



Õiguskantsler

Erki Savisaar
Keskkonnaministeerium
keskkonnaministeerium@envir.ee

Meie 25.11.2021 nr 6-3/212216/2108134

Õli sisaldavate jäätmete taaskasutamine

Austatud minister

Õiguskantsleri poole pöördus Portlif Grupp OÜ seoses keskkonnaministri 29.05.2019 määruse nr 19 „[Õli sisaldavate jäätmete jäätmeteks oleku lakkamise kriteeriumid](#)“ (edaspidi määrus) rakendamisel ilmnenud probleemidega. Avaldusest selgub, et kõik määruses sätestatud nõuded ei ole eesmärgipärased ja muudavad jäätmete taaskasutusse võtmise põhjendamatult kulukaks või võimatuks. Avaldaja on nende probleemidega pöördunud ka Keskkonnaministeeriumi poole. Kuigi ministeeriumi esindajad on möönnud määruse muutmise vajadust, ei ole määrust veel muudetud.

Keskkonnaministri määrus piirab omandipõhiõigust ja ettevõtlusvabadust (põhiseaduse §-d 31 ja 32). Määruse nõuded võivad takistada kasumlikumaid taaskasutustoiminguid ja toota jäätmetest tooteid, mille järele on turul nõudlus. Ka peab jäätmetest toodetud kütusekomponendi puhul välja selgitama määruse lisas 2 loetletud ohtlike ainete sisalduse, olgugi et kõigi nende ainete sisaldust ei kontrollita kütuste puhul. Määruse nõuded muudavad õli sisaldavatest jäätmetest toodete valmistamise põhjendamatult kulukaks või mõnel juhul võimatuks.

Määrusega võib neid põhiõigusi piirata, kui seadus annab selleks piisava volituse. Seejuures peavad kõik määrusega kehtestatud nõuded olema ka sisult põhiseadusega kooskõlas. Need nõuded peavad olema õiguspärase eesmärgi saavutamiseks vajalikud, sobivad ja mõõdukad (proportsionaalsed).

Kõnealusel juhul on määruisel piisav seaduslik alus: määrus on kehtestatud nii [jäätmeseaduse](#) § 2¹ lõikes 2 kui ka [toote nõuetele vastavuse seaduse](#) § 5 lõikes 4 sätestatud volitusnormide alusel. Määruse kehtestamiseks kasutatud volitusnormid lubavad ministril seada kriteeriumid, mille täitmisel lakkavad õli sisaldavad jäätmed olemast jäätmed. Seega on määrus olulises osas formaalselt õiguspärane.

Siiski märgin, et kõnealused volitusnormid ei võimalda ministril kehtestada määruse §-s 4 sätestatud jäätmete käitluskoha nõudeid. Samas ei tähenda see, et õiguskorras puudub taoliste nõuete (ministri määrusega) kehtestamiseks volitus, vaid üksnes seda, et sellisele volitusnormile ei ole kõnealusel juhul tuginetud. Õli sisaldavaid jäätmeid saab ühtlasi käsitada kui ohtlikke kemikaale, mille käitlemisele ja käitlemise kohale võib minister kehtestada nõuded [kemikaaliseaduse](#) § 8 lõike 6 alusel.

Õiguskantsleril on esitatud avalduse alusel keeruline hinnata, kas kõik määruses sätestatud nõuded on sisult põhiseadusega kooskõlas. Avaldusest võib järeldada, et ei ole.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Kahtlusi määruse materiaalse põhiseaduspärasuse suhtes süvendab asjaolu, et määrusega on sätestatud jäätmetest valmistatavale kütusekomponendile selliseid nõudeid, mille järgimist kütuste puhul ei nõuta. Keskkonnaministri 20.12.2016 määrusega nr 73 „[Vedelkütuste kohta esitatavad keskkonnanõuded, biokütuste säästlikkuse kriteeriumid, vedelkütuste keskkonnanõuetele vastavuse seire ja aruandmise kord ning biokütuste ja vedelate biokütuste kasutamisest tuleneva kasvuhoonegaaside heitkoguste vähenemise määramise meetodika](#)“ ei ole sarnaseid nõudeid kehtestatud. Seega kontrollitakse jäätmetest kütusekomponendi tootmisel ka nende ohtlike ainete sisaldust, mida kütuste puhul ei kontrollita. Järelikult ei ole välistatud, et kütused võivad sisaldada ohtlikke aineid, mida jäätmetest valmistatud kütusekomponent sisaldada ei või.

Määruse eelnõu seletuskirjas¹ on nende nõuete põhjenduseks märgitud üksnes seda, et direktiivi [\(EL\) 2015/1535](#) kohase teavitusmenetluse (teavitus nr [2018/662/EE](#)) käigus tegi Euroopa Komisjon ettepaneku lisada määruse lissasse veel 11 näitajat: arseen, kaadium, antimon, kroom, koobalt, vask, mangaan, nikkel, tallium, kloor ja broom, ning et seda ettepanekut on arvestatud. Isegi kui Euroopa Komisjoni ettepaneku arvestamine oli õigustatud ning õli sisaldavatest jäätmetest kütusekomponendi tootmisel tulebki kõigi nimetatud ainete sisaldus kindlaks teha, siis seletuskirja põhjal selles veenduda ei saa. Seejuures tuleb arvestada, et enamikus Euroopa Liidu liikmesriikides ei ole teadaolevalt niisuguseid nõudeid kehtestatud. Kui Euroopa Komisjoni ettepanekus toodud ohtlike ainete sisalduse piirmäärad on põhjendatud, siis ei saa nende järgimine olla oluline üksnes Eestis ja mõistlik oleks need kehtestada Euroopa Liidu tasemel. Euroopa Komisjonil on sellise rakendusakti kehtestamiseks volitused olemas.

Kui minister ei oleks määrusega selliseid nõudeid kehtestanud (ja kuna puudub ka Euroopa Komisjoni rakendusakt), siis saaks Keskkonnaamet üksikjuhtumi põhjal otsustada, kas taaskasutustoimingu tulemusel on jäätmed lakanud olemast jäätmed (jäätmeseaduse § 2¹ lõige 3¹). Jäätmete jäätmeteks oleku lakkamist saaks sel juhul hinnata jäätmeseaduses sätestatud kriteeriumide alusel. Määruse olemasolu on tõenäoliselt vähendanud Keskkonnaameti töökoormust, kuna õli sisaldavate jäätmete puhul selliseid otsuseid teha ei saa. Samas võib see põhjendamatult piirata ettevõtlusvabadust ja omandipõhiõigust.

Palun Teie seisukohta, kas määruse kõik nõuded on õigustatud. Kui on õigustatud, siis palun põhjendage seda. Kui peate vajalikuks teha määruses muudatusi, siis palun selgitage, milliseid muudatusi ja millal on kavas teha.

Võimaluse korral vastake palun hiljemalt selle aasta lõpuks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Lisa: Portlif Grupp OÜ pöördumine

Ago Pelisaar 693 8407
Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee

¹ Määruse eelnõu seletuskirjaga saab tutvuda Keskkonnaministeeriumi [dokumendiregistris](#).