletamist energiatootmiseks enam kui EL-is keskmiselt (26%). Rohkem kui Eestis põletatakse olmejätmeid Belgias (46%), Rootsis (59%) ja Soomes (61%).⁹⁴

Kokku põletati 2023. aastal tavajätmeid (sh puidujätmed) energiakasutuse otstarbel 45 tegevuskohas (käitises), neist viies ka tavajätmeid (segaolmejätmed, prügikütus jms), mis ei ole puidujätmed.

Seletuskirjale on lisatud riigiabi analüüs jätmete energiakasutuse tasu kohta (lisa 3).

KeTSi § 20¹

Seadust täiendatakse §-ga 20¹, milles sätestatakse **saastetasumäärad jätmete energiakasutusel**. Prügile (segaolmejätmed; jäätmekood 20 03 01) sätestatakse tasumääraks 60 eurot/tonn ja teistele tavajätmetele, välja arvatud puidujätmetele, 50 eurot/tonn. Tasumäärade kehtestamisel on lähtutud eelnevalt nimetatud põhimõtetest.

Odavam tasumäär (50 eurot/tonn) on näiteks järgmistel jäätmeliikidel: prügi (segaolmejätmete) sortimisjäädgid (jäätmekood 20 03 98), muud jätmete mehaanilise töötlemise jäädgid (sh materjalisegid; 19 12 12), vaid tavajätmetest koosnevad tootmisjätmete, välja arvatud olmejätmed, segud (segatavajätmed; 19 12 98), põlevjätmed (prügikütus; 19 12 10), pakendijätmed.

Järelevalve ja halduskoormuse seisukohast oleks otstarbekas kehtestada kõikidele tavajätmetele, välja arvatud puidujätmed, ühtne tasumäär 60 eurot/tonn. Kuid arvestades eelnõu eesmärke ja, et jätmete ringlussevõtt oleks odavam kui nende põletamine või ladestamine ning et ringlussevõetava materjali töötlemise käigus tekib jääke, mida ei saa ringlusse suunata, vaid tuleb põletada, kehtestatakse tavajätmete, väljaarvatud segaolme- ja

⁹⁴ Teeme ruumi elule!, Kaia Oras, Statistikaamet, 19.09.2024, [Teeme ruumi elule! | Statistikaamet](#)

puidujäätmete, energiakasutuse tasumääraks alates 1. jaanuarist 2026. aastast 50 eurot tonni kohta.

Jäätmete energiakasutuse tasu kehtestamine motiveerib ettevõtteid seni põletamisse suunatud jäätmeid tõhusamalt sortima ja ringlusse suunama ning vähem põletusse suunama. Siinkohal tuleb ka rõhutada, et jäätmeseaduse § 28¹ lõike 2 kohaselt on keelatud põletada korduskasutuseks ettevalmistamiseks ja ringlussevõtuks liigiti kogutud jäätmeid, välja arvatud jäätmed, mis tekivad liigiti kogutud jäätmete töötlemisel ning mille puhul on põletamine jäätmehierarhia kohaselt keskkonna jaoks parim lahendus.

Kui võtta aluseks aastate 2020–2023.a keskmised energiakasutuse otstarbel põletatud tavajäätmete (v.a puidujäätmed), ja eespool nimetatud tasumäärad, siis laekuks igal aastal riigieelarvesse 14,5–15 mln eurot. Aastate jooksul see summa kindlasti väheneb, sest üha rohkem jäätmeid suunatakse ringlusse ja vähem põletusse, mis on ka jäätmereformi ja seaduse muudatuse eesmärk.

KeTSi § 21 lõike 1 punkt 2

Punkti muudetakse ja sätestatakse tavajäätmetele, v.a ohtlikele jäätmetele, asbestile, põlevkivi lend- ja koldetuhale, põlevkivi poolkoksile, tsemendi tootmisel tekkivatele ohtlikele aineid sisaldavatele või aluseliste tahketele gaasipuhastusjäätmetele ning põlevkivi aherainele (sh rikastusjäätmed), alates 2026. aasta 1. jaanuarist uus saastetasumäär 90 eurot ühe kõrvaldatud jäätmetonni kohta, kuna praegune tasumäär kehtib muutumatuna alates 2015. aastast ega täida nüüdseks enam eesmärki vähendada oluliselt tavajäätmete ladestamist.

Uus tavajäätmete kõrvaldamise saastetasumäär peab kaasa aitama ka järgmiste nõuete täitmisele:

- 1) alates 2030. aasta 1. jaanuarist on prügilasse keelatud ladestada ringlussevõtuks või muuks taaskasutamiseks sobivaid jäätmeid, eelkõige olmejäätmeid, välja arvatud jäätmed, mille ladestamine prügilas annab jäätmehierarhia kohaselt parima keskkonnavalise tulemuse (JäätS § 134 lg 2)
- 2) alates 2035. aasta 1. jaanuarist ei tohi prügilasse ladestatavate olmejäätmete kogus ületada 10 massiprotsenti samal aastal tekitatud olmejäätmete üldkogusest (JäätS § 134 lg 3).

Statistikaameti andmeil on tarbijahinnaindeks tõusnud perioodil jaanuar 2015–september 2024 56%. Korrigeerides praeguse saastetasumäära tarbijahinnaindeksiga saame tulemuseks 46,55 eurot jäätmetonni kohta. See 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 piisavalt suur erinevus ringlussevõtu hinnast ning tagada neile, kes sooviksid investeerida ringlussevõttu, piisav majanduslik kindlus, et ladestamine ei hakka nendega konkureerima.

Alternatiivina kaaluti ka tavajäätmete ladestustasu tõstmist järk-järgult 90 euroni tonni kohta, kuid siis tekiks jäätmete energiakasutuse tasu kehtestamisel (60 eur/t) olukord, kus tavajäätmeid on odavam suunata ladestamisele kui põletusse ning see ei ole enam kooskõlas jäätmehierarhia ega jäätmereformi eesmärkidega.

Tabel 6. 2020-2023. a energiakasutuse otstarbel põletatud (R1) ja ladestatud tavajäätmete (v.a põlevkivi, lend- ja koldetuhk, põlevkivi aheraine) kogused (Allikas: Keskkonnaagentuur).

	2020. a	2021. a	2022. a	2023. a
R1	330 322	383 338	320 109	308 379
Ladestatud prügilasse	167 110	201 501	151 279	155 730

Enamiku tavajäätmeteks liigituvate jäätmeliikide puhul on vastuvõtutasu (1 tonni kohta; sh saastetasu 29,84 eurot) 2024. a prügilates järgmised: Tallinna Jäätmete Taaskasutuskeskuses 83,5 eurot + km (segaolmejäätmed 155 eurot + km), Torma prügilas (AMESTOP OÜ) 100 eurot + km (segaolmejäätmed 300 eurot + km), Uikala prügilas (EKOVIR OÜ) 126,5 eurot + km (segaolmejäätmed 145,7 eurot + km), Paikre prügilas (Paikre OÜ) 125 eurot + km (segaolmejäätmed 185 eurot + km), Väätisa prügilas (Väätisa Prügila AS) 105 eurot + km (segaolmejäätmed 125 eurot/t). Saastetasu moodustab keskmiselt 28% tavajäätmete vastuvõtutasust.

Iru jäätmepõletustehases, kus põletatakse valdavalt segaolmejäätmeid, on see u 63,5-70+km eurot/t.

Perioodil 2019–2023 kasvas Iru jäätmepõletustehase vastuvõtutasu keskmiselt 3,8% aastas. Vastuvõtutasude hinnad on seotud olmejäätmete ladestamise vastuvõtutasu kui alternatiivkuluga. Jäätmete ladestamise tasu tõstmise järel suurenevad hinnanguliselt samas suurusjärgus ka põletamiseks pakutavate jäätmete vastuvõtutasud. Ringlussevõtu hinda võib arvestada umbes 100 eurot + km. Ladestamise tasumäära tõus peaks teatava viitega jõudma prügilate vastuvõtutasusse, mis muudaks tavajäätmete ladestamise kallimaks, kui seda on ringlussevõtt. See aga omakorda motiveeriks jäätmekäitlejaid suunama jäätmed võimaluse korral ringlussevõttu.

Tõstes tavajäätmete ladestamise saastetasu 90 eurole tonni eest, tõusevad tavajäätmete vastuvõtutasud prügilates tõenäoliselt vahemikku 140–187 eurot + km, prügi (segaolmejäätmete) puhul vahemikku 185-360 eurot + km. Võttes aluseks jäätmete energiakasutuse tasumäära tavajäätmete puhul 50 eurot/t ja prügi (segaolmejäätmed) 60 eurot/t, kujuneks uueks põletamise vastuvõtutasuks hinnanguliselt 110 - 130 eurot + km. Selleks, et ringlussevõtt kujuneks majanduslikult eelistatumaks käitlusviisiks, tuleb ladestutasu tõsta kolm korda, 90 eurole tonni kohta.

2023. a andmetel oli jäätmete ladestustasu kehtestatud EL-i 22 liikmesriigis ja keskmine tasumäär oli 39–46 eurot tonni eest⁹⁵. Enamikes liikmesriikides on erinevatel jäätmeliikidel erinev tasumäär, sh Eestis või sõltub tasumäär prügila liigist. Kreekas, Prantsusmaal, Tšehhis, Iirimaal, Maltas ja Portugalis on lähiaastatel kavandatud ka jäätmete ladestustasu tõus.

KeTSi § 22 punkt 8

KeTSi § 22 täiendatakse punktiga 8, milles sätestatakse, et keskkonnatasusid arvestatakse suurema määra järgi ka siis kui jäätmeid põletatakse energiakasutuse otstarbel lubatust suuremas koguses või ilma loata.

KeTSi § 25¹

⁹⁵ Economic instruments and separate collection systems - key strategies to increase recycling, 2023 [Economic instruments and separate collection_0.pdf \(europa.eu\)](#).

Seadust täiendatakse §-ga 25¹ *Saastetasu kõrgendatud määrad jäätmete energiakasutusel lubatust suuremas koguses* ja sätestatakse, et jäätmete energiakasutusel keskkonnaloas lubatust suuremas koguses suurendatakse vastavat saastetasumäära sarnaselt tavajäätmete kõrvaldamisele **viis korda**.

KeTSi § 26

Täiendatakse § 26 pealkirja sõnadega „ning jäätmete energiakasutusel“, et paragrahvi pealkiri oleks kooskõlas selle sisuga.

Lisaks täiendatakse § 26 lõikega 4, milles sätestatakse, et jäätmete energiakasutusel ilma keskkonnaloata, sh põletatud jäätmeliigi puudumisel keskkonnaloalt, suurendatakse vastavat tasumäära 10 korda.

Sama kordajat (st x10) rakendatakse ka siis, kui tavajäätmeid kõrvaldatakse ilma keskkonnaloata, samuti juhul, kui kõrvaldatud jäätmeliik puudub keskkonnaloalt.

Ohtlikele jäätmetele ja puidujäätmetele ei rakendata saastetasu jäätmete energiakasutusel, seega ei rakendu see säte ka sel juhul kui neid jäätmeid põletatakse energiakasutuse eesmärgil ilma loata või kui need jäätmeliigid puuduvad vastavalt keskkonnaloalt.

KeTSi § 32 lõige 6

Lõiget täiendatakse ja sätestatakse lisaks, et saastetasu arvutatakse energiakasutuse otstarbel põletamise suunatud jäätmete mõõdetud või arvutatud koguste järgi.

Koguse kindlaksmääramise viis sätestatakse keskkonnaloas. Keskkonnaloa omaja peab esitama keskkonnatasu arvutuse keskkonnatasu deklaratsioonis. Saastetasu arvutatakse kord kvartalis keskkonnaotsuste infosüsteemis KOTKAS ministri poolt kehtestatud deklaratsioonivormi kohaselt ja maksmine toimub maksumaksja Maksu- ja Tolliameti ettemaksukonto kaudu.

KeTSi § 32 lõige 6¹

Lõiget täiendatakse punktiga 4, mille kohaselt saastetasu arvutus esitatakse jäätmete energiakasutusel jäätmekäitluskohtade kaupa.

JäätSi § 19 lõike 1 kohaselt on **jäätmekäitluskoht** tehniliselt varustatud ehitis jäätmete kogumiseks, taaskasutamiseks või kõrvaldamiseks.

Lähenedamine sarnaneb jäätmete keskkonda viimisega (kõrvaldamisega), sel juhul tuleb saastetasu arvutus (deklaratsioon) esitada ka jäätmete kõrvaldamiskohtade kaupa.

Deklaratsiooni vorm kehtestatakse KeTSi § 33³ lõike 3 alusel keskkonnaministri 5. aprilli 2011. a määruse nr 22 muudatusena. Määrusele lisatakse 7. lisa *Saastetasu deklaratsioon jäätmete energiakasutusel*. Selles sätestatud deklaratsiooni andmekoosseis on sarnane 5. lisa „Saastetasu deklaratsioon jäätmete kõrvaldamisel“ sätestatud deklaratsiooni andmekoosseisuga.

KeTSi § 33¹ lõige 6

Lõiget muudetakse ja selles sätestatakse, et Keskkonnametil on KeTSi nõuete täitmise kontrollimise eesmärgil õigus lisaks maksukorralduse seaduses sätestatudle viibida jäätmekäitluskohas ning teha seal kontrollmõõtmisi ja võtta proove.

Täiendus on vajalik, et Keskkonnametil oleks õigus viia maksukontrolli läbi ka jäätmekäitluskohas, kus toimub jäätmete põletamine energiakasutuse otstarbel.

KeTSi § 61 lõike 1 punkt 1

Punkti muudetakse ja selles sätestatakse, et Maksu- ja Tolliamet esitab valdkonna eest vastutavale ministri-le lisaks teistele saastetasudele ka jäätmete energiakasutuse korral keskkonnatasu laekumise aruande.

Põhiseaduspärasuse analüüs

Eelnõukohase seadusega nähakse ette tavajäätmete kõrvaldamise saastetasumäära tõstmine ja jäätmete energiakasutuse otstarbel põletamise eest saastetasu kehtestamine, mis kujutab endast põhiseaduse (edaspidi ka *PS*) §-s 31 ette nähtud ettevõtlusvabaduse riivet. Ettevõtlusvabaduse tuumaks on Riigikohus pidanud riigi kohustust mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks⁹⁶.

Põhiõiguste riive on põhiseaduspärane üksnes siis, kui see on põhjendatud. Selleks et riive oleks põhjendatud, peab riive aluseks olev meede olema proportsionaalne. Proportsionaalne on meede siis, kui see järgib legitiimset eesmärki, on kohane ehk sobiv, vajalik ja proportsionaalne kitsamas tähenduses.

Legitiimne eesmärk – PSi § 31 näeb ette, et ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimusi ja korda võib otsesõnu piirata seadusega, kuid ei täpsusta eesmärke, mis piiramist õigustavad, st legitiimne on iga eesmärk, mida seadusandja taotleb. Samas kuulub looduskeskkonna säästmine riigi põhikohustuste hulka (§ 53). Põhiseaduse §-des 5 ja 53 sätestatud keskkonnakaitsetelised põhimõtted ja kohustused võivad õigustada ka isikute põhiõiguste, näiteks ettevõtlusvabaduse (§ 31) või omandipõhiõiguse (§ 32) riiveid.

Riive proportsionaalsus tähendab seda, et riive peab olema eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust.

Keskkonnatasude seaduse § 4 lõike 1 kohaselt on keskkonnatasude kehtestamise üldine eesmärk vältida või vähendada keskkonnakasutusega, sh loodusvarade kasutamisega, saasteainete keskkonda väljutamise ja jäätmete kõrvaldamisega seotud võimalikku kahju, suunata loodusvara tõhusamalt kasutama, hüvitada keskkonnanahäiringut ning teenida riigile tulu loodusvara kasutata andmisest. Eelnõuga on kavandatud lisada, et keskkonnatasude üks eesmärke on jäätmete tõhusam kasutamine ja et saastetasumäärade kehtestamisel arvestatakse ringmajanduse põhimõtteid.

Analüüsitav meede – tavajäätmete kõrvaldamise saastetasumäära tõstmine.

Tavajäätmete kõrvaldamise saastetasumäära tõstmise eesmärk on ajakohastada tasumäär, et see täidaks KeTSiga ette nähtud eesmärki – hüvitaks keskkonnanahäiringut (põhimõte, et saastaja maksab) ja eelkõige vähendaks nende ainete jõudmist keskkonda ning aitaks kaasa ringmajanduse põhimõtete juurutamisele, sh jäätmete ringlussevõtu edendamisele. Tegemist on legitiimse eesmärgiga. Riigikohus on asjas nr 3-4-1-27-13⁹⁷ tehtud otsuses leidnud, et keskkonnatasude legitiimne eesmärk on suunata ettevõtjaid loodusressursse säästvalt kasutama

⁹⁶ Riigikohtu 28.04.2000 otsus nr 3-4-1-6-00, p 11; Riigikohtu 06.07.2012 otsus nr 3-4-1-3-12, p 41.

⁹⁷ Riigikohtu 16.12.2013 otsus nr 3-4-1-27-13. <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid/?asjaNr=3-4-1-27-13>.

ja suurendada riigieelarve tulusid, seejuures on keskkonnakaitse puhul tegemist kaaluka eesmärgiga (punktid 64 ja 73).

Rakendatav abinõu – saastetasumäära tõstmine – on sobiv, kuna soodustab eesmärgi saavutamist. Keskkonnatasude, sh saastetasude toimivust seadusega nendele pandud eesmärgi täitmisel on varem analüüsitud ja leitud, et keskkonnatasudel on mõju ettevõtete keskkonnakäitumisele⁹⁸. Majanduslike instrumentide kasutamine keskkonnavaldkonnas on laienev, seda, sh tasumäärade tõstmist ja uute tasude kehtestamist, on soovitanud ka Euroopa Liit 2021. a aruandes⁹⁹, rõhutades, et efektiivsed on vaid piisavalt kõrged tasud.

Keskkonnatasud on majandusmeetmena isikutele vähem koormavad, võrreldes isikute käitumist suunavate muude reguleerivate meetmetega, näiteks saasteainetele kasutuspiirangute või keeldude kehtestamine, kuna võimaldavad ettevõtjal oma tegevust võrreldes muude meetmetega paindlikumalt kujundada. Seega saab abinõu lugeda vajalikuks. Abinõu on ka mõõdukas, kuna meetmete eesmärk on oluline (kompenseerida ühiskonnale saastest tekkiv kulu, rakendades põhimõtet, et saastaja maksab, ja vähendada saasteainete kogust) ning põhiõigustesse sekkumine ei ole intensiivne.

Seetõttu on meede proportsionaalne ja kehtestatud põhiseaduses lubatava eesmärgi saavutamiseks ning seega põhiseadusega kooskõlas.

Analüüsiv meede – jäätmete energiakasutuse otstarbel põletamisele keskkonnatasu rakendamine

Jäätmete põletamisele energiakasutuse otstarbel keskkonnatasu kehtestamine on üks meetmeid, millega aidata kaasa tavajäätmete, enne kõike olmejäätmete, ringlussevõtu edendamisele ja et vähem jäätmeid põletataks või suunataks prügilatesse. Uus keskkonnatasu aitab kaasa ka olmejäätmete ringlussevõtu eesmärkide saavutamisele. Jäätmete energiakasutuse keskkonnatasu kehtestamine loob olukorra, kus olmejäätmete põletamisel on käitluskulud suuremad kui ringlussevõtul. Tegemist on legitiimsel eesmärgiga.

Keskkonnatasude sobivust, vajalikkust ja mõõdukust isikute käitumise suunamisel on analüüsitud eespool. Antud meetme puhul vajab proportsionaalsuse hindamisel eraldi analüüsimist see, et jäätmete põletamisel kohaldub edaspidi kaks keskkonnatasu – saastetasu välisõhku heidetavate saasteainete eest ja põletamise eest võetav tasu.

Keskkonnatasu ei ole maks, vaid spetsiifilise eesmärgiga avalik-õiguslik rahaline kohustus. Keskkonnatasu on KeTS § 3 lõike 1 kohaselt keskkonna kasutusõiguse hind. Keskkonnatasu puhul ei teki seega küsimust topeltmaksustamisest (kuigi ka topeltmaksustamine võib olla teatud juhtudel lubatav), vaid selles, kas keskkonnakasutuse eest võetav tasu on eesmärgipärane. Siinkohal ei ole ka oluline, kas tasu võetakse sama tegevuse eest ühes või mitmes osas/etapis, sama tasuliigina või erinevate tasuliikidena. Iga tasuliik võimaldab mõjutada tegevust erinevalt. Näiteks võimaldab välisõhu või veesaatetasu suunata isikute käitumist sellele, et isik teeb investeeringuid tehnoloogiasse (asendab kütuse taastuva või vähem saastavama kütuse vastu või võtab kasutusele uusi puhastustehnoloogiaid) ja seeläbi vähenevad heited keskkonda ja ka

⁹⁸ Lahtvee, V., Nõmmann, T., Runnel, A., Sammul, M., Espenberg, S., Karlõseva, A., Urbel-Piirsalu, E., Jüssi, M., Poltimäe, H., Moora, H. Keskkonnatasude mõjuanalüüs (2013). SEI Tallinn ja Tartu Ülikool, RAKE. Tellija Riigikantselei. Koostööpartner Euroopa Liidu Sotsiaalfond.

⁹⁹ D. Mottershead, E. Watkins, T. Gore. Green taxation and other economic instruments.

European Commission: 2021. https://environment.ec.europa.eu/system/files/2021-11/Green%20taxation%20and%20other%20economic%20instruments%20%E2%80%93%20Internalising%20environmental%20costs%20to%20make%20the%20polluter%20pay_Study_10.11.2021.pdf.

makstav saastetasu. Energiakasutuse otstarbel põletamisele kehtestatav tasu omakorda võimaldab reguleerida seda, et tavajäätmeid, enne kõike segaolmejäätmeid, sorditaks ja suunataks rohkem ringlusse ning vähem põletusse. Samasugune eesmärk on ka jäätmete kõrvaldamise saastetasul. Seega on antud juhul asjakohased - eesmärgipärased ja vajalikud - kõik tasuliigid.

Oluline on tegevusele avalduv tervikmõju ja see, kas tegevusele kohalduv tasumäär kokku on põhjendatud. Antud juhul on mõlema tasuliigi kaudu kohalduv kogumõju põhjendatud arvestades, et ainult seeläbi suudetakse täita olmejäätmete ringlussevõtu sihtmäärasid ja üha karmistuvaid jäätmete ladestamise piiranguid (JäätS 134) ja keelde (JäätS § 35, 35¹, 36) ning keskkonnanõudeid. Maksukohustus tasu maksjal küll suureneb, aga tõenäoliselt suunatakse see vastuvõtutasusse, mis omakorda tähendab ka jäätmetekitajale jäätmekäitlusteenuse kulude kasvu, kuid samas motiveerib jäätmeid vähem tekitama ja otsima efektiivsemaid ning odavamaid käitlusviise. Põletustasu kehtestamiseta oleks teatud jäätmeliikide puhul jäätmete põletamine odavam kui nende ringlusse suunamine, mis aga ei ole kooskõlas jäätmehierariiaga.

3.5 Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muudatused

Eelnõu §-ga 5 täiendatakse KOKSi § 22 lõiget 1 ehk volikogu ainupädevuse loetelu punktiga 36⁸, mille kohaselt kuulub volikogu ainupädevusse jäätmeveo teenustasu suuruse määramise ja selle tasumise korra kehtestamine, kui korraldatud jäätmevedu on korraldatud JäätS § 66¹ lg 1 alusel ja punktiga 36⁹, mille kohaselt kuulub volikogu ainupädevusse jäätmeveo teenustasu suuruse määramise ning selle tasumise korra kehtestamine, kui kohaliku omavalitsuse üksus ei ole jäätmeseaduse § 135 lõike 2 alusel kohustatud korraldatud jäätmevedu korraldama.

3.6 Pakendiseaduse muudatused

Eelnõu §-ga 6 muudetakse pakendiseadust.

Sõnade asendamine seaduse tekstis

Pakendiseaduses asendatakse sõnad „kohaliku omavalitsuse organ“ sõnadega „kohaliku omavalitsuse üksus“ vastavas käändes. Uus sõnastus on kooskõlas valdkonna teistes õigusaktides kasutatava terminiga.

PakSi § 4¹

Pakendiseadust täiendatakse §-ga 4¹, milles sätestatakse võõrise mõiste pakendiseaduse tähenduses. Võõris on pakendiseaduse tähenduses materjal või ese, mis oma olemuselt ei kuulu pakendijäätmete hulka (nt biojäätmed ja muu olmelise tegevuse käigus tekkinud jäätmed (nt mähkmed) või mida pakendiseaduse alusel ei koguta koos pakendijäätmetega. Näiteks, võõriseks ei loeta paberi- ja kartongijäätmeid (nn vanapaber), mida kogutakse pakendiseaduse alusel koos paber- ja kartongpakendijäätmetega. Samuti ei loeta võõriseks seda, kui mistahes pakendimahutis on teisest materjalist pakendijäätmed. Võõriseks ei loeta seda, kui näiteks plast- ja metallpakendijäätmete hulgas on klaaspakendijäätmed või muid pakendijäätmeid (nt müügipakenditest puitpakendijäätmed). Ka veo- ja rühmapakendeid ei loeta võõriseks. Võõriseks pakendijäätmetes loetakse pakendi ja pakendimaterjali tootmisel tekkinud jääke.

PakSi § 10¹ lõige 1

Lõikes 1 sätestatakse nõue, et TKO mille asutajad ja liikmed ei või olla pakendiettevõtjad, kelle põhitegevusalaks on jäätmekäitlus jäätmeseaduse tähenduses, või kes kuulub sellise isikuga ühte kontserni. Muudatusega välistatakse jäätmekäitleja mõju TKO tegevuse üle. TKO autonoomsuse tagamiseks on oluline, et pakendijäätmete käitlemise korraldamisega on seotud just pakendiettevõtjad, kuna tegemist on laiendatud tootjavastutuse kohustuse täitmisega. Kui

jäätmekäitleja asub kontrollima pakendijäätmete taaskasutustegevust, võib kujuneda olukord, kus jäätmekäitluse hinnad tõusevad. Jäätmekäitleja osalus TKOs seab kahtluse alla kõigi pakendiettevõtjate kaasamise TKO toimimisse, muudab läbipaistmatuks TKO ja tema liikmete vahelised finantssuhted ning välistab kõige olulisemana jäätmete käitlemisega seotud teenuste ostmise konkurentsi alusel. Lõikes 1 sätestatud nõue jõustub 2027. aasta 1. juulil.

PakSi § 10¹ lõige 3

Lõikes 3 täpsustatakse sama paragrahvi lõike 2 nõuet ning selgitatakse taaskasutusorganisatsioonide ülesandeid kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatud jäätmeveo hankega kokku kogutud olmes tekkivate tagatisrahata pakendijäätmete taaskasutamise puhuks. Kui kohaliku omavalitsuse üksus on korraldanud pakendijäätmete kokku kogumise korraldatud jäätmeveo raames, on siiski pakendijäätmete edasine käitlemine taaskasutusorganisatsioonide ülesanne. KOV ei tohi korraldada kokku kogutud jäätmete edasist käitlust. Kohaliku omavalitsuse üksuse kohustused pakendi ja pakendijäätmete kogumisel, taaskasutuse korraldamisel ning kulude jaotus on täpsustatud pakendiseaduse §-des 15 ja 15².

PakSi § 12¹ lõige 1

Muudetakse § 12¹ lõiget 1 ja lisatakse, et pakendiettevõtja kohustus on ka turule lastud pakendite ja pakendijäätmete tagasi võtmine. Tegemist ei ole uue kohustusega, tegu on varem § 20 lõigetes 1 ja 2² sisaldunud kohustusega. Paragrahv 20 tunnistatakse kehtetuks eesmärgiga liigutada sätted loogilisematesse asukohtadesse ja luua seeläbi selgust kohustustes. Muudatuse järel on §-ga 12¹ hõlmatud nii tagasivõtmine kui kogumine (kogumine kui käitlemine). Lõike 1 eesmärk ei ole kehtestada reeglit, et pakendi tagastaja saaks sõltumata ajast ja kohast igasuguseid pakendeid ükskõik kuhu tagastada. Sama paragrahvi lõige 2 täpsustab, et pakendiettevõtja võib valida, kas ta täidab kohustused individuaalselt või annab need kirjaliku lepinguga üle TKOle. Kui pakendiettevõtja annab käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud kohustused üle TKOle, vastutab nende kohustuste täitmise eest TKO. Eelnõukohaste muudatuste järgselt, kui on läbi viidud uued riigihanked, korraldab kohalik omavalitsus olmes tekkivate tagatisrahata müügipakendite kokkukogumise, sh selle, et KOVi territooriumil oleks laialdaselt pakendijäätmete tagastamisvõimalused olemas (nii tekkekohal kui ka avalikus ruumis).

Rühma- ja veopakendite, samuti mitteolmelise päritoluga tagatisrahata müügipakendite (nt ettevõtte sees seadmete komplekteerimise käigus pakendatud osade müügipakend), tagasivõtmise osas on jätkuvalt vastutus pakendiettevõtjal ja/või taaskasutusorganisatsioonil ning nad saavad valida, kuidas selliste pakendiliikide puhul tagasivõtmise kohustust korraldavad (täiendavalt jäätmejaamas kogumisele).

PakSi § 12¹ lõige 2¹

Paragrahvi 12¹ täiendatakse lõikega 2¹. Uus lõige näeb ette, et tagatisrahata müügipakenditest, välja arvatud korduskasutuspakenditest, tekkinud jäätmete käitlemise korraldamiseks on pakendiettevõtja kohustatud sõlmima kirjaliku lepingu TKOga. Seda kohustust ei ole võimalik ühekordseks kasutamiseks mõeldud tagatisrahata müügipakendite puhul täita individuaalselt. Muudatus on vajalik seetõttu, et kodumajapidamistes tekkivad pakendijäätmed on peamiselt just ühekordseks kasutamiseks mõeldud müügipakendid, mille kokku kogumise ja käitlemise rahastamise peaksid ühtsete reeglite alusel panustama kõik pakendiettevõtjad, kes oma kauba pakendamiseks selliseid pakendeid kasutavad või kes lasevad Eesti turule müügipakendites kaupu. Seetõttu tuleks nende pakendite puhul laiendatud tootjavastutuse nõudeid täita just TKOde kaudu. Müügipakendi tagasivõtmise kohustuse täitmine TKO kliendiks olemata on keeruline. Rühma- ja veopakendite ning selliste korduskasutuspakendite, mis on ühtlasi müügipakendid, puhul jääb endiselt kehtima võimalus täita nende pakenditega seotud laiendatud tootjavastutuse kohustusi iseseisvalt, kui pakendiettevõtja suudab iseseisvalt

korraldada nende pakendite tagasivõtmise, kokku kogumise ja ringlussevõtu selliselt, et täidetud on pakendiseaduses sätestatud ringlussevõtu sihtarvud.

PakSi § 12¹ lõige 2²

Paragrahvi 12¹ lisatakse lõige 2², mille kohaselt ei saa tagatisrahaga pakendeid lõppkasutajale või tarbijale müüv pakendiettevõtja tagatisrahaga pakendi tagasivõtmise kohustust TKOle üle anda. Sätte sisu ei ole uus, sama piirang sisaldus varem paragrahvi 20 lõikes 4, mis tunnistatakse kehtetuks, et liigutada sätted loogilisematesse asukohtadesse ja luua seeläbi selgust kohustustes. Tasutud tagatisraha tagastatakse, kui lõppkasutaja või tarbija viib pakendi, millele on kehtestatud tagatisraha, kauba müügikohta või selle vahetus läheduses asuvasse selleks ettenähtud kohta.

PakSi § 12¹ lõike 4 punkt 1

Muudetakse paragrahvi 12¹ lõike 4 punkti 1. Lõige 4 käsitleb minimaalseid kulusid, mida pakendiettevõtja on kohustatud kandma pakendi ja pakendijäätmete käitlemisel. Kuna edaspidi antakse kohaliku omavalitsuse üksusele ülesanne korraldada pakendijäätmete kogumine tekkekohalt tiheasustusosalal, on vaja selgitada, kuidas jaotuvad kulud pakendijäätmete liigiti kogumisel ja seejärel transportimisel korraldatud jäätmeveo raames. Tekkekohalt kogumise kulude kandmist jäätmevaldaja poolt käsitletakse pakendiseaduse § 15² lõikes 7. Seetõttu tehakse § 12¹ lõike 4 punktis 1 viide, et pakendiettevõtja on kohustatud kandma vähemalt kulud, mis tekivad pakendi ja pakendijäätmete liigiti kogumisel ja seejärel transportimisel, arvestades § 15² lõikes 7 tehtud erisusi.

PakSi § 12¹ lõige 6

Paragrahvi 12¹ lõiget 6 täiendatakse, täpsustades, et pakendiettevõtjal on kohustus kanda kulud pakendi ja pakendijäätmete liigiti kogumisel ja seejärel transportimisel ning töötlemisel, sh töötlemisel, mis on vajalik pakendiseaduse §-s 36 sätestatud sihtarvude saavutamiseks. Seejuures tuleb võtta arvesse asjaomastest toodetest saadud teisese tooraine korduskasutamisest, müügist või sisse nõudmata tagatisraha tasudest saadavat tulu ka siis, kui kulu tuleneb pakendiseaduse §-st 15². Nimetatud säte näeb ette, et TKOl tuleb hüvitada olmes tekkivate tagatisrahata pakendijäätmete kogumise kulud, mis kujunevad korraldatud jäätmeveo raames, arvestades varem TKOdega kokku lepitud ühist pakendijäätmete üleandmiseks kasutatava jäätmekäitluskoha asukohta. Kuna pakendiettevõtja saab oma müügipakenditega seotud kohustusi täita vaid TKO kaudu, on asjakohane täiendada vastava viitega §-i 12¹.

PakSi § 15 lõiked 3–12

Paragrahvi 15 täiendatakse lõigetega 3–12. Lõiked sätestavad kohaliku omavalitsuse üksuse kohustused olmejäätmete hulka kuuluvate tagatisrahata pakendijäätmete kogumisel.

Lõige 3 sätestab, et kohaliku omavalitsuse üksus korraldab olmes tekkivate tagatisrahata pakendi jäätmete kokku kogumise korraldatud jäätmeveo raames jäätmeveo kohaselt. See tähendab, et sätte rakendamisel on olmes tekkivate tagatisrahata pakendijäätmete kokku kogumine taaskasutusorganisatsioonide asemel kohalike omavalitsuste ülesanne. Kuni omavalitsusüksused ei ole korraldanud pakendijäätmete tekkekohalt kogumist selle sätte alusel, kehtivad taaskasutusorganisatsioonidele pakendiseaduse § 17¹ nõuded. Muudatus on kooskõlas pakendidirektiivi¹⁰⁰ artikli 7 lõike 1 punktiga a ja jäätmete raamdirektiivi artikli 11 lõikega 1.

Lõike 4 kohaselt korraldatakse tiheasustusosalal tagatisrahata pakendi jäätmete kogumine tekkekohalt. Tekkekohal kogumise all mõistetakse pakendijäätmete äraviimist n-ö koduukse juurest. Tiheasustusosalal tuleb nii korteriühistute kui ka eramajade juures eraldi kahte

¹⁰⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 94/62/EÜ, 20. detsember 1994, pakendite ja pakendijäätmete kohta (OJ L 365, 31.12.1994, p. 10–23).

kogumismahutisse koguda vähemalt järgmised pakendijäätmed: 1) paber- ja kartongpakendijäätmed koos paberi- ja kartongjäätmetega (nn vanapaber); 2) joogikartong koos plast- ja metallpakendijäätmetega. Tekkekohalt kogumine on seega tiheasustusosalal vaikumisi lahendus ja miinimumstandard. Kogumismahuti ei pea tähendama konteinerit. Kogumine võib toimuda ka koti, kasti vms süsteemiga. Ka seni on paljudes piirkondades juba TKOd pakkunud pakendijäätmete tekkekohalt kogumist nn “kollase koti teenusena”. Kohaliku omavalitsuse üksustel on võimalik sel viisil korraldada kogumine ka korraldatud jäätmeveo raames.

Jäätmeseaduse § 31 lõike 6 täienduse kohaselt võib KOV näha ette erandi pakendiseaduse §-s 15 sätestatud pakendijäätmete liigiti kogumisest juhul, kui ta on selle vajalikkust ja põhjendatust analüüsinud jäätmekavas ja sätestanud jäätmehoolduseeskirjas ning on täidetud üks § 31 lõikes 6 loetletud eeltingimus.

Vastavalt jäätmeseaduse § 31 lõikele 6 võib kohaliku omavalitsuse üksus korralda tiheasustusosalal eramute juures klaaspakendijäätmete ning paberi- ja kartongpakendijäätmete ja paberi- ja kartongjäätmete kogumise avalike kogumissüsteemide kaudu nagu seda on seni tehtud. Kohaliku omavalitsuse üksusel on võimalus lubada koguda tagatisrahata pakendijäätmeid tekkekohal liigiti ka mitme majapidamise peale ühiselt (nt paarismajade puhul). Sellised tingimused peab kohaliku omavalitsuse üksus jäätmekavas ja jäätmehoolduseeskirjas välja tooma. Samuti on kohaliku omavalitsuse üksusel võimalik määrata eri jäätmeliikidele erinev veosagedus, selleks, et teha liigiti kogumine elanike jaoks mugavamaks.

KOV võib põhjendatud juhul teha erandi näiteks pakendijäätmete tekkekohal kogumisest teatud jäätmetekke kohatüüpide puhul. Erandite tegemise põhjendatust hindab Keskkonnaamet haldusjärelevalve käigus.

Tiheasustusala määrab omavalitsus üldjuhul kindlaks oma üldplaneeringus. Kui tiheasustusalana määratletakse üldplaneeringust erinev ala, tuleks see selguse mõttes esitada jäätmehoolduseeskirjas nii ala piiride kirjelduse kui ka kaardina.

ELi ühtekuuluvusfondi toetusperioodil 2021–2027 toetatakse KOVe jäätmete liigiti kogumise taristu soetamisel ja rajamisel (sh olmejäätmete liigiti kogumiseks vajalikud kogumismahutid, kompostrid jm). Toetusmeede on kavas avada 2025. a alguses.

Lõike 5 kohaselt kogutakse tiheasustusosalal klaaspakendijäätmed liigiti vastavalt jäätmeseaduse § 42 lõikes 3 punktis 14 nimetatud kavas analüüsitule avalike konteinerite kaudu või tekkekohal eraldi klaaspakendijäätmete mahutites. Tekkekohal võib klaaspakendijäätmete kogumist korraldada lisaks konteineritele ka näiteks vastavasse kotti. Ka seni on paljudes piirkondades juba TKOd pakkunud pakendijäätmete tekkekohalt kogumist nn “kollase koti teenusena”. Kohaliku omavalitsuse üksustel on võimalik sel viisil korraldada kogumine ka korraldatud jäätmeveo raames (nt luues klaaspakendijäätmete kogumiseks alternatiivsena nn rohelise koti kogumilahenduse). Vastavalt jäätmereformi eelnõule laekunud tagasisidele on osades KOVides klaaspakendijäätmete liigiti kogumiseks eraldi taristu rajatud, seega on huvirühmade jaoks oluline, et juba tehtud pingutused ja kommunikatsioon ei läheks uute sätetega vastuollu. Seega näeb eelnõu koostaja, et klaaspakendijäätmete osas on oluline, et KOVid saavad selliste pakendijäätmete liigiti kogumist ise kujundada, võttes arvesse juba tehtud investeeringuid ja olemasolevat praktikat. Eelnõu jätab vajaliku paindlikkuse kasutada erinevaid lahendusi klaaspakendijäätmete kogumisel. Seejuures on oluline, et KOV saavutaks olmejäätmete liigiti kogumise sihttarvu võimalikult kuluefektiivselt. Kuna kohaliku omavalitsuse üksus peab korraldatud jäätmeveo puhul arvesse võtma ka kuluefektiivsust, siis ei ole lubatud klaaspakendijäätmeid koguda koos plast- ja metallpakendijäätmetega, kuna sellisel juhul

puruneb kooskogutud klaaspakend autopressi surve all ning rikub ringlussevõtuks plasti kvaliteedi. Selle olukorra vältimiseks on seni nn kollase koti teenust osutatud selliselt, kotte ei pressita kokku, kuid see vähendab kuluefektiivsust (kogumisringil kogutakse üle kahe korra vähem jäätmeid kokku).

Lõike 6 kohaselt peab kohaliku omavalitsuse üksus korraldama väljaspool tiheasustusala olmes tekkivate tagatisrahata pakendi jäätmete kogumise tekkekohalt korraldatud jäätmeveo raames vastavalt jäätmeseaduse § 42 lõikes 3 punktis 14 nimetatud kavale, kas tekkekohal või avalike konteinerite kaudu eraldi kogumismahutisse. Liigiti kogumine tuleb korraldada eraldi vähemalt järgnevate pakendijäätmete liikide osas:

- 1) paber- ja kartongpakendijäätmed koos paberi- ja kartongijäätmetega (nn vanapaber);
- 2) joogikartong koos plast- ja metallpakendijäätmetega;
- 3) klaaspakendijäätmed.

Kohaliku omavalitsuse üksus saab tugineda Keskkonnaagentuuri arendatavale jäätmemudelile, mis aitab planeerida oma piirkonnas jäätmete liigiti kogumist. Loodav jäätmemudel (esimene etapp valmis 2025. aasta esimeses kvartalis) aitab kohaliku omavalitsuse üksustel mõista, millistel aladel tuleks rakendada tekkekohal pakendijäätmete liigiti kogumist ning millistes piirkondades ja mis mahus peaks säilima avalik kogumisvõrgustik.

Väljaspool tiheasustusala, kus jäätmetekitajaid on vähe ja nendevahelised veokaugused on suuremad, võib eeldada, et kulude kokkuhoiu mõistes on mõistlikum näiteks korteriühistute juurde, külakeskustesse ja kaupluste juurde paigaldada avalikud jäätmemahutid erinevat liiki pakendi jäätmete liigiti kogumiseks. KOV peab pakendijäätmete liigiti kogumise korraldamisel lähtuma sellest, et KOVi piires saavutataks olmejäätmete liigiti kogumise sihtarv.

Näiteks piirkondades, kus KOV ei näe ette tekkekohal pakendijäätmete liigiti kogumist, peab KOV pakendijäätmete veo hankelepingu kaudu tagama, et jäätmevaldajatel oleks võimalik tellida vabatahtlik lisateenus, mille osas kannab veokulud jäätmevaldaja (PakS § 15 lg 8). Samuti kehtib lisateenuse tellimise võimalus siis, kui jäätmevaldaja soovib KOVi poolt määratud jäätmeveo sagedusest tihedamat veosagedust. Kui KOV korraldab väljaspool tiheasustusala tekkekohal pakendijäätmete liigiti kogumise, siis rakendub PakS § 15² lõikes 7 nimetatud jäätmevaldaja veokulu, mille kohaselt jäätmevaldaja tasub tagatisrahata pakendi jäätmete tekkekohal kogumise veokulust 0,50 eurot kogumiskorra kohta iga kogumismahuti äraveo või tühjenduse eest.

Lõige 7 näeb ette, et kohaliku omavalitsuse üksus peab korraldama tagatisrahata pakendi jäätmete kogumise avalikus ruumis nii tiheasustusalal kui ka mujal kui tiheasustusalal. Ka need konteinerid on tühjendamiseks korraldatud jäätmeveo raames. Otsustades, kuhu paigaldada või jätta alles avalikud konteinerid, peab kohaliku omavalitsuse üksus arvestama jäätmeseaduse § 42 lõike 3 punktis 14 nimetatud pakendite ja pakendijäätmete käitlemise kava (see on osa kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmekavast) ning eesmärki, et pakendijäätmete kogumissüsteem moodustaks terviku. Omavalitsusüksus peaks arvestama tervikliku kogumissüsteemi kujundamisel nii jäätmevaldajate paiknemist omavalitsuse territooriumil, kohti, kus elanikud ja ka turistid peamiselt liiguvad, taaskasutusorganisatsioonide kogemust jm. Samuti on võimalik omavalitsusüksusel koguda tagasisidet elanikelt konteinerite asukohtade eelistuste kohta, pidada läbirääkimisi kauplustega jne. Näiteks oleks mõistlik paigutada klaaspakendijäätmete konteinereid müügikohtade juurde, kus toimub ka tagatisrahaga pakendi jäätmete kogumine. Juhul kui KOV on seda analüüsinud ja ei pea avalike pakendikonteinerite paigaldamist vajalikuks, siis neid paigaldama ei pea. Oluline on, et kogumissüsteem moodustaks terviku ja oleks elanikele, kuid ka veoringide planeerimise mõttes mõistlik ja

mugav. Avalike konteinerite asukohtade määramisel on abi Keskkonnaagentuuri jäätmemudelid. Avalikus ruumis pakendijäätmete konteinerite olemasolu aitab koguda võimalikult palju pakendijäätmeid liigiti kokku, näiteks väljaspool tiheasustusala, kus ei ole korraldatud liigiti kogumine tekkekohalt, samuti turistide tekitatud pakendijäätmed jm. Pakendijäätmete liigiti kokku kogumine on vajalik ka selleks, et TKOod saaks täita oma kohustusi ja saavutada sihtarvud. KOVi korraldused pakendijäätmete kogumisel peavad toetama ka TKOdele seatud eesmärkide täitmist.

Jäätmeseaduse § 31 lõike 3¹ kohaselt tuleb koguda paberi- ja kartongijäätmed (vanapaber) koos paber- ja kartongpakendijäätmetega samasse mahutisse (kott, süvamahuti, konteiner vm). Materjali kaupa kogumine toimub kõigi kogumisviiside puhul, st nii tekkekohalt kogumisel, kogumispunktides, jäätmejaamades vm viisil kogudes. Paberit ja kartongi ei koguta klaaspakendijäätmete ning plast- ja metallpakendijäätmete mahutisse, kuna siis ei ole enam tegemist materjali kaupa kogumisega ning kogutava paberi ja kartongi väärtus materjalina võib määrdumise tõttu väheneda. Seega KOV ei saa korraldada selliste jäätmete kooskogumist. Kui aga nimetatud mahutitesse peaks sattuma muust materjalist pakendimaterjale, siis ei loeta neid võõristeks.

Kohaliku omavalitsuse üksustel on võimalik avalikus ruumis kasutada seniseid TKOde konteinereid, kui asukohad on sobivad. TKOdel on võimalik kokkuleppel anda konteinerid kohaliku omavalitsuse üksuse kasutusse (nt rentida), müüa jm. Oluline on saavutada KOVi ja TKO vahel kokkulepe, mis senistest avalikest konteineritest saab.

Lõige 8 sätestab, et kohaliku omavalitsuse üksus peab jäätmeseaduse § 67 lõikes 3¹ nimetatud hankelepinguga võimaldama, lisaks PakS § 15 lõigetes 4-7 korraldatud jäätmete kogumisele, vabatahtlikku olmes tekkivate tagatisrahata pakendi jäätmete tekkekohal liigiti kogumist, mille veokulu käitluskohani, kus pakendijäätmed antakse üle TKOdele, tasub jäätmevaldaja kohaliku omavalitsuse üksusele või jäätmeseaduse § 67 lõike 3 punkti 9 alusel pakendijäätmete vedajale. Sellega antakse võimalus neile jäätmevaldajatele, kes soovivad pakendijäätmeid tekkekohal koguda seal, kus seda KOVi poolt korraldatud ei ole (KOV korraldab piirkonnas pakendijäätmete kogumist nt avaliku pargi kaudu) või kui see on vedaja poolt võimaldatud, siis soovi korral ka näiteks tihedamat veosagedust. Sellisteks olukordadeks peab KOV nägema riigihankelepingus ette lisateenuse, mille osas ei pea taaskasutusorganisatsioonid täiendavat veokulu kandma, vaid jäätmevaldaja kannab selliste lisateenuste veokulud käitluskohani ise. Lisateenused on lubatud jäätmeseaduse § 67 lg 3 p 7 alusel.

Lõige 9 rõhutab, et kohaliku omavalitsuse üksuse tegevus pakendijäätmete korraldatud jäätmeveo raames kogumisel ei tohi takistada pakendiettevõtja ja taaskasutusorganisatsiooni kohustuste täitmist. See sisaldab ka pakendijäätmete taaskasutamise sihtarvude saavutamist. Seetõttu on oluline, et kohaliku omavalitsuse üksus pingutaks, et olmes tekkivate tagatisrahata pakendi jäätmete kogumissüsteem moodustaks omavalitsuse territooriumil terviku, oleks elanikele mugav, kättesaadav ja loogiline. See aitab tagada kvaliteetse materjali kogumise ja hõlbustada pakendijäätmete ringlussevõttu. Kohaliku omavalitsuse üksusel on võimalik pakendijäätmete kogumise korraldamisel arvestada taaskasutusorganisatsioonide tagasiside ja kogemusega. Ka Riigikohus on rõhutanud, et TKO võimalus täita seadusest tulenevaid kohustusi pakendijäätmete kogumisel ja taaskasutamisel sõltub olulisel määral omavalitsusüksuse otsustustest, ning leidis, et korraldatud jäätmeveo riigihanke alusdokumendid, mis sisaldavad pakendijäätmete tekkekohalt liigiti kogumist, võivad mõjutada TKO õigusi¹⁰¹. KOV peab riigihanke tingimustes ette nägema kontrollimise viisi vedajale,

¹⁰¹ Riigikohtu 11.07.2023 otsus nr 3-23-428.

kuidas kohustub vedaja jäätmevaldaja juures veenduma, et pakendijäätmete mahutisse on paigutatud õiged jäätmed (JäätS § 67 lg 3 p 10).

Lõike 10 kohaselt antakse korraldatud jäätmeveo raames kokku kogutud pakendijäätmed enne edasisi käitlustoiminguid üle TKOdele jäätmeseaduse § 19 kohases jäätmekäitluskohas proportsionaalselt nende turuosadega. TKOde turuosad kujunevad pakendiregistrisse esitatud turule lastud pakendite koguste põhjal.

Selleks, et taaskasutusorganisatsioonidel oleks võimalik saavutada pakendijäätmete ringlussevõtu sihtarvud ja täita neile seatud kohustusi, on oluline, et neil oleks võimalikult suur otsustusõigus selle üle, kuidas pakendijäätmeid käideldakse. Seetõttu on kohustus anda pakendijäätmed pärast kokku kogumist, kuid enne kõiki edasisi sorteerimis- ja muid käitlustoiminguid üle TKOdele.

Lõikega 11 sätestatakse, et kohaliku omavalitsuse üksus peab tagama jäätmeseaduse § 66 lõikes 3 nimetatud haldusterritooriumi hajaasustusega osades ja omavalitsusüksuses, kus jäätmevedu jäätmeseaduse § 135 lõikest 2 lähtuvalt ei ole korraldatud, olmes tekkivate tagatisrahata pakendi jäätmete kokku kogumise ja üleandmise TKOdele vastavalt PakS § 15¹ lõigetele 3-4. Sellisteks aladeks on nt Kihnu, Ruhnu ja Vormsi.

Lõikega 12 sätestatakse kohaliku omavalitsuse üksuse kohustused pakendijäätmete kogumisega seotud teavitustegevuste osas. Kohaliku omavalitsuse üksus teavitab avalikkust ja tarbijat olmes tekkivate tagatisrahata pakendijäätmete kogumisest korraldatud jäätmeveo raames. Üleüldine teadlikkuse tõstmine pakendijäätmete teemal on jätkuvalt taaskasutusorganisatsiooni ülesandeks, kuid kohaliku omavalitsuse üksus on kõige õigem jagama elanikele teavet pakendijäätmete kogumisest korraldatud jäätmeveo raames. Kohalik omavalitsus saab elanikele jagama teavet sellest, kuidas toimub olmes tekkivate tagatisrahata pakendi jäätmete kogumine (kus tekkekohalt, kus avalikus ruumis), mitmeks liigiks peab pakendijäätmeid koguma, millisesse mahutitüüpi jäätmed kogutakse jne. KOVi kohustus pakendi jäätmete teavitamisega seoses on kõik, mis puudutab kohaliku omavalitsuse tasandil jäätmete liigiti kogumisega seonduvat. See teavitus, mis puudutab KOJV ja kogumist peab tulema KOVilt (vastava KOVi territooriumi üleselt). TKOdel on jätkuvalt kohustus 2% käibest suunata teadlikkuse tõstmisele ja tarbijate teavitamine pakendi ja pakendijäätmete tagastamise korrast ja nõuetest väljaspool KOJVi ning jäätmetekke ja prügistamise vältimisest, sealhulgas ühekordselt kasutatavate plasttoodete prügistamise ning nende jäätmete muu sobimatu kõrvaldamise mõjust keskkonnale, eriti merekeskkonnale (PakS § 17⁴ lg 1 p 11).

Kooskõlas PakS § 39⁹ peab kohaliku omavalitsuse üksus olmes tekkivate tagatisrahata pakendi jäätmete liigiti kogumise viima kooskõlla PakS § 15 lõigetes 3-12 sätestatuga alates uuest korraldatud jäätmeveo riigihankest, kuid mitte hiljem kui 2030. aasta 31. detsembriks.

PakSi § 15¹

Seadust täiendatakse §-iga 15¹, mis sätestab kohaliku omavalitsuse üksuse ja taaskasutusorganisatsiooni vahelised kokkulepped pakendijäätmete üleandmise kohta.

Lõige 1 näeb ette, et kohaliku omavalitsuse üksuse ja kõikide olmes tekkivate tagatisrahata pakendi jäätmetega tegelevate TKOde vahel lepatakse enne korraldatud jäätmeveo korraldamist kirjalikult kokku ühine jäätmekäitluskoht pakendijäätmete üleandmiseks. See on jäätmekäitluskoht (JäätS § 19 tähenduses), kus toimub korraldatud jäätmeveo raames kogutud pakendijäätmete üleandmine TKOdele turuosa järgi. Pakendijäätmete üleandmiseks kasutatav jäätmekäitluskoht võib olla kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmejaam, jäätmekäitleja jäätmekäitluskoht või selleks otstarbeks eraldi rajatud jäätmekäitluskoht (tegemist ei ole

ammendava loeteluga). Jäätmekäitluskohas peavad olema tagatud tingimused, mille kohaselt ei tohi seal halveneda pakendijäätmete kogumisjärgne seisund (nt segunemine teiste jäätmeliikidega või pinnase/kattematerjalidega).

Kui avalikust süsteemist kogutud jäätmed on oluliselt halvema kvaliteediga ja saastunud muude jäätmeliikidega, siis ei ole lubatud tekkekohal kogutud pakendijäätmeid ja avalikus kogumissüsteemis kogutud pakendijäätmeid ühte hunnikusse või kogumismahutisse paigutada. Jäätmeseaduse § 14 lg 1² sätestab, et liigiti kogutud jäätmeid ei segata teiste jäätmete ega muude materjalidega, millel on erinevad omadused. Ka sortimismääruse § 3 lg 7 sätestab, et liigiti kogutud jäätmeid ei tohi segada nende kogumisel, kokkukorjamisel ega vastuvõtmisel teiste jäätmete ega muude materjalidega, millel on liigiti kogutud jäätmetest erinevad omadused.

Pakendijäätmete üleandmiseks kasutatav jäätmekäitluskoht peab lisaks olema tehniliselt varustatud selliselt, et oleks võimalik kokku kogutud pakendijäätmeid hoiustada ja vastavalt turuosadele jagada taaskasutusorganisatsioonide vahel. Oluline on, et tagatud oleks sissetulevate ja üleantavate pakendijäätmete üle arvestuse pidamine (jäätmeseadus § 116). Seetõttu peab pakendijäätmete ladustuskohas olema võimalik pakendijäätmeid kaaluda. Pakendijäätmete üleandmiseks kasutatava käitluskoha nõuded sätestatakse JäätS § 29 lõike 4 punkti 11 alusel valdkonna eest vastutava ministri määrusega (lisa 2).

Kõik TKOd on kohustatud korraldama üleriigiliselt kogutud pakendijäätmete käitlemist. Pakendi jäätmed tuleb jäätmekäitluskohas üle anda kogumisjärgses seisundis (st need ei tohi vahepeal teiste jäätmetega seguneda või läbida sorteerimistoiminguid). Üleantavad pakendijäätmed peavad olema vastavuse §-s 15² lõikes 2 nimetatud võõraste osakaalule seatud tingimustega.

Lõike 2 kohaselt võib kohaliku omavalitsuse üksus TKOdega kokku leppida mitu ühist pakendijäätmete üleandmiseks kasutatavat jäätmekäitluskohta. See tähendab, et kui omavalitsuses leitakse, et vajalik on erinevates piirkondades erinevad pakendijäätmete üleandmiseks kasutatavad jäätmekäitluskohad (nt Tallinnas), siis saab kokku leppida ka mitu ühist jäätmekäitluskohta. Oluline on, et kõikides ühiselt kokku lepitud pakendijäätmete üleandmiseks kasutatavates jäätmekäitluskohades jaotatakse pakendijäätmed TKOde vahel proportsionaalselt turuosadele. TKOd ei saa korraldatud jäätmeveo raames kogutud pakendijäätmete vastuvõtmiseks kasutusele võtta erinevaid jäätmekäitluskohti, need lepitakse kokku ühiselt.

Klaaspakendijäätmete osas võivad KOV ja TKO leppida kokku eraldi üleandmise kohad, kuna liigiti kogutud klaaspakendijäätmete puhul on tagatud selline kvaliteet, mis võimaldab nimetatud jäätmed otse lõppkäitluskohta üle anda, mis välistab tarbetud veo- ning maha- ja pealelaadimiskulud pakendijäätmete ladustuskohas. Seega ei pea klaaspakendijäätmete üleandmine toimuma pakendijäätmete vahepealseks ladustamiseks mõeldud jäätmekäitluskohas.

Lõike 3 kohaselt peavad ka need piirkonnad, kus ei ole pakendijäätmete kogumine hõlmatud korraldatud jäätmeveoga (Kihnu, Ruhnu ja Vormsi) samuti pakendijäätmete üleandmiseks sobilike jäätmekäitluskohtade osas kokkuleppe sõlmima ning TKOd on kohustatud transpordi- ja ladustamisega seotud kulud kandma. Kulude väljaselgitamiseks saab KOV võtta hinnapäringud, teha hanke või tõendab kulutõhusust muul moel. KOV peab kulude tegemisel lähtuma kulutõhususest (JäätS § 31 lõige 8), nt üle mere veoks ei pea eraldi laevasõitu tellima, saab ühildada muu veosega. Vastavad tingimused saab KOVi ja TKO vahelises lepingus kokku leppida.

Lõike 4 kohaselt võib pakendijäätmete üleandmiseks vajaliku jäätmekäitluskoha ja turuosade jagunemise määrata kohalik omavalitsus, kui kohaliku omavalitsuse üksuse ja TKO vahel ei õnnestu vastavat kokkulepet saavutada. TKOl on õigus ja kohustus vastu võtta tema turuosaga proportsionaalne osa korraldatud jäätmeveo raames kogutud pakendi jäätmetest. Pakendijäätmete üleandmiseks vajaliku jäätmekäitluskohaga seotud kulud jäävad laiendatud tootjavastutuse põhimõttest lähtuvalt TKO kanda. TKOde turuosad määratakse pakendiregistrisse esitatud turule lastud pakendite koguste põhjal. KOV peab pakendijäätmete üleandmiseks vajaliku jäätmekäitluskoha määramisel lähtuma kulutõhususest.

Lõike 5 kohaselt võib KOV käesolevas seaduses nimetatud kirjaliku kokkuleppe sõlmida ise või anda selle ülesandeks teisele isikule: 1) KOKSi §-s 62 sätestatud koostöövormiga hõlmatud isik; 2) halduslepingu alusel KOVi enda valitseva mõju all oleva äriühing, mittetulundusühing või sihtasutus.

PakSi § 15²

Seadust täiendatakse §-ga 15², mis sätestab TKO kohustused pakendi ja pakendijäätmete kogumisel ja taaskasutuse korraldamisel korraldatud jäätmeveo raames ning kulude jaotuse.

Lõike 1 kohaselt on pakendijäätmete üleandmiseks kasutatava jäätmekäitluskoha tagamine taaskasutusorganisatsiooni ülesanne. Sealhulgas on pakendijäätmete üleandmiseks vajaliku jäätmekäitluskoha rajamise, hooldamise, rentimise jms kulud TKO kanda. TKOd peavad tagama KOVi korraldatud jäätmeveo raames kokku kogutud pakendijäätmetele üleandmiseks ühise jäätmekäitluskoha, võttes arvesse § 15¹ lõikeid 1–3. Sarnaselt toimitakse Soomes, kuna sealäbi on võimalik pakendijäätmete ladustuskohadega seotud kulusid minimaalsena hoida. Oluline on, et KOVid ja TKOd oleks pakendijäätmete üleandmiseks vajaliku jäätmekäitluskoha või kohad enne korraldatud jäätmeveo riigihanke korraldamist kokku leppinud. Sellisteks jäätmekäitluskohadeks võivad olla ka KOVi jäätmejaamad, olemasolevad käitluskohad ja TKOde enda ladustuskohad (loetelu ei ole ammendav). Pakendijäätmete ladustamisega seotud kulude kandmine on TKO kohustus (nt rajamise või rentimisega seotud kulud) ja TKOd kannavad kulusid proportsionaalselt nende turuosadega. Pakendijäätmete ladustuskoha haldusteenus on võimalik kõikidel seotud TKOdel sisse osta. See tagab, et pakendijäätmete ladustuskohas jaotatakse võrdsetel alustel pakendijäätmed vastavalt TKOde turuosadele.

Lõike 2 kohaselt ei või TKO keelduda kohaliku omavalitsuse korraldusel liigiti kogutud pakendijäätmete vastuvõtmisest, kui võõrise osakaal neis on kuni viis mahuprotsenti kogutud pakendijäätmete mahust. . Viis protsenti on võetud aluseks, et KOVidel oleks motivatsioon pakendijäätmete liigiti kogumist võimalikult kvaliteetselt korraldada. See tähendab, et KOV peab ka pakendijäätmete veohankes ette nägema tingimused, millega jäätmevedaja kontrollib juba tekkekohal pakendijäätmete koostist ning rikkumiste korral on võimalik vale koostisega jäätmemahuti kokkulepitust teise hinnaga tühjendada. Olemasoleva praktika kohaselt on sektori tagasiside, et nt 10% või 15% võõriste sisalduse piiriks on liiga palju, kuna see sisaldab juba ka selliseid olmejätmeid, mis ei ole loomulik pakendite võõris (nt teatud määral niiskust ja toidujääke). Muudatuse juures on oluline silmas pidada, et pakendijäätmed sisaldavad alati teatud koguse võõriseid ja niiskust ning seega tuleb arvestada, et ladustuskohas jõudnud pakendijäätmete osas ei saa arvestada 1:1-le tootjate poolt turule lastud pakendite koguseid, vaid ladustuskohas jõudnud pakendijäätmete kaal on suurem kui turule lastud pakendite kaal. Samuti, turule lastud koguste arvutus ei käi KOVide lõikes (nt X linnas lasti turule Y kogus pakendit), seega ei saa tekkida olukorda, et TKO keeldub konkreetsetes KOVis koguse ületamise tõttu pakendite vastuvõtmisest. Võõriseks ei loeta paber- ja kartongijätmeid (nn vanapaber), mida kogutakse pakendiseaduse alusel koos paber- ja kartongipakendijäätmetega. Kui plast- ja metallpakendijäätmete kogumismahutisse on ekslikult visatud klaaspakendijääde, siis ei loeta

ka seda võõriseks. Samas on oluline, et KOV ei korraldaks klaaspakendijäätmete kooskogumist plast- ja metallpakendijäätmetega (PakS § 15 lg 5).

Lõige 3 sätestab, et kui TKO on andnud hinnangu, et PakS § 15² lõikes 2 nimetatud võõrise osakaal on kogutud pakendijäätmete mahus ületatud, siis peab TKO seda tõendama selleks, et KOV kataks ületatud osaga seotud kulud.

Lõike 4 kohaselt hüvitab kohalik omavalitsus ületatud võõrise protsendi ulatuses pakendijäätmetes sisalduvate võõriste käitlemisega seotud kulud TKOle, kui TKO tõendab, et ladustuskohta jõudnud pakendijäätmete võõrise osakaal ületab viite protsenti kogumisjärgsest pakendijäätmete mahust. Seega, kui pakendijäätmed sisaldavad kuni viie protsendi ulatuses võõriseid, kannavad nende käitlusega seotud kulud TKO-d. Iga ületatud võõrise protsendi osas on kulu kandmise kohustus KOVil. Võõrise osakaalu tuleb vajadusel mõõta sissetulevast pakendijäätme veokoormast, et oleks võimalik tuvastada, millisest KOVist kogutud jäätmetega on tegu ning see annab aluse ületatud võõriste osas TKOle nõuda kulude katmist KOVi poolt.

Lõige 5 sätestab kulude jaotuse olmes tekkivate tagatisrahata pakendijäätmete kogumisel. Sätte kohaselt tuleb TKOI hüvitada olmes tekkivate tagatisrahata pakendijäätmete kogumise kulud, mis kujunevad korraldatud jäätmeveo riigihanke tulemusel. Seejuures tuleb arvestada ka eelnevalt TKOga kokku lepitud pakendijäätmete ladustuskohta asukohta. Seega arvutatakse kohaliku omavalitsuse üksusele või jäätmevedajale hüvitatav summa sõltuvalt ladustuskohta asukohast. Korraldatud jäätmeveo eesmärk on riigihangete seadusest tulenevalt hankija rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning konkurentsi efektiivne ärakasutamine, seega on läbi korraldatud jäätmeveo tagatud ka TKOle kõige optimaalsemad ja läbipaistvad kulud.

Lõike 6 kohaselt hüvitab TKO käesoleva §-i lõikes 5 ja §-i 15¹ lõikes 3 nimetatud kulud jäätmeseaduse § 67 lõikes 3¹ nimetatud pakendijäätmete vedajale kohaliku omavalitsuse üksusele kaudu. Hüvitamine toimub kord kalendrikuus. Seega edaspidi toimub pakendijäätme kogumisega seotud kulude arveldamine läbi kohaliku omavalitsuse üksuse või jäätmevedaja, kellele KOV on delegeerinud arveldamise ülesande jäätmeseaduse § 67 lõike 3 punkti 9 alusel. Selline lähenemine tagab tootjavastutusega seotud kulude parema läbipaistvuse. Juhul, kui KOV on jäätmekavas pakendijäätmete kogumist analüüsinud ja jõudnud järeldusele, et ka hajaasustuses on osaliselt pakendijäätmete tekkekohalt kogumine vajalik (nt KOV liigiti kogumise sihtarvu saavutamiseks), siis on TKOdel kohustus vastavad kogumiskulud hüvitada (v.a 0,50 eurot tühjenduskorra kohta, mis on jäätmevaldaja kulu).

Lõige 7 selgitab, milliseid kulusid kogutakse jäätmevaldajalt ehk jäätmete tekitajalt pakendijäätmete kogumisel. Jäätmevaldaja kannab tagatisrahata pakendi jäätmete tekkekohalt kogumise veokulust 0,50 eurot kogumiskorra kohta iga kogumismahuti äraveo või tühjenduse eestkohaliku omavalitsuse üksusele või jäätmeseaduse § 67 lõike 3 punkti 9 alusel pakendijäätmete vedajale. Näiteks, kui eramaja juures on kaks pakendikonteinerit, siis jäätmevaldaja tasub iga konteineri tühjenduskorra eest 0,50 eurot. Seega kui eelpool mainitud kahte konteinerit tühjendatakse ühes kuus 4 korda (kahe konteineri peale 8 tühjenduskorda kokku), siis kogukulu pakendijäätmete kogumise, veo ja käitlemise eest oleks jäätmevaldajale 4 eurot kuus. Jäätmevaldajaks loetakse jäätmeseaduse 4. peatüki tähenduses ka korteriühistu, seega sama loogika kehtib korteriühistute juures kogutavatele jäätmetele, kus ühistu tasub 0,50 eurot iga konteineri tühjenduskorra eest. Jäätmevaldaja tasu 0,50 eurot on ainult tekkekohalt kogumise puhul, mitte avalike konteinerite ja jäätmejaamade puhul (neid kulusid on TKO-d ka varem kandnud, seega ei ole tegu täiendava kuluga ja need kannab TKO 100% ise).

Sama jäätmevaldajalt kogutav tasumäär (0,50 eurot iga kogumismahuti tühjenduskorra kohta) on otsustatud jätta nii korteriühistutele kui ka ühepereelamutele, kuna korteriühistute juurest kogutakse ühe veoga väiksel alal suur kogus pakendijäätmeid ning seetõttu on kulud ühe tonni pakendijäätmete kokku kogumisel väiksemad. Ühepereelamute juures on ühe tonni pakendijäätmete kogumise kulu suurem, seega on põhjendatud sellistel jäätmevaldajatelt ka väiksema mahu jäätmete üleandmisel proportsionaalselt suuremat tasu küsida. Jäätmevaldaja kuluks on ka pakendijäätmete konteineri rent või soetuskulu.

Pakendiseaduse § 12¹ kohaselt on pakendiettevõtja kohustatud tagama oma turule lastud pakendatud kauba pakendi ja pakenditest tekkinud jäätmete käitlemise ning kandma selle kulud. Samas, vastavalt jäätmete raamdirektiivile, kui see on põhjendatud vajadusega tagada nõuetekohane jäätmekäitlus ja tootja laiendatud vastutuse süsteemi majanduslik elujõulisus, võivad liikmesriigid kalduda rahalise vastutuse jagamise põhimõttest kõrvale, tingimusel, et tootjad katavad vähemalt 80% kuludest (kulud, mis tekivad jäätmete liigiti kogumisel ja seejärel transportimisel ning töötlemisel, sh töötlemisel, mis on vajalik liidu jäätmekäitluse sihtmäärade saavutamiseks). Jäätmete raamdirektiiv rõhutab, et 80/20 proportsiooni erandit ei tohi kasutada selleks, et vähendada seda osa kuludest, mida toodete tootjad (pakendiettevõtjad) kandsid tootja laiendatud vastutuse süsteemide raames, mis loodi enne 4. juulit 2018. Seetõttu on kavandatud ka kõnealune erisus, millega jäätmevaldaja katab pakendijäätmete veoga seotud kuludest 0,50 eurot iga pakendikonteineri tühjenduskorra eest. Sealhulgas tuleb rõhutada, et direktiiv annab võimaluse selliseks erisuseks liikmesriikidele selleks, et tagada TKOde majanduslik elujõulisus, mistõttu näeb eelnõu koostaja, et üleminekuperioodil aastatel 2025-2032 on oluline, et jäätmevaldaja kannaks 0,50 eurose kulu pakendijäätme kogumismahuti tühjenduskorra eest, et tagada TKOle majanduslik elujõulisus. Kui TKO on majanduslikult elujõuline, ei pea jäätmevaldaja pakendijäätmete veokulu kandma. Tootjavastutuse põhimõte seisneb selles, et TKOga liitunud pakendiettevõtjad kannaksid enda poolt turule lastud pakendijäätmetega seotud kulud. Selleks, et hinnata 0,50 eurose jäätmevaldaja kulu vajalikkust ja ajakohasust, saab riik vastavalt vajadusele analüüsida, kas jäätmevaldaja kulu on tootjavastutuse põhimõttest lähtuvalt proportsionaalne ja vajalik. Tuleviku suund on, et pakendiettevõtjad võtavad enda poolt turule lastud pakendite osas suuremat vastutust ning on oluline, et TKOdele ette nähtud vähemalt 80% vastutuse kohustus oleks tagatud. Soomes läbiviidud jäätmereform, millega liiguti samuti kohaliku omavalitsuse üksuse keskele jäätmemajanduse korraldamise mudelile näitab, et sarnaste muudatuste rakendamisel vähenes veokulu 40% (ka Soomes määrati pakendijäätmetele ladustuskohad, kus pakendijäätmed jagati taaskasutusorganisatsioonide vahel vastavalt turuosale). Seega võib ka Eestis tekkida olukord, kus TKOde poolt hetkel prognoositav kulude tõus võib olla hoopis vastupidine ja sellisel juhul läheb jäätmevaldajatelt kogutav 0,50 eurone tühjenduskorra tasu vastuollu 80/20 printsiibiga. Sellise olukorra vältimiseks on Kliimaministeeriumil võimalik üle vaadata peale jäätmereformiga kavandatud muudatuste rakendumist jäätmevaldajale rakenduv kulu ning vajadusel teha ettepanek muudatusteks.

Kliimaministeeriumile esitatud andmete alusel viidi läbi arvutuskäik, mille põhjal selgitati välja, millised on hinnangulised kulud TKOle (ETO, TVO ja EPR) enne jäätmereformi elluviimist ja hinnati, millised on võimalikud kulud jäätmereformi järgselt. Aluseks võeti olmes tekkivate tagatisrahata pakendite eest vastutavate TKOde teenustasud ja nende klientide poolt turule lastud müügiapakendite kogused. Sealhulgas võeti arvesse, et ca 70% jäätmevaldajatest elab tiheasustusalal. Arvesse võeti ka Statistikaameti edastatud 2024. aasta andmed eluhoonete ja mitte-eluhoonete kohta. Statistikaameti andmetel on Eestis üldse kokku 246 986 elamiseks mõeldud hoonet. Nendest 209 964 on ühepereelamud, 26 913 korterelamud, 6529 paariselamud ja 3580 mitte-elamud, kus asub vähemalt üks eluruum. Lisaks leiti ehitisregistri väljavõtte alusel, et mitte-eluhooneid, mille juures peab samuti pakendijäätmete tekkekohal kogumine toimuma on ca 18 000. Arvutustega mudeldati nimetatud elamute juurde muudatustega

kavandata pakendijäätmete konteinerite arv ning nende minimaalsed võimalikud tühjenduskorrad, võttes arvesse, et iga konteineri tühjenduskorra maksumuseks on 0,50 eurot. Arvutuste põhjal leiti, et jäätmevaldajatelt kogutav aastane tulu TKOdele oleks ca 4,5 mln eurot. Huvirühmadega kohtumisel on nad selgitanud, et hinnanguliselt võib veokulu kogu pakendijäätmetega seotud kogumise ja käitlemise kulust moodustada ca 20% ühe tonni kohta. Võttes arvesse kolme TKO (TVO, ETO, EPR) teenustasude hinnad (kodulehtedel avalikud) ja nende klientide poolt turule lastud pakendite kogused (75 945 tonni, 2023) saame müügipakenditega seotud kogukuluks 2025. aasta teenustasude vaates ca 12 mln eurot. Sellest 20% moodustab ca 2,4 mln eurot. Osapooled on välja toonud, et eelnõukohase pakendiseaduse muudatusega kaasnevad tegevused võivad veokulu suurendada ca 2-3 korda ehk veoga seotud kogukulu oleks ca 4,8-7.2 mln eurot. Sellest ca 2,4 mln tasuvad TKOd juba praegu ise ning täiendav 4,8 mln veokulu on võimalik katta jäätmevaldajatelt kogutava 0,50-eurose tühjenduskorra maksumusega. Seejuures saavad TKOd enda valdusesse paber- ja kartongpakendijäätmetega kooskogutavad paber- ja kartongjäätmed (nn vanapaberi), mille käitlusest saadav tulu jääb samuti taaskasutusorganisatsioonidele. Kliimaministeerium on 2022. aasta andmete põhjal hinnanud, et vanapaberi käitlusest saadav tulu võib järgnevatel aastatel jooksul olla 500 000-700 000 eurot aastas. Tulu ja kulu, mis kaasneb vanapaberi veo ja käitlusega on arvestatud juba 0,50-eurose jäätmevaldaja kulu sisse ning arvesse on võetud ka seda, et edaspidi ei pea TKO kandma paberi- ja kartongpakendi jäätmete kogumistaristuga seotud kulusid, kuna need on tulevikus KOVi kanda. Sealhulgas lasub kohaliku omavalitsuse üksuse kanda ka muude pakendijäätmeliikide kogumistaristu tagatisrahata olmes tekkivate müügipakendite osas.

Eelnevat arvesse võttes on põhjendatud, et jäätmevaldajatele rakenduv pakendijäätmete kogumismahuti tühjenduskorra tasu on 0,50 eurot, arvestades jäätmete raamdirektiivist tulenevat kohustust, et TKOd peavad katma vähemalt 80% vajalikest kuludest. Raamdirektiivist tulenev kohustus ei võimalda pakendijäätmete kokku kogumise ja veokulusid korraldatud jäätmeveo raames ristsubsideerida, kuna see oleks vastuolus laiendatud tootjavastutuse põhimõttega.

Võttes arvesse 80/20 proportsiooni on TKO kohustuslikud kulud pakendite ja pakendijäätmete transportimise, ladustamise ja käitlemisega seotud kulud. Kohaliku omavalitsuse üksuse kulud on üldised jäätmehooldusega seotud kulud, sh teavituse ja järelevalvega seotud kulud. Avalike pakendikonteineritega seotud kulu on osa KOVi jäätmehoolduse kuludest. Jäätmevaldajate kuluks tekkekohal kogumisel konteinerite ostu või rendiga seotud kulud (selle kulu võib kanda ka KOV, kes saab selle arvestada jäätmehoolduskuludesse) ning pakendijäätmete konteineri tühjenduskordade kulu. KOVidel on lähiaastail võimalik taotleda pakendijäätmete kogumistaristu soetamiseks toetust ühtekuuluvusfondist (2025-2027).

Soomes on samuti pakendijäätmete liigiti kogumises toimunud muudatused sarnaselt Eestis kavandatavatele muudatustele. Ka Soomes kogutakse olmes tekkivad tagatisrahata pakendijäätmed korraldatud jäätmeveo raames ja seaduses on sätestatud miinimumnõuded pakendijäätmete liigiti kogumise kohta. Kulude kandmisel peavad teatud osa pakendijäätmete veokuludest ladustuskohale katma TKOd (KOV korraldab vedu ladustuskohani) ja sealt edasi on vedu korraldatud organisatsioonide poolt. Pakendijäätmete ladustuskohadega seotud kulu on samuti TKOde kulu. Pakendijäätmete konteinerite eest maksab jäätmevaldaja. Seega on Eestis planeeritav jäätmereform sarnasel kujul Soomes läbiviidud, mille tulemused näitavad, KOVi poolt korraldatud pakendijäätmete kokku kogumine on veokulusid vähendanud hinnanguliselt 40%. Soome kogemus näitab, et muudatusega kaasnevad kulud on jõukohased nii jäätmevaldajatele kui ka tootjatele.

Eelnõuga sätestatava PakSi § 15² vastavus põhiseadusele

Eelkäsitletud muudatustega sätestatakse TKO kohustused kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatud jäätmeveo raames pakendijäätmete kogumise korral ning kulude jaotus, mis kujutab endast põhiseaduse (edaspidi ka PS) § 31 kohast ettevõtlusvabaduse riivet. Ettevõtlusvabaduse tuumaks on Riigikohus pidanud riigi kohustust mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtlusele¹⁰². Põhiõiguste riive on põhiseaduspärane üksnes siis, kui see on põhjendatud. Selleks et riive oleks põhjendatud, peab riive aluseks olev meede olema proportsionaalne. Proportsionaalne on meede siis, kui see järgib legitiimset eesmärki, on kohane ehk sobiv, vajalik ja proportsionaalne kitsamas tähenduses.

Legitiimne eesmärk – PSi § 31 näeb ette, et ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimusi ja korda võib otsesõnu piirata seadusega, kuid ei täpsusta eesmärke, mis piiramist õigustavad, st legitiimne on iga eesmärk, mida seadusandja taotleb. Samas kuulub looduskeskkonna säästmine riigi põhikohustuste hulka (§ 53). Põhiseaduse §-des 5 ja 53 sätestatud keskkonnakaitselised põhimõtted ja kohustused võivad õigustada ka isikute põhiõiguste, näiteks ettevõtlusvabaduse (§ 31) või omandipõhiõiguse (§ 32) riivet.

Riigi ülesanne on kehtestada riigi territooriumil ühtne õiguslik raamistik, mille alusel saavad KOVid jäätmehooldust JäätSi § 11 lõike 1 tähenduses korraldada avalikust huvist lähtudes. Jäätmekäitluse kui avaliku teenuse puhul avaldub avalik huvi muu hulgas Eesti puhtuse ja korrashoiu tagamises ning isikute tervise või looduskeskkonna kaitsmises¹⁰³. Õigusliku raamistiku kehtestamisel tuleb riigil kaaluda seega erinevate eesmärkide ja kohustuste vahel.¹⁰⁴

Olemasolev süsteem, mis näeb ette TKOde kohustuse koguda pakendijäätmeid vaid avaliku kontainerpargi kaudu, ei ole piisavalt tõhusaks osutunud ning suur kogus liigiti kogumata pakendijäätmeid on endiselt segaolmejäätmete hulgas. Olmejäätmete hulka satuvad eelkõige müügi- ja rühmapakendid, mitte veo- ja rühmapakendid. Pakendijäätmete tekkekohalt kogumine tiheasustusel korraldatud jäätmeveoga on inimestel mugavam võimalus pakendijäätmeid liigiti ära anda, kui on seni üleriigiliselt kasutusel olnud avalikud pakendijäätmete kogumiskohad, mis on sageli üle täitunud.

Jäätmete raamdirektiivi kohaselt on pakendiettevõtjad/taaskasutusorganisatsioonid kohustatud tagama oma turule lastud pakendatud kauba pakendi ja pakenditest tekkinud jäätmete tagasivõtmise ja käitlemise ning kandma nende tegevuste kulud. Riigihangete seaduses sätestatud korda järgides tagatakse hankija rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning konkurentsi efektiivne ärakasutamine, seega on tagatud ka TKOdele kõige optimaalsemad ja läbipaistvad kulud. Lisaks on TKOdel enne korraldatud jäätmeveo riigihanget võimalik määrata pakendijäätmete üleandmise koht.

Riive proportsionaalsus tähendab seda, et riive peab olema eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõiguste sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust.

Tiheasustusel kogutakse väiksest alalt suur kogus pakendijäätmeid, mis tagab TKO jaoks optimaalseimad transpordikulud. Eelnõu koostaja ei pea proportsionaalseks nõuda pakendijäätmete tekkekohalt kogumist korraldatud jäätmeveo raames iga majapidamise juurest hajaasustusega piirkondades lausaliselt ja sellest tekkivate kulude kandmist TKOde poolt. Juhul, kui KOV on jäätmekavas pakendijäätmete kogumist analüüsinud ja jõudnud järeldusele,

¹⁰² Riigikohtu 28.04.2000 otsus nr 3-4-1-6-00, p 11; Riigikohtu 06.07.2012 otsus nr 3-4-1-3-12, p 41.

¹⁰³ Riigikohtu 10.06.2009 otsus nr 3-3-1-44-09, p 13.

¹⁰⁴ Riigikohtu 06.01.2015 otsus nr 3-4-1-34-14, p 45.

et ka hajaasustuses on osaliselt pakendijäätmete tekkekohalt kogumine vajalik (nt KOV liigiti kogumise sihtarvu saavutamiseks), siis on TKOdel kohustus vastavad kogumiskulud hüvitada (välja arvatud 0,50 eurot tühjenduskorra kohta ja lisateenusena tekkekohal kogumise veokulud on jäätmevaldaja kulu).

Pakendiseadusega on kehtestatud üldine pakendijäätmete ringlussevõtu sihtarv ning eraldi sihtarvud pakendimaterjali liikide kaupa. Üldine pakendijäätmete ringlussevõtu sihtarv on praegu 55%, kuid see tõuseb 2025. aastaks 65%-le ning 2030. aastaks 70%-le. Senine avaliku pargi kaudu pakendijäätmete liigiti kogumise kord ei võimalda tagada pakendijäätmete ringlussevõtu sihtarve. Olmes tekkivate pakendijäätmete korraldatud jäätmeveo raames liigiti kogumine on üks meetmeid, et aidata kaasa olmejäätmete ringlussevõtu edendamisele ja et vähem pakendijäätmeid põletataks või suunataks prügilatesse. Pakendiseaduse muudatused aitavad kaasa ka olmejäätmete ringlussevõtu eesmärkide saavutamisele ning teenivad laiemat keskkonnakaitselist eesmärki. Kuna muudatused teenivad legitiimset eesmärki, ei riiva need ebaproportsionaalselt PSi §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust.

PakSi § 16

Paragrahvi 16 pealkirja muudetakse ning lisatakse, et see paragrahv käsitleb pakendiettevõtja kohustusi ka pakendi ja pakendijäätmete tekke vältimisel. Tegemist ei ole uute kohustuste lisamisega, vaid muudatus on seotud §-i 20 kehtetuks tunnistamisega eesmärgil liigutada pakendiettevõtja kohustused seaduse teistesse ja loogilisematesse sätetesse.

PakSi § 16 lõige 3

Täiendatakse § 16 lõiget 3, täpsustades, et pakendiettevõtja, kes laseb turule pakendatud kaupa pakendimassiga rohkem kui viis tonni aastas ning ei anna seaduse § 12¹ lõikes 1 nimetatud kohustusi üle TKOle ega ei ole kohustatud seda tegema pakendiseaduse § 12¹ lõike 2¹ kohaselt, peab korraldama oma kauba pakendijäätmete kogumise igas oma kauba müügikohas, teavitama tarbijaid võimalusest tagastada pakendijäätmed müügikohta ning pidama oma kauba pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise arvestust iga müügikoha kohta eraldi. Oluline on rõhutada, et pakendiettevõtjal on oma kauba pakendijäätmete tagasivõtmise kohustus igal juhul ning see ei ole sõltuvuses viie tonni turule laskmise piirist, kui pakendiettevõtja täidab oma kohustusi iseseisvalt.

PakSi § 16 lõiked 7–11

Paragrahvi 16 täiendatakse lõigetega 7–11. Lõiked sätestavad nõuded pakendiettevõtja teavitustegevuste kohta, eelkõige pakendijäätmete tekke vältimise teemadel, samuti nõuded pakendijäätmete kogumise kohta. Tegemist ei ole uute kohustustega, vaid varem §-s 20 sisaldunud sätted liigutatakse § 16. Muudatus tehakse, et liigutada pakendiettevõtja kohustused seaduse teistesse sobivamatesse sätetesse.

Lõige 7 on varasem § 20 lõige 2¹ täpsustatud kujul. Sättest on jäetud välja kohustus pakendiettevõtjale, kes müüb pakendatud kaupa lõppkasutajale või tarbijale, informeerida pakendi tagasivõtmise kohast müügikohas nähtavale kohale seatud arusaadava kirjaliku teatega, kuna see ei ole enam asjakohane. Olmes tekkivate tagatisrahata pakendi jäätmete kogumine on edaspidi kohaliku omavalitsuse üksuse korraldada korraldatud jäätmeveo raames ning KOV teavitab sellest elanikke (PakS § 15 lõige 11). PakS § 16 lõige 7 näeb ka edaspidi ette, et pakendiettevõtja, kes müüb pakendatud kaupa lõppkasutajale või tarbijale, annab infot jäätmetekke ja prügistamise vältimise kohta. Pakendiettevõtjad saavad selle kohustuse täitmiseks teha TKOdega koostööd, kasutada nende teabematerjale jm.

Lõige 8 on senine § 20 lõige 2¹. Säte näeb ette, et pakendiettevõtja, kes müüb lõppkasutajale või tarbijale ühekordselt kasutatavaid plasttooteid, jagab teavet nende toodete prügistamise ning nende jäätmete muu sobimatu kõrvaldamise mõjust keskkonnale, eriti merekeskkonnale.

Lõige 9 on senine § 20 lõige 3¹, mis näeb ette, et pakendiettevõtja, kes müüb pakendatud kaupa ning kasutab selle kättetoimetamiseks postiteenust või muud majandus- või kutsetegevuses tegutsevat kauba üleandjat, võib korraldada lõppkasutajalt ja tarbijalt kauba üleandja kaudu pakendite ja pakendijäätmete tasuta tagastamise sellisest võimalusest lõppkasutajale ja tarbijale ette teatades.

Lõige 10 on varasem § 20 lõige 5, mis näeb ette, et pakendiettevõtja on kohustatud vältima liigiti kogutud või materjali kaupa sorteeritud tagasivõetava pakendi ja pakendijäätmete segunemist teiste jäätmete või pakendimaterjalidega.

Lõige 11 on varasem § 20 lõige 6, mis näeb ette, et pakendiettevõtja on kohustatud tagama lõppkasutajale ja tarbijale oma ohtlikke aineid sisaldavate pakendite ja pakendijäätmete tagastamise võimalused, arvestades jäätmeseaduses ja kemikaaliseaduses ning nende alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud käitlemise nõudeid.

PakSi § 17¹

Paragrahvi 17¹ pealkiri muudetakse ja täpsustatakse, et see paragrahv sätestab nõuded tagatisrahata pakendi jäätmete kogumisele väljaspool korraldatud jäätmevedu. PakS § 15 lõigete 3 ja 10 rakendumisel on olmes tekkivate tagatisrahata pakendi jäätmete kokku kogumine TKOde asemel edaspidi kohalike omavalitsuste ülesanne (nii avalikus ruumis kui ka tekkekohalt). Kuni kohaliku omavalitise üksused ei ole korraldanud pakendijäätmete kogumist, kehtivad TKOdele pakendiseaduse § 17¹ sätestatud kohustused.

PakSi § 17¹ lõige 1

Muudetakse § 17¹ lõike 1 sissejuhatava lauseosa täpsustades, et nõuded kehtivad TKOle siis, kui kohaliku omavalitsuse üksus ei ole korraldanud olmes tekkivate tagatisrahata pakendi jäätmete kogumise pakendiseaduse § 15 lõike 3 ja 11 alusel ehk korraldatud jäätmeveo raames.

PakSi § 17¹ lõiked 1³, 4¹ ja 5

Paragrahvi 17¹ lõigetes 1³, 4¹ ja 5 tehakse viide sama paragrahvi lõikele 1, et täpsustada, et nendes lõigetes esitatud sätted kohalduvad vaid siis, kui kohaliku omavalitsuse üksus ei ole korraldanud olmes tekkivate tagatisrahata pakendi jäätmete kogumist pakendiseaduse § 15 lõigete 3 ja 10 alusel.

PakSi § 17¹ lõiked 6–7

Paragrahvi 17¹ lisatakse **lõige 6**, mis näeb ette, et TKO peab tagama nende pakendijäätmete, mida ei koguta PakS § 15 lõigete 3 ja 11 alusel kohaliku omavalitsuse üksuse korraldusel, tasuta vastuvõtmise vähemalt kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmejaamade kaudu. Tasuta vastuvõtmise tagamine tähendab ka nende tegevuste rahastamist (nt tasumine konteineri eest). Kuna veo- ja rühmapakendid ning mitteolmelise tegevuse käigus tekkinud tagatisrahata müügipakendid (nt ettevõtte sees seadmete komplekteerimise käigus pakendatud osade müügipakend) ei ole korraldatud jäätmeveoga hõlmatud, siis kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmejaamades pakendijäätmete tasuta vastuvõtmine annab võimaluse näiteks väikeettevõttele selliseid veo- ja rühmapakendeid üle anda selliselt, et pakendijäätmete üleandmine oleks kulutõhus. Suurettevõtetel tekib veo- ja rühmapakendeid palju, seega neil on otstarbekas selliseid pakendiliike tekkekohas koguda ja otse jäätmekäitlejale või TKOle üle anda. Väikeettevõttel tekib selliseid pakendeid vähe, seega võivad tekkekohal kogumisega seotud kulud olla ebamõistlikult suured. TKO peab jäätmejaamas selliste pakendiliikidega seotud

jäätmekäitluskulud ise kandma. Jäätmejaama toodud veo- ja rühmapakenditega seotud kulud jagatakse TKOde vahel proportsionaalselt turuosadega. TKOdel on võimalik veo- ja rühmapakendeid täiendavalt ka mujal kui jäätmejaamas koguda.

Lõike 7 puhul ei ole tegemist uue kohustuse lisamisega, see on senine § 20 lõige 4². Muudetakse selguse huvides sätte asukohta seaduses.

PakSi § 17² lõike 1 punkt 1

Paragrahvi 17² lõike 1 punktis 1 tehakse viide § 21¹ lõikele 1 senise § 20 lõike 2 asemel. Muudatus on seotud § 20 kehtetuks tunnistamise ja seal sisaldunud kohustuste liigutamise selguse huvides sobivamatesse sätetesse. Tegemist ei ole sisulise muudatuse ega uue kohustusega.

PakSi § 17² lõike 2 punkt 1

Muudetakse 17² lõike 2 punkti 1 sõnastust ning täpsustatakse, et TKOdel punktis 1 nõutav kava peab kirjeldama, kuidas üle riigi kaasatakse eri piirkonnad nende pakendi ja pakendijäätmete, mille kogumine ei ole hõlmatud korraldatud jäätmeveoga, kogumissüsteemi. Sellised pakendid ja pakendijäätmed on näiteks rühma- ja veopakendid ning ka müügipakendid seni kuni nende kogumine ei ole hõlmatud korraldatud jäätmeveoga, sealhulgas ka mitteolmelise tegevuse käigus tekkinud tagatisrahata müügipakendid (nt ettevõtte sees seadmete komplekteerimise käigus pakendatud osade müügipakend). Varasem sätte nägi ette kava, kuidas üleriigiliselt kaasatakse eri piirkonnad pakendi ja pakendijäätmete kogumissüsteemi. Edaspidi ei ole pakendijäätmete üleriigilise kogumissüsteemi rajamine tervikuna TKO ülesanne. Olmes tekkivate tagatisrahata pakendi jäätmete kogumist hakkab korraldama kohaliku omavalitsuse üksus valdavalt korraldatud jäätmeveo raames. Üleminekuperioodil saab TKO tuua kavas välja, kus piirkondades on need kohustused juba kohaliku omavalitsuse üksus neilt üle võtnud ning kuidas toimub eri piirkondades muude pakendijäätmete kogumine (mis on nende korraldada).

PakSi § 17² lõike 2 punkt 6

Paragrahvi 17² lõike 2 punkti 6 muudetakse selliselt, et tegevusloa andmise aluseks olev tegevuskava sisaldaks senise meediaplaani asemel kommunikatsioonistrateegiat, mis sisaldab § 17⁴ lõike 1 punktis 11 nimetatud tegevustest põhisõnumeid, kogumis- ja taaskasutusüsteemi ülevaadet ning sihtrühmi, nendeni jõudmise võimalustest ja meetoditest ning ajakavast. Täpsustatakse olemasolevat regulatsiooni ja nähakse ette, et kommunikatsioonistrateegia peab kirjeldama, kuidas laiemat avalikkust pakendi ja pakendijäätmete teemast teavitatakse, sh peaks olema kirjeldatud, milline on pakendijäätmete kogumis- ja taaskasutusüsteem, ning mis saab Eestis kogutud pakendijäätmetest (sh kus ja kuidas ringlusse võetakse).

Taaskasutusorganisatsioonidel on suur roll pakendivaldkonnas teadlikkuse suurendamisel ning PakS § 17⁴ lõike 5 kohaselt peavad nad iga-aastaselt 2% käibest suunama teavitustegevusteks. Kommunikatsioonistrateegia tagab, et tegevusloa taotlema asudes on erinevad sihtrühmad kaardistatud ja teavitustegevused süsteemselt läbimõeldud. Tarbijate ja laiema üldsuse teavitamine on oluline, et teadlikkus pakendivaldkonnast kasvaks ning sellega on vaja pidevalt ja läbimõeldult tegeleda, mis ongi taaskasutusorganisatsiooni kommunikatsioonistrateegia eesmärk.

PakSi § 17² lõiked 3 ja 4

Lõige 3 sätestab, et TKOs ei tohi selle liige, osanik või aktsionär omada üle 25 protsendi liikmelisusega, osadega või aktsiatega määratud häältel. Tegemist on kehtiva sõnastusega, millest jäätakse välja lause teine pool ning seda reguleeritakse edaspidi sama paragrahvi lõikes 4.

Lõike 4 kohaselt ei või TKO liikmeks, osanikuks või aktsionäriks ei või olla isik, kelle põhitegevusalaks on jäätmekäitlus jäätmeseaduse tähenduses, või kes kuulub sellise isikuga ühte kontserni. Turuosaliste tagasiside kohaselt loob praegu kehtiv kord ebavõrdse konkurentsiolekorra. Samuti on selgunud, et TKO ei võta kolme võrreldavat pakkumist erinevatelt jäätmekäitlejatelt, vaid küsivad käitlushinna näiteks ainult temaga seotud jäätmekäitlejalt. Seega sätestatakse, et ausa ja läbipaistva konkurentsi tagamiseks ei tohi TKO liikmeks, osanikuks või aktsionäriks olla isik, kelle põhitegevusalaks on jäätmekäitlus jäätmeseaduse tähenduses, või kes kuulub sellise isikuga ühte kontserni. Lõikes 4 sätestatud nõue jõustub 2027. aasta 1. juulil. Täiendavad selgitused on toodud § 10¹ lõike 1 juures.

PakSi § 17³

Paragrahvi 17³ sõnastust muudetakse. Edaspidi esitavad TKO tegevusloa taotluse Kliimaministeeriumi asemel Keskkonnaametile. Kuna Keskkonnaametil on haldusjärelevalve pädevus ning rakendusametina on loastamisega seotud tegevused igapäevased, siis on otstarbekas, et lisaks TKO tegevuse järelevalvele annab Keskkonnaamet neile ka tegevusloa.

PakSi § 17⁴ lõike 1 punktid 1 ja 2

Paragrahvi 17⁴ täiendatakse ja sõnastatakse ümber lõike 1 punktid 1 ja 2.

Lõike 1 punkti 1 kohaselt on TKO kohustatud vastutama nende pakendite ja pakendijäätmete kokku kogumise eest, mis ei ole hõlmatud korraldatud jäätmeveo raames jäätmeseaduse § 66 lõike 2 kohaselt.

Punkti 2 kohaselt peab TKO lisaks varasemale kogutud korduskasutuspakendi korduskasutusele ja pakendijäätmete taaskasutamisele tähelepanu pöörama ka sellele, et ringlussevõetavad pakendid ringlusesse jõuaksid. Senise sõnastuse kohaselt oli seaduses sätestatud ainult jäätmete taaskasutusse suunamises veendumine, mis hõlmab ka jäätmete põletamist energiakasutusena, kuid pakendijäätmete taaskasutamisel on oluline, et need jõuaksid eelkõige ringlusesse. Pakendiettevõtjatele on seatud iga pakendimaterjali kohta nii taaskasutusele üldse kui ka ringlussevõetule eraldi sihtarvud. Pakendiettevõtjale ei ole pakendijäätmete ringlussevõtuks ülemist piirmäära, sest ettevõtte või ka üksiku TKO tasemel võib see olla koguni 100% või isegi enam. Seega tuleb sorteerimisliinil eraldada kõik pakendid ning veenduda, et need jõuaksid võimalikult suurel määral ringlusesse, olenemata sellest, kas seadusega sätestatud ringlussevõtu sihtmäärad on juba saavutatud või mitte. Muudatus on kooskõlas pakendidirektiivi artikli 7 lõikega 4 ja jäätmete raamdirektiivi artikli 10 lõikega 4.

PakSi § 17⁴ lõike 1 punkt 5

Paragrahvi 17⁴ lõike 1 punkti 5 täiendatakse ja sõnastatakse selliselt, et oleks paremini tagatud läbipaistvus ja kulutõhus jäätmekäitlus. Seni kehtinud sõnastuse kohaselt tuli samuti tagada hanke läbipaistvus ja teenuse pakkujate võrdse kohtlemise põhimõtted ning lähtuda vahendite säästlikust kasutamisest, seega täpsustatakse teenuse hankimise tingimusi ja sätestatakse, et võrdsetel alustel tuleb küsida kolm võrreldavat pakkumust. TKO jälgib, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid hangitava teenuse eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud. Kolme pakkumuse küsimise eesmärk on, et TKO kasutab rahalisi vahendeid läbipaistvalt, säästlikult ja otstarbekalt ning sõlmib pakendi ja pakendijäätmete käitlemisega seotud teenuse lepingu parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte alusel. Juhul, kui kolme pakkumuse küsimine ei ole tulenevalt ostetava teenuse iseloomust võimalik, sest turul ei ole mitut teenuse pakkujat, ei pea kolme pakkumust võtma.

PakSi § 17⁴ lõike 1 punkt 11

Paragrahvi 17⁴ lõike 1 punkti 11 täiendatakse. Muudatuse järgi on TKO ülesanne avalikkuse ja tarbijate teavitamine pakendi ja pakendijäätmete tagastamise korrast ja nõuetest, välja arvatud §

15 lõigetes 3 ja 10 nimetatud korral. See tähendab, et TKO ülesanne ei ole teavitada avalikkust ja tarbijaid korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmeliikidest. See vastutus on edaspidi kohaliku omavalitsuse üksusel (PakS § 15 lg 11).

PakSi § 17⁴ lõike 1 punkt 12 tunnistatakse kehtetuks, kuna need andmed on juba praegu majandusaastaruannetest ja kodulehel avaldatud andmetena kättesaadavad ja täiendavaid andmeid on võimalik järelevalve käigus välja nõuda.

PakSi § 17⁴ lõike 1 punktid 13–19

Paragrahvi 17⁴ lõikesse 1 lisatakse punktid 13–19. Punktiga 13 sätestatakse, et TKO ülesandeks on avaldada oma veebilehel iga aasta 31. juuliks tema eelmise kalendriaasta majandustegevuse aruanne. Tegemist ei ole uue kohustusega, varasemalt tulenes nõue § 17⁴ lõikest 3.

Punkti 14 kohaselt on TKO ülesanne tagada oma veebilehel teabe avaldamine eelmisel kalendriaastal kokku kogutud, taaskasutatud ja ringlussevõetud pakendijäätmete kohta pakendiliikide kaupa iga aasta 31. juuliks.

Punkti 15 kohaselt on TKO ülesandeks tagada tagatisrahaga pakendite tagastamise ning teavitustegevuse ja selle maksumuse kohta teabe avaldamine oma veebilehel. Muudatustega vähendatakse ettevõtete halduskoormust, sest varem kehtis kohustus esitada valdkonna eest vastutavale ministrile iga aasta 31. juuliks oma eelmise kalendriaasta tegevuse kohta kirjalik ülevaade, mis tunnistatakse kehtetuks ning säilib vaid kohustus avaldada asjakohane teave ettevõtte veebilehel.

Punkti 16 kohaselt on taaskasutusorganisatsiooni ülesandeks tagada järgneva kalendriaasta kommunikatsiooniplaani, mis sisaldab käesoleva lõike punktis 11 nimetatud tegevuste kavandamist, avaldamine oma veebilehel hiljemalt iga aasta 1. novembriks. Kuupäeva valikul on arvestatud asjaoluga, et TKO planeeriks piisava ajavaruga enne uue kalendriaasta algust sellel perioodil teostatavad kommunikatsioonitegevused. Nii saavad ka teised osapooled kommunikatsioonitegevusi selliselt planeerida, et riigis oleks kavandatavad tegevused kooskõlas. Sealhulgas annab aegsasti avaldatud kommunikatsiooniplaan ka Kliimaministeriumile võimaluse planeerida taaskasutusorganisatsioonide sõnumite võimendamist.

Punkti 17 kohaselt on TKO ülesanne tagada pakendiettevõtjate nõustamine ja teadlikkuse tõstmine pakendiseaduses sätestatud nõuete täitmise osas. Taaskasutusorganisatsioonid peavad nõustama pakendiettevõtjaid, kes on oma kohustused konkreetsele TKOle üle andnud ning tõstavad nende teadlikkust pakendiseaduses sätestatud nõuete osas. Oluline, et pakendiettevõtjad mõistaksid, millised nõuded pakendite turule laskmisel rakenduvad, sh millised suundumused on uute pakkematerjalidele üleminekul. Muudatus on vajalik selleks, et kui pakendiettevõtjad on tegemas investeringuid pakkeliinide vahetamisel, peaks olema TKO roll see, et ettevõtja teeks parimaid võimalikke valikuid, mis oleksid ka seadusest tulenevate või Euroopa Liidu poolt tulenevate uute nõuetega kooskõlas.

Tegemist ei ole täielikult uute sätetega, vaid lisanduvad punktid sisaldasid seni kehtinud § 17⁴ lõigetes 2 ja 3 toodud kohustused.

Punkti 18 kohaselt on TKO ülesandeks tagada oma veebilehel pakendi ja pakendijäätmete käitlemisega seotud teenuste ostmisele esitatavad tingimused ja hoida neid ajakohasena. Muudatusega tagatakse hangitavate käitlusteenuste läbipaistvus. See tagab pakendiettevõtjatele ja teistele turuosalistele selguse, millistel alustel teenushinnad kujunevad.

Punkti 19 kohaselt on TKO ülesandeks tagada oma veebilehel strateegia, kuidas kaasatakse teisi pakendiettevõtjaid TKOsse ning ülevaade eelmisel kalendriaastal kaasatud uutest pakendiettevõtjatest iga aasta 31. juuliks. 01.05.2023 jõustus käesolevas seaduses muudatus, millega kaotati ära erisus, mis vabastas pakendiettevõtjad, kes lasid turule kaupa plastist pakendis, mille mass oli alla 100 kilogrammi aastas, ja muust materjalist pakendis, mille mass oli alla 200 kilogrammi aastas nende turule lastud pakendite tagasivõtmise, kokkukogumise ja taaskasutamise kohustusest. Seega on turule lisandunud uusi pakendiettevõtjaid, kellel on samuti tootjavastutusest tulenevalt kohustused. Turuosaliste tagasiside põhjal on selgunud, et esimestel TKO tegutsemisaastatel kaasasid TKO-d aktiivselt uusi pakendiettevõtjaid, kuid viimastel aastatel seda enam ei tehta. Muudatuse eesmärk on tagada võimalikult paljude pakendiettevõtjate osalemine laiendatud tootjavastutuse põhimõtte täitmisel ja seeläbi vältida ebavõrdset olukorda juba tootjavastutuse süsteemiga liitunud pakendiettevõtjatele.

PakSi § 17⁴ lõiked 2 ja 3 tunnistatakse kehtetuks. Muudatustega vähendatakse ettevõtete halduskoormust, sest seni kehtis kohustus esitada valdkonna eest vastutavale ministrile iga aasta 31. juuliks oma eelmise kalendriaasta tegevuse kohta kirjalik ülevaade. Nüüd seda enam ei nõuta, säilib vaid kohustus avaldada asjakohane teave ettevõtte veebilehel (vt eelmist selgitust).

PakSi § 17⁵

Paragrahvi 17⁵ sõnastatakse ümber selliselt, et edaspidi annab Keskkonnaamet TKOdele tegevusloa. Seni kehtinud seaduse kohaselt andis tegevusloa valdkonna eest vastutav minister. Keskkonnaamet annab tegevusloa 63 päeva jooksul alates nõuetekohase taotluse saamisest. Tegevusloa andmise aeg jääb senisega võrreldes samaks. Seejuures on oluline, et kui Keskkonnaamet ületab talle seaduses toodud tähtaega loa andmisel, ei loeta tegevusloa automaatselt antuks. Tegevusloa menetlusele kohaldatakse majandustegevuse seadustiku üldosa seadusest, arvestades pakendiseaduses sätestatut.

PakSi § 20

Paragrahv tunnistatakse kehtetuks ning selle sätted lisatakse sobivamatesse sätetesse (§ 12¹, 16, § 17¹ ja § 21¹), et tagada selgus pakendiettevõtja kohustustes. Seadusest jäetakse välja seni kehtinud § 20 lõikes 3 sisaldunud kohustus, et pakendiettevõtja, kes müüb pakendatud kaupa ning kasutab selle kättetoimetamiseks postiteenust või muud majandus- või kutsetegevuses tegutsevat kauba üleandjat, on kohustatud lõppkasutajat ja tarbijat teavitama tasuta pakendite ja pakendijäätmete tagastamise kohast. Kuna edaspidi korraldab KOV olmes tekkivate tagatisrahata müügipakendite kokku kogumist nii tekkekohal kui ka avalikus ruumis, siis ei ole eeltoodud säte enam asjakohane.

PakSi § 21 lõige 4

Paragrahvi 21 lõikes 4 asendatakse viide pakendiaktsiisi seadusele karastusjoogi defineerimisel. Pakendiseadusesse lisatakse selgitus, et karastusjoogina mõistetakse jooki, mille kombineeritud nomenklatuuri (KN) rubriigid on 2009, 2201 või 2202 vastavalt nõukogu määrusele 2658/87/EMÜ tariifi- ja statistikanomenklatuuri ning ühise tollitariifistiku kohta (EÜT L 256, 07.09.1987, lk 1–675). Tegu on ka pakendiaktsiisi seaduses sisalduva mõistega.

PakSi § 21¹

Seadust täiendatakse paragrahvi 21¹, milles sätestatakse nõuded tagatisrahaga pakendi tagasivõtmise kohta. Nõuded ei ole uued, vaid §-is 20 sisaldunud kohustused esitatakse uues paragrahvis selguse eesmärgil.

Lõige 1 on senine § 20 lõige 2. Säte näeb ette, et tagatisrahaga pakendites lõppkasutajale või tarbijale kaupa müüv pakendiettevõtja on kohustatud lõppkasutajalt või tarbijalt tasuta tagasi võtma müüdud kauba müügipakendi ja pakendijäätmed. Tagasivõtmise nõue kehtib vaid

pakendi kohta, mille tüüp, kuju ja suurus vastavad selles müügikohas müüdava kauba pakendile ja selle kauba müüja üleantava kauba pakendile. Seni kehtis kohustus ka olmes tekkiva tagatisrahata müügipakenditele ning selliste pakendite müüjal oli võimalik oma kohustused üle anda TKOle, kes täitis seaduses sätestatud tagasivõtmise nõuet. Kuna edaspidi on olmes tekkiva tagatisrahata müügipakendite kokku kogumise kohustus KOVil, siis edaspidi sätestatakse käesolevas lõikes nimetatud kohustust täitma neid pakendiettevõtjaid, kes müüvad tagatisrahaga pakenditesse pakendatud kaupa lõppkasutajale või tarbijale.

Lõige 2 on senine § 20 lõige 4¹. Säte näeb ette, et pakendiettevõtja, kes müüb pakendatud kaupa ja kelle tiheasutusosalal paiknev müügikoha suurus on alla 20 ruutmeetri, ei pea tagatisrahaga hõlmatud pakendi ja pakendijäätmeid tagasi võtma. Tagatisrahaga pakendi tagasivõtmise korraldamise kohustuse seadmine pakendatud kauba igale müüjale eraldi tema müügikohas, eriti väikestele müügikohtadele nagu on alla 20 ruutmeetrised müügikohad, ei ole põhjendatud. Tagatisrahaga pakendite vastuvõtmiseks kasutavad tehnoloogiad ja seadmed on kallid ning nende omandamine või rentimine nõuab märkimisväärseid investeeringuid, mis võib olla väiksemate ettevõtjate jaoks keeruline. Lisaks ei ole väikestes müügikohtades neile seadmetele ka piisavat ruumi.

Lõige 3 on senine § 20 lõige 4³. Säte näeb ette, et tagatisrahaga pakendi ja pakendijäätmete tagasivõtmise kohustus on seotud müügikoha suurusega. Kui müügikoha suurus on üle 200 m², tuleb pakend ja pakendijäätmed tagasi võtta müügikohas või selle teenindusmaal müügikoha kauplemise ajal.

Lõige 4 on senine § 20 lõige 4⁴. Säte näeb ette, kui müügikoha suurus on kuni 200 m², võib pakendi ja pakendijäätmete tagasivõtmise korraldada väljaspool müügikoha teenindusmaa piire ainult kohaliku omavalitsuse nõusolekul. Seejuures tuleb arvestada, et alal, mille asustustihedus on väiksem kui 500 elanikku ühel ruutkilomeetril, oleks vähemalt üks pakendi tagasivõtmise koht kohaliku omavalitsuse territooriumil paiknevates asulates.

Lõige 5 on senine § 20 lõige 4⁵. Säte näeb ette, et käesoleva paragrahvi lõigetes 3 ja 4 kehtestatud kohustus loetakse pakendatud kauba müüja poolt täidetuks, kui kaks või enam müügikohta on üksteise vahetus läheduses ning pakendatud kauba müüjad on kokku leppinud tagatisrahaga pakendite tagasivõtmise korraldamise ühiselt ühe pakendatud kauba müüja müügikohas või teenindusmaal või mujal müügikoha vahetus läheduses. Tagatisrahaga pakendi tagasivõtmise korraldamise kohustuse seadmine pakendatud kauba igale müüjale eraldi tema müügikohas ei ole tänasel päeval enam põhjendatud ning pakendatud kauba müüjatele tuleks luua paindlikum süsteem, mis arvestaks tänapäeva jagamismajanduse ja koostöö põhimõtteid.

Esiteks on tagatisrahaga pakendite vastuvõtmiseks kasutavad tehnoloogiad ja seadmed üsna kallid ning nende omandamine või rentimine nõuab märkimisväärseid investeeringuid pakendatud kauba müüjalt. Sellise investeeringu tegemine iga müügikoha kohta ei ole põhjendatud näiteks olukorras, kus mitmed müüjad asuvad samas hoones, samal territooriumil või lihtsalt lähestikku. Ei ole mingit põhjust keelata neil pakendite vastuvõtul omavahel koostööd tegemast ning korraldamast pakendi vastuvõtt näiteks ühise vastuvõtupunkti kaudu, mis asuks mõne vastava müüja müügiruumides või -territooriumil või müügipunktide vahetus läheduses.

Teisel on tihedalt asustatud aladel tekkinud olukord, kus üksteise vahetus läheduses on mitu vaevalt üle 200 m² suuruse müügikohaga pakendatud kauba müüjat ning kus igas müügikohas või müügikoha teenindusmaal peab olema tagatud tagatisrahaga pakendi tagasivõtmise korraldamine. Sellises olukorras ei ole mõistlik, et iga pakendatud kauba müüja peab tegema investeeringud tagatisrahaga pakendite vastuvõtmiseks kasutatavatesse tehnoloogiatesse. Sama

kehtib ka suurte müüjate suhtes – sageli asuvad ühes hoones mitu müüjat ning ei ole ühtegi põhjust, miks keelata neil opereerimast „ühist vastuvõtupunkti“ kas ühe müüja müügipinnal või -territoriumil või nende vahetus läheduses.

Eeltoodut arvestades on mõistlik tagada käesoleva seadusega paindlikum kord tagatisrahaga pakendi tagasivõtmise korraldamiseks pakendatud kauba müüjate poolt. Selle eesmärgiks on optimeerida pakendatud kauba müüjate tehtavaid investeeringuid ning anda pakendatud kauba müüjatele võimalus teha omavahel koostööd tagatisrahaga pakendi tagasivõtmise korraldamisel. Eesmärk ei ole vähendada tarbijate ja pakendi kasutajate mugavust ning võimalusi tagatisrahaga pakendite tagastamiseks. Vastupidi, koostöövõimalus suurendab tagatisrahaga pakendite vastuvõtukohtade oluliselt paremat toimimist müügikohtade kauplemisajal. Lisatava sätte kohaselt on võimalik pakendatud kauba müüjatel teha koostööd ning leppida kokku, et kaks või enam üksteise vahetus läheduses asuvat pakendatud kauba müüjat korraldavad tagatisrahaga pakendite vastuvõtu ühiselt, avades ühise tagatisrahaga pakendite vastuvõtu punkti.

Lõige 6 on senine § 20 lõige 4⁶. Käesoleva paragrahvi lõikes 5 nimetatud ühiselt tegutsevad pakendatud kauba müüjad vastutavad solidaarselt kehtestatud tagatisrahaga pakendite tagasivõtmise koha toimimise eest. Lõikega 5 on kehtestatud kõigi ühte tagatisrahaga pakendite vastuvõtupunkti kasutavate pakendatud kauba müüjate solidaarvastutus tagatisrahaga pakendite vastuvõtupunkti toimimise eest. Kui läheduses asuvad kaks kauplust ja üks kauplus võtab pakendeid vastu ning teine kauplus soovib oma pakendid sellesse tagastuspunkti suunata, siis peab neil olema sellekohane omavaheline kirjalik kokkulepe. Kokkuleppes peab märkima, kuidas jagunevad kulud, kas teises kaupluses saab panditsekke lunastada või mitte jne. Kui kauplused omavahel kokkuleppele ei jõua, siis peavad ikkagi mõlemad panustama pandi vastuvõttu eraldi.

PakSi § 23 lõiked 2 ja 2¹

Paragrahvi 23 lõiget 2 ja 2¹ asendatakse viide pakendiseaduse §-le 20 viitega §-dele 15 ja 17¹. Muudatus on tehniline ja tehakse § 20 kehtetuks tunnistamise tõttu.

PakSi § 25 lõiked 1 ja 2

Lõikes 1 täpsustati õigusselguse huvides pakendiregistri eesmärki, et oleks paremini arusaadav, milliseid ülesandeid läbi pakendiregistri täidetakse. Eraldi ei nimetata enam „andmeid õhukese ja eriti õhukese plastkandekoti kohta“, kuna sätestatakse, et pakendiregistrisse kantakse „andmed „ühekordselt kasutatavate plasttoodete kohta“. Eeltoodud sõnastusega on kaetud ka „andmed õhukese ja eriti õhukese plastkandekoti kohta“.

Lõikes 2 täpsustatakse volitusnormi, kuna avaliku teabe seaduse § 43¹ lõige 1 sätestab, et andmekogu kasutatakse seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks ning hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 11 lõigete 1 ja 3 kohaselt peab määruse andmiseks seaduse volitusnormis olema volituse selge sisu ja ulatus. Pakendiregistri põhimäärus sätestab loetletu juba praegu.

PakS § 25 lõiked 7 ja 8

Paragrahvi 25 täiendati lõigetega 7 ja 8, millega tuuakse seaduse tasandile pakendiregistris töödeldavate isikuandmete koosseis (antud juhul teatud isikute üldandmed) ja andmete säilitamise tähtaeg. Seni olid eelnimetatud andmed reguleeritud ainult pakendiregistri põhimääruses.

PakSi § 39⁹

Lisatava paragrahvi kohaselt peab kohaliku omavalitsuse üksus olmes tekkivate tagatisrahata

pakendi jäätmete liigiti kogumise viima kooskõlla PakS § 15 lõigetes 3–10 ja 12 sätestatuga alates uuest korraldatud jäätmeveo riigihankest, kuid mitte hiljem kui 2030. aasta 31. detsembriks. See tähendab, et kui kohaliku omavalitsuse üksus hakkab korraldama uut korraldatud jäätmeveo riigihanget, siis tuleb riigihankesse hõlmata ka olmes tekkivate tagatisrahata pakendi jäätmete liigiti kogumine. Kuni uue riigihanke korraldamiseni võib toimetada vastavalt kehtivale korrale. Enne 2030. aasta 31. detsembrit peavad olema läbi viidud uued riigihanked ning need peavad rakenduma eelpool välja toodud ajaks. KOVides, millele kohaldub § 135 lg 2, käesolev säte ei kohaldu. Eeltoodud tähtaeg on piisav, et selleks jõuaksid kõik valmistuda. KOVid, kellel on kehtiv hankeleping lähiajal lõppemas, saavad enne seaduse jõustumist võimalusel pikendada kehtivat hankelepingut (mitmed KOVid on sõlminud hankelepingu kolmeks aastaks võimalusega seda kuni kahe aasta võrra pikendada). Enne seaduse jõustumist on KOVil võimalik teha riigihange ja sõlmida hankeleping lühemaks ajaks (nt 1–2 aastat), mis annab võimaluse muudatuste ettevalmistamiseks. Kui seadus on jõustunud ja KOV asub korraldatud jäätmeveo ja käitlusteenuse hankeid korraldama, peavad need vastama kehtiva seaduse nõuetele.

4. Eelnõu terminoloogia

Seaduseelnõus kasutatakse järgmisi uusi mõisteid, mida varem seaduse tasandil määratletud ei ole, kuid mis on vajalikud seaduse sisu paremaks mõistmiseks ja rakendamiseks:

1) alternatiivse korraldatud jäätmeveo teenustasu – tasu, mis on määratletud JäätS § 66 lõigetes 5 ja 6 ja, mida rakendatakse, kui JäätS § 66 lõikes 1 nimetatud korraldatud jäätmevedu on korraldatud JäätSi § 66¹ lõike 1 alusel. Tasu hõlmab jäätmehoolduse korraldamiseks ja arendamiseks vajalike **jäätmehoolduskulude** (JäätSi § 66² lg 4) katteks makstavat tasu, mida omavalitsus kogub jäätmevaldajatelt saastaja maksab põhimõttest lähtudes üksnes jäätmehoolduse arendamiseks, ning korraldatud jäätmeveo käigus kogutud jäätmete veo ja käitluse, välja arvatud pakendijäätmed, teenustasu;

2) puidujäätmed – puidu töötlemisel, tootmis-, ehitus- ja lammutustegevuses, kaubanduses, haljastuses või kodumajapidamistes ning teatud juhtudel metsamajanduses tekkinud kasutuselt kõrvaldatud puitmaterjal;

3) võõris - pakendiseaduse tähenduses on võõris materjal või ese, mis oma olemuselt ei kuulu pakendijäätmete hulka või mida pakendiseaduse alusel ei koguta koos pakendijäätmetega.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu vastab Euroopa Liidu õigusele.

Eelnõu on seotud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2008/98/EÜ, 19. november 2008 (ELT L 312 22.11.2008, lk 3)¹⁰⁵, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid, rakendamisega.

6. Seaduse mõjud

Seaduse rakendamisega kaasnev mõjuanalüüs on sedavõrd mahukas ja see lisatakse eraldi dokumendina – lisana 1.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

¹⁰⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/98/EÜ, 19. november 2008, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid (OJ L 312, 22.11.2008, p. 3–30).

Seaduse rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevuste, eeldatavate kulude ja tulud analüüs on sedavõrd mahukas ja see lisatakse eraldi dokumendina – lisana 1.

8. Rakendusaktid

Määruste eelnõude kavandid („Jäätmeveo saatekirja andmekoosseis ning saatekirja koostamise, edastamise ja registreerimise kord“, „Jäätmearuande andmekoosseis ja aruande esitamise kord“, „Olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu arvutamise, andmete kogumise ja avaldamise kord“ ja „Pakendijäätmete käitluskoha nõuded“) on seletuskirja lisas 2.

Jäätmeseaduse muudatuste jõustumisel tuleb muuta keskkonnaministri 03.06.2022 määrust nr 28 „Olmejäätmete liigiti kogumise ja sortimise nõuded ja kord ning sorditud jäätmete liigitamise alused“ ja ajakohastada määruse eesmärki. Rakendusakti kavandit ei ole seletuskirjale lisatud, sest olemasolevas määruses sisulisi muudatusi teha ei ole vaja, vaja on muuta määruse eesmärki (KOV eelnõuga seatud olmejäätmete liigiti kogumise sihtarvu saavutamise kohustuse tõttu) ning seetõttu ei teki küsimust rakendusakti põhiseadusele vastavusega. Puudub vajadus rakendusakti kavandi formaalseks lisamiseks.

Seoses eelnõu seadusena vastuvõtmisega muutuvad volitusnormi (JäätS § 64 lg 2³ ja 5) kehtetuks muutumise tulemusena kehtetuks järgmised rakendusaktid:

- keskkonnaministri 27.12.2016 määrus nr 77 „Ohtlike jäätmete saatekirjade andmekogu asutamine ja andmekogu põhimäärus“¹⁰⁶;
- keskkonnaministri 15.01.2021 määrus nr 4 „Ohtlike jäätmete saatekirja andmekoosseis ning saatekirja koostamise, edastamise ja registreerimise kord“¹⁰⁷.

Edaspidi esitatakse nii tava- kui ka ohtlike jäätmete saatekirjad keskkonnaotsuste infosüsteemis KOTKAS (vt eelnõuga lisatav § 117¹).

9. Seaduse jõustumine

Seaduse § 1 punktid 48–58 jõustuvad 2026. aasta 1. jaanuarist. Hilisem jõustumisaeg on vajalik seoses muudatust toetavate süsteemide arendamisega. Uuele jäätmearuandluse süsteemile üleminek on kavas 2026. aasta 1. jaanuaril.

Seaduse § 4 on kavandatud jõustuma 2026. aasta 1. juulil, arvestades maksukorralduse seaduse § 4¹. Maksuseaduse, samuti selle muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele peab üldjuhul jääma vähemalt kuus kuud. Sätet ei kohaldata maksukohustuslast soodustava mõjuga maksuseaduse ja selle muudatuse korral. See annab kohustatud isikutele piisava aja muutustega kohanemiseks. Esimest korda tuleb jäätmete energiakasutuse tasu ja suurema määra järgi jäätmete kõrvaldamise saastetasu tasuda 2026. aasta oktoobris, arvestades, et KeTSi kohaselt tasutakse keskkonnatasu igas kvartalis.

Seaduse § 6 punktid 3 ja 25 jõustuvad 2027. aasta 1. juulist. Eelnõu § 6 punktide 3 ja 25 jõustamiseks on ette nähtud mõistlik aeg, mille jooksul taaskasutusorganisatsioonid saaksid uute normidega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada.

Seaduse § 4 on kavandatud jõustuma 2026. aasta 1. juulil, arvestades maksukorralduse seaduse § 4¹. Maksuseaduse, samuti selle muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele peab üldjuhul jääma vähemalt kuus kuud. Sätet ei kohaldata maksukohustuslast soodustava mõjuga maksuseaduse ja selle muudatuse korral. See annab kohustatud isikutele piisava aja muutustega kohanemiseks. Esimest korda tuleb jäätmete energiakasutuse tasu ja suurema määra järgi

¹⁰⁶ <https://www.riigiteataja.ee/akt/113072023039>

¹⁰⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/119012021014>

jäätmete kõrvaldamise saastetasu tasuda 2026. aasta oktoobris, arvestades, et KeTSi kohaselt tasutakse keskkonnatasu igas kvartalis.

Ülejäänud osas jõustub seadus üldises korras. Jõustumise ettevalmistamine ei nõua pikemat aega, kuna rakendussätetega tagatakse piisav ajavaru vajalike tegevuste ümberkorraldamiseks.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu [24-1102](#) Eesti Linnade ja Valdade Liidule.

Eelnõu esitati e-posti teel arvamuse avaldamiseks järgmistele riigiasutustele ja institutsioonidele, ettevõtetele ja organisatsioonidele: Õiguskantsleri Kantselei, Riigikogu, Riigikontroll, Ringmajandusettevõtete Liit, Eesti Jäätmehoolduskeskus MTÜ, Eesti Korterühistute Liit, Eesti Omanike Keskliit, 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, Vaitorg OÜ, 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, Eesti Tööandjate Keskliit, Eesti Proviisorapteekide Liit, Eesti Ravimihulgimüüjate Liit, Eesti Biogaasi Assotsiatsioon, SA Rohetiiger, SA Things, Eesti Rohetehnoloogia Liit, SEI Tallinn, Eesti Maaülikool, Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Ülikool, Tartu Ülikool.

Eelnõu kooskõlastas märkustega Eesti Linnade ja Valdade Liit.

Eelnõu kohta saatsid arvamuse Riigikogu Kantselei, Vaitorg OÜ, Maardu Linnavalitsus, Tallinna Strateegiakeskus, Viimsi Vallavalitsus, Tallinna Jäätmete Taaskasutuskeskus, Ringo Eco OÜ (ühispöördumine), Saku Vallavalitsus, Eesti Keemiatööstuse Liit, Põlva Vallavalitsus, MTÜ Eesti Taaskasutusorganisatsioon, Viru Keemia Grupp AS, Eesti Toiduainetööstuse Liit, Pärnu Linnavalitsus, Ragn-Sells AS, Enefit Green AS, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Eesti Tööandjate Keskliit, Lüganuse Vallavalitsus, MTÜ Eesti Ringmajandusettevõtete Liit, Tootjavastutusorganisatsioon OÜ, Saaremaa Vallavalitsus, MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskus, Paikre OÜ, Eesti Kaupmeeste Liit, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, Riigikontroll, Tartu Linnavalitsus, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Ravimihulgimüüjate Liit, Saue Vallavalitsus.

Tabel kooskõlastamisel esitatud märkuste ja ettepanekute kohta on lisatud seletuskirjale (lisa 4).

Ministeeriumite ja huvirühmade märkuste ja ettepanekute alusel täiendatud eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi kaudu teistkordselt kooskõlastamiseks.

Eelnõu esitati e-posti teel teadmiseks järgmistele riigiasutustele ja institutsioonidele, ettevõtetele ja organisatsioonidele: Eesti Linnade ja Valdade Liit, Õiguskantsleri Kantselei, Riigikogu, Riigikontroll, Maardu Linnavalitsus, Tallinna Strateegiakeskus, Viimsi Vallavalitsus, Saku Vallavalitsus, Põlva Vallavalitsus, Pärnu Linnavalitsus, Lüganuse Vallavalitsus, Saaremaa Vallavalitsus, Tartu Linnavalitsus, Saue Vallavalitsus, MTÜ Eesti Ringmajandusettevõtete Liit, Eesti Jäätmehoolduskeskus MTÜ, Eesti Korterühistute Liit, Eesti Omanike Keskliit, 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, Vaitorg OÜ, Ringo Eco OÜ, Viru Keemia Grupp AS, 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, Eesti Tööandjate Keskliit, Eesti Proviisorapteekide Liit, Eesti Ravimihulgimüüjate Liit, Eesti Biogaasi Assotsiatsioon, SA Rohetiiger, SA Things, Eesti Rohetehnoloogia Liit, Eesti Väike-ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, SEI Tallinn, Eesti Maaülikool, Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Ülikool, Tartu Ülikool.

Teisel kooskõlastusringil esitasid oma märkused eelnõule Eesti Jõujaamade ja Kaugkütte Ühing, AS Ragn-Sells, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Paikre OÜ ning Eesti Linnade ja Valdade Liit.

Lisa 1. Mõjuanalüüs

Lisa 2. Rakendusaktide kavandid

Lisa 3. Jäätmete energiakasutuse tasu riigiabi analüüs

Lisa 4. Märkuste ja ettepanekutega arvestamise tabel

Algatab Vabariigi Valitsus 19. mail 2025. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Heili Tõnisson

Valitsuse nõunik