

**REAALAJAMAJANDUSEL PÕHINEVA UUE  
JÄÄTMEARUANDLUSE RAKENDAMISE ÕIGUSLIK  
INVENTUUR JA EELANALÜÜS**

**Autor:**

Mirjam Vili, LL.M, M.Sc,  
vandeadvokaat, advokaadibüroo EnvirLaw

## SISUKORD

I.	SISSEJUHATUS .....	4
II.	OLEMASOLEV ÕIGUSLIK OLUKORD.....	5
2.1.	<b>RAHVUSVAHELINE ÕIGUS</b> .....	5
2.2.	<b>EUROOPA LIIDU ÕIGUS</b> .....	7
2.2.1.	Strateegilised dokumendid .....	7
2.2.2.	Õigusaktid .....	7
2.3.	<b>EESTI ÕIGUS</b> .....	10
2.3.1.	Strateegilised dokumendid .....	10
2.3.2.	Jäätmete kohta arvestuse pidamine .....	11
2.3.3.	Jäätmearuanne .....	12
2.3.4.	Ohtlike jäätmete saatekiri .....	14
2.3.5.	Jäätmete riikidevaheline vedu .....	14
2.3.6.	Veodokumendid .....	15
2.3.7.	Jäätmete valdamisega seotud küsimused .....	18
2.3.8.	Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kohaldatavus .....	21
2.3.9.	Põhiõigused, millega kavandatav lahendus on puutumuses .....	22
III.	REGULATSIOONI MUUTMISE ETTEPANEKUD .....	27
3.1.	<b>JÄÄTMEARUANDLUSE VIIMINE REAALAJAMAJANDUSE PÕHISEKS</b> .....	27
3.2.	<b>KAVANDATAVA LAHENDUSE RAKENDAMISE MÕJU</b> .....	33
3.2.1.	Sissejuhatus.....	33
3.2.2.	Sihtrühm: jäätmekäitlejad .....	34
3.2.3.	Sihtrühm: avalik sektor .....	36
3.2.4.	Sihtrühm: avalikkus .....	36
IV.	JÄÄTMEANDMETE AVALIKUSTAMINE.....	38
4.1.	<b>KESKKONNATEABE AVALIKUSTAMISE KOHUSTUS JÄÄTMEALASTE ANDMETE AVALIKUSTAMISE OSAS</b> .....	38
4.1.1.	Sissejuhatus.....	38
4.1.2.	Jäätmeid puudutav teave kui keskkonnateave .....	39
4.1.3.	Juurdepääs keskkonnalasetele teabele taotluse alusel .....	39
4.1.4.	Keskkonnateabe avalikustamise kohustus, kui tegemist on keskkonda sattuvaid heitmeid käsitleva teabega .....	40
4.2.	<b>PRTR JA E-PRTR</b> .....	42
4.3.	<b>ISIKUTE JÄÄTMEALASE TEGEVUSE ANDMETE AVALIKUSTAMINE</b> .....	43
4.3.1.	Sissejuhatus.....	43
4.3.2.	Isikuandmete kaitse.....	43
4.3.3.	Ärisaladus .....	47
4.3.4.	Kolmandad isikud .....	48

<b>4.4. AVALIK TEAVE AVAANDMETENA VS. TEABENÕUDE ALUSEL .....</b>	<b>48</b>
<b>4.5. TEISTE RIIKIDE PRAKTIKA .....</b>	<b>48</b>
<b>4.6. ETTEPANEKUD JÄÄTMEALASTE ANDMETE AVALIKUSTAMISE NÕUETE KEHTESTAMISEKS .....</b>	<b>49</b>
<b>V. KASUTATUD ALLIKAD .....</b>	<b>52</b>
<i>Riigikohtu lahendid .....</i>	<i>53</i>
<i>Euroopa Kohtu lahendid .....</i>	<i>54</i>

## I. SISSEJUHATUS

---

Reaalajamajandusel põhineva uue jäätmearuandluse rakendamise õigusliku analüüsi eesmärk on selgitada välja olemasoleva ja kavandatava lahendusega seotud asjassepuutuvad õigusaktid, rahvusvahelised konventsioonid jms asjakohased dokumendid, kavandatava lahenduse rakendamiseks vajalikud õigusaktide muudatused ning mõjutatavad osapooled. Lisaks on töö eesmärgiks saada infot ja soovitusi selle kohta, kas ja mil määral on võimalik jäätmeandmeid senisest suuremas ulatuses avalikustada.

Töö on koostatud Kliimaministeeriumi tellimisel vastavalt advokaadibüroo EnvirLaw ning Kliimaministeeriumi vahel 04.12.2023 sõlmitud lepingule (töövõtuleping nr 4-1/23/185). Vastavalt töövõtulepingu punktile 1 on lepingu sõlmimise aluseks ja lahutamatuks osadeks tellija 19.10.2023 nr 5-4/23/4880 hinnapakumuse küsimine ja töövõtja 30.10.2023 esitatud pakkumus. Tööde täpsem kirjeldus on toodud sõlmitud lepingu lisas.

Analüüsi koostamise meetodika hõlmas kvalitatiivset dokumendianalüüsi (Eesti ja teiste Euroopa Liidu liikmesriikide õigus, Euroopa Liidu ja rahvusvaheline õigus, Eesti ja Euroopa Liidu õiguse rakendus- ja kohtupraktika, erialakirjandus).

Maailmapanga poliitikasoovituste kohaselt peaks Eesti oma jäätmeandmete aruandlussüsteemid põhjalikult üle vaatama ja ajakohastama, et luua alus täpsete ja läbipaistvate andmete kogumiseks jäätmevoogude kohta ning selle tulemusel tõhustama jäätmete kogumist ja nende edasist käitlemist.<sup>1</sup> Jäätmearuandluse korrastamine, jäätmemajanduse suuremas ulatuses digitaliseerimine ja jäätmeandmete avalikustamine on üks osa jäätmeseaduse, pakendiseaduse ja teiste seaduste muutmise eelnõust, mille väljatöötamiskavatsuse<sup>2</sup> on Kliimaministeerium avalikustanud oktoobris 2023. Ka Eesti Reformierakonna, Erakond Eesti 200 ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna koalitsioonileppes 2023-2027<sup>3</sup> on seatud sihiks jäätmemajanduse digitaliseerimine, et tagada kontroll jäätmevoogude üle.

Töös analüüsitakse jäätmeandmete haldamisega seonduvat seoses jäätmearuande (jäätmeseaduse (edaspidi ka **JäätS**) § 117 lg 1), ohtlike jäätmete saatekirja (JäätS § 64) ja jäätmete riikidevahelise veoga (JäätS 9. ptk). Töö raamid jäävad jäätmeseaduse regulatsiooni ulatusse. See tähendab, et töös ei käsitleta jäätmetega seotud aruandlust, mis on seotud vallasasjadega, mis formaalselt küll vastavad jäätmeseaduses sätestatud jäätmete definitsioonile, kuid on JäätS § 1 lg 1<sup>1</sup> kohaselt välistatud seaduse kohaldamisalast. Samuti ei käsitleta antud töös eraldiseisvalt probleemtoodete ja pakenditega seotud regulatsiooni ning nendest toodetest tekkinud jäätmetega seotud aruandlust.

Käesolev analüüs on koostatud 2023. aastal kehtivate õigusaktide alusel. Töö autor on Mirjam Vili, kes on advokaadibüroo EnvirLaw vandeadvokaat.

---

<sup>1</sup> Policy Recommendations and Action Plan for Estonian Solid Waste Management System, lk 2, veebis: <https://kliimaministeerium.ee/elukeskkond-ringmajandus/jaatmed/jaatmevaldkonna-tervikanaluus>.

<sup>2</sup> Jäätmeseaduse, pakendiseaduse ja teiste seaduste muutmise väljatöötamiskavatsuse eelnõu, lk 29; veebis: <https://kliimaministeerium.ee/elukeskkond-ringmajandus/jaatmed/jaatmeseaduse-pakendiseaduse-jt-seaduste-vtk>.

<sup>3</sup> Eesti Reformierakonna, Erakond Eesti 200 ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna koalitsioonileppes 2023-2027, veebis: <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe#elurikkus>.

### 2.1. RAHVUSVAHELINE ÕIGUS

Baseli konventsioon ohtlike jäätmete riikidevahelise veo ja nende kõrvaldamise kontrolli kohta on kõige ulatuslikum ülemaailmne jäätmealane kokkulepe, mille eesmärk on kaitsta keskkonda ja inimese tervist jäätmete tekke, üle piiri viimise ning jäätmete käitlemise tagajärjel tekkivate kahjulike mõjude eest. Konventsioon kohaldub selles määratletud ohtlikele ja tavajäätmetele. Seda ei kohaldata jäätmetele, mille kohta nende radioaktiivsuse tõttu kehtivad teised rahvusvahelise kontrolli süsteemid, sealhulgas rahvusvahelised kokkulepped radioaktiivsete ainete kohta. Samuti ei kohaldata konventsiooni jäätmete suhtes, mis tekivad laevade tavapärase tegevuse kestel ja mille vette juhtimise kohta kehtivad teised rahvusvahelised kokkulepped. OECD nõukogu otsusega C(2001)107/lõplik, millega vaadatakse üle OECD otsus C(92)39/lõplik on paika pandud nõuded taaskasutatavate jäätmete üle piiri toimetamise kontrolli kohta. Nii Baseli konventsioon kui ka OECD otsus kehtestavad nõuded jäätmesaadetistele.

Baseli konventsiooni art 4 lg 7 p c) kohaselt nõuab konventsiooniosaline, et ohtlikud ja muud jäätmed oleksid varustatud saatekirjaga alates veo lähetuskohast kuni nende kõrvaldamiskohani. Jäätmete vedu konventsiooniosaliste vahel on täpsemalt reguleeritud artiklis 6. Selle lõike 1 kohaselt lähetusriik saadab ise või nõuab, et jäätmetekitaja või väljavedaja saadab ohtlike ja muude jäätmete kavandatava veo kohta kirjaliku teatise asjaomaste riikide pädevatele ametiasutustele lähetusriigi pädevate ametiasutuste kaudu. Teatis koosneb konventsiooni V A lisas täpsustatud deklaratsioonidest ja teabest ning on kirjutatud sihtkohariigile vastuvõetavas keeles. Konventsiooni art 6 lg 9 kohaselt nõuavad konventsiooniosalised, et iga isik, kes vastutab ohtlike ja muude jäätmete riikidevahelise veo eest, allkirjastab kõnealuste jäätmete saatekirja kas jäätmete väljasaatmisel või vastuvõtmisel. Samuti nõuavad nad, et jäätmekõrvaldaja teavitaks väljavedajat ja lähetusriigi pädevaid ametiasutusi kõnealuste jäätmete kättesaamisest ning õigel ajal kõrvaldamise lõpetamisest teatises täpsustatud viisil. Sama artikli lõike 6 kohaselt asjaomaste riikide kirjaliku nõusoleku korral võib lähetusriik lubada jäätmetekitajal või väljavedajal kasutada üldteatist, kui ühesuguste füüsiliste ja keemiliste omadustega ohtlikke ja muid jäätmeid veetakse korrapäraselt samale jäätmekõrvaldajale lähetusriigi sama väljumistolliasutuse kaudu, sihtkohariigi sama saabumistolliasutuse kaudu ning läbiveo puhul transiitriikide samade saabumis- ja väljumistolliasutuste kaudu.

Baseli konventsiooni art 13 lg 3 näeb konventsiooniosalistele ette kohustuse esitada iga kalendriaasta lõpus aruanne möödunud kalendriaastas toimunud jäätmevedude kohta, milles nad on osalised olnud ning andmed riiki sisse toodud jäätmete käitlemise kohta. Andmed tuleb esitada vastavalt art 13 lg-s 3 esitatud täpsustatud nõuetele.

Lisaks Euroopa Liidu liikmesriikidele on Baseli konventsiooni osaline ka Euroopa Liit otsuse 93/98/EMÜ alusel (Baseli konventsiooni heakskiitmine Euroopa Ühenduse poolt). Euroopa Liidus on jäätmevedude järelevalvet ja kontrolli käsitlev süsteem viidud vastavusse Baseli konventsiooni ja OEDC nõukogu otsuse nõuetega jäätmesaadetiste määrusega.<sup>4</sup> Eesti

---

<sup>4</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1013/2006 jäätmesaadetiste kohta.

Vabariik ühines konventsiooniga Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 14.05.1992.a. otsuse alusel. Konventsioon jõustus Eesti suhtes 19.10.1992.a. Lisaks eeltoodud õigusaktidele reguleerib Eestis jäätmete riikidevahelist vedu jäätmeseaduse 9. ptk.

Århusi konventsioon<sup>5</sup> reguleerib rahvusvahelisel tasandil keskkonnainfo kättesaadavuse, üldsuse keskkonnaasjade otsustamisse kaasamise ning kohtusse pöördumise nõudeid. Konventsiooni art 5 1 b kohaselt tagab konventsiooniosaline, et seatakse sisse infosüsteemid, mille kohaselt saab avaliku võimu organ pidevalt infot toimuva ja kavandatava tegevuse kohta, millel võib olla oluline mõju keskkonnale. Århusi konventsiooni rakendusjuhendi<sup>6</sup> kohaselt võivad lepinguosalisel selle sätte rakendamiseks kehtestada avaliku või erasektori osalejatele mitmesuguseid nõudeid. Üks võimalus sätet rakendada on kohustuslike seire- ja uurimisprogrammide kaudu. Teine võimalus on kohustuslike enesejärelevalve- ja aruandlussüsteemide kaudu, mida käitised peavad pidama selliste andmete kohta nagu õhu- ja veeheitmed ning jäätmete kõrvaldamine.

Konventsiooni art 4 lg 1 kohaselt tagab konventsiooniosaline lisaks, et tema avaliku võimu asutused annavad üldsusele keskkonnainfot. Sama artikli lõiked 3 ja 4 sätestavad, millistel tingimustel võib keskkonnainfo taotluse jätta rahuldamata. Seejuures on sätestatud lõike 4 teises lauses, et info avalikustamisest keeldumise põhjendusi tõlgendatakse kitsendavalt, arvestades vajadust info avalikustamisega rahuldada üldsuse huvi ja seda, kas taotletud info käsitleb heidete keskkonda viimist. Seega peab konventsioon prioriteetseks keskkonnainfo avalikustamist.

Konventsiooni ratifitseerimise seadus on Eestis vastu võetud 2002. aastal. Euroopa Liit ja enamik selle liikmesriike kirjutasid Århusi konventsioonile alla 1998. aastal. Euroopa Liit kiitis konventsiooni heaks 2005. aastal nõukogu 2005/370/EÜ otsusega Keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni sõlmimise kohta Euroopa Ühenduse nimel. Käesoleva töö kontekstis on oluline välja tuua, et konventsiooni rakendatakse Euroopa Liidus muuhulgas keskkonnainfo direktiivi<sup>7</sup> kaudu. Århusi konventsiooni ja keskkonnainfo direktiiviga seonduvat on põhjalikumalt käsitletud töö IV. peatükis.

2003. aastal kirjutas Eesti koos teiste riikidega Kiievis alla Århusi konventsiooni saasteainete heitkoguste ja ülekanderegistrite (*Pollutant Release and Transfer Registers*, PRTR) protokollile (edaspidi ka **Kiievi protokoll**). Protokolliga ühines Eesti 2007. aasta augustis. Protokollil eesmärk on hõlbustada üldsuse juurdepääsu infole, luues selleks kooskõlas protokollil sätetega ühtsed, integreeritud, üleriigilised saasteainete heite- ja ülekanderegistrid, mis võimaldaks üldsusel osaleda nii keskkonnavalaste otsuste tegemisel kui ka aitaks kaasa keskkonna saastamise vältimisele ja vähendamisele. E-PRTR määruse<sup>8</sup> alusel on Euroopa Liidus loodud saasteainete heite- ja ülekanderegister ühenduse tasandil (Euroopa saasteainete heite- ja ülekanderegister) avalikult juurdepääsetava elektroonilise andmebaasi

<sup>5</sup> Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon.

<sup>6</sup> Århusi konventsiooni rakendusjuhend, veebis:

[https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf).

<sup>7</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv 2003/4/EÜ, keskkonnateabele avaliku juurdepääsu ja nõukogu direktiivi 90/313/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta.

<sup>8</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 166/2006, mis käsitleb Euroopa saasteainete heite- ja ülekanderegistri loomist ning millega muudetakse nõukogu direktiive 91/689/EMÜ ja 96/61/EÜ.

vormis. Määrusega rakendatakse Kiievi protokoll, mistõttu on nende sisu sarnane. Kiievi protokoll ja E-PRTR määruse regulatsiooni on põhjalikumalt käsitletud samuti töö IV. peatükis.

Kliimaministeeriumi poolt kavandatavad muudatused seoses jäätmearuandlusega, tavajäätmete saatekirja loomisega ning jäätmekäitlusega seotud andmete avalikustamisega ei ole vastuolus rahvusvahelise õigusega. Ärhusi konventsiooni põhimõtetega on kooskõlas keskkonnateabe võimalikult suures ulatuses avalikult kättesaadavaks tegemine.

## 2.2. EUROOPA LIIDU ÕIGUS

### 2.2.1. Strateegilised dokumendid

Euroopa digituleviku kujundamise teatise<sup>9</sup> kohaselt kujutavad rohe- ja digipööre endast kahte omavahel tihedalt seotud väljakutset. Digivaldkond on seega oluline ka Euroopa rohelise kokkuleppe<sup>10</sup> ambitsioonide teostamisel ja kestliku arengu eesmärkide saavutamisel.

Üks komisjoni seatud eesmärkidest on Euroopa digituleviku kujundamise teatise kohaselt inimeste heaks toimiv tehnoloogia. Täpsemalt just sellise tehnoloogia väljatöötamine ja kasutuselevõtmine, mis muudab inimeste igapäevaelu tõesti paremaks. Eesmärk on ka tugeva ja konkurentsivõimelise majanduse tagamine, mis kasutab ja kujundab tehnoloogiat viisil, mis on kooskõlas Euroopa väärtustega. Selles kontekstis rõhutatakse teatises, et on äärmiselt tähtis edendada Euroopa haldusametuste üleminekut digitehnoloogiale.

Euroopa Liidu tööstusstrateegiat käsitlevates teatistes<sup>11</sup> käsitletakse digitaalset tehnoloogiat samuti kui kriitilist vahendit, mis aitab saavutada Euroopa rohelise kokkuleppe jätkusuutlikkuse eesmärgi. VKE-de strateegias kestliku ja digitaalse Euroopa kujundamiseks<sup>12</sup> rõhutatakse VKE-de kesksel rollil Euroopa Liidu kaksiküleminekul nii kestlikule kui ka digitaalsele majandusele. Üks selle strateegia kolmest sambast moodustab eesmärk vähendada VKE-de regulatiivset koormust ja parandada nende turulepääsu. Teatises rõhutatakse, et suur osa koormusest tuleneb siseriiklikest õigusaktidest ning oluline on hinnata ülereguleerimise mõju VKE-dele. „Ühes komisjoniga peavad liikmesriigid järjekindlalt jätkama põhimõtte „kõigepealt mõtle väikestele“, ühekordsuse põhimõtte ja põhimõtte „digitaalsus normiks“ kohaldamist“.<sup>13</sup>

### 2.2.2. Õigusaktid

Euroopa Liidu tasandil reguleerib kõige üldisemalt jäätmekäitlusala tegevust jäätmete raamdirektiiv,<sup>14</sup> mis annab ühtse raamistiku jäätmekäitluse korraldamiseks liikmesriikides.

<sup>9</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele Euroopa digituleviku kujundamine COM/2020/67 final.

<sup>10</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele Euroopa rohelise kokkuleppe (COM/2019/640 final).

<sup>11</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele 2020. aasta uue tööstusstrateegia ajakohastamine: ehitame üles tugevama ühtse turu, et Euroopa saaks taastuda, COM(2021) 350 final; Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa ülemkogule, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele Euroopa uus tööstusstrateegia, COM(2020) 102 final.

<sup>12</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele VKEde strateegia kestliku ja digitaalse Euroopa kujundamiseks, COM(2020) 103 final.

<sup>13</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele VKEde strateegia kestliku ja digitaalse Euroopa kujundamiseks, COM(2020) 103 final..

<sup>14</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid.

Sellele lisaks võib jäätmete valdkonnas eristada:

- 1) Õigusakte, mis reguleerivad kindlaid jäätmekäitlusega seotud tehnoloogiad ja käitisi (nt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/75/EL, tööstusheidete kohta; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/883, milles käsitletakse sadama vastuvõtuseadmeid laevajäätmete üleandmiseks ja muudetakse direktiivi 2010/65/EL ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2000/59/EÜ).
- 2) Õigusaktid, mis reguleerivad kindlaid jäätmeliike või jäätmevooge (nt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2012/19/EL, elektri- ja elektroonikaseadmetest tekkinud jäätmete (elektroonikaromude) kohta; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/21/EÜ kaevandustööstuse jäätmete käitlemise ja direktiivi 2004/35/EÜ muutmise kohta).
- 3) Õigusaktid, mis reguleerivad järelevalvet ja kontrollimehhanisme (nt jäätmesaadetiste määrus; nõukogu direktiiv 2006/117/Euratom, radioaktiivsete jäätmete ja kasutatud tuumkütuse vedude järelevalve ja kontrolli kohta).

Ka ülalnimetatud õigusaktid võivad sätestada oma spetsiifilises valdkonnas nõuded jäätmete üle arvestuse pidamiseks. Nii näiteks sätestab Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2012/19/EL, elektri- ja elektroonikaseadmetest tekkinud jäätmete (elektroonikaromude) kohta art 11 lg 4, et liikmesriigid tagavad, et taaskasutamise sihtarvude arvutamiseks peavad tootjad või nende nimel tegutsevad kolmandad isikud elektroonikaromude, nende osade, materjalide või ainete massi kohta arvestust, kui need väljuvad (väljund) kogumisskohast, antakse üle (sisend) töötlemiskohta või lahkuvad (väljund) sealt ja kui need antakse üle (sisend) taaskasutamise või ringlussevõtu/korduskasutamiseks ettevalmistamise kohta.

Kõige üldisemalt reguleerib jäätmete üle arvestuse pidamise kohustust aga jäätmete raamdirektiivi art 35. Silmas tuleb pidada, et igasugune jäätmete kogumine, mida ei tehta majandustegevuse käigus, on vastavalt jäätmete raamdirektiivi art 20 lg-le 2 välistatud arvestuse pidamise kohustustest.<sup>15</sup> Art 35 lg 1 kohaselt peavad loa alusel tegutsevad asutused või ettevõtjad, kes kavatsesid tegeleda jäätmetöötusega,<sup>16</sup> ohtlike jäätmete tekitajad ning asutused ja ettevõtjad, kes oma majandus- või kutsetegevuses koguvad või veavad ohtlikke jäätmeid või kes tegutsevad ohtlike jäätmete edasimüüjate või vahendajatena, pidama arvestust järgmiselt:

- 1) jäätmete koguse, laadi ja päritolu kohta ning toodete ja materjalide koguse kohta, mis on saadud nende korduskasutamiseks ettevalmistamise, ringlussevõtu ja muude taaskasutamistoimingute tulemusena, ja
- 2) asjakohastel juhtudel sihtkoha, kogumise sageduse, kasutatava transpordiliigi ja jäätmete suhtes ette nähtud töötlemisviisi kohta.

Nimetatud teave tuleb teha pädevatele asutustele kättesaadavaks elektrooniliste registrite kaudu (art 35 lg 2), mis liikmesriikidel tuleb luua (art 35 lg 4). Art 35 lg 3 sätestatu kohaselt on liikmesriikidel õigus nõuda tavajäätmete tekitajatelt kronoloogilise arvestuse pidamist ja teabe kättesaadavaks tegemist pädevatele asutustele.

<sup>15</sup> Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, veebis: <https://circabc.europa.eu/ui/group/636f928d-2669-41d3-83db-093e90ca93a2/library/abcf1400-97f4-4204-b028-2013bed1bf7b/details>.

<sup>16</sup> Jäätmetöötuse vaste Eesti õiguses on jäätmete töötlemine vastavalt JäätS §-le 16.



Jäätmesaadetiste määrus sätestab menetlused ja kontrollimeetmed jäätmesaadetistele olenevalt nende päritolust, sihtkohast ja marsruudist, veetavate jäätmete liigist ja käitlusviisist sihtkohas. Määrust kohaldatakse liikmesriikidevahelistel ühendusesisestel vedudel või transiidi puhul läbi kolmandate riikide, impordil ühendusse kolmandatest riikidest, ekspordil ühendusest kolmandatesse riikidesse ning transiitveol läbi ühenduse, teel kolmandasse riiki ja kolmandast riigist (art 1 lg 2). Jäätmesaadetiste määruses sõltub kontrolli tase jäätmete omadustest (nt ohtlikud või tavajäätmed), sihtkohast (OECD riik või mitte) ja sellest, kas jäätmeid töödeldakse nende taaskasutamiseks või kõrvaldamiseks. Sätestatud on ka ekspordikeeld kindlate jäätmekategooriate ja sihtkohtade lõikes. Nii on näiteks keelatud ekspordida ohtlikke jäätmeid Euroopa Liidust riikidesse, mis ei kuulu OECD-sse.

Jäätmesaadetiste määruse art 33 kohustab liikmesriike kehtestama asjakohase järelevalve- ja kontrollisüsteemi ainult nende jurisdiktsiooni all toimuvatele jäätmesaadetistele. Süsteem peab olema seostatud jäätmesaadetiste määruse II ja VI jaotises kehtestatud ühenduse süsteemiga. Jäätmesaadetiste määruse mõistes on pädev asutus Eestis Keskkonnaamet, kes nõustab ja menetleb jäätmete riikidevahelisi sisse, välja- ja läbiveolubade taotlusi.

Määruse art 51 näeb liikmesriikidele ette eraldiseisva aruandluskohustuse nõude. Lõike 1 kohaselt saadab liikmesriik enne iga kalendriaasta lõppu komisjonile koopia oma eelmise kalendriaasta aruandest, mis on koostatud Baseli konventsiooni art 13 lg 3 kohaselt. Lisaks peavad liikmesriigid koostama enne iga kalendriaasta lõppu määruse IX lisas oleva aruandlusega seotud lisaküsimustiku põhjal eelmist aastat käsitleva täiendava aruande ja saatma selle komisjonile. Lõige 2 sätestab liikmesriikidele ka kindlad andmete avalikustamise kohustused.

Oluline on välja tuua, et 18.11.2021 on Euroopa Komisjon esitanud liikmesriikidele riikidevahelise jäätmeveo regulatsiooni muutmise algatuse, mille kohaselt on kavas asendada jäätmesaadetiste määrus uue määrusega.<sup>17</sup>

E-PRTR määrus võtab Euroopa Liidu tasandil üle Kiievi protokollu luues saasteainete heite- ja ülekanderegistri ühenduse tasandil (Euroopa saasteainete heite- ja ülekanderegister). Register on avalikult juurdepääsetava elektroonilise andmebaasi vormis.

Jäätmepoliitika rakendamise jälgimiseks nõuab ühendus ettevõtete ja kodumajapidamiste tekitatud jäätmete ja nende käitlemise kohta regulaarse ühenduse statistika koostamist jäätmestatistika määruse alusel.<sup>18</sup> Eestis kogutakse andmed muuhulgas jäätmekäitlejate poolt esitatava jäätmearuandluse alusel.

Kliimaministeeriumi poolt kavandatavad muudatused seoses jäätmearuandlusega, tavajäätmete saatekirja loomisega ning jäätmekäitlusega seotud andmete avalikustamisega on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.

---

<sup>17</sup> Kättesaadav veebis: [https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2021\\_367](https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2021_367).

<sup>18</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 2150/2002, jäätmestatistika kohta.

## 2.3. EESTI ÕIGUS

### 2.3.1. Strateegilised dokumendid

“Eesti keskkonnastrateegia aastani 2030” eesmärgiks on määratleda pikaajalised arengusuunad looduskeskkonna hea seisundi hoidmiseks, lähtudes samas keskkonna valdkonna seostest majandus- ja sotsiaalvaldkonnaga ning nende mõjudest ümbritsevale looduskeskkonnale ja inimesele. Strateegia kohaselt on oluline suurendada jäätmete sortimist, taaskasutamist, sh ringlussevõttu, et vähendada kõrvaldatavate jäätmete kogust miinimumini. Sellel eesmärgil tuleb muuhulgas arendada ja rakendada regulatsioonide süsteemi jäätmetekke vähendamiseks ning jäätmete käitlemise arendamiseks.<sup>19</sup>

Rohereformi tegevusplaanis 2023-2025 nenditakse, et on suur oht, et Eesti ei suuda saavutada 2025. ja 2030. aasta olmejäätmete ringlussevõtu eesmärgi. See tähendab, et jäätmete valdkond vajab kiirelt uut lähenemist, mis aitaks kaasa hoiakute ja tegutsemise muutusele ning sedakaudu (viiks meid õigele kursile ja tagaks) eesmärkide saavutamisele ning sellel eesmärgil tuleb korraldada jäätmekäitlus vastavalt Euroopa Liidu tasemel seatud eesmärkidele. Riigivalitsemise valdkonna ülesandena loetletakse muuhulgas keskkonnateadlike otsuste vastuvõtmist toetavate andmete kättesaadavuse tagamist avaandmetena ning masintöödeldavalt ning samuti rohe- ja digilahenduste suurema ühisosa loomist.<sup>20</sup>

Riigi jäätmekavas 2023-2028 nenditakse, et jäätmeandmete haldamise süsteem ei vasta enam riigi vajadustele. Andmete kogumine ei ole oma hõlmatuse, detailsuse, kiiruse ja kvaliteedi poolest piisavalt usaldusväärne ning puudub piisav järelevalve ja jõustamine.<sup>21</sup> Eraldiseisvalt on seatud jäätmevaldkonna digitaliseerimise eesmärgid. Eesmärk on luua olukord, kus jäätmevaldkonna andmete esitamine on kvaliteetne ja õigeaegne ning riigi kogutud ja avaldatud jäätmealased andmed on usaldusväärsed. Suundutakse olukorra poole, kus jäätmete kohta on olemas andmestik toote algusfaasist lõppfaasini, mida saab tõhusalt ja mitmekülgselt kasutada otsuste tegemiseks. Jäätmehierarhiast lähtuvaid tegevusi toetab neid põhimõtteid võimaldav jäätmevaldkonna õigusraamistik ning efektiivne järelevalve. Investeeritakse nutikatesse lahendustesse toodete tootmises ja jäätmete ümbertöötlemises, mis toetavad kasutajasõbraliku ja efektiivse jäätmehooldussüsteemi toimimist.<sup>22</sup>

Eesti digiühiskonna arengukava 2030 sisaldab visiooni ja tegevusplaani, kuidas Eesti majandust, riiki ja ühiskonda digitehnoloogia abil järgmise kümnendi jooksul edasi arendada. Üks arengukava eesmärkidest on arendada digilahenduste kasutamist avalikus sektoris. Muuhulgas peaks arengukava kohaselt olema eesmärgipäraste tegevuste elluviimise tulemus see, et andmetest on olemas ajakohane ja terviklik ülevaade nii andmekogude kui ka andmestike tasandil, neid saab omavahel linkida ning rakendatakse andmete ühekordse küsimise ja taaskasutuse põhimõtet.<sup>23</sup> Arengukava kohaselt tasub ja tuleb digiriigi teenuseid ja lahendusi pidevalt edasi arendada – sellesse investeerida.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> Eesti keskkonnastrateegia aastani 2030, lk 27, veebis: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12793848>.

<sup>20</sup> Rohereformi tegevusplaan 2023-2025, lk 28, veebis: <https://kliimaministeerium.ee/rohereform#item-9>.

<sup>21</sup> Riigi jäätmekava 2023-2028, lk 141, veebis: <https://kliimaministeerium.ee/jaatemekava>

<sup>22</sup> Samas, lk 17.

<sup>23</sup> Eesti digiühiskond 2030, valdkonna arengukava, lk 22, veebis: <https://mkm.ee/digiriik-ja-uhenduvus/digiuhiskonna-arengukava-2030>.

<sup>24</sup> Samas, lk 31.

### 2.3.2. Jäätmete kohta arvestuse pidamine

Jäätmeseaduse kohaselt on jäätmevaldaja üheks olulisemaks jäätmehoolduse kohustuseks JäätS § 28 lõike 1<sup>1</sup> alusel ülevaate omamine tema valduses olevate jäätmete liigist, hulgast ja päritolust, jäätmekäitluse seisukohalt olulistest omadustest ning jäätmetest tulenevast ohust tervisele, keskkonnale või varale.

Selline nõue kehtib nii tavajäätmete kui ka ohtlike jäätmete suhtes. Seejuures on oluline välja tuua, et kohustus ei ole mitte ainult sellel, kelle omanduses jäätmed on, vaid igal isikul, kes jäätmeid valdab. Jäätmeseaduse § 9 kohaselt on jäätmevaldaja jäätmetekitaja või muu isik või riigi või kohaliku omavalitsuse asutus, kelle valduses on jäätmed. JäätS § 28 lõike 1<sup>1</sup> näol on tegemist üldise ja põhimõttelaadse nõudega. Jäätmeseadus ei täpsusta siin, millisel viisil jäätmevaldaja ülevaadet peab omama. Samas, jäätmeseadusest tulenev ülevaate omamise kohustus ei ole samastatav arvestuse pidamise ja aruandluskohustusega, mis ei kehti kõikide jäätmevaldajate suhtes. Jäätmeseaduse § 116 ja § 117 sätestavad kindlatele isikute gruppidele eraldiseisva arvestuse pidamise ja aruandluse kohustuse.

Paragrahv 116 lg 2 sätestab üldise nõudena, et keskkonnakaitseluba omav isik, samuti ohtlike jäätmete tekitaja, välja arvatud kodumajapidamised, on seaduse § 28 lõikes 1<sup>1</sup> sätestatud järgides kohustatud pidama pidevat arvestust oma tegevuses tekkinud, kogutud, hoitud või ladustatud, veetud, töödeldud, taaskasutatud või kõrvaldatud jäätmete liigi, hulga, omaduste ja tekke kohta, sealhulgas korduskasutuseks ettevalmistatud või ringlusse võetud asjade hulga ja omaduste kohta. Kui jäätmed antakse üle teisele jäätmekäitlejale, tuleb arvestust pidada ka jäätmete sihtkoha, kogumissageduse, veomooduste ning taaskasutamise- ja kõrvaldamistoimingute kohta.

Nimetatud arvestuse algdokumente ja nende alusel koostatud koondandmeid säilitatakse vähemalt viis aastat (JäätS § 116 lg 3). Täpsemaid nõudeid jäätmeseadus arvestuse pidamisele ei sätesta. Samas on arvestuse pidamine oluline, sest selle alusel koostatakse jäätmearuanne. Kui isik jäätmete üle korrektset arvestust ei pea, ei ole võimalik ka koostada täpsete ja õigete andmetega JäätS §-s 117 ette nähtud jäätmearuannet. Kui puuduvad ühtsed nõuded arvestuse pidamiseks ja arvestuse algdokumentidele, võib see kaasa tuua ka jäätmearuande täitmisel õigusaktide nõuete erineval viisil tõlgendamise. Omakorda jäätmealase arvestuse alusel koostatav iga-aastane jäätmearuanne on aluseks sihtmäärade saavutamise arvutamisel ning riigi kohta ametliku statistika koostamisel vastavalt jäätmestatistika määrusele. Ka need andmed ei ole korrektsed, kui nende koostamise aluseks olevad jäätmearuanded ei ole koostatud nõuetelevastavalt.

Siiski tuleb välja tuua, et mingisugusel kujul on arvestuse pidamise nõuded kehtestatud keskkonnaministri 29.04.2004 määruses nr 38 „Prügila rajamise, kasutamise ja sulgemise nõuded“ (edaspidi **määrus nr 38**) prügila käitajale. Määrus nr 38 § 27 kohaselt peab käitaja jäätmete arvestusraamatut, kuhu märgib vastuvõetud ja ladestatud jäätmete koodinumbrid ja liigi, koguse, omadused, tekkeviisi, päritolu, jäätmetekitaja, olmejäätmete korral nende koguja, jäätmete prügilasse vastuvõtmise kuupäeva ja ohtlike jäätmete täpse asukoha ladestusalal. Samuti ütleb keskkonnaministri 15.01.2021 määrus nr 4 „Ohtlike jäätmete saatekirja andmekoosseis ning saatekirja koostamise, edastamise ja registreerimise kord“ (edaspidi **määrus nr 4**) § 1 lg 6 otsesõnu, et ohtlike jäätmete saatekiri on jäätmealase arvestuse algdokument jäätmeseaduse § 116 mõistes.

### 2.3.3. Jäätmearuanne

#### 2.3.3.1. Andmete esitaja

Jäätmeseaduse § 117 lg 1 kohaselt on seaduse § 116 lg-s 2 nimetatud isik kohustatud esitama üks kord aastas Keskkonnaametile keskkonnaotsuste infosüsteemi kaudu jäätmearuande. Arvestades JäätS § 116 lg-s 2 sätestatud, peavad aruande esitama keskkonnakaitseluba omav isik, samuti ohtlike jäätmete tekitaja, välja arvatud kodumajapidamised. Seega jäätmearuande esitamine on jäätmekäitleja kohustus, mille aluseks peaks olema jäätmekäitleja pidev jäätmearuandevõime.

Aruande peavad esitama eelkõige keskkonnakaitseluba omajad. Keskkonnakaitseluba on keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 40 lg 1 kohaselt keskkonnaluba; keskkonnakompleksluba ning kui seadusega ei ole ette nähtud keskkonnaloa ega keskkonnakompleksloa nõuet, muu luba, mille nõue nähakse seadusega ette keskkonnariski vähendamise eesmärgil mõnel tegevusalal tegutsemiseks. Keskkonnaõiguse valdkonna praktikas, sh jäätmevaldkonnas loetakse ka registreeringud üldiselt muu loa alla kuuluvaks. Ka jäätmeseadus ütleb, et keskkonnakaitseluba jäätmeseaduse tähenduses on jäätmeluba, keskkonnakompleksluba ja jäätmekäitleja registreering. Kuigi nimetatud säte on paigutatud JäätS § 2<sup>1</sup>, mis iseenesest reguleerib ainult jäätmete lakkamisega seonduvat, on lõige 3<sup>2</sup> sõnastatud selliselt, et see kehtib kogu jäätmeseaduse regulatsiooni kohta.

Jäätmeseadus sätestab § 117 lg-s 1<sup>1</sup> erandid, milliste esinemisel isikult jäätmeluba ei nõuta. Nii ei laiene jäätmearuande esitamise kohustus JäätS § 117 lg 1<sup>1</sup> p 1 kohaselt ohtlike jäätmete tekitajale, kelle tegutsemiseks keskkonnakaitseluba ei ole nõutav. Jäätmeseadus § 117 lg 1<sup>1</sup> p-d 1 ja 2 rõhutavad eraldiseisvalt, et registreeritud vahendajale ja edasimüüjale jäätmearuande esitamise kohustus samuti üldreeglina ei laiene. Jäätmeseaduse § 98<sup>7</sup> lg 2 p 4 kohaselt tuleb Keskkonnaametis registreerida selle isiku tegevus, kes korraldab vahendajana jäätmete kõrvaldamist või taaskasutamist teiste nimel ning punkti 5 kohaselt isiku tegevus, kes tegutseb jäätmete edasimüüjana.

Jäätmeseaduse muutmise seaduse eelnõu (76 SE) seletuskirjas<sup>25</sup> mainitakse, et vahendajale ja edasimüüjale ei laiene aruandluse kohustus, sest nende tegevusega seotud jäätmevood kajastuvad juba teiste käitlejate aruandluses ning võivad põhjustada topeltaruandlust. Seetõttu tuleks vabastada need isikud asjatult halduskoormusest aruande esitamisel. Sõltumata seletuskirjas kajastatust, sätestab JäätS § 117 lg 2 p 2 siiski, et Keskkonnaametil on õigus nõuda jäätmearuannet ka registreeritud vahendajalt ja edasimüüjalt. Lisaks, JäätS § 98<sup>7</sup> lg 4 kohaselt võib Keskkonnaamet nõuda registreeringu alusel tegutsevalt vahendajalt või edasimüüjalt jäätmeloa taotlemist, kui isiku tegevus vajab keskkonnoahu tõttu täiendavate nõuete või meetmete määramist jäätmeloaga. Seega jäätmeloa alusel tegutseval vahendajal või edasimüüjal on JäätS §-st 117 tulenev jäätmearuande esitamise kohustus.

Jäätmearuande esitamise kohustus ei laiene lisaks jäätmeluba omavatele suletud prügilakäitajatele (JäätS § 117 lg 1<sup>1</sup> p 4). Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse ja teiste seaduste

<sup>25</sup> Jäätmeseaduse muutmise seaduse eelnõu (76 SE) seletuskiri, lk 12, veebis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/26eb9959-04b8-24ef-d08f-83195aea0104/jaاتمeseaduse-muutmise-seadus>.

muutmise seaduse eelnõu (734 SE) seletuskirja<sup>26</sup> põhjenduse kohaselt ei nõuta suletud prügila käitajatelt aruandlust, sest need ei teosta aktiivset jäätmeäitlustegevust. Suletud prügila järelhoolduse teostajal ei teki jäätmeid, mistõttu esitatakse aastast aastasse nullaruandeid või jäetakse aruanne seetõttu üldse esitamata. Selliste nullaruannete esitamise nõudmine ning kontrollimine koormavad Keskkonnaameti järelevalvet ja Keskkonnaagentuuri aruandlusspetsialiste.

Jäätmeseaduse § 117 lg 2 kohaselt on Keskkonnaametil õigus nõuda jäätmearuannet ka jäätmetekitajalt, kelle tegutsemiseks keskkonnakaitsele ei nõuta, kuid kelle tekitatud tavajäätmete kogus ületab 10 tonni aastas või ohtlike jäätmete kogus 100 kilogrammi aastas.

Jäätmearuandeid kogutakse ja hoitakse keskkonnaotsuste infosüsteemis (KOTKAS). Täpsem juurdepääs andmekogule ja andmekogusse kantud andmetele on sätestatud keskkonnaministri 26. juuni 2017. aasta määruses nr 20 „Keskkonnaotsuste infosüsteemi asutamine ja andmekogu pidamise põhimäärus“ (edaspidi **määrus nr 20**).

### 2.3.3.2. Kogutavad andmed

Keskkonnaministri 23.01.2020 määrus nr 8 „Jäätmearuande andmekoosseis ja aruande esitamise kord“ (edaspidi **määrus nr 8**) täpsustab JäätS § 117 lg 1 alusel jäätmearuande esitamise korda ja kehtestab aruande andmekoosseisu. Määruse nr 8 § 3 sätestab täpse andmekoosseisu ning eristab esiteks üldiseid andmeid aruande esitaja ja tegevuskoha kohta. Seejuures on tegevuskoht jäätmeäitluskoht, jäätmete tekkekoht või muu jäätmeäitlustegevusega seotud koht (määruse nr 8 § 1 lg 3). Aruanne esitatakse iga tegevuskoha kohta eraldi. Jäätmete koguja ja vedaja, kellel ei ole püsivat tegevuskohta, esitab aruande iga maakonna kohta eraldi (määruse nr 8 § 2 lg 3). Juhul, kui reoveesette kasutamisel põllumajanduses on aruande esitajal üle kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumil mitu tegevuskohta, võib aruande esitaja esitada nende kõigi kohta siiski ühe aruande (määruse nr 8 § 2 lg 3<sup>1</sup>).

Määruse nr 8 § 3 eristab teiseks andmeid aruande esitaja jäätmealase tegevuse kohta. Aruande esitaja, kes on kohustatud andma aru jäätmete ülekannetest väljapoole tegevuskohta andmete kandmiseks Euroopa saasteainete heite- ja ülekanderegistrisse E-PRTR määruse artikli 5 lõike 1(b) kohaselt, peab esitama eraldiseisvalt täiendavaid andmeid vastavalt määruse nr 8 § 3 lg-le 6. Aruande esitamise kohustus on keskkonnakaitsele omavatel ettevõtetel, kes ületavad E-PRTR määruse lisades 1 ja 2 seatud künniseid.

### 2.3.3.3. Koostamise aeg

Jäätmearuanne esitatakse JäätS § 117 lg 1 alusel üks kord aastas. Määrus nr 8 § 2 lg 1 kohaselt esitatakse jäätmearuanne keskkonnaotsuste infosüsteemi iga kalendriaasta 31. jaanuariks. Seejuures on määruse § 2 lg 2 kohaselt aruandeaasta eelmine kalendriaasta (1. jaanuar – 31. detsember).

<sup>26</sup> Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (734 SE) seletuskiri, lk 15, veebis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/81f2ffa3-f678-4f17-9317-d349b075ed59>.

## **2.3.4. Ohtlike jäätmete saatekiri**

### **2.3.4.1. Andmete esitaja**

Ohtlike jäätmete saatekirjade andmekogu on asutatud JäätS § 64 lg 2<sup>3</sup> volitusnormi alusel keskkonnaministri 27.12.2016 määrusega nr 77 „Ohtlike jäätmete saatekirjade andmekogu asutamine ja andmekogu põhimäärus“ (edaspidi **määrus nr 77**). Andmekogu pidamise eesmärk on ohtlike jäätmete veoste jälgimine reaalajas jäätmeseaduse alusel koostatavate ohtlike jäätmete saatekirjade andmete alusel (määrus nr 77 § 2; JäätS § 64 lg 2<sup>2</sup>).

Saatekirja koostab jäätmeid vedamiseks üle andnud isik, kui ta omab keskkonnakaitseluba ohtlike jäätmete käitlemiseks (JäätS § 64 lg 3). Kui jäätmete üleandja ei oma keskkonnakaitseluba ohtlike jäätmete käitlemiseks, koostab saatekirja ohtlike jäätmete käitlemiseks keskkonnakaitseluba omav jäätmete vastuvõtja (JäätS § 64 lg 4). Saatekirja ei ole vaja füüsilise isiku suhtes kodumajapidamises tekkivate ja päästeasutuse suhtes päästetööl kogutud ohtlike jäätmete üleandmisel jäätmekäitlejale (JäätS § 64 lg 2<sup>1</sup>).

### **2.3.4.2. Kogutavad andmed**

JäätS § 64 lg 1 kohaselt on ohtlike jäätmete saatekiri dokument, mis sisaldab andmeid käitlemiseks üleantavate ohtlike jäätmete liigi, koostise, koguse ja põhiomaduste ning nende jäätmete tekitaja, käitlemiseks üleandja, vedaja ja vastuvõtja kohta. Jäätmeseaduse § 64 lg 5 alusel on kehtestatud määrus nr 4, mis täpsustab saatekirja andmekoosseisu. Määruse nr 4 § 5 kohaselt jäätmete riikidevahelise veo korral asendab ohtlike jäätme saatekirja jäätmesaadetiste määruse lisa IB esitatud saatekiri.

### **2.3.4.3. Koostamise aeg**

Ohtlike jäätmete saatekiri koostatakse enne veo algust andmekogus elektroonilise dokumendina iga ohtlike jäätmete veose kohta (määrus nr 4 § 3 lg 1). Erandina - kui nõuetekohane saatekiri ei ole koostatud enne veo algust, peab saatekirja koostama jäätmete vastuvõtja enne jäätmete vastuvõtmist (JäätS § 64 lg 4).

## **2.3.5. Jäätmete riikidevaheline vedu**

### **2.3.5.1. Andmete esitaja**

Riikidevaheline jäätmevedu toimub jäätmesaadetiste määruse kohaselt ning kooskõlas Eesti Vabariigi suhtes jõustunud välislepingutega (JäätS § 108 lg 1) ja on Eesti õiguses reguleeritud jäätmeseaduse 9. peatükis. Jäätmeseaduse § 108 lg 2 kohaselt võib ohtlikke jäätmeid ja välislepinguga reguleeritavaid jäätmeid Eesti Vabariiki sisse vedada, Eesti Vabariigist välja vedada või Eesti Vabariigi territooriumilt läbi vedada jäätmesaadetise määruses sätestatud korras väljaantud jäätmete riikidevahelise veo loa (veoluba) alusel. Veoloa väljastab Keskkonnaamet.

Jäätmeseaduse § 113 lg 1 kohaselt peab ohtlike jäätmete ja välislepinguga reguleeritavate jäätmete sisseveol, väljaveol ja läbiveol jäätmesaadetisega kaasas olema jäätmete veoloa

ärakiri ja saateleht. Kui veoluba ei ole vajalik, peab riikidevahelise jäätmesaadetise saatmist korraldava isik või jäätmete vastuvõtja Eestis esitama Keskkonnaametile või tema volitatud asutusele kolme päeva jooksul pärast jäätmete saabumist jäätmekäitluskohta, kus taaskasutus- või kõrvaldamistoiming toimub, jäätmesaadetiste määruse artikli 18 lõikes 1 nimetatud jäätmesaadetisega kaasneva ja määruse VII lisale vastava jäätmesaadetise kohta teavet sisaldava dokumendi (JäätS §114<sup>1</sup>).

Riikidevaheliste jäätmeveolubade taotlemine ja saatekirjade koostamine toimub KOTKAS-e kaudu. Määrus nr 20 § 2 p 8 kohaselt on KOTKAS andmekogu eesmärk lihtsustada ohtlike jäätmete ja välislepinguga reguleeritavate jäätmete veolubade ja selliste jäätmete riikidevahelise veo, milleks veoluba ei ole vajalik, saatedokumentide taotlemist, menetlemist ja esitamist ning kogutud andmete säilitamist, kasutamist ja kättesaadavust. Jäätmeveolubade taotlemise ja saatekirjade koostamise viis võiks olla siiski eraldiseisvalt jäätmesaadetise sätestatud.

Andmete esitaja ehk teataja on isik, kes kavatseb jäätmeid saata või saata lasta ning kellele on pandud teatamise kohustus. Täpsemalt on teataja üks jäätmesaadetiste määruse art 2 p-s 15 a loetletud isikutest.

### **2.3.5.2. Kogutavad andmed**

Jäätmesaadetise § 115 lg 1 kohaselt on jäätmete sisse-, välja- ja läbiveo dokumentide vormid sätestatud jäätmesaadetise määruse lisades IA ja IB. Sama ütleb ka jäätmesaadetiste määruse art 4 lg 1 – jäätmesaadetise kohta teate esitamiseks peab teataja täitma teatamisdokumendi (toodud IA lisas) ja vajadusel ka saatedokumendi (toodud IB lisas). Sarnaselt Baseli konventsioonile näeb jäätmesaadetiste määrus ette, et teataja võib esitada ka mitut saadetist hõlmava koondteate, kui jäätmete füüsilised ja keemilised omadused on põhioluliselt sarnased ja jäätmed lähetatakse samale vastuvõtjale ja samasse jäätmekäitluskohta ning teatamisdokumendi märgitud veomarsruut on sama (määruse art 13 lg 1).

Eraldi lihtsustatud saatmise kord teatud jäätme gruppidele (nn „roheline nimekirja“ jäätmed) on ette nähtud jäätmesaadetiste määruse artiklis 18. Sellisel juhul peab olema jäätmetega kaasas jäätmesaadetiste määruse VII lisa dokument.

### **2.3.5.3. Koostamise aeg**

Jäätmesaadetiste määruse kohaselt tuleb jäätmesaadetistest teavitada ette. Seega tuleb jäätmesaadetisega kaasas olevad dokumendid koostada enne saadetise lähetamist.

### **2.3.6. Veodokumendid**

Jäätmesaadetise § 14 lg 2 kohaselt on jäätmete vedamine jäätmesaadetise toimetamine veovahendiga lähtekohast sihtpunkti. Jäätmete vedamine hõlmab jäätmesaadetise peale- ja mahalaadimist ning jäätmeveose komplekteerimist mitmest saadetisest, kuid ei hõlma jäätmete kogumist. Ohtlike jäätmeid tohib vedada ohtlike veoseid käsitlevate õigusaktidega ning rahvusvaheliste lepingutega sätestatud korras (JäätS § 63) ning ohtlike jäätmete vedamiseks tuleb koostada saatekiri (JäätS § 64).

Lisaks peab autoveoseaduse (edaspidi ka **AutoVS**) § 29 lg 3 kohaselt tasulisel veoseveol autojuhil olema kaasas kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis dokument, mis tõendab veolepingu sõlmimist (veodokument) ja mille koostab veose saatja või ekspedeerija. Ekspedeerija on VÕS § 854 lg 1 kohaselt ekspedeerimislepingu osapool, kes korraldab veose vedamist teise isiku (saatja) arvel. See nõue kehtib ka jäätmeveo kohta, sh tavajäätmete vedamisel. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 79 kohaselt, kui seaduses on sätestatud tehingu kirjalikku taasesitamist võimaldaval vormil, peab tehing olema tehtud püsivat kirjalikku taasesitamist võimaldaval viisil ja sisaldama tehingu teinud isikute nimesid, kuid ei pea olema omakäeliselt allkirjastatud. Seega kirjalikku taasesitamist võimaldaval vormil katab ära ka elektroonilise vormi.

Autoveoseadus sätestab küll § 29 lõigetes 4 ja 5 andmete loetelu, mida veodokument peab sisaldama, kuid ei kirjuta ette seda, millisel andmekandjal peab olema dokument vormistatud. Samuti ei näe see ette veodokumendi koostamist kindlas andmekogus. Seega võib asuda seisukohale, et jäätmete saatekirja käsitlemine veodokumendina autoveoseaduse kohaselt on võimalik, kui see sisaldab andmeid, mis on loetletud seaduse § 29 lõigetes 4 ja 5. Selguse huvides võib kaaluda autoveoseaduse täiendamist selliselt, et jäätmete vedamisel loetakse § 29 lg-s 3 nimetatud veodokumendiks jäätmete vedamise saatelehte või alternatiivselt viidata seaduses, et jäätmete vedamine toimub jäätmeseaduses sätestatud jäätmete vedamise saatekirja alusel.

Autoveoseaduse § 35 lg 10 näeb ette täiendavad nõuded ohtlike veoste autoveoks. Ohtlikuks veoseks arvatakse ained ja esemed, mis oma omaduste tõttu võivad tekitada veoprotsessis kahju inimese tervisele, varale või keskkonnale (AutoVS § 35 lg 1). Ohtliku veosega autoveol on kohustuslik ohtlike veoste rahvusvahelise autoveo Euroopa kokkuleppe (ADR) nõuete järgimine. Autoveoseaduse § 35 lg 10 kohaselt peab ohtliku veose autoveol autojuhil muuhulgas kaasas olema veodokument, mille veose kirjelduse osast selgub veose ADR-i nõuete kohane nimetus, ÜRO number, ohumärgise number ja pakendigrupp, kui ADR-i nõuetes ei ole sätestatud teisiti. Elektroonilise veodokumendi kasutamisel peab veose saatja olema veebikeskkonnas autentitud või peab veodokument olema digitaalselt allkirjastatud ning nende kasutamisel peab autojuht riikliku järelevalve teostajale tagama veodokumendi elektroonilise kättesaadavuse (AutoVS § 35 lg 11). Kuivõrd ka siin on tegemist valdavalt siseriikliku regulatsiooniga, on võimalik juhul, kui jäätmesaadetis liigitub ohtlikuks veoks õigusaktide nõuded ühtlustada. Nii sätestab ka määruse nr 4 § 1 lg 2, et ohtlike jäätmete saatekirja koostamisel arvestatakse autoveoseaduse § 35 lõigete 10 ja 11 nõudeid.

Regulatsiooni muutmisel on oluline silmas pidada, et juhul kui rahvusvahelisel või Euroopa Liidu tasandil on kehtestatud kindlad vormistuslikud nõuded saadetise veodokumentidele, siis tuleb süsteem neid nõudeid arvestades üles ehitada. Rahvusvahelisel või Euroopa Liidu tasandil paika pandud reeglite puhul ei ole Eestil siseriikliku õiguse kehtestamise või muutmise näol olulisi võimalusi. Siseriikliku regulatsiooni puhul on seadusandjal võimalik suuremas ulatuses erinevaid regulatsioone ühtlustada (nagu näiteks tavajäätmete siseriiklikul vedamisel veodokumendi ja tavajäätmete saatekirja nõuded ja dokumendi vormistamine ühes infosüsteemis).



Euroopa Liidu tasandil on 2020. aastal vastu võetud elektroonilise kaubaveoteabe määrus (eFTI<sup>27</sup> määrus),<sup>28</sup> millega kehtestatakse liidu territooriumil toimuva kaubaveoga seotud ja õigusnormidega ette nähtud teabe asjaomaste ettevõtjate ja pädevate asutuste vahelise elektroonilise edastamise õiguslik raamistik. Määruse eesmärk on võimaldada õigusnormidest tulenevaid teavitamisnõudeid täita elektrooniliste vahendite abil paber kandja asemel. Määruse põhjenduspunkti 8 kohaselt peaksid nii ettevõtjad kui ka pädevad asutused võtma vajalikud meetmed õigusnormidega ettenähtud kaubaveoteabe (eFTI) masinloetavas vormis elektroonilise andmevahetuse võimaldamiseks info- ja kommunikatsioonitehnoloogial põhinevate keskkondade (eFTI keskkonnad) kaudu, sealhulgas soetades vajalikud seadmed. Asjaomased ettevõtjad peaksid siiski jääma vastutavaks teabe esitamise eest inimloetavas vormis, kui pädevad asutused seda konkreetselt taotlevad, et võimaldada pädevatel asutustel täita oma ülesandeid olukordades, kus eFTI keskkonnale ei ole juurdepääsu. Põhjenduspunkti 13 kohaselt võiks kaaluda eesmärgil vähendada nii pädevate asutuste kui ka ettevõtjate kulusid, pädevatele asutustele juurdepääsupunktide loomist, mis toimiksid üksnes eFTI keskkondade ja pädevate asutuste vaheliste vahendajatena.

Määrust kohaldatakse selles loetletud õigusnormidest tulenevate teavitamisnõuete suhtes. Määruse art 2 lg 1 p a) iv) kohaselt kohaldatakse seda ka jäätmesaadetiste määruse artikli 16 punktis c ja artikli 18 lõikes 1 sätestatud teavitamisnõuete suhtes. Jäätmesaadetiste määruse art 16 p c kohaselt on iga saadetisega kaasas saatedokument ja teatamisdokumendi koopiad, mis sisaldavad asjaosaliste pädevate asutuste kirjalikku nõusolekut ning nende poolt esitatud tingimusi. Saatedokument jääb jäätmeid vastuvõtvale käitluskohale. Teatajale jääb üks koopia saatedokumendist. Määruse art 18 lg 1 sätestab saadetise dokumentatsiooni erinõuded taaskasutamiseks mõeldud III või IIIB lisa loetletud jäätmeliikidele ja segudele, mis ei ole liigitatud III lisa ühegi kande kohaselt ja koosnevad kahest või enamast III lisa loetletud jäätmeliigist, kui nende koostis ei halvenda nende keskkonnaohutut taaskasutamist ning need on loetletud IIIA lisa ja jäätmesaadetistele, mis on otseselt määratud laboratooriumianalüüside jaoks.

Elektroonilise kaubaveoteabe määruse põhjenduspunkti 7 kohaselt ei tohiks määrus piirata selliste liidu õigusnormide või liikmesriigi sellise õiguse kohaldamist, millega on kindlaks määratud õigusnormidega ette nähtud teabe sisu, ning eelkõige ei tohiks sellega kehtestada ühtegi lisanõuet õigusnormidest tulenevatele teavitamis- või keelenõuetele. Sellest tulenevalt ei piira määrus ka jäätmesaadetiste määrusest tulenevaid sätteid, mis käsitlevad jäätmesaadetiste menetlusnõudeid ja tolliasutuste tehtavat kontrolli (põhjenduspunkt 7). Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumi tellitud eFTI määruse nõuete analüüsis selgitatakse, et eFTI platvormid ei pea sellest tulenevalt olema jäätmesaadetistega seotud infosüsteemidega kohustuslikus korras liidestatud, aga võiksid lähtuda oma töös eeldusest, et muuhulgas jäätmeveo korraldamiseks loodud infosüsteemid on samuti sama platvormi kaudu klientidele kasutatavad.<sup>29</sup> *„Nimetatud süsteemid võiksid eFTI platvormides olla seega ettevõtetele äriprotsessides loogiliselt kättesaadavad. See tähendab, et need süsteemid saavad toimida iseseisvalt, kuid eFTI platvormid saaksid olla ka nende andmete vahetamise osapooled“.*<sup>30</sup>

<sup>27</sup> eFTI - electronic freight transport information.

<sup>28</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2020/1056, elektroonilise kaubaveoteabe kohta.

<sup>29</sup> eFTI määruse (EL) 2020/1056 nõuete analüüs: eFTI platvormile, teenuseosutajatele ja andmevahetusteenusele esitatavad nõuded e-veoselehe platvormide arenduse kontekstis seisuga aprill 2022, lk 19, veebis: <https://realtimeeconomy.ee/e-veoseleht>.

<sup>30</sup> Sama.

Lisaks ütleb elektroonilise kaubaveoteabe määruse art 2 lg 2 c, et seda kohaldatakse liikmesriigi poolt teavitatud õigusnormidest tulenevate teavitamisnõuete suhtes. Need normid saavad olema komisjoni rakendusmääruse alusel elektroonilise kaubaveoteabe määruse I lisa B osaks. Elektroonilise kaubaveoteabe määruse art 3 b kohaselt võtab komisjon vastu delegeeritud õigusaktid, millega muudetakse I lisa B osa, et lisada või kustutada viited liikmesriikide õigusaktidele ja õigusnormidest tulenevatele teavitamisnõuetele vastavalt käesoleva artikli lõike 2 kohaselt esitatud teadetele. Määruse art 2 lg 2 c rakendamiseks (lisa 1 B osa täiendamine) on Euroopa Komisjon koostanud õigusakti eelnõu. Nimetatud eelnõusse on lisatud ka Eesti jäätmeseaduse sätted, mis reguleerivad jäätmete riikidevahelist vedu (§-d 108 lg 1, 113 lg 1 ja 115 lg 3).

Elektroonilise kaubaveoteabe määrus kohustab Euroopa Liidu liikmesriike alates määruse jõustumisest 2025. aastal aktsepteerima neile elektroonilisel kujul esitatavat kaubaveoteavet.<sup>31</sup> Määruse alusel antavad delegeeritud ja rakendusaktid on aga veel täies ulatuses vastu võtmata. Seega ühendus eFTI-ga on eraldiseisev teema, mida on põhjust täpsemalt analüüsida siis, kui edasine õiguslik regulatsioon on paika pandud.

### 2.3.7. Jäätmete valdamisega seotud küsimused

Jäätmeseaduse § 9 kohaselt on jäätmevaldaja jäätmetekitaja või muu isik või riigi või kohaliku omavalitsuse asutus, kelle valduses on jäätmed. Jäätmeseaduse § 11 lg 2 kohaselt kannab jäätmehoolduse, välja arvatud jäätmekäitluse üle teostatava järelevalve, kulud jäätmevaldaja ning seadusega ettenähtud juhtudel tootja või isik, kelle valduses on käideldavad jäätmed olnud.

Asjaõigusseaduse (edaspidi **AÕS**) § 32 kohaselt on valdus tegelik võim asja üle. Asjaõigusseaduse § 33 lg 1 sätestab, et valdaja on isik, kelle tegeliku võimu all asi on. Valdajaks ei ole isik, kes teostab tegelikku võimu asja üle teise isiku korralduste kohaselt tema majapidamises või ettevõttes (AÕS § 33 lg 3). Asjaõigusseaduse § 36 lg 1 kohaselt omandatakse valdus tegeliku võimu saamisega asja üle või abinõude üle, mis võimaldavad tegelikku võimu asja üle. Sama paragrahvi lg 2 kohaselt piisab valduse omandamiseks senise valdaja ja omandaja kokkuleppest, kui omandaja suudab teostada tegelikku võimu asja üle. Seega AÕS § 36 lg-st 2 nähtuvalt piisab valduse omandamiseks ka eelmise valdaja ja uue valdaja valduse vahelisest kokkuleppest, kuid seda vaid eeldusel, et valduse omandaja suudab teostada tegelikku võimu asja üle, tal peab olema võimalik ilma senise valdaja abita saada asja suhtes tegelik võim. Seetõttu juhul, kui vahendajale antakse lepinguga üle jäätmete valdus, mis on jätkuvalt jäätmete tekitaja territooriumil, ei saa vahendaja teostada tegelikku võimu asja üle.

Eristada tuleb valdust ja omandit. AÕS § 68 lg 1 kohaselt on omand isiku täielik õiguslik võim asja üle. Jäätmeseaduse § 10<sup>2</sup> kohaselt on vahendaja ettevõtja, kes korraldab teiste nimel jäätmete taaskasutamist või kõrvaldamist, sõltumata sellest, kas ta jäätmeid valdab või mitte. Seega ei omanda vahendaja jäätmeid. Laoplatstil ebaõigest jäätmete säilitamisest tingitud keskkonnakahju tekitamise eest või jäätmeseaduse nõuete täitmise eest vastutab seetõttu jätkuvalt jäätmetekitaja kui jäätmete omanik. Siinkohal võibki olla tavatähenduses veidi eksitav

<sup>31</sup> Eesti riigi keskse elektroonilise maanteetranspordi veoselehe juurdepääsupunkti toimimismudeli analüüs. Lõpparuanne, lk 9, veebis: <https://realtimeeconomy.ee/e-veoseleht>.

jäätmeseaduse jäätmevaldaja sõnastus. Näiteks on Saksa õiguses otsesõnu rõhutatud, et jäätmevaldaja on iga füüsiline või juriidiline isik, kellel on tegelik kontroll (*tatsächliche Sachherrschaft*) jäätmete üle (ringmajanduse seaduse § 3 lg 9).

Kliimaministeerium soovib kehtestada nõude, et valduse üleandmisest ei piisa selleks, et jäätmeid tegevuskoha bilansist maha võtta. Tegevuskoha bilansist läheksid jäätmed maha vaid juhul, kui need tegevuskohast füüsiliselt välja viiakse. Eesmärk on tagada seda, et ettevõtjad jäätmekoguseid lihtsalt „ära ei kaotaks“ ning et tagatud oleks jäätmete võimalikult suures ulatuses taaskasutamine või nõuetekohane kõrvaldamine. Siinkohal on oluline rõhutada, et eristada tuleb jäätmestatistika/aruanalüüsi koostamist ning õigusaktidest tulenevat vastutust jäätmete nõuetekohase käitlemise eest. Aruanalüüsis pelgalt jäätmetega seotud väljamineku kande tegemine ei vabasta jäätmevaldajat vastutusest. Juhul, kui eesmärk on tagada seda, et jäätmearuandes on jäätmete väljamineku kande tegemise kuupäev jäätmete tegevuskohast äraviimise kuupäev, siis tuleb see vastavalt õigusaktides sätestada. Ilmselt ei ole selleks vajalik seaduse muutmine, vaid piisab nõude lisamisest rakendusakti.

Küsitav on vahendajate (juhul kui vahendaja omandab valduse jäätmete üle) ja edasimüüjate puhul see, milline on jäätmetekitaja ehk esialgse jäätmevaldaja vastutus nendele isikutele jäätmete üleandmise korral. Jäätmeseaduse § 28 lg 1 kohaselt on jäätmevaldaja kohustatud käitlema tema valduses olevaid jäätmeid vastavalt kehtestatud nõuetele või andma need käitlemiseks üle selleks õigust omavale isikule. Jäätmete kehtestatud nõuetele vastav käitlemine on jäätmeseaduse regulatsiooni kohaselt lõppastmes kas kõrvaldamine või taaskasutamine. JäätS § 30 lg 1 kohaselt tuleb jäätmeid taaskasutada, kui see on tehnoloogiliselt võimalik ning kui see ei ole muude jäätmekäitlusmoodustega võrreldes ülemääraselt kulukas. Sama paragrahvi lg 3 kohaselt jäätmed, mida ei ole võimalik jäätmeseaduse nõuete kohaselt taaskasutada, tuleb kõrvaldada tervise- ja keskkonnaohutuse nõudeid järgides. Jäätmeseaduse § 28 lg 7 kohaselt võib jäätmeid ladustada enne taaskasutamist kuni kolm aastat ja enne kõrvaldamist ühe aasta. Seega jäätmeseaduse regulatsioonist tulenevalt ei saa jätta vahendaja ega edasimüüja jäätmeid enda valdusesse, vaid neil on kohustus jäätmed üle anda jäätmete taaskasutamisega või kõrvaldamisega tegelevale isikule. Vahendaja osas ütleb seadus otsesõnu, et tegemist on ettevõtjaga, kes korraldab teiste nimel jäätmete taaskasutamist või kõrvaldamist (JäätS § 10<sup>2</sup>).

Paragrahv 13 kohaselt on jäätmekäitlus jäätmete kogumine, vedamine, taaskasutamine, sealhulgas sortimine, ja kõrvaldamine, sealhulgas vahendamine või edasimüümine. Seega vahendaja ja edasimüüja tegevus on küll jäätmekäitlus, kuid jäätmete edasimüüjate ja vahendajate registreering ei hõlma õigust tegeleda jäätmete taaskasutamise ega kõrvaldamisega. Üldjuhul puudub neil ka keskkonnakaitseluba jäätmete taaskasutamiseks või kõrvaldamiseks. Jäätmeseaduse § 28 lg 4 kohaselt lõpeb jäätmevaldaja vastutus jäätmete käitlemise eest alles siis, kui uuel jäätmevaldajal on vastavate jäätmete käitlemiseks keskkonnakaitseluba. Eeltoodust tulenevalt on võimalik seadust tõlgendada selliselt, et kui vahendajale ja edasimüüjale on jäätmed üle antud, ei vabane jäätmeid üle andnud isik JäätS § 28 lg 1 ja lg 4 regulatsioonist tulenevalt vastutusest enne, kui vahendaja/edasimüüja on jäätmed üle andnud jäätmevaldajale, kellel on vastavate jäätmete käitlemiseks keskkonnakaitseluba.

Kuna vahendaja korraldab tegevust teiste nimel, siis võlaõigusseaduse kontekstis võiks olla tegemist maaklerilepinguga. VÕS § 658 lg 1 kohaselt kohustub maaklerilepinguga üks isik

(maakler) vahendama teisele isikule (käsundiandja) lepingu sõlmimist kolmanda isikuga või osutama kolmanda isikuga lepingu sõlmimise võimalusele, käsundiandja aga kohustub maksma talle selle eest tasu (maakleritasu). Vahendaja maaklerina toob seega jäätmekäitlusteenuste pakkujad ja kliendid kokku ainult nende isikute vahel sõlmitud lepingus, kuid ei võta endale kohustust jäätmeid taaskasutada või kõrvaldada. VÕS § 660 kohaselt ei või maakler teha käsundiandjale ettepanekut sõlmida leping isikuga, kelle kohta ta teab või peab teadma asjaolusid, mis annavad mõistliku aluse kahelda selles, et see isik täidab lepingust tulenevad kohustused kohaselt. Seega, kuna vahendajad on õiguslikult vastutavad vahendamise korraldamise eest, peavad nad tagama ka selle, et jäätmed viiakse käitisesse, millel on olemas luba jäätmete vastuvõtmiseks ja töötlemiseks või kõrvaldamiseks.

Edasimüüja on JäätS § 10<sup>1</sup> kohaselt ettevõtja, kes tegutseb oma nimel jäätmeid ostes ja müües, sõltumata sellest, kas ta jäätmeid valdab või mitte. Saksa õiguse kohaselt ei loeta edasimüüjaga sõlmitavat lepingut müügilepinguks, vaid töövõtulepinguks, sest vastavalt ringmajanduse seaduse §-le 22 ei vabane jäätmetekitaja esialgse valdajana oma kohustusest vastutada jäätmete eest kuni nende taaskasutamise või kõrvaldamiseni. Sarnaselt on võimalik ka Eesti õiguses edasimüüja lepingut käsitleda töövõtulepinguna. Võlaõigusseaduse § 635 lg 1 kohaselt kohustub töövõtulepinguga üks isik (töövõtja) valmistama või muutma asja või saavutama teenuse osutamisega muu kokkulepitud tulemuse (töö), teine isik (tellija) aga maksma selle eest tasu. Sättest tulenevalt ja juhindudes JäätS § 28 lg-test 1 ja 4 on edasimüüja seega kohustatud saavutama jäätmete ostmise ja müümisega selle, et esialgse jäätmevaldaja jäätmed taaskasutatakse või kõrvaldatakse. Seetõttu võiks ka edasimüüjate puhul, olgugi et nad tegutsevad erinevalt vahendajatest oma nimel jäätmeid ostes ja müües, tõlgendada jäätmeseadust selliselt, et edasimüüjale jäätmete üleandmisel vabaneb esialgne jäätmevaldaja jäätmeseadusest tulenevast vastutusest jäätmete käitlemise eest ainult siis, kui edasimüüja on need edasi andnud taaskasutamiseks või kõrvaldamiseks keskkonnakaitseluba omavale isikule. Selline tõlgendamine tähendaks ka seda, et edasimüüjal on kohustus avalikustada jäätmevaldajale tema soovi korral isik, kellele ta jäätmed üle annab.

Kui asuda jäätmeseadust tõlgendades teistsugusele seisukohale, täpsemalt, et JäätS § 28 lg 4 alusel vabaneb jäätmevaldaja vastutusest jäätmete käitlemise eest, kui ta on andnud jäätmed üle edasimüüjale, siis ei ole edasimüüjal kohustust jäätmevaldajale oma lepingupartnerite kohta infot anda, sest tegemist võib olla ärisaladusega. Tuleb siiski mõnda, et jäätmeseaduse regulatsioon selles osas ei ole üheselt selge ning edasimüüjate (aga ka vahendajate) vastutusega seonduvalt puudub kohtupraktika. Jäätmeseaduse eesmärgile vastab enam tõlgendus, mille kohaselt jäätmevaldaja ei vabane vastutusest jäätmeid edasimüüjale või vahendajale üle andes. Samas võib olla küsitav, kas selline jäätmeseaduse tõlgendus on normi adressaadile piisavalt selge, st vastab õigusselguse põhimõttele. Seda enam, et JäätS § 11 lg 2 rõhutab, et jäätmehoolduse kulud kannab jäätmevaldaja ning seadusega ettenähtud juhtudel isik, kelle valduses on käideldavad jäätmed olnud. Käesoleval hetkel ei ole seadusega otsesõnu ette nähtud esialgse jäätmevaldaja poolt kulude kandmise kohustust juhul, kui jäätmete valdus antakse üle vahendajale või edasimüüjale. Seega vajaks jäätmeseadus antud juhul täpsustamist edasimüüja ning ka vahendaja regulatsiooni puhul esialgse jäätmevaldaja vastutusega seonduvalt.

Siinkohal võiks võrdluseks tuua Saksa õiguse, kus on otsesõnu reguleeritud, et jäätmevaldajad, kellel on kohustus nendele kuuluvaid jäätmeid taaskasutada ja kõrvaldada

(jätmete tekitaja) ei saa oma kohustusi lihtsalt sellisel viisil täita, et annavad jätmete valduse üle jäätmekäitlustoimingute tegemiseks kolmandale isikule. Kui jäätmeid ei kõrvaldata ega taaskasutata isegi lõppastmes nõuetekohaselt, on olemasoleva olukorra eest vastutavad nii jäätmetekitaja kui ka jäätmevaldaja. 28.06.2007 lahendis (BVerwG 7 C 5.07) rõhutab Saksamaa Föderaalne halduskohus (*Bundesverwaltungsgericht*), et kinnisasja omandiõigusest loobumisega ja sellega kaasneva seal ladustatud jätmete omandiõiguse kaotamisega lõpeb iseenesest ka senise jäätmevaldaja jätmete kõrvaldamise kohustus. Olukord on aga teistsugune, kui jäätmevaldaja/tekitaja tellib oma jätmete kõrvaldamise kohustuse täitmist kolmandalt isikult ja annab jäätme omandiõiguse sellele kolmandale isikule tellimuse alusel üle. Sellisel juhul jääb endise jäätmevaldaja vastutus oma kõrvaldamiskohustuse täitmise eest alles.<sup>32</sup> Ka Saksamaa ringmajanduse seaduse § 22 sätestab, et need, kes on kohustatud jäätmeid taaskasutama ja kõrvaldama, võivad tellida oma kohustuste täitmist kolmandatelt isikutelt. See ei mõjuta siiski nende vastutust kohustuste täitmise eest ja see kestab seni, kuni kõrvaldamine on lõplikult ja nõuetekohaselt lõpetatud. Kolmandatel isikutel peavad olema vastavad pädevused jäätmekäitlustoimingute tegemiseks.

Valdamisega seotud eriregulatsioon on jäätmeseaduses kehtestatud vedajale. Jäätmeseaduse § 14 lg 3 kohaselt ei loeta jätmete vedajat jäätmevaldajaks, kui tema ülesandeks on ainult üleantud jäätmesaadetise toimetamine üleandja poolt määratud sihtpunkti või selle edastamine esialgsel kujul saadetise vastuvõtmiseks volitatud isikule, juhul kui jätmete üleandja ja vedaja vahel sõlmitud veolepingus ei ole kokku lepitud teisiti. Jäätmeseaduse § 28 lg 6 täpsustab, et jätmete vedamisel ei lähe vastutus jätmete käitlemise eest üle jäätmevedajale, kui ta ei ole jäätmevaldaja.

### 2.3.8. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kohaldatavus

JäätS § 1 lg 4<sup>1</sup> kohaselt jäätmeseaduses sätestatud jätmete käitlemise, jätmete tekitamise ning prügila ja jäätmehooldla käitamise ning järelhoolduse keskkonnaloa (*jäätmeluba*) menetlusele kohaldatakse keskkonnaseadustiku üldosa seaduse 5. peatükki, arvestades käesolevas seaduses sätestatud erisusi. Seega on keskkonnaseadustiku üldosa seadus (edaspidi ka **KeÜS**) kohaldatav jäätmeloa andmisel. Kohaldatavad on nii menetlusõiguse kui ka materiaalõiguse normid arvestades jäätmeseaduse erisustega. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse 5. peatükk on kohaldatav ka jäätmekäitleja registreerimisest keeldumise, registreeringu muutmise ja registreeringu kehtetuks tunnistamise korral. Jäätmeseaduse regulatsiooni kohaselt võib jäätmekäitluskohaga seotud jäätmearuande esitamata jätmisel loa kehtivuse peatada või loa kehtetuks tunnistada (JäätS § 85; § 94<sup>1</sup> lg 8 p 1). Sama kehtib registreeringust keeldumise või selle kehtetuks tunnistamise suhtes (JäätS § 98<sup>11</sup> lg 2 p 4; § 98<sup>15</sup> lg 2 p 2). Jäätmeseaduse § 117 regulatsiooni kohaselt kehtib aruandluse kohustus ka keskkonnakompleksloaga isikute suhtes. Tööstusheite seaduse § 3 lg 2 kohaselt kohaldatakse keskkonnakompleksloa menetlusele keskkonnaseadustiku üldosa seaduse 5. peatükki, arvestades tööstusheite seaduses sätestatud erisusi. Jäätmearuandlusega on kitsamalt seotud veel KeÜS §-s 24 sätestatud õigus küsida keskkonnateavet (vt selle kohta täpsemalt ptk IV).

Jäätmearuandlusega seotud õigusnormide loomisel ning tõlgendamisel on kohaldatavad lisaks keskkonnaõiguse põhimõtted, nii nagu igas keskkonnaõiguse eriosa valdkonnas.

<sup>32</sup> Urteil vom 28.06.2007 - BVerwG 7 C 5.07, veebis: <https://www.bverwg.de/280607U7C5.07.0>.

Keskkonnaõiguse/keskkonnakaitse põhimõtted on sätestatud KeÜS §-des 8-13. Keskkonnaõiguse põhimõtete kohaldamine jäätmealase regulatsiooni loomisel ja elluviimisel peaks lõppkokkuvõttes tagama selle, et keskkonnaressursse kasutatakse säästlikult ning keskkonnahäiringuid vähendatakse võimalikult suures ulatuses.

Euroopa rohelises kokkuleppes välja öeldud põhimõte, mille kohaselt tuleks majanduskasv lahti siduda ressursside kasutamisest, on ressursitõhususe eesmärgi ja ringmajanduse mudeli juurutamise kaudu väljenduse leidnud ka jäätmealastes normides. JäätS § 21 lg 1 kohaselt tuleb iga tegevuse juures rakendada kõiki sobivaid jäätmetekke vältimise võimalusi, samuti kanda hoolt, et tekkivad jäätmed ei põhjustaks ülemäärast ohtu tervisele, varale ega keskkonnale. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 10 kohaselt tuleb keskkonnohtu vältida. Seaduse paragrahv 11 ütleb, et keskkonnariski tuleb kohaste ettevaatusmeetmete võtmisega võimalikult suurel määral vähendada. Jäätmearuandluse ja jäätmete saatedokumentide regulatsiooni korrastamine eesmärgiga tagada suurem kontroll jäätmekäitlejate tegevuse üle aitab vähendada jäätmete õigusvastasest käitlemisest tingitud keskkonnariski. Seega on sellesuunaline regulatsioon üheks KeÜS §-s 11 sätestatud ettevaatuspõhimõtte rakendamise vormiks.

Oluline on välja tuua ka KeÜS § -s 12 sätestatud saastaja maksab põhimõte, millele tugineb muuhulgas ka Riigi jäätmekava 2023-2028 ning mille väljatöötamisel on arvestatud sellega, et jäätmete keskkonda viimisega ja jäätmetest põhjustatud saastusega seonduva kahju, sealhulgas jäätmete käitlemisega ja jäätmetest põhjustatud saaste likvideerimisega seotud kulud hüvitab jäätmed keskkonda viinud isik. Riigi jäätmekavas 2023-2028 on eraldiseisvalt paika pandud jäätmevaldkonna digitaliseerimise eesmärgid.

Tõhusam riiklik järelevalve, mida võimaldab jäätmearuandluse reeglistiku korrastamine, aitab kaasa ka KeÜS § 8 sätestatud keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõtte ning §-s 13 sätestatud loodusvarade säästliku kasutamise põhimõtte elluviimisele.

### **2.3.9. Põhiõigused, millega kavandatav lahendus on puutumuses**

#### **2.3.9.1. Ettevõtlusvabadus**

Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi **põhiseadus** või **PS**) § 31 kohaselt on Eesti kodanikel õigus tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra.

Ettevõtlusvabadus on PS § 9 lõike 2 alusel tagatud ka juriidilistele isikutele. Ettevõtlusvabadus annab isikule õiguse nõuda, et avalik võim ei sekkuks tema ettevõtlusena käsitatavasse tegevusse ning riik on kohustatud mitte tegema põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks. Riigikohtu hinnangul riivab seda vabadust iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud tegevuse. Ettevõtlusvabaduse kaitseala on riivatud siis, kui seda vabadust mõjutatakse avaliku võimu poolt ebasoodsalt.<sup>33</sup> Kohtupraktikas käsitletakse ettevõtlusvabadust laialt ning sisuliselt iga riigi kehtestatud regulatsiooni või olemasoleva

<sup>33</sup> RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12, p 41.

regulatsiooni muutmist ettevõtjate jaoks negatiivsemaks võib pidada ettevõtlusvabadust riivavaks.<sup>34</sup>

Põhiseaduse § 11 näeb ette kõikide põhiõiguste piiramise üldised tingimused. Selle kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Loodavatel normidel peab olema seega esiteks legitiimne eesmärk. Samas on oluline välja tuua, et PS §-st 31 tulenev ettevõtlusvabadus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus (PS § 31 teine lause). Lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõiguste piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest, mis ei ole põhiseadusega keelatud. Selline mõistlik põhjus peab siiski olema kantud avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, samuti peab see olema kaalukas ja õiguspärane.<sup>35</sup> Kehtib ka põhimõte, et mida intensiivsem on ettevõtlusvabadusse sekkumine, seda mõjuvamad peavad olema sekkumist õigustavad põhjused.<sup>36</sup> Oluline on ka välja tuua, et see ei kohusta seadusandjat kõiki piiranguid seadusesse kirja panema. Üksikasjad, seadusega määratud piirides, võivad jääda ka täitevvõimu otsustada.<sup>37</sup>

Lisaks legitiimsele eesmärgile peab õigusakt, mis ettevõtlusvabadust piirab, PS §-st 11 tulenevalt olema ka proportsionaalne. Riigikohtu väljakujunenud praktika kohaselt on piirang proportsionaalne, kui see on saavutatava eesmärgi suhtes sobiv (soodustab, kasvõi põhimõttelisel tasandil piirangu eesmärgi saavutamist), vajalik (eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene) ja mõõdukas (kaalutakse ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust (isikule tehtavat kahju), teiselt poolt aga eesmärkide tähtsust (saadav kasu)).<sup>38</sup> Seadusandjal tuleb valida selline regulatsioon, mis riivab põhiõigusi vähimal määral. See võib tähendada asjakohasel juhul ka erandite tegemist mingil põhjusel eriolukorras olevatele isikute gruppidele. Samas on vajalikkuse hindamisega seonduvalt Riigikohus öelnud, et eri abinõude juures tuleb arvestada ka erinevusi riigi kulutustes, st riigil ei ole kohustust teha piiramata ulatuses kulutusi, et minimeerida sekkumine põhiõigustesse.<sup>39</sup> Alternatiivse abinõuna saab vaadelda näiteks seaduse varasemat regulatsiooni.<sup>40</sup>

Saatekirjade koostamise kohustuse lisamine ka tavajäätmete veole kahtlemata piirab ettevõtlusvabadust, sest tegemist on ettevõtjate jaoks uue nõudega. Samas on selle nõude eesmärk kantud avalikust huvist tagada tõhusam järelevalve jäätmevoogude liikumise üle ning seeläbi tõsta riigis jäätmekäitluse kvaliteeti. Tegemist on tõhusa meetmega eesmärgi saavutamiseks, mille intensiivsust ettevõtjate suhtes ei saa pidada suureks. Arvestada tuleb näiteks sellega, et AutoVS § 29 lg 3 kohustab igasugusel tasulisel veoseveol koostama veodokumenti ning see kehtib ka tasulise tavajäätmete veo kohta. Seega peavad jäätmete vedamisega seotud osapooled juba täna saatekirjadega teatud ulatuses tegelema. Lisaks sellele võimaldab saatekirjade koostamine riigil loobuda ettevõtjatele seatud iga-aastase aruandluse koostamise kohustusest saatekirjaga hõlmatud andmete ulatuses, sest andmeid

<sup>34</sup> O. Kask jt § 31, Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020.

<sup>35</sup> O. Kask jt § 31, Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020.

<sup>36</sup> RKPJKo 10.05.2002, 3-4-1-3-02, p 14.

<sup>37</sup> O. Kask jt § 31, Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020.

<sup>38</sup> H. Kalmo, O. Kask § 11, Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020.

<sup>39</sup> H. Kalmo, O. Kask § 11, Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020.

<sup>40</sup> RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04, p 33.

saab koguda juba saatekirjade alusel. Seega võib öelda, et sellisel ettevõtlusvabaduse piirangul on legitiimne eesmärk ning tegemist on proportsionaalse meetmega.

Jäätmearuandluse süsteemi muutmisega on riigil plaanis ka suuremas ulatuses jäätmekäitlusega seotud infot avalikustada. Eraldiseisvalt võib ettevõtlusvabadust riivata ärisaladusega kaetud andmete avalikkusele kättesaadavaks tegemine (vt täpsemalt ärisaladuse kaitsega seonduvat ptk IV).

### **2.3.9.2. Võrdsuspõhiõigus**

Põhiseaduse § 12 lg 1 kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu.

Riigikohtu praktika kohaselt laieneb võrdsuspõhiõigus lähtuvalt PS § 9 lg-st 2 ka juriidilistele isikutele.<sup>41</sup> See säte nõuab võrdsust ka õigusloomes, mis tähendab seda, et seadused peavad ka sisuliselt kohtlema kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.<sup>42</sup> Sisulise võrdsuse idee tähendab seda, et võrdseid tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt.<sup>43</sup> Hiljutises lahendis 5-22-13 (p 43) kordab Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium üle, et PS § 12 lõikes 1 tagatud üldist võrdsuspõhiõigust riivatakse siis, kui ebavõrdselt koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid. Ebavõrdse kohtlemise tuvastamiseks tuleb määrata kindlaks võrdluse lähtekoht (lähim ühine soomõiste) ja tuua selle alusel välja võrreldavate isikute grupid.<sup>44</sup>

Isikute erineval kohtlemisel peab olema, sarnaselt teistele põhiõiguste piirangutele, eelkõige legitiimne eesmärk. Kuivõrd aga tegemist on lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigusega, on see piiratud igasugusel põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel.<sup>45</sup> Seejärel (kui tuvastatud on legitiimne eesmärk), kui võrdsusõigus on seotud vabadusõiguse (nt ettevõtlusvabadus) kasutamisega, tuleb kontrollida piirangu proportsionaalsust, muidu aga piiratakse mõistliku põhjuse leidmisega.<sup>46</sup> Piirangu intensiivsuse hindamisel võib arvestada sellega, et mida erinevamad on võrreldavad grupid sisuliselt, seda erinevamalt võib seadusandja neid kohelda.<sup>47</sup> Võrdsuspõhiõiguse riive hindamisel on oluline analüüsida seda, kas on olemas sisuline ja seetõttu mõistlik õigustus erinevaks kohtlemiseks.<sup>48</sup>

Võrdsuspõhiõigusega tuleb arvestada ka jäätmearuandluse süsteemi muutmisel, kui soovitakse kohelda sarnases olukorras olevaid isikute grupe erinevalt (nt kohustus vormistada ja esitada saatekiri). Mõeldav võiks olla näiteks erinev regulatsioon andmete esitamise vormingus või ulatuses lähtudes jäätmekäitluse viisist, aga ka samuti muudatuste jõustumise ajas arvestades erinevaid ettevõtjate grupe. Erinev kohtlemine on lubatud, kui on olemas sisuline õigustus erinevaks kohtlemiseks.

<sup>41</sup> RKPJKo 11.03.2015, 3-4-1-51-14, p 60.

<sup>42</sup> Vt nt RKPJKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07, p 13.

<sup>43</sup> A. Kivioja jt § 12, Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020.

<sup>44</sup> RKPJKo 09.06.2023, 5-22-13, p 43.

<sup>45</sup> Vt nt RKPJKo 18.12.2019, 5-19-42/13, p 56.

<sup>46</sup> RKHKo 20.10.2008, 3-3-1-42-08, p 32; A. Kivioja jt § 12, Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020.

<sup>47</sup> RKPJKo 30.10.2019, 5-19-25/9, p 73.

<sup>48</sup> Kivioja jt § 12, Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020.



### 2.3.9.3. Õiguskindluse põhimõte

Õiguskindluse põhimõttega, mis sisaldab endas ka õiguspärase ootuse põhimõtet ja mis tuleneb PS § 10 arenguklauslist, on samuti riigil oluline arvestada regulatsiooni loomisel. Põhiseaduse § 10 kohaselt selles peatükis (II ptk, põhiõigused) loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele.

Lisaks õiguspärase ootuse põhimõttele, sisaldab õiguskindluse põhimõte endas eelkõige õiguse avalikkuse ja arusaadavuse nõudeid, tagasiulatuva mõju keeldu ja usalduse kaitse põhimõtteid.<sup>49</sup> Riigikohus on rõhutanud, et õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte).<sup>50</sup>

Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt on igaühel õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima.<sup>51</sup> Samas, õiguspärase ootuse põhimõte ei tähenda seda, et õigusnorme üldse muuta ei või – seadusandjal on vabadus vastavalt muutunud oludele õigussuhteid ümber kujundada, mille käigus paratamatult halvendatakse mõnede ühiskonnaliikmete olukorda.<sup>52</sup> Selliste normide loomisel peab seadusandja kaaluma ühelt poolt avalikku huvi ja teisalt sellega põrkuvat erahuvi. Kaaluda tuleb vastanduvaid huve – huvi olemasoleva regulatsiooni muutmiseks ei tohi kahjustada ülemäära selle isiku õigusi, kes on kehtivat – või ka vastu võetud, kuid veel jõustumata – regulatsiooni usaldades oma elu selle järgi korraldanud.<sup>53</sup>

Õiguskorra muutumine võib mõjutada ettevõtete majandustegevuse eesmäärke. Riigikohus on leidnud, et õiguspärase ootuse põhimõtet on rikutud, kui avalik võim tõstab ennaktempos määrusega järgmisteks aastateks ette kindlaks määratud ressursitasusid.<sup>54</sup>

Tagasiulatuva mõju keelu põhimõtte kohaselt ei ole õiguspärane kohaldada ebasoodsalt norme faktiliste asjaolude suhtes, mis on juba aset leidnud.<sup>55</sup> Keelatud ei ole seevastu isikut soodustava toimega tagasiulatuvate normide kehtestamine. Riigikohtu praktika kohaselt peaks seadusandja üldjuhul vältima koormava normi kohaldamist õigussuhetele, mis tekkisid enne normi jõustumist. Erandkorras võib sellise ebaehtsa tagasiulatuva jõu anda õigussuhetele, kui tegemist on põhjendatud vajadusega ja sellise normiga ei kahjustata ebaoproportsionaalselt isiku õiguspärast ootust.<sup>56</sup> Ebaehtne tagasiulatuv jõud on lubatud, kui avalik huvi regulatsiooni muutmise vastu kaalub üles isikute õiguspärase ootuse.<sup>57</sup>

Õiguskindluse üks tahke on ka *vacatio legis* põhimõte, mille kohaselt peab õigusnormi kehtestamisel adressaadile jääma piisavalt aega õigusnormiga tutvuda, sellest aru saada ning

<sup>49</sup> Kivioja jt § 12, Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020.

<sup>50</sup> RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 23.

<sup>51</sup> Kivioja jt § 12, Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020.

<sup>52</sup> Vt nt RKPJKo 31.01.2012, 3-4-1-24-11, p 49.

<sup>53</sup> Kivioja jt § 12, Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020.

<sup>54</sup> RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, 13,

<sup>55</sup> Kivioja jt § 12, Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020.

<sup>56</sup> RKKKo 03.05.2017, 3-3-1-80-16, p 29.

<sup>57</sup> Kivioja jt § 12, Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020.

teha ettevalmistusi muudetava olukorraga kohanemiseks.<sup>58</sup> Piisava aja jätmise seaduse Riigi Teatajas avaldamise (mitte eelnõu üldsusele avaldamise) ja jõustumise vahele on eriti oluline normide puhul, mis on seotud ettevõtluskeskkonna muutmisega, nt kui muudatus eeldab uute äririskide võtmist, kulutuste tegemist ettevõtja poolt või muudab mingil muul viisil konkurentsiolukorda turul.<sup>59</sup> Näiteks võeti vastu raamatupidamise seaduse muutmise seadus, mis nägi ette, et raamatupidamiskohustuslane peab esitama masintöödeldava arve (*e-arve*) kauba võõrandamisel või teenuse osutamisel riigiraamatupidamiskohustuslasele, kohaliku omavalitsuse üksusele, avalik-õiguslikule juriidilisele isikule või raamatupidamiskohustuslasele, kelle üle eelnimetatutel on otseselt või kaudselt valitsev mõju või kes on hankija riigihangete seaduse § 5 tähenduses 20.02.2019 ning vastav säte jõustus 01.07. samal aastal.

#### **2.3.9.4. Keskkonnakaitselised põhiseaduse sätted – piirangute seadmise õigustus**

Põhiseaduse § 5 kohaselt on Eesti loodusvarad ja loodusressursid rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Põhiseaduse § 53 kohaselt on igaüks kohustatud säästma elu- ja looduskeskkonda ning hüvitama kahju, mis ta on keskkonnale tekitanud. Hüvitamise korra sätestab seadus.

Põhiseaduse tasandil konkureerivad omavahel § 5 ja § 53 ning keskkonnaressursside kasutamise vajadusega seotud põhiõigused, eelkõige § 31 (ettevõtlusvabadus) ja § 32 (omandipõhiõigus). Riigikohus on rõhutanud, et ettevõtlusvabadus ei anna isikule õigust nõuda rahvusliku rikkuse ega riigi vara kasutamist oma ettevõtluse huvides. Sellele vaatamata riivab (ei pruugi aga rikkuda) ettevõtlusvabadust olukord, kus avalik võim muudab ettevõtlusega tegelemise tingimusi ebasoodsamaks seni kehtinud õigusliku raamistikuga võrreldes.<sup>60</sup>

Jäätmed tekivad peaaegu igasuguse inimtegevuse tagajärjel. Seega jäätmete tekkimist ei ole võimalik välistada, kuid seda on võimalik kontrollida ja vähendada ning vähendada seeläbi jäätmetega seotud keskkonnamõju ning mõju inimeste tervisele. Jäätmevoogude liikumist on oluline kontrollida, sest vastasel juhul ei ole ülevaadet, kui palju jäätmeid tekitatakse ning kõrvaldatakse või taaskasutatakse, et selle kaudu hinnata, millist mõju võivad jäätmed keskkonnale ja inimese tervisele omada. Seega on võimalik põhiõiguste riiveid, mille eesmärk on tagada loodusressursside säästlik kasutus õigustada põhiseaduse § 5 ja 53 regulatsioonile tuginedes.

<sup>58</sup> RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 73.

<sup>59</sup> Kivioja jt § 12, Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020.

<sup>60</sup> RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 44.

#### 3.1. JÄÄTMEARUANDLUSE VIIMINE REAALAJAMAJANDUSE PÕHISEKS

##### Tavajäätmete vedamisel saatekirjade (veodokumentide) kasutamine

Jäätmeseaduse, pakendiseaduse ja teiste seaduste muutmise väljatöötamiskavatsuse eelnõu kohaselt on paremat kontrolli jäätmevoogude üle ja andmete ajakohasust kõige lihtsam saavutada võttes tavajäätmete üleandmisel ja vastuvõtmisel kasutusele saatekirjad (veodokumendid), sarnaselt ohtlike jäätmete saatekirjadele, ja vastava kohustuse kehtestamisega regulatsioonis.<sup>61</sup> Seega peaksid tulevikus muutuma kõik jäätmete (tava- ja ohtlike jäätmete) veod jälgitavaks saatekirjadega.

Sarnaselt ohtlike jäätmete saatekirjale, tuleks jäätmeseadust ka tavajäätmete vedamise saatekirjade kasutuselevõtmisel täiendada tavajäätmete vedamise saatekirja regulatsiooniga. On otsustamise koht, kas ühtlustada tava- ja ohtlike jäätmete saatekirjade regulatsioon, võttes kasutusele mõlemat jäätmeliiki hõlmava ühtse jäätmete saatekirja mõiste või luua eraldiseisev regulatsioon tavajäätmete saatekirja jaoks ohtlike jäätmete saatekirja regulatsiooni kõrvale.

Kuna ohtlike jäätmete saatekirja sätted on eraldiseisvas peatükis, mis käsitleb ohtlike jäätmete käitluse eritingimusi, siis võib kaaluda tavajäätmete saatekirjade jaoks eraldiseisva regulatsiooni loomist. Seda soodustab ka asjaolu, et kõike laiemalt jaotataksegi jäätmed tava- ja ohtlikeks jäätmeteks – JäätS § 3 kohaselt on tavajäätmed kõik jäätmed, mis ei kuulu ohtlike jäätmete hulka. Süstemaatiliselt sobiks tavajäätmete saatekirjade kasutamise regulatsioon esimese peatüki teise jakku „Jäätmetekke vältimine ning jäätmete hulga ja ohtlikkuse vähendamine“. Näiteks võiks täiendada seda jagu §-ga 38<sup>1</sup>. Ohtlike jäätmete ja tavajäätmete saatekirjade regulatsioon võib olla jäätmeseaduses reguleeritud eraldi kohtades. See ei välista võimalust vastavasisulise volitusnormi alusel antud määruses sätestada saatekirjadele ühtne vorm. Samuti on võimalik andmekogus luua ühtne süsteem saatekirjade täitmiseks.

Juhul, kui kasutusele võetakse ühtne jäätmete saatekiri, siis on otstarbekas luua jäätmeseadusesse eraldiseisev jagu vastava regulatsiooniga. Kuna kehtiv ohtlike jäätmete saatekirja regulatsioon on sätestatud eraldiseisvas peatükis, mis reguleerib ohtlike jäätmete käitluse eritingimusi, siis ei sobi ühtne jäätmete saatekirja regulatsioon süstemaatiliselt vastavasse peatükki. Ühtse termini kasutuselevõtmisel võiks regulatsioon sisalduda näiteks 1. peatüki (uues loodavas) 4. jaos. Olenevalt regulatsiooni mahust võib piirduda ka seaduse täiendamisega paragrahvidega, eraldi jagu loomata. Sellisel juhul võiks jäätmeseadust samuti täiendada §-ga 38<sup>1</sup> jj.

Saatekirjade täitmisel ühtses andmekogus tuleks regulatsioonis teha viide ka vastavale andmekogule ning reguleerida, et saatekiri koostatakse vastavas andmekogus. Täiesti uue jäätmekäitluse infosüsteemi loomisel on vajalik samuti seadust vastavalt täiendada. Kuivõrd vastavas andmekogus sisalduksid ka jäätmearuanded, siis andmekogu asutamisega seonduv tuleks sätestada eraldiseisvalt.

---

<sup>61</sup> Jäätmeseaduse, pakendiseaduse ja teiste seaduste muutmise väljatöötamiskavatsuse eelnõu, lk 29; veebis: <https://kliimaministerium.ee/elukeskkond-ringmajandus/jaatmed/jaatmeseaduse-pakendiseaduse-jt-seaduste-vtk>.

Tavajäätmete saatekirjade regulatsioon peaks sisaldama vähemalt järgmist:

- 1) Saatekirja koostamise nõue tavajäätmete vedamiseks ja tavajäätmete saatekirja definitsioon.
- 2) Kes on kohustatud omama saatekirja tavajäätmete vedamisel ning vajadusel ka nt saatekirjaga hõlmatud tavajäätmete liigid ja künniskogused (ilmselt peaks kohustuse olemasolu kattuma praeguse jäätmearuandluse koostajatega. See tähendab, et tavakodanikule jäätmetekitajana jääb küll jäätmevaldajana ülevaate omamise kohustus, kuid temalt jäätmete üleandmisel saatekirja ei nõuta).
- 3) Seaduse tasandil milliseid üldiseid andmeid saatekiri sisaldab.
- 4) Millal saatekiri koostatakse (nt enne veo algust, erandjuhud) ja kes koostab (näiteks korraldatud jäätmeveol kodumajapidamistest jäätmete kokkukogumisel ei saa saatekirja koostamise kohustust panna korteriühistule või kinnistu omanikule; samuti väiksemad ettevõtted jäätmete tekitajatena, kellel puudub keskkonnakompleksluba – nende puhul võiks saatekirja täita jäätmekäitleja).
- 5) Millisel viisil dokument koostatakse (nt digidokumendina, paberkandjal, registreeritakse kindlas andmekogus).
- 6) Saatekirja andmekogus registreerimise, kinnitamise ja paranduste tegemise nõuded.
- 7) Volitusnorm tavajäätmete saatekirja täpsema andmekoosseisu ning vajadusel saatekirja koostamise, edastamise ja registreerimise korra kehtestamiseks.

#### Õigusaktide täiendamine riikliku jäätmeandmete andmekogu regulatsiooniga

Juhul, kui jäätmeandmete andmekogu ei saa olema üks osa KOTKAS-est, on vajalik andmekogu asutamiseks lisada vastavasisuline volitusnorm jäätmeseadusesse. Praegu kehtiva jäätmeseaduse sätteid, mis on seotud jäätmearuande esitamise ja täitmisega ja mida tulevikus on vaja esitada riiklikku jäätmeandmete andmekogusse, tuleb muuta või tunnistada kehtetuks.

Seaduse tasandil on vaja paika panna isikud, kes on kohustatud andmeid esitama ning üldiselt paika panna kogutavad andmed. Seadusest tuleneva volitusnormi alusel on võimalik sätestada täpne andmekoosseis ning andmete esitamise kord. Oluline on sätestada ka see, millised andmed on andmekogus avalikkusele kättesaadavad.

#### Määratleda selgelt, kellel on andmete jäätmeandmete andmekogusse kandmise kohustus ja millise sagedusega andmeid sisestatakse

Muudatuste tegemisel on oluline silmas pidada, et oleks selge, kellel on jäätmete üle arvestuse pidamise ja aruandluse kohustused. Praegu on aruande esitamise kohustuse osas seaduses üsna mitu erandit, mis teeb regulatsiooni raskesti mõistetavaks ning samuti on kahtlus sellise regulatsiooni põhjendatuse osas. Nii näiteks ei ole kehtiva jäätmeseaduse kohaselt üldjuhul vahendajatel ja edasimüüjatel aruande esitamise kohustust, samas on sätestatud, et Keskkonnaamet võib aruannet nõuda. Lisaks võib nõuda Keskkonnaamet vahendajalt ja edasimüüjalt ka jäätmeluba ning siis on aruandluse kohustus vahendajatel ja edasimüüjatel seetõttu, et nad tegutsevad jäätmeloa alusel. Lisaks sellele, et isikutel võib tekkida arusaamatus selles osas, kas nad on kohustatud aruannet esitama või mitte, toob selline olukord kaasa ka selle, et riik saab sisuliselt lünklikke andmeid jäätmekäitlejate tegevuse kohta.

Siinkohal tuleb tähelepanu juhtida sellele, et jäätmete raamdirektiivi art 35 lg 1 kohustab liikmesriike looma arvestuse pidamise nõude ka ohtlike jäätmete edasimüüjatele ja vahendajatele. Jäätmete raamdirektiivi art 35 lg 1 sätestab, et artikli 23 lõikes 1 osutatud asutused ja ettevõtjad, ohtlike jäätmete tekitajad ning asutused ja ettevõtjad, kes oma majandus- või kutsetegevuses koguvad või veavad ohtlikke jäätmeid või kes tegutsevad ohtlike jäätmete edasimüüjate või vahendajatena, peavad kronoloogilist arvestust:

- 1) jäätmete koguse, laadi ja päritolu kohta ning toodete ja materjalide koguse kohta, mis on saadud nende korduskasutamiseks ettevalmistamise, ringlussevõtu ja muude taaskasutamistoimingute tulemusena, ja
- 2) asjakohastel juhtudel sihtkoha, kogumise sageduse, kasutatava transpordiliigi ja jäätmete suhtes ette nähtud töötlemisviisi kohta.

Artikkel 35 teise lause kohaselt teevad nad selle teabe teabe pädevatele asutustele kättesaadavaks artikli lõike 4 kohaselt loodava(te) elektroonilis(t)e registri(te) kaudu.

Oluline on seaduse tasandil paika panna ka aruande koostamiseks andmete sisestamise sagedus. Kliimaministeeriumi hetketeadmise järgi tuleks nõu platsi tegevuste osas anda aru ehk esitada andmed/aruanne kord kuus, mis on tüüpiline arveldusperiood, st jäätmete üle arvestuse pidamine muutub tavalise finantsarvestuse osaks või selle alamtegevuseks, kui ettevõttes on asjaajamine hästi korraldatud.

Vajalik on läbi mõelda erandid, mil infosüsteemi kasutajaks saab isik, kellel muidu puudub keskkonnakaitseluba või kes ei saa muul põhjusel andmeid esitada otse andmekogusse

Oluline on tagada võimalus andmete sisestamiseks nendele, kellel ei ole keskkonnakaitseluba vaja, kuid kes peavad oma jäätmete koguseid andmekogus kajastama või saama juurdepääsu saatekirjadele. Näiteks on JäätS § 117 lg 2 p 1 kohaselt Keskkonnaametil õigus nõuda jäätmearuannet ka jäätmetekitajalt, kelle tegutsemiseks keskkonnakaitseluba ei nõuta, kuid kelle tekitatud tavajäätmete kogus ületab 10 tonni aastas või ohtlike jäätmete kogus 100 kilogrammi aastas. Määruse nr 4 § 3 lg 4 kohaselt jäätmete üleandja ja vedaja, kelle tegevuseks ei ole keskkonnakaitseluba vaja ja kel puudub õigus jäätmeid käidelda, võivad taotleda registreerimist andmekogus kasutajaks juurdepääsuõigusega saatekirjadele, millele nad on märgitud, õiguseta andmeid sisestada või muuta.

Jäätmearuandluse sellisel kujul kaotamisel on vajalik üle vaadata ja vajadusel muuta sätteid, mis tuginevad õiguslike tagajärgede loomisel jäätmearuandele

Jäätmekäitluskohtade puhul jääb Kliimaministeeriumi kava kohaselt jäätmearuandlus laias plaanis alles - veodokumentidelt saab teatud info, mida saab jäätmekäitlejatele eeltäidetuna ette anda aga nõu platsi tegevused tuleb kajastada jäätmekäitlejatel. Igal juhul on jäätmearuandluse sellisel kujul kaotamisel vajalik üle vaadata ja vajadusel muuta sätteid, mis tuginevad õiguslike tagajärgede loomisel jäätmearuandele. Kehtivas seaduses on need sätted järgmised:

- 1) JäätS § 85 lg 1 kohaselt võib loa andja lisaks keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 61 lõikes 1 sätestatud alustele jäätmeloa kehtivuse peatada kuni kolmeks kuuks, kui loa omaja ei ole esitanud selle jäätmelooga seotud jäätmekäitluskoha jäätmearuannet tähtaja jooksul. Sama paragrahvi lõike 1<sup>1</sup> kohaselt võib loa andja lisaks keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 62 lõikes 2 sätestatud alustele jäätmeloa

kehtetuks tunnistada, kui loa omaja ei ole korduvalt esitanud selle jäätmeloaga seotud jäätmekäitluskoha jäätmearuannet tähtaja jooksul.

- 2) JääTS § 94<sup>1</sup> lg 8 p 1 kohaselt tunnistatakse lisaks keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 62 lõikes 1 sätestatud juhtudele jäätmeahela käitamiseks antud jäätmeluba kehtetuks, kui loa omaja ei ole tähtaja jooksul esitanud jäätmearuannet eelmise kalendriaasta kohta.
- 3) JääTS § 98<sup>11</sup> lg 2 p 4 kohaselt on registreeringu andjal lisaks keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 52 lõikes 2 sätestatud alusele õigus keelduda registreerimisest, kui registreeringu taotleja ei ole tähtajaks esitanud jäätmearuannet eelmise kalendriaasta kohta.
- 4) JääTS § 98<sup>15</sup>, lg 2 p 2, mille kohaselt lisaks keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 62 lõikes 2 sätestatud alustele on registreeringu andjal õigus tunnistada registreering kehtetuks, kui registreeritud isik ei ole esitanud jäätmearuannet tähtaja jooksul.

### Vältida andmete dubleerivat sisestamist andmekogusse

Jäätmekäitluse ahel jäätmete tekitamisest kuni nende taaskasutamiseni või kõrvaldamiseni võib olla keeruline süsteem, mis hõlmab mitmeid erinevaid jäätmekäitlejaid. Muudatuste tegemisel on oluline arvestada sellega, et erinevad jäätmekäitlejad ei peaks sisestama ühtesid ja samu andmeid topelt. Ka saatekirjadel kajastatud andmeid ei peaks jäätmekäitlejad eraldi dubleerivalt aruandlusesse sisestama.

### Tagada tuleks erinevate andmekogude koostoimimine

Jäätmeandmete andmekogusse andmeid esitama kohustatud isikul on kas jäätmeluba, keskkonnakompleksluba või registreering. Kui on andmed, mida ettevõtja on esitanud juba eelnimetatu raames (nt tegevuskoht, jäätmekood), siis ei ole põhjust nõuda andmeid dubleerivalt vaid süsteemid peaksid olema omavahel selliselt liidestatud, et jäätmeandmete andmekogus vajalike kannete baasandmed võetakse KOTKAS-est. Samuti tuleb tagada ka väliste süsteemide kasutamise võimalus.

Täiendavad saadetisele esitatavad nõuded, mis peavad olema täidetud, et saatekirja saada võiks olla samuti süsteemi poolt iseseisvalt kontrollitud.

### Viia sisse saatekirjade ja käitajate poolt sisestatavate aruannete automaatkontroll

Jäätmealaste nõuete täitmist aitab tõhustada ka see, kui aruandlussüsteem või saatekirjade süsteem ei lase sisestada andmeid, mis viitavad õigusvastasele tegevusele. Andmeid, mis on juba varasemalt riigile esitatud (nt keskkonnakaitselole kantud andmed), on võimalik kasutada jäätmete saatekirjade või eraldiseisvalt sisestatava jäätmearuande õigsuse automaatseks kontrolliks. Näiteks kui soovitakse üle anda jäätmeid taaskasutamiseks - või kõrvaldamiseks, kuid vastuvõtjal puudub õigus vastavate jäätmete käitlemiseks, saab süsteem märku anda, et tegevus on õigusvastane. Antud kontekstis oleks vajalik läbi mõelda ka see, kas ja millal saadab süsteem järelevalveametnikule eraldiseisva teavituse võimaliku rikkumise kohta.

Tagamaks andmete õigsust, tuleks nõuda saatekirjade esitamist ja täitmist keskse süsteemi kaudu, millest saadavad andmed jõuavad aruandlusesse. Seejuures tuleks eelistada saatekirjade koostamist enne veo algust, sest siis on võimalik ka avastada süsteemil võimalikud vead, mis omakorda parandab andmete kvaliteeti ja tagab selle, et isikud käituvad õiguspäraselt.

#### Kehtestada täpsemad nõuded jäätmearestvuse algdokumentidele

Ilma korrektse jäätmearestvusega ei ole võimalik koostada täpsete ja õigete andmetega jäätmearuannet. Kehtiv jäätmearestvuse küll kohustab säilitama jäätmearestvuse algdokumente ja nende alusel koostatud koondandmeid (JäätS § 116 lg 3), samuti loetleb jäätmearestvuse tegevused, mille suhtes tuleb arvestust pidada (JäätS § 116 lg 2), kuid ei sisalda nõudeid jäätmearestvuse algdokumentidele ega sätesta ka seda, millised dokumendid tuleks lugeda jäätmearestvuse algdokumentideks. Erandina sätestab määrus nr 38 prügilakäitajale jäätmete arvestusraamatu pidamise kohustuse ja määrus nr 4 ütleb otsesõnu, et ohtlike jäätmete saatekiri on jäätmearestvuse algdokument. Täpsemate üldiste nõuete kehtestamine jäätmearestvuse algdokumentidele sh ka algdokumentide loetelu, aitaks kaasa andmekvaliteedi tõstmisele. Sisestatavate andmete kvaliteedi tõstmiseks on võimalik kehtestada kindlad sisulised ja/või vormilised nõuded jäätmearestvuse algdokumentidele sarnaselt raamatupidamise seaduse §-s 7 sätestatule.

Läbipaistvuse suurendamiseks on jäätmekäitlejaid võimalik ka kohustada andmebaasi kaudu jäätmete algdokumente koostama (lisaks jäätmete saatekirjadele). Nii näiteks sätestab Poola jäätmearestvuse, et jäätmekirjedokumendid (mis on samuti seaduses loetletud) koostatakse toodete ja pakendite ning jäätmekäitluse andmebaasis oleva individuaalse konto kaudu (art 67 lg 6). Väljaspool andmebaasi paber kandjal või muul viisil elektrooniliselt on võimalik dokumente koostada vaid juhul, kui IT süsteemis on tehniline rike. Rikke kõrvaldamisel tuleb andmed kanda süsteemi hiljemalt 30 päeva jooksul. Seadus näeb ette ka vastavad dokumendivormid andmete registreerimiseks, kui IT süsteem ei tööta.

Pakendiseaduse § 24<sup>1</sup> näeb ette pakendiregistrisse esitatavate andmete audiitorkontrolli, muuhulgas eesmärgiga kontrollida pakendiregistrisse esitatud andmete õigsust. Audiitorkontrollide tulemusena on Kliimaministeeriumi hinnangul paranenud pakendiettevõtjate pakendialase aruandluse pidamine ning pakendiregistrisse esitatud andmete kvaliteet. Seetõttu võib ka jäätmearestvuse puhul eraldiseisvalt analüüsida audiitorkontrolli teostamise nõude kehtestamise vajadust kindlatele jäätmekäitlejatele.

#### Järelevalve tõhustamisega seotud muudatused tagamaks kvaliteetsed ja usaldusväärsed andmed

Jäätmearestvuses on 2021. aastal kehtetuks tunnistatud väärteokoosseis seoses jäätmearuande esitamata jätmise ja jäätmete kohta arvestuse pidamise korra rikkumisega. Seda on tehtud põhjendusega, et JäätS § 120 hõlmab koosseisulise tunnusega ka arvestuse pidamise kohustust. Jäätmearestvuse § 120 võimaldab isikut karistada jäätmete tekke vältimise või jäätmearestvuse nõuete, sealhulgas jäätmete üleandmise kohustuse või üleandmise nõuete, või jäätmearestvuse arvestuse pidamise nõuete rikkumise eest. Ka juhul, kui isikul on kohustus reaalselt andmekogusse andmeid sisestada, mis on seotud jäätmearestvuse arvestuse pidamisega, on tegemist JäätS § 120 nõude rikkumisega.

Samuti on sätestatud väärtekoosseis ohtlike jäätmete vedamise korral saatekirjata, kui saatekiri on nõutav, või saatekirja nõudeid rikkudes (JäätS § 120<sup>4</sup>) ning jäätmete riikidevahelise veo nõuete rikkumise eest (JäätS § 120<sup>5</sup>). Juhul, kui viiakse sisse tavajäätmete saatekiri, siis on vajalik seadust täiendada väärtekoosseisuga, mis hõlmaks ka tavajäätmete saatekirja.

Karistusseadustik võimaldab väärteto eest kohaldada rahatrahvi kolm kuni kolmsada trahviühikut. Trahviühik on rahatrahvi baassumma, mille suurus on 4 eurot (KarS § 47 lg 1). Karistusseadustiku § 47 lg 2 kohaselt võib kohus või kohtuväline menetleja juriidilisele isikule väärteto eest kohaldada rahatrahvi 100–400 000 eurot. Kehtivas jäätmeseaduses on § 120 nõuete rikkumisel ette nähtud rahatrahv kuni 200 trahviühikut ning juriidilise isiku puhul rahatrahv kuni 100 000 eurot. Ohtlike jäätmete vedamisel saatekirjata või saatekirja nõudeid rikkudes on trahvimäärad vastavalt 300 trahviühikut või juriidiliste isikute puhul kuni 32 000 eurot (JäätS § 120<sup>4</sup>). Seega on võimalik riigil kaaluda trahvimäärade tõstmist §-des 120 ja 120<sup>4</sup> seaduse efektiivsema täitmise eesmärgil. Jäätmeseaduse § 120<sup>5</sup>, mis sätestab karistuse jäätmete riikidevahelise veo nõuete rikkumise eest, näeb juba ette trahvimäärad maksimaalses KarS §-st 47 sätestatud ulatuses.

Esimesel novembril 2023. aastal jõustus karistusseadustikus ka säte, mille kohaselt võib karistusseadustiku eriosa või muu seadus ette näha rahatrahvi kohaldamise KarS § 47 lõigetes 1 ja 2 sätestatust erineval alusel ja määras, võttes arvesse reguleeritava valdkonna eripära. Nimetatud muudatus on sisse viidud seaduse muutmise seaduse eelnõusse Riigikogus ning muudatusettepaneku seletuskirjas on rõhutatud, et seadusandja peaks seda võimalust kasutama üksnes põhjendatud juhul võttes arvesse reguleeritava valdkonna eripära (sh EL õiguse nõudeid).<sup>62</sup> Põhimõtteliselt võib selliseks eriseaduseks olla ka jäätmeseadus.

Alternatiivselt võimaldab jäätmeseadus koosmõjus korrakaitseseadusega väärtetomenetluse asemel kohaldada haldusmenetlust ettekirjutuse näol, millega on võimalik isikut kohustada esitama vajalikke andmeid andmekogusse. Samas juhul, kui ettevõtte puudub igasugune ülevaade tema valduses olevatest jäätmetest, siis ei ole võimalik andmeid nende kohta kanda ka andmekogusse, mistõttu ettekirjutus ei pruugi täita soovitud eesmärki.

### Muud ettepanekud

JäätS § 106 näeb ette metallijäätmete kokkuostu dokumenteerimise nõuded. Sätte kohaselt isik, kes kogub ja veab teiste isikute poolt tekitatud ja üleantud metallijäätmeid nende edasise kaubandusvahendamise ja taaskasutamise eesmärgil (*metallijäätmete koguja*), ja metallijäätmete üleandja koostavad metallijäätmete kokkuostu kohta kahepoolselt allkirjastatud dokumendi, mis peab sisaldama kindlaid JäätS § 106 lg-s 1 sätestatud andmeid. Jäätmeseaduses saatekirjadega teostatavate muudatuse sisseviimisel tuleks kaaluda ka metallijäätmete kokkuostud dokumenteerimise nõuete lisamist jäätmeandmete andmekogusse kantavate andmete hulka.

Määruse nr 38 § 40 kohaselt esitab prügilä käitaja vähemalt kord aastas Keskkonnaametile aruande kindlate andmetega, mis ei ole kehtiva õiguse kohaselt hõlmatud

<sup>62</sup>Seletuskiri karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (Euroopa Liidu õigusest tulenevad rahatrahvid) eelnõu teiseks lugemiseks (94 SE II), Veebis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1bfa1944-2de6-449d-a788-887bc84cfd0f>.



jäätmearuandlusega. Ka siin võiks kaaluda nende andmete integreerimist jäätmeandmete andmekogu jäätmearuandluse hulka.

## 3.2. KAVANDATAVA LAHENDUSE RAKENDAMISE MÕJU

### 3.2.1. Sissejuhatus

Eesti on võtnud endale kohustuse liikuda ringmajanduse suunas, ressursse tuleb väärindada, hoida neid kasutuses nii kaua kui võimalik ning vähendada jäätmete teket. Nende eesmärkide täitmisele aitab kaasa see, kui riigil on suuremas ulatuses ja täpsemat teavet jäätmete tekkimise kohta ning selle kohta, kuhu need jõuavad. Eestis tekib aastas üle 20 miljoni tonni jäätmeid,<sup>63</sup> kuid praegu ei ole olemas ühtset või terviklikku viisi jäätmetekke operatiivseks jälgimiseks. Jäätmeseaduse, pakendiseaduse ja teiste seaduste muutmise väljatöötamiskavatsuse eelnõu kohaselt ei aita kehtiv asjade korraldus täita Eestil olmejäätmete ringlussevõtu eesmärki (30% pealt 55% peale aastaks 2025) ning pikemas perspektiivis mõjutab negatiivselt ettevõtete konkurentsivõimet ja üleminekut ringmajandusele, sest puuduvad kvaliteetsed andmed ringlusse võetavate jäätmete osas.<sup>64</sup> Järelevalve tõhustamisele aitab kaasa jäätmevaldkonna digitaliseerimine, mille tulemusena järelevalveasutustele jõuavad vajalikud andmed oluliselt varem kui seni ning tänu millele on võimalik järelevalveressursse efektiivsemalt kasutada.

Praegune süsteem, kus jäätmete saatekirja on vaja ainult ohtlike jäätmete veol ning ainult aastas korra esitatavatel jäätmearuannetel kajastub tavajäätmete liikumine, näitab jäätmete teekonda tekkimisest kuni taaskasutamiseni või kõrvaldamiseni ebajärjekindlalt ja katkendlikult. Andmed esitatakse aruandluses aastase viibega, lisaks võtab aega riigipoolne aruannete kontrollimine ja sellele järgnev aruannete parandamine, mistõttu võib lõplike andmete saamine võtta kokkuvõttes aega kuni poolteist aastat. Keskkonnaameti sõnutsi on ette tulnud olukordi, kus jäätmekäitleja ei esita ka pärast korduvaid meeldetuletusi jäätmearuannet ning seega puudub loa andjal üldise ülevaade isiku jäätmekäitlusest. Sellise olukorra tulemuseks on omakorda ebaühtlased ja ebausaldusväärsed andmed. Poliitikakujundamise otsused tehakse seega täna tuginedes kuni poolteist aastat vanadele ja ebaühtlase kvaliteediga andmetele, mis ilmselgelt ei anna piisavalt ajakohaseid ja usaldusväärseid tulemusi.<sup>65</sup> See takistab riigil jäätmekäitluse eesmärkide saavutamist, sest ilma täpsete, üksikasjalike ja ajakohaste andmeteta on jäätmekäitluse eesmärkide saavutamine keeruline ja kulukas.

Euroopa Liidu jäätmepoliitika nõuab jäätmevoogude jälgimist, nende tekkimise, kogumise, taaskasutamise ja kõrvaldamise eri kohtades. Vastavalt jäätmestatistika määrusele nõuab Euroopa Liit jäätmepoliitika rakendamise jälgimiseks ettevõtete ja eramajapidamiste toodetud jäätmete ja nende hoolduse kohta regulaarse ühenduse statistika koostamist. Määruse esimese põhjenduspunkti kohaselt võimaldab see jälgida, kuidas täidetakse jäätmete võimalikult täieliku taaskasutamise ja ohutu kõrvaldamise põhimõtteid. Statistilisi vahendeid on vaja ka selleks, et hinnata jäätmetekke vältimise põhimõtte järgimist ning luua seos

<sup>63</sup> Statistikaamet, veebis: <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/keskkond/jaatmed-ja-ringmajandus>.

<sup>64</sup> Jäätmeseaduse, pakendiseaduse ja teiste seaduste muutmise väljatöötamiskavatsuse eelnõu, lk 29; veebis: <https://kliimaministerium.ee/elukeskkond-ringmajandus/jaatmed/jaatmeseaduse-pakendiseaduse-jt-seaduste-vtk>.

<sup>65</sup> Jäätmeseaduse, pakendiseaduse ja teiste seaduste muutmise väljatöötamiskavatsuse eelnõu, lk 29, veebis: <https://kliimaministerium.ee/elukeskkond-ringmajandus/jaatmed/jaatmeseaduse-pakendiseaduse-jt-seaduste-vtk>.

jäätmetekke andmete ja globaalsete, riiklike ja piirkondlike loodusvarade kasutamise andmete vahel.

Kavandatavate muudatuste kohaselt viiakse sisse tavajäätmete veol saatekirja nõue sarnaselt praegusele ohtlike jäätmete veole (ohtlike jäätmete saatekiri). Saatekirjad tuleb sisestada elektrooniliselt riigi infosüsteemi üldjuhul enne veose algust. Andmeid kogutakse reaalarajamajanduse andmepõhise aruandluse põhimõtete alusel. Riigi infosüsteem genereerib sisestatud saatekirjadest tuleneva info alusel kindla perioodilisusega aruandeid. Kui praegu esitatakse aruanne üks kord aastas, siis tulevikus asendub see seega reaalarajalähedaselt esitatavate andmetega. Andmed on aktuaalsed ning saadud praktiliselt reaalarajas toimuvate toimingute alusel. Andmeid saab esitada iseteeninduskeskkonna või masinliidese kaudu. Jäätmekäitluse andmeid, mis saatekirjades ei kajastu, kuid millest tuleb jäätmekäitlejatel riiki informeerida, tuleb riigile eraldiseisvalt esitada.

Lisaks planeeritakse muudatusega suuremas ulatuses jäätmeandmete avalikustamist. Hetkel on JäätS § 117 lg-st 5 tulenevalt jäätmearuande mõeldud asutusesiseseks kasutamiseks. Kättesaadavaks tehakse praegu vaid üldised koondandmed ning seda aastase viibega. Kava kohaselt avalikustatakse jäätmekäitluse andmeid operatiivsemalt ning suuremas ulatuses.

Siinkohal tuleb viidata, et kavandatavate muudatuste mõju sihtrühmadele on kirjeldatud ka Jäätmeseaduse, pakendiseaduse ja teiste seaduste muutmise väljatöötamiskavatsuse eelnõus (lk 31 jj). Antud töös püütakse tuua välja tehtavate muudatuste mõju, mida ei ole kajastatud väljatöötamiskavatsuses.

### **3.2.2. Sihtrühm: jäätmekäitlejad**

Ettevõtted, kes on JäätS § 117 kohaselt kohustatud esitama jäätmearuande kord aastas, vabanevad sellisel viisil jäätmearuande esitamise kohustusest. Aruandlus muutub automaatseks jäätmekäitlejate nende andmete osas, mis on hõlmatud veodokumentidega.

Muudatuste eesmärk on muuhulgas see, et ettevõtted ei peaks riigile dubleerivaid aruandeid esitama. Praegu kehtiva regulatsiooni kohaselt peavad eraldiseisvalt ühtesid ja samu andmed riigile esitama mitu jäätmekäitlejat. Määrus nr 8 § 3 lg 2 p 6 kohaselt tuleb aruandes esitada teistelt isikutelt saadud jäätmete kogused ning andmed jäätmeid üle andnud isiku kohta. Sama lõike p 13 kohaselt tuleb esitada aruandes teistele isikutele antud jäätmete kogused ning andmed jäätmeid vastu võtnud isiku kohta. Sellest tulenevalt jäätmete tekitaja sisestab jäätmearuande KOTKA-sesse. Jäätmete vastuvõtja sisestab samuti jäätmearuande samade andmetega. Jäätmetekitaja peab näitama ka seda, milline kogus anti üle ning kellele anti. Sama peab vastuvõtja sisestama samade andmete kohta – millise koguse sai kätte ja kelle käest. Digitaalsete veodokumentide kasutuselevõtmisel kaob ära mitmete isikute poolt samade andmete sisestamise vajadus.

Aastapõhiste aruannete käsitsi täitmine võib kaasa tuua selle, et andmetes tekivad vead. Aastataguseid andmeid ei pruugita saada ka enam taastada. Dubleeriv andmete sisestamine (samu andmeid peavad esitama erinevad jäätmekäitlejad) võib lisaks kaasa tuua selle, et andmed ei jookse omavahel kokku (sisestatud andmed on erinevad), mis samuti kahandab esitatud aruannete kvaliteeti.

Ohtlike jäätmete käitlemiseks keskkonnakaitseluba omav ohtlike jäätmete tekitaja, kes annab ohtlikud jäätmed üle käitlemiseks, on kohustatud JäätS § 64 g 3 kohaselt koostama ohtlike jäätmete saatekirja. Saatekiri koostatakse ohtlike jäätmete veosele enne veo algust digitaaldokumendina ohtlike jäätmete saatekirjade andmekogus. Sama jäätmete tekitaja peab JäätS § 117 lg 1 kohaselt esitama üks kord aastas samade jäätmete kohta ka aruande. Jäätmeseadusesse tehtavate muudatustega kaoks ära selline dubleeriv erinevatesse infosüsteemidesse andmete esitamine.

Kuivõrd jäätmekäitlejad hakkavad andmeid esitama reaaliajapõhiselt ja elektrooniliselt riigi infosüsteemi, siis on võimalik koheselt ka võimalikele vigadele esitatavas andmestikus riigi poolt reageerida. Eelkõige on võimalik seda tagada infosüsteemis automaatselt teostatava kontrolliga ning saata automaatselt hoiatusi/teavitusi võimalike vigade kohta. See võimaldab jäätmekäitlejatel tõhusamalt täita õigusaktidest tulenevaid nõudeid.

Jäätmete kohta andmete sisestamine reaajas vähendab ettevõtete halduskoormust ning ka kulusid. Kui mitmetes ettevõtetes on praegu kasutusel oma ettevõttesisene infosüsteem jäätmete üle arvestuse pidamiseks, siis selle vajadus kaob ära. Samuti kaob ära vajadus eraldiseisva jäätmearuande koostamiseks, sest loodav andmekogu saab sisestatud andmete alusel teatud perioodilisusega koondandmeid ise genereerida. Juhul, kui loodav andmekogu hakkab ka kontrollima ettevõtja tegevuse õiguspärasust (nt ei luba sisestada saatelehte jäätmete veoks, mille vastuvõtmise õigust ei ole jäätmete vastuvõtjal), aitab see ettevõtjal ka täita õigusaktidest tulenevaid nõudeid.

Tavajäätmete saatekirjade kasutusele võtmine olemasolevas andmehalduse süsteemis tähendab jäätmekäitlejatele halduskoormuse kasvu. Samas võib selle mõju vähendada asjaolu, et kaob ära eraldiseisva jäätmearuande esitamise kohustus.

Lähteülesande kohaselt soovib Kliimaministerium seada edasimüüjatele kohustuse esitada riigile andmeid tema poolt vastu võetud ja üle antud jäätmete osas. Kehtiva regulatsiooni kohaselt ei laiene registreeritud edasimüüjale jäätmearuande esitamise kohustus (JäätS § 117 lg 1<sup>1</sup> p 3). Samas võib Keskkonnaamet siiski nõuda ka registreeritud edasimüüjalt jäätmearuande esitamist (JäätS § 117 lg 2 p 2). Lisaks tuleb välja tuua, et JäätS § 98<sup>7</sup> lg 4 kohaselt võib Keskkonnaamet edasimüüjalt nõuda jäätmeloa taotlemist, kui isiku tegevus vajab keskkonnanõuet täiendavate nõuete või meetmete määramist jäätmeloaga. Seega teatud tingimustel peavad edasimüüjad juba täna arvestama sellega, et nendele võib laieneda jäätmearuande esitamise kohustus. Oluline on veel ka see, edasimüüjale laieneb hoolimata aruandluse nõudest siiski ka § 116 lg-s 2 sätestatud arvestuse pidamise kohustus, sest ka nemad tegutsevad keskkonnakaitseluba alusel (registreering või keskkonnaluba). Seega eesmärgil, et tagada läbipaistev ja riigi poolt jälgitav jäätmete liikumine, ei saa pidada edasimüüjale seatavat kohustust osaleda riigi aruandluse süsteemis oluliselt koormavaks ja ebaproportsionaalseks ettevõtlusvabaduse riiveks.

Kokkuvõttes, mõju jäätmekäitlejatele, kes on täna kohustatud esitama jäätmearuande ning samuti jäätmete veodokumente on keskmine. Mõju edasimüüjatele, kellele laieneb andmete esitamise kohustus, on samuti keskmine. Sihtrühma käitumises kaasnevad muudatused, kuid eeldatavasti ei kaasne nendega kohanemiskulusi. Mõju avaldumise sagedus on suur ning seda eriti nendele jäätmekäitlejatele, kes on kohustatud kasutusele võtma tavajäätmete saatekirja. Kuivõrd jäätmearuandeid hakatakse infosüsteemis koostama oluliselt suurema

regulaarsusega kui kord aastas, siis puutub sihtgrupp muudatuste tagajärgedega kokku regulaarselt. Jäätmekäitlejatele on muudatuste näol kokkuvõttes tegemist siiski positiivse mõjuga, sest planeeritud muudatused vähendavad ettevõtete halduskoormust ja kulusid ning aitavad tõhusamalt täita õigusaktide nõudeid. Jäätmete liikumise jälgitavuse suurendamiseks ning riigipoolse järelevalve tõhustamiseks on digitaalsete saatekirjade kasutuselevõtmine ning riigile lühema perioodi jooksul muude jäätmearuandlusega seotud andmete elektroonilisel kujul esitamise kohustus parim lahendus.

### **3.2.3. Sihtrühm: avalik sektor**

Andmete täpsem esitamine jäätmekäitlejate poolt ning nende operatiivsem haldamine annab riigile juurde valdkonna juhtimise võimekust (andmepõhine juhtimine). Riik hakkab saama andmeid kätte kiiremini (kuupõhiselt või koguni reaajas) ning saab neid kasutada operatiivselt nii järelevalves kui ka muude sisuliste probleemide lahendamiseks. Lisaks sellele saavad nii riik kui kohalik omavalitsus valdkonda paremini planeerida ja suunata seeläbi ressursse sinna, kus tegelikult probleeme esineb.<sup>66</sup>

Sisestatavate andmete automatiseeritud kontroll ning jäätmearuannete automaatne genereerimine infosüsteemis vähendab riigi halduskoormust. Täpsemad jäätmekäitlusega seotud andmed annavad riigile väärtuslikke teadmisi jäätmepoliitika suunamisel ja kujundamisel ning mis omakorda avaldab mõju ka õiguslikule regulatsioonile. Tavajäätmete saatekirja kasutuselevõtmine suurendab läbipaistvust ja järelevalve tõhustust, sest võimaldab jäätmesaadetisi kogu tarneahela vältel reaajas jälgida.

Kokkuvõttes on kavandatavate muudatuste mõju avaliks sektoris positiivne, sest vähendab riigi halduskulusid ning tõstab järelevalve tõhusust. Täiendavad kulud kaasnevad uue infosüsteemi väljatöötamise ja kasutuselevõtmisega ning ametnike koolitamisega.

### **3.2.4. Sihtrühm: avalikkus**

Muudatustega on plaanis senisest suuremas matus avalikustada jäätmekäitlusega seotud andmeid. Avalikkuse jaoks muutuvad jäätmekäitluse andmed seetõttu usaldusväärsemaks ja läbipaistvamaks. Kui üldsusele on nähtav, mis saab liigiti kogutud jäätmetest, võib tõsta see inimeste motivatsiooni jäätmeid liigiti koguda. Avaandmetena andmete avalikustamine võib aidata kaasa ka innovatsioonile uute ärimudelite loomisele jäätmekäitlussektoris.

Kuna teave jäätmete kohta on keskkonnateave, siis aitab suuremas ulatuses jäätmeandmete avalikustamine täita Århusi konventsiooni ja keskkonnainfo direktiivi eesmärgi. Selline avalikustamine ei välista siiski ka teabenõude alusel jäätmete kohta info saamist (vt täpsemalt ptk IV).

Jäätmete suuremas ulatuses avalikustamine tähendab avalikule sektorile arenduskulusid vastava rakenduse loomisel. Suuremas ulatuses avalikustamine võib kaasa aidata jäätmehierarhia põhimõtete elluviimisele ja tagada seda, et jäätmeid taaskasutatakse või kõrvaldatakse nõuetekohaselt. See omakorda aitab kaasa riigi või Euroopa Liidu poolt seatud jäätmekäitlusala eesmärkide saavutamisele. Jäätmekäitlejatele andmete avalikustamine

---

<sup>66</sup> Kliimaministeeriumi korraldatud veebiseminar Andmepõhise jäätmearuandluse prototüüp.

olulisi muudatusi kaasa ei too. Samas on oluline rõhutada, et avalikustamise ulatus peab ühelt poolt olema kooskõlas Århusi konventsioonist ja keskkonnainfo direktiivist tulenevate keskkonnateabe avalikustamise nõuetega, teisest küljest on oluline tagada ettevõtjate põhiõiguste järgimine (vt täpsemalt ptk IV).

## IV. JÄÄTMEANDMETE AVALIKUSTAMINE

---

### 4.1. KESKKONNATEABE AVALIKUSTAMISE KOHUSTUS JÄÄTMEALASTE ANDMETE AVALIKUSTAMISE OSAS

#### 4.1.1. Sissejuhatus

Jäätmeseaduse, pakendiseaduse ja teiste seaduste muutmise väljatöötamiskavatsuse eelnõu kohaselt on vajalik jäätmearuannetes olevate andmete senisest suuremal määral avalikustamine, et suurendada sektori läbipaistvust ja inimeste usaldust süsteemi vastu. Eelnõu kohaselt on kavas avalikustada jäätmeliikide lõikes info jäätmete tekke, vastu võetud ja üle antud jäätmete koguste ning käitlusviiside kohta.<sup>67</sup> Kehtiva JääTS § 117 lg 5 kohaselt on jäätmearuanne mõeldud asutusesiseseks kasutamiseks.

Keskkonnateabega seotud regulatsioon on Eestis reguleeritud keskkonnaseadustiku üldosa seaduses. See omakorda tugineb Århusi konventsioonile ning tulenevalt Euroopa Liidu liikmelisusest keskkonnainfo direktiivile. Keskkonnainfo direktiivi esimese põhjenduspunkti kohaselt on õiguse keskkonnaandmetega tutvuda ja teabe levitamise eesmärk eelkõige suurem teadlikkus keskkonnaküsimustes ja üldsuse tõhusam osavõtt keskkonnaasjade üle otsustamises. Põhjenduspunkt 8 kohaselt tuleb tagada, et igal füüsilisel ja juriidilisel isikul oleks õigus juurdepääsule riigiasutuste valduses olevale keskkonnateabele, ilma et ta peaks tõendama oma huvi.

Århusi konventsioon eristab üldsusele keskkonnainfo andmisel esiteks olukordi, mil seda tehakse taotluse alusel (art 4). Sellisel juhul sätestab konventsioon ka kriteeriumid keskkonnainfo taotluse rahuldamata jätmiseks ning paneb paika selliste erandite kitsendava tõlgendamise nõude (art 4 lg 3 teine lause). Ka keskkonnainfo direktiiv sätestab artiklis 3 üldised keskkonnateabele juurdepääsu reeglid ning artiklis 4 erandid üldisest keskkonnateabele juurdepääsu põhimõttest. Samuti on direktiivis sätestatud erandite kitsendava tõlgendamise nõue.

Teiseks sisaldab Århusi konventsioon sätteid, mis kohustavad riiki andmeid omaalgatuslikult avalikustama, sh elektrooniliste andmebaaside kaudu. Konventsiooni artikkel 5 lg 3 kohustab konventsiooniosalisi tagama keskkonnainfo järkjärgulise saamise elektroonilistest andmebaasidest ning loetleb teabe, mida selline info vähemalt peab sisaldama (keskkonnaseisundi aruanded, keskkonda või sellega seotud valdkondi reguleerivate õigusaktide tekstid, teave keskkonna- või keskkonnaga seotud poliitikast, programmidest ja kavadest ning keskkonnaalastest lepingutest; muu info ulatuses, mis aitab konventsiooni põhimõtete ellurakendamiseks kasutada siseriiklikke õigusakte, tingimusel, et see info on juba kättesaadav elektrooniliselt).

Sama on sätestatud ka keskkonnainfo direktiivi artiklis 7. Direktiivi art 7 lg 1 kohaselt võtavad liikmesriigid vajalikke meetmeid tagamaks, et riigiasutused korrastavad nende ülesannetega seotud, nende valduses oleva või nende nimel hoitava keskkonnateabe nii, et seda oleks

---

<sup>67</sup> Jäätmeseaduse, pakendiseaduse ja teiste seaduste muutmise väljatöötamiskavatsuse eelnõu, lk 30; veebis: <https://kliimaministerium.ee/elukeskkond-ringmajandus/jaatmed/jaatmeseaduse-pakendiseaduse-jt-seaduste-vtk>.

võimalik korrapäraselt üldsusele levitada, eelkõige arvutikaugside ja/või selle olemasolul muu elektroonilise tehnoloogia abil. Sama lõike kolmanda lause kohaselt tagavad liikmesriigid, et keskkonnateave saaks üha enam kättesaadavaks elektrooniliste andmebaaside kaudu, millele üldsus saab üldkasutatavate telekommunikatsioonivõrkude kaudu lihtsalt juurde pääseda. Loetletud on see milline teave vähemalt tuleb üldsusele kättesaadavaks teha. Selline teave on teave keskkonnaga seotud õigusaktide, poliitikate, plaanide ja programmide kohta, nende vahearanded, keskkonnaseisundi aruanded, keskkonda mõjutavate või mõjutada võivate tegevuste järelevalve tulemused, olulise keskkonnamõjuga load ja kokkulepped ning keskkonnamõju uuringud ja riskihindamised seoses keskkonnaelementidega (art 7 lg 2).

#### **4.1.2. Jäätmeid puudutav teave kui keskkonnateave**

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 24 lg 2 p-d 1-6 sätestavad keskkonnateabe loetelu ning õiguse küsida keskkonnateavet. Keskkonnateabe loetelu tugineb keskkonnainfo direktiivi artiklile 2 lg 1 ning Århusi konventsiooni artiklile 2 lg 3. Keskkonnainfo direktiivi art 2 lg 1 p b kohaselt on keskkonnateave mh jäätmeid käsitlev teave, mis mõjutab või võib mõjutada art 2 lg 1 punktis a nimetatud keskkonnaosasid. Århusi konventsiooni art 2 eraldi jäätmeid ei maini, kuid lõike 3 p b kohaselt on keskkonnainfo teave, mis käsitleb selliseid keskkonnategureid nagu ained, energia, müra ja kiirgus.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 24 lg 2 p 1 kohaselt on keskkonnateave kirjalikus, nähtavas, kuuldavas, elektroonilises või mis tahes muus materiaalses vormis olev teave, mis käsitleb selliste keskkonnaelementide nagu õhu, atmosfääri, vee, pinnase, maa, maastike ja looduslike alade, sealhulgas mürk-, ranna- ja merealade seisundit, looduslikku mitmekesisust ja looduse koostisosade, sealhulgas geneetiliselt muundatud organismide seisundit ning nende vastastikut toimet. Sama lõike p 2 kohaselt on keskkonnateave ka teave, mis käsitleb selliseid tegureid nagu ained, energia, müra, vilkuv valgus, vibratsioon, kiirgus või jäätmed, sealhulgas radioaktiivsed jäätmed ja heited, mis mõjutavad või tõenäoliselt mõjutavad käesoleva lõike punktis 1 nimetatud keskkonnaelemente.

Teave jäätmete kohta, mis mõjutavad või tõenäoliselt mõjutavad KeÜS § 24 lg 2 p-s 1 nimetatud keskkonnaelemente on seega keskkonnateabe hulka kuuluv teave.

#### **4.1.3. Juurdepääs keskkonnalasele teabele taotluse alusel**

Keskkonnainfo direktiivi art 3 lg 1 kohaselt tagavad liikmesriigid, et riigiasutused peavad vastavalt direktiivi sätetele tegema nende valduses oleva või nende nimel hoitava keskkonnateabe kättesaadavaks igale taotlejale tema taotluse korral, ilma et ta peaks tõestama oma huvi.

Keskkonnainfo direktiivi art 4 lg-s 1 on sätestatud juhtumid, mil liikmesriigid võivad sätestada, et keskkonnateabe nõude võib tagasi lükata. Sama artikli lõige 2 loetleb alused, milliste esinemisel võib liikmesriik sätestada keskkonnateabe taotluse tagasilükkamise, kui avalikustamine võib kahjustada konkreetset artiklis 2 loetletud hüve. Seejuures on oluline silmas pidada, et art 4 sisaldab ammendavat loetelu juhtumitest, mil liikmesriigid võivad keskkonnateabe taotluse tagasi lükata. Artiklis 4 esitatud erandite loetelu võtab üle Århusi konventsiooni artikli 4 lõiked 3–5. Eelkõige piiravad keskkonnainfo avaldamist keskkonnainfo direktiivi art 4 lg 2 p-d d, f ja g. Viidatud punktide kohaselt võib keskkonnainfo avaldamist

piirata, kui esineb oht äri- või tööstusteabe konfidentsiaalsusele, isikuandmete kaitsele või mis tahes muu isiku huvidele või kaitsele, kes on andnud keskkonnainfot vabatahtlikult.

Lisaks sellele, et keskkonnateabe väljastamisest võib keelduda vaid kindlatel alustel, nõuab direktiiv – sarnaselt Århusi konventsiooniga - ka seda, et keskkonnateabe taotluse tagasilükkamise põhjuste tõlgendamine peaks olema piiratud, võttes arvesse, kas avalikustamine teeniks konkreetsel üksikjuhul üldsuse huvisid. Seega järeldeb direktiivist, et keskkonnateave peab olema avalikkusele kättesaadav, vaid teatud kindlatel juhtudel on võimalik keelduda keskkonnateabe väljastamisest. Seejuures tuleb erandeid tõlgendada kitsalt, võttes arvesse üldsuse huve teenivat avalikustamist (põhjenduspunktid 16 ja 17). Seda asjaolu on korduvalt rõhutanud ka Euroopa Kohus. Näiteks kaasuses C-619/19 (p 33) selgitab Euroopa Kohus: „*Nagu nähtub direktiivi 2003/4 ülesehitusest ning eelkõige selle artikli 4 lõike 2 teisest lõigust ja põhjendusest 16, tähendab õigus teabele seda, et teabe avalikustamine peaks olema üldreegel ja et riigiasutustel oleks lubatud keskkonnateabe saamise taotlust tagasi lükata ainult teatavatel konkreetsetel ja selgelt määratletud juhtudel. Keeldumise põhjuste tõlgendamine peab seega olema piiratud, nii et avalikustamisega seotud üldsuse huvi oleks tasakaalus avalikustamisest keeldumise huviga.*“

Lisaks rõhutab keskkonnainfo direktiivi art 4 lg 1 teine lause, et avalikustamisega teenitavaid üldsuse huvisid tuleb võrrelda tagasilükkamisega teenitavate huvidega igal üksikjuhul. Kaasuses C-266/09 on Euroopa Kohus põhjalikumalt analüüsinud küsimust, kas artiklis 4 ette nähtud keskkonnateabe avalikustamisega teenitavat üldsuse huvi tuleb avalikustamisest keeldudes teenitava erihuviga võrrelda igal pädevatele asutustele esitatud üksikjuhul eraldi või saab avalikustamisest keeldumise määratleda siseriikliku seadusandja vastu võetud üldaktiga. Kohtu hinnangul peabki huvide kaalumise toimuma igal üksikul juhul eraldi. See ei välista aga seda, et üldkohaldatava normiga on kehtestatud kriteeriumid, mis võimaldavad asjaomaste huvide võrdlevat hindamist lihtsustada. Kohtulahendi C-266/09 p 59 kohaselt „*direktiivi 2003/4 artiklit 4 tuleb tõlgendada nii, et seal ette nähtud keskkonnateabe avalikustamisega teenitavat üldsuse huvi tuleb avalikustamisest keeldumisega teenitava erihuviga võrrelda igal pädevatele asutustele esitatud üksikjuhul eraldi, isegi kui siseriiklik seadusandja määratleb üldkohaldatava normiga kriteeriumid, mis võimaldavad asjaomaste huvide võrdlevat hindamist lihtsustada*“.

Keskkonnainfo direktiivi põhjendusest 1 nähtub, et nende põhjuste hulka, mis räägivad avalikustamise kasuks ja mida ametiasutus peab igal juhul esinevate huvide kaalumisel arvesse võtma, kuulub suurem teadlikkus keskkonnaküsimustes, vaba arvamustevahetus, üldsuse tõhusam osavõtt keskkonnaasjade üle otsustamises ning parem keskkond. Keskkonnateabele juurdepääsu õigusest ette nähtud erandite kohaldamine tähendab, et vaidlusaluse teabe avalikustamine tekitaks asjaomasel juhul kaitstud huvi konkreetse ja tegeliku kahjustamise ohu, mis on mõistlikult ettenähtav ja mitte ainult hüpoteetiline.

#### **4.1.4. Keskkonnateabe avalikustamise kohustus, kui tegemist on keskkonda sattuvaid heitmeid käsitleva teabega**

Oluline on käesoleva analüüsi kontekstis rõhutada aga seda, et heitmeid käsitleva teabe avalikustamata jätmiseks ei saa haldusorganid keskkonnainfo direktiivi kohaselt tugineda ärisaladuse ja isikuandmete kaitsele. Täpsemalt direktiivi art 4 lg 2 kolmanda lause kohaselt ei saa taotlust muuhulgas ärisaladusele ja isikuandmete kaitsele tuginedes tagasi lükata, kui see on seotud keskkonda sattuvaid heitmeid käsitleva teabega.



Ka Arhusi konventsiooni art 4 p d ütleb küll üldise reeglina, et keskkonnainfo taotluse võib jätta rahuldamata, kui avalikustamine võib ebasoodsalt mõjutada äri- või tööstusinfo konfidentsiaalsust, kui seda kaitseb majanduslike huvide kaitse seadus. Samas sätte teine lause aga rõhutab, et keskkonna kaitseks oluline info heidete kohta avalikustatakse.

Keskkonnainfo direktiiv ei sätesta täpsemalt, mida lugeda heitmeteks direktiivi art 4 lg 2 tähenduses ja mida tuleks mõista keskkonda sattumise all. Samuti ei täpsusta Arhusi konventsioon, milline info heidete kohta on oluline. Konventsiooni rakendusjuhise kohaselt (lk 88) selline erand põhimõtteliselt justkui lubaks mitte avalikustada infot, mis ei ole oluline keskkonna kaitse seisukohalt. „*Praktikas ei ole täies ulatuses selge, millal ei ole tegemist keskkonnakaitse huvides olulise infoga. Konventsiooni põhimõtete ja eesmärkide valguses võib öelda, et igasugust infot heidete kohta, mis võib mõjutada keskkonna kvaliteeti tuleks pidada keskkonna kaitse seisukohalt oluliseks infoks, sõltumata heitkoguse suurusest. Seega võib väita, et igasugune teave heitkoguste kohta on oluline keskkonnakaitse seisukohast.*“

Keskkonnainfo direktiivi art 4 lg-s 2 sätestatu kohaselt on vajalik esiteks tuvastada, kas jäätmeid puudutav teave on „keskkonda sattuvaid heitmeid“ käsitlev teave. Kui vastus sellele küsimusele on jaatav, siis on oluline kindlaks teha, millises ulatuses jäätmetega seotud teave kuulub „keskkonda sattuvate heitmetena“ käsitletava teabe alla. Kohtuasjas C-442/14 on Euroopa Kohus analüüsinud, mida tuleks pidada direktiivi art 4 lg-s 2 nimetatud keskkonda sattuvateks heitmeteks. Kohus leiab esmalt, et väljendit keskkonda sattuvad heitmed tuleks tõlgendada laialt, nii et see võib hõlmata ka muid keskkonda sattuvaid aineid (p 75). Hinnates seda, millises ulatuses on jäätmete puhul tegemist keskkonnainfo direktiivi art 4 lg-s 2 nimetatud heitmetega tuleb arvestada ka direktiivi põhimõtet, et erandeid keskkonnainfo avalikustamisest tuleb tõlgendada kitsalt, võttes arvesse üldsuse huve teenivat avalikustamist. Seega võib järeldada kohtulahendist ja keskkonnainfo direktiivi regulatsioonist, et jäätmeid võib samuti pidada direktiivi sõnastuse kohaselt heitmeteks. Teave heitmete kohta tähendab kohtulahendi kohaselt andmeid heitmete liigi, koostise, koguse, keskkonda sattumise kuupäeva ja koha kohta ning hõlmab ka andmeid nende heitmete pikema- või lühemaajalise keskkonnamõju kohta.

Seoses sellega, millal lugeda heitmed keskkonda sattunuks, leidis kohus samas lahendis (p 79), et selle väljendiga on hõlmatud heitmed, mis eralduvad tegelikult keskkonda ning need heitmed, mis eralduvad keskkonda etteaimatavalt. See väljend ei hõlma pelgalt hüpoteetilisi heitmeid, sest keskkonnainfo direktiivi eesmärk on tagada õigus tutvuda teabega niisuguste tegurite kohta, mis mõjutavad või võivad mõjutada keskkonnamelemente, eelkõige õhku, vett või pinnast (p 80). Kohtujurist J. Kokott toob välja oma kohtuasjale C-442/14 esitatud ettepanekus (p 86), et just heitmete tagajärjed on põhjuseks, miks keskkonda sattuvaid heitmeid käsitlev teave tuleb üldjuhul avalikustada. „*Nimelt on üldsusel kõrgendatud huvi saada teada, kuidas heitmete keskkonda sattumine võib neid puudutada. Enne heitmete keskkonda sattumist oli nende mõju inimesele ja keskkonnale pigem ebatõenäoline või piirdus üksnes ärisaladuste omanikuga.*“

Eeltoodust tulenevalt kohustab direktiiv teavet keskkonda sattuvate jäätmete kohta avalikustama sõltumata sellest, kas tegemist võib olla ärisaladusega või isikuandmetega. Kohtupraktikast tulenevalt peab olema tegemist tegeliku või etteaimatava keskkonda sattumisega, mitte pelgalt hüpoteetilise võimalusega, et jäätmed keskkonda satuvad.

Tuleb siiski rõhutada, et ülaltoodud analüüs käsitleb juhtumeid, mil isik on esitanud keskkonnateabe väljastamise taotluse. Sellisel juhul sätestab keskkonnainfo direktiiv, et liikmesriigid ei või lükata taotlust tagasi mh ärisaladuse või isikuandmete kaitse vajadusele tuginedes, kui taotlus on seotud keskkonda sattuvate heitmetena käsitleva teabega. Selline andmete avalikustamine ei ole võrdsustatav andmete andmekogus üldsusele kättesaadavaks tegemisega.

Antud analüüsi kontekstis on oluline välja tuua, et kohus rõhutab lahendis C-442/14 lisaks veel seda, et direktiiv lubab arvesse võtta, et teave, mis on ärisaladus või kuulub isikuandmete hulka on põhimõtteliselt konfidentsiaalne ja seda ei saa avalikustada, välja arvatud juhul, kui keegi esitab taotluse teabega tutvumiseks (p 102). Sellest järeldub seega samuti, et liikmesriigil ei ole kohustust avalikustada andmekogus jäätmetega seotud teavet, mille puhul võib olla kahtlus, et tegemist on ärisaladusega või isikuandmetega. Antud kontekstis tuleb lisaks rõhutada, et Århusi konventsioon ja keskkonnainfo direktiiv ei kohusta liikmesriike pidama ka avalikke keskkonnateabega seotud andmekogusid, va konventsiooni artiklis 5 ja direktiivi artiklis 7 sätestatud juhud.

## 4.2. PRTR JA E-PRTR

Århusi konventsiooni saasteainete heitkoguste ja ülekanderegistrite Kiievi protokolliga on protokollis osalised võtnud endale kohustuse luua ja pidada üldsusele kättesaadavat saasteainete heite ja ülekande siseriiklikku registrit, mis peab vastama protokollis artiklis 4 sätestatud kriteeriumitele. Artikli 5 kohaselt peab registrisse kantud andmeid olema võimalik otsida ja kindlaks määrata rajatise ja selle geograafilise asukoha järgi, tegevuse järgi, omaniku või käitaja ja vajaduse korral äriühingu järgi, vajaduse korral jäätmete põhjal, lisaks iga keskkonnaelemendi põhjal, kuhu saasteaine on heidetud ning ülekande sihtpunkti ja vajaduse korral jäätmete kõrvaldamise või taaskasutamise koha järgi. Protokollis kohaldatakse ainult teatud ettevõtjate grupile, nendele kelle tegevus on eeldatavalt olulise keskkonnamõjuga. Täpsemalt on protokollis sätestatud kindlad käitiste tegevusvaldkonnad ja künnisvõimsused, mille suhtes protokollis tuleb kohaldada. Muuhulgas kohustab protokoll aru protokolliga hõlmatud käitiste ohtlike jäätmete üleandmisest, kui seda tehakse suuremas ulatuses kui kaks tonni aastas või muude jäätmete puhul suuremas ulatuses kui 2000 tonni aastas (art 7 lg 1 a iii)). Sellised andmed on küll igaühele kättesaadavad avalikust registrist, kuid mitte reaalselt vaid andmeid kogutakse ja avalikustatakse aastapõhiselt (art 8).

E-PRTR määruse alusel on Euroopa Liidus loodud saasteainete heite- ja ülekanderegister ühenduse tasandil. E-PRTR-i kantakse andmed käitiste kohta, kus tegeletakse ühe või mitme määruse lisas loetletud tegevusega (olulise keskkonnamõjuga tegevused). Sarnaselt Kiievi protokolliga peavad käitised muuhulgas esitama andmeid ohtlike jäätmete ülekannete kohta väljapoole tegevuskohta, kui seda on üle 2 tonni aastas, või muude jäätmete puhul üle 2 000 tonni aastas, mis tahes taaskasutus- või kõrvaldamistegevuse puhul, välja arvatud mõned määruses sätestatud erandid (art 5 lg 1 b)). Käitised peavad esitama andmed üks kord aastas eelneva aasta kohta. Euroopa saasteainete heite- ja ülekanderegistrisse kantud andmed on kõigile nähtavad ja igal ajal kättesaadavad, kuid mitte reaalselt vaid aastase viibega.

Seega nähtub Kiievi protokollist ja EPRTR määruse regulatsioonist, et Euroopa Liidu liikmesriikidel on juba käesoleval ajal kohustus üldsusele kättesaadavaks teha kindlad jäätmekäitlusega seotud andmed. Silmas tuleb pidada, et need andmed ei ole kättesaadavad

reaalajas, vaid aastapõhiselt koondandmetena. Avalikustatavad andmed hõlmavad nii ohtlike kui ka tavajäätmete käitlemist alates kindlast kogusest. Lisaks on selliste andmete esitamise kohustus vaid kindlatel Kiievi protokollis ja EPRTR määruises nimetatud kindlal tegevusalal tegutsevatel/oma tegevuses kindlat künnisvõimsust ületavatel käitajatel. Registrikis avalikustamisele kuulub selline jäätmealane info, mis on seotud jäätmete keskkonda viimisega (saadetud kõrvaldamiseks või taaskasutamiseks).

### 4.3. ISIKUTE JÄÄTMEALASE TEGEVUSE ANDMETE AVALIKUSTAMINE

#### 4.3.1. Sissejuhatus

Käesolevas alapunktis analüüsitakse küsimust, kui suures ulatuses võib praeguses jäätmearuandluses sisalduvat infot ja loodavate saatekirjadega seotud infot avalikustada arvestades vaid isikuandmete ning ärisaladuse kaitse vajadust.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt on avalikkusele veebis kättesaadavad ainult jäätmekäitluse üldistatud Keskkonnaagentuuri poolt kokku pandud koondandmed. Täpsemalt, JääTS § 117 lg 5 sätestab, et jäätmearuanne on mõeldud asutusesiseseks kasutamiseks. Jäätmeseaduse § 116 lg 4 kohaselt on arvestuse algdokumentide ja koondandmetega õigus tutvuda keskkonnajärelevalve asutusel ning keskkonnaotsuste infosüsteemi vastutaval ja volitatud töötlejal. Määruse nr 77 § 11 kohaselt on ohtlike jäätmete saatekirjade andmekogusse kantud andmed juurdepääsupiiranguga. Andmetele on juurdepääs jäätmealoa andjal, keskkonnajärelevalve asutusel, vastutaval ja volitatud töötlejal ning Politsei- ja Piirivalveametil, seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusaktiga ettenähtud avaliku ülesande täitmiseks. Andmeandjal on juurdepääsuõigus endaga seotud andmetele. Küsitav on seega, millises ulatuses on võimalik jäätmearuandes sisalduvaid andmeid ja loodavate saatekirjade andmeid veebis (reaalajas) üldsusele kättesaadavaks teha.

Üldiselt ütleb Euroopa digituleviku kujundamise teatis ja andmestrategia,<sup>68</sup> et kodanikke tuleks võimestada, et nad teeksid isikustamata andmetest saadud teabe põhjal paremaid otsuseid. Isikustamata andmed peaksid olema kättesaadavad kõigile – avaliku ja erasektori üksustele, suurtele ja väikestele, idufirmadele ja hiidudele, sest andmed muudavad meie tootmis-, tarbimis- ja eluviise. Igal juhul tuleb isikustamata andmete avalikustamisel silmas pidada seda, et kui tehnoloogia areng võimaldab muuta anonüümitud andmed isikuandmeteks, on vaja selliseid andmeid käsitleda isikuandmetena ning kohaldada vastavalt isikuandmete kaitse üldmäärust.<sup>69</sup> Sedasama rõhutab ka isikustamata andmete määruis.<sup>70</sup>

#### 4.3.2. Isikuandmete kaitse

Keskkonnainfo direktiivi art 4 lg 2 p f kohaselt võivad liikmesriigid sätestada keskkonnateabe taotluse tagasilükkamise, kui teabe avalikustamine võib kahjustada isikuandmete ja/või füüsilise isikuga seotud toimikute konfidentsiaalsust, kui see isik ei ole nõus teabe avalikustamisega ja kui selline konfidentsiaalsus on sätestatud siseriiklike või ühenduse

<sup>68</sup> Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele Euroopa andmestrategia, COM(2020) 66 final.

<sup>69</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta.

<sup>70</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/1807, mis käsitleb isikustamata andmete Euroopa Liidus vaba liikumise raamistikku.

õigusnormidega. Seega juurdepääsu piiramine keskkonnaandmetele, kui need sisaldavad isikuandmeid on ka keskkonnainfo direktiivist tulenevalt põhimõtteliselt võimalik (vt täpsemalt ülal punkt 3.).

Mõistet isikuandmed direktiiv ei defineeri. Kuivõrd direktiivi artiklis 4 viidatakse seoses art 4 lg 2 p f kohaldamisega Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta, siis võib asuda seisukohale, et see mõiste on sisustatav selle õigusakti kontekstis. Täna on direktiiv 95/46/EÜ kehtetu ning asendatud isikuandmete kaitse üldmäärusega.

Keskkonnainfo direktiivi art 4 lg 2 p-le f vastab Århusi konventsiooni art 4 p f, mille kohaselt võib keskkonnainfo taotluse jätta rahuldamata, kui avalikustamine võib ebasoodsalt mõjutada isikuandmete ja failide konfidentsiaalsust juhul, kui isik ei ole nõus üldsusele info teatavaks tegemisega ning kui konfidentsiaalsusnõue on ette nähtud siseriikliku õigusega. Ka Århusi konventsioon ei piira ega piiritle art 4 lg 4 p f isikuandmete mõiste tähendust lähtudes selle sisust. Kuigi Århusi konventsiooni käsiraamat toob välja väga kitsa loetelu isikuandmetest, on Euroopa Kohus kohtuotsuses C-182/10 (p 27) asunud seisukohale, et kuigi Århusi konventsiooni rakendusjuhendit võib pidada selgitavaks dokumendiks, mida võib vajaduse korral muu asjasse puutuva teabe hulgas konventsiooni tõlgendamisel arvesse võtta, ei ole selles juhendis sisalduv analüüs siduv ja sellel puudub õigusjõud, mis on Århusi konventsiooni sätetel.

Isikuandmete kaitse üldmääruse art 4 p 1 kohaselt on „isikuandmed“ – igasugune teave tuvastatud või tuvastatava füüsilise isiku („andmesubjekti“) kohta. Seejuures on sama punkti teise lause kohaselt „tuvastatav füüsiline isik“ isik, keda saab otseselt või kaudselt tuvastada, eelkõige sellise identifitseerimistunnuse põhjal nagu nimi, isikukood, asukohateave, võrguidentifikaator või selle füüsilise isiku ühe või mitme füüsilise, füsioloogilise, geneetilise, vaimse, majandusliku, kultuurilise või sotsiaalse tunnuse põhjal.

Oluline on tagada, et isikuandmete töötlemine on seaduslik, õiglane ja läbipaistev ning samuti eesmärgipärane ja minimaalne. Isikuandmete avalikustamine võib riivata eraelu puutumatust. Riigikohtu halduskolleegium on otsuses 3-3-1-3-12 (p 19) märkinud, et „*Eraelu kaitse üheks oluliseks valdkonnaks on isikuandmete kaitse. Eraelu puutumatuse riivena käsitatakse muu hulgas isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist.*“

Seega on liikmesriikidel kohustus juhul, kui keskkonnateave sisaldab ka isikuandmeid, tagada nende isikuandmete kaitse üldmääruse kohane töötlemine. Isikuandmetega keskkonnateabe avalikustamise korral tuleb kaalukausile seada ühelt poolt üldsuse õigus saada keskkonnainfot ja teiselt poolt isiku õigus eraelu puutumatusele. Justiitsministeerium on asunud seisukohale seoses metsaseaduse muutmisega, et õigus eraelu puutumatusele kaalub üldjuhul üles igaühe õiguse keskkonnateabele.

Füüsiliste isikute jäätmealase tegevuse andmete avalikustamisel tuleb esmajoones eristada füüsilise isiku rolli jäätmekäitluses – keskkonnaloa omanik vs tarbija.

#### 4.3.2.1. Füüsiline isik kui keskkonkakaitse omanik

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 42 lg 1 p 1 võimaldab keskkonkakaitse omanikul taotleda nii juriidilisel kui ka füüsilisel isikul. Seega võib loa omanikus olla ka füüsiline isik. Tulenevalt kehtivast õigusest on keskkonkakaitse omaniku avalik info (KeÜS § 58 lg 3 ja lg 5), kuivõrd see kannab endas avaliku huvi eesmärki suurendada läbipaistvust seoses avalike (loodus)varade kasutamisega.

Füüsilisest isikust keskkonkakaitse omanike andmeid võiks analoogia korras töödelda sarnaselt füüsilisest isikust ettevõtja (FIE) ja juriidilise isiku juhatuse liikme andmetega ehk kui isikuandmete töötlemine on vajalik FIE või juriidilise isiku äritegevusega seotud eesmärkide täitmisega (nt FIE või juriidilise isikuga suhtlemine), siis selline andmetöötlus ei kuulu isikuandmete kaitse üldmääruse kohaldumiskirjeldusse.

Nii juriidilisest kui ka füüsilisest isikust keskkonkakaitse omanikke tuleb võrdsetel alustel kohelda võrdselt. Füüsilise isiku isikuandmed, mis on võrreldavad juriidilise isiku andmetega (nt nimi, isiku-/registrikood, aadress) tuleks keskkonkakaitse omaniku seonduvates küsimustes, käesoleval juhul jäätmearuande esitamise küsimustes, kohelda võrdselt. Füüsilisest isikust keskkonkakaitse omanik ei peaks nõudma täiendavat andmete salastamist isikuandmete kaitse üldmääruse sätetele tuginedes, kuivõrd sellisel juhul poleks tagatud poolte võrdne kohtlemine ning avaliku huvi täitmise eesmärk.

Seega järgnevate andmete avaldamist füüsilisest isikust keskkonkakaitse omaniku puhul tuleb lähtuda samadest põhimõtetest nagu juriidilisest isikust loa omaja puhul:

- 1) aruande esitaja nimi, registrikood või isikukood, aadress;
- 2) keskkonkakaitse omaniku number ja liik;
- 3) aruande koostaja nimi, e-posti aadress ja telefoninumber;
- 4) tegevuskoha nimetus, kood, asukoha aadress; ja tegevuskoha põhitegevusala ja muud tegevusalad.

Küll aga peaksid nii füüsilisest isikust kui ka juriidilisest isikust keskkonkakaitse omanikud saama taotleda jäätmealase tegevuse andmestiku salastamist ärisaladusena ja/või konfidentsiaalse infona samadel alustel (vt punkt 4.3.3.).

#### 4.3.2.2. Füüsiline isik kui tarbija

Tarbijast füüsilise isiku jäätmealaste andmete avalikustamisel võib esineda oht tarbija eraelu puutumatusetele, kui tarbija on esitatavate andmete alustel tuvastatav (otseselt) või ta on tuvastatav mingist kindlast isikute grupist (kaudselt). Füüsilise isiku tuvastatavuse kindlakstegemisel tuleks arvesse võtta kõiki vahendeid, mida võib füüsilise isiku otseseks või kaudseks tuvastamiseks mõistliku tõenäosusega kasutada, näiteks teiste hulgast esiletoomine. Selleks et teha kindlaks, kas füüsilise isiku tuvastamiseks võetakse mõistliku tõenäosusega meetmeid, tuleks arvestada kõiki objektiivseid tegureid, näiteks tuvastamise maksumus ja selleks vajalik aeg, võttes arvesse nii andmete töötlemise ajal kättesaadavat tehnoloogiat kui ka tehnoloogilisi arenguid.<sup>71</sup>

<sup>71</sup> Isikuandmete kaitse üldmäärus, põhjenduspunkt 26.

Kaudse tuvastatavuse puhul võib esineda oht tarbija eraelu puutumatusse ka siis, kui on tuvastatav kindel grupp isikuid, kelle hulka tarbija kuulub, sest andmed võimaldavad teha järeldusi konkreetse grupi suhtes.<sup>72</sup> Isikute grupi suurus, mille korral võib isikut pidada kaudselt tuvastatavaks, ei ole võimalik üheselt määrata, vaid seda tuleb analüüsida iga konkreetse olukorra puhul eraldi.

Kehtiva õiguse kohaselt esitatakse jäätmearuandes ülevaade jäätmetest, mis on saadud kodumajapidamiselt omavalitsuste kaupa (määrus nr 8 § 3 lg 1 p 7). Selliseid ülevaatlike andmeid kindla omavalitsusüksuse kohta (isikute grupp) ei saa pidada isikuandmeteks, kuivõrd isikute grupp on suur. Omavalitsusüksuse üleselt esitatud andmete põhjal ei ole võimalik füüsilist isikut tuvastada ning isikuandmete kaitse üldmäärus ei kohaldu.

Kui muudetakse jäätmearuande esitamise korda, eelkõige andmete esitamise piirkonda ja intervalli, siis tuleb täiendavalt analüüsida, millal võib olla füüsiline isik tuvastatav ning kas eesmärgi täitmisest võib esineda ülemäärane oht isiku eraelule.

- 1) *Eramaja*. Kui andmed esitatakse iga eramaja kohta eraldi, siis võib tegemist olla isikuandmete töötlemisega ning selline töötlus võib riivata isiku eraelu puutumatus ülemääraselt. Eramaja puhul on lihtsasti tuvastatav selle omanik ning seal elavad isikud (isikute grupp). Reaalajas andmete edastamine suurendaks riivet eraelu puutumatusse.
- 2) *Korterimaja*. Kui andmed esitatakse iga korterimaja kohta eraldi, siis tuleb esmalt arvesse võtta korterimaja suurus, et hinnata kas isiku tuvastamine isikute grupist on võimalik või kas isiku suhtes adekvaatsete järelduste tegemine on võimalik, et esineks ülemäärane riive eraelu puutumatusse. Kui korterite arv on väike, siis võib esineda oht, et korterimaja põhine summeeritud jäätmearuande esitamist võib pidada isikuandmete töötlemiseks, sest füüsiliste isikute grupp võib olla sellisel juhul tuvastatav ning andmeid võib olla võimalik füüsilise isikuga seostada. Sellisel juhul võib tegemist olla eraelu puutumatus ülemäärase riivega. Reaalajas andmete edastamine suurendaks riivet eraelu puutumatusse. Kui korterite arv on suur, siis ei saa korterimaja põhised andmed esitamist pidada isikuandmete töötlemiseks, sest füüsiline isik pole sellisel juhul tuvastatav ning andmeid ei saa pidada füüsilise isikuga seostatavaks. Reaalajas andmete edastamine ei mõjuta sellisel juhul ka ohtu eraelu puutumatusse.
- 3) *Tänav*. Kui jäätmearuanne esitatakse tänavapõhise täpsusega, siis tuleb esmalt arvesse võtta, mitu isikut tänaval võib elada, et hinnata kas isiku tuvastamine isikute grupist või isiku suhtes adekvaatsete järelduste tegemine on võimalik, et esineks ülemäärane riive eraelu puutumatusse. Kui tänaval elavate elanike arv on väike, siis võib esineda oht, et tänavapõhine summeeritud andmete esitamine on isikuandmete töötlemine, sest füüsiliste isikute grupp võib olla sellisel juhul tuvastatav ning andmeid võib olla võimalik füüsilise isikuga seostada. Sellisel juhul võib tegemist olla eraelu puutumatus ülemäärase riivega. Reaalajas andmete edastamine suurendaks riivet eraelu puutumatusse. Kui aga elanike arv on suur, siis ei saa tänavapõhised summeeritud jäätmearuannet pidada isikuandmete töötlemiseks, sest füüsiline isik pole sellisel juhul tuvastatav ning andmeid ei saa pidada füüsilise isikuga seostatavaks. Reaalajas andmete edastamine ei mõjuta ohtu eraelu puutumatusse.

---

<sup>72</sup> EKo 08.04.2014 liidetud kohtuasjades C-293/12 ja C-594/12, p 27.

- 4) *Linnaosa*. Linnaosa saab pidada piisavalt suureks üksuseks, mille puhul pole võimalik isikut tuvastada ning linnaosa summeeritud jäätmearuannet ei saa pidada isikuandmete töötlemiseks. Samas on võimalik, et reaalses andmete edastamine suurendab riivet eraelu puutumatusel.

### 4.3.3. Ärisaladus

Keskkonnainfo direktiivi art 4 lg 2 p d kohaselt võivad liikmesriigid sätestada keskkonnateabe taotluse tagasilükkamise, kui teabe avalikustamine võib kahjustada äri- või tööstusteabe konfidentsiaalsust, kui selline konfidentsiaalsus on sätestatud siseriiklike või ühenduse õigusnormidega, et kaitsta seaduslikke majandushuvisid, sealhulgas avalikku huvi säilitada statistilist konfidentsiaalsust või maksude salastatust.

Ärisaladuse defineerimisel tuleb lähtuda ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse § 5 lg-st 2 ja intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektide lepingu (TRIPS-lepingu) artikkel 39 lg-st 2, mille kohaselt on ärisaladus teave, mis vastab järgmistele tingimustele:

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

Konkurentsiamet on oma juhises<sup>73</sup> täiendavalt selgitanud, et ärisaladuse kaitse alla loetakse kaubanduslikku laadi teavet, nagu teave kulude hindamise meetoodika, 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 krediidireitingud jms. Konkurentsiameti praktikas on ärisaladuseks loetud ka näiteks ettevõtja ostu-müügimahtu ja kauba lepingulise hinna arvestamise meetoodikat, 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 on kantud keskkonnaloale 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.

Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei loeta salajaseks ega konfidentsiaalseks ka teavet, mis seda eelnevalt oli, kuid mis on vähemalt viis aastat vana, välja arvatud juhul, kui info omaja tõendab erandkorras, et vaatamata andmete vanusele on need endiselt olulised tema või

<sup>73</sup> Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.konkurentsiamet.ee/et/ametist-kontaktid/organisatsioon/arisaladuste-juhise>, p 1.1.

mõne kolmanda isiku kaubandusliku seisundi jaoks.<sup>74</sup> Eelneva põhjal ei kuulu jäätmearuande esitamise seisukohalt ärisaladuse kaitse alla ka andmed, mis on vähemalt viis aastat vanad.

#### **4.3.4. Kolmandad isikud**

Kolmandate isikutelt saadud andmete puhul võib kohalduda isikuandmete või ärisaladuse kaitse eelpool analüüsitud põhimõtetest lähtuvalt.

#### **4.4. AVALIK TEAVE AVAANDMETENA VS. TEABENÕUDE ALUSEL**

Avaandmed on üldmõiste, mille all mõistetakse avatud vormingutes olevaid andmeid, mida igaüks võib igasugusel eesmärgil vabalt kasutada, taaskasutada ja jagada.<sup>75</sup> Üldjoontes esitletakse avaandmetena kogu teave, mille puhul on tagatud isiku eraelu puutumatus, autoriõiguste kaitse, riigi julgeoleku kaitse, ärisaladuse ja muu juurdepääsupiiranguga teabe kaitse (AvTS § 3<sup>1</sup> lg 3). Teabenõude alusel edastatakse selekteeritult avalikku teavet, mis on puutumuses eelviidatud õigushüvedega, tagades nende konfidentsiaalsuse.

#### **4.5. TEISTE RIIKIDE PRAKTIKA**

Analüüsi koostamisel ei leitud riike, kus oleks jäätmetega seotud info avalikustatud ettevõtete põhiselt ja suuremas ulatuses kui vähemalt aastataguste koondandmetena. Taani jäätmeandmete süsteem (Find waste data - Danish Environmental Protection Agency (mst.dk)) sisaldab andmeid Taani jäätmekoguste kohta. Statistilisi andmeid saab kätte jäätmetekke (jäätmetekke on jaotatud aastate, omavalitsuste, jäätmeliikide, jäätmete päritolu ja töötlemise järgi), käideldud koguste (töödeldud kogused on jaotatud aastate, jäätmeliikide ja käitlemise kaupa) ja ringlussevõtu määrade kohta. Statistilised andmed tehakse aruannetena kõigile kättesaadavaks. Viimased andmed pärinevad aastast 2021. Lisaks on ettevõtetal juurdepääs oma andmetele ja omavalitsustel juurdepääs oma omavalitsuspiirkonna andmetele.

Saksamaal on loodud keskkonnaalane andmebaas, <https://www.umweltbundesamt.de/daten>, mis võimaldab otsida ka jäätmetega seotud infot, kuid ka siin on andmed olemas üldistatud kujul ja viimased andmed pärinevad 2021. aastast.

Üks innovatiivsemad riike jäätmeandmete digitaliseerimise valdkonnas on Suurbritannia, kus jõustub kohustuslik digitaalne jäätmekäitluse jälgimine 2025. aasta aprillist, kusjuures digitaalne jäätmekäitluse jälgimise teenus on kasutajatele vabatahtlikult kättesaadav juba 2024. aastal. 2021. aasta keskkonnaseaduse muudatuse kaudu on olemas sätted, mis annavad volitused kehtestada kohustuslikud digitaalsete jäätmete jälgimise eeskirjad (1990. aasta keskkonnakaitseseaduse<sup>76</sup> §-d 34CA ja 34CB). Loodav süsteem hõlmab kõiki jäätmeliike, lihtsustades seega igasuguste jäätmete liikumise jälgimist reaajas. Loodava süsteemi kirjeldustest nähtub, et see on ettevõtete põhine, kuid ei hõlma jäätmetega seotud andmete suuremas ulatuses avalikustamise küsimusi (vt Mandatory digital waste tracking - GOV.UK ([www.gov.uk](http://www.gov.uk))). Digitaalsed jälgimissüsteemid muutuvad Suurbritannias

<sup>74</sup> EKo 28.01.2015 T-341/12 Evonik Degussa GmbH vs Euroopa Komisjon, p-d 84-86.

<sup>75</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1024, 20. juuni 2019, avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta (uuesti sõnastatud).

<sup>76</sup> Environmental Protection Act 1990, veebis: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/43/contents>.



kohustuslikuks, mis aitab ettevõtetel järgida jäätmealaseid eeskirju ja esitada aruandeid tõhusamalt.

#### **4.6. ETTEPANEKUD JÄÄTMEALASTE ANDMETE AVALIKUSTAMISE NÕUETE KEHTESTAMISEKS**

Ülaltoodust nähtub, et Århusi konventsioon ja keskkonnainfo direktiiv ei kohusta jäätmetega seotud isikustatud andmeid avalikustama üldsusele kättesaadavas andmekogus. Samas, konventsioonist ja direktiivist nähtuvalt asjaolu, et andmeid ei avalikustata andmekogus ei tähenda seda, et isik teabenõude alusel keskkonnateavet ei võiks välja nõuda. Konkreetselt keskkonnainfo direktiivi kontekstis saab väita, et jäätmetega seotud keskkonnateave, millele ei saa kohaldada direktiivi art 4 erandeid, tuleb igal juhul teabenõude korras avalikustada. Veelgi enam, art 4 lg 2 kohustab ka artiklis 4 nimetatud erandeid tõlgendama kitsendavalt ning igal üksikjuhul tuleb avalikustamisega teenitavaid üldsuse huvisid võrrelda tagasilükkamisega teenitavate huvidega. Absoluutse keeluna sätestab keskkonnainfo direktiivi art 4 lg 2, et liikmesriigid ei või mh ärisaladusele või isikuandmete kaitse vajadusele tuginedes teabeõude täitmisest keelduda, kui see on seotud keskkonda sattuvaid heitmeid käsitleva teabega.

Seetõttu ei ole JäätS § 117 lg 5 sätestatud üldine reegel, mille kohaselt on jäätmearuanne mõeldud tervikuna asutusesiseseks kasutamiseks kooskõlas Århusi konventsiooni ja keskkonnainfo direktiiviga. Antud juhul ei ole kohaldatav ka KeÜS § 24 lg-s 6 sätestatud huvide kaalumise reegel. KeÜS § 24 lg 6 kohaselt, kui teabe valdajal on seaduse alusel õigus keelduda keskkonnateabe väljastamisest, peab ta selle teabe väljastamise otsustamisel iga kord kaaluma, kas väljastamisest keeldumise huvi kaalub üles väljastamisega kaasneva avaliku huvi. Sätte sõnastusest tulenevalt on seda võimalik kohaldada vaid siis, kui seadus annab teabe valdajale õiguse keelduda keskkonnateabe väljastamisest. JäätS § 117 lg 5 aga on imperatiivne säte ning haldusorganile kaalutlusruumi ei jäta.

Kiievi protokoll ja EPRTTR määrus kohustavad kindlatel olulise keskkonnamõjuga ettevõtetel oma jäätmekäitlusega seotud andmeid avalikustama. Samas ei ole andmed avalikud reaalselt, vaid avalikustatud aastase viibega. Täpsemalt kohustab EPRTTR määruse art 5 lg 1 käitajat, kes arendab üht või mitut määruse I lisas nimetatud tegevust, ületades selles täpsustatud rakendatavat võimsuse/tootlikkuse künnist, kogustest korra aastas aru andma pädevale asutusele. Liikmesriikide jaoks kehtib EPRTTR määruse art 7 lg 2 kohaselt, et komisjoni kindlaksmääratud aruandluskuupäev on hiljemalt 11 kuud pärast aruandeaasta lõppu. Komisjoni rakendusotsuse (EL) 2019/1741, millega kehtestatakse selliste andmete vorm ja esitamise sagedus, mille liikmesriigid teevad kättesaadavaks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 166/2006 (mis käsitleb Euroopa saasteainete heite- ja ülekanderegistri loomist ning millega muudetakse nõukogu direktiive 91/689/EMÜ ja 96/61/EÜ) kohase aruandluse jaoks, art 1 täpsustab, et liikmesriigid peavad andmed komisjonile raporteerima olenevalt andmetest kas hiljemalt järgmise aruandeaasta 30. septembriks või 30. novembriks. Lisaks ütleb EPRTTR määruse art 4 lg 2, et registri puhul tuleb tagada, et selles sisalduvad eelmiste aruandeaastate andmed, vähemalt kümne viimase aruandeaasta kohta.

Nagu ülal juba viidatud, tulenevalt Euroopa Kohtu lahendist C-442/14 võib käsitleda jäätmetega seotud teavet samuti teabena, mida ei ole võimalik ärisaladuse või isikuandmete kaitsele viidates jätta isikule väljastamata. Samas rõhutatakse antud lahendis, et see ei tähenda seda, et pädev asutus ei saaks üldse arvesse võtta ärisaladuse või isikuandmete

kaitse vajadust. Seda seetõttu, et pädeval asutusel ei ole vastava info omaalgatuslikult avalikustamise kohtustust, vaid on kohustus info väljastada taotluse alusel.

Üldsuse huvile keskkonnateavet saada vastandub ettevõtja huvi kaitsta oma ärisaladust. Keskkonnakaitse ja ärisaladuse kaitse õiguse kaalumisel on oluline arvestada, kui oluliselt asjassepuutuv teave aitab kaasa keskkonnakaitsele ja teiseks, mil määral avaldamine ärisaladust rikub. Ettevõtetal võib olla huvi mitte soovida näidata üldsusele reaalselt nende jäätmekehtlusega seotud andmeid. Jäätmetel võib olla väärtus, samuti võivad need anda infot ettevõtja jooksva majandustegevuse kohta. Reaalajalähedase avalikustamise korral saaks üldsus igal ajahetkel infot ettevõtja majandustegevuse sh varalise seisuga kohta. Samuti oleksid avalikkusele juurdepääsetavad ettevõtja lepingupartnerite andmed ning üldsusele oleks nähtav jäätmete liikumine reaalselt. Selline andmete avalikustamine riivab igal juhul ettevõtlusvabadust. Sellisel regulatsioonil võib olla küll avalikust huvist kantud legitiimne eesmärk – aidata kaasa jäätmehierarhia põhimõtte elluviimisele ja tagada seda, et jäätmeid taaskasutatakse või kõrvaldatakse nõuetekohaselt. Samas on võimalik nimetatud eesmärki täita ka muude vahenditega (vt täpsemalt allpool). Arvestades lisas ka sellega, et keskkonnateavet saab välja nõuda vajadusel ka teabenõude korras, ei pruugi reaalajalähedane ettevõttepõhine jäätmekehtlusega seotud andmete avalikustamise nõue olla proportsionaalne seotud eesmärgi suhtes.

Keskkonnainfo direktiiv ei kohusta käesolevas analüüsis käsitletud andmeid avalikkusele kättesaadavaks tegema andmekogus, samuti ei kehti muud Euroopa Liidu õigusakti, mis kohustaks andmeid avalikustama (välja arvatud EPRTTR määrus). Eeltoodu alusel ei toetata käesolevas analüüsis lahendust, mille kohaselt on jäätmekehtlusalased andmed reaalajalähedaselt ettevõtjaid tuvastaval viisil üldsusele kättesaadavad. Arvestades sellega, et ärisaladusega võib olla kaetud praktiliselt igasugune jäätmetega seotud teave, välja arvatud teave, mis on avalikuks tehtud juba keskkonnakaitselooga, tuleks andmete avalikustamisel eelistada lahendust, mille kohaselt on andmekogus avalikustatud andmed jäätmekehtluse tegevuse kohta (jäätmeliikide lõikes info jäätmete tekke, vastu võetud ja üle antud jäätmete koguste ning kehtluseviiside kohta) summeeritud kujul ehk vaid sellises ulatuses, mis ei võimalda seostada andmeid konkreetsete isikutega.

Eeltoodud kontekstis võiks veelkord rõhutada ka seda, et keskkonnainfo direktiiv üldiselt küll kohustab liikmesriike keskkonnateavet levitama ka elektroonilise tehnoloogia kaudu. Siiski, keskkonnainfo direktiivi art 7 lg 2 loetelust nähtub, et elektroonilistes andmebaasides avalikustamise kohustusega ei ole otseselt hõlmatud ettevõttepõhine jäätmekehtlustegevus.

Nii Riigi jäätmekehtluse 2023-2028 kui jäätmekehtluse, pakendiseaduse ja teiste seaduste muutmise väljatöötamiskavatsuse eelnõus mainitakse, et inimeste motivatsioon jäätmeid liigiti koguda tõuseb, kui nad näevad, et nende liigiti kogutud jäätmetest tehakse uusi tooteid või kasutatakse neid muul kasulikul eesmärgil. Ka selles kontekstis tuleks rõhutada, et andmete üldsusele veebis pelgalt sellel eesmärgil kättesaadavaks tegemine ei tohiks toimuda ärisaladuse ja isikuandmete kaitse vajaduse arvelt. Lisaks on liigiti kogumise soodustamiseks olemas muid samaväärselt tõhusaid või koguni tõhusamaid vahendeid. Olmes tekkivate jäätmete liigiti kogumisel on oluline see, kuidas mugavaks on elanikele liigiti kogumine tehtud. Nii on näiteks rohepoliitika eksperdirühma raportis rõhutatud, et olmejäätmete liigiti kogumise ja ringlussevõtu arengu süsteemseks takistuseks on olnud pikaajaline olmejäätmete

korraldusliku süsteemi toimimise võtmetegurite – kohalike omavalitsuse rolli ja tootjavastutuse süsteemi – nõrkus.<sup>77</sup>

Kui andmete võimalikult suures ulatuses avalikustamise eesmärk on tõsta isikute teadlikkust, siis võiks kaaluda alternatiivina jäätmehoolduse arendamise meetmete tõhusamat rakendamist. JäätS § 12 lg 1 kohaselt on jäätmehoolduse arendamine tegevus, mille eesmärk on vältida või vähendada jäätmeteket ning tõsta jäätmehoolduse taset, sh loetakse jäätmehoolduse arendamiseks jäätmealase teabe levitamist ja jäätmealast nõustamist. Jäätmehoolduse arendamist korraldavad omavalitsusorganid oma haldusterritooriumil ning riik toetab seda tegevust riiklike toetusprogrammide kaudu (JäätS § 12 lg-d 2 ja 3). Eelkõige on olulised elanikkonna teadlikkuse tõstmise kampaaniad, sh nügimise tehnikate kasutamine. Ka Riigi jäätmekavas 2023-2028 nenditakse, et olmejäätmete tekke vältimisel on peamine roll täita elanikkonnal, kelle teadlikkusest ja tarbimisharjumustest sõltub suuresti nii pakendijäätmete, toidujäätmete kui ka muude olmejäätmete tekke vähendamine.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Rohepoliitika eksperdirühma raport, lk 37, veebis: <https://www.valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/rohepoliitika>.

<sup>78</sup> Riigi jäätmekava 2023-2028, lk 22; veebis: <https://kliimaministeerium.ee/jaatmekava>.

## V. KASUTATUD ALLIKAD

---

1. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020.
2. Konkurentsiameti ärisaladuse juhis.
3. Policy Recommendations and Action Plan for Estonian Solid Waste Management System, lk 2, veebis: <https://kliimaministeerium.ee/elukeskkond-ringmajandus/jaatmed/jaatmevaldkonna-tervikanaluus>.
4. Rohepoliitika eksperdirühma raport, veebis: <https://www.valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/rohepoliitika>.
5. Euroopa Komisjoni teatis Euroopa roheline kokkulepe (11.12.2019, COM(2019) 640 final).
6. Euroopa Komisjoni teatis Euroopa uus tööstusstrateegia (10.3.2020, COM(2020) 102 final).
7. Euroopa Komisjoni teatis "Uue tööstusstrateegia 2020 ajakohastamine: Tugevama ühtse turu loomine Euroopa majanduse elavdamiseks".
8. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele Euroopa digituleviku kujundamine (19.02.2020, COM/2020/67 final).
9. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele Uus ringmajanduse tegevuskava Puhtama ja konkurentsivõimelisema Euroopa nimel (11.03.2020, COM/2020/98 final).
10. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele Euroopa digituleviku kujundamine COM/2020/67 final.
11. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele Euroopa andmestrategie, COM(2020) 66 final.
12. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele 2020. aasta uue tööstusstrateegia ajakohastamine: ehitame üles tugevama ühtse turu, et Euroopa saaks taastuda, COM(2021) 350 final.
13. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa ülemkogule, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele Euroopa uus tööstusstrateegia, COM(2020) 102 final.
14. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele VKEd strateegia kestliku ja digitaalse Euroopa kujundamiseks, COM(2020) 103 final.
15. Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste, veebis: <https://circabc.europa.eu/ui/group/636f928d-2669-41d3-83db-093e90ca93a2/library/abcf1400-97f4-4204-b028-2013bed1bf7b/details>.
16. Århusi konventsiooni rakendusjuhend, veebis: [https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/AÅrhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/AÅrhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf).
17. Kliimaministeeriumi korraldatud veebiseminar Andmepõhise jäätmearuandluse prototüüp.
18. Jäätmeseaduse, pakendiseaduse ja teiste seaduste muutmise väljatöötamiskavatsuse eelnõu, veebis: <https://kliimaministeerium.ee/elukeskkond-ringmajandus/jaatmed/jaatmeseaduse-pakendiseaduse-ja-seaduste-vtk>.

19. Seletuskiri karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (Euroopa Liidu õigusest tulenevad rahatrahvid) eelnõu teiseks lugemiseks (94 SE II), Veebis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/1bfa1944-2de6-449d-a788-887bc84cfd0f>.
20. Riigi jäätmekava 2023-2028, veebis: <https://kliimaministerium.ee/jaatmekava>.
21. eFTI määruse (EL) 2020/1056 nõuete analüüs: eFTI platvormile, teenuseosutajatele ja andmevahetusteenusele esitatavad nõuded e-veoselehe platvormide arenduse kontekstis seisuga aprill 2022, veebis: <https://realtimeeconomy.ee/e-veoseleht>.
22. Jäätmeseaduse muutmise seaduse eelnõu (76 SE) seletuskiri, veebis: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/26eb9959-04b8-24ef-d08f-83195aea0104/jaatmeseaduse-muutmise-seadus>.
23. Eesti digiühiskond 2030, valdkonna arengukava, lk 22, veebis: <https://mkm.ee/digiriik-ja-uhendus/digihiskonna-arengukava-2030>.
24. Eesti keskkonnanstrateegia aastani 2030, veebis, <https://www.riigiteataja.ee/akt/12793848>.
25. Rohereformi tegevusplaan 2023-2025, veebis: <https://kliimaministerium.ee/rohereform#item-9>.
26. Maailmapank, OUTPUT 2.1 (iii) Review and Recommendations for Estonian Municipal Waste Information Management, veebis: <https://kliimaministerium.ee/elukeskkond-ringmajandus/jaatmed/jaatmevaldkonna-tervikanaluus>.
27. Eesti riigi keskse elektroonilise maanteetranspordi veoselehe juurdepääsupunkti toimimismudeli analüüs. Lõpparuanne, veebis: <https://realtimeeconomy.ee/e-veoseleht>.
28. Poola jäätmeseadus, veebis: <https://lexlege.pl/ustawa-o-odpadach/>
29. Suurbritannia keskkonnakaitse seadus, veebis: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/43/contents>.
30. Saksamaa ringmajanduse seadus, veebis: <https://www.gesetze-im-internet.de/krwg/index.html#BJNR021210012BJNE005002116>.
31. Urteil vom 28.06.2007 - BVerwG 7 C 5.07, veebis: <https://www.bverwg.de/280607U7C5.07.0>.

#### *Riigikohtu lahendid*

32. RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12
33. RKPJKo 10.05.2002, 3-4-1-3-02
34. RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13
35. RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04
36. RKPJKo 11.03.2015, 3-4-1-51-14
37. RKPJKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07
38. RKPJKo 18.12.2019, 5-19-42/13
39. RKPJKo 30.10.2019, 5-19-25/9
40. RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06
41. RKHko 03.05.2017, 3-3-1-80-16
42. RKHko 12.06.2012, 3-3-1-3-12
43. RKPJKo 09.06.2023, 5-22-13
44. RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13

*Euroopa Kohtu lahendid*

- 45. Euroopa Kohtu otsus, 20.1.2021, C-619/19
- 46. Euroopa Kohtu otsus, 16.2.2012, C-182/10
- 47. Euroopa Kohtu otsus, 16.12.2010, C-266/09
- 48. Üldkohtu otsus, 28.1.2015, T-341/12
- 49. Euroopa Kohtu otsus, 23.11.2016, C-442/14