

# Saastetasude mõju keskkonnasaaste vähendamisele

*Kas saastetasud tekitavad ettevõtjates huvi  
investeerida keskkonnasõbralikesse  
tehnoloogiatesse?*



# Saastetasude mõju keskkonnasaaste vähendamisele

*Kas saastetasud tekitavad ettevõtjates huvi investeerida keskkonnasõbralikesse tehnoloogiatesse?*

## Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

### Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris, kas saastetasude abil on riik suutnud mõjutada ettevõtteid investeerima välisõhu saastamise ja jäätmetekke vähendamisse.

### Miks on see oluline?

Eesti majandus on keskkonda koormav: kasutab palju loodusvarasid, heidab vette ja õhku suuri heitmekoguseid ning tekitab rohkelt jäätmeid. Eesti ökoloogiline jalajälg on 3,8 korda suurem, kui peetakse säästlikuks, energiantensiivsus SKT kohta üks suuremaid Euroopas ning saastetase (eriti tööstuses) kõrge. 2007. aasta sügisel avaldatud Tallinna välisõhu uuringust selgus, et pealinna õhus tekitavad peenosakesed elanikkonnale terviseprobleeme, sh hinnanguliselt 296 varast surma ning 275 haiglaravi juhtu aastas. Uuringu kohaselt elab iga Tallinna elanik õhusaaste tõttu hinnanguliselt 7,7 kuud vähem ning õhusaastest tingitud rahaline kaotus ulatub ca 360 miljoni kroonini aastas.

Juba 18 aastat on keskkonnakoormust püütud lisaks õigusnormides sisalduvatele käskudele ja keeldudele reguleerida ka keskkonnatasude, sh saastetasude abil. Oma olemuselt on saastetasud saastaja-maksab-põhimõttest lähtuv majandushoob. Selle eesmärgiks on anda ettevõtjale valida, kas investeerida saastamise vähendamisse ja maksta edaspidi vähem saastetasu või jätkata tootmist ning ühtlasi saastamist endiselt ning maksta tekitatud keskkonnasaaste eest riigile hüvitist. Saastetasusid maksavad saasteaineid õhku või vette paiskavad ning jäätmeid ladestavad ettevõtted. Aastatel 2002–2007 on riigile laekunud ligikaudu 2,2 miljardi krooni jagu saastetasusid, mis on SA Keskkonnainvesteeringute Keskuse kaudu suunatud projektipõhiselt tagasi keskkonnakaitseks.

### Mida me auditeerides leidsime ja järeldasime?

Auditi tulemusel leidis Riigikontroll, et saastetasud mõjutavad keskkonnasaastet vähendama siis, kui saaste vähendamise eesmärki toetavad ka õigusnormid, kõrgemad või kõrgendatud tasumäärad, muudel juhtudel mõju ei täheldatud. Saastetasude süsteem oleks keskkonnakaitsemeetmete rakendamise ergutamisel senisest oluliselt mõjusam, kui tasumäärade kehtestamisel arvestatakse saastava tootmisega kaasnevat tegelikke keskkonnakahjusid (väliskulusid), sh erinevate saasteainete ohtlikkust, ning parima võimaliku tehnika kasutamise võimalusi.

Peale selle, kui võrdsustada saastetasumäärad saastaja poolt tekitatava keskkonnakahjuga, suureneks saastetasude mõjususe siis, kui parandada keskkonnalubade kvaliteeti ja rakendada seaduses ettenähtud juhtudel kõrgendatud määraga saastetasu ning parandada järelevalvet saastamise üle.

Riigikontrolli olulisemad tähelepanekud saastetasude süsteemi puuduste kohta on järgmised:

- **Saastetasumäärade kehtestamisel ei ole alati arvestatud põhimõtet, et saastaja peab maksma.** Kuna ühesuguse tasumäära alla on koondatud erineva ohtlikkusega saasteained, suurtes kogustes tekkivatele saasteainetele on kehtestatud madalamad tasumäärad ning osa saasteainetest on maksustamata, ei aita riik saastetasude abil kaasa, et keskkonnaga seotud tootmisvälised kulutused muudetakse tootmiskuludeks ning arvestatakse toodete hinna sisse. Osade tasumäärade madalal tasemel hoidmisega loodeti, et ettevõtted teevad kättejäänud raha arvelt keskkonnainvesteeringuid, kuid samas ei määranud riik kindlaks soovitud investeeringute ulatust. Eelpool loetletud probleemide tulemusel on toetatud suuri tööstusettevõtteid keskkonna arvelt.
- **Ettevõtted on investeerinud keskkonnakaitsesse eelkõige siis, kui lisaks saastetasudele on uue tehnoloogia rakendamist hakatud nõudma ka õigusnormiga.** Samuti on saastetasude mõju olnud märgatav nendel vähestel juhtudel, kui tavalist tasumäära kõrgendatakse mitmeid kordi ja kui tasumäära kordaja on seotud parima võimaliku tehnoloogia (nt jäätmete ladestusviisi) kasutuselevõttuga. Ülejäänud juhtudel pole keskkonnainvesteeringud kasvanud saastetasude tõusuga samas taktis. Õhusaaste ega jäätmete ladestamine ei ole mitmete saasteainete osas vähenenud ka siis, kui saastetasusid on mõõdukalt tõstetud. Karmistuvate Euroopa Liidu normide puhul võivad mitmed Eesti tööstused oma kõrgete saastetasemete juures tulevikus nõuete täitmisega hätta sattuda.
- **Keskkonna saastamise piiranguid eiranud ettevõtted on enamasti pääsenud saastetasu maksmisest.** Seda seetõttu, et ilma välisõhu saasteloata või jäätmeloata tegutsevatelt ettevõtetelt ei ole nõutud seaduses ette nähtud kuni tuhat korda kõrgendatud määraga saastetasu maksmist. Paljud loata tegutsejad jäävad avastamata või jääb Keskkonnainspeksiooni avastatud õigusrikkujatelt saastetasu sisse nõudmata seetõttu, et keskkonnateenistused ja Keskkonnainspeksioon ei suhtle piisavalt, seadusest tulenev vastutus on ebaselge või ei suudeta määrata kindlaks tekitatud saasteaineid. Harvad pole juhud, kus kõrgendatud saastetasu nõudmise asemel vaid manitsetakse ettevõtet luba taotlema.
- **Keskkonnaloa ei sunni ettevõtteid saastamist vähendama.** Välisõhu saasteloaga antakse ettevõtetele õigus emitteerida saasteaineid ettevõttes tegelikult tekkivatest heitmetest kaks või isegi mitu korda enam. Seega võiksid paljud ettevõtted riigi loal oma saastekoguseid justkui kasvatada. Lisaks nõutakse saaste vähendamiseks parima võimaliku tehnika soovitusete täitmist vaid vähestelt saastajatelt. Parima võimaliku tehnika abil saaste vähendamist ei nõutud alati ka nendelt, kellele see on kohustuslik, sest komplekslubades seatud tingimused polnud parima võimaliku tehnika osas korrektsed.
- **Keskkonnaministeeriumi keskkonnateenistuste kontroll saastamise aruannete õigsuse ja tegelike emissioonide üle on puudulik.** Kuigi keskkonnatasude seadus nõuab, et enne saastetasu arve väljastamist kontrollitaks ka saastekoguseid, ei nõua

keskkonnateenistused ettevõtelt enamasti tooraine koguseid tõendavate dokumentide esitamist, vaid piirduvad ettevõtte juhi poolt allkirjastatud aruande üle vaatamisega. Siiski tuginetakse suuremate ettevõtete puhul ka kontrollmõõtmistele. Saastamise aruannete ja tegelike emissioonide vastavust ei suuda piisavalt kontrollida ka Keskkonnainspeksioon. Puuduliku kontrolli tulemusel tekib olukord, kus lubatud suurem saastamine avastatakse vaid juhul, kui ettevõtte ise seda saastamise aruandes deklareerib.

- **Saastetasude asendamine ja Keskkonnainvesteeringute Keskuse projektipõhine rahastamine pole ergutanud saastajaid rakendama keskkonnasõbralikumaid tehnoloogiat.** Seda eelkõige seetõttu, et toetusi on saanud vaid vähesed ettevõtted ning eriti just välisõhu valdkonnas on toetussummad võrreldes vajalike keskkonnainvesteeringutega vähemotiveerivad. Ka asendusmeetet on jäätmete ja õhusaaste valdkonnas kasutanud üksikud ettevõtted ning alati on olnud eesmärgiks tegevuse normidega vastavusse viimine, mitte nõuetest parema tulemuse saavutamine. Seetõttu on saastetasude asendamisel olnud suhteliselt kõrvaline mõju saaste koguhulga vähenemisele ning stimuleerinud vaid neid ettevõtteid, kes suurtes kogustes või üle loa saastavad. Ka Keskkonnainvesteeringute Keskuse raha pole tootmisprotsessidest tekkiva õhusaaste vähendamiseks palju kaasa aidanud, kuna kogutud saastetasu ei ole piisavalt kasutatud keskkonnasõbraliku tehnoloogia ja toorainekasutuse arendamiseks.
- **Kuigi enamiku saastetasu asendamise lepingutega saavutati kavandatud saaste vähenemine, vajab asenduslepingute menetlemine ja täitmise kontroll parandamist.** Asenduslepingute taotlusi ei hinnata ega dokumenteerita alati piisava põhjalikkusega, samuti on probleemiks järelevalve projektide täitmise üle. Pealiskaudne hindamine tekitab ohu, et asendamise lepinguid sõlmitakse ebarealistlike projektide teostamiseks, projektide täitmine hakkab venima või riigi raha kulutatakse seal, kus saastaja suudab investeeringud ise ära teha. Kui kuludokumente põhjalikult ei kontrollita, pole aga kindlust, et saastamise eest nõutavate tasude asendamise arvelt pole toetatud ettevõtete igapäevast majandustegevust.

**Keskkonnaminister** nõustus Riigikontrolli järelduste ning enamiku ettepanekutega. Mitmeid soovitusi arvestatakse keskkonnatasude kontseptsiooni ja keskkonntasude seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamisel. Samas toob minister esile, et keskkonnakaitseliselt optimaalsete keskkonnatasude väljaarvutamiseks on vaja kalleid ja aastatepikkusi süvauuringuid ning praegusel hetkel pole võimalik saastetasusid tõsta sellises ulatuses, et nendes kajastuksid kõik saastamisega kaasnevad väliskulud.

Komplekslubadega välja andmise probleemiga juba tegeldakse. Riigikontrolli hinnangul on oluline lisaks lubade väljaandmise kiirendamisele parandada ka komplekslubade kvaliteeti.

Mitmed keskkonnateenistuste tööga ning keskkonnateenistuste ja Keskkonnainspeksiooni büroode vahelise infovahetusega seotud probleemid loodetakse lahendada Keskkonnaministeeriumi haldusala

reformimise abil ning keskkonnalubade infosüsteemi ja keskkonnaregistri täiendamisega.

Saastetasu asendamise süsteemi paindlikumaks muutmist ei peeta vajalikuks, sest keskkonnaministri hinnangul ei saa eesmärgiks seada võimalikult paljudel ettevõtetel saastetasu asendada. Esialgu Keskkonna-investeeringute Keskuse keskkonnaprogrammist ettevõtetele toetuse andmise lihtsustamiseks täiendavaid Eesti-poolseid tegevusi ei plaanita, kuid jälgitakse Euroopa Komisjonis toimuvaid arutelusid öko-innovatiivsetele tehnolahenditele lihtsustatud korras riigiabi andmise tingimuste üle.

Keskkonnainspeksiooni hinnangul aitaks Riigikontrolli tehtud ettepanekute rakendamine oluliselt parandada olemasolevat olukorda, viia paremini ellu saastaja-maksab-põhimõtet ning tekitada ettevõtetes suuremat huvi investeerida keskkonnasõbralikesse tehnoloogiatesse. Omapoolse ettepaneku tegi inspeksioon ka saastetasu arvutuste kontrollimise tõhusamaks muutmiseks.

## Sisukord

<b>Valdkonna ülevaade</b>	<b>6</b>
Välisõhusaaste ja jäätmeteke Eestis	6
Saastetasu eesmärk ja kehtivad tasumäärad	6
Keskkonnatasude laekumine ja raha kasutamine	9
<b>Saastetasu määrade seos saaste vähendamise eesmärkidega</b>	<b>11</b>
Saastetasu määrad ei arvesta piisavalt saasteainete ohtlikkusega	11
Saastetasu määrad ei arvesta vajalikus ulatuses saastaja-maksab-põhimõtet	14
<b>Saastetasu rakendamise mõju keskkonnasaaste vähendamisele</b>	<b>22</b>
Keskkonnalubade ebapiisavad nõuded vähendavad saastetasude mõjusust	22
Ettevõtete saastearuandeid ei kontrollita piisavalt	24
Suurel osal juhtudest ei nõuta ettevõtetest kõrgendatud määraga saastetasu	26
<b>Kogutud saastetasu kasutamine keskkonnasaaste vähendamise toetamiseks</b>	<b>33</b>
Saaste vähendamist toetavad meetmed ei ole tõhusad	33
Saastetasu asendamise lepingute sõlmimisel ja kontrollimisel esines puudusi	36
<b>Riigikontrolli soovitusel ning keskkonnaministri ja Keskkonnainspektsiooni peadirektori vastused</b>	<b>42</b>
<b>Auditi iseloomustus</b>	<b>49</b>

## Valdkonna ülevaade

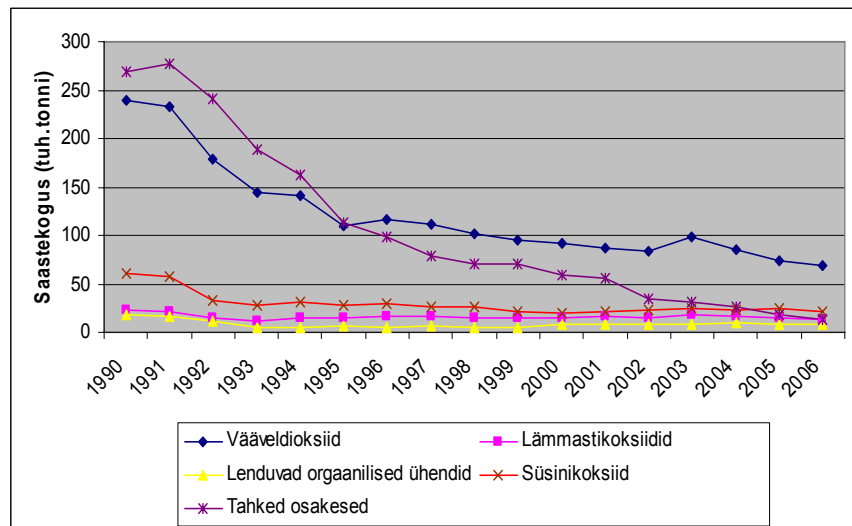
### Välisõhusaaste ja jäätmete Eestis

1. Eesti majandus on keskkonda koormav: kasutab palju loodusvarasid, heidab vette ja õhku suuri heitmekoguseid ning tekitab märkimisväärses koguses jäätmeid. Seda isegi vaatamata sellele, et aastatel 1990–1995 vähenes saastamine suurel määral majanduskeskkonna muutumise, tootmisettevõtete sulgemise ja toodangu vähendamise tõttu (vt joonis 1). Viimastel aastatel on saastetasemeid mõjutanud ka keskkonna-normatiivide karmistumine ja keskkonnasõbralikumate tehnoloogiate kasutuselevõtt.

2. Riigikontroll analüüsis saastetasude mõju välisõhu kvaliteedi parandamisele ja jäätmetekke vähendamisele. Audit ei hõlmanud vee saastetasu, samuti ei analüüsitud välisõhus transpordi põhjustatud saastet, sest see ei ole saastetasuga maksustatud.

3. Paiksetest saasteallikatest pärineva õhusaaste vähenemine alates 1990. algusaastatest on põhiliselt tingitud muutustest põlevkivienergeetika sektoris.

Joonis 1. Emissioonid välisõhku



Allikas: Keskkonnaministeerium

4. Eestis tekkis 2006. aastal kokku ligikaudu 20 miljonit tonni jäätmeid, neist 73% on põlevkivi kaevandamise, elektrienergia ja põlevkiviõli-tootmise jäätmed. Ühe elaniku kohta arvestatuna on Eesti maailma üks suurimaid jäätmetekitajaid, tekitades ca 15,6 tonni jäätmeid elaniku kohta aastas. Olmejäätmeid tekkis keskmiselt inimese kohta 361 kg aastas, mille järgi oleme Euroopas keskmiste jäätmetekitajate hulgas.

### Saastetasu eesmärk ja kehtivad tasumäärad

5. Oma olemuselt on saastetasu keskkonnakaitse majandushoob (koos loodusvarade kasutusõiguse tasude, maksude, aktsiiside, subsidiumite jms), millega mõjutatakse avatud majandusruumis tegutsejaid võtma arvesse nende tekitatud keskkonnamuutust. Saastetasu koos loodusvarade kasutusõiguse tasuga moodustavad keskkonnatasude

### Kas teadsite et

Eesti suurim loodusvarade kasutaja ja saastaja on energeetikasektor. 2003. a moodustas energeetikasektori veevõtt 93% kogu Eestis võetavast veest, 92% saasteheitmest õhku ja 73% jäätmete koguhulgast.

Ökoloogilise maksureformi lähtealused, Rahandusministeerium, 2005



süsteemi, mida reguleerib keskkonnatasude seadus (KeTS). Saastetasu makstakse saasteainete paiksetest saasteallikatest välisõhku, põhjavette, veekogusse või pinnasesse viimise ja jäätmete kõrvaldamise eest.

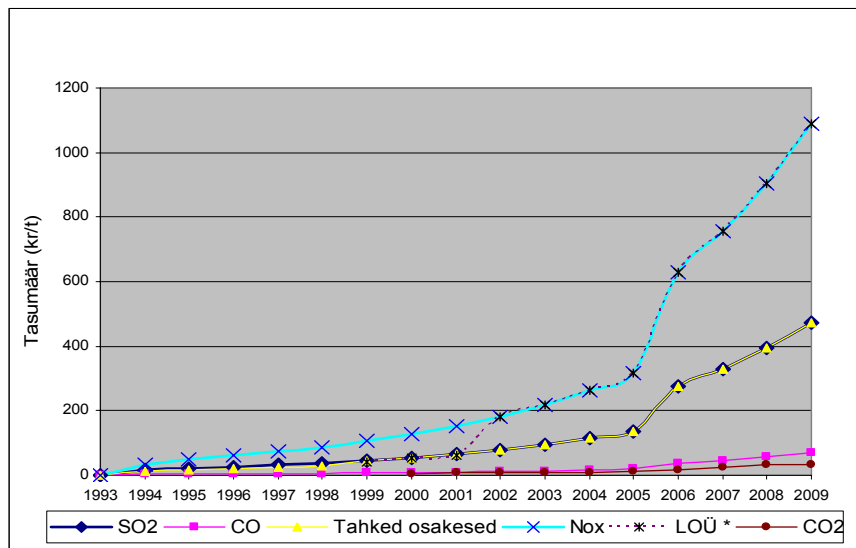
6. KeTSi seletuskirja järgi on keskkonnatasude eesmärkideks
- ergutada loodusvarade säästlikku kasutamist;
  - tõhustada keskkonnasõbralikuma toorme ja kütuse kasutamist;
  - toetada riigi keskkonnakaitse haldusaktide kasutamist ning suurendada nende tõhusust;
  - aidata kaasa keskkonnaga seotud tootmisväliste kulutuste muutmisele tootmiskuludeks ja selle arvestamisele toodete hinna sisse;
  - ergutada loodusvarade kasutajaid ja keskkonna saastajaid rakendama keskkonnakaitsemeetmeid;
  - koguda raha loodusvarade säästliku kasutamise, keskkonnakaitse ja looduse mitmekesisuse säilitamise riiklike meetmete rahastamiseks.

7. Seega teenib saastetasu kahetist eesmärki. Esiteks peavad saastetasu määrad olema piisavalt kõrged selleks, et mõjutada ettevõtjaid investeerima väiksema keskkonnamuutusega tootmisse, et seeläbi maksta vähem saastetasu. Teiseks peavad saastetasudest kogutud summad, suunatuna tagasi keskkonnakaitse, aitama vältida ja vähendada keskkonna saastamist.

8. KeTSi seletuskirja kohaselt on praegused saastetasu määrad kujunenud erinevate huvirühmadega läbirääkimiste tulemusel. Keskkonnaministeeriumi hinnangul on mõne saasteaine puhul osutunud määravaks poliitiliste ja majanduslike huvide kandjate ning majandushoobade ettevalmistajate jõuvahekord.

9. KeTSi jõustumisel suurendati saastetasu määrasid mitmeid kordi kõigis valdkondades peale põlevkivijäätmete (vt joonis 2 ja 3). Tasude tõstmise üheks oluliseks ajendiks oli ELi õigusaktidest tulenevate nõuete täitmise vajadus nt olmejäätmete nõuetekohane ladestamine, lenduvate orgaaniliste ühendite leviku piiramine jms. Olemasolevad saastetasude määrad on kindlaks määratud kuni 2009. aastani. Määrade edaspidise tõusu osas kuni aastani 2015 peab Keskkonnaministeerium oma seisukohad esitama valitsusele 2008. aasta lõpuks.

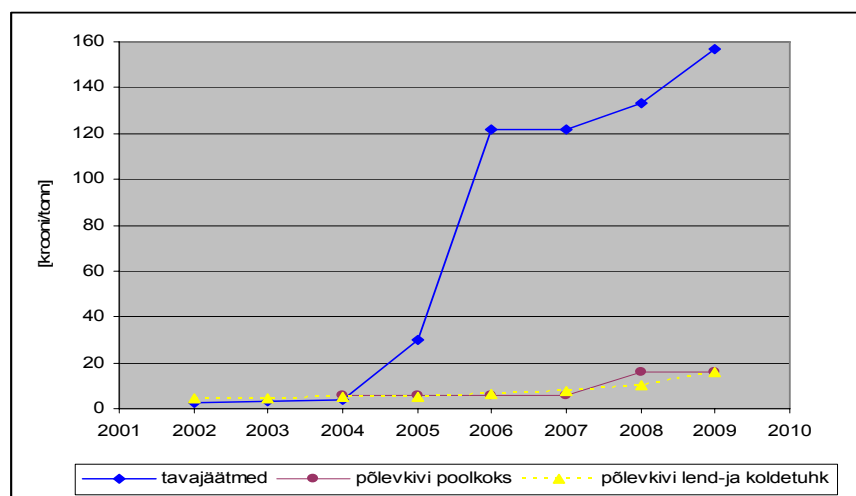
Joonis 2. Õhusaastetasu määrad aastatel 1993–2009 (2006. a versioon)



Allikas: Keskkonnaministeerium

10. Põlevkivi kaevandamisel, töötlemisel ja põletamisel tekkivate jäätmete saastetasud ei ole alates 2004. aastast tõusnud muude tasudega samas taktis (vt joonis 3). Mõõnduste eesmärgiks oli jätta ettevõtete käsutusse raha keskkonnakaitse meetmete võtmiseks, kuid Keskkonnaministeerium nentis mõned aastad hiljem, et neid ei järgnenud.

Joonis 3. Jäätmete saastetasu määrad aastatel 2002–2009



Allikas: Riigikontrol

11. Kui saasteaineid või jäätmeid tekib rohkem kui saasteloas lubatud või saastatakse üldse ilma loata, korrutatakse saastetasu määr erinevate kordajatega (vt tabel 1). Samuti tuleb osa omavalitsuste piires asuvatest paiksetest saasteallikatest õhku paisatud saasteainete eest maksta alati 1,2–2,5 korda kõrgemat saastetasu (nt Tallinn, Tartu, Haapsalu, Kohtla-Järve, Narva jõega piirnevad kõrge korstnaga saasteallikad). Jäätmete saastetasu määra kõrgendatakse ka juhul kui jäätmeid ladestatakse nõuetele mittevastavas prügilasse tavajäätmete korral praegu 2 ja alates 2009. aastast 3 korda, põlevkivi lend- ja koldetuha puhul 5 korda, poolkoksi puhul praegu 5 ja alates 2009. aastast 8 korda ning ohtlike jäätmete määrasid 15 korda.

Tabel 1. Kõrgendatud saastetasu määrad

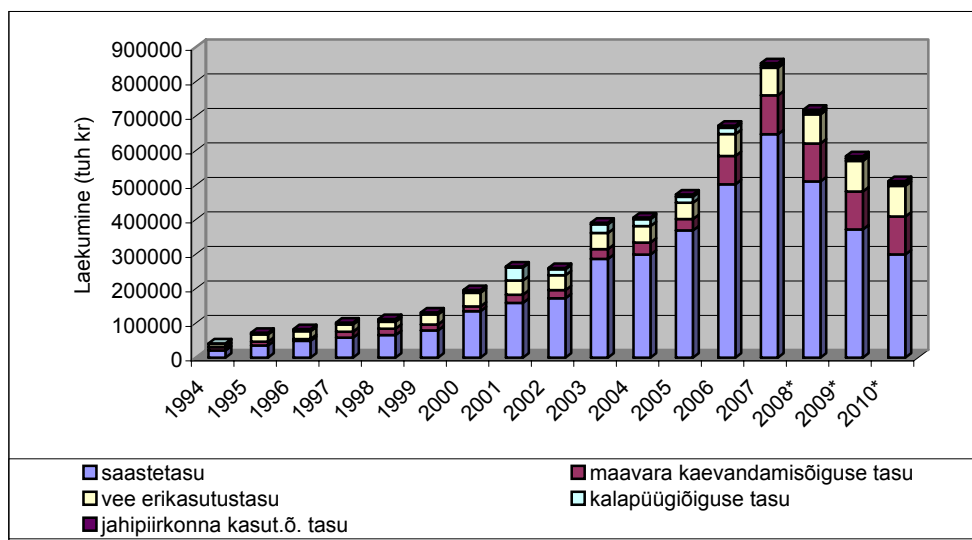
Saasteaine	Üle loa saastamine (korda kõrgem saastetasu)	Ilma loata saastamine (korda kõrgem saastetasu)
CO, tahked osakesed	5	10
SO <sub>2</sub> , NO <sub>x</sub> , LOÜ, merkaptaanid	10	20
Raskmetallid	100	200
Tavajäätmed, põlevkivijäätmed (poolkoks, tuhk, aheraine)	5	10
Ohtlikud jäätmed	100–500	200–1000

Allikas: KeTS

### Keskkonnatasude laekumine ja raha kasutamine

12. 17 aasta jooksul on laekunud keskkonnatasudest üle viie miljardi krooni (vt joonis 4). Sellest riigieelarvesse ligemale neli miljardit krooni ja 1,2 miljardit krooni kohalikesse eelarvetesse.

Joonis 4. Keskkonnatasude laekumine riigi eelarvesse 1994–2007 ja prognoos kuni 2010



Allikas: Keskkonnaministeerium

13. Riigil on kaks võimalust kasutada saastetasudest laekuvat raha keskkonnakaitsemeetmete toetamiseks:

**Saastetasu asendamine** – vabatahtlik leping, millega riik annab ettevõttele võimaluse teha saastatasu maksmise arvelt investeeringuid saasteainete vähendamiseks, jäätmete prügilakõlblikuks muutmiseks või ohtlike jäätmete prügilade rajamiseks.

- saastetasu asendamine,
- projektipõhine keskkonnakaitsemeetmete toetamine SA Keskkonnainvesteeringute Keskus (edaspidi KIK) kaudu.

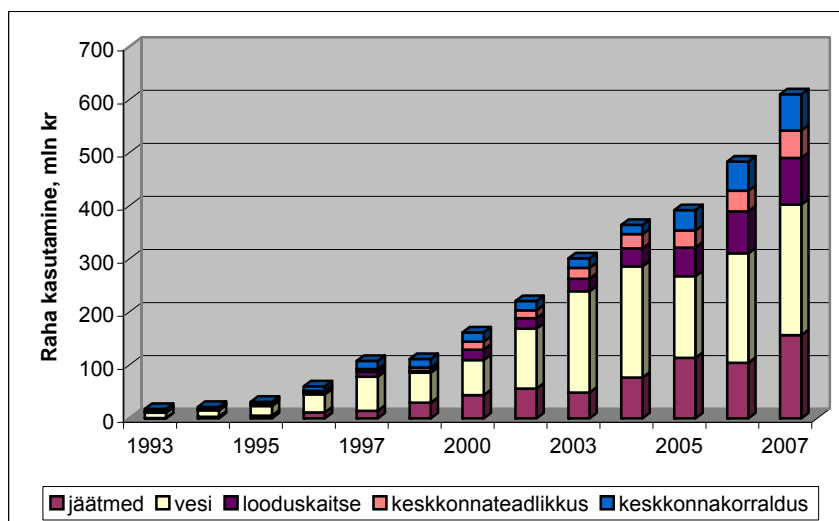
### Kas teadsite et

suurimad saastetasu asendamisega on seni toimunud Narva Elektri jaamade gaasõhusaaste vähendamiseks, ASiga Silmet jäätmete ladestamise vähendamiseks ja saasteainete vähendamiseks heitvees ning Tartu ja Tallinna veevõrkudega puhastite väljaehitamiseks.

14. Saastetasu asendamise lepinguid õhu, jäätmete ja vee valdkonnas on riik sõlminud ca 50, sh alates 2002. aastast 17 ettevõttega. Praegu on kehtivaid lepinguid kokku 9 ettevõttega, mille alusel asendatakse saastetasu maksimaalselt kuni 35 miljoni krooni ulatuses. Saastetasu asendamise lõplik summa kujuneb ettevõtte tegeliku saasteainete emissiooni põhjal.

15. Kõigist riigieelarvesse laekunud keskkonnatasudest on KIKi kaudu suurimad rahasummad suunatud kohalike omavalitsuste reoveekäitlusprojektidesse ning prügilate ehitusse (vt joonis 5). Selline proportsioonide jaotus on olulises osas tingitud vajadusest täita ELi õigusaktide nõudeid.

Joonis 5. Keskkonnatasudest laekunud raha kasutamine 1993–2007



Allikas: Keskkonnaministeerium

## Saastetasu määrade seos saaste vähendamise eesmärkidega

**Saastetasu määrade kehtestamisel arvestatakse** heitekohta saaste-tundlikkust, saasteainete ohtlikkust ja parima võimaliku tehnika kasutamist.

KeTS § 3 lg 6

### Saastetasu määrad ei arvesta piisavalt saasteainete ohtlikkusega

16. Kui riik soovib saastetasu kaudu ergutada keskkonna saastajaid rakendama keskkonnakaitsemeetmeid, peavad saastetasu määrad arvestama saasteainete ohtlikkusega. Selleks tuleb ettevõtetele suunata vähendada eelkõige inimestele või keskkonnale kõige kahjulikumate saasteainete emissiooni. Suurema saastetasu määraga peavad olema maksustatud need kahjulikumad saasteained, mille ohtlikkust või koguseid on võimalik tootmisprotsessi või puhastusseadmetesse investeerimise kaudu vähendada; samuti need, mille vähendamise on riik seadnud prioriteediks. Kohane saastetasu määr peab tuginema analüüsidele ja eksperdihinnangutele, mis seovad tasumäärad saasteainete ohtlikkusest tulenevate riskide ja kahjudega.

17. Kõik keskkonnastrateegias aastani 2030 prioriteetseteks peetud õhusaasteained<sup>1</sup> on saastetasuga maksustatud. Samade ainete õhku paiskamise eest maksustatakse sarnase saastetasude süsteemi alusel ettevõtjaid ka nt Tšehhis, Leedus, Lätis ja Slovakkias. Kui Lätiga võrreldes on meie tasumäärad enamasti suuremad, siis näiteks SO<sub>2</sub> saastetasu on kõigi eelpool mainitud riikidega võrreldes isegi kuni kolm korda väiksem. Ka jäätmete ladestamise tasud on Eestis väiksemad kui nt Tšehhis ja Ungaris ning isegi kuni 10 korda väiksemad kui nt Belgias, Hollandis ja Austrias.

18. Jäätmete valdkonnas on Eestis probleemiks põlevkivitööstuses tekkiv suur kogus ohtlikke jäätmeid. Näiteks põlevkiviõli tootmise jääk – poolkoks – on vesikeskkonnas toksiline ja orgaanilise aine suure sisalduse tõttu on ladestatud poolkoksil süttimise oht. Poolkoksi tasumäär on tavajäätmetega võrreldes ca 10 korda väiksem. Teise suurtes kogustes tekkiva ohtliku jäätme, põlevkivituha ohtlikkus tuleneb selle veega uhtmisest tuhaväljadele: tuhaga kokkupuutunud vesi on väga sööbiva toimega. Lisaks on jäätmete valdkonnas Eesti võtnud Euroopa Liidu liitumislepinguga kohustuse järk-järgult vähendada ning 2009. aastaks lõpetada põlevkivituha vedelal kujul ladestamine, kuid siiski on põlevkivituha saastetasu (arvestades kõrgendatud määrasid) 2 korda väiksem kui tavajäätmete tasu.

**Saasteainete ohtlikkus ning saastetasu määrad pole vastastikku kooskõlas**

19. Riigikontrolli hinnangul ei lähtu saastetasu määrad kõigi ainete puhul ohtlikkusest. Keskkonnaministeeriumi välisõhu spetsialistide sõnul lähtuti tasumäärade väljatöötamisel enne iseseisvusaega kehtinud ohtlikkuse klasse defineerivast õigusaktist ning Eestis paiknevatest saasteallikatest eralduvatel heitkogustel<sup>2</sup>. Riigikontrolli analüüs näitas, et tasumäärad ei ole proportsionaalsed välisõhu saasteainete tasemetele

<sup>1</sup> CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, lenduvad orgaanilised ühendid, tahked osakesed, raskmetallid.

<sup>2</sup> KKM Info- ja Tehnokeskuse (ITK) saasteallikate ja saasteainete heitkoguste andmebaas.

kehtestatud piirväärtustega<sup>3</sup>, mis iseloomustavad, millisest kontsentratsioonist alates muutub saasteaine inimesele ohtlikuks (vt näiteid tabelis 2).

#### Saastetaseme piirväärtus (SPV) –

saasteaine kogus välisõhu ruumalühikus, mille puhul saasteaine toime nimetatud aja jooksul ei kahjusta veel inimese tervist ega keskkonda.

Kuna saasteainete toime võib avalduda erineva aja jooksul, siis eristatakse 1 tunni keskmist (SPV1), 8 tunni keskmist (SPV8), 24 tunni keskmist (SPV24) ja ühe aasta keskmist piirväärtust.

**Tabel 2. Välisõhu saastatuse taseme piirväärtused (mida väiksem on SPV väärtus, seda ohtlikum on saasteaine) ning nende seos saastetasu määradega**

Saasteaine	Saastetasumäär [2006. a, krooni tonni kohta]	SPV1 (ühe tunni keskmine piirväärtus) [ $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ]	SPV24 (24 tunni keskmine piirväärtus) [ $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ]	SPVa (ühe aasta keskmine piirväärtus) [ $\mu\text{g}/\text{m}^3$ ]
Merkaptaanid (LOÜ)	320 443	0,2	0,2	–
Arseen (raskmetall)	10010	–	–	0,006
Tsink (raskmetall)	10010	200	50	–
NO <sub>2</sub>	629	200	–	30
HNO <sub>3</sub>	629	400	150	–
Benseen (LOÜ)	629	–	–	5
Etanool (LOÜ)	629	5000	5000	–
SO <sub>2</sub>	275	350	125	20
Vesiniksulfiid (H <sub>2</sub> S)	275	8	8	–
Summaarsed tahked osakesed	275	500	150	–
Peentolm (tahked osakesed diameetriga alla 10 $\mu\text{m}$ )	275	–	50	40
CO	47	–	SPV8 – 10 mg/m <sup>3</sup>	–

Allikas: Riigikontroll

#### Kas teadsite, et

**peentolm (PM10)** (osakesed, mille aerodünaamiline läbimõõt on alla 10  $\mu\text{m}$ ) avaldab õhusaastes kõige olulisemat tervisemõju, mis võib viia südamehaiguste, kopsuhaiguste, kopsuvähi, astmahoogude tekkeni. Sellesse fraktsiooni kuulub suurem osa inimtekkelisest tolmsaastest (nt põlemisprotsesside tagajärjel tekkiv lendtuhk, tahm).

20. Erinevate piirväärtustega (st ohtlikusega) ained on koondatud KeTSi kohaselt ühesuguse tasumäära alla. Ühesugust kõrget raskmetallidele kehtestatud tasumäära tuleb maksta nii arseni (tekkinis 2006. aastal 8,4 tonni) kui ka tsingi (tekkinis 2006. aastal 40 tonni) õhkupaiskamise eest. Samas näitavad piirväärtused, et arseen on oluliselt ohtlikum saasteaine kui tsink. Lenduvate orgaaniliste ühendite (edaspidi LOÜ) rühma kuulub üle 70 erineva omaduse ning ohtlikusega saasteaine, millel kõigil (peale merkaptaanide) on ühesugune tasumäär. Osa LOÜde rühma kuuluvate saasteainete sattumisel välisõhku tekib keemiliste reaktsioonide tulemusena mürgine saasteaine osoon, samuti kuulub sellesse rühma vähkitekitavaid aineid. Nii on ühesuguse tasumääraga vähkitekitava ja geene kahjustava toimega nii benseen kui ka inimeste tarbitav alkohol – etanool. Praegu on ühtse tahkete osakeste

<sup>3</sup> Keskkonnaministri 7.09.2004. a määrus nr 115 „Välisõhu saastatuse taseme piir-, sihtväärtused ja saastetaluvuse piirmäärad, saasteainete sisalduse häiretasemed ja kaugemad eesmärgid ning saasteainete sisaldusest teavitamise tase”.

maksumääraga maksustatud ka peentolm, mis on inimese tervisele väga kahjulik õhusaaste komponent<sup>4</sup>.

### Saastetasude süsteemil pole mõõdetavaid saasteainete vähendamise eesmärke

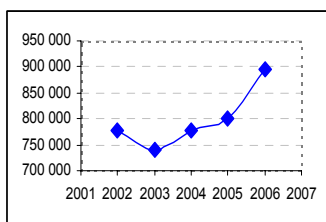
21. Ohtlikkust pole tasumäärade kehtestamisel täielikult arvestatud, sest pole analüüsitud, millised ained (ja kas üldse) tekitavad oma koguste tõttu Eestis kõige enam probleeme. Aastatel 2000–2001 koos ettevõtjatega Keskkonnaministeeriumi korraldatud keskkonnatasusid puudutavatel aruteludel ega ka 5 aastat hiljem Riigikogus toimunud keskkonnatasude seaduse väljatöötamisel ei tõstatatud erinevate saasteainete ohtlikkuse teemat ega võetud selles osas seisukohti. Tasumäärade kehtestamisel arvestati pigem Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi seisukohti ettevõtete konkurentsivõime säilitamise ja elektri hinna madalal hoidmise osas, mistõttu jäi põlevkivijäätmete ohtlikkuse arvestamine tagaplaanile.

22. Lisapõhjendustena saastetasu määrade väheseks diferentseerimiseks on Keskkonnaministeerium välja toonud võimaliku halduskoormuse kasvu, mis ületaks saastetasude laekumisest saadava kasu, raskused saastetasude arvestamisel ning järelevalve teostamisel. Samas pole selliste mõjude tekkimise võimalust ning kulusid siiani analüüsitud. Riigikontrolli hinnangul võib halduskoormuse suurenemine olla õigustatud juhul, kui sellega kaasneb saastamise vähenemine suure ohtlikkusega ainete osas.

23. Eelnevast tulenevalt pole paika pandud mõõdetavaid eesmärke selle kohta, kui palju peaks keskkonnanasaaste saastetasude tulemusel vähenema. Ainus saastekoguste piire seadev dokument on keskkonnastrateegia aastani 2030, kuid ka selles esitatud õhusaasteainete sihttasemed on kõrgemad, kui Eesti ettevõtted praegu emiteerivad, sest jäeti ruumi ka majanduse arenguks. Ka õigusaktiga paiksete saasteallikate heitmetele seatud piirtasemed<sup>5</sup> olid kehtestamise hetkel kõrgemad kui Eesti tegelikud emissioonid.

24. Kuna saastetasu määrad ei ole Riigikontrolli hinnangul seotud saasteainete põhjustatava keskkonnakahjuga, ei anna riik ohtlike ainete emiteerijatele signaali, et vaja oleks senist praktikat muuta. Näiteks on poolkoksi ladestamise kogused toodangu kasvu tõttu aasta-aastalt hoopis suurenenud (vt joonis 6). Samas tuleb märkida, et üks põlevkiviõli tootja on teinud investeeringuid poolkoksi ohutumaks ladestamiseks. Tõenäoliselt ei täideta aastaks 2009 põlevkivi tuha ladestamisega seotud kohustusi ELi ees ei jäätmete omaduste (sööbivad vedelad jäätmed) ega ka prügilanõuetele vastavuse osas.

Joonis 6. Poolkoksi ladestamine (tonni aastas)



Allikas: Riigikontroll saastetasu arvestuse andmetele tuginedes

<sup>4</sup> Välisõhu kvaliteedi mõju inimeste tervisele Tallinna linnas. Peentest tahketest osakestest tuleneva mõju hindamine. Tartu Ülikool, 2007

<sup>5</sup> Vabariigi Valitsuse 20.09.2004. a aasta määrus nr 299 „Paiksetest ja liikuvaatset saasteallikatest eralduvate väeveldioksiidi, lämmastikoksiidide, lenduvate orgaaniliste ühendite ja ammoniaagi heidete summaarsed piirkogused ja nende saavutamise tähtsused”.

## Saastetasu määrad ei arvesta vajalikus ulatuses saastaja-maksab-põhimõtet

25. Saastetasud on oluliseks vahendiks saastaja-maksab-põhimõtte elluviimisel. Selleks et aidata kaasa keskkonnaga seotud tootmisväliste kulutuste arvestamist toodete hinna sisse, peab tasumäärade suurus lähtuma saastamisega keskkonnale tekitatud kahjust. Lisaks peavad maksustatud olema kõik saasteained. Seega peaks ettevõtted ühiskonnale hüvitama nende tekitatud saasteainete emissioonidega kaasnevad tervise- ja keskkonnakahjud või ka -riskid selleks, et laekunud raha abil saaks probleeme vältida, ennetada või lahendada. Saastaja-maksab-põhimõtte rakendumine paneb ettevõtjad valiku ette: hüvitada saastamine kogu ulatuses või investeerida saaste vähendamisse. Saastetasude mõjususe tagamiseks peab sellest põhimõttest erandite tegemine olema läbi kaalutud ning põhjendatud oluliste riiklike vajadustega, mida poleks võimalik keskkonda saastamata täita. Riik peab toetama investeeringute kavandamist tasumäärade pikalt ette teatamisega.

## Saastajaid ei kohelda võrdselt

26. Suurtes koguses tekkivate saasteainete emiteerijad maksavad tekkiva saaste eest vähem saastetasu, sest osal nende tekitatavatel saasteainetel on väiksem tasumäär, näiteks:

- Madala saastetasu määraga maksustatud poolkoksi ja põlevkivi lend- ja koldetuhka tekib väga suurtes kogustes võrreldes teiste jäätmeliikidega.
- Välisõhku emiteeritavatest saasteainetest tekib Eestis kõige rohkem süsinikdioksiidi (CO<sub>2</sub> – 2006. aastal ca 13 miljonit tonni), mille tasumäär on 15,65 krooni tonni kohta ehk mitukümmend korda madalam kui teistel saasteainetel: näiteks tekkis SO<sub>2</sub> 2006. aastal 68 189 tonni ja NO<sub>2</sub> 13 155 tonni (vt saastetasu määrasid tabelist 1).
- H<sub>2</sub>Si tekib Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskuse (edaspidi ITK) andmetel Eestis ca 50 tonni aastas kuid selle saastetasu määr on võrreldes oluliselt väiksemates kogustes emiteeritavate merkaptaanidega (tekib ca 2 tonni aastas) üle 1000 korra väiksem, kuigi mõlemad ained tekitavad väga tugevat ebameeldivat lõhna, (merkaptaanid palju väiksema kontsentratsiooni juures kui H<sub>2</sub>S). H<sub>2</sub>Si põhjustatud ebameeldiv lõhn on elanikkonda häiriv nii Kohtla-Järvel kui ka Maardu-Muuga piirkonnas, kuid liiga madal saastetasu ei motiveeri ettevõtjaid emissioone vähendama.

27. Kasvuhoonegaaside maksustamisel ei kohelda kõiki saastajaid võrdselt. KeTS kohustab CO<sub>2</sub> õhku heitmise eest tasuma saastetasu vaid energiatootjaid. Seega CO<sub>2</sub> saastetasu ei maksa tööstusettevõtted, kuigi nende emissioonide teke on tõestatud, näiteks on „Paiksetest saasteallikatest eralduvate kasvuhoonegaaside jaotuskavas” seitse tööstusettevõtet, kes ei ole energiatootjad, vaid tegelevad tsemendi,

### Kas teadsite et

CO<sub>2</sub> on tuntud olulise inimtekkelise kasvuhoonegaasina, mille tekke vähendamisele on suunatud ka rahvusvahelised kokkulepped (nt Kyoto protokoll)

Narva Elektrijaamades tekkis 2006. a ca 71% kogu Eestis õhku paisatud CO<sub>2</sub> kogusest.



klaasi, lubja, ehitusmaterjalide, paberi, tselluloosi ja haavapuidumassi tootmisega.<sup>6</sup>

## Kõik tekkivad saasteained ei ole maksustatud

### Kas teadsite, et

**metaan** on maksustatud Tsehhi Vabariigis 561 krooni tonni kohta. Prügilates tekkiv metaan on ladestamistasu kaudu maksustatud näiteks Austrias, Belgias ja Norras.

**jäätmete põletamisel tekkiva HCl ja HF** emiteerimise eest tuleb Norras maksta vastavalt 156 krooni ja 43 836 krooni ühe kilogrammi emissiooni kohta.

## Tasumäärad ei arvesta saaste vähendamise võimalusi

**Parim võimalik tehnika (PVT)** on olemasolev saaste vähendamise meetod või tehnoloogia, mille kasutamisel väheneb saastus võimalikult palju, tekitamata seejuures ettevõttele ebamõistlikke kulutusi.

## Investeeringute mahud ei ole kasvanud saastetasudega samas rütmis

28. Kuigi Eesti saastatasude süsteem hõlmab enamikku saasteainetest, leidub siiski ka maksustamata ained:

- Näiteks ei koguta saastetasu kloori- ja fluoriühendite (halogeenide) eest. Vesinikkloriidi (HCl) tekib näiteks energia ja kemikaalide tootmisel, fluoriühendeid tekib mõnes tööstusettevõttes (ITK andmetel tekkis HCl 2006. aastal ligikaudu 900 tonni ja fluoriühendeid *ca* 3 tonni).
- Samuti ei ole maksustatud püsivad orgaanilised saasteained (POS). POSide hulka kuuluvad dioksiinid ja furaanid on ümbritsevas keskkonnas (sh organismides) püsivad, mürgised ja võivad olla ka vähkitekitava toimega. Neid tekib kloori sisaldavate kütuste põletamisel, kuid samuti ka prügila- ja metsapõlengute korral. Samas on POSide emissioonide kindlaksmääramine raskendatud (mõõtmisi Eestis ei tehta; mõõtmiskohustus on vaid jäätmepõletusjaamadel), mistõttu puuduvad ITKs andmed viimastel aastatel tekkinud koguste kohta (2003. aastal tekkis ITK andmetel 8,7 tonni).
- 2008. juunis Riigikogus vastu võetud KeTSi muudatusega lõpetatakse metaani eest tasu arvestamine. Metaani mõju kasvuhooneefekti põhjustamisel on 23 korda suurem kui CO<sub>2</sub>-l. Metaani tekib prügilates orgaaniliste jäätmete ladestamisel ja põllumajanduses (nt läga- ja sõnnikuhoidlates).

29. Samuti pole saastetasude diferentseerimisel alati arvesse võetud, kas ja millised **parima võimaliku tehnika** lahendused on olemas saasteaine tekke vähendamiseks või taaskasutamiseks. PVT soovitusdokumendid pakuvad välja konkreetseid lahendusi põletusseadmetest, mahutitest, jäätmekäitlusest jms tuleneva õhusaaste vähendamiseks, kuid neid lahendusi ei ole enamikus ettevõtetes rakendatud. Saastetasude määrade eristamine lähtuvalt PVTst on mõnel juhul juba aidanud kaasa keskkonnasõbralikuma tehnoloogia kasutuselevõtule. Näiteks viidi 2002. aastal põlevkivi poolkoksi ladestamise saastetasu määr sõltuvusse ladestamisviisist, kui keskkonnale vähemohtriku, nn kuiva ladestamisviisi kasutamise ergutamiseks kehtestati sellele kolm korda väiksem saastetasumäär kui veega käideldud ladestamisele. Selle muudatusega kaasnes otsene keskkonnakaitsetulemus – ettevõtted lõpetasid poolkoksi prügilasse veega uhtmise. Samuti on saastetasude piisavalt kõrge määra kaudu võimalik edendada jäätmete taaskasutust, mis on ka toimunud põlevkivi aheraine puhul, kui pärast suurema tasumäära kehtestamist alustati aherainekillustiku tootmist.

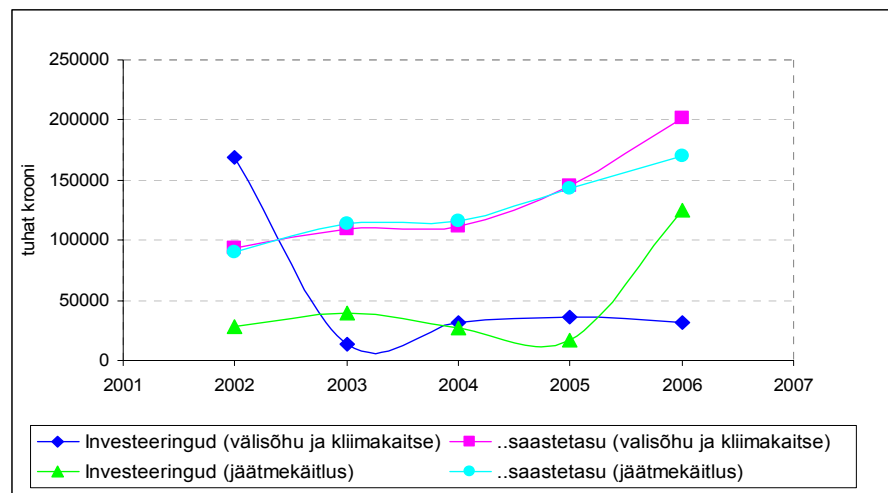
30. Saastetasude üks põhilisi eesmärke on juhtida ettevõtteid investeerima saaste vähendamisse. Riigikontrolli hinnangul pole saastetasud suutnud alati seda eesmärki täita. Näiteks ilmestab seda

<sup>6</sup> Vabariigi Valitsuse 27.01.2005. a määrus nr 14 „Paiksetest saasteallikatest eralduvate kasvuhoonegaaside summaarne lubatud heitkogus ja selle jaotuskava.”

Riigikontrolli analüüsi tulemusel selgunud asjaolu, et aastatel 2002–2006 on saastetasu maksvast ligikaudu 1900 ettevõttest vähemalt 105 eelistanud tasuta aastast-aastasse mitmekümneid kordi kõrgendatud saastetasu selle asemel, et vähendada saastet lubatud piirini või alla selle. Kusjuures 7 ettevõtet on kõrgendatud saastetasu maksnud kõigil viiel aastal. Suurim üle normi saastamise eest makstud saastetasu summa oli 2,6 miljonit krooni.

31. Statistikaameti andmetel olid keskkonnainvesteeringud aastatel 2003–2005 kuni 300 miljonit krooni aastas ja suurenesid hüppeliselt 2006. aastal 1 miljardi kroonini. Keskkonnainvesteeringute kogusummat moodustavad investeeringud jäätmekäitlusesse keskmiselt 23% ja välisõhukaitseks 37%. Energiaettevõtete investeeringuid vaadates selgub, et tasumäärade tõus ei ole erinevalt jäätmetest õhusaaste valdkonnas kaasa toonud keskkonnainvesteeringute kasvu (vt joonis 7).

**Joonis 7. Elektrienergia-, gaasi-, auru- ja kuumaveevarustusega tegelevate ettevõtete investeeringud ja makstud saastetasud aastatel 2002–2006**



Allikas: Riigikontroll Statistikaameti andmete tuginedes

### Tööstusettevõtteid toetatakse keskkonna arvelt

32. Saastaja-maksab-põhimõtte eiramine on põhjustatud sellest, et eelistatakse soodsate majandustingimuste säilitamist keskkonnakahju vältimisele. Keskkonnaministeeriumi 2004. aastal tellitud saastetasu määrade suurendamise sotsiaalmajandusliku mõju analüüs näitas seda, et tasumäärade mõningane tõstmine ei tooks kaasa negatiivset mõju majandusele. Poliitilistes valikutes jäi peale ettevõtjate lobitöö, mille käigus väideti, et saastetasude tõus põhjustaks olulisi konkurentsiprobleeme võrreldes teiste riikide ettevõtetega.

33. Teiseks loodeti seaduse vastuvõtmisel, et väiksem tasumäär jätab ettevõtetele rohkem raha ning võimalusi seda kasutada keskkonnainvesteeringute tegemiseks. Kuid seejuures ei seatud ettevõtjatele kättejäava raha kasutamisele tingimusi, mistõttu ei kaasnud väiksemate tasumäärade arvelt olulist keskkonnainvesteeringute kasvu.

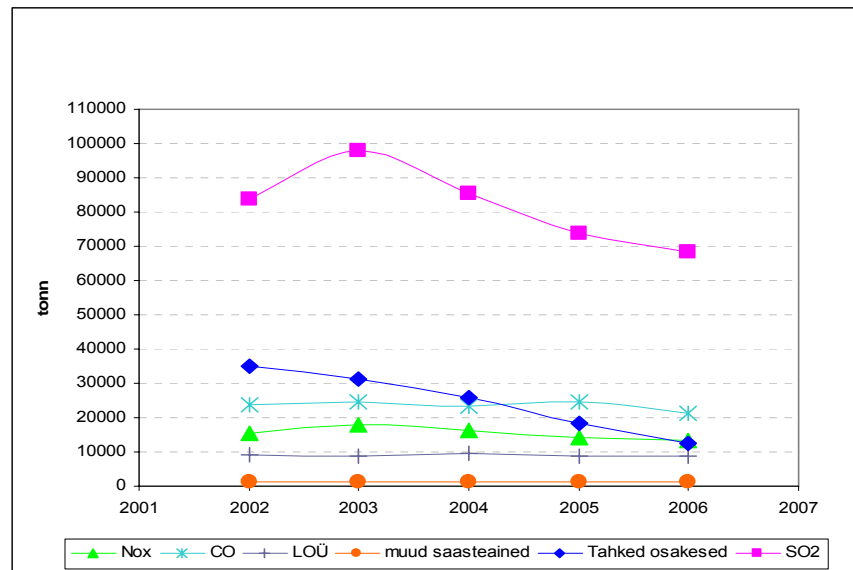
34. Riigikontrolli küsitatud 40 suurema keskkonnamõjuga ettevõtte vastustest selgub, et ettevõtjad investeerivad pigem vajadusest täita õigusaktidest tulenevaid keskkonnanorme, kui soovist maksta vähem saastetasu. Ettevõtjad ei näe saastetasudes saastaja-maksab-põhimõtte

ellurakendamise vahendit ega saasteainete ohtlikkust arvestavat majanduslikku mõjutajat. Paljud suuremad ettevõtted töid saastetasude süsteemi miinusena välja ka saastetasu määrade tõusu prognoosimatuse pikemas perspektiivis, mis muudab pikaajaliste investeeringute kavandamise keeruliseks.

### Saastamine ei ole kõikide saasteainete osas stabiilselt vähenenud

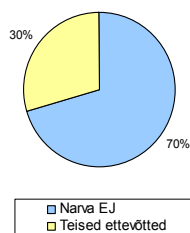
35. Saastaja-maksab-põhimõtte eiramise tagajärjel ei ole saastetasud suutnud kaasa tuua välisõhu saastamise ja jäätmetekke vähenemist kõigi saasteainete osas. Näiteks on poolkoksi ja põlevkivituhha ladestatud kogused viimastel aastatel suurenenud (poolkoksi kogused on esitatud joonisel 6). Välisõhusaaste puhul on suurim vähenemine toimunud tahkete osakeste ja vääveldioksiidi emissioonide osas (vt joonis 8).

### Joonis 8. Välisõhu saasteainete emissioonide dünaamika aastatel 2002–2006



Allikas: Riigikontroll ITK andmete tuginedes

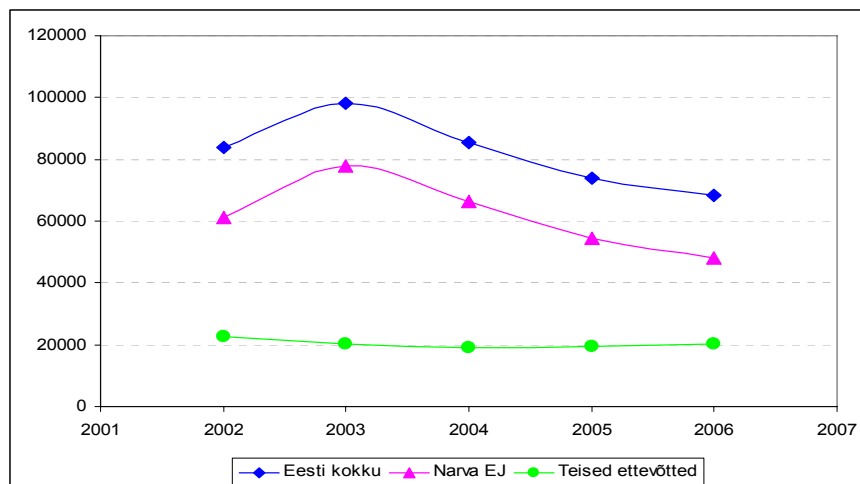
### Joonis 9. SO<sub>2</sub> emiteerijad Eestis 2006. a



Allikas: Riigikontroll ITK andmete tuginedes

36. Joonisel 8 nähtava Eesti välisõhusaaste vähenemise on kaasa toonud peamiselt Narva Elektri jaamade (Narva EJ) investeeringud, mis tehti ELi direktiivide nõuete täitmiseks (renoveeriti 2 energiablokki ja paigaldati tolmuemissioonide vähendamiseks filtrid). Näiteks väävliühendite emissioonide (vt tekke osakaalusid jooniselt 9) vähenemise trend kogu Eesti ja Narva EJ saaste osas langeb kokku, samal ajal kui teised ettevõtted on oma emissioone vähendanud 2006. aastaks 11% võrreldes aastaga 2002 (vt joonis 10). Sarnane tendents ilmneb ka tahkete osakeste ja lämmastikuühendite emissioonide osas.

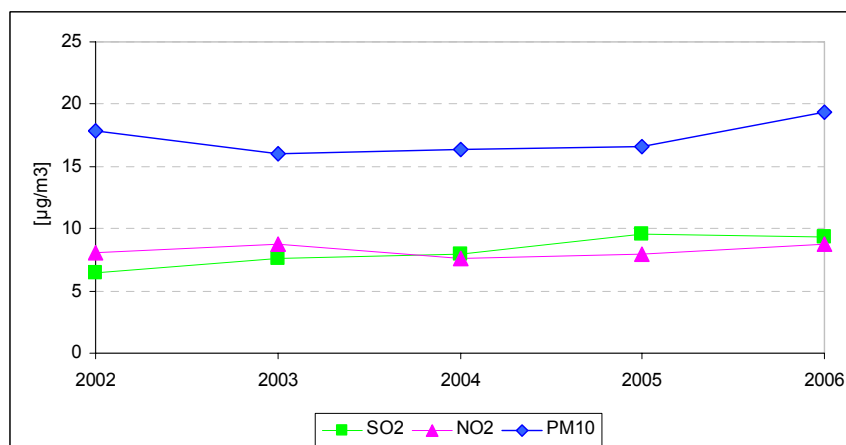
Joonis 10. SO<sub>2</sub> emissiooni dünaamika aastatel 2002–2006



Allikas: Riigikontroll ITK andmetele tuginedes

37. Ainuüksi Narva EJ saaste vähendamine ei taga välisõhu ühtlast kvaliteeti kogu Eestis. Näiteks Kohtla-Järvel on saastamine suhteliselt intensiivne – SO<sub>2</sub> osas on saastetase märkimisväärselt kõrgem kui Tallinnas, kuna üksteise kõrval on mitu suurt tööstusettevõtet. Kohtla-Järvel asuva õhuseirejaama andmed<sup>7</sup> näitavad, et saastatus ei ole Kohtla-Järvel viimastel aastatel vähenenud (vt joonis 11). Ka tahkete osakeste ööpäevakeskmist saastetaseme piirväärtust (50 µg/m<sup>3</sup>) ületati Kohtla-Järvel 2006. aastal 16 korral. H<sub>2</sub>S-ile kehtestatud piirväärtust ületati 2006. aastal 230 korral. Kuna seireandmetes mängib teatud rolli transpordist tulenev õhusaaste, analüüsis Riigikontroll ka Kohtla-Järve suuremate ettevõtete õhku paisatavad saastekoguseid. Tulemused kinnitasid seireandmeid.

Joonis 11. Aasta keskmised saasteainete kontsentratsioonid Kohtla-Järve Kalevi seirejaamas



Allikas: Riigikontroll KUKi andmetele tuginedes

38. Saastaja-maksab-printsipi eiramine toob endaga kaasa selle, et riik toetab keskkonna arvelt äri sektorite kasumite kasvu. Mitmed saasteaineterohked tööstused on majanduslikult väga kasumlikud, kuna praegused saastetasu määrad ei arvesta ettevõtete võimekust hüvitada

<sup>7</sup> Keskkonnauuringute Keskuse (KUK) välisõhu seire aruanded (2002–2006. a).

täielikult enda tekitatud keskkonnakahju. Ka suurem osa Eesti elektritootmisest toimub saastaja-maksab-põhimõtet eirates, sest poliitilisel tasandil eelistatakse saastamise vähendamise asemel nõuda madalat elektrihiinda.

39. Kehtivad saastetasu määrad ei arvesta Riigikontrolli hinnangul täies ulatuses KeTSi seletuskirjas keskkonnatasudele seatud eesmärgid. Lisaks pole saastetasudele seatud ka täpsemaid mõõdetavaid tulemusi saasteainete vähendamise osas. Kuna on ka maksustamata saasteaineid, ei hüvita kõik saastajad enda põhjustatud keskkonnakahju ja riigil jääb osa summasid saastuse eest laekumata. Sellises olukorras saab saastetasude tõhusust saastuse vähenemise mõjutamisel oluliselt suurendada.

#### 40. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile:

- Tellida keskkonnatasude kontseptsiooni ning KeTSi muutmise ettepanekute koostamise käigus uuringud, et selgitada välja optimaalsed saastetasu määrad, mis mõjutaksid ettevõtteid saaste vähendamisse investeerima. Muu hulgas analüüsida
  - saasteainete ohtlikkust, riske ning kahjusid inimesele ja loodusele (sh saasteainete võimet tekitada eeldusainena teisi saasteaineid, nt osooni);
  - võimalusi saaste vähendamiseks PVT rakendamise abil;
  - rahvusvahelistest kohustustest ja keskkonna-tegevuskavast tulenevaid prioriteete.
- Määrata suuremad tasumäärad nendele saasteainetele, mida on PVT rakendamise kaudu võimalik vähendada. Ainete ohtlikkuse juures diferentseerida LOÜde ja raskmetallide tasumäärad rühma sees. Kaaluda ka vesiniksulfiidi ja peente tahkete osakeste eraldamist sarnaste ainete rühmast ning nendele suurema maksumäära kehtestamist.
- Otsustada keskkonnatasude kontseptsiooni väljatöötamisel, milliste näitajatega seotakse saastetasu määrade tõus pikas perspektiivis kuni aastani 2030. Täpsed saastetasu määrad peaksid ettevõtjatele teada olema vähemalt 5aastaseks perioodiks. See annab ettevõtetele võimaluse kavandada pikaajalisi investeeringuid.
- Pidada silmas, et mõjusatest saastetasu määradest võib erandeid teha ainult siis, kui see on põhjendatud riikliku vajadusega, mida pole võimalik keskkonda saastamata täita. Erandite tegemisel kehtestada kasu saavatele ettevõtetele konkreetsed saaste vähendamise tähtajalised eesmärgid.
- Maksustada kõik olulised saasteained, sh CO<sub>2</sub> (v.a neile, kes tasuvad elektriaktsiisi), püsivad orgaanilised saasteained ja halogeenid (HCl, fluoriühendid) kõikidele aine emiteerijatele. Kaaluda prügilates tekkiva metaani kaudset maksustamist jäätmete ladestustasu sees.

**Keskkonnaministri vastus:** Eelnõu punktis 40 esitatud esimene soovitus: Saastetasumäärad, mis mõjutavad ettevõtteid saaste vähendamisse investeerima, peavad teoorias vastama saastamise vähendamiseks vajalikele kulutustele. Keskkonnakaitseks optimaalsete keskkonnatasude väljaarvutamiseks Eesti jaoks on vaja aastatepikkuseid ja kalleid süvauuringuid, et teada kõikide saasteainete vähendamise kulutusi ja saastatuse väliskulusid, arvestades siinse tootmise ja majandusstruktuuri spetsiifikat ning hinnates saaste vähendamise võimalusi.

Keskkonnatasude kontseptsiooni koostamise raames tellib Keskkonnaministeerium mitmeid uuringuid. Õhusaasteainete väliskulude hindamiseks tellitakse eksperthinnang, mis kasutab Stuttgardi Ülikooli Energiamaajanduse Instituudis välja töötatud ExternE meetodikat ja tarkvara EcoSenseWeb (ESW). Veemajanduse uuringu raames analüüsitakse ka rahvusvahelistest kohustustest tulenevate prioriteetide arvestamist saastetasumäärade väljatöötamisel. Jäätmete ladestamise tasu ja maavarade kasutusõiguse tasumäärade kehtestamiseks on tellitud uurimistööd. Saasteainete ohtlikkust ja kahjusid inimesele, samuti parima võimaliku tehnoloogia rakendamise võimalusi keskkonnatasude kujundamisel ka arvestatakse, nii eelnimetatud uurimistööde tulemuste kui ka välismaiste uuringute ja ekspertide hinnangute alusel. Nende uuringutega saab vastused paljudele küsimustele, aga kaugeltki mitte kõigile.

Eelnõu punktis 40 esitatud teine soovitus: Raskmetallide rühmas ei ole keskkonnatasude määrade diferentseerimine eriti mõttekas, kuna erinevaid raskmetalle tekib nii vähe, et nendelt keskkonnatasu erinevate määradega arvestamine on suhteliselt mõttetu. Nende heidet piiratakse haldusregulatsioonidega. Siin ongi tegu just haldusregulatsiooni ja majandushoova koostoimega – kui on tegu ülimalt ohtliku saasteainega, on tema lubatud piirväärtus, aga ka emissioon väga väike. Ülenormatiivsele saastele rakendub aga 100-kordne tasumäär.

Olete ka ise lk 14 punkti 28 alapunktis 2 tunnistanud, et POSide emissioonide kindlakstegemine on raskendatud. Leiame, et vesiniksulfiidi ja peente tahkete osakeste eraldamine sarnaste ainete rühmast ning neile suurema maksumäära kehtestamine kui teistele lenduvatele orgaanilistele ühenditele ja tahketele osakestele on põhjendatud. Sellekohane ettepanek on keskkonnatasude kontseptsiooni eelnõus ka juba tehtud.

Eelnõu punktis 40 esitatud kolmas soovitus: Saastetasumäärade kehtestamine pikema ajaperioodi peale ette on ettevõtjate jaoks positiivne, sest võimaldab paremini kavandada ettevõtte arengut ja investeringuid. Seda printsiipi on keskkonnatasude juures ka püütud järgida. Samas ei võimalda keskkonnatasude kehtestamine pikaks ajaks piisavalt operatiivselt reageerida keskkonnakaitsepoliitika prioriteetide muutumisest (praegusel ajal seotud põhiliselt uutele teadmistele ja täiendavale infole tuginevate Euroopa Liidu seisukohtadega) ja majanduse tsüklilisusest tulenevalt majanduspoliitika eesmärkide korrigeerimise vajadustele, sest ettevõtetele tekib õiguslik ootus teatud tasemel saastetasudele. Kuigi elu teeb 10 aasta jooksul vägagi suuri korrekture, on pika perspektiivi jaoks kavandatud ja avalikustatud saastetasumäärasid praktiliselt võimalik vaid langetada.

Keskkonnatasude kontseptsiooni praegune väljatöötamine näitab, et majanduslanguse perioodil on üldse väga keeruline saastetasude määrasid pikemaks ajaks ette kavandada, sest meie koostööpartnerid, ettevõtjad, on tuleviku planeerimisel vägagi ettevaatlikud. Samas tuleb arvestada, et majandus on tsükliline ja langusele järgneb tõenäoliselt tõus, mis tähendab, et keskkonnatasude edasine tõus on siiski õigustatav.

40. punkti 3. soovitus arvestatakse edasises töös. Meil ongi ju tegelikult maksustatud tähtsamad, Eestis enamlevinud ja ohtlikumad ained. Tõenäoliselt tuleb edaspidi halduskoormuse vähendamise huvides piirata nende arvu, arvestades seda, et ka arenenud riikides on maksustatud ainult mõned kõige olulisemad ained.

Eelnõu punktis 40 esitatud neljas soovitus: Ilmselt tuleb meil kooskõlastada aruande koostajatega mõistet „erandid”. Praegu võib erandiks lugeda ainult põlevkivi poolkoksi saastetasumäära, mis siiski ka alates 2009. aastast võrdsustub põlevkivituha ladestamise saastetasumääraga. Seni kehtiv madalam põlevkivi poolkoksi saastetasumäär tuleneb Riigikogu poliitilisest otsusest. Kindlasti on erand saastetasu asendamine, mille rakendamise laiendamist on aruandes (p 90-2) soovitatud. Saastetasu asendamine on vaadeldav riigiabi, mille andmine on üldiselt ELi põhimõtete vastane. Erinevad tasumäärad eri liiki heitmetele ja jäätmetele ei ole erandid ega riigiabi. Selline on Euroopa Komisjoni seisukoht. Menetluses on keskkonnatasude seaduse muutmise seaduse eelnõu, millega muu hulgas kaotatakse ära erandlik CO<sub>2</sub> tasu maksmise soodustus turba ja jäätmete põletamisel. H<sub>2</sub>S saastetasumäära suurendatakse tulevikus oluliselt. CO<sub>2</sub> heitmete maksustamise küsimust on käsitletud punktis 40–5.

Eelnõu punktis 40 esitatud viies soovitus: Saasteainete maksustamisel tuleb arvesse võtta maksu efektiivsus ning analüüsida neid täiendavaid kulusid, mis tekivad saastetasu maksjale ja kogujale lisaks makstavatele ja kogutavatele tasusummadele. Leiame, et kõik olulisemad õhusaasteained on maksustatud. CO<sub>2</sub> saastetasu maksavad praegu vaid soojatootjad. CO<sub>2</sub> saastetasu tulevik sõltub ELi poliitikast CO<sub>2</sub> kvootide jaotamisel. Tehnoloogilistest protsessidest eralduva CO<sub>2</sub> maksustamist tuleb kaaluda. Teeme seda enne keskkonnatasude seaduse muutmist järgmisel aastal. Teised riigid tehnoloogilistest protsessidest eralduvat CO<sub>2</sub> ei maksusta, samuti on neil vastavalt energiamaksustamise direktiivile tootmise konkurentsivõime säilitamise huvides reeglina ka aktsiisidest vabastatud energiamahukad tootmised.

Püsivate orgaaniliste saasteainete, fluoriühendite ja halogeenide maksustamise võimalusi uuritakse, püüdes selle selgeks teha enne 2008. aasta lõppu. Kasvuhoonegaaside tekkimist ja keskkonnamõju arvestataksegi, nii nagu Teie soovitate, väliskuluna jäätmete ladestamise saastetasumäära kujundamisel. Keskkonnatasude arendamise kontseptsioonis on kavandatud olmejäätmete ladestamise saastetasumäära oluline kasv. Selle kasvu peapõhjuseks ongi metaani keskkonnamõju arvestamine.

## Saastetasu rakendamise mõju keskkonnanasaaste vähendamisele

### Keskkonnalubade ebapiisavad nõuded vähendavad saastetasude mõjust

41. Ettevõtted võivad saasteaineid emiteerida vaid keskkonnaloa alusel ning selles lubatud kogustes. Sellest tulenevalt on ka saastetasud kordades kõrgemad juhul, kui saastatakse üle loa või ilma loata. Keskkonnalubades seatud nõuded peavad sarnaselt saastetasudega suunama ettevõtteid saastamist vähendama. Selleks tuleb ettevõtelt nõuda parima võimaliku tehnika (PVT) kasutamist; vastavad juhendmaterjalid on EL välja töötanud. Loa väljaandja peab kontrollima ettevõtte vastavust PVT nõuetele ning mittevastavuse korral nõudma tegevuskava puuduste kõrvaldamiseks.

### Väljastatavate keskkonnalubade tingimused ei piira saastamist

**Keskkonnakompleksluba** (edaspidi kompleksluba) on dokument, mis koondab endas vee-, õhu- ja jäätmelubade tingimused. Kompleksloaga sätestatavad nõuded peavad tagama vee, õhu ja pinnase kaitse ning tekkinud jäätmete käitlemise viisil, mis hoiab ära saastuse kandumise ühest keskkonnaneelemendist (vesi, õhk, pinnas) teise.

42. Riigikontrolli analüüsist selgus, et välisõhu saastelubadega lubatakse ettevõtetal emiteerida saasteaineid ettevõttes tegelikult tekkivatest emissioonidest kaks või isegi mitu korda enam. Näiteks lubati Tallinnas ja Maardu-Muuga piirkonnas 2005. aastal emiteerida 7973 t/a lämmastikdioksiidi, aga tegelikult emiteeriti 2448 t/a, analoogselt lubati Ida-Virumaal 2006. aastal emiteerida värveldioksiidi 146 500 t/a, tegelikult paisati õhku 64560 t/a.

43. Lisaks nõutakse saaste vähendamiseks PVT soovitusete<sup>8</sup> täitmist vaid vähestelt saastajatelt. Praegu peaksid PVT nõudeid täitma **keskkonnakompleksloa** kohuslased, jäätmekäitlejad ja alates 2006. välja antud välisõhu saastelubade omanikud<sup>9</sup>. Keskkonnakomplekslubade väljaandmisel on esinenud probleeme, mida ilmestab asjaolu, et 28.11.2007. a seisuga oli Eestis 254 kompleksloakohuslast, välja antud lube on 63, taotlusi oli esitatud 134.<sup>10</sup> Keskkonnaministeeriumi sõnul on olukord praeguseks oluliselt paranenud: seisuga juuli 2008 on kompleksloa taotluse esitanud 236-st loa kohuslasest 200 ja luba on väljastatud 145 ettevõttele, mis tähendab, et 61% kohuslastest omavad praeguseks kompleksluba. Siiski ei ole Ida-Virumaa keskkonnateenistus väljastanud kompleksluba suurtele tööstusettevõtetele nagu VKG Oil ning Narva Õlitehas. Välja antud välisõhu saastelubadest aga ei selgu, kas PVTga kooskõla on hinnatud, sest erinevalt kompleksloast välisõhulubades kasutatava tehnoloogia võrdlusandmeid PVTga ei esitata.

44. Ettevõtetal, kellele kompleksluba on väljastatud, pole mitte alati loas käitises kasutatavat tehnoloogiat ja selle vastavust PVT-le korrektselt võrreldud. Riigikontroll analüüsis perioodil veebruar–mai 2008 kõikidele

<sup>8</sup> PVT soovitusel töötatakse välja Euroopa IPPC Büroos. Soovitusel on leitavad Keskkonnaministeeriumi kodulehekülje [www.envir.ee/ippc/estonian/bat.htm](http://www.envir.ee/ippc/estonian/bat.htm) kaudu.

<sup>9</sup> Tulenevalt välisõhu kaitse seadusest, saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli seadusest ja jäätmeseadusest.

<sup>10</sup> Allikas: [www.envir.ee/IPP](http://www.envir.ee/IPP), J.Trusa ettekanne Otepääl 28.11.2007 „Kompleksload ja välisõhk”



suurtele põletusseadmetele välja antud 8 kompleksloas<sup>11</sup> toodud PVT võrdlustabeleid ning leidis, et 2 luba olid selles osas korrektsed. Kolmes loas ei kajastu emissioonide kontsentratsioonide võrdlust kõikidele ettevõttes tekkivatele saasteainetele ja kolmes loas on võrdlemisel hinnatud käitise emissioonid PVT-le vastavaks, kuid emiteerida lubatakse PVT soovitustest palju rohkem. Samuti ei olnud kahes vaadeldud loas, kus tuvastati PVT-le mittevastavused, nende likvideerimiseks seatud meetmeid ega tähtaegu.

45. Lisaks pole Riigikontrollil kindlust, et välisõhu saastelubades on kajastatud kõik ühe ettevõtte territooriumil asuvad saasteallikad ja emiteeritavad saasteained. Keskkonnauuringute Keskuse korraldatud uuring näitas, et Maardu-Muuga piirkonnas on ainult ühel naftaterminalil lubatud emiteerida väävelvesinikku, kuigi naftaprodukte käitlevaid ettevõtteid on piirkonnas üle 10. Uuringu tulemusena asus Harjumaa Keskkonnateenistus naftaterminalide lubasid üle vaatama.

46. Saastelubadega heaks kiidetud heitkogused on suured seetõttu, et lubatud heitkogused taotletakse lähtuvalt saasteallika maksimaalsest võimsusest, mille põhjal pannakse paika ühes sekundis lubatud emissioon (g/s), ning tööajast. Alla 50 MW võimsusega põletusseadmete puhul on heitkoguseid piiravaks teguriks välisõhu saastatuse taseme piirnorm (SPV). Need piirväärtused sunnivad saastet vähendama vaid piirkondades, kus on üksteise läheduses palju saasteallikaid. Alati ei pruugi ka saastatuse taseme kindlaksmääramine usaldusväärne olla, sest ühtset süsteemi hetkel ei kasutata – eksperdid teevad saastatuse taseme hindamiseks arvutusi keskkonnalubade infosüsteemis (KLIS) kajastuvate saasteallikat ümbritsevate ettevõtete saastelubade põhjal. Tegelikult on kõigis keskkonnateenistustes olemas Airviro modelleerimisprogramm, mida aga puudulike oskuste tõttu ei kasutata. Suurtele põletusseadmetele (võimsusega üle 50 MW) on kehtestatud väljuvates suitsugaasides sisalduvate saasteainete kontsentratsiooni piirväärtused.<sup>12</sup> Jäätmelubade taotlemisel lähtutakse jäätmetekke hindamisel kasutatavast tehnoloogiast ja tooraine kogustest, kuid ladestamise kogustele piirnormid puuduvad.

## Parima võimaliku tehnika nõuetest teatakse vähe

47. Parima võimaliku tehnika laialdasemat kasutamist ja lubades teostatud võrdluse madalat kvaliteeti võib põhjustada ka ebapiisav teadlikkus PVT juhendamaterjalidest ja samuti selgete reeglite puudumine nende rakendamiseks. Näiteks arvasid Riigikontrolli küsitletud 40 suure keskkonnamõjuga ettevõtet, et õigusaktide nõuded ongi PVT ega osanud nimetada PVT soovitusi sisaldavaid dokumente. Lubade kvaliteedi probleem võib tekkida ka siis, kui PVT võrdluse sisu loa taotluses kontrollib komplekslubade spetsialist, kes ei pruugi õhu- või jäätmevaldkonna küsimustes omada teadmisi piirkonna ettevõtete tehnoloogiatest (nii toimitakse nt Harjumaa ja Ida-Virumaa keskkonnateenistustes). Samuti puuduvad selged reeglid mitme erineva saasteallikaga käitistele PVT nõuete kohaldamiseks: kui ettevõttel on

<sup>11</sup> Kõik olemasolevatele suurtele põletusseadmetele välja antud kompleksload, mis on kättesaadavad keskkonnalubade infosüsteemi ja Keskkonnaministeeriumi komplekslubade lehekülje [www.envir.ee/ippc](http://www.envir.ee/ippc) kaudu.

<sup>12</sup> Keskkonnaministri 2. septembri 2004. a määrus nr 112 „Saasteainete heitkoguste piirväärtused suurtest põletusseadmetest väljuvate gaaside mahuühiku kohta”

mitu väiksemat katelt, ei ole selge, kas ja millisele neist tuleb kohaldada PVT nõudeid.

48. PVT soovitude kohaldamist käitistes täielikus ulatuses piirab ka Euroopa Liidu õiguses olev vastuolu. Nimelt ei ole ELi soovituslike PVT juhendmaterjalide ja ELi määruse piirväärtused omavahel kooskõlas, sest viimase järgi on lubatud emiteerida mitmeid kordi rohkem. Eestis on seni olemasolevatele põletusseadmetele välja antud komplekslubades ühe erandiga järgitud määruse piirnorme. Olukord peaks mõne aasta jooksul muutuma, sest Euroopa Komisjon on teinud ettepaneku võtta vastu uus tootmisheidete direktiiv, mis laiendab PVT põhimõtete kasutamisala olulisel määral.

49. Kuna saastelubadega ei sunnita välisõhu emissioone vähendama ja saastetasu määrad on madalad, puudub tõhus vahend, mis juhiks ettevõtteid saastama alla kehtestatud piirnormi. Asjaolu, et kõik saasteained ja saasteallikad ei ole alati lubades kajastatud, on mõnel pool viinud lubatud saastetaseme ületamiseni, näiteks Maardu-Muuga piirkonnas ja Kohtla-Järvel. Parima võimaliku tehnika abil saaste vähendamist ei nõutud nendelt, kellele see on kohustuslik, kuna ei suudetud piisavalt kvaliteetseid komplekslubasid välja anda. Seoses komplekslubade mittetähtaegse väljastamisega on ELi komisjoni juba algatanud Eesti suhtes rikkumismenetluse.

### **Ettevõtete saastearuandeid ei kontrollita piisavalt**

50. KeTSi kohaselt peavad saasteainete keskkonda heitjad või jäätmete kõrvaldajad saastetasu arvutuse kontrollimiseks esitama keskkonnateenistustele andmed kvartali jooksul tegelikult keskkonda heidetud saasteainete või kõrvaldatud jäätmete koguste kohta ning neid koguseid tõendavad dokumendid. Keskkonnateenistus väljastab saastetasu maksmise arve pärast ettevõtete esitatud saastamisandmete õigsuse kontrollimist. Eestis õhku paisatud saasteainete või ladestatud jäätmete koguseid puudutavad andmed esitatakse ITK samade, eelpool mainitud saastamise aruannete põhjal. Seega on tegelike saastekoguste kindlakstegemine eriti oluline, kuna sellest sõltub nii saastetasude õige laekumine kui ka teave Eestis tegelikult tekkivate saasteainete kohta.

51. Riigikontrolli analüüs näitas, et enamasti väljastavad keskkonnateenistused saastetasu arveid ettevõtte juhi allkirjaga kinnitatud aruande alusel, mida suuremate ettevõtete puhul kinnitavad ka ettevõtte esitatud saasteainete mõõtmistulemused. Välisõhusaaste aruandes esitatavad arvutused põhinevad peamiselt kasutatud tooraine kogustel, seega oleks saasteainete emissioone võimalik tõendada tooraine koguseid kontrollides. Ükski keskkonnateenistus aga ei nõua koguseid tõendavaid dokumente. Mõõtmiskohustusega ettevõtete aruannete osas kontrollitakse toodud arvutuste vastavust mõõtmistulemustele. Samas ei pruugi ka mõõtmistulemused näidata tegelikku saastamist – nt kui mõõtmised on tehtud seadmete väiksema võimsuse juures töötamisel. Jäätmete kohta esitatavate aruannete puhul ei kontrollita pidevalt, kas ladestaja deklareeritud jäätmeliigid ja -kogused vastavad jäätmetekitajalt vedajale üle antud liikidele ja kogustele. Seega – kuna kontrollitakse peamiselt vaid seda, kas aruandes esitatud heitkogused on vastavuses loa nõuetega, siis ei pruugi niikaua, kuni ettevõtte deklareerib lubatu piires saastamist, valede arvutuste osas kahtlust üldse tekkidagi.

**Keskkonnateenistused ei kontrolli saastekoguseid tõendavaid alusdokumente**

52. Ka Keskkonnaministeerium pole suutnud avastada kõiki keskkonnateenistuste esitatud saastetasude aruannete kokkuvõtetes esinevaid vigu. Näiteks analüüsis Riigikontroll saastetasu laekumise iga-aastaseid ülevaateid Kohtla-Järve ettevõtete osas ning leidis, et Keskkonnaministeeriumi andmetes olid mõnel aastal mitme ettevõtte kohta andmed puudu, samas kui keskkonnateenistusel olid need andmed olemas. Samuti kõikusid ülevaate kohaselt mõnede ettevõtete andmed aastate kaupa ebaloogiliselt palju.

### Saasteainete heitkoguseid puudutavad avalikud andmed ei ole usaldusväärsed

53. Ettevõtete esitatud saastamise aruannete põhjal koostatakse Eesti saastatuse ülevaateid, mida kasutavad nii otsustajad kui ka avalikkus. Andmekogu hoitakse ITKs. Ebapiisava kontrolli tulemusena ei ole saastamisega seotud andmed usaldusväärsed. Sellele viitab asjaolu, et Eestis tekkivate saasteaine koguste ülevaates esinevad kohati suured kõikumised. Näiteks tekkis Eestis 2002. aastal 15 tonni benseeni, samas kui 2004. aastal tekkis seda vaid 0,242 tonni ja 2006 aastal jälle 13 tonni, metaani kogused kõikusid samadel aastatel 750-st 379 ja 17 tonnini. Lisaks saastekoguste kõikumisele viitavad aruandluse puudulikkusele ka KUKi tehtud mõõtmised Maardu–Muuga piirkonnas, mis tõestasid H<sub>2</sub>Si osas kõrgemaid emissioonitasemeid, kui ITK-le deklareeritud andmetest nähtus.

54. Ettevõtete esitatavate aruannete liigne usaldamine keskkonnateenistustes ei loo kindlust, et ettevõtted maksavad saastetasu tegelikult tekitatud saastekoguste eest ja et avalikkusele kättesaadav info Eesti keskkonnaseisundist tagab pikaajalise planeerimise käigus tehtud otsuste õigsuse. Keskkonnateenistuse väitel kontrollib ettevõtete tooraine kuludokumente vajaduse korral Keskkonnainspeksioon (nt kontrollitakse kasutatud kütuse koguste tõendeid). Riigikontrolli hinnangul ei ole selline pisteline järelevalve saastetasude laekumise usaldusväärsuse tagamiseks piisav. Nt jäätmete ladestamise arvestuses võivad moonutusi aruannetes põhjustada vead jäätmete liigitamises, sest kas teadmatusest või eesmärgiga maksta vähem saastetasu võidakse jäätmed liigitada madalama tasumääraga klassi.

55. Saastamise andmete kõikumised võivad tuleneda sellest, et ettevõtete esitatud aruannetes ei ole märgitud kõiki emiteeritud saasteaineid või on need koondatud valede ainete alla – näiteks LOÜde rühma puhul pole alati selge, kuhu kategooriasse üks või teine saasteaine kuulub, SO<sub>2</sub> ja H<sub>2</sub>S arvestatakse kokku, kuna saastetasumäär on sama.

### Saastekoguste määramise meetodid ei ole ühtsed

56. Lisaks puudub mitmete tööstusharude õhuemissioonide arvestamiseks ja mõõtmiseks selge meetodika – nt värvitööstuste, galvaanika, keevitamise, kalatööstuste või ka kaevandamisel karjääridest tekkivate emissioonide arvestamiseks valib ettevõtte ise, kuidas ta emissioone arvestab. Kuigi Keskkonnaministeerium peab andma oma heakskiidu meetodika kasutamiseks, võivad sarnastest tootmis-protsessidest tulenevate emissioonide arvestuse tulemused olla erinevad. Mõnel juhul võib emissioonide arvutamine anda hoopis suuremaid tulemusi kui emissioonide mõõtmine. Nimelt võivad otsestel mõõtmistel põhinevad emissioonid olla 2–10 korda väiksemad (nt uutel gaasikatlamajadel) kui meetodika<sup>13</sup> järgi arvutatud heitkogused. Kuid kuna

<sup>13</sup> Keskkonnaministri 2. augusti 2004. a määrus nr 99 „Põletusseadmetest välisõhku eralduvate heitkoguste määramise kord ja määramismeetodid”

mõõteseadete paigaldamine on kallim kui üleliigse saastetasu maksmine, eelistavad ettevõtted esitada arvestusel põhinevaid arvutusi.

57. Puuduliku kontrolli tulemusel tekib olukord, kus keskkonnan-teenistused avastavad lubatud heitkoguse ületamise vaid juhul, kui ettevõtte ise ületamise aruandes deklareerib. Ka Keskkonnainspeksiooni järelevalve on vaid pisteline ning ei taga saastuse kohta esitatud andmete ning saastetasude laekumise usaldusväarsust. Vead avastatakse keskkonnateenistustes alles andmetes suurte kõrvalekallete esinemisel. Lisaks saastetasude mõjususe vähendamisele toob kontrollisüsteemi puudulikkus endaga kaasa ka ebakindluse Eestis tegelikult tekitatavate saastekoguste osas.

### **Suurel osal juhtudest ei nõuta ettevõtetelt kõrgendatud määraga saastetasu**

58. Üle loa või ilma loata saastavatel ettevõtetel tuleb keskkonnatasude seaduse kohaselt tasuda oma tegevuse eest 5 kuni 1000 kordsete saastetasu määrade alusel sõltuvalt õhku paisatud ainest või ladestatud jäätmeliigist. Karistusena võib sellele lisanduda ka trahv. Sellise süsteemi eesmärk on teha lubamatu saastamine sedavõrd kalliks, et loa taotlemine ja selle nõuete piires püsimine oleks ka majanduslikust, mitte ainult keskkonnakaitselisest aspektist esmatähtis. Kõrgendatud saastetasu-määrad on mõjusad vaid siis, kui suudetakse võimalikult paljud õigusrikkujad tuvastada ning kogu ebaseaduslikult tekitatud saaste eest saastetasu sisse nõuda. Kõrgendatud määraga saastetasu arved väljastab kas keskkonnateenistus või Keskkonnainspeksioon.

### **On ettevõtteid, kellel puuduvad saasteload**

59. Suurema osa keskkonnateenistuste hinnangul leidub ettevõtteid, kes pole oma tegevuseks saasteluba taotlenud ning keda pole siiani ka Keskkonnainspeksioon trahvinud. Näiteks selgus intervjuude käigus, et Harjumaal ja Tallinnas ei pruugi kõikidel korteriühistute põletusseadmetel olla vajalikku välisõhu saasteluba, Ida-Virumaal tegutseb loata mitmeid tanklaid ja puidutööstusi. Samuti võib saasteluba puududa ka värvide, lakkide ja lahustite kasutajatel. Riigikontrolli analüüs näitas, et kaheksas maakonnas leidub kokku vähemalt 10 ettevõtet, kellel pole 2008. aasta maiks saasteluba, vaatamata sellele, et 2006. aastal tabas Keskkonnainspeksioon nad ilma loata saastamiselt.

### **Loata saastajatelt ei koguta saastetasu**

60. Lisaks loata saastajate mittetuvastamisele on taunimisväärne, et ka neilt ettevõtetelt, keda Keskkonnainspeksioon on loata tegutsemise eest karistanud, ei ole saastamise eest enamasti nõutud kõrgendatud saastetasu maksmist. Sellised ettevõtted pole saastetasu maksnud isegi mitte tavamäära alusel. Aastatel 2002–2006 on Keskkonnainspeksioon karistusi määranud 570 juhul, kuid vaid harvadel kordadel on ettevõtte pidanud tasuma lisaks trahvile ka saastetasu. Näiteks on Ida-Virumaal aastatel 2002–2006 üle loa või loata saastamise eest karistatud 69 ettevõttest maksnud kõrgendatud määraga saastetasu vaid 11, Pärnumaal on ajavahemikul 2005–2006 Keskkonnainspeksiooni poolt 42 karistatust tasunud kõrgendatud määraga saastetasu vaid 3. Probleemi illustreerimisel on oluline, et kui trahvi suurus on enamasti 1000–3000 krooni, siis kõrgendatud määraga saastetasude summad võivad ulatuda paarist kroonist kümnetesse või isegi sadadesse tuhandettesse; suurim kõrgendatud määraga saastetasu loa ületamise eest on olnud 2,6 miljonit.

61. Eelpool kirjeldatud probleemi muudab veelgi ulatuslikumaks asjaolu, et mitte ühelgi juhul pole ilma loata tegutsenud ettevõttele saastetasu

arvutust tehtud tagasiulatuvalt alates ajahetkest, kui tegevust alustati. Kuid nendel juhtudel, kus ettevõtte on algusest peale tegutsenud ilma saastelubadeta, ei ole keskkonnateenistus ega Keskkonnainspeksioon varasemaid saastekoguseid tuvastanud. Mitmed keskkonnateenistused tunnistasid, et kui pärast loa tegutsemise eest trahvi saamist hakkab ettevõtte luba taotlema, hakatakse keskkonnateenistuse heakskiidul saastetasu arvestama alates loa väljastamise hetkest.

62. Riigikontrolli analüüs näitas, et loa tegutsevatest ettevõtetest on kõrgendatud määraga saastetasusid enamasti kohaldatud vaid nendele, kelle üks saasteluba on lõppenud ja uut taotlust pole veel jõutud esitada või lõpuni menetleda. Saasteluba omavatest ettevõtetest maksavad kõrgendatud määraga saastetasusid vaid need, kes on erinevatel põhjustel lubatud heitkoguseid ületanud ning kes ületamisest ise keskkonnateenistusi teavitavad.

### Keskkonnateenistused ja Keskkonnainspeksioon ei tee piisavalt koostööd

63. Kõrgendatud määraga saastetasu kohaldamata jätmise esimeseks põhjuseks on, et valitseb segadus selles osas, kes peaks üldse loa saastamise juhtudel saastetasu arvutuse tegema ning raha sisse nõudma. Saastetasude seadus pani kohustuse keskkonnateenistusele. KeTSi asjakohane paragrahv on aga ebamäärase sõnastusega, nimetades tasu arvutajana küll Keskkonnainspeksiooni, kuid jättes ebaselgeks, kas see kehtib ainult sõidukitelt ja ujuvvahenditelt tuleneva loa saaste või igasuguse loa saastamise kohta. Riigikontrollile vastas 15st keskkonnateenistusest 10, et arvutuse teeb või peaks tegema keskkonnateenistus. Viis vastajat olid aga seisukohal, et ilma igasuguse loa saastamise korral peab saastetasu küsimust menetlema Keskkonnainspeksioon. Riigikontrolli analüüs näitas, et kõrgendatud tasu arvutust ei tee enamasti kumbki.

64. Teiseks takistab kõrgendatud määraga saastetasude mõjusat rakendumist Keskkonnainspeksiooni ja keskkonnateenistuste vaheline puudulik infovahetus. Kui Keskkonnainspeksioon ei teavita jooksvalt keskkonnateenistust kõigist nende poolt menetletud loa saastamise juhtudest ega tuvasta menetlemise käigus saasteainete liike ja koguseid, siis polegi keskkonnateenistusel võimalik saastetasu arvutust teha. Keskkonnateenistuste küsitlemisel ütles vaid Viljandimaa keskkonnateenistus, et Keskkonnainspeksioon informeerib neid iga kord loa või üle loa saastamise tõttu algatatud väärteomenetluse alustamisest. Ülejäänud maakondades ei teavitata teineteist üldse või ainult siis, kui Keskkonnainspeksioon peab rikkumist piisavalt oluliseks.

65. Kolmandaks probleemi põhjuseks on selge meetodika puudumine saasteainete ja saastekoguste tuvastamiseks nendel juhtudel, kui ettevõtte ei esita loa taotlust või saastamise aruannet. Näiteks peab Keskkonnainspeksioon suutma saastetasu arvutamiseks tuvastada nii ilma loa jäätmete põletamisel, värvide või lakkide kasutamisel või ka puidu töötlemisel õhku paiskunud saasteained ning nende kogused. Tegelikult ei suudeta aga kindlaks teha isegi kõiki loa saastajaid.

66. Neljandaks näevad keskkonnateenistused oma rolli ettevõtte partneri ja nõustajana, mistõttu ei soovita karistusena mõjuvaid kõrgendatud määradega saastetasusid kohaldada. Mitme keskkonnateenistuse hinnangul on raha nõudmisest olulisem see, et ettevõtte tuleks pärast rikkumise avastamist luba taotlema ning maksaks edaspidi korrapäraselt saastetasusid. Seetõttu ei rakendata keskkonnateenistustes kõrgendatud

määraga saastetasu näiteks nendele ettevõtetele, kes on loa taotluse juba esitanud. Samas pole praktika ühtne, nt Ida-Virumaal maksavad kõrgendatud määra järgi ka ettevõtted, kelle kompleksloa väljastamine viibib keskkonnateenistuse tõttu.

67. Kuigi seaduse kohaselt peaksid kõrgendatud tasu maksma kõik üle loa või loata saastavad ettevõtted olenemata rikkumise raskusest või seda põhjustanud asjaoludest, rakendatakse kõrgendatud määrasid valikuliselt. Kõrgendatud määraga saastetasud võiksid olla tõhusaks meetmeks keskkonna saastamise piiramisel, kuid eelkirjeldatud puuduste tagajärjel jätvad Keskkonnainspeksiioon ja keskkonnateenistused selle võimaluse kasutamata. Loata saastavad ettevõtted ei maksa oma keskkonnakasutuse eest ning on seetõttu soodsamas olukorras võrreldes seaduskuulekate ettevõtetega. Valikuline kõrgendatud määraga saastetasu kohaldamine ei vasta KeTSi eesmärkidele.

68. Kõrgendatud määraga saastetasu tagasiulatuvalt sissenõudmata jätmise soodustab olukorda, kus ettevõtte võib võtta riski saasteluba mitte taotlema minna niikaua, kuni Keskkonnainspeksiioon pole teda kontrollima tulnud.

69. Lisaks saastetasude mõjususe vähenemisele jäävad olulised summad riigieelarvesse laekumata, mistõttu on SA Keskkonnainvesteeringute Keskuse kaudu keskkonnakaitse tagasi suunatava raha hulk oluliselt väiksem, kui see tegelikult olema peaks.

#### 70. Riigikontrolli soovitusid keskkonnaministrile:

- Kiirendada nõuetekohaste komplekslubade väljastamist kõikidele kompleksloa kohuslastele. Lubade kiire väljastamine on vajalik ka Euroopa Komisjoni rikkumismenetluse lõpetamiseks.
- Kohustada keskkonnateenistusi keskkonnalubade (sh ka komplekslubade) kvaliteedi tagamiseks lubade menetlemisel kasutama nende käsutuses olevat saasteainete modelleerimisprogrammi (Airviro). Korraldada programmi kasutamise koolitus kõigile keskkonnateenistustele. Samuti tagada, et väljastatud komplekslubades kajastatakse PVT ja ettevõtte tegeliku olukorra võrdlused, sh PVT-le mittevastavuse korral tegevuskava puuduste kõrvaldamiseks. Samuti anda selged juhised selle kohta kuidas teostada PVTga võrdlus olukordades, kus ettevõttele kuuluvad ühel tootmisterritooriumil asuvad mitu väikest saasteallikat, mille võimsused üksikult ei ületa kompleksloa künnist, või kus ettevõtte tegevust kajastav PVT juhendmaterjal puudub.
- Koolitada PVT laialdasemaks rakendamiseks keskkonnateenistuste valdkondlikke spetsialiste juhendmaterjalide kohaldamise osas. Teha keskkonnalubade, sh komplekslubade väljastamisel PVT nõuete täitmise kontrollimine ülesandeks valdkondade (st jäätmete, õhu- ja vee-) spetsialistidele, mitte komplekslubade spetsialistidele. Komplekslubade spetsialistidele peaks jääma koordinaatori roll, mis ei eelda sügavaid valdkondlikke eriteadmisi.

- Tagada viivitamata, et keskkonnateenistused kontrolliksid ettevõtete saastearuannete ja sellest tulenevate saastetasu arvutuste heakskiitmisel dokumente, mis tõendavad kasutatud toorainekoguseid. Kohustada keskkonnateenistusi kahtluse korral tegema ettevõttesse kontrollkäike ning vajaduse korral kaasama eksperte.
- Saastetasu arvestuse süsteemi kontrollimise tõhustamiseks luua Keskkonnaministeeriumi, keskkonnateenistuste, Keskkonnainspeksiooni ja ITK jaoks ühine andmebaas. Moodustada andmebaas keskkonnateenistuste poolt koostatavate saastetasu arvestuse kvartaliaruannete põhjal ja siduda andmebaas keskkonnaregistriga. Andmebaas võimaldab luua ülevaate ettevõtete poolt erinevatel aastatel emiteeritud saastekogustest ning arvestatud saastetasu summadest ning vähendab nii keskkonnateenistuste, ITK kui ka Keskkonnaministeeriumi arendusosakonna tegevuste dubleerimist.
- Tagada, et kogu Keskkonnaministeeriumi haldusalas kasutataks sarnaste ettevõtete puhul ühtseid ajakohaseid meetodikaid. Selleks ühtlustada saasteainete koguste arvutamise meetodikad lähtuvalt Eestis olevatest saasteallikatest ja tekkivatest saasteainetest. Esitatud saastearuannete kontrollimiseks luua meetodikate rakendamise arvutusprogrammid.
- Algatada KeTSi muutmine, et määrata üheselt kindlaks, kes peab tegema kõrgendatud määraga saastetasu arvutuse üle loa ja loata saastamise korral.
- Tagada viivitamata, et kõrgendatud määraga saastetasusid rakendataks alati, kui on tuvastatud ilma loata või üle loa saastamine. Nõuda kõrgendatud saastetasu kogu loata tegutsemise perioodi eest. Tuvastada ilma loata saastamisel alati ka emiteeritud saasteained ning võimaluse korral ka saastekogused (nt tehnoloogia ja toorainekasutust tõendavate dokumentide põhjal). Selleks võimaldada Keskkonnainspeksioonil kasutada ekspertide abi (nt KUK). Nendeks juhtudeks, kui saastekoguseid pole võimalik tuvastada, töötada KeTSi muutmise eelnõus välja tasu kohaldamise lihtsustatud meetod.
- Tõhustada kõrgendatud määraga saastetasude rakendamiseks viivitamata keskkonnateenistuste ja Keskkonnainspeksiooni vahelist infovahetust. Luua eelnevalt soovitatud KKM-i, keskkonnateenistuste, KKI, ITK ühise andmebaasi juurde lisamoodul, mis võimaldab mõlema osapoole kohest teavitamist üle loa või loata saastamisest.

**Keskkonnaministri vastus:** Eelnõu punktis 70 esitatud esimene soovitus: Komplekslubade väljaandmise kiirendamiseks on rakendatud järgmised abinõud:

a) sisse on seatud pidev elektroonselt toimiv konsultatsioonirežiim keskkonnateenistustes töötavate kompleksloa andjate ja keskkonnakorralduse osakonna spetsialistide vahel; esitatud küsimused ja

antud vastused saadetakse kõigile asjaosalistele; kõigil keskkonnakorralduse osakonna poolt korraldatavatel infopäevadel ja seminaridel käsitletakse PVT temaatikat ja seda praktikat jätkatakse;

b) on kujundatud KEM portaali koosseisus administreeritav IPPC koduleht, millel avaldatakse kogu antud teemat puudutav teave, uuendamine toimub praktiliselt *on-line*-režiimis;

c) kompleksloataotluse ajal käitajatelt laekuvad taotluste muudatusettepanekuid hakkab keskkonnateenistus läbi vaatama pärast kompleksloa väljaandmist.

Tulemus seisuga 01.08.2008 on järgmine: IPPC direktiivi lisa I järgi on kõik 86 kompleksloa kohuslast taotlused esitanud, välja antud komplekslubade arv on 73 ja lubade väljastamise % – 85. Menetluses olevate 13 kompleksloa taotluse menetlemise lõpetamist prognoositakse 2008. aasta oktoobris.

Eelnõu punktis 70 esitatud teine soovitus: Airviro koolituse korraldatakse regulaarselt. Õppustest kutsutakse osa võtma ka kõik kompleksloa taotluste menetlemise tegelevad keskkonnateenistuste spetsialistid. Peale vastava kasutuskohustuse tekkimist õigusakti tasemel saab hakata Airviro kasutamist nõudma kõigilt keskkonnateenistustelt.

Saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seadus (SKVKS § 7 lg 5) sätestab mitme väikese saasteallika võimsuste ja samaliigilise saasteheite koguste liitmise. Liitmistehte jaoks ei ole erijuhiste koostamine vajalik.

Juhul kui puudub PVT tootmisharu (NB! mitte üksikkäitise) tegevuse hindamise Euroopa Ühenduse juhendmaterjal (BREF), võib kasutada teiste riikide või rahvusvaheliste organisatsioonide samasisulisi juhendmaterjale. Kui ka neid ei ole, siis lähtutakse üldistest saasteennetuse printsiipidest ja parimast teadaolevast praktikast (SKVKS § 18 p 1–12). Taolised juhused on üldiselt haruldased ja puudutavad Eestis vaid põlevkivitööstust. SKVKS § 9 lõike 1 kohaselt peab kompleksloa taotlus vastama kompleksloa sisule ja nõuetele ning SKVKS § 17 lg 1 sätestab need. Käitaja on kohustatud esitama punktide 1–20 kohta käivad materjalid, sh käitaja valitud PVT ja käitaja kasutuses oleva tehnika võrdlustabeli ning ka tegevuskava erinevuste kõrvaldamiseks mõistliku aja jooksul (§ 17 lg 1 p 6). Loaandja ülesanne on tuvastada erinevused ja juhul, kui need on olulised, seada kompleksloas vastavad nõuded. Nõuete täitmist jälgib loaandja kompleksloa iga-aastase ülevaatamise käigus ja kontrollib järelevalve korras samasuguse sagedusega Keskkonnainspeksioon. Juhul kui mõnes vanemas kompleksloas võrdlustabel puudub, on see puudus kõrvaldatav käitise ülevaatamise ja kontrollimise käigus.

Eelnõu punktis 70 esitatud kolmas soovitus: vt p 70-1 b. Keskkonnateenistuste juhatajatele on soovitatud töötada komplekslubade taotluste menetlemisel grupiviisiliselt, kaasates keskkonnateenistuse vajaliku ala spetsialiste.

Eelnõu punktis 70 esitatud neljas soovitus: Soovitus puudutab põhiliselt jäätmete ja õhuheitmete saastetasu ja on tõepoolest asjakohane. Keskkonnaministeeriumi süsteemis on käsil halduskorralduse optimeerimine (vt p 70-9). Selle raames täpsustatakse asutuste



funktsioonid ja inimeste tööülesanded ning suureneb vastutus nende täitmise eest. Koheselt: keskkonnateenistustele saadetakse ringkiri, milles juhitakse tähelepanu puudustele keskkonnatasude seaduse § 33 lg 4 p 1 täitmisel ning kohustatakse neid nõudma saastetasu arvutuste kontrollimisel tooraine ja kütusekoguseid tõendavaid dokumente. Keskkonnainspeksiooni soovitus kohustada kõiki ettevõtjaid auditeerima oma keskkonnanaruandeid täitmise võimalusi analüüsitaakse tellitava uurimistöö raames.

Samas tuleb märkida, et saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seaduse reguleerimisvaldkonnas töötavad suurtootmise käitised on nii keskkonnateenistuste kui ka Keskkonnainspeksiooni pideva kontrolli all. Nii komplekslubade kohapealse ülevaatamise kui ka loaõuete täitmise kontrollimise sageduseks on ülalmainitud seaduses sätestatud sagedus (§ 22 lg 1) „vähemalt üks kord aastas“, mis tõenäoliselt ei ole alati piisav. Ekspertabi kasutamine ei ole välistatud, kuid sõltub rahaliste vahendite olemasolust.

Eelnõu punktis 70 esitatud viies soovitus: Teavitame, et saastetasu arvestuse süsteemi kontrollimise tõhustamiseks on lähtuvalt Keskkonnaministeeriumi arengukava meetmest 3.2 vastav andmebaas (keskkonnalubade infosüsteem) arendamisel. Andmebaas on seotud keskkonnaregistriga ning selle abil on võimalik Keskkonnaministeeriumi haldusalas oluliselt parendada keskkonnakasutusega seotud informatsiooni kättesaadavust. Andmebaasi keskkonnatasude arvestuse moodul võimaldab hõlpsamalt keskkonnatasu maksjal koostada keskkonnatasu arvutusi, keskkonnaametnikel koostada keskkonnatasude makseteateiseid ja koondada keskkonnakasutaja poolt esitatud andmetele täiendavaid seireandmeid. Samuti on andmebaasis aruandlusmoodul, millega on võimalik kvartaliaruannete põhjal koostada keskkonnatasude aastaaruandeid ja sellega vähendada ametnike töökoormust. Nimetatud andmebaasi keskkonnatasude moodul valmib plaani kohaselt 1. detsembriks 2008.

Eelnõu punktis 70 esitatud kuues soovitus: Tänapäevaks on koostatud ja koostamisel peamiste tegevusvaldkondade välisõhu heitkoguste arvutusmetoodikad. Samuti on ettevõtetel alati võimalik lasta reaalseid heitkoguseid mõõta. Arvutusmetoodikate väljatöötamisel on lähtutud:

Arvutuslike metoodikatega peavad olema kaetud peamised ja olulisemad tegevusvaldkonnad, mis nõuavad välisõhu- või kompleksluba;

Arvutuslikud metoodikad enamasti ülehindavad tekkivaid heitkoguseid, selleks et tagada igal juhul vastavus piirväärtustele ja motiveerida ettevõtjaid tegema reaalseid mõõtmisi, mis annavad täpsema ja parema pildi tekkivatest saasteainetest.

Valdkondade jaoks, mis on esindatud üksikute ettevõtetega või on välisõhu saastamise seisukohalt ebaolulised, eraldi KEM määrusega metoodikaid ei ole kinnitatud ega peeta seda ka vajalikuks. Sellisel juhul on lubatud kasutada kas otseseid mõõtmisi või mõna rahvusvaheliselt tunnustatud (nt EMEP/Corinair, US EPA AP42) metoodikat. Loa selle kasutamiseks annab Keskkonnaministeerium.

Esitatud saastearuannete kontrolliks kasutatakse neid metoodikaid, mille alusel on väljastatud saasteluba. Kütuste põletamise heitkoguste

arvutamiseks on olemas Excelis programm, mille kasutamine on keskkonnateenistustes vabatahtlik.

Eelnõu punktis 70 esitatud seitsmes soovitus: Nõustume ettepanekuga ja täpsustame kõrgendatud määraga saastetasu arvutamise korda keskkonnatasude seaduses.

Eelnõu punktis 70 esitatud kaheksas soovitus: Soovitus võetakse arvesse keskkonnatasude seaduse muutmisel, nii lihtsustatud meetodika väljatöötamisel kui ka kõrgendatud määraga keskkonnatasu sissenõudmisega tegelevate isikute määratlemisel. Töökorralduse parandamise ja tööülesannete vastutustundliku täitmise küsimused lahendatakse ministeeriumi halduskorralduse optimeerimise käigus, vt p 70-9.

Eelnõu punktis 70 esitatud üheksas soovitus: Teavitame, et Keskkonnaministeeriumis on moodustatud töögrupid, kelle ülesandeks on analüüsida nii ministeeriumi struktuuriüksuste kui ka valitsemisala erinevate asutuste funktsioone ning organisatsioonilist üleehitust. Analüüsi tulemuste alusel tahetakse tõhustada keskkonnavaldkonnas riigi strateegiliste ülesannete täitmist, kasutada paremini ära olemasolevaid ressursse, pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid ning tagada võime pikaajaliseks edukaks kohanemiseks väliskeskkonna muudatustega. Üheks eesmärgiks on parandada Keskkonnaministeeriumi haldusala infovahetust. Ettevalmistustöösse on kaasatud erinevaid spetsialiste ja eksperte. Juhtgrupi ettepanekud on valminud. Praegu toimub nende arutelu, täiendamine ja täpsustamine. Paralleelselt nimetatuga on käsil keskkonnalubade infosüsteemi arendustööd, eesmärgiga tõhustada keskkonnalubade nõuete täitmise jälgimisel ja keskkonnatasude arvutamisel elektroonilist infovahetust. Ettepanek üle loa või loata saastamisest teavitamise lisamooduli väljatöötamiseks esitatakse infosüsteemide arendajatele arvestamiseks.

Auditi aruandes esitatud soovitus edastatakse ITK-le ja KKI-le arendustegevuses arvestamiseks, infovahetuse parandamiseks saadetakse ringkiri keskkonnateenistustele ja Keskkonnainspeksioonile.

## Kogutud saastetasu kasutamine keskkonnasaaste vähendamise toetamiseks

### Saaste vähendamist toetavad meetmed ei ole tõhusad

71. Nii saastetasu asendamise kui ka KIKi hallatavate toetusskeemide tõhususe eelduseks on nende selge suunatus konkreetsete keskkonnaprobleemide lahendamisele ja lahendusviisidele. Toetusskeemi mõju tagamiseks peab mitte ainult üksikul toetataval projektil, vaid kogu skeemil üldiselt olema selge ja mõõdetav eesmärk. Toetusskeem peab olema kohaldatav kõigile ettevõtetele, kelle tekitatav saaste loob keskkonnaprobleemi, mille lahendamist toetatakse. Lahendusviisid peavad olema rahaliselt realistlikud ja füüsiliselt kättesaadavad. Erinevad toetusskeemid peavad üksteist täiendama.

72. Saastetasu asendamise puhul vabastatakse ettevõtte saastetasu maksmisest kuni kolmeks aastaks eeldusel, et ta investeerib keskkonnakaitseks. KeTSi kohaselt saab saastetasu maksmise kohustuse asendada keskkonnakaitsemeetmete rahastamise kohustusega, kui

- saastaja rakendab 3 aasta jooksul meetmeid, mille tulemusel saasteainete kogus väheneb vähemalt 15%;
- jäätmete kõrvaldaja võtab 3 aasta jooksul kasutusele meetmed, mille tulemusena saab ohtlikud jäätmed kvalifitseerida tavajäätmeteks või prügilakõlbmatud jäätmed prügilakõlblikeks;
- jäätmete kõrvaldaja rajab 3 aasta jooksul jäätmeseaduse nõuetele vastava ohtlike jäätmete prügila tema valduses olevate jäätmete jaoks.

73. KIKi jäätmekäitluse ja keskkonnakorralduse programmi kaudu on võimalik toetust saada juhul ,kui projekt on

- asjakohane;
- teostatav;
- positiivse mõjuga inimeste tervisele ja keskkonnale;
- jätkusuutlik;
- riigi võetud kohustusi toetav (ainult keskkonnakorralduse programmi puhul nõutav).

### Toetusskeemide eesmärgid pole mõõdetavad

74. Saastetasu asendamise meetmel on seaduse kohaselt küll iga toetatava projekti osas nõutav mõõdetava tulemuse saavutamise, kuid meetmel tervikuna ühtset keskkonnanäidikutega seotud eesmärki ei ole. Kuna Euroopa Komisjon on saastetasu asendamise heaks kiitnud regionaalse riigiabi programmina, on ka eesmärgid vastavad: „*ebasoodsas olukorras olevate piirkondade mahajäämuse vähendamine, toetades mahajäänud piirkondades majandustegevuse laiendamist ja mitmekesistamist tõhusate keskkonnakaitseinvesteeringute ergutamise ja seeläbi tootmise tõhustamise kaudu*”. Ka KIKi jäätmekäitluse ja keskkonnakorralduse programmidel (mille üks alamprogramm on välisõhukaitse) pole mõõdetavaid eesmäärke ning erinevalt saastetasu

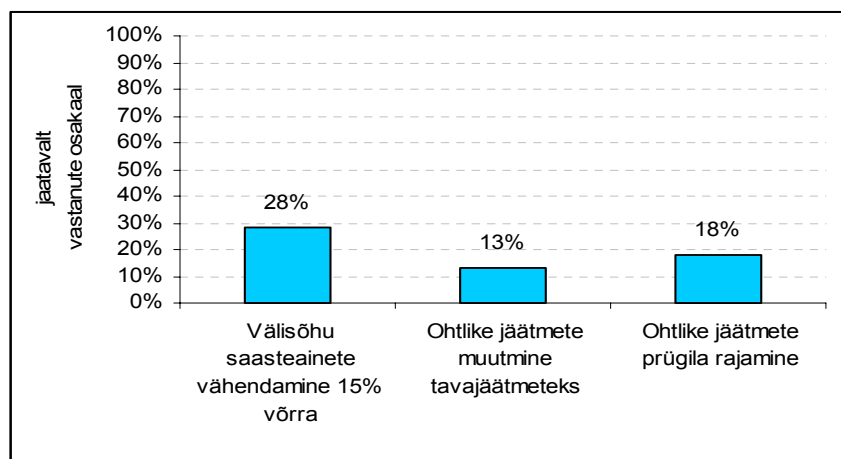
asendamise meetmet ei nõuta projektide hindamisel saaste vähenemise protsendi kindlaksmääramist. Samuti ei ole keskkonnatasudest finantseeritavate toetusmeetmete sõnastatud eesmärgid seotud riigi tegevuskavades ja strateegiates seotud mõõdikutega (nt energiatootmises eralduvate saasteainete kogused, jäätmetekke ning absoluutse saastekoormuse vähenemine suurtootmises, parima võimaliku tehnika rakendamine).

### Saaste vähendamise toetused on olnud ebapiisavad

75. Saastetasu asendamist on auditeeritud perioodil välisõhu- või jäätmevaldkonnas kasutanud 7 ettevõtet. Lõppenud asendamise lepingute alusel asendati saastetasu 15,3 miljonit krooni ja kahe kehtiva lepingu alusel võib asendada kuni 23 miljonit krooni.

76. Suure keskkonnamõjuga ettevõtete küsitlemisel ilmnnes, et 40 ettevõttest 34 olid teadlikud sellise võimaluse olemasolust ning neist 18 olid kaalunud selle meetme kasutamist. Paljude ettevõtete hinnangul ei ole nende ettevõttes võimalik saastetasu asendamise kriteeriumeid täita (vt joonis 12).

Joonis 12. Ettevõtete võimalused saastetasu asendamise kriteeriumite täitmiseks



Allikas: Riigikontroll

77. Saastetasu asendamise ebapopulaarsuse põhjuseks on meetme vähenemine paindlikkus. Väiksemate saastajate puhul ei pruugi 15% saaste vähendamine võimalik olla või on selleks vajalikud investeeringud võrreldes saadava kasuga ülemäära kallid. Näiteks seni asendamist kasutanud ettevõtete jaoks oli investeeringutoetus motiveeriv, sest nende saatekogused ning seega ka makstavad saastetasud olid suhteliselt suured. Jäätmetasude asendamise kaudu jäätmetekke vähendamine pole aga laialdaselt kohaldatav seetõttu, et jäätmete saastetasu maksavad vaid lõpladestajad.

78. Lisaks saastetasu asendamisele on riik aastatel 2002–2007 KIKi välisõhukaitse ja tehnika alamprogrammide kaudu otseselt saaste vähendamisega seotud tegevusteks või sellealasteks uuringuteks toetatud projekte ligikaudu 58 miljoni krooni ulatuses, mis moodustab 32% samade alamprogrammide kaudu välja jagatud rahast ning 2% keskkonnaprogrammi kogumahust. Välisõhukaitse alamprogrammis on peamiseks toetuse saajateks olnud kohalikud omavalitsused või nende soojaettevõtted. Keskkonnakoormuse vähendamise osas on oluliselt tõhusam olnud jäätmeprogramm, mille tavajäätmete alamprogrammist on enamik rahast eraldatud jäätmejaamade välja ehitamiseks või muul viisil

taaskasutuse kaudu jäätmetekke vähendamiseks. Samas ohtlike jäätmete alamprogrammi 39,6 miljoni krooni suurusest kogumahust on 72% kasutatud enamasti peremeheta ohtlike jäätmete likvideerimiseks või ka ohtlike haigla jäätmete käitlemiseks.

**79.** Riigikontrolli hinnangul pole saastetasu asendamise meetmel ühtset üldist eesmärki seetõttu, et õhu- ja jäätmetasude osas on meede välja kujunenud järk-järgult, arvestades mõne suurettevõtte vajadusi viia oma saastav tegevus kooskõlla Euroopa Liidu normidega. Näiteks jäätmetekkega seotud kriteeriumid on kujundatud lähtuvalt põlevkivituhka ja -poolkoksi tekitavate ettevõtete soovidest. Jäätmetasude asendamise kriteeriume ei saanud põlevkivi töötlemise puhul seostada ka prima võimaliku tehnikaga, kuna ametlikke PVT soovitusi selle sektori kohta pole. Saastetasu asendamist kasutanud 7 ettevõttest 4 ongi põlevkivi töötledjad. Saastetasu asendamise põhimõtteid ning protseduuri on aastate jooksul küll täiendatud, kuid kuna ELi poolt vaadates on tegu regionaalabiga, pole skeemiga seotud uute keskkonnavaldkonna arengukavade ning strateegiate eesmärke. KIKi toetuste skeemil pole Riigikontrolli hinnangul selgeid ning mõõdetavaid eesmärke seetõttu, et Keskkonnaministeeriumis puudub teema eest vastutaja, kelle ülesandeks oleks kogu toetusmeetme suunamine, koordineerimine ja erinevate teemade sidumine.

**80.** KIKist toetust saanud välisõhu projektide vähesuse võib panna prioriteetide teistsuguse suunitluse ja taotlemise keerukuse arvele. Näiteks on vee-, looduskaitse ja jäätmemajanduse projektidele kulunud vastavalt 8, 2 ja 4 korda suuremad summad kui välisõhu kaitsele. Rahastamisotsuste proportsioonide osas näitas Riigikontrolli varasem audit, et 2006. aastal suunati 41% KIKi toetuste kogumahust tagasi Keskkonnaministeeriumile või selle allasutustele riiklike kohustustega, sh ka põhitegevusega seotud kulude katteks, mitte aga ettevõtete keskkonnakäitumise parandamiseks. KIKi hinnangul ei pruugi ettevõtted olla huvitatud toetuste taotlemisest, sest ELi riigiabi nõuete kohaldamise tõttu on suuremate summade taotlemine aeganõudev ja keeruline. Investeeringud on enamasti üsna mahukad ning lihtsam on võtta suurem summa laenu kui kulutada aega suhteliselt väikeste toetuste saamiseks.

**81.** Ühtsete ja mõõdetavate eesmärkide puudumise tõttu ei ole toetusi võimalik tõhusalt suunata sinna, kus saastuse probleemid on kõige suuremad või vajavad kõige kiiremat lahendamist. Saastetasu asendamine võiks olla tõhus ja hästi kontrollitav saaste vähendamise toetusmeede, kuid seni on seda kasutatud vähesed ettevõtted ning alati on olnud eesmärgiks tegevuse normidega vastavusse viimine, mitte nõuetest parema tulemuse saavutamine. Seetõttu on saastetasude asendamisel olnud suhteliselt kõrvaline mõju saaste koguhulga vähenemisele ning see on stimuleerinud vaid neid ettevõtteid, kes suurtes kogustes või üle loa saastavad. Osa ettevõtteid on saanud toetusi ka seal, kus teised on sarnased investeeringud omavahenditest ära teinud.

**82.** Ka KIKi raha pole tootmisprotsessidest tekkiva õhusaaste vähendamiseks tõhusalt ära kasutatud. Kogutud saastetasud ei ole piisavalt suunatud tagasi keskkonnasõbraliku tehnoloogia ja toorainekasutuse arendamisse. Kokkuvõttes ei aita ebaühtlaselt suunatud toetused tõhusalt kaasa keskkonnatasule seatud eesmärgi saavutamiseks: ergutada saastajaid rakendama keskkonnakaitsemeetmeid.

## Saastetasu asendamise lepingute sõlmimisel ja kontrollimisel esines puudusi

### Kas teadsite, et

SA KIKi laekunud keskkonnatasude arvelt toetust saanud projektide menetlemist hinnati 12. juunil 2008 avalikustatud Riigikontrolli auditis „**Keskonnaprojektide rahastamine SA Keskkonnainvesteeringute Keskus kaudu**”.

83. Saastetasu asendamise lepingute edukuse eelduseks on, et enne lepingu sõlmimist on hinnatud projekti suutelisust tuua kaasa soovitud kujul saaste vähenemine ning vajadust eraldada selleks riigiabi. Asendamise leping peaks ettevõttele seadma selged ja mõõdetavad eesmärgid ning selles peavad olema loetletud kõik saaste vähendamise tegevused ja investeeringud. Selleks et vältida olukorda, kus alles projekti lõppstaadiumis selgub, et ei suudeta täita seatud eesmäärke, tuleb kogu keskkonnakaitsemeetmete rakendamise projekti teostamise perioodi jooksul (s.o kuni 3 aastat olenevalt projektist) teostada asendamislepingu täitmise kontrolli nii kulude põhjendatuse kui ka projekti edenemise üle. Ka pärast projekti lõppu tuleb kontrollida, et asendamise teel saadud tulemus säiliks. Saastetasu asendamine on oma eesmärgi täitnud vaid juhul, kui asendusmeetet kasutatud ettevõttes on keskkonna saastamine vähenenud minimaalselt 5 aastaks.

### Saastetasu asendamise lõppenud projektid on enamasti oma eesmärgi täitnud

84. Riigikontrolli analüüs näitas, et viiest lõppenud projektist nelja puhul suutis ettevõtte investeeringute tulemusel saavutada seaduses (ja lepingus) nõutud saaste vähenemise protsendi. Ühel juhul eesmäärke ei saavutatud ning asendatud saastetasu nõuti ettevõttelt tagasi; kahe lepingu täitmine veel kestab. Tabelis 3 on asenduslepingute tulemuste ülevaade.

Tabel 3. Aastatel 2002–2007 kehtinud välisõhusaaste vähenemise ja jäätmetekkega seotud saastetasu asenduslepingutes seatud eesmärgid ja nende täitmine

Asenduslepingu sõlminud ettevõtte tegevusvaldkond	Saasteaine, mille vähenemist taotleti	Projekti tulemusel saavutatud saaste vähenemine	Vähendamise osakaal kogu Eestis tekkinud saastest <sup>14</sup>	Asendatud saastetasu summa (kr)
Ehitusmaterjalid	tahked osakesed	99% (vähenes 1150 t/a 14-le t/a)	3% <sup>15</sup>	118 573
Haruldaste metallide töötlemine	tahked jäätmed	80% (vähenes 5500 t/a 1099-le t/a)	tulemus pole selgelt võrreldav	10 231 262
Põlevkiviõli tootmine	poolkoks	Projekt ebaõnnestus	–	–
Energiatootmine	tahked osakesed (lendtuhk)	87% (vähenes 22 676 t-lt 3006 t-le)	56%	1 430 314
Energiatootmine	põlevkivi koldetuhk	30%	–	3 527 000
	tahked osakesed	29% (375 t-lt 266 t-le)	0,4%	
	süsinikdioksiid	28% (182812 t-lt 132139 t-le)	0,3%	
	süsinikoksiid	27% (177 t-lt 129 t-le)	0,2%	

<sup>14</sup> Andmeid on võrreldud lepingu sõlmimise aasta saastamise andmetega, vähendatud kogused pärinevad asenduslepingute lõpparuannetest.

<sup>15</sup> Andmeid on võrreldud 2002. aasta andmetega, kuna varasemad andmed ei olnud kättesaadavad.

	vääveldioksiid	30% (1176 t-lt 819 t-le)	0,4%	
Põlevkiviõli ja keemiatoodete tootmine	poolkoksi üldorgaanika sisaldus	33% (kavandata) (12%-lt 8%-le 2009)	tulemus pole selgelt võrreldav	10 321 000 (maksimaalselt asendamisele kuuluv saastetasu)
Tselluloosi- ja paberitootmine	väävelvesinik	24% (kavandata) (8,5 t-lt 2006. a-l 6,5 t-le 2009. a)	4% <sup>16</sup>	13 012 200 (maksimaalselt asendamisele kuuluv saastetasu)
	Metüülmerkaptaan	32,5% (kavandata) (2,5 t-lt 1,7 t-le)	31%	

Allikas: Riigikontrol

### Probleemid lepingute sõlmimisel

85. Kuigi enamiku analüüsitud lepingutega saavutati kavandatud saaste vähenemine, nägi Riigikontrol lepingute menetlemises järgmisi puudusi:

- Ainult ühe asendamise lepingu puhul seitsmest on taotluste hindamise käik ning lepingu sisu mõjutanud argumendid selgelt dokumenteeritud. Näiteks on saastetasu asendamise komisjoni nõusolek lepingu sõlmimiseks olemas vaid kolmel juhul seitsmest. Ka kõige hiljutisema taotluse menetluses puudusid nii Keskkonnainspektsiooni, keskkonnateenistuse kui ka KKM-i välisõhu spetsialistide seisukohad.
- Mitmete asendamise taotluste puhul polnud hinnatud olulisi asjaolusid – näiteks vaid ühel juhul oli hinnatud ettevõtte võimet teha vajalikud investeeringud omavahenditest. Teisel juhul avastati alles pärast lepingu täitmise lõpparuande esitamist, et elluviidud projekt ei olnud keskkonnakaitseliselt põhjendatud, sest ettevõtte ei taaskasutanud projektis kavandatud jäätmekoguseid.
- Lisaks on asendamise lepingutes eesmärgi saavutamiseks vajalike tööde nimekiri üldsõnaline. Seetõttu on vaid kahe sõlmitud lepingu puhul selge, millised kulud kuuluvad saastetasude arvelt hüvitamisele ja millised mitte.

### Probleemid lepingute täitmise kontrollimisel

86. Olulisi puudusi ilmneb lepingute täitmise kontrollis:

- Riigikontrolil puudub kindlus, et projekti täideviimise ajal kontrollivad keskkonnateenistused alati kuludokumentide põhjal ettevõtte tehtud kulutuste põhjendatust ning seost projekti eesmärkide täitmisega. Näiteks oli keskkonnateenistus ühe lepingu täitmise puhul kontrollinud, kas ettevõtte kulutab igas kvartalis ära nii palju raha, kui on asendamise lepingus ette nähtud, kuid polnud samas andnud hinnangut esitatud kulude põhjendatuse kohta. Selle tulemusel oli saaste vähenemise eesmärgil põhjendatuks loetud kulutused välisreisile, telesaatele, tööliste puhkusetasudele, joogiveele, Mercedese garaaži rendile ning ruumide rendile.

<sup>16</sup> 2007. aasta andmed ei olnud auditi toimingute tegemise ajaks kokku pandud, seetõttu võrreldi ASi Horizon saaste vähendamise andmeid 2006. aasta andmetega.

- Samuti ei tehta dokumentides esitatu ja tegelikkuse võrdlemiseks ettevõtetesse kontrollkäike ega hinnata projekti lõppeesmärgi saavutamise tõenäosust. Näiteks on ühe lepingu kontrolli käigus keskkonnateenistus kiitnud heaks kulutused masinatele, mida ettevõtte tegelikult kasutas oma muus tootmistegevuses ning väljastanud saastetasu arveid tegelikke jäätmekoguseid kindlaks tegemata. Selle tulemusel väljastati arveid poolkoksikogustele, mis Keskkonnainspeksiooni hilisema kontrollimise käigus ei osutunud ei tõendatuks ega ka taaskasutatuks.

87. Taotluste menetlemise puudusi põhjustas osaliselt asjaolu, et saastetasu asendamise menetlemise kord oli enne 2006. aastal jõustunud KeTSi täpsemalt reguleerimata. Ka Keskkonnaministeeriumi sisest töökorraldust on aastate jooksul täpsustatud. Riigipoolse toetuse vajalikkus on hindamata jäetud, kuna suurte saastajate tegevuse kooskõlla viimist Euroopa Liidu keskkonnanõuetega on peetud riiklikult oluliseks – kui nõudeid ei täideta, on Euroopa Komisjoni ees esimeseks vastutajaks riik ja alles siis ettevõtte. Seetõttu on peetud õigustatuks riigi täiendavat panust lisaks ettevõtete poolt tehtavatele investeeringutele.

88. Lepingute täitmise asjakohast kontrolli raskendab kindlasti asendamise lepingute üldsõnalisus. Lepingutes pole sätestatud, kas projekti maksumusse arvestatakse ainult keskkonnakaitseks rakendatava tehnoloogia soetamise või ka paigaldamise tööjõukulud. Projekti eesmärkide saavutamiseks vajaminevad kulutused pole piisavalt üksikasjalikult lahti kirjutatud, vaid kahes lepingus on tööde tegemine seotud mõõdetava vahetulemuse saavutamiselega. Seetõttu jääb kulude põhjendatuse üle otsustamine keskkonnateenistuste ametnike ülesandeks, kellel aga puudub vajalik projektide kontrollimise pädevus ning selged juhtnõõrid.

89. Puuduliku taotluste hindamise tõttu tekib oht, et asendamise lepinguid sõlmitakse ebarealistlike projektide teostamiseks, projektide täitmine hakkab venima või riigi raha kulutatakse seal, kus saastaja peab ja suudab investeeringud ise ära teha. Mitmete lepingute puhul on tulnud tähtaegu pikendada, ühel juhul projekti tegevusi kärpida ning ühel juhul projekt läbikukkunuks tunnistada. Ebaõnnestunud projektid ilmestavad vajadust teostada projekti täitmise osas tõhusamat kontrolli. See aitab vältida põhjendamatute kulutuste tekkimist nii riigile kui ka ettevõttele. Kuludokumentide põhjaliku kontrolli puudumisel pole aga kindlust, et saastamise eest nõutavate tasude asendamise arvelt pole toetatud valitud ettevõtete igapäevast majandustegevust.

#### 90. Riigikontrolli soovitusel keskkonnaministrile:

- Töötada välja saastetasu asendamise meetmele ja KIKi toetuste süsteemile mõõdetavad üldised eesmärgid, mis arvestaksid riigi tegevuskavade ja strateegiate prioriteete. Eesmärgid peavad võimaldama teatud perioodi (nt 3 a) järel hinnata meetme mõju saaste vähenemisele, et vajaduse korral süsteemi kohandada. Ettevõtetele peaks toetust antama vaid juhul, kui investeering on suunatud PVT nõuetele vastavuse saavutamisele.
- Töötada saastetasu asendamiseks välja paindlikumad kriteeriumid, mis võimaldaksid asendamist taotleda võimalikult paljudel ettevõtetel. Konkreetsed kriteeriumid tuleb välja töötada



lähtuvalt tootmisprotsessi tehnilisest olukorrast, saasteainete vähendamise võimalustest, PVT nõuete olemasolust ja kohaldatavusest, arvestades ka ettevõtete üldist majanduslikku suutlikkust.

- Kaaluda SA KIK keskkonnaprogrammi kohandamist ettevõtetele toetuse andmiseks vastavalt ELi keskkonnanõuete riigiabi nõuetele ja taotleda Euroopa Komisjonilt grupierandit. Grupierand muudab ettevõtete jaoks toetuse taotlemise lihtsamaks, sest kaoks vajadus taotleda iga projekti jaoks Euroopa Komisjoni nõusolekut (grupierandi andmise menetluse lihtsustamiseks töötab Euroopa Komisjon välja uut eelnõu).
- Muuta saastetasu asendamise lepingute menetlemist selliselt, et sarnaselt keskkonnaprogrammi projektidega menetleks lepingu taotlusi ning kontrolliks lepingu täitmist SA KIK. Projektide sisu, sh keskkonnakaitsealase põhjendatuse hindamine jätta sarnaselt keskkonnaprogrammiga endiselt Keskkonnaministeeriumi pädevusse. Moodustada projektitaotluste hindamise töörühm nii KKM-i valdkondlike osakondade, keskkonnateenistuste, Keskkonnainspektsiooni kui ka arendusosakonna esindajatest, et tagada lepingu taotlusdokumentide ja lepingu täitmise sisuline kontroll. Kui projekt on seotud keerulise tehnoloogia kasutuselevõtuga, kaasata projektitaotluse hindamisse ning ka hilisemasse kontrollimisse eksperte.
- Tagada, et sarnaselt SA KIK sihtfinantseerimise lepingutega seataks ka saastetasu asendamise lepingutes kavandatavatele tegevustele kontrollitavad vahe-eesmärgid, mis oleksid seotud nende täitmiseks vajalike tegevuste võimalikult täpse loetelu ning investeeringusummadega. See võimaldaks paremini kontrollida lepingu täitmise kulgu ning tehtud kuluste seost projekti eesmärgi täitmisega.
- Tagada, et kogu saastetasu asendamise lepingute sõlmimise otsustusprotsess on selgelt dokumenteeritud ning asenduslepingu tingimuste kujunemist mõjutanud põhjendused välja toodud. See aitab tugevdada ka asenduslepingute komisjoni kontrolli lepingute tõhususe osas. Kõik saastetasu asendamise taotlustega (sh ka rahuldamatata taotlustega), lepingute sõlmimise ning täitmisega seotud lepingu dokumendid arhiveerida ühes kohas.

**Keskkonnaministri vastus:** Eelnõu punktis 90 esitatud esimene soovitus: Ettepanekut võetakse arvesse nii palju kui võimalik, arvestades seda, et mõõdetavad eesmärgid on keskkonnakaitse alal kõikides valdkondades õigusaktidega ja arengukavadega juba püstitatud. Saastetasu asendamisel on keskkonnatasude seaduse § 48 lõikes 1 kajastatud eesmärgid samuti mõõdetavad – 15% heitmekoguste algtasemest. Mõõdetavate eesmärkide väljatöötamist kaalutakse ja võimalusel püstitatakse need eesmärgid keskkonnatasude arendamise kontseptsioonis. Nii palju kui võimalik asendatakse saastetasu ainult PVT nõuetele vastavust saavutavate projektide korral.

Saastetasu asendamise eesmärk sisestatakse keskkonnatasude kontseptsiooni järgmises sõnastuses: „Saastetasu asendamise meetme

keskkonnakaitseesmärk on motiveerida keskkonnatasude maksjaid rakendama keskkonnakahjustusi vältivaid või vähendavaid abinõusid ning selle tulemusel vähendada loodusvarade kasutamisega, saasteainete keskkonda heitmisega ja jäätmete kõrvaldamisega seotud kahju". See saastetasu asendamise meetme eesmärk on kooskõlas keskkonnastrateegia üldeesmärkidega. Eesmärgi täitmist on võimalik mõõta samade mõjuindikaatoritega, mida kasutatakse keskkonnastrateegia rakendamise hindamisel – näiteks ohtlike jäätmete teke, õhusaasteainete heitkogused, heitvee reostuskoormus jne. Nende indikaatorite abil on võimalik näidata, milline on olnud saastetasu asendamise efekt keskkonnamõju vähendamisel. Me ei näe täiendava saastetasu asendamise meetme mõõdetava eesmärgi kehtestamise vajadust. Tuleb silmas pidada, et saastetasu asendamise meetme rakendamine on ainult üks alternatiiv keskkonnamõju vähendamiseks. Pealegi ei sõltu meetme praktikas rakendamine ainult Keskkonnaministeeriumist, vaid eelkõige keskkonnatasude maksjatest (kavandatav investeeringu maht ja selle maksumus, soov asendamist taotleda jne).

Eelnõu punktis 90 esitatud teine soovitus: Keskkonnaministeerium ei leia, et eesmärgiks tuleks seada võimalikult paljudel ettevõtetel saastetasu asendada. Praegune Eesti tootmise ja teenuste tehniline ja majanduslik tase on selline, et seda ei saa vägisi läbi keskkonnatasude hoobilt viia parimale tasemele. Konkreetseid PVTst lähtuvaid kriteeriume sisaldavad Euroopa Komisjoni PVT referentsdokumendid (BREF), kuid need on välja töötatud tootmisharu jaoks. Kriteeriume iga ettevõtte, iga tootmisprotsessi jaoks välja töötada oleks ülimalt tömahukas ja väikest praktilist kasu andev tegevus. Rakendada saab ja võib BREF kriteeriume. Saastetasude kaugem eesmärk on motiveerida tehnoloogilist innovatsiooni. Tehnoloogilist hüpet ei ole võimalik tagada, kui meie praeguse tehnoloogilise taseme juures motiveerime saastuse vähendamist 5 või 10 protsenti. Sel juhul on oht, et võetakse mingeid väikseid meetmeid, mis viivad olukorra praeguste normidega vastavusse, ja üldtulemusena hoopis pidurdatakse edasist tehnoloogilist innovatsiooni. Seda asjaolu arvestades jäetakse saastetasu asendamise lihtsustamine keskkonnatasude arendamise kontseptsioonist välja.

Eelnõu punktis 90 esitatud kolmas soovitus: Teavitame, et SA KIK keskkonnaprogrammist ei saagi toetusi anda ilma ELi riigiabi reegleid arvestamata. Riigiabi andes peab alati olema riigiabi luba, ükskõik millises vormis see on reeglites ette nähtud. Kui on grupierandi rakendamise võimalus, siis ka seda rakendatakse. Enamasti on seni tegu olnud regionaalse abiga. Keskkonnaalase riigiabi võimalused on vaid vähestel juhtudel ettevõtjatele vastuvõetavad. Euroopa Komisjonis on praegu käimas sisekonsultatsioonid parimatele öko-innovatiivsetele tehnolahenditele grupierandi tegemise küsimuses. Rahandusministeerium kureerib infovahetust Euroopa Komisjoniga, hoiab teisi ministeeriume pidevalt kursis kõikide uuendustega riigiabi alal ja korraldab koolitusi, nt üldise grupierandi määruuse alane koolitus toimub 8. oktoobril k.a.

Eelnõu punktis 90 esitatud neljas soovitus: Soovitust kaalutakse Keskkonnaministeeriumi haldussüsteemi korrastamise raames.

Samas tuleb märkida, et ka praegu töötab pädevatest ekspertidest ja ametnikest koosnev saastetasu asendamise projektitaotluste hindamise ja menetlemise komisjon, nn saastetasu asendamise lepingute komisjon,

kuhu on kaasatud soovitusel toodud ametkonnad, sh KKM-i valdkondlike osakondade, arendusosakonna ja keskkonnainspeksiooni esindajad. Kuna saastetasu asendamine võib olla seotud väga mitmesuguste tootmisprotsessidega, siis asendamise projektide tarvis mingi kindla töörühma moodustamine muudab selle töörühma ebaefektiivseks. Kui saastetasu asendamise lepingute komisjonis on üksuste juhtivad esindajad, saab osakondadesisese töökorralduse raames projekte paindlikumalt menetleda. Ka praegu kaasatakse töösse vajalikke eksperte ning toimub lepingumaterjalide ja dokumentide sisuline kontroll.

Eelnõu punktis 90 esitatud viies soovitus: Saastetasu asendamise lepingu lisade vorme täiendatakse tagamaks kontrollitavate vahe-eesmärkide seadmise.

Eelnõu punktis 90 esitatud kuues soovitus: Saastetasu asendamise lepingute sõlmimiseks on keskkonnaministri 21. veebruari 2007. aasta käskkirjaga nr 204 kehtestatud „Saastetasu maksmise kohustuse keskkonnakaitsemeetmete finantseerimise kohustusega asendamise kord”, mis reguleerib asendamise lepingute menetlemist. See kord vaadatakse kriitiliselt üle, täiendatakse, konkretiseeritakse ja kontrollitakse selle täitmist.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo  
IV auditorsakonna peakontrolör

## Riigikontrolli soovitused ning keskkonnaministri ja Keskkonnainspektsiooni peadirektori vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Keskkonnaministeeriumile mitmeid soovitusi. Oma vastuse Riigikontrolli soovitustele saatis keskkonnaminister 23.09.2008 ja Keskkonnainspektsiooni peadirektor 15.08.2008.

### Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

**Keskkonnaminister:** Kõigepealt esitame mõningad põhimõttelised laadi selgitused aruandes tõstatatud tähtsamate ja enam korduvate küsimuste kohta ning seejärel anname oma seisukoha aruandes esitatud soovitustele.

*Aruandes on kirjas, et „Saastetasude süsteem oleks oluliselt mõjusam, kui tasumäärade kehtestamisel arvestataks saastava tootmisega kaasnevaid tegelikke keskkonnakahjusid (väliskulusid)”.*

Nõustume Riigikontrolli arvamusega. Kui lähtuda teooriast, võib saastetasumäärade suuruse aluseks olla kas saaste vähendamise kulude suurus (ergutab vähendama saasteheidet) või saastest tuleneva kahju suurus (kompenseerib tekitatud keskkonnakahju rahaliselt). Keskkonnaministeeriumil on olemas infot mõlema variandi kohta, enamasti välisriikide oma, kusjuures neid näitajaid saaks ka mõningate mõõndustega Eestile kohandada. Konkreetset Eesti jaoks on õhusaaste väliskulude hinnang tellitud SEI Tallinnalt ja valmib see septembri keskel. Hinnangud nii väliskulude kui ka saaste vältimise kulude kohta on üldiselt sadu kordi suuremad kui Eestis praegu rakendatavad saastetasumäärad.

Tasumäärasid järsult kümne- või sajakordistada ei ole Eesti praegustes majandustingimustes võimalik. Seda on näidanud ka läbirääkimised erinevate huvigruppidega keskkonnatasude kontseptsiooni koostamise töörühmades. On ju ka keskkonnatasude seaduse §-s 2 kirjas, et keskkonnatasude kehtestamisel ja rakendamisel lähtutakse keskkonnakaitse vajadusest ning riigi majanduslikust ja sotsiaalsest olukorrast. Saastetasumääradega saame me liikuda reaalsete väliskulude suunas, suurendades tasumäärasid järk-järgult aasta-aastalt mõõdukalt. Seda ka tehakse. Oluline on see, et tasumäärade tõstmise plaanid pikas perspektiivis oleks maksjatele võimalikult kauem ette teada. Keskkonnatasude kontseptsiooniga esitatakse tasude muutumise suunad järgmiseks kümneks aastaks.

Arvestades Eesti õigusloome eripära, läbib ka keskkonnatasude kehtestamise protseduur pika ja väga suurt selgitamist ning argumenteerimist nõudva kooskõlastamisringi. Kui konsensust teiste osapooltega ei ole saavutatud, ei saa õigusakti valitsusele esitada. Ka praegu toimuv uute tasumäärade ja keskkonnatasude arendamise kontseptsiooni väljatöötamine läbib jätkuvalt laia ja ELi nõuetele vastava arutelude ja kaasamise ringi, kusjuures tulemused ei korrespondeeru sugugi Riigikontrolli soovitustega. Kontseptsiooni algvariandi kohta on tulnud hulgaliselt arvamusi, mis on kõigile nähtavad osalusveebis ([www.osale.ee](http://www.osale.ee)). Keskkonnatasude areng Eestis on läbinud üldiselt pika ja pidevalt muutuva tee, aga see on alati toimunud kogu riigi majanduse ja elanike maksevõime arengu kontekstis, järgides säästva arengu kontseptsiooni printsiipi tasakaalu säilitamise vajadusest sotsiaals-, majandus- ja keskkonnasfääri vahel.

Teine põhimõtteliste laadi märkus on, et „ettevõtted on investeerinud keskkonnakaitse eelkõige siis, kui lisaks saastetasudele on uue tehnoloogia rakendamist hakatud nõudma ka õigusnormi abil.” See on õige tähelepanek, aga tuleb rõhutada, et üldiselt kasutatakse keskkonnatasusid koos keskkonnakaitse haldusregulatsioonidega, et toetada nende rakendamist ja ning suurendada nende tõhusust. Eraldi kasutades peaksid tasumäärad olema väga kõrged (nagu Rootsi väävl- ja lämmastikumaksud) ja riigi maksusüsteem üles ehitatud teisiti (nt preemia, st tagasimaksete põhimõttel).

Ei saa ka jätta märkimata asjaolu, et keskkonnatasudega on kogutud nende rakendamise aja jooksul 3,4 miljardit krooni riigieelarvesse ja 1,2 miljardit krooni kohalikesse eelarvetesse loodusvarade säästliku kasutamise, keskkonnakaitse ja looduse mitmekesisuse säilitamise riiklike meetmete rahastamiseks. Keskkonnakaitse on Eestis pea kogu iseseisvusaja olnud suhteliselt isemajandav ja tema toimimisele on olulise panuse andnud keskkonnatasud. Pidev täiendava raha vajadus on teataval määral mõjutanud ka ainsate erandite tegemist – saastetasu asendamist ja selle meetme laialdasemat kasutamist.

Väidate, et „saastetasumäärade kehtestamisel ei ole alati arvestatud põhimõtteid, et saastaja peab maksma” (lk 2) ning viitate, et teatud saasteainetele on kehtestatud madalamad tasumäärad ning osa saasteainetest on maksustamata. Siinkohal tuleks märkida, et väitel „saastaja maksab” on teine pool „tarbija maksab”. Aruannet läbivaks teemaks on, et suured saastajad (põlevkiviõli tootjad, Eesti Energia AS) maksavad vähem saastetasu, et nende tekitatud jäätmetele (tuhk, poolkoks) on kehtestatud madalamad tasumäärad kui teistele saastajatele.

Viimastel aastatel on märkimisväärselt suurendatud jäätmete ladestamise saastetasu määrasid. Seejuures on arvestatud prioriteetseid eesmärgi. Senini oli esimeseks eesmärgiks nõuetekohase ladestamise saavutamine. Edaspidi on prioriteet jäätmete taaskasutamine. Tasumäärade tõstmisel on arvestatud seda, kuidas jäätmekäitlust on võimalik korraldada. Olmejäätmete käitlemisel on võimalik vähendada jäätmete hulka, sortida, kompostida, põletada, taaskasutada jne. Seepärast on tava- ja olmejäätmetel kõrgemad tasumäärad. Põlevkivituhka tekib väga palju, see asub kasutamiseks logistiliselt väga ebasoodsas kohas ja selle laialdasem kasutamine pole olnud siiani võimalik. Tuleb ka märkida, et arenenud riikides ei ole tööstusjäätmete käitlemise poliitika kunagi sama, mis olmejäätmetel. Riigid püüavad tagada oma tootmise konkurentsivõimet. Ohtlike jäätmete saastetasumäärad on Eestis võimaliku keskkonnariskiga võrreldes suhteliselt madalad. Selle põhjuseks on soov vältida ohtlike jäätmete illegaalset ladestamist – peaeesmärk on, et need toodaks ohtlike jäätmete prügilasse.

Aruandes on märgitud, et 5,5% ettevõtetest on eelistanud maksta aastaid mitmekümnekordset saastetasu selle asemel, et keskkonnakaitsemeetmeid võtta. Siin on suuremas osas tegemist väikeste katlamajadega, mille õhuheitmete kogused on valdavalt alla ühe tonni, ulatudes nt 2006. aastal maksimaalselt 7 tonnini tahkete osakeste eest (EKSEKO). Kui siin oleks saastetasumäärad olnud ka 10 korda suuremad, ei oleks nad olnud otseseks meetmetesse investeerimise stiimuliks, kuna õhukaitsemeetmed on väga kallid. Jätkates üldiselt tasumäärade mõõdukat tõstmist (20% aastas eelmise aasta määra), kasvavad nad 2015. aastaks 2006. aastaga võrreldes 5,2 kordseks. Tunnistame, et ka siis ei ole tasumäärad piisavad investeringute motiveerimiseks. Euroopa Komisjonis on väljatöötamise lõppjärgus siseriiklike heitkoguste piiramise direktiivi

EÜ/2001/81 muutmine. Selle rakendamisel vaadatakse kõik senised õhuheitmete load ümber ja karmistatakse vastavalt vajadusele. See direktiivi muutus arvestab ka viimastel aastatel muutunud seisukohti saasteainete suhtelise ohtlikkuse suhtes. Mis puutub punktis 30 märgitud „suurimasse üle normi saastamise eest makstud saastetasu summasse – 2,6 mln kr”, siis see märkus käis AS Horizon merkaptaanide heite kohta. Merkaptaanid kuuluvad lenduvate orgaaniliste ühendite hulka. Nende kahjulik toime ei ole suurem kui teistel lenduvatel orgaanilistel ühenditel. Ebameeldiva ja intensiivse lõhna tõttu on keskkonnatasude seaduse järgi merkaptaanide saastetasu 357 korda kõrgem kui teistel lenduvatel orgaanilistel ühenditel. Samal ajal on see üle 80 korra madalam saaste vähendamise kuludest (387 000 kr/t vs 32 000 kr/t). AS Horizon, kes on aastaid võidelnud majanduslike raskuste ja keskkonnaprobleemidega, alustas 2007. aastal (seoses PVT nõuete ja tähtaegadega) PVT-le vastava 32 miljonit krooni maksva õhuheitmete puhastusseadme ehitamist. Saastetasu asendamise leping ASiga Horizon sõlmiti, aga ajakirjanduse andmeil varitseb AS Horizonti pankrotioht.

On esitatud väide (lk 2), et keskkonnaloade ei sunni ettevõtteid saastamist vähendama, kuna saastelubadega on ettevõttele lubatud rohkem emitteerida, kui ettevõtte seda reaalset teeb. Välisõhu saasteainete heitkoguste määramisel lähtutakse põhimõttest, et lubatud heitkogusega ei ületa välisõhu saastatuse tasemed piirväärtust tootmisterritooriumi piiril ka kõige ebasoodsamatel tingimustel (nt inversioon, saasteallikad töötavad maksimumvõimsusel). Need on tingimused, mille esinemine pole igapäevane, mistõttu on ka tegelikud heitkogused enamasti oluliselt väiksemad. Samas on tagatud põhitingimus välisõhu saastatuse taseme piirväärtuse osas tootmisterritooriumi piiril.

Aruannet läbib PVT rakendamise prioriteet, kuid mingil määral ka selle kasulikkuse ülehindamine. Tuleb arvestada seda, et PVTle on omane dünaamilisus ajas (uuendamise tsükli kestus 3–5 aastat) ja ruumis. Nendega tuuakse välja antud momendil eelistatumad tehnoloogilised võtted, püüdes neid samal ajal edasi parendada ja kohaldada. Võtta rangelt aluseks mingi konkreetse PVT rakendamisel saavutatav saasteheite tase tasumäärade ja muu toimimise kümneks aastaks ette planeerimisel pärsib loovust ja võib tähendada isegi PVT dokumentides veel kirjeldamata ja katsetusjärgus olevate tehnoloogiate kasutamise nõudmist. Meil on aluseks võetud saastatuse praegune tase, mille vähendamist püütakse kasvavate tasumääradega mõjutada nii palju, kui see on praktiliselt võimalik. Milliseid tehnoloogilisi võtteid ja tehnikat firmad selleks kasutavad, on nende endi valiku küsimus. Mõõdetavad heitkoguste ja saastatuse piirväärtused kehtestatakse õigusaktides normatiividega nagu ka saastetasude rakendamise printsiibid ja määrad.

Eelnõu punktis 28 esitatud väide, et ITK-l puuduvad andmed POS heitkoguste kohta. Andmed POS (14 ainet) heitkoguste kohta on alates 2004. aastast olemas nt Eesti õhusaasteallikate infosüsteemis (<https://osis.keskkonnainfo.ee>, nõutav registreerimine). Lisaks esitab ITK igal aastal POS heitkoguste aruandeid nii Euroopa Keskkonnaagentuurile kui ka Genfi piiriülese õhusaaste kauglevi konventsiooni sekretariaadile.

**Keskonnainspektsiooni peadirektor:** Riigikontrolli auditi „Saastetasude mõju keskkonnasaaste vähendamisele“ kontrolliaruande eelnõus toodud ettepanekute rakendamine paremaks oluliselt olemasolevat olukorda, aitaks paremini ellu viia saastaja-maksab-põhimõtet ning ettevõtetele tekiks suurem huvi investeerida keskkonnasõbralikesse tehnoloogiatesse. Lisame mõned omapoolsed täiendused ja ettepanekud kontrolliaruandes toodud soovitude osas.

Auditi aruande lk 25 viimase lõigu sõnastus vajab muutmist, oleme seisukohal, et komplekslubade spetsialistil peavad olema valdkondlikud eriteadmised.

Saastetasu asendamise lepingute projektitaotluste hindamiste töörühmas ei pea me vajalikuks Keskonnainspektsiooni kui järelevalve teostaja esindatust.

Riigikontrolli analüüsis on välja toodud, et enamasti väljastavad keskkonnateenistused saastetasu arveid ettevõtte juhi allkirjaga kinnitatud aruande alusel ja ükski teenistus ei nõua koguseid tõendavaid dokumente. Keskonnainspektsiooni praktika näitab, et tõendavate dokumentide kontrollimine on väga aeganõudev ja lisateadmisi vajav tegevus. Parem lahendus oleks muuta keskkonnatasude seadust, seades sisse auditeerimiskohustuse saastelubasid omavatele ettevõtetele. Auditeeritud aruannete põhjal on lihtsam arvestada saastetasusid ja kontrollida ettevõtte tegevuse vastavust keskkonnanõuetele. Vastavasisuline ettepanek koos põhjendustega on Keskonnaministeriumile juba edastatud.

Riigikontrolli soovitused	Keskonnaministri vastused
<p><b>Saastetasu määrad</b></p> <p>40. Soovitused keskkonnaministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tellida keskkonnatasude kontseptsiooni ning KeTSi muutmise ettepanekute koostamise käigus uuringud, et selgitada välja optimaalsed saastetasu määrad, mis mõjutaksid ettevõtteid saaste vähendamise investeerima. Muu hulgas analüüsida <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ saasteainete ohtlikkust, riske ning kahjusid inimesele ja loodusele (sh saasteainete võimet tekitada eeldusainena teisi saasteaineid, nt osooni);</li> <li>▪ võimalusi saaste vähendamiseks PVT rakendamise abil;</li> <li>▪ rahvusvahelistest kohustustest ja keskkonnategevuskavast tulenevaid prioriteete.</li> </ul> </li> </ul>	<p>Keskonnaministri vastus:</p> <p>Eelnõu punktis 40 esitatud esimene soovitus: Saastetasumäärad, mis mõjutavad ettevõtteid saaste vähendamise investeerima, peavad teoorias vastama saastamise vähendamiseks vajalikele kulustele. Keskonnakaitseks optimaalsete keskkonnatasude väljaarvutamiseks Eesti jaoks on vaja aastatepikkuseid ja kalleid süvauuringuid, et teada kõikide saasteainete vähendamise kulutusi ja saastatuse väliskulusid, arvestades siinse tootmise ja majandusstruktuuri spetsiifika ning hinnates saaste vähendamise võimalusi.</p> <p>Keskonnatasude kontseptsiooni koostamise raames tellib Keskonnaministerium mitmeid uuringuid. Õhusaasteainete väliskulude hindamiseks tellitakse eksperthinnang, mis kasutab Stuttgardi Ülikooli Energiamaajanduse Instituudis välja töötatud ExternE metoodikat ja tarkvara EcoSenseWeb (ESW). Veemajanduse uuringu raames analüüsitakse ka rahvusvahelistest kohustustest tulenevate prioriteetide arvestamist saastetasumäärade väljatöötamisel. Jäätmete ladestamise tasu ja maavarade kasutusõiguse tasumäärade kehtestamiseks on tellitud uurimistööd. Saasteainete ohtlikkust ja kahjusid inimesele, samuti parima</p>

Riigikontrolli soovitus	Keskkonnaministri vastused
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Määrata suuremad tasumäärad nendele saasteainetele, mida on PVT rakendamise kaudu võimalik vähendada. Ainete ohtlikkuse juures diferentseerida LOÜde ja raskmetallide tasumäärad rühma sees. Kaaluda ka vesiniksulfiidi ja peente tahkete osakeste eraldamist sarnaste ainete rühmast ning nendele suurema maksumäära kehtestamist.</li> <li>■ Otsustada keskkonnatasude kontseptsiooni väljatöötamisel, milliste näitajatega seotakse saastetasu määrade tõus pikas perspektiivis kuni aastani 2030. Täpsed saastetasu määrad peaksid ettevõtjatele teada olema vähemalt 5aastaseks perioodiks. See annab ettevõtetele võimaluse kavandada pikaajalisi investeeringuid.</li> <li>■ Pidada silmas, et mõjusatest saastetasu määradest võib erandeid teha ainult siis, kui see on põhjendatud riikliku vajadusega, mida pole võimalik keskkonda saastamata täita. Erandite tegemisel kehtestada kasu saavatele ettevõtetele konkreetset saaste vähendamise tähtajalisi eesmärgid.</li> <li>■ Maksustada kõik olulised saasteained, sh C (v.a neile, kes tasuvad elektriaktsiisi), püsivad orgaanilised saasteained ja halogeenid (HCl, fluoriühendid) kõikidele aine emiteerijatele. Kaaluda prügilates tekkiva metaani kaudset maksustamist jäätmete ladestustasus sees.</li> </ul> <p>(p-d 25–39)</p>	<p>võimaliku tehnoloogia rakendamise võimalusi keskkonnatasude kujundamisel ka arvestatakse, nii eelnimetatud uurimistööde tulemuste kui ka välismaiste uuringute ja ekspertide hinnangute alusel. Nende uuringutega saab vastused paljudele küsimustele, aga kaugelki mitte kõigile.</p> <p>Eelnõu punktis 40 esitatud teine soovitus: Raskmetallide rühmas ei ole keskkonnatasude määrade diferentseerimine eriti mõttekas, kuna erinevaid raskmetalle tekib nii vähe, et nendelt keskkonnatasu erinevate määradega arvestamine on suhteliselt mõttetu. Nende heidet piiratakse haldusregulatsioonidega. Siin ongi tegu just haldusregulatsiooni ja majandushoova koostoimiga – kui on tegu ülimalt ohtliku saasteainega, on tema lubatud piirväärtus, aga ka emissioon väga väike. Ülenormatiivsele saastele rakendub aga 100-kordne tasumäär.</p> <p>Olete ka ise lk 14 punkti 28 alapunktis 2 tunnistanud, et POSide emissioonide kindlakstegemine on raskendatud. Leiame, et vesiniksulfiidi ja peente tahkete osakeste eraldamine sarnaste ainete rühmast ning neile suurema maksumäära kehtestamine kui teistele lenduvatele orgaanilistele ühenditele ja tahketele osakestele on põhjendatud. Sellekohane ettepanek on keskkonnatasude kontseptsiooni eelnõus ka juba tehtud.</p> <p>Eelnõu punktis 40 esitatud kolmas soovitus: Saastetasumäärade kehtestamine pikema ajaperioodi peale ette on ettevõtjate jaoks positiivne, sest võimaldab paremini kavandada ettevõtte arengut ja investeeringuid. Seda printsiipi on keskkonnatasude juures ka püütud järgida. Samas ei võimalda keskkonnatasude kehtestamine pikaks ajaks piisavalt operatiivselt reageerida keskkonnakaitsepoliitika prioriteetide muutumisest (praegusel ajal seotud põhiliselt uutele teadmistele ja täiendavale infole tuginevate Euroopa Liidu seisukohtadega) ja majanduse tsüklilisusest tulenevalt majanduspoliitika eesmärkide korrigeerimise vajadustele, sest ettevõtetele tekib õiguslik ootus teatud tasemel saastetasudele. Kuigi elu teeb 10 aasta jooksul vägagi suuri korrekture, on pika perspektiivi jaoks kavandatud ja avalikustatud saastetasumäärasid praktiliselt võimalik vaid langetada. Keskkonnatasude kontseptsiooni praegune väljatöötamine näitab, et majanduslanguse perioodil on üldse väga keeruline saastetasude määrasid pikemaks ajaks ette kavandada, sest meie koostööpartnerid, ettevõtjad, on tulevikku planeerimisel vägagi ettevaatlikud. Samas tuleb arvestada, et majandus on tsükliline ja langusele järgneb tõenäoliselt tõus, mis tähendab, et keskkonnatasude edasine tõus on siiski õigustatav.</p> <p>40. punkti 3. soovitus arvestatakse edasises töös. Meil ongi ju tegelikult maksustatud tähtsamad, Eestis enamlevinud ja ohtlikumad ained. Tõenäoliselt tuleb edaspidi halduskoormuse vähendamise huvides piirata nende arvu, arvestades seda, et ka arenenud riikides on maksustatud ainult mõned kõige olulisemad ained.</p> <p>Eelnõu punktis 40 esitatud neljas soovitus: Ilmselt tuleb meil kooskõlastada aruande koostajatega mõistet „erandid”. Praegu võib erandiks lugeda ainult põlevkivi poolkoksi saastetasumäära, mis siiski ka alates 2009. aastast võrdsustub põlevkivituhha ladestamise saastetasumääraga. Seni kehtiv madalam põlevkivi poolkoksi saastetasumäär tuleneb Riigikogu poliitilisest otsusest. Kindlasti on erand saastetasu asendamine, mille rakendamise laiendamist on aruandes (p 90-2) soovitatud. Saastetasu asendamine on vaadeldav riigiabi, mille andmine on üldiselt ELi põhimõtete vastane. Erinevad tasumäärad eri liiki heitmetele ja jäätmetele ei ole erandid ega riigiabi. Selline on Euroopa Komisjoni seisukoht. Menetluses on keskkonnatasude seaduse muutmise seaduse eelnõu, millega muu hulgas kaotatakse ära erandlik CO<sub>2</sub> tasu maksmise soodustus turba ja jäätmete põletamisel. H<sub>2</sub>S saastetasumäära suurendatakse tulevikus oluliselt. CO<sub>2</sub> heitmete maksustamise küsimust on käsitletud punktis 40–5.</p> <p>Eelnõu punktis 40 esitatud viies soovitus: Saasteainete maksustamisel tuleb arvesse võtta maksu efektiivsus ning analüüsida neid täiendavaid kulusid, mis tekivad saastetasu maksjale ja kogujale lisaks makstavatele ja kogutavatele tasusummadele. Leiame, et kõik olulisemad õhusaasteained on maksustatud. CO<sub>2</sub> saastetasu maksavad praegu vaid soojatootjad. CO<sub>2</sub> saastetasu tulevik sõltub ELi poliitikast CO<sub>2</sub> kvootide jaotamisel. Tehnoloogilistest protsessidest eralduva CO<sub>2</sub> maksustamist tuleb kaaluda. Teeme seda enne keskkonnatasude seaduse muutmist järgmisel aastal. Teised riigid tehnoloogilistest protsessidest eralduvat CO<sub>2</sub> ei maksusta, samuti on neil vastavalt energiamaksustamise direktiivile tootmise konkurentsivõime säilitamise huvides reeglina ka aktsiisidest vabastatud energiamahukad tootmised.</p> <p>Püsivate orgaaniliste saasteainete, fluoriühendite ja halogeenide</p>

Riigikontrolli soovitus	Keskkonnaministri vastused
	<p>maksustamise võimalusi uuritakse, püüdes selle selgeks teha enne 2008. aasta lõppu. Kasvuhoonegaaside tekkimist ja keskkonnamõju arvestataksegi, nii nagu Teie soovitate, väliskuluna jäätmete ladestamise saastetasumäära kujundamisel. Keskkonnatasude arendamise kontseptsioonis on kavandatud olmejäätmete ladestamise saastetasumäära oluline kasv. Selle kasvu peapõhjuseks ongi metaani keskkonnamõju arvestamine.</p>
<p><b>Saastetasu rakendamine ja keskkonnavalad</b></p> <p>70. Soovitus keskkonnaministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Kiirendada nõuetekohaste komplekslubade väljastamist kõikidele kompleksloa kohuslastele. Lubade kiire väljastamine on vajalik ka Euroopa Komisjoni rikkumismenetluse lõpetamiseks.</li> <li>■ Kohustada keskkonnateenistusi keskkonnavalade (sh ka komplekslubade) kvaliteedi tagamiseks lubade menetlemisel kasutama nende kasutuses olevat saasteainete modelleerimisprogrammi (Airviro). Korraldada programmi kasutamise koolitus kõigile keskkonnateenistustele. Samuti tagada, et väljastatud komplekslubades kajastatakse PVT ja ettevõtte tegeliku olukorra võrdlused, sh PVT-le mittevastavuse korral tegevuskava puuduste kõrvaldamiseks. Samuti anda selged juhised selle kohta kuidas teostada PVTga võrdlus olukordades, kus ettevõttele kuuluvad ühel tootmisterritooriumil asuvad mitu väikest saasteallikat, mille võimsused üksikult ei ületa kompleksloa künnist, või kus ettevõtte tegevust kajastav PVT juhendmaterjal puudub.</li> <li>■ Koolitada PVT laialdasemaks rakendamiseks keskkonnateenistuste valdkondlikke spetsialiste juhendmaterjalide kohaldamise osas. Teha keskkonnavalade, sh komplekslubade väljastamisel PVT nõuete täitmise kontrollimine ülesandeks valdkondade (st jäätmete, õhu- ja vee-) spetsialistidele, mitte komplekslubade spetsialistidele. Komplekslubade spetsialistidele peaks jääma koordinaatori roll, mis ei eelda sügavaid valdkondlikke eriteadmisi.</li> <li>■ Tagada viivitamata, et keskkonnateenistused kontrolliksid ettevõtete saastearuannete ja sellest tulenevate saastetasu arvutuste heakskiitmisel dokumente, mis tõendavad kasutatud toorainekoguseid. Kohustada keskkonnateenistusi kahtluse korral tegema ettevõttesse kontrollkäike ning vajaduse korral kaasama eksperte.</li> <li>■ Saastetasu arvestuse süsteemi kontrollimise tõhustamiseks luua Keskkonnaministeeriumi, keskkonnateenistuste, Keskkonnainspektsiooni ja ITK jaoks ühine andmebaas. Moodustada andmebaas keskkonnateenistuste poolt koostatavate saastetasu arvestuse kvartaliaruannete põhjal ja siduda andmebaas keskkonnaregistriga. Andmebaas võimaldab luua ülevaate ettevõtete poolt erinevatel aastatel emiteeritud saastekogustest ning arvestatud saastetasu summadest ning vähendab nii keskkonnateenistuste, ITK kui ka Keskkonnaministeeriumi</li> </ul>	<p>Keskkonnaministri vastus:</p> <p>Eelnõu punktis 70 esitatud esimene soovitus: Komplekslubade väljaandmise kiirendamiseks on rakendatud järgmised abinõud:</p> <p>a) sisse on seatud pidev elektroonselt toimiv konsultatsioonirežiim keskkonnateenistustes töötavate kompleksloa andjate ja keskkonnakorralduse osakonna spetsialistide vahel; esitatud küsimused ja antud vastused saadetakse kõigile asjaosalistele; kõigil keskkonnakorralduse osakonna poolt korraldatavatel infopäevadel ja seminaridel käsitletakse PVT temaatikat ja seda praktikat jätkatakse;</p> <p>b) on kavandatud KEM portaali koosseisus administreeritav IPPC koduleht, millel avaldatakse kogu antud teemat puudutav teave, uuendamine toimub praktiliselt on-line-režiimis;</p> <p>c) kompleksloaotluse ajal käitajatelt laekuvad taotluste muudatusettepanekuid hakkab keskkonnateenistus läbi vaatama pärast kompleksloa väljaandmist.</p> <p>Tulemus seisuga 01.08.2008 on järgmine: IPPC direktiivi lisa I järgi on kõik 86 kompleksloa kohuslast taotlused esitanud, välja antud komplekslubade arv on 73 ja lubade väljastamise % – 85. Menetluses olevate 13 kompleksloa taotluse menetlemise lõpetamist prognoositakse 2008. aasta oktoobris.</p> <p>Eelnõu punktis 70 esitatud teine soovitus: Airviro koolitusi korraldatakse regulaarselt. Õppustest kutsutakse osa võtma ka kõik kompleksloa taotluste menetlemisega tegelevad keskkonnateenistuste spetsialistid. Peale vastava kasutuskohustuse tekkimist õigusakti tasemel saab hakata Airviro kasutamist nõudma kõigilt keskkonnateenistustelt.</p> <p>Saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seadus (SKVKS § 7 lg 5) sätestab mitme väikese saasteallika võimsuste ja samaliigilise saasteheite koguste liitmise. Liitmistehte jaoks ei ole erijuhiste koostamine vajalik.</p> <p>Juhul kui puudub PVT tootmisharu (NB! mitte üksikkäitise) tegevuse hindamise Euroopa Ühenduse juhendmaterjal (BREF), võib kasutada teiste riikide või rahvusvaheliste organisatsioonide samasisulisi juhendmaterjale. Kui ka neid ei ole, siis lähtutakse üldistest saasteennetuse printsiipidest ja parimast teadaolevast praktikast (SKVKS § 18 p 1–12). Taolised juhused on üldiselt haruldased ja puudutavad Eestis vaid põlevkivitööstust. SKVKS § 9 lõike 1 kohaselt peab kompleksloa taotlus vastama kompleksloa sisule ja nõuetele ning SKVKS § 17 lg 1 sätestab need. Käitaja on kohustatud esitama punktide 1–20 kohta käivad materjalid, sh käitaja valitud PVT ja käitaja kasutuses oleva tehnika võrdlustabeli ning ka tegevuskava erinevuste kõrvaldamiseks mõistliku aja jooksul (§ 17 lg 1 p 6). Loaandja ülesanne on tuvastada erinevused ja juhul, kui need on olulised, seada kompleksloas vastavad nõuded. Nõuete täitmist jälgib loaandja kompleksloa iga-aastase ülevaatamise käigus ja kontrollib järelevalve korras samasuguse sagedusega Keskkonnainspektsioon. Juhul kui mõnes vanemas kompleksloas võrdlustabel puudub, on see puudus kõrvaldatav käitise ülevaatamise ja kontrollimise käigus.</p> <p>Eelnõu punktis 70 esitatud kolmas soovitus: vt p 70-1 b. Keskkonnateenistuste juhatajatele on soovitatud töötada komplekslubade taotluste menetlemisel grupiviisiliselt, kaasates keskkonnateenistuse vajaliku ala spetsialiste.</p> <p>Eelnõu punktis 70 esitatud neljas soovitus: Soovitus puudutab põhiliselt jäätmete ja õhuheitmete saastetasu ja on tõepoolest asjakohane. Keskkonnaministeeriumi süsteemis on käsil halduskorralduse optimeerimine (vt p 70-9). Selle raames täpsustatakse asutuste funktsioonid ja inimeste tööülesanded ning suureneb vastutus nende täitmise eest. Koheselt: keskkonnateenistustele saadetakse ringkiri, milles juhitakse tähelepanu puudustele keskkonnatasude seaduse § 33 lg 4 p 1 täitmisel ning kohustatakse neid nõudma saastetasu arvutuste kontrollimisel tooraine ja kütusekoguseid tõendavaid dokumente. Keskkonnainspektsiooni soovitus</p>

Riigikontrolli soovitus	Keskkonnaministri vastused
<p>arendusosakonna tegevuste dubleerimist.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Tagada, et kogu Keskkonnaministeeriumi haldusalas kasutataks sarnaste ettevõtete puhul ühtseid ajakohaseid meetodikaid. Selleks ühtlustada saasteainete koguste arvutamise meetodikad lähtuvalt Eestis olevatest saasteallikatest ja tekkivatest saasteainetest. Esitatud saastearuannete kontrollimiseks luua meetodikate rakendamise arvutusprogrammid.</li> <li>■ Algatada KeTSi muutmine, et määrata üheselt kindlaks, kes peab tegema kõrgendatud määraga saastetasu arvutuse üle loa ja loata saastamise korral.</li> <li>■ Tagada viivimata, et kõrgendatud määraga saastetasusid rakendataks alati, kui on tuvastatud ilma loata või üle loa saastamine. Nõuda kõrgendatud saastetasu kogu loata tegutsemise perioodi eest. Tuvastada ilma loata saastamisel alati ka emiteeritud saasteained ning võimaluse korral ka saastekogused (nt tehnoloogia ja toorainekasutust tõendavate dokumentide põhjal). Selleks võimaldada Keskkonnainspeksioonil kasutada ekspertide abi (nt KUK). Nendeks juhtudeks, kui saastekoguseid pole võimalik tuvastada, töötada KeTSi muutmise eelnõus välja tasu kohaldamise lihtsustatud meetod.</li> <li>■ Tõhustada kõrgendatud määraga saastetasude rakendamiseks viivimata keskkonnateenistuste ja Keskkonnainspeksiooni vahelist infovahetust. Luua eelnevalt soovitatud KKM-i, keskkonnateenistuste, KKI, ITK ühise andmebaasi juurde lisamoodul, mis võimaldab mõlema osapoole kohest teavitamist üle loa või loata saastamisest.</li> </ul> <p>(p-d 41–69)</p>	<p>kohustada kõiki ettevõtjaid auditeerima oma keskkonnanaruandeid täitmise võimalusi analüüsitakse tellitava uurimistöös raames.</p> <p>Samas tuleb märkida, et saastuse kompleksse vältimise ja kontrollimise seaduse reguleerimisvaldkonnas töötavad suurtootmise käitised on nii keskkonnateenistuste kui ka Keskkonnainspeksiooni pideva kontrolli all. Nii komplekslubade kohapealse ülevaatamise kui ka loaõuete täitmise kontrollimise sageduseks on ülalmainitud seaduses sätestatud sagedus (§ 22 lg 1) „vähemalt üks kord aastas“, mis tõenäoliselt ei ole alati piisav. Ekspertabi kasutamine ei ole välistatud, kuid sõltub rahaliste vahendite olemasolust.</p> <p>Eelnõu punktis 70 esitatud viies soovitus: Teavitame, et saastetasu arvestuse süsteemi kontrollimise tõhustamiseks on lähtuvalt Keskkonnaministeeriumi arengukava meetmest 3.2 vastav andmebaas (keskkonnavalubade infosüsteem) arendamisel. Andmebaas on seotud keskkonnaregistriga ning selle abil on võimalik Keskkonnaministeeriumi haldusalas oluliselt parendada keskkonnakasutusega seotud informatsiooni kättesaadavust. Andmebaasi keskkonnatasude arvestuse moodul võimaldab hõlpsamalt keskkonnatasu maksjal koostada keskkonnatasu arvutusi, keskkonnametnikel koostada keskkonnatasude makseteateiseid ja koondada keskkonnakasutaja poolt esitatud andmetele täiendavaid seireandmeid. Samuti on andmebaasis aruandlusmoodul, millega on võimalik kvartaliaruannete põhjal koostada keskkonnatasude aastaaruandeid ja sellega vähendada ametnike töökoormust. Nimetatud andmebaasi keskkonnatasude moodul valmib plaani kohaselt 1. detsembriks 2008.</p> <p>Eelnõu punktis 70 esitatud kuues soovitus: Täna seaduse koostatud ja koostamisel peamiste tegevusvaldkondade välisõhu heitkoguste arvutusmeetodikad. Samuti on ettevõtte alati võimalik lasta reaalseid heitkoguseid mõõta. Arvutusmeetodikate väljatöötamisel on lähtutud: Arvutuslike meetodikatega peavad olema kaetud peamised ja olulisemad tegevusvaldkonnad, mis nõuavad välisõhu- või kompleksluba;</p> <p>Arvutuslikud meetodikad enamasti ülehindavad tekkivaid heitkoguseid, selleks et tagada igal juhul vastavus piirväärtustele ja motiveerida ettevõtjaid tegema reaalseid mõõtmisi, mis annavad täpsema ja parema pildi tekkivatest saasteainetest.</p> <p>Valdkondade jaoks, mis on esindatud üksikute ettevõtetega või on välisõhu saastamise seisukohalt ebaolulised, eraldi KEM määrusega meetodikaid ei ole kinnitatud ega peeta seda ka vajalikuks. Sellisel juhul on lubatud kasutada kas otseseid mõõtmisi või mõna rahvusvaheliselt tunnustatud (nt EMEP/Corinair, US EPA AP42) meetodikat. Loa selle kasutamiseks annab Keskkonnaministeerium.</p> <p>Esitatud saastearuannete kontrolliks kasutatakse neid meetodikaid, mille alusel on väljastatud saasteluba. Kütuste põletamise heitkoguste arvutamiseks on olemas Excelis programm, mille kasutamine on keskkonnateenistustes vabatahtlik.</p> <p>Eelnõu punktis 70 esitatud seitsmes soovitus: Nõustume ettepanekuga ja täpsustame kõrgendatud määraga saastetasu arvutamise korda keskkonnatasude seaduses.</p> <p>Eelnõu punktis 70 esitatud kaheksas soovitus: Soovitus võetakse arvesse keskkonnatasude seaduse muutmisel, nii lihtsustatud meetodika väljatöötamisel kui ka kõrgendatud määraga keskkonnatasu sissenõudmisega tegelevate isikute määratlemisel. Töökorralduse parandamise ja tööülesannete vastutustundliku täitmise küsimused lahendatakse ministeeriumi halduskorralduse optimeerimise käigus, vt p 70-9.</p> <p>Eelnõu punktis 70 esitatud üheksas soovitus: Teavitame, et Keskkonnaministeeriumis on moodustatud töögrupid, kelle ülesandeks on analüüsida nii ministeeriumi struktuuriüksuste kui ka valitsemisala erinevate asutuste funktsioone ning organisatsioonilist üleehitust. Analüüsi tulemuste alusel tahetakse tõhustada keskkonnavaldkonnas riigi strateegiliste ülesannete täitmist, kasutada paremini ära olemasolevaid ressursse, pakkuda kvaliteetseid avalikke teenuseid ning tagada võime pikaajaliseks edukaks kohanemiseks väliskeskonna muudatustega. Üheks eesmärgiks on parandada Keskkonnaministeeriumi haldusala infovahetust. Ettevalmistustöödesse on kaasatud erinevaid spetsialiste ja eksperte. Juhtgrupi ettepanekud on valminud. Praegu toimub nende arutelu, täiendamine ja täpsustamine. Paralleelselt nimetatuga on käsil keskkonnavalubade infosüsteemi arendustööd, eesmärgiga tõhustada</p>



Riigikontrolli soovitus	Keskkonnaministri vastused
	<p>keskkonnalubade nõuete täitmise jälgimisel ja keskkonnatasude arvutamisel elektroonilist infovahetust. Ettepanek üle loa või loa taastamisest teavitamise lisamooduli väljatöötamiseks esitatakse infosüsteemide arendajatele arvestamiseks.</p> <p>Auditi aruandes esitatud soovitus edastatakse ITK-le ja KKI-le arendustegevuses arvestamiseks, infovahetuse parandamiseks saadetakse ringkiri keskkonnateenistustele ja Keskkonnainspeksioonile.</p>
<p><b>Toetusmeetmed ja nende rakendamise kontroll</b></p> <p>90. Soovitus keskkonnaministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Töötada välja saastetasu asendamise meetmele ja KIKi toetuste süsteemile mõõdetavad üldised eesmärgid, mis arvestaksid riigi tegevuskavade ja strateegiate prioriteete. Eesmärgid peavad võimaldama teatud perioodi (nt 3 a) järel hinnata meetme mõju saaste vähenemisele, et vajaduse korral süsteemi kohandada. Ettevõtetele peaks toetust antama vaid juhul, kui investering on suunatud PVT nõuetele vastavuse saavutamisele.</li> <li>■ Töötada saastetasu asendamiseks välja paindlikumad kriteeriumid, mis võimaldaksid asendamist taotleda võimalikult paljudel ettevõtetel. Konkreetsete kriteeriumid tuleb välja töötada lähtuvalt tootmisprotsessi tehnilisest olukorrast, saasteainete vähendamise võimalustest, PVT nõuete olemasolust ja kohaldatavusest, arvestades ka ettevõtete üldist majanduslikku suutlikkust.</li> <li>■ Kaaluda SA KIK keskkonnaprogrammi kohandamist ettevõtetele toetuse andmiseks vastavalt ELi keskkonnavalase riigiabi nõuetele ja taotleda Euroopa Komisjonilt grupierandit. Grupierand muudab ettevõtete jaoks toetuse taotlemise lihtsamaks, sest kaoks vajadus taotleda iga projekti jaoks Euroopa Komisjoni nõusolekut (grupierandi andmise menetluse lihtsustamiseks töötab Euroopa Komisjon välja uut eelnõu).</li> <li>■ Muuta saastetasu asendamise lepingute menetlemist selliselt, et sarnaselt keskkonnaprogrammi projektidega menetleks lepingu taotlusi ning kontrolliks lepingu täitmist SA KIK. Projektide sisu, sh keskkonnakaitsealase põhjendatuse hindamine jätta sarnaselt keskkonnaprogrammiga endiselt Keskkonnaministeeriumi pädevusse. Moodustada projektitaotluste hindamise töörühm nii KKM-i valdkondlike osakondade, keskkonnateenistuste, Keskkonnainspeksiooni kui ka arendusosakonna esindajatest, et tagada lepingu taotlusedokumentide ja lepingu täitmise sisuline kontroll. Kui projekt on seotud keerulise tehnoloogia kasutuselevõtuga, kaasata projektitaotluste hindamise ning ka hilisemasse kontrollimisse eksperte.</li> <li>■ Tagada, et sarnaselt SA KIK sihtfinantseerimise lepingutega seataks ka saastetasu asendamise lepingutes kavandatavatele tegevustele kontrollitavad vahe-eesmärgid, mis oleksid seotud nende täitmiseks vajalike tegevuste võimalikult</li> </ul>	<p>Keskkonnaministri vastus:</p> <p>Eelnõu punktis 90 esitatud esimene soovitus: Ettepanekut võetakse arvesse nii palju kui võimalik, arvestades seda, et mõõdetavad eesmärgid on keskkonnakaitse alal kõikides valdkondades õigusaktidega ja arengukavadega juba püstitatud. Saastetasu asendamisel on keskkonnatasude seaduse § 48 lõikes 1 kajastatud eesmärgid samuti mõõdetavad – 15% heitmekoguste algtasemest. Mõõdetavate eesmärkide väljatöötamist kaalutakse ja võimalusel püstitatakse need eesmärgid keskkonnatasude arendamise kontseptsioonis. Nii palju kui võimalik asendatakse saastetasu ainult PVT nõuetele vastavust saavutavate projektide korral.</p> <p>Saastetasu asendamise eesmärk sisestatakse keskkonnatasude kontseptsiooni järgmises sõnastuses: „Saastetasu asendamise meetme keskkonnakaitseesmärk on motiveerida keskkonnatasude maksjaid rakendama keskkonnakahjustusi vältivaid või vähendavaid abinõusid ning selle tulemusel vähendada loodusvarade kasutamist, saasteainete keskkonda heitmisega ja jäätmete kõrvaldamisega seotud kahju”. See saastetasu asendamise meetme eesmärk on kooskõlas keskkonnanstrateegia üldeesmärkidega. Eesmärgi täitmist on võimalik mõõta samade mõjuindikaatoritega, mida kasutatakse keskkonnanstrateegia rakendamise hindamisel – näiteks ohtlike jäätmete teke, õhusaasteainete heitkogused, heitvee reostuskoormus jne. Nende indikaatorite abil on võimalik näidata, milline on olnud saastetasu asendamise efekt keskkonnamõju vähendamisel. Me ei näe täiendava saastetasu asendamise meetme mõõdetava eesmärgi kehtestamise vajadust. Tuleb silmas pidada, et saastetasu asendamise meetme rakendamine on ainult üks alternatiiv keskkonnamõju vähendamiseks. Pealegi ei sõltu meetme praktikas rakendamine ainult Keskkonnaministeeriumist, vaid eelkõige keskkonnatasude maksjatest (kavandatav investeringu maht ja selle maksumus, soov asendamist taotleda jne).</p> <p>Eelnõu punktis 90 esitatud teine soovitus: Keskkonnaministeerium ei leia, et eesmärgiks tuleks seada võimalikult paljudel ettevõtetel saastetasu asendada. Praegune Eesti tootmise ja teenuste tehniline ja majanduslik tase on selline, et seda ei saa vägisi läbi keskkonnatasude hoobilt viia parimale tasemele. Konkreetseid PVTst lähtuvaid kriteeriume sisaldavad Euroopa Komisjoni PVT referentsdokumendid (BREF), kuid need on välja töötatud tootmisharu jaoks. Kriteeriume iga ettevõtte, iga tootmisprotsessi jaoks välja töötada oleks ülimalt tömahukas ja väikest praktilist kasu andev tegevus. Rakendada saab ja võib BREF kriteeriume. Saastetasude kaugem eesmärk on motiveerida tehnoloogilist innovatsiooni. Tehnoloogilist hüpset ei ole võimalik tagada, kui meie praeguse tehnoloogilise taseme juures motiveerime saastuse vähendamist 5 või 10 protsenti. Sel juhul on oht, et võetakse mingeid väikseid meetmeid, mis viivad olukorra praeguste normidega vastavusse, ja üldtulemusena hoopis pidurdatakse edasist tehnoloogilist innovatsiooni. Seda asjaolu arvestades jäetakse saastetasu asendamise lihtsustamine keskkonnatasude arendamise kontseptsioonist välja.</p> <p>Eelnõu punktis 90 esitatud kolmas soovitus: Teavitame, et SA KIK keskkonnaprogrammist ei saagi toetusi anda ilma ELi riigiabi reegleid arvestamata. Riigiabi andes peab alati olema riigiabi luba, ükskõik millises vormis see on reeglites ette nähtud. Kui on grupierandi rakendamise võimalus, siis ka seda rakendatakse. Enamasti on seni tegu olnud regionaalse abiga. Keskkonnavalase riigiabi võimalused on vaid vähestel juhtudel ettevõtjatele vastuvõetavad. Euroopa Komisjonis on praegu käimas sisekonsultatsioonid parimatele öko-innovatiivsetele tehnolahendustele grupierandi tegemise küsimuses. Rahandusministeerium kureerib infovahetust Euroopa Komisjoniga, hoiab teisi ministeeriume pidevalt kursis kõikide uuendustega riigiabi alal ja korraldab koolitusi, nt üldise grupierandi</p>

Riigikontrolli soovitus	Keskkonnaministri vastused
<p>täpse loetelu ning investeeringusummadega. See võimaldaks paremini kontrollida lepingu täitmise kulgu ning tehtud kuluste seost projekti eesmärgi täitmisega.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tagada, et kogu saastetasu asendamise lepingute sõlmimise otsustusprotsess on selgelt dokumenteeritud ning asenduslepingu tingimuste kujunemist mõjutanud põhjendused välja toodud. See aitab tugevdada ka asenduslepingute komisjoni kontrolli lepingute tõhususe osas. Kõik saastetasu asendamise taotlustega (sh ka rahuldamata taotlustega), lepingute sõlmimise ning täitmisega seotud lepingu dokumendid arhiveerida ühes kohas.</li> </ul> <p>(p-d 71–89)</p>	<p>määruse alane koolitus toimub 8. oktoobril k.a.</p> <p>Eelnõu punktis 90 esitatud neljas soovitus: Soovitus kaalutakse Keskkonnaministeeriumi haldussüsteemi korrastamise raames.</p> <p>Samas tuleb märkida, et ka praegu töötab pädevatest ekspertidest ja ametnikest koosnev saastetasu asendamise projektitaotluste hindamise ja menetlemise komisjon, nn saastetasu asendamise lepingute komisjon, kuhu on kaasatud soovitusel toodud ametkonnad, sh KKM-i valdkondlike osakondade, arendusosakonna ja keskkonnainspeksiooni esindajad. Kuna saastetasu asendamine võib olla seotud väga mitmesuguste tootmisprotsessidega, siis asendamise projektide tarvis mingi kindla tööühma moodustamine muudab selle tööühma ebaefektiivseks. Kui saastetasu asendamise lepingute komisjonis on üksuste juhtivad esindajad, saab osakondadesisese töökorralduse raames projekte paindlikumalt menetleda. Ka praegu kaasatakse töösse vajalikke eksperte ning toimub lepingumaterjalide ja dokumentide sisuline kontroll.</p> <p>Eelnõu punktis 90 esitatud viies soovitus: Saastetasu asendamise lepingu lisade vorme täiendatakse tagamaks kontrollitavate vahe-eesmärkide seadmise.</p> <p>Eelnõu punktis 90 esitatud kuues soovitus: Saastetasu asendamise lepingute sõlmimiseks on keskkonnaministri 21. veebruari 2007. aasta käskkirjaga nr 204 kehtestatud „Saastetasu maksmise kohustuse keskkonnakaitsemeetmete finantseerimise kohustusega asendamise kord”, mis reguleerib asendamise lepingute menetlemist. See kord vaadatakse kriitiliselt üle, täiendatakse, konkretiseeritakse ja kontrollitakse selle täitmist.</p>

## Auditi iseloomustus

### Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas saastetasud mõjutavad ettevõtjaid keskkonnasaastet vähendama keskkonnasõbralikesse tehnoloogiasse investeerimise kaudu.

### Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangu andmisel lähtus Riigikontroll järgmistest kriteeriumitest:

1. Saastetasu määrad põhinevad analüüsidel ning arvestavad saasteaine keskkonna- ja terviseohtlikkust, kohti saastetundlikkust ning parima võimaliku tehnika kasutamist. Saasteaine saastetasu madalama määra kehtestamine tuleneb riiklikust vajadusest ning seda on avalikkusele põhjendatud.
2. Kõik saasteallikad on teada ning kõik olulised saasteained on maksustatud. Saastetasu maksimise kohustus on fikseeritud keskkonnalooga.
3. Saastetasude määrad on kehtestatud pikaajaliselt.
4. Ei ole ettevõtteid, kes saastavad ilma loata või lubatust rohkem. Ettevõtete poolt saastamist ning saastamise kohta aruannete esitamist kontrollitakse süstemaatiliselt ja regulaarselt. Loakoguseid ületava või ilma loata saastamise eest rakendatakse kõrgendatud määraga saastetasu.
5. Saastetasudega maksustatud valdkondades (jäätmehääd, õhk) on toimunud saaste vähenemine ja keskkonnaseisundi paranemine. Saastajad täidavad parima võimaliku tehnika soovitusi. Ettevõtteid on teinud investeeringuid saaste vähendamisse.
6. Saastetasu asendamise meetme eesmärk ja rakendamise tulemus on selge ja mõõdetav. Asendamise meede on kättesaadav kõikidele saastetasu maksjatele. Asendamise kriteeriumid lähtuvad ettevõtete tegelikest võimalustest saaste vähendamisel.
7. Saastetasu asendamisega saavutatud tulemused vastavad saastetasu asendamise meetme eesmärkidele. Asendusmeedet kasutanud ettevõtetes on keskkonna saastamine vähenenud. Asendusmeedet kasutanud ettevõtetele tehakse riigi poolt järelevalvet meetme rakendamise ajal ning ka hiljem.
8. Kogutud saastetasud suunatakse tagasi keskkonnasõbraliku tehnoloogia ja toorainekasutuse arendamisse.

### Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditis analüüsiti Keskkonnaministeeriumi tegevust saastetasude süsteemi kujundamisel ning sama ministeeriumi ja selle allasutuste tegevust saastetasude sisse nõudmisel ja keskkonnalubade väljastamisel. Samuti hinnati saastetasudena laekunud raha suunamist Keskkonnaministeeriumi ja Keskkonnainvesteeringute Keskuse poolt keskkonnasaaste vähendamise projektidesse.

Audit keskendus kolmele põhiküsimusele:

1. Kas keskkonnatasude seadusega kehtestatud saastetasude määrad innustavad ettevõtteid investeerima saaste vähendamisse?

2. Kas saastetasusid rakendatakse viisil, mis tagab nende võimalikult suure mõju keskkonnanasaaste vähendamisele?
3. Kas riigi poolt pakutud finantsinstrumendid motiveerivad saastet vähendama?

Auditi ajaliseks ulatuseks on aastad 2002–2007. Auditis vaadeldi välisõhu ja jäätmetasusid. Vee saastetasusid ei hinnatud sest, lisaks ulatuslikele KIK toetustele on sellesse valdkonda suunatud ka suures ulatuses Euroopa Liidu abirahasid ning veesaaste on vähenenud enamasti tänu kohalike omavalitsuste poolt hallatavate kanalisatsioonivõrkude välja ehitamisele, mitte niivõrd tööstusettevõtete saaste arvelt. Välisõhu puhul ei hinnatud mõjusid transpordiheitmetele, sest need ei ole saastetasudega maksustatud.

Auditi põhiküsimustele vastamiseks sooritati järgmised tegevused:

- Analüüsiiti õigusakte, poliitikadokumente, parima võimaliku tehnika soovitusdokumente ja teiste riikide praktikat saastetasude rakendamisel.
- Intervjueeriti ja küsiti selgitusi järgnevatelt isikutelt:
  - Silja Lüpsik, Keskkonnaministeeriumi arendusosakonna juhataja;
  - Eva Kraav, Keskkonnaministeeriumi arendusosakonna keskkonnaökonomika nõunik;
  - Viktor Grigorjev, Keskkonnaministeeriumi välisõhu- ja kiirgusohutuse büroo juhataja;
  - Alla Romanova, Keskkonnaministeeriumi välisõhu- ja kiirgusohutuse büroo peaspetsialist;
  - Peeter Eek, Keskkonnaministeeriumi jäätmeosakonna juhataja;
  - Jüri Truusa, Keskkonnaministeeriumi keskkonnakorralduse ja –tehnoloogia osakonna keskkonnakorralduse büroo nõunik;
  - Olga Zaitseva, Harjumaa keskkonnateenistuse õhu peaspetsialist;
  - Ahti Türn, Harjumaa keskkonnateenistuse õhuspetsialist;
  - Heikko Antsmäe, Harjumaa keskkonnateenistuse jäätmete spetsialist;
  - Görel Grauding, Harjumaa keskkonnateenistuse jäätmete spetsialist;
  - Agu Värimäe, Ida-Virumaa keskkonnateenistuse juhataja;
  - Aksana Bedaš, Ida-Virumaa keskkonnateenistuse õhuspetsialist;
  - Tatjana Antonova, Ida-Virumaa keskkonnateenistuse õhuspetsialist;
  - Tamara Ivanova, Ida-Virumaa keskkonnateenistuse jäätmete peaspetsialist;
  - Alina Nevent, Ida-Virumaa keskkonnateenistuse jäätmete spetsialist;
  - Marina Sevastjanova, Ida-Virumaa keskkonnateenistuse jäätmete spetsialist;
  - Silva Prihodko, Keskkonnainspektiooni keskkonnakaitse osakonna juhataja kt;
  - Heiko Põdersalu, Keskkonnainvesteeringute Keskuse keskkonnaprogrammi üksuse juht – programmijuht;

- Erik Teinemaa, Keskkonnauuringute Keskuse õhukvaliteedi juhtimise osakonna juhataja;
  - Kaia Oras, Statistikaameti keskkonna ja säästva arengu statistika talituse juhataja;
  - Eda Grüner, Statistikaameti keskkonna ja säästva arengu statistika talituse juhtivstatistik;
  - Kersti Salu, Statistikaameti keskkonna ja säästva arengu statistika talituse vanemstatistik;
  - Anu Külaviir, Statistikaameti valitsemis- ja finantssektori statistika osakonna juhtivstatistik;
  - Elo Mandel, Keskkonnaministeeriumi Info-ja Tehnokeskuse välisõhubüroo õhu peaspetsialist;
  - Tea Nõmmann, Säästva Eesti Instituudi juhataja;
  - Harri Moora, Säästva Eesti Instituudi programmijuht;
  - Ljuba Gornaja, Tallinna Ülikooli keskkonnaökonomika õppejõud;
  - Lauri Lelumees, Rahandusministeeriumi maksupoliitika osakonna kaudsete maksude talituse peaspetsialist.
- Küsitleti 40 ettevõtet, kes on suurimad saastajaid (suured õhusaastajad hõlmasid endas ka suuremaid jäätmetekitajaid). Valimi koostamiseks reastati 2001–2006 aastal suurimad SO<sub>2</sub>, tahkeid osakesi, LOÜ, NO<sub>x</sub> emiteerinud ettevõtted, lisati 2003. ja 2006. aasta suurimad saastajad saastekoguste ja makstud saastetasu summade järgi.
  - Küsitleti kõiki keskkonnateenistusi.
  - Ida-Virumaa keskkonnateenistuses vaadeldi ettevõtete poolt esitatud saastamise kvartaliaruandeid (õhk ja jäätmed).
  - Analüüsiti:
    - Keskkonnaministeeriumist saadud saastetasu arvestuse andmeid,
    - Keskkonnaministeeriumi Info-ja Tehnokeskusest saadud andmeid välisõhusaastamise kohta (Kohtla-Järve, Tallinna ja Maardu-Muuga piirkonnas olevate valdade kohta);
    - Keskkonnauuringute Keskuse poolt koostatud seirearuandeid (2002–2006) Kohtla-Järve ja Muuga-Maardu piirkonna kohta,
    - Keskkonnainspeksioonist ja keskkonnateenistustest saadud üle loa või ilma loata saastamise andmeid (trahvid ja kõrgendatud saastetasu maksmine);
    - olemasolevatele suurtele põletusseadmetele välja antud keskkonnakomplekslubasid;
    - saastetasu asendamise lepinguid ja nende sõlmimise ning järelevalvega kaasnenud materjale;
    - KIKi rahastatud projektide nimekirja.

**Auditi lõpetamise aeg:**

Auditi toimingud sooritati 2008. a veebruarist maini.

**Auditi meeskond:**

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Tuuli Rasso ning audiitorid Airi Andresson ja Kaire Kuldpere.

**Kontaktandmed**

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post [riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

Auditaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on OSIV-2-1.4/08/74.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a  
15013 TALLINN  
Tel +372 640 0700  
Faks +372 661 6012  
[riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)