



Õiguskantsler

Keskkonnaamet  
info@keskkonnaamet.ee

Teie nr

Meie 24.01.2022 nr 7-4/211878/2200474

## **Keskkonnaameti halduspraktika kooskõla hea halduse tavaga, olmejäätmete sortimine**

Lugupeetud Rainer Vakra

MTÜ Eesti Ringmajandusettevõtete Liit palus õiguskantsleril kontrollida, kas Keskkonnaamet on rakendanud jäätmekäitlusnõudeid kooskõlas hea halduse tava ning põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõttega.

Keskkonnaamet on asunud prügilatele antavates keskkonnakomplekslubades seadma segaolmejäätmete ladestamisele lisapiiranguid. Ameti uus halduspraktika tähendab sisuliselt seda, et ettevõtjad peavad tagama prügilates segaolmejäätmete suurema järelsortimisvõimekuse ning seda tuleb teha üleminekuajata. Kas selline lähenemine tagab prügi ladestamise vähendamise ja võimalikult laialdase kasutuskõlblike materjalide uuesti ringlusse võtmise eesmärgi saavutamise parimal põhiseaduspärasel moel, on väga kaheldav. Selle eesmärgi saavutamata jäämine tähendab lisaks Eesti looduskeskkonna kahjustamisele tõenäoliselt ka Euroopa Liidu trahvimenetlusi. Isikutele tuleb ja tohib panna üksnes selliseid kohustusi, mis eesmärgi saavutamisele tõesti kaasa aitavad. Kui eesmärgi saavutamine sõltub vältimatult paljude inimeste, asutuste ja ettevõtjate koostööst, pole põhiseaduspärane panna koormavaid ja seejuures eesmärgi täitmise seisukohalt vähetulemuslikke kohustusi vaid mõnele neist.

2019. ja 2020. aastal tehtud [üle-eestilisest sortimisuuringust](#) ja 2021. aasta [Riigikontrolli aruandest](#) selgub, et tegelikult on jäätmed siiski sageli halvasti sorditud või vedamise käigus segunenud ning ladestatavate jäätmete koostise üle järelevalvet ei tehta. Kui inimesed on näinud jäätmete sorteerimiseks vaeva ja tasunud korrakohaselt jäätmeveo eest, ent sorteeritud jäätmed ikkagi segunevad ja selleks sobiv materjal ei jõua ringlusse, vaid prügimäele, petetakse inimeste usaldust ja rikutakse nende õigust heale haldusele.

Keskkonnaamet ja prügilad on varem lähtunud eeldusest, et kui kohalikus omavalitsuses on jäätmete liigiti kogumine vormiliselt korraldatud (määruse [„Olmejäätmete sortimise kord ning sorditud jäätmete liigitamise alused“](#) (sortimismäärus) § 5 lõige 1), siis loetakse jäätmed sordituks ja töödelduks ning neid võib prügilas ladestada sõltumata sellest, milline on tegelikkus (käesoleva seisukoha punktid 1-3).

Keskkonnaamet on loobumas sortimismääruses lubatud erandi rakendamisest ning kohaldab [jäätmeseaduse](#) (JäätS) § 35 lõikes 1 ja § 36 lõikes 2 kehtestatud reeglit, mis keelab töötlemata segaolmejäätmeid prügilasse ladestada. Samuti rakendatakse piirmäära, mis on kehtestatud prügilasse ladestatavates olmejäätmetes olevate biolagunevate jäätmete sisaldusele (JäätS § 134).

Õiguskantsleri Kantsleil

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

Seega peaksid prügilad segamini kogutud ja prügilasse toodud olmejäätmetest hakkama kasutamiseväärset materjali välja korjama (käesoleva seisukoha punktid 3-4).

Hea haldus tähendab, et piirangud, mis ettevõtjatele pannakse, on läbi kaalutud, põhjendatud ja proportsionaalsed ([Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 11, [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 3 lõige 2 ja § 4). Praegu pole hea halduse tava järgitud. Üksnes prügilatele täiendavate kohustuste panemine ei lahenda jäätmevaldkonna olulisi probleeme ega aita kaasa jäätmete raamdirektiivi eesmärkide saavutamisele.

Jäätmekäitluse ahel on keeruline ja koosneb mitmest lülist, mis on omavahel vastastikusel sõltuvuses: tootjad, majapidamised, vedajad, sorteerimisliinide käitajad, prügilad, taaskasutusorganisatsioonid jt. Iga jäätmekäitluses osaleja tegevusest sõltub teiste käitlejate tegevus. Näiteks, mida rohkem koguvad jäätmeid liigiti kodumajapidamised, seda vähem on vaja jäätmeid järelsortida ning seda suurem on võimalus, et ringlusse võetakse kvaliteetne materjal.

Prügilatele lisakohustuste panemine ei pruugi olla jäätmete raamdirektiivi sihtarvude ja prügiladirektiivi eesmärkide saavutamiseks sobiv. Põhjus on selles, et prügilatele tahetakse kohustused panna ilma piisava üleminekuajata ja olukorras, kus kodumajapidamistes jäätmete liigiti kogumise ja sortimise võimaluste parandamiseks meetmeid piisavalt ei rakendata. Puuduvad mõjuhinnangud, mis näitaksid veenvalt, kuidas on võimalik täita jäätmete raamdirektiiviga seatud kohustusi nii, et kodudes segamini kogutud jäätmete prügilas sortimisega saavutatakse piisavalt kvaliteetse materjali ringlussevõtmine (käesoleva seisukoha punktid 12-21). Pole võimalik veenduda selles, et Keskkonnaameti rakendatav abinõu on vajalik. Seega ei ole järelsortimiskohustuse kehtestamine prügilatele praegusest teabest lähtudes proportsionaalne abinõu (käesoleva seisukoha punktid 22-27).

Prügilates järelsortimine on võimalik, kuid see ei pruugi aidata eesmärki saavutada. Jäätmete tekkekohas (nt kodumajapidamistes) sortimine ja liigiti kogumine tagab taaskasutatava materjali kõrge(ma) kvaliteedi ja suurema ringlussevõtu osakaalu. Keskkonnaamet märkis ka ise oma 06.01.2022 kirjas Eesti Ringmajandusettevõtete Liidule, et olmejäätmed ei pruugi vajada tulevikus eeltöötlemist, kui liigiti kogumine on tulemuslik (käesoleva seisukoha punktid 8-11 ja 26-27).

Kui kohustused pannakse üksnes prügilatele ning sellega ei kaasne süsteemseid majanduslikke ega õiguslikke meetmeid, mis aitaksid kaasa jäätmete liigiti kogumisele majapidamistes, ei ole järgitud jäätmehierarhia põhimõtet (JäätS § 22<sup>1</sup>). Teisiti öeldes, jäätmete liigiti kogumise asemel pannakse praegu rõhk segaolmejäätmete töötlemisele, sealhulgas järelsortimisele. Jäätmehierarhia järgi on prügilates sortimine üks viimastest abinõudest. Selliselt ei pruugi ka inimestel olla motivatsiooni kodus jäätmeid liigiti koguda ning kohalikel omavalitsustel ei ole motivatsiooni tekkekohas liigiti kogumist arendada ja seda kontrollida (käesoleva seisukoha punktid 12-21).

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, kes analüüsis Euroopa Komisjoni palvel Eesti jäätmekorraldust (käesoleva seisukoha punkt 17).

Keskkonnaameti, Keskkonnaministeeriumi ja prügilate esindajad on 2021. aastal mitmel korral arutanud täiendava sortimiskohustuse kehtestamist. Osapooled ei ole aga jõudnud kõigile sobivale kokkuleppele.

## I. Asjaolude lühikirjeldus

1. Varem on Keskkonnaamet ja prügilad lähtunud sellest, et kui kohaliku omavalitsuse tasandil on jäätmete liigiti kogumine korraldatud vähemalt vormiliselt ([sortimismääruse](#) § 5 lõige 1), siis loetakse jäätmed sordituks ja töödelduks ning neid võib prügilas ladestada. Selle tõttu ei ole Keskkonnaamet seni kohaldanud sortimata segaolmejäätmete ja töötlemata jäätmete prügilasse ladestamise keeldu (JäätS § 35 lõige 1 ja § 36 lõige 2).

2. Nüüd ei luba Keskkonnaamet sortimismääruses sätestatud erandit enam rakendada. Amet lähtub seejuures muu hulgas [Riigikontrolli tähelepanekutest](#)<sup>1</sup>, et kohalikes omavalitsustes ei ole tegelikult tagatud jäätmete liigiti kogumine<sup>2</sup> ning et Keskkonnainspeksioon ei ole kontrollinud, kas prügilad on täitnud seaduses juba üle kümne aasta kehtinud nõuet mitte ladestada sortimata segaolmejäätmeid. Samuti kohaldab amet piirmäära, mis on kehtestatud prügilasse ladestatavates olmejäätmetes olevate biolagunevate jäätmete sisaldusele (JäätS § 134).

See tähendab, et prügilad peavad tagama segaolmejäätmete ümbertöötlemise või sortimise. See nõuab suuri lisainvesteeringuid lühikese aja jooksul.

3. Eestis on kokku viis tegutsevat olmejäätmete prügilat: Tallinna, Paikuse, Uikala, Väätša ja Torma. Haldusaktiga ei ole kõikidele ettevõtjatele lisapiiranguid veel kehtestatud, nende suhtes toimub haldusmenetlus.

Keskkonnaamet märkis 06.01.2022 kirjas Eesti Ringmajandusettevõtete Liidule, et kõikide prügilate komplekslubadesse viikase täiendavad meetmed sisse kiirendatud korras.

Praeguseks on Keskkonnaamet täiendavaid meetmeid rakendanud [haldusaktiga ühe prügila suhtes](#). Teistele prügilatele on Keskkonnaamet saatnud näiteks [kompleksloamenetluses puuduste kõrvaldamise kohta kirja](#) või [algatanud keskkonnakompleksloa läbivaatamise ja muutmise menetluse](#).

## II. Segaolmejäätmete ladestamise keeld ja biojäätmete osakaalu tagamise kohustus

### *Olmejäätmete ladestamise järkjärguline vähendamine ja ringlussevõtu suurendamine*

4. JäätS § 35 lõikest 1 koostoimes selle aluseks olevate Euroopa Liidu õigusaktide (vt lisa punktid 19 jj) sätetega tuleneb selge reegel, et prügilasse on keelatud ladestada töötlemata, seahulgas sortimata jäätmeid. JäätS § 36 lõigetes 1 ja 2 on sätestatud, et olmejäätmete taaskasutamist tuleb võimaldada võimalikult suures ulatuses ning segaolmejäätmed tuleb enne prügilasse ladestamist sortida. Sortimata segaolmejäätmete prügilasse ladestamine on keelatud. JäätS §-s 31 on öeldud, et jäätmete liigiti kogumise ja seega ka tekkekohal sortimise eesmärk on nende taaskasutamine võimalikult suures ulatuses. See on kooskõlas prügiladirektiivi ja jäätmete raamdirektiivi eesmärkidega.

<sup>1</sup> Eestis on jätkuvalt suur hulk kohalikke omavalitsusi, kus jäätmeid nende tekkekohas ei sordita. Riigikontrolli aruandes (lk 26 p 10) on märgitud, et Keskkonnaameti andmetel oli 2020. aastal 79 omavalitsusest 44-s köögi- ja sööklajäätmed arvatud korraldatud olmejäätmeveo hulka. 17 omavalitsuses toimus ainult segaolmejäätmete kogumine ja vedu. Selleks et täita jäätmeseaduse nõudeid, tuleks nende omavalitsuste olmejäätmeid enne ladestamist n-ö töödelda.

<sup>2</sup> Keskkonnaamet on teinud omavalitsusüksuste kohta [jäätmehoolduse statistikat](#) (2021. a oktoobri seisuga), millest selgub, et 11 kohaliku omavalitsuse üksuses on korraldatud vaid segaolmejäätmete vedu. Statistikast on näha, et kohalike omavalitsusüksuste jäätmehoolduseeskirjades kajastatud nõuded ei pruugi vastata tegelikule olukorrale.

Peale selle kehtib JäätS § 134 lõike 1 punktis 3 Euroopa Liidu õigusest üle võetud selge nõue, et prügilasse ladestatavate olmejäätmete hulgas ei tohi olla biolagunevaid jäätmeid üle 20 massiprotsendi (alates 2020. aasta 16. juulist). [Stockholmi Keskkonnainstituudi Tallinna Keskuse \(SEI\) uuringu](#) kohaselt oli Eestis 2019. ja 2020. aastal biolagunevate jäätmete osakaal segaolmejäätmete hulgas keskmiselt 32%.

5. Niisiis on Keskkonnaamet kohustatud arvestama JäätS § 35 lõikes 1, § 36 lõigetes 1 ja 2 ja § 134 lõike 1 punktis 3 sätestatud reegleid ning tagama nende täitmise. Samas ei ole JäätS-is ega Euroopa Liidu õiguses määratud, millisel viisil tuleb tagada segaolmejäätmete ladestamise keeld ja biojäätmete osakaalu nõue. Seega on riigil kohustus kaaluda mitme tegevuse vahel ja oma valikut ka põhjendada, nii näeb ette hea halduse tava (HMS §-d 4, 54 ja 56). Kaalumisel tuleb arvesse võtta proportsionaalsuse põhimõtet (PS § 11, HMS § 3 lõige 2), mille kohaselt iga põhiõiguse piiramine peab olema sobiv, vajalik ja mõõdukas.

6. Täiendava sortimiskohustuse panemine prügilatele piirab prügilaomanike ettevõtlusvabadust (PS § 31) ja omandiõigust (PS § 32). Ettevõtlusvabaduse piirangud ei tohi aga kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see on piirangu legitiimse eesmärgiga põhjendatud. Kasutatud vahendid peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga (PS § 11).

7. PS § 11 kohaselt on regulatsioon sobiv, kui see soodustab eesmärkide saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõue kaitseb isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest (RKPSJKo [06.03.2002, nr 3-4-2-2-02](#), p 15).

8. Esmalt tuleb hinnata, mis eesmärgist peab Keskkonnaamet oma halduspraktika kujundamisel lähtuma.

Kui pidada töötlemis- ja sortimiskohustuse kehtestamise kitsamaks eesmärgiks ladestamise vähendamist ja biomassi osakaalu nõude täitmist, on kõnealusel viisil kohustuse panemine prügilatele sobiv meede, kui järelsortimise käigus on võimalik prügimassist kätte saada biolagunevaid jäätmeid või kvaliteetset ringlussevõetavat materjali võrreldavas koguses tekkekohal liigiti kogutud jäätmetega.

Samas ei tohi Keskkonnaameti halduspraktikat vaadelda lahus prügiladirektiivi laiemast eesmärgist ja jäätmehierarhiast, mis tugineb komplekselt keskkonna ja inimese tervise kaitsele. Keskkonnaameti uus halduspraktika ei pruugi siiski olla kooskõlas ei direktiivi laiema eesmärgi ega jäätmehierariiaga, kui selle kaudu ei jõuta seatud eesmärgini.

9. Prügiladirektiivi eesmärk on vähendada järk-järgult jäätmete prügilas ladestamist, eelkõige nende jäätmete ladestamist, mis sobivad ringlussevõtuks või muuks taaskasutamiseks. Direktiiviga nähakse jäätmeid ja prügilaid käsitlevate rangete tehniliste ja käitamise nõuete abil ette meetmed, menetlused ja juhised, mis võimaldavad vältida või võimaluste piires vähendada kogu prügila elutsükli jooksul jäätmete ladestamisest tuleneda võivat kahjulikku mõju keskkonnale (eelkõige pinnavee, põhjavee ja pinnase reostust ning õhu saastamist) ning maailma keskkonnale üldiselt, sealhulgas kasvuhooneefekti, ning kõiki sellest mõjust tulenevaid ohtusid inimese tervisele (prügiladirektiivi artikkel 1).

Jäätmete raamdirektiivis on ette nähtud kohustus taaskasutada 2020. aastal korduskasutuseks ettevalmistatuna ja ringlusse võetuna vähemalt 50% olmejäätmete kogumassist. Aastal 2025 on ringlussevõtuks ette nähtud 55% olmejäätmete massist, aastal 2030 60% ja aastal 2035 vähemalt 65%. Hiljuti kooskõlastusringile saadetud [keskkonnatasude seaduse ja pakendiseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas](#) on rõhutatud, et Eestis peab järgmise nelja aastaga ringlussevõtt suurenema vähemalt 24% võrra, mistõttu Eesti peab rakendama lisameetmeid, et jäätmete ringlussevõttu

suurendada.<sup>3</sup> Mõne aastaga peab toimuma väga suur edasimineku, sest 2019. aastal suunati Eestis olmejäätmeid ringlusse IV arvutusmeetodi kohaselt saadud andmetel vaid 31% ulatuses.

JäätS §-s 22<sup>1</sup> on kirjas jäätmehierarhiast lähtumise kohustus, mis tugineb omakorda jäätmete raamidirektiivi artiklile 4. Prügiladirektiivi põhjenduspunktides 6–10 on rõhutatud jäätmehierarhiat ringlussevõtu kontekstis.

Euroopa Kohus on selgitanud, et jäätmehierarhia on eesmärk, mis jätab Euroopa Liidu liikmesriikidele laia kaalutlusruumi, sest see ei kohusta liikmesriike valima üht konkreetset jäätmete vältimise ning käitlemise lahendust. Samas on Euroopa Kohus märkinud, et kuigi liikmesriikidel on õigus valida jäätmehierarhia põhimõtte ülevõtmiseks kõige sobivamad vahendid, peavad nad siiski järgima ka muid jäätmedirektiivi sätteid, mis näevad ette konkreetsemad kohustused (EKO 08.05.2019, Associazione „Verdi Ambiente e Società – Aps Onlus“ jt, [C-305/18](#), punktid 29 ja 38).

Euroopa Kohtu selgituse kohaselt nähtub direktiivi 2008/98 artiklist 4 tulenevate kohustuste kohta selle artikli lõikest 2 selgelt, et direktiivis ette nähtud jäätmehierarhia kohaldamisel peavad liikmesriigid võtma meetmeid, et julgustada selliste valikuvõimaluste kasutamist, millel on parim üldine keskkonnakasutamine. Seejärel on selles artiklis ette nähtud, et liikmesriigid võtavad arvesse tehnilist teostatavust ja majanduslikku otstarbekust, nii et direktiivi sätteid ei saa tõlgendada nii, et nad seaksid jäätmevaldajale jäätmete käitlemisel nii tehnilisest kui ka majanduslikust seisukohast ebamõistlikke kohustusi (EKO 28.03.2018 Verlezza jt liidetud kohtuasjades nr [C-487/17–C-489/17](#), punkt 46 ja seal viidatud lahendid).

Sisuliselt lähtutakse ka [2022. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas \(lk 179 jj\)](#) jäätmedirektiivis toodud eesmärkidest ja jäätmehierarhiast. [Riigi jäätmekava](#) koostamisel on lähtutud iseseisvuse ja läheduse põhimõttest, mis samuti toetavad jäätmehierarhiat.

**10.** Jäätmete sortimist on põhimõtteliselt võimalik korraldada kahel viisil. Esiteks võib luua jäätmete liigiti kogumise võimalused ja panna inimestele kohustus sortida jäätmeid nende tekkekohas (näiteks kodus, kontoris). Teiseks on võimalik sortida juba segunenud jäätmeid (üldjuhul jäätmekäitlusettevõttes). Eelistatud peaks siiski olema jäätmete tekkekohas sortimise ja liigiti kogumise soodustamine, kuna see tagab taaskasutatava materjali kõrge(ma) kvaliteedi ja seetõttu on selle taaskasutamiseks rohkem mooduseid ning ka ühiskonnale kaasnevad kulud on väiksemad. Sel viisil võiks olla võimalik täita ka jäätmete raamidirektiivi ja prügiladirektiivi ambitsioonikaid eesmärke. See on kooskõlas ka läheduse põhimõttega jäätmekäitluses (JäätS § 32, vrd ka [sortimismääruse kehtestamise seletuskiri](#) (2005); selgitused Keskkonnaministeeriumi [kodulehel](#) (2021)).

**11.** Vahekokkuvõttena saab öelda, et eesmärgiks seatud prügi ladestamise järkjärguline vähendamine ühes ringlussevõtu suurendamisega on Euroopa Liidu õigusest tulenev kohustus, mille järgimise vajadus on kinnitust leidnud nii riigisisese seaduse kui ka poliitika tasandil. Hea halduse põhimõttele vastab halduspraktika, mis viib seaduse ja seeläbi ka poliitika eesmärgi täitmiseni.

### ***Halduspraktika vastavus hea halduse tavale***

**12.** Keskkonnaamet ei pea ega tohigi lähtuda sortimismääruses toodud erandist, kui selle eeldused ei ole täidetud. Praegu ongi Keskkonnaamet jõudnud järeldusele, et sortimismääruses

<sup>3</sup> Euroopa Komisjon on seni võimaldanud olmejäätmete teket ja ringlussevõttu arvestada nelja meetodi alusel. Neljast meetodist kõige leebem on esimene, mida kasutab praegu ka Eesti. Selle puhul võetakse arvesse ainult paberi- ja kartongi-, metalli-, klaasi- ning plastijäätmeid. Arvesse ei võeta näiteks biolagunevaid jäätmeid, tekstiili- ega segajäätmeid. Aastast 2025 saab Euroopa Komisjonile andmeid raporteerida ainult ühe meetodi asemel, mis suuresti põhineb praegu kõige karmimal, neljandal meetodil (seletuskiri, lk 2, allmärkus 2).

toodud erandi rakendamise faktilised eeldused ei ole täidetud. Oluline on siiski märkida, et Keskkonnaamet on seni keskkonnakompleksloa menetlustes lubanud ettevõtjatel lähtuda sortimismääruses toodud erandist.

13. Seega toimib Keskkonnaamet justkui õigesti, kui keelab erandi rakendamise juhtudel, mil selle kasutamiseks ei ole sisulist alust.

Jäätmekäitluse keerulise ja pika ahela moodustavad mitu lüli, mis kõik otseselt ja kaudselt üksteist mõjutavad: tootjad, kodumajapidamised, vedajad, sorteerimisliinid, prügilad, taaskasutusorganisatsioonid jt. Seetõttu on jäätmekäitluse probleemidega tegelemisel oluline keskenduda süsteemselt tervikpildile, mitte panustada ahela ühele lülile. Jäätmeahela tervikliku hindamise vajalikkusele on [tähelepanu juhtinud ka Keskkonnaamet](#).

Jäätmete käitlemine sõltub suuresti iga inimese valikutest ja võimalustest, näiteks kas inimene sordib kodus jäätmeid või ei sordi (näiteks paneb banaanikoored paberimahutisse), rikkudes nii ka teiste korrektselt kogutud ringlussevõetava materjali kvaliteeti. Jäätmete käitlemise ühe lüli edu ja võimalused sõltuvad nii eelneva kui ka järgneva osapoole panusest. Kui kodudes sorditud jäätmed kallatakse kokku sortimata jäätmetega, siis vähenevad ka materjali kasutusvõimalused ning prügiautos kokkupressitud prügi tuleb hakata uuesti sortima. Või kui korralikult sorditud ja veetud jäätmed ladestatakse lõpuks läbiseigi prügilasse, siis pole jäätmevaldajate ja vedajate pingutustel mingit mõtet. Mitme osapoole tegevust tuleb seetõttu vaadata koos, üksnes ühes lülis tehtavatest muudatustest ei ole suure tõenäosusega abi eesmärgi saavutamisel. Eesmärk on ju jäätmetest välja korjata kasutuskõlblik materjal ja teha sellest uusi tooteid. Just see tõdemus panebki kahtlema, kas Keskkonnaameti praegu valitud teguviis lähtub hea halduse tavast ning viib proportsionaalse tulemuseni. Jäätmekäitluses tuleb prügilate kõrval tähelepanu pöörata ka vedajatele ning jäätmete tekitajatele, kellest sõltub, kas ja mis kvaliteediga materjal on prügikastis ning mis kvaliteediga materjal jõuab prügilasse, taaskasutajani või ringlussevõtjani.

14. Jäätmehoolduse korraldamine on valdade ja linnade ülesanne, mis on kehtestatud JäätS-is, [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses](#) (KOKS), [pakendiseaduses](#) (PakS) ning sortimismääruses. Korraldatud jäätmeveo käigus kogutud ja jäätmekäitluskohta veetud olmejäätmete töötlemine on seadusega sätestatud omavalitsuslik ülesanne. Niisiis vastutavad selle ülesande täitmise eest lõppkokkuvõttes omavalitsused (vrd RKHKo [19.06.2014, 3-3-1-19-14](#), p 11). Tegemist on kohaliku omavalitsuse ühe tuumikfunktsiooniga (JäätS §-d 31, 71 lõike 1 punktid 1 ja 2; KOKS § 6 lõige 1; RKHKo [15.01.2015, 3-3-1-68-14](#), punkt 19).

Kohalike omavalitsuste rolli olmejäätmete käitlemise korraldamisel on raske üle hinnata. Jäätmeveo kohustab kohalikku omavalitsust korraldama olmejäätmevedu. Seda ülesannet saab täita mitmel moel: võib soodustada jäätmete tekkekohal sortimist, aga võib seda ka pärssida. Seadusega on sätestatud ka konkreetne tähtaeg, millal tuleb biojäätmed tekkekohal liigiti koguda. JäätS § 136<sup>12</sup> kohaselt peavad vallad ja linnad viima biojäätmete tekkekohas liigiti kogumise või tekkekohas ringlussevõtu kooskõlla [JäätS § 31 lõikes 4](#) sätestatuga uuest korraldatud jäätmeveo hankest alates, kuid mitte hiljem kui 2023. aasta 31. detsembriks. Prügilatele ei ole samasugust üleminekuaga võimaldatud. Prügilad peaksid järeksortimise võimekuse tagama keskkonnakompleksloas kehtestatud ajaks.

15. Kindel on see, et kohalikele omavalitsustele on antud uue halduspraktikaga kohanemiseks konkreetne tähtaeg, kuid ettevõtjatele samaväärset kohanemisaega antud ei ole. Üleminekuag peab JäätS § 136<sup>12</sup> kehtestanud muudatuse [seletuskirja](#) kohaselt tagama, et linnadel ja valdadel on oma tegevuse ümberkorraldamiseks piisavalt aega. Ei ole kaalutud, kas ja kuidas saaks anda ettevõtetele samalaadsed tähtajad. Seejuures on jätud arvestamata, et hankelepingute (mille muutmist oodatakse

kohalikelt omavalitsustelt) teiseks osapooleks võivad olla justnimelt needsamad ettevõtjad, kelle sortimisliinide uuendamiseks tehtud investeeringud võivad juba paari aasta pärast olla tarbetud, kui kohalikud omavalitsused järgivad 2023. aasta tähtaega ning asuvad korraldama jäätmete tekkekohal sortimist ja sellest lähtuvalt teevad ka vastavad hanked.

**16.** Üksnes prügila käitajatele lisatingimuste kehtestamine ei ole ka kooskõlas jäätmehierarhia (JäätS § 22<sup>1</sup>) põhimõttega, kuna raskuspunkt on nii asetatud vahetult enne ladestamist toimuvale sortimisele, mitte tekkekohas liigiti kogumisele. Teisiti öeldes, Keskkonnaameti halduspraktika muudatus ei aita kaasa sellele, et jäätmeid kogutaks liigiti inimeste ja kohalike omavalitsuse eestvedamisel. Niisiis ei ole see kooskõlas eesmärgiga võtta ringlusse võimalikult palju liigiti kogutud jäätmeid ning ladestada jäätmeid võimalikult vähe. Ringlusse saab võtta piisava kvaliteediga materjali. Kui materjal on rikunud (nt paber määrdunud ja vettinud toidujäätmete tõttu), siis selle mõistliku kasutamise võimalused ahenevad ning kuigi kehva kvaliteediga materjal korjatakse välja, võivad selle kasutusvõimalused olla väga piiratud või puududa sootuks, mistõttu väljasorditud materjal ladestatakse ikkagi prügilasse. Prügilasse ladestamine on sellisel juhul ka vormiliselt lubatud, sest tegemist on töödeldud jäätmetega. Keskkonnakaitse seisukohast mingit positiivset mõju sellisel jäätmete töötlemisel ja prügilasse ladestamisel ilmselt ei ole.

Puuduvad mõjuhinnangud selle kohta, kui palju taaskasutatavat ja ringlusse võetavat materjali oleks võimalik järeksortimise käigus prügilas välja korjata. Seetõttu pole võimalik hinnata abinõu efektiivsust ja ühtlasi seda, kas abinõu kaudu on võimalik jõuda eesmärgini.

**17.** Euroopa Komisjoni tellitud ja Maailmapanga koostatud [Eesti jäätmemajanduse analüüsi tutvustamisel](#) 27. oktoobril 2021 rõhutati jäätmete liigiti kogumise teadlikkuse suurendamise ja motivatsiooni vajadust. Samas pole uuritud seda, kuidas mõjutab prügilatele sortimiskohustuse panemine inimeste motivatsiooni koguda jäätmeid liigiti (HMS § 6). Juba seetõttu ei saa seda pidada läbimõeldud terviklahenduseks, mis tagaks pikas plaanis jäätmehierarhia järgimise.

**18.** Ühtlasi on tegemist ajutise lahendusega, kuna jäätmete üksnes prügilates sortimine ja töötlemine ei võimalda ilmselt pikas plaanis täita ringlussevõtu sihtarve ([jäätmete raamdirektiivi](#) artikli 3 punkt 17 (mõiste); artikkel 11 (sihtarvud); JäätS § 31 lõige 1<sup>1</sup> ja JäätS § 136<sup>3</sup> (sihtarvud)). See tähendab, et prügilate tehtavad investeeringud muutuvad ajapikku mõttetuks. Sihtarvude täitmine eeldab siiski esmajärjekorras jäätmete tekkekohas liigiti kogumist. Kui inimesed hakkavad jäätmeid rohkem liigiti koguma, väheneb järeksortimise vajadus ning siis oleks prügilate tehtud investeeringud kasutud.

**19.** Keskkonnaministeriumi ametnike selgituste kohaselt nõustavad ministerium ja Keskkonnaamet kohalikke omavalitsusi järjepidevalt. Paraku ei ole Keskkonnaameti seisukoht siduv (JäätS § 71 lõige 3) ja ka amet on täheldanud, et soovitusel jäetakse arvestamata.

Keskkonnaamet võib teha kohalikele omavalitsustele ka ettepanekuid jäätmeveoteenuste kontsessioonilepingu riigihanke alusdokumentide täiendamiseks ja muutmiseks (JäätS § 67 lõiked 3 ja 4). Neil ettepanekutel ei ole aga samuti siduvat jõudu. Seoses hangetega tuleb seega mõnda, et peale hankemenetluses osalejate vaidlustamisvõimaluste pole võimalik siduvalt mõjutada kohalike omavalitsuste jäätmekorraldushankeid, et need tingimused tagaksid maksimaalselt jäätmete liigiti kogumise eesmärgi saavutamise ja jäätmehierarhia järgimise. Rahandusministeriumil on õigus kontrollida üksnes hangete vastavust [riigihangete seadusele](#), mitte aga JäätS-i nõuetele.

**20.** Kuigi kohalikud omavalitsused on jäätmeseaduse nõuded jäätme-eeskirjadesse valdavalt korrektselt ümber kirjutanud, ei taga see nende nõuete täitmist (vt [Riigikontrolli aruanne](#), lk-d 26–

27; Keskkonnaameti koostatud valdade ja linnade [jäätmehoolduse statistika](#); [varajase hoiatamise aruanne Eesti kohta](#); [tegevusjuhised](#) Eestile). Seega tekib küsimus, kas on proportsionaalne panna kogu ladestamisekeelu ja biojäätmete osakaalu järgimise kohustust kohe ja üksnes ettevõtjatele, kui samal ajal puudub tõhus õiguslik (vt seisukoha lisa punktid 11–18) ja majanduslik abinõu, millega saaks panna oma kohustusi täitma kohalikke omavalitsusi.

Euroopa Komisjoni tellitud ja Maailmapanga koostatud [Eesti olmejäätmete analüüsi tutvustamisel](#) (27.10.2021) selgitati, et Eesti jäätmevaldkonnas tekitab probleeme see, et puuduvad tõhusad õiguslikud ja majanduslikud instrumendid, mis motiveeriksid kohalikke omavalitsusi täitma jäätmevaldkonna eesmärgi. Ka Riigikontroll on oma [aruandes](#) (lk 2) märkinud, et „seda, kas inimesed ka päriselt jäätmeid liigiti koguvad, ei kontrolli keegi. Kuni sortimata segaolmejäätmetest on lihtne ja odav lahti saada, ei teki vältimatut vajadust arendada jäätmete liigiti kogumist“.

**21.** Vahekokkuvõttena saab öelda, et üksnes prügilatele täiendavate sortimiskohustuste panemine ei ole prügiladirektiivi eesmärkide ja jäätmehierarhia põhimõtte järgimiseks sobiv meede. Asetades raskuspunkti üksnes ühele jäätmekäitluse ahela osale, ei ole võimalik lahendada jäätmete ladestamise ja ringlussevõtuga seotud probleeme tervikuna. Jäätmekäitluses aitavad eesmärkide täitmisele kaasa eelkõige lahendused, mis arvestavad jäätmete tekke ja ringlussevõtu terviklikku protsessi. Teema keerukust arvestades analüüsitakse järgnevalt siiski ka abinõu vajalikkust.

**22.** Abinõu on vajalik siis, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes (vt nt [RKPSJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02](#), p 15).

Niisiis on küsimus selles, kas prügilatele seatavale täiendavale sortimiskohustusele on alternatiive, mis oleksid sama tõhusad, kuid koormaksid ettevõtjaid vähem. Arvesse tuleb võtta ka riigi kulutusi. Alternatiivide leidmine ja kaalumine eeldab samas, et haldusorgan on hinnanud plaanitava tegevuse mõjusid.

**23.** Vastustest õiguskantsleri nõuniku päringutele ning osapoolte kohtumisi kajastavatest materjalidest nähtub, et riik ei ole enne halduspraktika muutmist kaalunud reaalseid alternatiive ning pole mõjuhinnanguid selle kohta, kui suuri kulusid peavad kandma ettevõtjad.

Vastuses õiguskantsleri nõuniku päringule selgitas Keskkonnaministeerium, et „hetkel on sortimisvõimekus olemas Paikre, Uikala ja Jõelähtme prügilal, puuduvad need Torma ja Väätsa prügilatel“. Sellise tõdemuse põhjal ei saa aga teha järeldusi ettevõtjate kulutuste või kohustuse täitmise ettevalmistamiseks vajaliku aja kohta. Samuti võib sortimisvõimekus tähendada üksnes võimalust eraldada prügilasse toodud jäätmekoormast näiteks metalli, kuid jätta puutumata ülejäänud jäätmed.

Ühtlasi on uurimata see, milline mõju on sortimiskohustuse kehtestamisel inimeste motivatsioonile koguda ja sortida jäätmeid liikide kaupa selle tekkekohas (vt ka p 16). Samas on [Keskkonnaministeeriumi kodulehel](#) rõhutatud, et „igal aastal tekib Eesti kodumajapidamistes jäätmeid ligikaudu 400 000 tonni ehk 300 kilogrammi inimese kohta. Tulenevalt jäätmeseadusest on Eestis jäätmete liigiti kogumine kohustuslik – tähtis on seda teha nii kodus, tööl kui ka haridusasutustes“.



24. Vastuses õiguskantsleri nõuniku päringule selgitas Keskkonnaministeeriumi ametnik, et ministeerium on juhindunud JäätS § 66 lõikes 5 toodust: „Jäätmeveo teenustasu peab olema piisav, et katta jäätmekäitluskoha rajamis-, kasutamise-, sulgemise- ja järelhoolduskulud ning jäätmete veo ja veo ettevalmistamisega seotud kulud.”

JäätS § 66 lõikest 5 juhendumine on õige, kuid samas on täpselt välja selgitamata, kas ja millised on prügilaoomanike võimalused muuta olemasolevaid lepinguid, et vähendada majanduslikku mõju, mille toob kaasa prügilates sortimisvõimekuse loomine või hoidmine. On ennatlik eeldada, et lepinguid on lihtne muuta nii, et see tõstaks prügiveo ja käitlemise hinda, mis omakorda motiveeriks kohalikke omavalitsusi tegema järelevalvet enda jäätmehoolduseeskirjades toodud nõuete (liigiti kogumine) täitmise üle, ning see omakorda motiveeriks inimesi tekkekohas jäätmeid sorteerima. Eesti Ringmajandusettevõtete Liidu selgituste kohaselt võib olemasolevate lepingute<sup>4</sup> muutmise surve tuua kaasa lepingute ülesütlemise vajaduse. Ühelt poolt seab see ohtu kohalike omavalitsuste kohustuse jäätmehooldust korraldada, sest võib tekkida olukord, kus mingil ajal lepingupartner üldse puudub ja jäätmed jäävad sootuks vedamata. Teiselt poolt on see ettevõtjatele ilmselgelt majanduslik risk.

25. Keskkonnaministeeriumi ametnik selgitas õiguskantsleri nõunikule, et kohaliku omavalitsuse roll, sealhulgas järelevalve jäätmete tekitajate tegevuse üle, peab suurenema. See on aga tulevikku vaatav tõdemus. Prügilatele plaanitakse panna lisakohustused kohe.

26. Kokkuvõtvalt saab nentida, et meetme vajalikkuse kohta ei ole võimalik teha tõsikindlaid järeldusi, kuna riik pole eelnevalt uurinud, millised on konkreetsete sammude tagajärjed ettevõtjatele ning inimeste käitumisele ja motivatsioonile jäätmeid liigiti koguda.

27. Proportsionaalsuse testi viimasel astmel tuleb kaaluda ka põrkuvaid õigushüvesid. Hüvesid – ettevõtlusvabadus ja omandiõigus (PS §-d 31 ja 32) ning keskkonna ja inimese tervise kaitse (PS §-d 28 ja 53) – saab kaaluma asuda alles siis, kui on kindlaks tehtud piirangute sobivus ja vajalikkus. Praegusel juhul on see tingimus täitmata.

### **III. Sortimismääruse § 5 lõike 1 kooskõla volitusnormiga**

28. Põhiseaduse § 3 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PS § 94 lõikes 2 on muu hulgas sätestatud, et minister annab määrusi seaduse alusel ja täitmiseks. Seega ei või minister määrust kehtestades minna vastuollu seadustes sätestatuga.

29. Eelnevat silmas pidades on sortimismääruses toodud erand problemaatiline eelkõige kolmel põhjusel.

30. Esiteks on küsitav, kas sortimismääruse § 5 lõige 1 on kooskõlas JäätS § 36 lõike 5 kui volitusnormi ulatuse ja eesmärgiga. Sortimismääruse § 5 lõige 1 loob erandi seaduses toodud keelust. Volitusnorm aga lubab reguleerida olmejäätmete liigiti kogumise ja sortimise nõudeid ja korda ning sorditud jäätmete liigitamise aluseid. Kõnealusel juhul tekib seega küsimus volitusnormi piiride ületamisest, kuna JäätS § 36 lõige 5 võimaldab kehtestada olmejäätmete liigiti kogumise ja sortimise nõuded ja korra ning sorditud jäätmete liigitamise alused, kuid mitte piirata

<sup>4</sup> Kohalikud omavalitsused korraldavad korraldatud jäätmeveo hankeid kahel viisil. Ühetasandiline hange on hange vedaja leidmiseks, kes siis ise valib, millise käitleja juurde jäätmed veab. Kahetasandiline hange: hange vedaja leidmiseks ja hange käitluskoha leidmiseks.

seaduses kehtestatud keelu ulatust. Seadusliku aluse põhimõtte aga nõuab, et avalikku võimu teostataks üksnes seaduslikul alusel.

Teiseks, sellise erandi kehtestanud määruse [seletuskirjas](#) ei ole öeldud, mis kaalutlustel niisugune erand on ette nähtud.

Kolmandaks, sortimismäärus § 5 lõige 1 ei pruugi olla kooskõlas [prügiladirektiivi](#) artikli 5 lõike 3 punktiga f, mille kohaselt on prügilasse keelatud ladestada jäätmeid, mis on eelnevalt töötlemata, ning jäätmeid, mis on kogutud liigiti, et neid korduskasutamiseks ette valmistada või ringlusse võtta. Erandina on lubatud prügilasse ladestada jäätmeid, mis tekivad liigiti kogutud jäätmete töötlemisjärgses protsessis ja mille ladestamine annab jäätmehierarhia kohaselt keskkonnale ohutuima tulemuse. Prügiladirektiivis puudub regulatsioon, mis võimaldaks ladestamiskeeldu sortimismääruses tooduga analoogselt kitsendada.

**31.** Keskkonnaministeeriumi ametnikud selgitasid sortimismääruse kohta, et määruse kõnealust sätet on kavas peagi muuta. Kui määruses muudatusi siiski aegsasti ei tehta, saab õiguskantsler omal algatusel kontrollida sortimismääruse sätete kooskõla põhiseadusega.

#### **IV. Kokkuvõte**

**32.** Praegu prügilatele täiendava sortimiskohustuse panemine ei oleks kooskõlas jäätmehierarhiaga (JäätS § 22<sup>1</sup>), kuna sel juhul on jäätmete tekkekohas liigiti kogumise asemel rõhk segaolmejäätmete töötlemisel ja järelsortimisel. Selliselt ei ole inimestel motivatsiooni kodus jäätmeid liigiti koguda ning kohalikel omavalitsustel ei ole motivatsiooni seda soodustada. Tekkekohas jäätmete liigiti kogumise suurendamine on aga peamine eeldus, mis võimaldab täita ringlussevõtu sihtarve.

Niisuguste kohustuste panemine prügilatele ilma üleminekuaja ja kohaste meetmeteta, mis suurendaks tekkekohas liigiti kogumise ja sortimise võimekust ja järelevalvet, ei pruugi olla jäätmete raamdirektiivi sihtarvude ja prügiladirektiivi eesmärkide saavutamiseks sobiv. Kuna mõjuhinnangud puuduvad, pole võimalik veenduda meetme vajalikkuses. Seega saab järeldada, et üksnes ettevõtjatele sortimiskohustuse panemine praeguses õigusraamistikus ei ole proportsionaalne meede. Jäätmete liigiti kogumise suurendamine on ringlussevõtu sihtarvude täitmise oluline eeldus, mida on raske ja võibolla ka võimatu saavutada ilma kohalike omavalitsuste ja selle elanike panuseta.

Jäätmete sortimine prügilates peaks olema viimane abinõu prügi liikumise tsükli ahelas. Teisiti öeldes, koos prügilatele pandavate kohustustega tuleb hoogustada liigiti kogumist majapidamistes ja suurendada kohalike omavalitsuste võimekust selle üle järelevalvet teha. Ringlussevõtu eesmärkide täitmisel ei ole mõistlik tugineda lootusele, et prügilate sortimiskohustus ja ladestamistasu suurendamine tõstavad jäätmeveoteenuse hinda sedavõrd, et see soodustab liigiti kogumist kohalikes omavalitsustes. See omakorda peaks parandama liigiti kogumise järelevalvet ja sellest tulenevalt suurendama liigiti kogumist tekkekohas. Pole analüüsitud, kas prügilate sortimisvõimekuse suurendamine võib majapidamistes jäätmete liigiti kogumist hoopis pärssida.

**33.** Hiljuti kooskõlastusringile saadetud [keskkonnatasude seaduse ja pakendiseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas](#) on samuti rõhutatud, et tuleb suurendada jäätmekäitlejate, -vedajate ning teiste jäätmekäitluse osapoolte motivatsiooni, korraldada paremini olmejäätmete liigiti kogumist ja otsida jäätmete ringlusse võtmise võimalusi.

Tasakaalustavate meetmete väljatöötamine suurendaks kohalike omavalitsuste motivatsiooni soodustada jäätmete liigiti kogumist ja sortimist tekkekohas. Näiteks kehtis kuni 2017. aasta 1. jaanuarini [JäätS § 72](#), mis võimaldas vastavalt riigieelarve võimalustele anda valdadele ja linnadele toetust jäätmehoolduse arendamise kulude osaliseks katmiseks. [Seletuskirja](#) kohaselt oli eesmärk innustada just omavalitsusi rohkem tegelema jäätmete liigiti kogumise ja sortimise arendamisega.

Prügiladirektiivi (artikkel 15a) ning Euroopa Komisjoni tellitud ja Maailmapanga koostatud [Eesti jäätmemajanduse analüüsi tutvustamisel](#) esitatud soovitude kohaselt on riigil mitmeid valikuid, kuidas suurendada jäätmete liigiti kogumist tekkekohas. Jäätmete raamdirektiiv võimaldab riikidel kasutada majandushoobasid ja muid meetmeid, et stimuleerida jäätmehierarhia kohaldamist (vrdl JäätS § 12 lõige 3). Julgustan riiki neid meetmeid kaaluma, võttes seejuures arvesse ettevõtjate õigusi ja jäätmehierarhia põhimõtet. Konkreetsed meetmed on aga poliitiliste valikute küsimus, millesse õiguskantsler sekkuda ei saa.

## V. Ettevõtjate võimalused oma õigusi kaitsta

**34.** Konkreetses haldusmenetluses on ettevõtjal võimalik esitada oma vastuväited, kasutades ära kuulamisõigust. Kui ettevõtjatele pannakse siiski haldusaktiga lisakohustused, millega rikutakse ettevõtja hinnangul tema õigusi, on ettevõtjal võimalus pöörduda halduskohtusse haldusakti tühistamiseks ([halduskohtumenetluse seadustiku](#) (HKMS) § 37 lõike 2 punkt 1) ja esitada ka kahju hüvitamise nõue (HKMS § 37 lõike 2 punkt 4). Arvestades küsimuse õiguslikku keerukust, on otstarbekas esitada alternatiivselt õigusvastase ([riigivastutuse seaduse](#) (RVastS) § 7) ja õiguspärase haldusaktiga (RVastS § 16) tekitatud kahju hüvitamise nõue.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Teadmiseks: avaldaja, Keskkonnaministeerium

Karolin Soo 693 8410  
[karolin.soo@oiguskantsler.ee](mailto:karolin.soo@oiguskantsler.ee)

Evelin Lopman 693 8431  
[evelin.lopman@oiguskantsler.ee](mailto:evelin.lopman@oiguskantsler.ee)

**Lisa****Asjakohane jäätmevaldkonna õiguslik raamistik*****Eesti õigus***

1. [Jäätmeseadus](#) sätestab jäätmehoolduse korralduse ning ka nõuded jäätmete tekke ning jäätmetest tuleneva tervise- ja keskkonnoaohu vältimiseks, sealhulgas meetmed loodusvarade kasutamise tõhususe suurendamiseks ja ebasoodsa mõju piiramiseks ning selliste jäätmete prügilas ladestamise järkjärguliseks vähendamiseks, mis sobivad ringlussevõtuks või muuks taaskasutamiseks.
2. Riik toetab jäätmehoolduse arendamist riiklike toetusprogrammide kaudu (JäätS § 12 lõige 3).
3. Jäätmehierarhia järgi võib prügilasse ladestada üksnes jäätmed, mida ei saa ringlusse võtta ega taaskasutada (sh teatud juhtudel jäätmete põletamisel või jäätmekütuse tootmisel tekkinud jäägid) (JäätS § 22<sup>1</sup>).
4. Jäätmete töötlemine on taaskasutamise- või kõrvaldamistoiming, kaasa arvatud jäätmete ettevalmistamine taaskasutamiseks või kõrvaldamiseks. Jäätmete ettevalmistamine taaskasutamiseks või kõrvaldamiseks on jäätmete mehaaniline, termiline, keemiline või bioloogiline mõjutamine, kaasa arvatud sortimine, pakendamine ja jäätmetest ainete või esemete eraldamine, mis muudab jäätmete omadusi, eesmärgiga vähendada jäätmete kogust või ohtlikkust, hõlbustada nende käitlemist või kõrvaldamist või tõhustada nende taaskasutamist, sealhulgas korduskasutuseks ettevalmistamist ja ringlussevõttu (JäätS § 16 lõiked 1 ja 2).
5. Jäätmete liigiti kogumise mõisted ja põhimõtted on sätestatud JäätS §-s 14.  
 Jäätmete kogumine on jäätmete kokkukorjamine, sealhulgas jäätmete eelsortimine ja eelladustamine ning mehaaniline töötlemine ilma jäätmete koostist ja olemust muutmata, eesmärgiga vedada need edasiseks käitlemiseks jäätmekäitluskohta (JäätS § 14 lõige 1).  
 Jäätmete liigiti kogumine on tegevus, mille käigus jäätmed eraldatakse liigi ja olemuse alusel nende edasise käitlemise lihtsustamiseks, sealhulgas taaskasutamise soodustamiseks (JäätS § 14 lõige 1<sup>1</sup>).
- Jäätmeid kogutakse liigiti korduskasutuseks ettevalmistamise, ringlussevõtu ja muude taaskasutamistoimingute lihtsustamiseks või parandamiseks ning liigiti kogutud jäätmeid ei segata teiste jäätmete ega muude materjalidega, millel on erinevad omadused (JäätS § 14 lõige 1<sup>2</sup>).
6. Prügilatesse ei ole lubatud vastu võtta ega ladestada sortimata olmejäätmeid, sealhulgas segaolmejäätmeid (JäätS § 35 lõige 1 ja § 36 lõige 2). Samuti on seatud piirang prügilasse ladestatavates olmejäätmetes olevate biolagunevate jäätmete sisaldusele (JäätS § 134).
7. [JäätS-i varasema redaktsiooni § 35 lõikes 1](#) (kehtis kuni 15.05.2021) oli sätestatud, et prügilasse on keelatud ladestada töötlemata jäätmeid.

Kehtiv JäätS § 35 lõige 1 sätestab, et prügilasse on keelatud ladestada jäätmeid, mis: 1) ei ole läbinud [JäätS §-s 16](#) nimetatud töötlemist; 2) on [JäätS § 31](#) lõigete 3 ja 4 kohaselt kogutud liigiti korduskasutuseks ettevalmistamiseks ja ringlussevõtuks, välja arvatud jäätmed, mis tekivad liigiti kogutud jäätmete edasise töötlemise käigus ja mille prügilas ladestamine annab [JäätS § 22<sup>1</sup> lõike 1](#) kohaselt parima keskkonnoalase tulemuse.

Eelmainitud JäätS § 35 lõike 1 [muudatusega](#) võeti üle [prügiladirektiivi](#) artikli 5 lõike 3 punkt f, mille kohaselt on prügilasse keelatud ladestada jäätmeid, mis on eelnevalt töötlemata, ning jäätmeid, mis on liigiti kogutud, et neid korduskasutamiseks ette valmistada või ringlusse võtta. Erandina on lubatud prügilasse ladestada neid jäätmeid, mis tekivad liigiti kogutud jäätmete töötlemisjärgses protsessis ja mille ladestamine annab jäätmehierarhia kohaselt keskkonnale ohutuima tulemuse.

8. Jäätmete liigiti kogumise korraldamise alused sätestab JäätS § 31.

9. Keskkonnaminister on kehtestanud JäätS § 36 lõike 5 alusel olmejäätmete liigiti kogumise ja sortimise nõuded ja korra ning sorditud jäätmete liigitamise alused määrusega “Olmejäätmete sortimise kord ning sorditud jäätmete liigitamise alused“ ([sortimismäärus](#)).

Sortimismääruse § 5 lõige 1 sätestab, et kui kohaliku omavalitsuse üksus on korraldanud oma olmejäätmete tekkekohas sortimise ja liigiti kogumise, loetakse tekkekohas sortimisest ja liigiti kogumisest ülejäänud jäätmed töödelduks, ning neile ei rakendu prügilasse ladestamise keeld.

10. Sortimismääruse § 3 reguleerib olmejäätmete sortimist tekkekohas.

Selleks et tagada väljasorditava jäätmematerjali kõrgemat kvaliteeti, suurendada selle taaskasutusvõimalusi, parendada sortimise tõhusust ning vältida ülearust energia- ja tööjõukulu järgneval järelsortimisel või segunenud olmejäätmete lahutamisel, tuleb esmajoones kasutada kõiki võimalusi olmejäätmete sortimiseks nende tekkemomendil või vahetult pärast seda tekkekohas, ning väljanopitud jäätmete kogumiseks ja üleandmiseks jäätmekäitlejale liikide kaupa (sortimismäärus § 3 lõige 1).

Sortimismääruse § 3 lõikes 2 on nimistu, milliseid jäätmeliike tuleb olmejäätmete sortimisel tekkekohas liigiti koguda.

### ***Kohaliku omavalitsuse jäätmekorralduse õiguslikud alused***

11. Jäätmehoolduse korraldamine on omavalitsusüksuste ülesanne, mis tuleneb JäätS-ist [kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest](#) (KOKS), [pakendiseadusest](#) (PakS) ning sortimismäärusest.

12. Kohaliku omavalitsuse üksus korraldab jäätmete liigiti kogumist, et võimaldada nende korduskasutuseks ettevalmistamist, ringlussevõttu või muud taaskasutamist võimalikult suures ulatuses. Eesmärk on ka jäätmeseaduses nimetatud ja jäätmedirektiiviga nõutud olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvude täitmine (JäätS § 31 lõiked 1 ja 1<sup>1</sup>).

13. JäätS-i [varasema redaktsiooni](#) (kehtis kuni 15.05.2021) § 31 lõikes 3 oli sätestatud, et kui see on tehniliselt, keskkonna seisukohast ja majanduslikult teostatav, peab kohaliku omavalitsuse üksus korraldama vähemalt paberi-, papi-, metalli-, plasti- ning klaasijäätmete liigiti kogumise.

Kehtiva JäätS-i kohaselt kohaliku omavalitsuse üksus peab korraldama vähemalt paberi-, papi-, metalli-, plasti-, tekstiili- ja klaasijäätmete ning kodumajapidamises tekkivate ohtlike jäätmete liigiti kogumise. Kohaliku omavalitsuse üksus peab korraldama biojäätmete liigiti kogumise tekkekohast, kui neid ei ole võimalik tekkekohas ringlusse võtta (JäätS § 31 lõiked 3 ja 4) (jõustus 15.05.2021).

Jäätmehoolduse korraldamise eeskiri kehtestatakse kohaliku omavalitsuse volikogu määrusega (JäätS § 71 lõige 1) ning see peab muu hulgas reguleerima olmejäätmete liigiti kogumise korda ja

järelevalvet korralduse jäätmekäitluse üle kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil (JäätS § 71 lõike 2 punktid 1<sup>1</sup> ja 9). Jäätmeliigid, millele kohaldatakse korraldatud jäätmevedu, veopiirkonnad, vedamise sagedus ja aeg ning jäätmeveo teenustasu suuruse määramise kord kehtestatakse valla- või linnavolikogu määrusega (JäätS § 66 lõige 4).

JäätS § 136<sup>12</sup> annab biojätmete tekkekohas liigiti kogumiseks või tekkekohas ringlussevõtu rakendamiseks üleminekuaja. See tähendab, et vallad ja linnad peavad viima biojätmete tekkekohas liigiti kogumise või tekkekohas ringlussevõtu koostöölla [JäätS § 31 lõikes 4](#) sätestatuga alates uuest korraldatud jäätmeveo hankest, kuid mitte hiljem kui 2023. aasta 31. detsembriks.

**14.** Omavalitsusorgani ülesanne on jäätmehoolduse arendamine oma haldusterritooriumil (JäätS § 12 lõige 2). 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 § 12 lõige 1).

**15.** Kohaliku omavalitsuse üksus teostab oma haldusterritooriumil pidevat järelevalvet jäätmehoolduseeskirja täitmise üle (JäätS § 119 lõige 4).

Kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmehoolduseeskirjas sätestatud jäätmehooldusnõuete rikkumise eest karistatakse rahatrahviga kuni 200 trahviühikut. Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, karistatakse rahatrahviga kuni 20 000 eurot (JäätS § 120<sup>7</sup>).

**16.** [Keskkonnajärelevalve seaduse](#) (KeJS) § 7 sätestab Keskkonnaameti järelevalvepädevuse kohaliku omavalitsuse üle.

**17.** [Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 66 lõigetes 1–3 on sätestatud kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuse järelevalve ja kontroll. Justiitsministeerium teostab järelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuse üle seadusega sätestatud korras. Riigikontroll kontrollib kohaliku omavalitsuse üksuse tegevust vastavalt Riigikontrolli seadusele. Järelevalvet valla või linna õigustloovate aktide vastavuse üle Eesti Vabariigi põhiseadusele ja seadustele teostab õiguskantsler.

**18.** [Vabariigi Valitsuse seaduse](#) § 75<sup>3</sup> sätestab haldusjärelevalve omavalitsusüksuste tegevuse üle. Justiitsministeerium teostab haldusjärelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuste haldusaktide õiguspärasuse üle ning Rahandusministeerium seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses kohaliku omavalitsuse üksuste kasutuses või valduses oleva riigivara kasutamise seaduslikkuse ja otstarbekuse üle. Justiitsministeeriumil on õigus kaasata haldusjärelevalve teostamisse ministeerium, kelle valdkonda kuulub järelevalvatava kohaliku omavalitsuse üksuse haldusakt. Kui valdkonna eest vastutav minister või tema volitatud ametnik leiab, et kohaliku omavalitsuse üksuse haldusakt või selle andmata jätmine on õigusvastane ja rikub avalikku huvi, võib ta 30 tööpäeva jooksul haldusakti andmisest või sellest keeldumisest teadasaamisest arvates teha kirjaliku ettepaneku tunnistada haldusakt kehtetuks, viia see õigusnormidega vastavusse või anda nõutav haldusakt välja.

## *Euroopa Liidu õigus*

19. Jäätmeseadusega on üle võetud ja täidetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu jäätmete raamdirektiivist<sup>5</sup>, pakendidirektiivist<sup>6</sup> ja prügiladirektiivist<sup>7</sup> tulenevaid kohustusi.

20. [Prügiladirektiivi](#) artikli 5 lõike 3 punkti f kohaselt on prügilasse keelatud ladestada jäätmeid, mis on eelnevalt töötlemata, ning jäätmeid, mis on liigiti kogutud, et neid korduskasutamiseks ette valmistada või ringlusse võtta. Erandina on lubatud prügilasse ladestada neid jäätmeid, mis tekivad liigiti kogutud jäätmete töötlemisjärgses protsessis ja mille ladestamine annab jäätmehierarhia kohaselt keskkonnale ohutuima tulemuse.

Prügiladirektiivi [põhjenduspunktis](#) 6 on märgitud, et selget keskkonnaalast, majanduslikku ja sotsiaalselt kasu annaks jäätmete ladestamise veelgi suurem piiramine, alustades jäätmevoogudest, mille suhtes kohaldatakse liigiti kogumist, nagu plasti-, metalli-, klaasi-, paberi- ja biojäätmel. Selliste ladestamise piirangute rakendamisel tuleks arvesse võtta jäätmete liigiti kogumisel tekkivate jääkjäätmete ringlussevõtu või muul viisil taaskasutamise tehnilist, keskkonnaalast ja majanduslikku teostatavust.

Põhjenduspunktis 7 on öeldud, et suure osa olmejäätmest moodustavad biolagunevad olmejäätmel. Töötlemata biolagunevate jäätmete prügilassesse ladestamisega kaasneva kasvuhoonegaaside heite ning pinna- ja põhjavee, mulla ja õhu reostuse tõttu on sellel märkimisväärne kahjulik keskkonnamõju. Kuigi direktiivis 1999/31/EÜ on juba sätestatud sihtkogused biolagunevate jäätmete ladestamise vältimiseks, on asjakohane kehtestada lisapiirangud ning keelata selliste biolagunevate jäätmete ladestamine, mis on kogutud liigiti ringlussevõtu eesmärgil vastavalt direktiivile 2008/98/EÜ.

Põhjenduspunktis 8 on selgitatud, et tagamaks jäätmehierarhia nõuetekohane kohaldamine, tuleks võtta sobivaid meetmeid, et kohaldada alates 2030. aastast jäätmete prügilassesse ladestamise piiranguid kõigile jäätmetele, mis sobivad ringlussevõtuks ning materjalina või energiana kasutamiseks. Selliseid piiranguid ei tohiks kohaldada, kui on võimalik tõendada, et jäätmel ei sobi ringlussevõtuks või muuks taaskasutamiseks ning prügilasse ladestamine annaks vastavalt direktiivis 2008/98/EÜ sätestatud jäätmehierarhiale keskkonna mõttes parima tulemuse.

Põhjenduspunkt 9 käsitleb liikmesriikide suutlikkust jäätmekäitlustaristu väljaarendamises. Rõhutatakse, et paljud liikmesriigid ei ole vajaliku jäätmekäitlustaristut veel täielikult välja arendanud. Jäätmete ladestamise vähendamise sihtkoguste kehtestamine nõuab paljudes liikmesriikides suuri muudatusi jäätmekäitluses ning soodustab edasiminekut liigiti kogumises, sortimises ja ringlussevõtus ja sellesse investeerimist ning aitab vältida ringlussevõtuks sobivate materjalide jäämist jäätmehierarhia madalamale astmele.

Põhjenduspunktis 10 on öeldud, et jäätmete ladestamist prügilassesse on vaja järk-järgult vähendada, et vältida kahjulikku mõju inimese tervisele ja keskkonnale ning tagada majanduslikult väärtuslike jäätmematerjalide järkjärguline ja tõhus taaskasutus võtmise jäätmete nõuetekohase käitlemise kaudu ja kooskõlas jäätmehierarhiaga, nagu on sätestatud direktiivis 2008/98/EÜ. Ladestamise vähendamine peaks aitama ära hoida liigse võimsuse tekke jääkjäätmel käitlemise

<sup>5</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu (EL) 2018/851 direktiiviga muudeti direktiivi 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid (ELT L 150, 14.06.2018, lk-d 109–140; jäätmete raamdirektiiv).

<sup>6</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2018/852 muudeti direktiivi 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmel kohta (ELT L 150, 14.06.2018, lk-d 141–154; pakendidirektiiv).

<sup>7</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2018/850 muudeti direktiivi 1999/31/EÜ prügilate kohta (ELT L 150, 14.06.2018, lk-d 100–108; prügiladirektiiv).

kohtades, näiteks jäätmete energiakasutuse või töötlemata olmejäätmete madala kvaliteediga mehaanilise biotöötuse kaudu, mis võib õhnestada olmejäätmete korduskasutamiseks ettevalmistamiseks ja ringlussevõtuks direktiivis 2008/98/EÜ sätestatud pikaajaliste liidu sihtkoguste saavutamist. Lisaks sellele ning et kaitsta inimese tervist ja keskkonda, peaksid liikmesriigid võtma kõik vajalikud meetmed, et tagada üksnes käideldud jäätmete prügilasse ladestamine, ning sellise kohustuse täitmine ei tohiks kaasa tuua jääkolmejäätmete käitlemise liigse võimsuse tekkimist. Lisaks, et tagada kooskõla direktiivis 2008/98/EÜ sätestatud sihtmäärade ja käesoleva direktiiviga muudetud direktiivis 1999/31/EÜ sätestatud jäätmete prügilasse ladestamise vähendamise sihtkoguste vahel ning tagada nendest sihtkogustest kinnipidamiseks vajalike taristute ja investeeringute koordineeritud kavandamine, tuleks liikmesriikidele, kes OECD ja Eurostati ühisele küsimustikule antud vastuste kohaselt ladestasid 2013. aastal prügilasse rohkem kui 60% oma olmejäätmetest, anda õigus otsustada pikendada 2035. aastaks kehtestatud jäätmete prügilasse ladestamise sihtkoguse saavutamise tähtaega.

**21. [Jäätmete raamdirektiiv](#)** sätestab meetmed keskkonna ja inimese tervise kaitsmiseks selle kaudu, et välditakse või vähendatakse jäätmete tekitamist, jäätmete tekitamise ja käitlemise ebasoodsat mõju ning vähendatakse ressursside kasutamise üldmõju ja suurendatakse sellise kasutamise tõhusust, mis on oluline ringmajandusele üleminekuks ja liidu konkurentsivõime tagamiseks pikas perspektiivis.

Jäätmete raamdirektiivi artiklis 4 on sätestatud jäätmehierarhia põhimõte, mida rakendatakse prioriteetide järjekorras jäätmetekke vältimist ja käitlemist käsitlevates õigusaktides ja poliitikas: a) vältimine; b) korduskasutamiseks ettevalmistamine; c) ringlussevõtt; d) muu taaskasutamine, nt energiakasutus, ning e) kõrvaldamine.

Artikli 4 lõikes 2 on rõhutatud, et jäätmehierarhia kohaldamisel võtavad liikmesriigid meetmeid, et julgustada selliste valikuvõimaluste kasutamist, millel on parim üldine keskkonnaalane tulemus. See võib nõuda teatavate jäätmevoogude käitlemise kõrvalekaldumist jäätmehierarhiast juhul, kui see on õigustatud olulusringil põhineva lähenemisega kõnealuste jäätmete tekitamise ja käitlemise üldmõjule. Liikmesriigid tagavad, et jäätmealaste õigusaktide ja poliitika väljatöötamine on täiesti läbipaistev protsess, mille käigus järgitakse olemasolevaid siseriiklikke eeskirju kodanike ja sidusrühmadega konsulteerimise ja nende kaasamise kohta. Liikmesriigid võtavad samuti kooskõlas artiklitega 1 ja 13 arvesse selliseid üldisi keskkonnakaitse põhimõtteid nagu ettevaatus ja säästlikkus, tehniline teostatavus, majanduslik otstarbekus ja ressursside kaitse, samuti üldist mõju keskkonnale ja inimese tervisele ning majanduslikku ja sotsiaalset mõju.

Jäätmete raamdirektiivi artikli 3 punktis 17 on antud mõiste *ringlussevõtt* määratlus. See on taaskasutamistoiming, mille käigus jäätmematerjalid töödeldakse toodeteks, materjalideks või aineteks kasutamiseks nende esialgsel või mõnel muul eesmärgil. See hõlmab orgaaniliste ainete töötlemist, kuid ei hõlma energiakasutust ja töötlemist materjalideks, mida kasutatakse kütustena või kaeveõonte täitmiseks.

Jäätmete raamdirektiivi artiklis 11 on loetletud sihtmäärad, mis on vajalikud direktiivi eesmärkide täitmiseks ja Euroopa ringmajanduse edendamiseks, milles ressursse kasutatakse väga tõhusalt:

a) aastaks 2020 suurendatakse vähemalt selliste kodumajapidamistest ja võimalusel muudest allikatest, mille jäätmevood on kodumajapidamisjäätmete sarnased, pärit jäätmematerjalide, nagu paber, metall, plast ja klaas, korduskasutamiseks ettevalmistamist ja ringlussevõttu vähemalt 50%-ni massist;



- b) aastaks 2020 suurendatakse ehitus- ja lammutusjätmete, välja arvatud jäätmenimistu kategoorias 17 05 04 määratletud looduslike ainete, korduskasutamiseks ettevalmistamist, ringlussevõttu ja muud taaskasutamist, sealhulgas jätmete kasutamist täitematerjalina muude ainete asemel, vähemalt 70%-ni massist;
- c) 2025. aastaks suurendatakse olmejätmete korduskasutamiseks ettevalmistamist ja ringlussevõttu vähemalt 55%-ni massist;
- d) 2030. aastaks suurendatakse olmejätmete korduskasutamiseks ettevalmistamist ja ringlussevõttu vähemalt 60%-ni massist;
- e) 2035. aastaks suurendatakse olmejätmete korduskasutamiseks ettevalmistamist ja ringlussevõttu vähemalt 65%-ni massist.

22. [Eesti kohta koostatud varajase hoiatamise aruandes](#)<sup>8</sup> on öeldud, et Eestis on mõned struktuursed probleemid, mis aeglustavad jätmete ringlussevõttu. Need struktuursed probleemid on regulatiivsed takistused, mis põhjustavad ebakindlust (näiteks asjaolu, et vallad võivad valida pakkumusmenetluse korraldamise ja turukonkurentsi vahel), ning see, et pole tõhusaid vahendeid, millega sundida valdu ringlussevõtu eesmärke täitma. Jätmete liigiti kogumine ei toimi veel tõhusalt, pakendite puhul ei ole laiendatud tootjavastutuse süsteemid valdade jäätmekogumisteenustega piisavalt integreeritud ning majapidamiste jaoks ei ole jätmete eraldamine küllalt atraktiivne. Eesti jaoks koostatud [tegevusjuhistes](#) on välja toodud sisuliselt samad probleemid.

---

<sup>8</sup> Varajase hoiatamise aruanne (2018) on prügiladirektiivi artikli 5b alusel koostatav [Euroopa Komisjoni aruanne](#) Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele jätmeid käsitlevate EL-i õigusaktide rakendamise kohta. Selle hulgas on ka varajase hoiatamise aruanne liikmesriikidele, kellel võib jääda täitmata 2020. aastaks püstitatud olmejätmete korduskasutamiseks ettevalmistamise ja ringlussevõtu eesmärk.