



# JÄÄTMEKÄITLUS EUROOPA LIIDUS

Tõlkinud Janne Martin

*Käesolev koolitusmaterjal on koostatud Euroopa Keskkonnabüroo (EEB) poolt ühe osana sarjast "Euroopa Liidu laienemine: avalikkuse ja valitsusväliste keskkonnakaitseorganisatsioonide teavitamine Euroopa Liidu keskkonnapoliitikast". Lisaks käsitletakse samas sarjas Euroopa Liidu (EL) põllumajandus-, energia-, transpordi- ja looduskaitsepoliitikat ning tutvustatakse ELi struktuurifonde. Materjalid on koostatud liituvate riikide valitsusvälistele keskkonnaorganisatsioonidele koolituskursuse alusmaterjaliks. Need kursused annavad teavet Euroopa Liidu rollist, taustast, tööst, direktiividest, otsustusmehhanismidest ja erinevate keskkonnaküsimustega tegelevatest institutsioonidest. Et tõsta laiema publiku teadlikkust keskkonda puudutavates küsimustes Liidu laienemisprotsessis, on EEB ja tema partnerorganisatsioonid avaldanud raamatu "Euroopa Liidu laienemine ja keskkond: sissejuhatus" (ilmus Eestis pealkirjaga "Euro-Eesti keskkond"). See raamat annab üldist teavet Euroopa Liidu ja selle poliitike kohta (ELi institutsioonid ja otsustusmehhanismid, Maastrichti ja Amsterdami lepingud, ühtne põllumajanduspoliitika, struktuurifondid ning Ühtekuuluvusfond, energiapoliitika, transpordipoliitika, jäätmepoliitika ja bioloogiline mitmekesisus) Euroopa Liidu laienemise kohta keskkonnakaitse aspektist lähtudes. See on saadaval nii inglise kui ka iga projektis osaleva riigi keeles ja seda levitatakse valitsusväliste keskkonnaorganisatsioonide ja võtmeisikute kaudu. Raamatu 70 lehekülge on koostatud ühtviisi kõigi kuue riigi jaoks. Ülejäänud osa käsitleb teemasid iga riigi eritingimuste kohaselt.*

EUGENE MALACHY, EEB globaalosakonna koordinaator

**SISUKORD:**

<b>1. ÜLEVAADE EUROOPA LIIDU JÄÄTME(KÄITLUS)POLIITIKAST ..</b>	<b>3</b>
1.1. Euroopa jäätmepoliitika tekkelugu .....	3
1.2. Jäätmedirektiivide esimene põlvkond.....	4
1.2.1. Jäätmete raamdirektiiv.....	4
1.2.2. Erijäätmete direktiivid .....	5
1.2.3. Ohtlike jäätmete raamdirektiiv.....	5
1.2.4. Ohtlike jäätmete üle riigipiiri vedamise direktiiv .....	5
1.2.5. Tööstusseadmeid käsitlevad direktiivid .....	6
1.3. Jäätmepoliitika põhikontseptsioonide arendamine .....	6
1.3.1. Ühtne Euroopa Akt .....	7
1.3.2. Jäätmekäitlusstrateegia .....	8
1.3.3. Maastrichti leping .....	9
1.3.4. Viies keskkonna-alane tegevuskava .....	11
1.5. Jäätmekäitlusalaste direktiivide teine põlvkond .....	11
1.5.1. Jäätmete raamdirektiiv .....	12
1.5.2. Erijäätmete direktiivid .....	13
1.5.3. Ohtlike jäätmete raamdirektiiv.....	16
1.5.4. Jäätmeveo määrus .....	16
1.5.5. Tööstusseadmete direktiivid .....	18
1.6. Jäätmepoliitikaga seotud dokumentide läbivaatamine .....	18
1.6.1. Jäätmekäitlusstrateegia läbivaatamine .....	19
1.6.2. V keskkonna-alase tegevuskava edusammude aruanne.....	20
1.6.3. Amsterdami leping .....	21
1.7. Praegused arengusuunad .....	22
1.7.1. Prügiladirektiivi ettepanek .....	22
1.7.2. Kasutamiskõlbmatute sõidukite direktiivi eelnõu.....	23
1.7.3. Jäätmete põletamise direktiivi ettepanek .....	25
1.7.4. Elektri- ja elektroonikaseadmete jäätmete direktiivi ettepanek .....	26
<b>2. EUROOPA JÄÄTMEKÄITLUSSEADUSE LÄHENDAMINE .....</b>	<b>28</b>
2.1. Komisjoni arvamus ELi liikmesriigiks pürgivate riikide taotluste kohta ....	30
<b>3. JÄÄTMESTATISTIKA .....</b>	<b>32</b>
3.1. Tahked olmejätmed .....	34
<b>KIRJANDUS .....</b>	<b>37</b>

## VÖTMESÕNAD ..... 39

### 1. Ülevaade Euroopa Liidu jäätme(käitlus)poliitikast

Esimene Euroopa jäätmeseadus pärineb enam kui 20 aasta tagant. Järgnevalt on antud lühike kokkuvõte Euroopa jäätmepoliitika minevikust ja praegusest seisust, tutvustades selle põhimõtete, kooskõlastamise ja seadusandlike meetmete arengut. Peatükkidesse jaotamisel on lähtutud Euroopa jäätmepoliitika kronoloogiast alates selle algusest ja lõpetades praeguste seadusandlusteemaliste aruteludega.

#### 1.1. Euroopa jäätmepoliitika tekkelugu

Rääkides Euroopa jäätmepoliitikast, tuleb arvestada Euroopa keskkonnapoliitika arengut. 1957. aasta Rooma leping ei sisaldanud keskkonna-alast peatükki ja sellest johtuvalt ei olnud volitusi keskkonna-alase seadusandluse rakendamiseks. Sel ajal oli keskkonnakaitse valdkond lepingu artikli 235 subjektiks. Artiklis 100 nähti Ühenduse ühe eesmärgina siseriiklike seaduste ühtlustamist, et tagada kaupade vaba liikumine. Jäätmepoliitikale viidati esimest korda 1971. aastal, mil Komisjon kuulutas püsijäätmete ärahoidmise ja nendest vabanemise poliitiliseks eesmärgiks. Seda toetas ka Euroopa Parlament. 1972. aastal teatasid Euroopa Ühenduse liikmesriikide valitsused, et keskkonna kaitsmiseks ja selle seisundi parandamiseks on vaja üle-euroopalisi meetmeid. 1972. aasta oktoobris anti välja Esimene keskkonna-alane tegevuskava<sup>1</sup>, mis kehtis aastatel 1973–1976.

#### Keskkonna-alased tegevuskavad

Keskkonna-alased tegevuskavad on ette valmistanud Komisjon ja need kujutavad endast raamistikku tuleviku keskkonnapoliitikale. Pakutakse välja tegevus- ja seadusandlikke meetmeid erinevate keskkondade ja tegevuste jaoks.

- Esimene keskkonna-alane tegevuskava 1973–1976 (OJ C112 20/12/73)
- Teine keskkonna-alane tegevuskava 1977–1981 (OJ C139 13/06/77)
- Kolmas keskkonna-alane tegevuskava 1982–1986 (OJ C46 17/02/83)
- Neljas keskkonna-alane tegevuskava 1987–1992 (OJ C328 7/12/87)
- Viies keskkonna-alane tegevuskava 1993–2000 (OJ C138 17/05/93)

Esimese keskkonna-alase tegevuskavaga seatud eesmärgid ja põhimõtted panid aluse ühtse keskkonnapoliitika kujunemisele, järelikult ka jäätmepoliitikale, ning need põhimõtted kehtivad siiani:

- ettevaatuspõhimõte;
- keskkonnakahjustused tuleb heastada kohapeal;
- loodusvarade ettenägelik ja ratsionaalne kasutamine;

<sup>3</sup>

<sup>1</sup> OJ. C112/1, 22.11.73

*Eesti Rohelise Liikumise koostööprojekti Ungari, Poola, Tšehhi, Slovaki ja Sloveenia ühiskondlike keskkonnakaitseorganisatsioonidega "Euroopa Liidu laiendamise keskkonnamõju" toetasid Euroopa Komisjoni DGXI ja Kesk- ning Ida-Euroopa Regionaalne Keskkonnakeskus (REC)*

- "saastaja maksab" põhimõte.

Tänu esimesele keskkonna-alasele tegevuskavale rõhutati parandavat lähenemisviisi jäätmete kõrvaldamise probleemile, mis oli kas äärmiselt tähtis või tekitas konkurentsi moonutamist. Lisaks soovitati Ühenduses toodetud jäätmete hulga ja kvaliteedi inventeerimine ette valmistada. See nõudis samuti kindlate jäätmekategooriate, nagu jääkõlde, titaan-dioksiidi, tööstuse toodetud jäätmete, vanametalli, bioloogiliselt mittelelagundatavate pakendite jt jäätmete transporti, ladustamist, kogumist ja töötlemist käsitlevate meetmete väljatöötamist. Nõuti erinevaid tegevusi, näiteks harmoneerimist, tehnilise informatsiooni vahetamist, uue tehnoloogia soosimist ja uurimistegevust, samuti ka Euroopasse jäätmekäitlustehaste ehitamist.

## 1.2. Jäätmedirektiivide esimene põlvkond

### 1.2.1. Jäätmete raamdirektiiv

1975. aastal rakendati esimesed jäätme-alased direktiivid. Kõige tähtsam on nn Jäätmete raamdirektiiv 15. juulist 1975 (75/442/EEC), parandatud 1991. aastal. Direktiivi koostamise lähtepunktiks oli riikliku jäätmekontrolli sisseviimine liikmesriikides. Enne 1970ndate keskpaika suhtus enamik liikmesriikidest jäätmetesse kui kohalikku või regionaalsesse probleemi. Erinevaid riiklike määrusi olemasolevate või toodetavate jäätmete kohta peeti sel ajal ebavõrdseid konkurentsitingimusi tekitavateks või ühisturu toimimist mõjutavaks. Lisaks kinnitati, et *"kõikide jäätmete kõrvaldamist käsitlevate määruste esmaeesmärk peab olema kaitsta inimkonna tervist ja keskkonda kahjulike mõjude eest, mis on tingitud jäätmete kogumisest, veost, töötlemisest, ladustamisest ja mahapanekust"*<sup>2</sup>.

Direktiiviga sätestatud nõuded toimivad siiani kui raamistik jäätmekäitluse arendamiseks liikmesriikides. Riikidel on palutud luua pädevad üksused jäätmekäitluse administreerimiseks ja kontrolliks. Lisaks tuleb luua jäätmekäitlusplaanid ja ette valmistada aruandeid direktiivi rakendamise kohta. Direktiiv kohustab jäätmekäitlusseadmeid ja -tehaseid litsentseerima. Jäätmekäitlust defineeritakse kui jäätmetekke ennetamist, jäätmete korduvkasutamist, töötlemist ja ohutut kõrvaldamist. Esimeses jäätmeid käsitlevas seadusandlikus aktis defineeriti mõisteid "jäätmed" ja "kõrvaldamine" küllalt laialivalgivate terminitena:

*"jäätmed" tähendavad iga ainet või objekti, mida selle hoidja käsutab või mille käsutamist nõutakse vastavalt kehtivatele riiklikele seadustele;*

*"kõrvaldamine" – jäätmete kogumine, sorteerimine, vedu ja töötlemine, nagu ka nende hoidmine ja mahapanek maa pinnal või maa all;*

*üleminekuoperatsioonid, mis on vajalikud jäätmete korduvkasutamiseks, taaskasutamiseks või ümbertöötamiseks*<sup>3</sup>.

Raamdirektiiviga alustati seniselt parandamisele suunatud lähenemisviisilt üleminekut ennetamisele suunatud lähenemisviisile, kuigi algne direktiiv ei näinud ette jäätmekäitlusviiside hierarhia<sup>4</sup>. Liikmesriikidel paluti soodustada jäätmete ennetamist ja ümbertöötamist ning kasutada jäätmeid energiaallikana. 75/442/EEC pani aluse "saastaja maksab" põhimõttele ja sätestas, et jäätmete käitlemise kulud maksab jäätmete haldaja või tootja.

<sup>2</sup> Vt. Nõukogu direktiivi 15. juuli 1975. a. jäätmete kohta (75/442/EEC); OJ No L 194.

<sup>3</sup> Vt. Nõukogu direktiivi 15. juuli 1975. a. jäätmete kohta (75/442/EEC); OJ No L 194, Artikkel 1.

<sup>4</sup> Raam-direktiivi 75/442/EEC, muudetud 1991. aastal sisaldades sellega Komisjoni jäätmete käitlemise strateegia (SEC(89)934, 19.09.89) poolt välja toodud jäätmete käitlemise valikute hierarhia.

*Eesti Rohelise Liikumise koostööprojekti Ungari, Poola, Tšehhi, Slovaki ja Sloveenia ühiskondlike keskkonnakaitseorganisatsioonidega "Euroopa Liidu laienemise keskkonnamõju" toetasid Euroopa Komisjoni DGXI ja Kesk- ning Ida-Euroopa Regionaalne Keskkonnakeskus (REC)*

### 1.2.2. Erijäätmete direktiivid

Raamdirektiivi täiendati eritüübiliste jäätmete direktiividega<sup>5</sup>. Esmalt tingisid erilise tähelepanu seoses keskkonnakahjude ennetamisega kindlad ained. Jääkõli direktiiv (75/439/EEC)<sup>6</sup> reguleerib jääkõlide kogumist ja töötlemist. Kõrgeim prioriteet on antud jääkõlide puhul taaskasutusele, millele järgneb põletamine (põletamine energia saamise eesmärgil). Jääkõlide juhtimine vette või dreanaazhitorustikesse kuulutati seadusevastaseks. Pärast mitmeid õnnetusjuhtumeid, kus PCB kahjustas keskkonda ja inimeste tervist, võeti vastu direktiiv 76/44/EEC<sup>7</sup> PCB<sup>8</sup> ja PCT<sup>9</sup> kõrvaldamise kohta. See direktiiv keelustab PCB ja objektid või seadmed, mis sisaldavad PCBd, ning PCB kontrollimatu väljavoolu, mahalaadimise ja kasutamise. Titaandioksiidi direktiiv (78/176/EEC)<sup>10</sup> sätestab kohustuse jäätmete väljavoolamise, mahapaneku, ladustamise ja injektsiooni litsentseerimiseks pädevate riigorganite poolt. Kasvav arusaam taaskasutuse põhimõttest on dokumenteeritud hiljem Inimestele tarvitamiseks mõeldud vedeliku mahutite direktiiviga (85/339/EEC)<sup>11</sup>, seades eesmärgiks vedelate toiduainete pakenditest lenduvate jäätmete vähendamise; Heitvee setete direktiiviga<sup>12</sup>, mis reguleerib heitvee setete kasutamist põllumajanduses, ja Patareide direktiiviga (91/157/EEC)<sup>13</sup>, soosides kasutatud patareide taastamist.

### 1.2.3. Ohtlike jäätmete raamdirektiiv

Teine raamdirektiiv on Toksiliste ja ohtlike jäätmete direktiiv (78/319/EEC)<sup>14</sup>. Direktiiv määrab toksiliste ja ohtlike jäätmete regulatsiooni ja kontrolli raamistiku. Liikmesriikidel on palutud soodustada jäätmete lendumise vähendamist, korduvkasutamist ja käitlemist. Toksiliste ja ohtlike jäätmetega tegelevad seadmed tuleb autoriseerida. Direktiivi lisas on järjestatud 27 rühma ohtlike või toksilisi jäätmeid, mis tuleb spetsiaalselt autoriseerida, kehtestatud on ka kontrolli ja järelevalve protseduurid. Direktiivi rakendumisest saadik on Euroopa Ühendused suurendanud oma edu jäätmete määratlemisel.

### 1.2.4. Ohtlike jäätmete üle riigipiiri vedamise direktiiv

Pärast 1983. aasta skandaali Sevesos (dioksiinijäätmetega vaatide kadumine) võeti vastu direktiiv Ohtlike jäätmete üle riigipiiride vedamise kohta Ühenduse piires (84/631/EEC)<sup>15</sup>. Selle direktiiviga sätestas Euroopa Ühendus vahendid, mis võimaldasid toksiliste jäätmete liikumisele jälile saada, koguda vastavat informatsiooni ja teavitada vastavalt liikmesriike.

<sup>5</sup> Lisaks eriliste jäätmete seadusandlusele, soovitas Nõukogu soosida vanapaberi ja kartongi kasutamist (Nõukogu soovitus 81/972/1981).

<sup>6</sup> Muudetud 87/101/EEC ja 91/692/EEC-ga.

<sup>7</sup> Asendatud Nõukogu direktiiviga 96/59/EC.

<sup>8</sup> Polüklooritud bifenüülid.

<sup>9</sup> Polüklooritud terfenüülid.

<sup>10</sup> Muudetud 82/882/EEC ja 91/692/EEC-ga.

<sup>11</sup> Asendatud Pakkimise ja pakkimise jäätmete direktiiviga (94/62/EC).

<sup>12</sup> Keskkonna ja eriti mullastiku kaitse direktiiv, kui reovee setteid kasutatakse põllumajanduses 86/278/EEC; OJ L181 4.7.86, muudetud 91/692/EEC-ga.

<sup>13</sup> Muudetud 93/86/EEC-ga.

<sup>14</sup> 78/319/EEC (OJ L84, 31.3.78), muudetud Ohtlike jäätmete direktiiviga (91/689/EEC, OJ L377, 31.12.1991).

<sup>15</sup> Järelevalve ja kontrolli direktiiv Euroopa Ühenduse piires ohtlike jäätmete üle riigipiiride vedamise kohta (OJ L326 13.12.84), muudetud Jäätmete vedamise järelevalve ja kontrolli regulatsiooniga nii Euroopa Ühenduses kui ka sellest väljaspool 259/93, (OJ L30 6.2.93).

Eesmärgiks oli seirata jäätmete liikumist nende väljveol, sisseveol ja transiidi puhul, kindlustades sellega "toksiliste jäätmete ohutu kaubanduse".

### 1.2.5. Tööstusseadmeid käsitlevad direktiivid

1980ndate lõpus võeti vastu tööstusseadmeid käsitlevad määrused. 1976. aasta Seveso õnnetuse järel töötas Euroopa Ühendus välja ühtse lähenemisviisi, et ennetada ja/või piirata keskkonna ja inimeste tervise kahjustamist, mida põhjustavad tööstusettevõtted. Selles nn Seveso direktiivis<sup>16</sup> on keskseks vastavate seadmete tootjatele pandud kohustus valmistada ette ohutusaruanded ja kohapealsed avariilukorra plaanid. Selle direktiiviga sätestatud nõuded kehtivad ka kindlatele jäätmekäitlustehastele. 1985. aastal võeti vastu Teatud avalike ja eraprojektide mõjude hindamise direktiiv.<sup>17</sup> Selle direktiivi mõtteks on arvesse võtta ja ennetada võimalikke keskkonnamõjutusi, mida võivad tekitada teatud projektid, nt suurejoonelised tööstus- või infrastruktuuri projektid. Infot tuleb anda järgmiste keskkonnamõjude kohta:

- mõjud inimestele, loomastikule ja taimestikule;
- mõjud pinnasele, veele, kliimale ja maastikule;
- esimese kahe mõjurühma vaheliste suhete mõju kohta;
- mõjud materiaalsele eelistustele ja kultuuripärandile.

See direktiiv teeb vahet projektidel, mille puhul tuleb läbi viia ja mille puhul võib läbi viia keskkonnaekspertiisi. Vastavalt direktiivi lisale 1 on jäätmekäitlustehased kohustusliku keskkonnaekspertiisi subjektid. Et ennetada ja vähendada emissioone, mida tekitavad põletusseadmed, rakendati 1980ndate aastate lõpus Olmejäätmete põletamise direktiiv<sup>18</sup>. Direktiiv 89/369/EEC käib uute põletusseadmete kohta ja kehtestab emissiooni piirangud tolmule, raskmetallidele ja happelistele gaasidele, tehes seega vahet põletusseadmete kolmel kategoorial. Olemasolevate olmejäätmete põletusseadmete kohta, mis alustasid tööd enne 1. detsembrit 1990. aastal, kehtib direktiiv 89/429/EEC.

See määrab kindlaks aja, mille jooksul vanemad põletusseadmed tuleb viia vastavusse uute põletusseadmete standarditega, mis on määratud direktiivis 89/369/EEC. Direktiivides sätestatud nõuded ei kehti heitvee setete, keemiliste, toksiliste ja ohtlike jäätmete põletusseadmete kohta<sup>19</sup> (vt 1.5.5.). Nende kahe direktiivi puuduseks on see, et need ei hõlma jäätmete koospõletamist muudes seadmetes, nt tsemendipõletusahjudes. Ka puuduvad direktiivides dioksiinide emissiooni standardid (vt 1.7.3.).

## 1.3. Jäätmepoliitika põhikontseptsioonide arendamine

Jäätmete ennetamisele kui poliitilisele prioriteedile pandi alus Teise keskkonna-alase tegevuskavaga (1977–1981). Kuigi see kava oli keskendatud loodusressursside kaitsele, merede ja sisevete kaitsele, sisaldas see ka üksikasjalikku peatükki jäätmepoliitikast. Jäätmetega seotud probleeme analüüsiti ja erilist tähelepanu pöörati võimalikele vihjetele jäätmete taaskasutuse suurendamise suunas. Poliitilisest vaatenurgast on selliselt määratletud jäätmekäitlushierarhia, kus prioriteetseks on ennetamine, millele järgnevad taaskasutamine ja kõrvaldamine, suur samm edasi. Isegi täna on arvamused

<sup>16</sup> Kindlate tööstuslike tegevuste suurte õnnetuslike ohtude direktiiv 82/501/EEC, OJ L230, muudetud 1996 (Seveso II 96/82/EC).

<sup>17</sup> 85/337/EEC, OJ L175, muudetud Nõukogu direktiiviga 97/11/EC OJ L73.

<sup>18</sup> Õhusaaste ennetamise direktiiv Uuest minitsipaalsete jäätmete tuhandamise jaamadest direktiivist 89/369/EEC (OJ L 163) ja Õhusaaste ennetamise direktiiv Olemasolevast Munitsipaalsete jäätmete tuhandamise jaamadest direktiivist 89/429/EEC (OJ L203 15.7.89).

<sup>19</sup> Nende seadmete standardid ja nõuded on määratud Ohtlike jäätmete tuhandamise direktiiviga (94/67/EEC), muudetud 1994. aastal.

*Eesti Rohelise Liikumise koostööprojekti Ungari, Poola, Tšehhi, Slovaki ja Sloveenia ühiskondlike keskkonnakaitseorganisatsioonidega "Euroopa Liidu laienemise keskkonnamõju" toetasid Euroopa Komisjoni DGXI ja Kesk- ning Ida-Euroopa Regionaalne Keskkonnakeskus (REC)*

jäätmekäitlushierarhia kohta vastukäivad. Keskkonnakaitsjad on mures, et liialt vähe tähelepanu on pööratud ennetava lähenemisviisi juurutamisele, et ära hoida jäätmete uut põlvkonda. Suundumist ennetava lähenemisviisi poole kinnitasid Kolmas (1982–1986) ja Neljas keskkonna-alane tegevuskava (1987–1992). Kui Kolmas keskkonna-alane tegevuskava tõlgendas ennetava lähenemise jäätmete taaskasutamist soodustavaks ja jäätmevaeseid tehnoloogiaid arendavaks, siis Neljas keskkonna-alane tegevuskava rõhutas tootmis- ja tarbimismallide vahetamist majandushoobade arendamise abil.

### 1.3.1. Ühtne Euroopa Akt

Ühtse Euroopa Akti (SEA) vastuvõtmisega 1986. aastal lisati keskkonnakaitsese valdkond Euroopa Ühenduse ametlikku poliitikasse. Muudetud lepingu artiklid 130r ja 130s võimaldasid kehtestada keskkonnakaitsese alast seadusandlust. Euroopa keskkonnapoliitika eesmärgid ja põhimõtted on määratud artiklis 130r<sup>20</sup>.

Eesmärgid on:

- säilitada, kaitsta ja parendada keskkonna kvaliteeti;
- anda oma panus, et hoida inimeste tervist ja
- kindlustada loodusvarade ettenägelik ja ratsionaalne kasutamine.

Keskkonnapoliitika põhimõteteks on *“tegukseda ennetavalt, esmatähtsana tuleb keskkonnale tekitatud kahju heastada kohapeal ja saastaja peaks maksma”*.

Lepingu muutmisest alates võivad jäätme-alase seadusandluse eelnõud tugineda kas artiklile 100a, kus meetmete eesmärk on harmoneerimine, või 130s, viidates keskkonnakaitsesele<sup>21</sup>. Kui vastavalt artiklile 130s saab seadusandlike akte Ministrite Nõukogu poolt vastu võtta konsensusel, siis artikkel 100a võimaldab kvalifitseeritud hääleteenamusega hääletamist, kus hääled jagunevad vastavalt iga liikmesriigi rahvaarvule. Veelgi enam, Euroopa Parlament on haaratud koostöö-protseduuri, mis annab Parlamendi saadikule seadusandlike eelnõude teise lugemise võimaluse. Jäätmeseadusandluse asjakohaste aluste osas vaieldakse pidevalt siiani. Dispuut keskendub seisukohale, et riiklikud keskkonnameetmed peaksid olema hoopis rangemad, kui neid lubatakse seadusandliku meetmega artikli 130s all, aga on ennetatud artikli 100a all.

Ühtse keskkonnapoliitika sissetoomise kõrval on Ühtse Euroopa Akti teeneks ka siseturule õnnistuse andmine. See kajastub ka Neljandas keskkonna-alases tegevuskavas, mis arvestab mõlema arengut. See tegevuskava andis taas hinnangu ühtsele keskkonnapoliitikale ja formuleeris uusi või sõnastas ümber seniseid poliitilisi lähenemisviise. “Saastaja maksab” põhimõtet on täpsustatud nõuetes seostada keskkonnakaitseseks tehtavad kulutused tootmise ja tootehindadega ning arendada majandushoobasid, nt trahvide ja maksude kehtestamist ja sissenõudmist. Lisaks tõstatati tsiviilvastutuse küsimus. Käsitledes jäätmekäitlust, viitab tegevuskava eriti vajadusele soodustada puhaste (s.o jäätmevaeste) tehnoloogiate arendamist. Selles osas on Keskkonnaühenduse (ACE, asutatud otsusega<sup>22</sup> 1987. aastal) tegevustena on välja pakutud puhaste tehnoloogiate valdkonna laiendamist. Jäätmete taaskasutamise toetamiseks pakkus tegevuskava välja meetmed, tõstmaks majanduse elujõulisust ja majandushoobade kehtestamist. Lisaks kuulutas Komisjon välja ühtse jäätmekäitlusstrateegia ettevalmistamise, mida on nõudnud alates 1980. aastate keskpaigast Euroopa Parlament.

<sup>20</sup> Maastrichti Leping laiendas keskkonnapoliitika eesmärke; eesmärkidele lisati meetmete soodustamine rahvusvahelisel tasandil, et üle saada regionaalsetest ja globaalsetest keskkonna probleemidest.

<sup>21</sup> Euroopa Liidu vastutus keskkonna suhtes, on täpsustatud Maastrichti ja Amsterdami Lepingutes.

<sup>22</sup> Regulatsioon No 2242/87, OJ No L207.

*Eesti Rohelise Liikumise koostööprojekti Ungari, Poola, Tšehhi, Slovaki ja Sloveenia ühiskondlike keskkonnakaitseseorganisatsioonidega “Euroopa Liidu laiendamise keskkonnamõju” toetasid Euroopa Komisjoni DGXI ja Kesk- ning Ida-Euroopa Regionaalne Keskkonnakeskus (REC)*

### 1.3.2. Jäätmekäitlusstrateegia

Komisjoni teatis "Ühtne jäätmekäitlusstrateegia" /SEC(89)934/ esitati Nõukogule ja Parlamendile 18. septembril 1989. Jäätmekäitlusstrateegia, mis hõlmab ajavahemikku 1989 – 2000, paneb aluse Euroopa jäätmepoliitikale ning seega tuleb seda arvestada kõikides seadusandlikes protsessides, mis on seotud jäätmetega. Dokumendil on topeltsihid: muuta konkurentsi ja kaitsta keskkonda. Viis strateegilist põhisuunda, mis peavad toimima hakkama nii keskmise tähtajaga kui ka pikemaajaliste programmide abiga, seati järgmiselt:

#### 1. ennetamine

(kaks rakendusala:  
tootmisprotsess ja toodang);

#### 2. taaskasutamine ja ümbertöötamine

(taaskasutamise edendamiseks majanduslike ergutuste loomine,  
kogumissüsteemide optimeerimine,  
ümbertöötatud toormaterjalist toodete tarvis turu loomine,  
uurimistöö ja arendustegevus);



3. jäätmete lõpliku kõrvaldamise optimeerimine  
(jäätmekäitlusstandardite ühtlustamine, uurimistöö ja arendustegevus, seaduslike nõuete range järgimine, tuha ning prügi merre heitmise lõpetamine);
4. jäätmeveo reguleerimine  
(Ühenduse tasandil käimasoleva töö jätkamine);
5. saastatud alade puhastamine.

Dokumendiga on loodud jäätmekäitluse hierarhia, kus esmatähtis on ennetamine, sellele järgneb taaskasutamine, ümbertöötamine ja kõrvaldamine. Mainitud strateegiate kõrval käsitleb dokument ka jäätmete käitlemise võimalikke mõjusid. Strateegia tunnistab jäätmete käitlemise majanduslikku tähtsust. Jäätmeteket vaadeldakse kui majandustegevuse tulemust ja seetõttu käsitletakse ka jäätmekäitlust majandustegevusena. Komisjon on seisukohal, et jäätmete vaba liikumine tuleb tagada juhul, kui see on ökoloogiliselt otstarbekas. Vältimaks jäätmevedu pikkade vahemaade taha odavamatesse ladustamiskohtadesse ja edendamaks vabal konkurentsil põhinevat töötlemistegevust Euroopa Liidu siseselt, kohaldati jäätmete tarvis kaupade vaba liikumise põhimõtet. See on vastavuses nõudega *"sätetega tuleb tagada, et jäätmed tuleb ladustada võimalikult lähimasse sobivasse keskusesse"*. See vihjab asjaolule, et pädevad organid ei ole võimelised ära hoidma jäätmete vedu ja ladustamist teatud punktidesse hoolimata sellest, et lähemal asub mõni sobilik paik. Lisaks loob jäätmestrateegia põhimõtte, mille kohaselt *"kui Ühenduse piires tekkinud jäätmeid ei ole võimalik taaskasutada, tuleb neid töödelda Ühenduse piires ja väljavedu on lubatud ainult erandjuhtudel"*. Baseli konventsiooni silmas pidades tegi Ühendus ettepaneku seadusandluse läbivaatamiseks osas, mis puudutab ohtlike jäätmete liikumist kolmandatesse riikidesse. Jäätmete vaba liikumine nõuab efektiivse töötleva tööstuse loomist Euroopas. Jäätmetöötlejatele peab olema vaba ligipääs.

Ühenduse jäätmekäitlusstrateegia võeti Ministrite Nõukogus vastu 1990. aastal. Nõukogu jäätmemäärus kinnitas juba tunnustatud tähtsusjärjekorda, võttes arvesse poliitika ennetus-, töötlemis- ja ladustuseesmärke. Edaspidi on vaja välja töötada järgmiste alavaldkondade tegevused:

- puhtad tehnoloogiad ja tooted;
- toodete ökoloogilised kriteeriumid;
- andmete kogumine ELis toodetud jäätmete mahu ja tüübi kohta;
- käitluseelne protsess, mis vähendaks jäätmete hulka ja toksilisust.

Nõukogu jäätmepoliitika määruses paluti Komisjonil koostada tegevuskavad iga jäätmetüübi jaoks. Komisjon vastas sellele uue lähenemisviisi vastuvõtmisega, mis keskendub jäätmevoogudele.

### 1.3.3. Maastrichti leping

1992. a liikmesriikide poolt allakirjutatud Maastrichti leping laiendas Euroopa Liidu keskkonna-alast pädevust. Nüüdsest soodustab artikkel 2 *"säätvat ja mitte-inflatsioonieruvat*

9

*majanduskasvu, mis võtaks arvesse keskkonda*". Hoolimata sellest, et säästva arengu definitsiooni sellisel kujul nagu Brundtlandi aruandes ei viidud üle Maastrichti lepingusse, on Maastrichti leping samm nn rohelise Euroopa poole. Esimest korda on majandushuvid ja keskkonnakaitse teemad asetatud võrdsele positsioonile.

Lepingu artikkel 130r tegi läbi mitmeid muutusi. Euroopa keskkonnapoliitika eesmärgke laiendati rahvusvahelise tasandi meetmete loomisega, mis tegeleksid piirkondlike või ülemaailmsete keskkonnaprobleemidega. Ennetamispõhimõtte ja "saastaja maksab" põhimõtte võeti nüüd vastu poliitika peamiste põhimõtetenä. Tänu nõudele "püüelda kõrgetasemelise kaitse poole", mis seni oli olnud siduv ainult Ühenduse keskkonnapoliitika puhul, laiendati ka Maastrichti lepingu artiklit 100a artikliga 130r. Kuid seda "kõrget kaitsetaset" piirati tingimusega, et tuleb arvestada ka "olukordade mitmekesisusega Ühenduse erinevates piirkondades". Keskkonnakaitsejad on selle vaidlustanud, kuna sellise tingimuse seadmine võib põhjustada palju madalamate meetmete kasutamist, kui Ühenduse raames levinud kõrged standardid seda lubaksid. Keskkonnapoliitika integreerimist teistesse poliitikatesse on samuti käsitletud lepingu artiklis 130.

-----  
 ----  
**Artikkel 130r (2)**

*Ühenduse keskkonnapoliitika peab püüdlema kõrgetasemelise kaitse poole, võttes arvesse olukordade mitmekesisust Ühenduse erinevates piirkondades. See peab põhinema ettevaatusmeetmete põhimõttel ja põhimõtteil, mis nõuavad ennetavat tegevust, et keskkonnakahjustused heastataks esmajärjekorras juba nende tekkekohas, ning et saastaja peab maksma. Keskkonnakaitse nõuded tuleb integreerida Ühenduse ülejäänud poliitikatesse ja nende rakendamisse.*

-----  
 ----

Seoses keskkonna-alase seadusandlusega loob Maastrichti leping neli protseduuri (võrdluseks: Ühtse Euroopa Akti põhjal oli varem kaks võimalikku protseduuri). Peamise tähtsusega on laiendus, et artikliga 130s seotud keskkonnaseadusandlust hääletataks kvalifitseeritud enamuse põhimõttel. Lisaks Euroopa Parlamendi mõjule on protsessi tugevdatud ka koostöö ja koosotsustamise protseduuridega.

Keskkonnaseadusandluse protseduurid artikli 130 järgi:

- kvalifitseeritud enamusega hääletamine Nõukogus ja koostööprotseduurid Parlamendiga. Pärast Maastrichti lepingut on see keskkonnaseadusandluse puhul nõue;
- kvalifitseeritud enamusega hääletamine Nõukogus ja koosotsustamine Parlamendi nõustajatega. Seda rakendatakse näiteks keskkonna-alaste tegevuskavade puhul;
- ühehääline hääletamine Nõukogus ja Parlamendi nõustamine.

Maastrichti lepinguga loodi subsidaarsuse põhimõtte kui üldine poliitiline avaldus. Artikkel 3b ütleb:

*"Aladel, mis ei kuulu eripädevuse hulka, peab Ühendus tegutsema kooskõlas subsidaarsuse põhimõttega ainult sellisel juhul ja sel määral, kuivõrd kavandatud tegevuse eesmärgid jäävad liikmesriigile endale saavutamatuks ning võivad oma ulatuse või soovitava tulemuslikkuse tõttu olla Ühenduse poolt paremini saavutatavad."*

Keskkonnakaitse on rünnanud keskkonnapolitiika subsidaarsuse põhimõtete kasutamist. Nad kardavad, et toetusi võidakse kasutada madalate keskkonnastandardite õigustamiseks liikmesriikides ja tegutsemisel Euroopa tasandil.

### 1.3.4. Viies keskkonna-alane tegevuskava

Viies keskkonna-alane tegevuskava (1993 – 2000), mis võeti vastu Nõukogu ja Esindajate poolt 1. veebruaril 1993. a, erineb eelnenutest. Keskkonna säästmise põhimõtted, kõrge keskkonnakaitse tase, ettevaatuspõhimõte, "saastaja maksab" põhimõte ja integratsioon on tegevuskava olulisemad elemendid. Nagu selle pealkiri "Säästva arengu poole" vihjab, seab tegevuskava pikaajalised eesmärgid tunduvalt globaalsemale lähenemisele kui seda tehti varasemates tegevuskavades. Viiendas keskkonna-alases tegevuskavas on säästev areng seatud peamiseks poliitiliseks eesmärgiks. Samuti on rõhutatud kahte põhimõtet:

- integratsioon – keskkonnaküsimuste integreerimine kõikidesse peamistesse valdkondadesse on keskkonna eduka arengu võtmelement. Keskkonnakaitse sihte võib saavutada ainult sel juhul, kui need poliitilised valdkonnad, mis põhjustavad keskkonna halvenemist, on kaasatud;
- jagatud vastutus – asendades endise käsu ja kontrolli lähenemisviisi erinevate sektorite vahel jagatud vastutusega (nt valitsuste või tööstuste puhul). Keskkonna-alaste tegevuste täideviimise vastutus on kindlaks määratud ja seotud kindlate tegijatega.

Tegevuskava soovib eesmärkide saavutamiseks kasutada mitmeid vahendeid:

- seadusandlust, mis sätestaks keskkonnastandardid. Pearõhk on pandud olemasoleva seadusandluse rakendamisele ja täitmisele;
- majanduslikke vahendeid, mis soodustaksid keskkonnasõbralike toodete tootmist ja kasutamist;
- horisontaalselt toetavaid meetmeid informatsiooni ja hariduse valdkonnas;
- rahalise toetuse vahendeid.

Jäätmekäitluse osas püstitab V keskkonna-alane tegevuskava poliitika eesmärgid, prioriteedid ja meetmed, mis tulenevad jäätmestrateegiast. Suuremat tähelepanu pööratakse jäätmete ennetamisele ja jäätmeprobleemide kohapealsele lahendamisele. Jäätmepoliitika eesmärgid kinnitatakse ja muudetakse tegevussihtideks aastaks 2000. Hiljuti lisatud lähenemisviis on keskkonnale eriti kahjulike jäätmevoogudega tegelemisele prioriteetsuse andmine ning vastavate eeskirjade väljatöötamine. See lähenemisviis pakkus välja pilootprojektid kuue esmatähtsa jäätmevoogude – kasutatud rehvide, halogeenlahustite, kasutuskõlbmatute sõidukite, lammutusjäätmete, haigla- ja tööstusjäätmete ja elektroonikajäätmete jaoks.

## 1.5. Jäätmekäitlusala direktiivide teine põlvkond

Jäätmestrateegia on tinginud olemasolevate jäätmealaste seadusandlike aktide

ülevaatamise ja laiendamise.

### 1.5.1. Jäätmete raamdirektiiv

Direktiivi 75/442/EEC laiendati direktiiviga 91/156/EEC. Muudatused, mis jõustusid aprillis 1993, võeti vastu artikli 130 kohaselt, ehkki esialgne direktiiv põhines artiklil 100a.

Peamised muudatused direktiivis:

- Jäätmete objektiivne määratlemine vastukaaluks jäätmete subjektiivsele määratlemisele. Järjest enam määratleb jäätmed seadus ja mitte jäätmevaldaja; lisa I sisaldab nimekirja 16 jäätmekategooriast, mis katavad kõiki olulisemaid tootmis- ja tarbimisjäätmete tüüpe. Lisaks nõuab direktiiv Komisjonilt nende jäätmete kategooria määratlemist ja Euroopa jäätmekataloogi koostamist. Euroopa Jäätmekataloog loodi 1994. a Komisjoni otsusega. See on jäätmete ühtlustatud nimistu ja vajab edaspidi perioodilist läbivaatamist. Kataloog pakub kogu Ühenduse piires ühtset terminoloogiat eesmärgiga muuta jäätmekäitlus efektiivsemaks.
- Jäätmekäitluse protseduuride hierarhia:

#### Ennetamine

Vastavalt direktiivile peavad liikmesriigid soodustama ennetamist kahel lähenemisviisil:

- a) ennetamine tehnoloogia abil;
- b) ennetamine toodete abil.

Seda, kas ennetamistehnoloogiad hõlmavad ka puhta tootmise tehnoloogia väljatöötamist, tuleb arvestada juba loomisstaadiumis, millega määratakse ära toote elutsükkel ja mõju keskkonnale.

#### Ümbertöötamine

Esimesel juhul taaskasutamise ja materjalide ümbertöötamise mõttes; teisel juhul põletamise kaudu (põletamine koos energia tagasisaamisega).

#### Lõpptöötlemine, järgides rangelt keskkonnastandardeid.

Lisad IIA ja IIB esitavad ladustamistehnoloogiat, taastamist ja ümbertöötamise protseduuride nimistu.

- Läheduse ja sõltumatuse põhimõtete tutvustamine  
Artiklis 5 esitatakse läheduse ja sõltumatuse põhimõtted, mida tutvustati jäätmestrateegias.

Artikkel 5:

1. ...Võrgustik peab võimaldama Ühendusel tervikuna muutuda sõltumatuks jäätmete hoiustamisel ning liikmesriigid peavad liikuma selle eesmärgi poole, arvestades geograafilisi tingimusi või teatud jäätmetüüpide tarvis eriseadeldiste kasutamist.

2. Võrgustik peab ka võimaldama jäätmete hoiustamist lähimas sobilikus hoidlas, mille vahendid, meetodid ja tehnoloogia on kõige sobivamad, et tagada keskkonna ja inimeste tervise kaitse kõrge tase.

Läheduse ja sõltumatuse põhimõtte kasutuselevõtmine nõuab liikmesriikidelt jäätmehooldlate võrgustiku loomist. Kõigest hoolimata ei keela need põhimõtted jäätmete liikumist ümbertöötamiseks liikmesriikide piires.

## 1.5.2. Erijäätmete direktiivid

### 1.5.2.1. Pakendamine

Euroopa pakendi-alane seadusandlus on olnud varem ja on ka siiani vasturääkivate dialoogide allikaks, kus riiklikud keskkonnakaitsemeetmed vastanduvad siseturu kaupade liikumise vabadusega. Pakendamisdirektiiv on esimene direktiiv, mis seab toodetele käitlemis- või taaskasutamismõuded, ning see on olnud jõus kaks aastat. Seega võib selle rakendamise positiivseid ja negatiivseid külgi kasutada näitena tulevaste erijäätmete direktiivide tarvis, mida praegu välja töötatakse. Järgnevas lõigus on toodud ülevaade pakendamisdirektiivist ja mõnedest kohtuliku menetluseni jõudnud konfliktidest.

#### 1.5.2.1.1. Taani pudeli juhtum

Esimene direktiiv, mille eesmärgiks oli pakenditest tulenevate jäätmete vähendamine, oli Toiduainetena tarvitavate vedelike pakendidirektiiv, mis loodi 1985. a. See käsitles ainult vedelate toiduainete pakendeid ning mitmes liikmesriigis ei ole seda täielikult rakendatud. Tänu tõsiasjale, et direktiiv ei jätnud välja riiklike meetmete kasutamist, säilitas Taani oma senikehtinud kohustuse õlle ja karastusjookide levitamiseks taaskasutatavates pudelites. Pakendid tuli kinnitada Taani keskkonnaagentuuris. Komisjoni kaebuste peale jäeti mõningane hulk importjooke selle nõude mõjualast välja tingimusega, et loodaks iseseisev hoiustamis- ja tagastussüsteem. Komisjon väitis, et Taani seadus rikub leppe artiklit 30 (kaupade vaba liikumine). Euroopa kohus otsustas 1989. aastal, et Euroopa laia skaala kitsendamine, müües õlut ja karastusjooke taastäidetavates pudelites, ei olnud vastuolus keskkonna-alaste eesmärkidega.

#### 1.5.2.1.2. Pakendidirektiiv

Ühtsete pakkimisreeglite puudumisel on mitmed liikmesriigid välja töötanud oma riiklikud meetmed. Pakendidirektiiv loodi vastukaaluks neile riiklikele reeglitele ja selle tagajärjel on eesmärgid kahekordsed: esiteks pakendamise seadusandluse ühtlustamine ja teiseks keskkonna kaitsmine. Esimest korda määratleti jäätmete taaskasutamise eesmärgid Euroopa tasandil. Aastaks 2001 peaks vähemalt 50% (kaalu järgi) ja maksimaalselt 65% pakendijäätmeid minema taaskasutusse. Sealhulgas vähemalt 25% ja maksimaalselt 40% peaks taaskasutusse võetama materjali töötlemise kaudu. Erinevatele pakendimaterjalidele on määratud vähemalt 15% osas töötlemise nõue. Direktiiv tõlgendab taaskasutamist, töötlemist ja energia saamiseks põletamist võrdselt sobilike meetoditena, kuid seab üksikasjalikud sihid materjali ümbertöötamisele.

Praegu on direktiiv taas läbivaatamisel.

Pakendidirektiivi vastuvõtmisel kritiseerisid keskkonnakaitsjad seda nõrga keskkonnakaitselise potentsiaali tõttu. Maa sõbrad väitsid, et direktiiv keskendub rohkem jäätmete vabale liikumisele kui töötlemisele ja taaskasutamisele. Kardeti, et direktiiv suurendab jäätmete põletamist ja sellega kaasnevaid keskkonnaprobleeme. Väideti isegi, et direktiivil ebaõnnestus juba varem kasutusel olnud riiklike pakkimiseeskirjade ühtlustamine ja ennustati, et tulevikus põhjustab see kohtuskäimisi.

Kõigest hoolimata ei ole siiski täielikku ülevaadet direktiivi mõjust. Eeldatakse, et pakendite tarbimise kogumaht Euroopa Liidus ei ole alates Pakendidirektiivi jõustumisest kahanenud.

### 5.2.2.1.3. Saksamaa pakendiseadus

1991.a võeti Saksamaal kasutusele pakendamise ja pakendijäätmete kontrollimise skeem. Seadus nõuab tootjatelt ja turustajatelt vastutuse kandmist toote lõpliku kõrvaldamise eest. See tähendab, et pakendite tootjad ja levitajad peavad pakendid peale kasutamist tagasi võtma, suunama need taaskasutusse või töötlemata. Sätestatud on pakendijäätmete 100%-line taaskasutamine transpordipakendite ning teisest pakenditena või materjali ümbertöötamine. Põletamine on samuti lubatud, kui materjal on taaskasutatav energia tootmiseks, näiteks puit.

Erinevatele pakkimismaterjalidele on määratud omad töötlemiskvoodid.

**Tabel 1**

### Saksamaa müügi pakendite taaskasutamise ja töötlemise kvoodid

Materjal	alates 1. jaanuarist 1999. a
Klaas	75%
Valgeplekk	70%
Alumiinium	70%
Paber, papp ja kartong	70%
Kombineeritud materjalid	60%

Plastpakendeid tuleb taaskasutusse võtta 60% ulatuses, millest omakorda 60% peab saama töödeldud.

Erinevate sätetega nõutakse tööstuselt tagastavate ja taastäidetavate õlle-, mineraalvee, mahlade ja veinipudelite tasemeks 72%. Taastäidetavate piimapudelite miinimumkvoot on 20%.

Seadus pakub tootjatele ja levitajatele alternatiivse süsteemi loomise võimalust. Tööstus on sellele vastanud ja loonud Saksamaal nn duaalsüsteemi (DSD). Eraettevõtjatest tootjad, kes kuuluvad skeemi, maksavad DSDle, et tagada kogumine, sorteerimine ja ümbertöötamine. DSD lõi pakendite jaoks "roheline täpi" märgistamissüsteemi. Leping DSDga tagab õiguse kasutada siltidel rohelist täppi.

Pakendite ümbertöötamise idee leidis Saksamaal avalikkuse sooja vastuvõtu, kuid DSD skeemi on kritiseeritud mitmelt poolt. Linnavõimud ja väikesed ning keskmised ettevõtted kaebavad, et DSD monopoliseerib jäätmete kõrvaldamist ning nad soovivad vähendada DSD mõju äri sektorile. Keskkonnaorganisatsioonid väidavad, et "roheline täpi" süsteemil tõttu ei pöörata enam tähelepanu pakendite ennetamisele. "Roheline täpp" pakub tarbijatele võimalust kasutada keskkonnasõbralikku toodet, samal ajal kui suund peaks olema taaskasutatavatele pakenditele. Vaieldakse ka selle üle, kas DSD on võimeline vahet tegema, millised pakendid lähevad ümbertöötlemisse ja millised mitte. Tarbijaorganisatsioonid seavad küsitavaks selle süsteemi tasuvuse ja kulukuse külje. Nende seisukohast peab tarbija maksma kinni süsteemi korraldatava protsessi käigus toimuva ladustamise kulutused.

### 5.2.2.1.5. Praegused rikkumiste protseduurid seoses pakendidirektiiviga

Õlle ning karastusjookide taastäidetavate pudelite kvoot käib vastavalt EU lepingu artiklile 169 rikkumiste menetluse alla. Komisjon vaidleb, kas kvoot on klausel 30 rikkumine (siseturu kaupade vaba liikumine). Peaesmärgiks on, et kõikidel Euroopa jookide tarnijatel oleksid võrdsed konkurentsivõimalused. Saksamaa valitsuse vastuses väideti, et kvoot on kooskõlas EU lepinguga ja õigustatav keskkonnakaitsete põhjustega. Komisjon nõustus konflikti lahendamiseks Saksamaa valitsusega kompromissi otsima. DG IX soovitas, et kvoot võib edasi eksisteerida, kui joogid, mida seaduse järgi tuleb villida pudelisse nende tootmise kohas, jäetakse välja. See kehtiks mineraalvee kohta, mis toetab 72% kvooti – praegu villitakse rohkem kui 90% mineraalveest Saksamaal taastäidetavatesse pudelitesse – ja seega ei võtnud Saksamaa keskkonnaministeerium ettepanekut vastu.

Taanis tohib õlut ja karastusjooke turustada ainult taastäidetavates pudelites. See eeskiri takistab metallpurkides toodetava importõlle turustamist. Selline ebavõrdsus põhjustas Komisjoni ametliku märkuse Taanile. Taani võimud edastasid õllepakendite elutsükli analüüsid, mis kinnitasid, et taastäidetavad pudelid on kõige keskkonnasõbralikum õlle pakendamise võimalus. 1998. a juunis kordas Komisjon oma vaateid, saates täiendava ametliku märkuse, kus rõhutati, et LCA ei näe märkimisväärset vahet jookide pakendite mõjus keskkonnale ja seega ei saa nad toetada Taani eeskirju. Lisaks oli kirjas on öeldud, et Komisjoni arvamuse kohaselt on nii purgid, pudelid kui ka plastpakendid õlle ja karastusjookide taarana kooskõlas Euroopa Pakendidirektiivi peamiste nõudmistega.

### 1.5.2.3. Esmatähtsad jäätmevood

Esmatähtsate jäätmevoogude projekt loodi üheksakümnendatel aastatel kui uus lähenemisviis Euroopa keskkonnaseadusandlusele ja vastuseks Nõukogu jäätme poliitika määrusele ning V keskkonna-alasele tegevuskavale. Eesmärgiks oli kaasata teatud huvigruppe, nagu näiteks tootjaid, jae- ja hulgimüügiga tegelejaid, töötlevat tööstust, valitsusi, keskkonnarühmitusi ja tarbijaid, otsuste tegemise protsessi. Loodeti, et huvigruppide osalemine tagab konsensusse enne seaduseelnõude esitamist. Tagajärjena oodati meetmete efektiivsemat rakendamist. Liikmesriikide leppega määrati kuus pilootprojekti:

- halogeenitud lahustid,
- kasutamiskõlbmatud sõidukid,
- haigla jäätmed,
- lammutusjäätmed,
- elektroonikajäätmed.

Igale esmatähtsa jäätmevoo projektile loodi projekti töörühm. Töörühma töö oli jaotatud viide järku: probleemi määratlemine, analüüside tegemine, võimaluste väljatöötamine, strateegia väljatöötamine ja vajalike erimeetmete osas kokkuleppimine. Ühenduse jäätmekäitluse strateegia läbivaatamisel teatas Komisjon: *kõigest hoolimata ei ole esmatähtsa jäätmevoo projekti lähenemisviis olnud alati piisavalt efektiivne, kui võrrelda seda tavapärase ettevalmistusstaadiumiga. Ei saa jätta kõrvale tõsiasja, et selle lähenemisviisi meetmed nõuavad märkimisväärselt palju aega ja jõupingutusi.*

Kõik esmatähtsate jäätmevoogude projektide tulemused esitati Komisjonile hiljemalt 1995. a novembris. Siiani on Komisjon avaldanud ettepaneku ainult kasutamiskõlbmatute sõidukite direktiiviks, praegu töötatakse elektroonikajäätmete direktiivi ettepaneku kallal.

### 1.5.3. Ohtlike jäätmete raamdirektiiv

Ohtlike jäätmete direktiiv asendati direktiiviga 91/689/EEC ja muudeti hiljem direktiiviga 94/31/EC. Esialgsest pidi direktiiv jõustuma 1993. a detsembris. Direktiivi eesmärgiks on parandada ohtlike jäätmete liikumise jälgimist ja käitlemist. Muuhulgas nõutakse liikmesriikidelt, et nad tagaksid:

- ohtlike jäätmete registreerimise;
- ohtlike jäätmete märgistamise;
- keelaksid ohtlike jäätmete segamise muude jäätmetega, välja arvatud juhul, kui see on vajalik jäätmekäitlusprotsessi osana.

Liikmesriigid peavad koostama ohtlike jäätmete käitlemise plaanid ning need tuleb pädevate ametkondade poolt kasutusele võtta jäätmekäitluskava osana või sellest eraldi.

Direktiivi üheks peamiseks eesmärgiks on ohtlike jäätmete määratlemise ühtlustamine ja seega nende käitluse ühtlustamine. Kolm lisa määravad järgmised tingimused:

- lisa I – ohtlike jäätmete tootmise tüübi kategooriad järjestatakse vastavalt tegevusele, mille tagajärjel need tekkisid;
- lisa II – tuleneb jäätmetest lisa I.B, mis loeb jäätmed ohtlikeks, kui neil on olemas lisa I kirjeldatud omadused;
- lisa III – kirjeldab jäätmete omadusi, mis muudavad jäätmed ohtlikeks.

Vastavalt direktiivile määratletakse ohtlike jäätmeid kui jäätmeid, mis käivad lisa I või II alla ja langevad kokku ühe või enamaga omadustest, mis on toodud lisa III. Ohtlike jäätmete määratlemine viidi lõpule 1994. a Komisjoni otsusega koostatud ohtlike jäätmete nimekirjaga. Seni kuulub nimistusse üle 200 jäätmenimetuse. Ohtlike jäätmete nimekiri vajab pidevat uuesti läbivaatamist.

### 1.5.4. Jäätmeveo määrus

Euroopa Ühenduse piires toimuva jäätmeveo järelevaatuse ja kontrolli määrus muutus vajalikuks tänu Euroopa Ühenduse lepingule, mis nägi ette rakendada:

- 1989. a Baseli konventsiooni ohtlike jäätmete liikumisel ja nende ladustamisel rahvusvahelistele nõuetele vastavalt;
- 1992. a OECD otsust töödeldavate jäätmete veo kohta üle riigipiiride;
- neljandat ACP-EEC Lome konventsiooni (aastast 1989).



Peamised määratlused ja põhimõtted sätestati dokumentides 91/156/EEC ja 91/689/EEC (nt jäätmete ja ohtlike jäätmete määratlemine, käitlemisviiside määratlemine lähedus- ja sõltumatuspõhimõtteid arvestades). Määrus katab kõiki jäätmete liikumisi vaatamata sellele, kas tegemist on ohtlike või mitteohtlike jäätmetega.

Direktiiv on jagatud järgmisteks alajaotustega osadeks koos nelja lisaga:

- I – Mõjuala ja definitsioonid;
- II – Jäätmevedu liikmesriikide vahel;
- III – Jäätmevedu liikmesriigi piires;
- IV – Jäätmete väljavedu;
- V – Jäätmete sissevedu Ühendusse
- VI – Jäätmete transiitvedu läbi Ühenduse ladustamise või taaskasutamise eesmärgil väljaspool Ühendust;
- VII – Üldsätted;
- lisa I – Rahvusvahelist vedu käsitlevate konventsioonide nimistu (tulenevalt artiklist 32);
- lisa II – Jäätmete roheline nimistu  
(jäätmed, mida määratletakse kui mitteohtlikke ja mis võivad OECD riikide vahel liikuda ilma erilise kontrollita);
- lisa III – Jäätmete kollane nimistu  
(jäätmeid, millel on ohtlike omadusi, võib vedada sellest teatades ja vaikival nõusolekul juhul, kui ükski riik ei ole teatanud oma vastuseisust 30 päeva möödumisel teatest);
- lisa IV – Jäätmete punane nimistu  
(jäätmed, mida peetakse eriti ohtlikuks ja kuuluvad täielikult Baseli konventsiooni alla ning mille mistahes liikumiseks on vajalik kirjalik nõusolek).

Järelevalve ja seire protseduurid, mis on määrusega kehtestatud, sõltuvad jäätmetüübist, käitlusviisist (taaskasutamine või kõrvaldamine) ja sihtkohast (Euroopa Liidu sees või väljas). Jäätmete liikumist reguleerivateks vahenditeks on sellised protseduurid ja kohustused, nagu teavitamine, teatise vastuvõtmine, ohutusnõuded, tagasilükkamine, tingimused ja ajaline periood, veoteatiste ja saatelehtede kinnitamine.

Lähedus- ja sõltumatuspõhimõtetest lähtudes võimaldab määrus liikmesriikidel peatada jäätmete sissevedu kõrvaldamise eesmärgil teistest riikidest. Lisaks on keelatud jäätmete väljavedu kõrvaldamise eesmärgil mitte-ELi riikidesse, samal ajal kui jäätmete vedu taaskasutamise eesmärgil OECD riikidesse on lubatud. 1996. a muudeti määrust Nõukogu määrusega nr 120/97 pärast Baseli konventsiooni uuesti läbivaatamist OECD poolt. Alates 1998. a on määrust võimalik rakendada liikmesriikidele otse ja see keelab ohtlike jäätmete väljaveo taaskasutuse eesmärgil mitte-OECD riikidesse. Selle otsuse rakendamist tervitasid keskkonnakaitsjad.

1988. a juulis andis Komisjon aru sellest, et mitmed liikmesriigid ei suutnud esitada nõutud kolme aasta aruandeid jäätmeveo määruse täitmise kohta. Esitati küll informatsioon ohtlike ainete koguse kohta, kuid puudulikuks jäid andmed järgmiste teemade kohta:

- meetmed jäätmevedude vähendamiseks;
- läheduspõhimõtte kasutamine;
- integreeritud jäätmeheidlate võrgustik;
- üldised või osalised keelud ja süstemaatilised äraütlemlised, mis on seoses jäätmete liikumisega ning millest liikmesriigid peaksid Komisjoni teavitama;
- informatsioon määruse mõjualast välja jäänud jäätmete kohta;
- mitteohtlike jäätmete kontroll ja liikumine.

### 1.5.5. Tööstusseadmete direktiivid

Üheksakümnendatel võeti vastu kaks tööstusseadmete direktiivi, mis ei tegele ainult jäätmekäitluse küsimustega, kuid on siiski olulised. Integreeritud saaste ennetamise ja kontrolli direktiiv lõi esmakordselt eraldi süsteemi, kontrollimaks õhku, pinnasesse ja vette toimuvaid emissioone. Lisaks üldistele standarditele esitati teatud tööstusettevõtete tegutsemiseks vajalikud nõuded. Artiklis 1 on toodud üldnõuded tootjatele. Jäätmete osas on seal öeldud, et jäätmeteket tuleb vältida vastavalt Jäätmete raamdirektiivile 75/442/EEC, mida on muudetud direktiiviga 91/7692/EEC. Juhul, kui tekitatakse jäätmeid, tuleb need suunata taaskasutusse või kui see on tehniliselt ja majanduslikult võimatu – kõrvaldada, vältides või vähendades mistahes mõju keskkonnale. 1993. a võeti vastu Euroopa keskkonnajuhtimise ja -auditi skeem, mis jõustus 1995. a aprillis. Määrus loob vabatahtliku skeemi, mis edendab keskkonnahoidu tööstuses. Määrus nõuab sisemise keskkonnapolitiika loomist, keskkonna juhtimise süsteemi loomist ja sisemist keskkonnaauditit. Neid erinevaid elemente peab hindama sõltumatu pädev keskkonnakontroll. Määrus katab mitmeid tööstusvaldkondi, hõlmates ka jäätmetöötlust, ringlussevõttu ja jäätmeheidlaid.

Ohtlike jäätmete põletamise direktiivi täiendati 1994. aastal Kohalike omavalitsuste põletusseadmete direktiiviga. Direktiiv reguleerib ohtlike jäätmete põletamist ja sätestab emissiooni standardid, tehnilised parameetrid ning määrab üldised meetodid emissioonide hindamiseks. Direktiiv kehtib kõikide põletusseadmete kohta, kus põletatakse ohtlike jäätmeid, sõltumata nende võimsusest, ning sisaldab ka termotöötlemise meetodeid ja pürolüüsi. Ohtlike jäätmete põletamine on vastavalt Jäätmete raamdirektiivile kooskõlastamist nõudev protsess ja see peab alati vastama teatud standarditele. 1996. a pidid kõik olemasolevad põletusseadmed, mis määratluse alla käisid, vastama direktiivi 94/67/EEC nõuetele. Keskkonnakaitsjate seisukoht on ses suhtes üsna skeptiline.

### 1.6. Jäätmepoliitikaga seotud dokumentide läbivaatamine

### 1.6.1. Jäätmekäitlusstrateegia läbivaatamine

1996. a esitas Komisjon pärast läbivaatamist Ühenduse jäätmekäitlusstrateegia. See taasjõustab 1989. a jäätmekäitlusstrateegias sätestatud põhimõtted. Lisaks oli strateegia raames saadud kogemusi analüüsitud ning tekkinud probleeme lahendatud. Üldiselt on teatatud, et *"Ühenduse saavutused jäätmetekke ennetamisel ei ole rahuldavad. Tegelikult on keskmised jäätmekogused jätkuvalt kasvanud"*. Olukorra parandamiseks on taas rõhutatud jäätmete ennetamist, millele järgneb ringlussevõtt ja lõpuks jäätmete ohutu kõrvaldamine. Eelistus on antud jäätmete ringlussevõtule, kus iganes see on keskkonnale ohutu. Seega tuleks jäätmete ringlussevõtu terminit kasutada materjalide taaskasutusse saatmise puhul ning jätta välja energia saamisega seotud taaskasutamise tegevused. Tulevikumeetmete hulgas on muuhulgas välja pakutud ka tootjate vastutus, ühtsete majandushoobade väljatöötamine, jäätmekäitlusplaanide tugevdamine vahenditena ning taaskasutamisele suunatavate koguste määratlemine. Komisjon teatas, et tulevikus keskendub Ühenduse tegevus olemasoleva seadusandluse rakendamisele ja elluviimisele ning samuti mitte-seadusandlusel-põhinevate vahendite edendamisele. Jagatud vastutuse põhimõttest lähtudes rõhutati kõikide osapoolte osavõttu. Tehti ka ettepanek muuta intensiivsemaks jäätmete elutsükli analüüsimine kui vahend toodete keskkonnalase mõju selgitamisel ja luua Euroopa jäätmete kohta usaldusväärne andmebaas.

Kahel korral on juttu ka liituvatest riikidest. Punktis 2 on öeldud: *"Liitumiseelse strateegia puhul tuleb erilist tähelepanu pöörata Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele, mis valmistuvad Liidu liikmeks saama. Koos seadusandluse kohandamisega Ühenduse tasemele tuleb võtta kasutusele erimeetmed, mis tagaksid jõustamise ja rakendamise tugevdamist."* Peatükis, mis käsitleb lõpphoiustamist, on puudutatud ka saastatud objektide puhastamist: *"Mõned liikmesriigid on alustanud saastatud alade puhastamisega, mis tihti osutub kulukaks ja keeruliseks. Komisjon on arvamusel, et selliste saastatud alade kindlaksmääramine ja taastamine on eelkõige liikmesriikide kohustus, mis arvestab ka "saastaja maksab" põhimõttega. Tulevikus soovitakse näha liikmesriikide vahelist kogemuste, tarkvara ja puhastamistehnoloogiate vahetamist. See probleem on tõenäoliselt eriti oluline ka Kesk- ning Ida-Euroopa riikidele."*

#### 1.6.1.1. Nõukogu määrus

Nõukogu kinnitas Komisjoni läbivaatusaruande ja rõhutas vajadust rakendada ja jõustada olemasolev Euroopa jäätmeseadlusandlus. Eriti toodi esile liikmesriikide omavahelise koostöö vajadus. Tuleviku jäätmekäitluse peamise elemendina nähti jäätmete selget eristamist jäätmete kui kaubana, ringlusse saadetavate jäätmetena ja kõrvaldamisele kuuluvate jäätmetena. Toetati ka jagatud vastutuse põhimõtet, kus kõik osapooled on kaasatud jäätmekäitlusstrateegia elluviimisesse. Nõukogu määrus taasjõustas jäätmekäitluse hierarhia, kus eelistus on antud korduvkasutamisele ja pakkematerjalide ringlussevõtule seniks, kuni *"on saavutatud teaduslikku ja tehnoloogilist edu ning jäätmete elutsükli analüüsidega on saavutatud arengut"*. See teade vihjab, et jäätmekäitlushierarhia ei ole veel kindel ning vastavalt elutsükli analüüsile tulemustele võivad jäätmekäitluse prioriteetid muutuda. Nõukogu määrus sisaldas mitmeid ülesandeid Komisjonile ja liikmesriikidele.

#### Ülesanded Komisjonile

- Ühtsete standardite väljatöötamine jäätmete kasutamise ja töötlemise tarvis arvestusega, et jäätmed on energiaallikaks.

- Ühenduse meetodite väljatöötamine jäätmete elutsükli analüüside ja ökotasakaalu tarvis, et parendada tuleviku jäätmekäitluse prioriteetide kindlaksmääramist.
- Ettepanekute väljatöötamine seoses esmatähtsate jäätmevoogude määrusega.
- Usaldusväärse andmekogumissüsteemi loomine koostöös Euroopa Keskkonnaagentuuri ja liikmesriikidega.

### Ülesanded liikmesriikidele

- Koguseliste eesmärkide seadmine, arvestades jäätmete ennetamist, korduvkasutamist ja taaskasutusse saatmist.
- Puhaste tehnoloogiate edendamine.

#### 1.6.1.2. Valitsusväliste keskkonnaorganisatsioonide seisukoht

- Euroopa Keskkonnabüroo (*European Environmental Bureau, EEB*) ja Greenpeace kritiseerisid Komisjoni selle eest, et liialt vähe või üldse mitte oli tähelepanu pööratud suurenevatele jäätmekogustele, jäätmete toksilisusele ja toormaterjalide kasutamisele. Mõlemad organisatsioonid nõudsid selgelt määratletud vähendamissihete jäätmete ning ohtlike ainete tarvis.

Lisaks seadis EEB järgmised nõuded:

- määratleda jäätmete vaba ringlemine ja jäätmeveo kontrolli vahendid;
- läheduspõhimõtet tuleb rangemalt järgida;
- liikmesriikidel peab olema kohustus koostada võrdlevad jäätmekäitlusplaanid, mis põhineksid usaldusväärsel statistikal ja oleksid võrreldavad;
- jäätmetekäitlushierarhia vajab ümberkorraldamist;
- tuleb luua jäätmematerjalide ringlusseadmete võrgustik;
- tootjaid tuleb teavitada nende tekitatud jäätmete maksumusest;
- soodustada tuleb jäätmevaest ja jäätmevaba tootmist;
- tooraine tuleb maksustada nii, et see soodustaks ringluse läbiteinud jäätmetele turu leidmist.

#### 1.6.2. V keskkonna-alase tegevuskava edusammude aruanne

Komisjon avaldas V keskkonna-alase tegevuskava edusammude aruande 1995. aastal. Üldjoontes kinnitas Komisjon V tegevuskava sisu ja kehtivuse aega. Edusammude aruanne näitas, et kuigi on tehtud märkimisväärseid edusamme, on siiski vähe tõenäoline, et aastaks 2000 seatud eesmärgid saavutatakse, kuna enamik uutest seadustest ei hakka kehtima

enne aastat 1997. Jäätmekäitluse vallas tegi aruanne ettepaneku järgmisteks tegevusteks.

- Jäätmepoliitika ülevaatus

Euroopa tasandil tuleks praeguse jäätmekäitlusstrateegia efektiivsus uuesti läbi vaadata.

- Andmed

ELi tasandil tuleb töötada välja raamistik võrreldavate andmete kogumiseks, mille aluseks peaks olema Euroopa Jäätmekataloog.

Liikmesriigid peaksid tagama vajalike andmete kogumise, mis võimaldaks võrreldavaid lähenemisviise.

- Seadusandlus ja rakendamine

Liikmesriigid peavad tagama Ühenduse olemasoleva seadusandluse täieliku rakendamise. See nõuab jäätmekäitlusplaanide koostamist ning nendega arvestamist.

Liikmesriigid peavad tagama vajalike infrastruktuuride loomise vastavalt jäätmestrateegia põhimõtetele ning pingutama selle nimel, et vähendada jäätmeteket algallikas.

Edasine töö ELi tasandil vajab määratluste ja põhimõtete ühtlustamist, eriti selles osas, mis tagab kooskõla rahvusvaheliste kohustustega.

- Koostöö ja dialoog

Tagamaks lähenemisviiside ühtsuse ja kasutamaks kõige paremini ära kogutud kogemusi, on vaja parendada dialoogi ning koostööd Ühenduse institutsioonide, liikmesriikide ja tegijate vahel.

- Vahendid

ELi tasandil tuleb välja töötada jäätmemaksude ja tasude kasutamise raamistik, korduvkasutus- või taaskasutussüsteeme tuleb edasi arendada ning rahaliste vahendite üle sisse seada kontroll.

Toetusvõimalusi ümbertöötatud jäätmetest toodetele turu loomiseks ja selle efektiivseks toimimiseks tuleks kontrollida nii ELi kui ka riiklikul tasandil.

ELi tasandil tuleks edasi uurida tootja vastutuse põhimõttest kinnipidamist mõnedes liikmesriikides.

### 1.6.3. Amsterdami leping

Kõik liikmesriigid ei ole veel Amsterdami lepingule alla kirjutanud. Otsuste kohaselt ratifitseeritakse leping 1999. aasta alguses. Praegu vaieldakse lepingu keskkonna-alaste muudatuste ja tõlgenduste üle.

Esimest korda on säästvuse põhimõte lisatud EU lepingusse. *"Eesmärgiga edendada majanduslikku ja sotsiaalset progressi oma rahva tarvis, arvestades säästva arengu põhimõtteid ja siseturu saavutamiseks on vaja taasjõustada ühtsus ning keskkonnakaitse,*

ning rakendada poliitikaid, mis tagavad, et edusammud majanduslikus integreerimises teostuksid paralleelselt edusammudega muudes valdkondades". Artiklites B ja 2 on käsitletud säästvuse põhimõtet lepingus. Keskkonnakaitsjate arvates näitab säästvuse põhimõttest rääkimine lepingu erinevates osades, et säästvuse põhimõte on juhtivaks põhimõtteks artiklis B esitatud poliitikatele. Maastrichti leping lõi kolm seadusandlikku protseduuri seoses keskkonnakaitseseadustega. Tulevikus on vastavalt Amsterdami lepingu muudatustele Ühenduse keskkonna-alane poliitika ainult ühe protseduuri objektiks: kvalifitseeritud enamuse hääletamine Nõukogus ja Euroopa Parlamendiga koosotsustamise protseduur. Artikkel 189b määratleb nn koosotsustamise protseduuri. Uus on nõue pidada nõu mitte ainult majandus- ja sotsiaalkomiteega, vaid ka piirkondliku komiteega. Artikli 100a põhinev tegelik protseduur ei muutunud, kuid lõiked 3, 4 ja 5 asendati ning lõige 6 toodi juurde. Lõiked 4 ja 5 kirjeldavad tingimuste võimalusi, kuidas liikmesriikidel on lubatud võtta vastu rangemaid riiklikke standardeid kui Ühenduses kehtivad.

Artikli 100a tõlgendamine saab tulevikus olema pidepunktiks keskkonnaseadusandlusele – eriti jäätmeseadustele – tänu asjaolule, et jäätmeseadused sisaldavad sageli tootestandardeid ja seega on Ühenduse seadusandlus seotud vastuvõtmisega pigem artikli 100a järgi kui 130s järgi. Komisjon töötab praegu artikli 100a tõlgendamise juhtnõõride ettevalmistamise kallal.

## 1.7. Praegused arengusuunad

### 1.7.1. Prügiladirektiivi ettepanek

Viiendas keskkonnaalases tegevuskavas ja jäätmekäitlusstrateegias on rõhutatud vajadust üle-euroopalise ühtlustatud jäätmeladustusvõrgustiku järele. Ilma ühtsete standarditeta on ilmne, et jäätmeid, millel on potentsiaalselt negatiivne mõju keskkonnale, ei töödelda eelnevalt, mille põhjuseks on soov neid odavamalt hoiustada. Seda suundumust toetab ka eelneva töötlemise ja lõppladustamise suur hinnavahe. Jäätmete eelnev töötlemine on tunduvalt kulukam kui ladustamine.

Komisjon avaldas oma esimese Prügiladirektiivi ettepaneku 1991. aasta juulis, misjärel vaadati see uuesti üle 1993. aastal. 1995. a nõustus Ministrite Nõukogu ühtlustamise seisukohaga, mis lükati aga Euroopa Parlamendis tagasi kui liiga nõrk. Parlament kritiseeris tõsisasja, et direktiivi ettepanek lubas liiga palju erandeid väljapakutud prügilate tehnilistele standarditele, tekitades sellega jäätmeveo kasvu keskkonnale rohkem ohtlikesse, aga odavamatesse hoiustamiskohtadesse. Parlamendi keeldumist ei saanud tagasi lükata ühehäälsel hääletamisega, mistõttu paluti Komisjonil uus ettepanek ette valmistada. See esitati 1997. a märtsis. Nõukogu jõudis Prügiladirektiivi suhtes otsusele 1997. a detsembris, ühtset seisukohta arutatakse ning arvatavasti võetakse direktiiv vastu lähitulevikus.

Direktiivi ettepaneku eesmärgiks on ennetada ja vähendada jäätmete hoiustamisest tekkivaid negatiivseid keskkonnamõjusid. On koostatud nõuded meetmetele, protseduuridele ja tehnilistele juhtnõõridele, võttes arvesse kooskõlastamist, töö käiku ja prügilate sulgemist ning sellejärgset hooldust. Direktiiviga langevad maa-alused hoidlad hoidlate määratluse alla, aga liikmesriikides ei saa välistada teatud erandeid. Hoidlate asukohad on jagatud kolme kategooriasse:

- ohtlike jäätmete hoidlad;

- mitteohtlike jäätmete hoidlad ja
- inertsete jäätmete hoidlad.

Mõningatel aladel soovitatakse vähem rangeid meetmeid. Vedelate jäätmete ja kasutatud rehvide kooshoiustamine, nagu ka olmejäätmete ning ohtlike jäätmete kooshoiustamine, on keelatud. Olemasolevad hoidlad peavad vastama direktiivi standarditele mitte hiljem kui kaheksa aastat pärast direktiivi jõustumist. Üldiselt nõutakse mistahes jäätmetüübi puhul eelnevat töötlemist, välja arvatud inertsed jäätmed ja jäätmed, mida tehnilistel põhjustel on võimatu eelnevalt töödelda. Direktiivi ettepanek esitab orgaaniliste jäätmete vähendamise sihid. Viis aastat pärast direktiivi jõustumist peavad orgaanilised jäätmed olema vähenenud 25% võrra, kaheksa aastat pärast jõustumist on sihiks 50% ja 15 aastat pärast jõustumist ei tohi orgaaniliste jäätmete kaalumaaht ületada 35% 1995. aastal toodetud orgaaniliste jäätmete kogukaalust. Kooskõlastamise protsessi käigus seatakse erinõudmised hoidla tehnilisele loomisele, seire ja kontrolli protseduuridele, avariilukorra plaanidele, hoidla sulgemisele ja sellele järgnevale hooldusele. Liikmesriigid peavad tagama, et pikaajalise sulgemise järgse hoolduse kulud (vähemalt 30 aastat) oleksid kaetud.

#### 1.7.1.1. Keskkonnakaitsejäte seisukoht

Koostöös Greenpeace'i ja Maa sõpradega vormistas EEB seisukoha Prügiladirektiivi eelnõu ja Euroopa Parlamendis tehtud muudatuste ettepaneku kohta. Üldjoontes on direktiiv keskkonnakaitsejätetele vastuvõetav. Hoolimata sellest rõhutatakse vajadust igakülgse jäätmeäitlusstrateegia järele, mis oleks üles ehitatud ennetamise hierarhia põhimõttel. EEB teatab: *"Prügiladirektiivi eelnõuga alustab Euroopa Komisjon jäätmeahela lõpust. Aukude sulgemine jäätmeahela lõpus on oluline, kuid siiski ebapiisav element mitmekülgses jäätmepoliitikas."* Teretulnud on kulude katmise idee – mitte ainult koheste kulude, vaid ka pikaajalise järeelhoolduse kulude kandmise tagatise nõudega nii, nagu ettepanekus nõutud. Nõue vähendada orgaaniliste jäätmete mahtu matmisel on toetamist väärt, kuid tähelepanu tasuks pöörata ka teiste jäätmekõrvaldusviiside vähendamise eesmärkide puudumisele. EEB väidab: *"Varasemad ja paremad erinevad jäätmeliigid (paber, klaas, plast, ohtlikud jäätmed, kompost) on paremini sorteeritud ning seetõttu on parem ka lõplik töötlemine ning ladustamine. Artikkel 5 peaks lisama sorteerimise nõude."* Keskkonnarühmitused tunnevad puudust rangete nõuetega prügiladustamise ja jäätmete ennetamise vahelisest lülis. Kardetakse, et direktiiv suurendab jäätmete põletamist, mis põhjustab majanduslikke ja keskkonnaalaseid probleeme. Nende arvates ei ole olmejäätmete põletamine vastuvõetav seni, kuni ei ole kehtestatud kindlaid eeltöötlemise nõudeid, mille abil oleks võimalik vähendada jäätmete mahtu ja toksiliste ainete emissiooni.

#### 1.7.2. Kasutamiskõlbmatute sõidukite direktiivi eelnõu

Kasutamiskõlbmatute sõidukite näol tekib umbes 9 miljonit tonni jäätmeid aastas Ühenduse jäätmete kogumahu hulgas. Märkimisväärne osa lahtilõigatud ja kokkupressitud sõidukijäätmetest kuulub ohtlike ainete kategooriasse, mida veel praegugi sageli maetakse, saastates seega pinnast ja põhjavett. See osa moodustab umbes 10% kõigist ohtlikest jäätmetest, mis tekib ELis. Esmatähtsate jäätmevoogude projektide raames on Komisjon koostanud selle jäätmerühma jaoks projekti 1991. a detsembris. 1994. a märtsis jõudis projekti töörühm kokkuleppele kasutamiskõlbmatute sõidukite töötlemise strateegia osas ning esitas selle Komisjonile. Ettepaneku kesksed elemendid olid kasutamiskõlbmatute

sõidukite tagasivõtmise ja töötlemise süsteemi loomise nõue. Strateegia rakendamiseks soovitas projekti töörühm seadusandlikke meetmeid. 1997. a septembris avaldas Komisjon direktiivi eelnõu, mis laias laastus põhinebki sellel ettepanekul.

Nõukogu ettepanek Kasutamiskõlbmatute sõidukite direktiivi kohta põhineb artiklil 130s ja selle eesmärgiks on pinnase, vee ja õhu kaitsmine kasutamiskõlbmatute sõidukite töötlemise tagajärgede eest. Järgides tootja vastutuse põhimõtet, on sõidukitootjad vastutavad ka kogumise ja käitlussüsteemi koostamise eest. Riiklikust registrist sõiduki väljaarvamine on luba hävitamiseks. See tunnistus toimetatakse omanikule, kui kasutamiskõlbmatu sõiduk viiakse töötlemispaika, ja seda võib väljastada ainult volitatud töötleja. Mistahes kulud, mis viimasel omanikul võivad tekkida seoses sõiduki kohaletoimetamisega töötlemiskeskusesse, tuleb tagasi maksta alates 2003. aastast ja pärast seda. Liikmesriikidel palutakse tunnistada teise liikmesriigi väljastatud hävitamise tõendit. Volitatud töötlemiskeskused peavad järgima artiklis 6 esitatud standardeid.

- Enne töötlemist tuleb eemaldada kõik vedelikud, rehvid, õhukonditsioneerid, õhkpadjad, katalüsaatorid ja muud ohtlikud osad. Osad, mis sisaldavad pliid, elavhõbedat, kaadmiumi ja kuuevalentset kroomi sõidukites, mis on tulnud turule pärast 1. jaanuarit 2003, tuleb samuti eemaldada enne edasist töötlemist.
- Materjalid ja osad tuleb eemaldada või töödelda valikuliselt nii, et järelejäänud jäätmeid ei saaks klassifitseerida ohtlikeks.
- Sõidukit lammutada ja jäätmeid säilitada tuleb viisil, mis tagab säästva korduvkasutamise ja taaskasutamise, seda eriti sõidukiosade töötlemisel.

Praegu planeerib Komisjon horisontaalsete meetodite väljatöötamist PVC-tüüpi materjalide ennetamiseks ja vähendamiseks. Komisjoni seisukoht on, et taaskasutamist ja ümbertöötamist tuleb eelistada teistele ringlussevõtu vormidele. Kasutamiskõlbmatute sõidukite taaskasutamise ja ümbertöötamise koguselised sihid on 85% sõiduki kaalust aastaks 2005 ja 95% aastaks 2015.

### **1.7.2.1. Keskkonkaitsjate seisukoht**

EEB ja *Greenpeace* tervitavad Komisjoni Kasutamiskõlbmatute sõidukite direktiivi eelnõu, tunnustades selle valdkonna keskkonna-alaste standardite ühtlustamist ja määratlemist. Vabatahtlikud lepped direktiivi alternatiivina ei leia nende arvates vastuvõtmist, kuna rakendamine ja seire ei oleks paindlikud, võttes arvesse erinevate tegurite mitmekesisust. *Greenpeace* toob välja tõsiasja, et direktiiv suudab saavutada pelgalt keskkonna kvaliteedi säilitamise siseturu raames juhul, kui juba olemasolevaid sõidukeid töödeldakse keskkonnale ohutult ja tulevikus toodetavate sõidukite puhul arvestatakse jäätmete ennetamist ja ümbertöötamise aspekte. Tuleviku sõidukitootmist on nähtud kui "*keskkonnaprobleemide lahendamise võit*". EEB kritiseerib ka asjaolu, et vastutus jäätmete ennetamisel artikli 4 järgi on delegeeritud liikmesriikidele. Riiklike tootenormide puhul, nagu näiteks ohtlikud ained ja kujunduse kriteeriumi määratlemine, mõjutavad need siseturgu ja seega muutuvad tõenäoliselt kaebuste argumendiks seoses kaupade vaba liikumise nõudega siseturul. Koguselisi eesmärke taaskasutamisel ja/või ümbertöötamisel peetakse liiga madalaks võrreldes selle osaga, mille annab kasutamiskõlbmatute sõidukite põletamine kõrvaldamise eesmärgil. Siin nähakse vastuolu Ühenduse jäätmekäitlusstrateegia direktiivi artikliga 1, mis annab eelisõiguse materjali ümbertöötamisele. Eriti murettekitavaks asjaoluks on suurenev poliitiline surve jäätmete põletamisele kui võrdselt sobilikule töötlemismeetodile. EEB teeb ettepaneku järgmisteks muudatusteks:



- anda selgem määratlus kasutamiskõlbmatutele sõidukitele, et vältida kasutatud sõidukite väljavedu Ida-Euroopasse;
- kehtestada rangem kontroll sõidukite konstruktsioonis kasutatavate materjalide üle, eriti raskmetallide ja PVC osas, ning soodustada taaskasutatavate osade kasutamist;
- tugevdada võitlusvahendeid põletamise kui kõrvaldamisviisi kasutamise vastu;
- tarbija teavitamiseks kehtestada selgemad nõuded.

### 1.7.3. Jäätmete põletamise direktiivi ettepanek

Komisjon vaatab praegu läbi kahte direktiivi (89/429/EEC ja 89/369/EEC), mis on seotud olmejäätmete põletamisega, et kohandada eelnevaid meetmeid IPPC direktiivi uute nõudmistega. Oodatakse, et uuest direktiivist saab üks esimesi IPPC direktiivi tütdirektiive, mis määratleb üle-euroopalised emissioonilimiidid. Direktiivi ettepaneku eesmärgiks on laiendada olemasoleva seadusandluse mõjuala ja hõlmata sellega mistahes seadmeid, mida kasutatakse põletamiseks. Jäätmete koospõletamine seadmetes, mille peamine eesmärk on energia tootmine või materjali tootmine, on samuti direktiivi eelnõu vaateväljas. Katmata on olmejäätmete põletamine või koospõletamine juhul, kui seadme võimsus on väiksem kui 10 tonni aastas. Direktiivi eelnõu ei hõlma ohtlike jäätmete põletamist. Samuti on ettekirjutustest välja jäetud töötlemata biomass. Jäätmepõletusseadmete tegutsemiseks vajatakse luba, mis tagab standardite täitmise. Artiklis 5 on toodud jäätmete vastuvõtmise üldnõuded. Ettevõtjatel on kohustus võtta kasutusele sobivad meetmed, et vähendada emissioone. Põletamise ja koospõletamise seadmete tegutsemisnõuded on toodud artiklis 6 ja täpsustatud artiklis 7 (õhuemissioonide piirväärtused), artiklis 8 (veeheid) ja artiklis 9 (jääkained). Arvestades jäätmete koospõletamist, tegi Komisjon ettepaneku nn segamise reegliks, et arvutataks välja iga saasteaine piirväärtus.

#### 1.7.3.1. Valitsusväliste keskkonnaorganisatsioonide seisukoht

Arvestades olukorda Euroopas, kus suur hulk tekkinud jäätmetest põletatakse, rõhutab EEB vajadust parandusteks vastavalt jäätmete põletamise määrusele – seda mitte ainult keskkonna- ja tervisekaitse vajadustest lähtuvalt, vaid ka majanduslikel kaalutlustel. Ühtlustamata standardite puhul suurendatakse jäätmevedu madala kvaliteediga, kuid odavatesse seadmetesse. Seetõttu tervitab EEB Komisjoni ettepanekut vaadata läbi käesolev Euroopa Olmejäätmete põletamise seaduse eelnõu ja toetada eriti jäätmete koospõletamist teistes seadmetes. Hoolimata sellest rõhutab EEB, et põletamist tuleks kasutada viimase võimalusena. Ennetamine, korduvkasutamine, ringlussevõtt ja muud meetodid peavad jääma eelistatud käitlusmeetoditeks. Seda arvestades soovitatakse mitmeid muudatusi:

- emissiooni piirväärtused vastu võtta vastavalt BAT-ile;
- luua jäätmete põletamise ja koospõletamise võrdsed standardid;
- muuta põletamisele või koospõletamisele minevate jäätmete eeltöötlemine kohustuslikuks;

- panna teatud põletusseadmetele koostootmise kohustus ja määratleda teatud jäätmetüüpide minimaalse energiaefektiivsuse tase;
- edendada kombineeritud lähenemisviisi, arvestades emissiooni piirväärtusi ja õhukvaliteedi väärtusi, et vältida keskkonna halvenemist ja terviseprobleeme tugevalt saastatud piirkondades.

#### 1.7.4. Elektri- ja elektroonikaseadmete jäätmete direktiivi ettepanek

Üheksakümnendate alguses määratles Komisjon kasutamiskõlbmatud elektri- ja elektroonikaseadmed. Määratud projekti tööühm töötas välja elektroonikajäätmete määruse soovitusel ja esitas ettepaneku Komisjonile 1995. a. Esimene kasutamiskõlbmatute elektri- ja elektroonikaseadmete jäätmete töödokument valmis 1997. a novembris. Praegu on arutusel direktiivi teine eelnõu.

Direktiivi ettepaneku eesmärgiks on *“esiteks: elektri- ja elektroonikaseadmete jäätmete ennetamine; teiseks: selliste jäätmete korduvkasutamise, ringlussevõtu ja muude taaskasutamismvormide sätestamine ja kolmandaks: vähendada keskkonna-alaseid riske ja mõjusid”*. Kuna mitmed riiklikud skeemid on juba olemas või väljatöötamisel (nt Hollandis, Rootsis, Saksamaal), siis püüab direktiiv ühtlustada erinevaid lähenemisviise, et vältida turu hävinemist. Elektri- ja elektroonikaseadmed, mis kuuluvad direktiivi alla, sõltumata nende turuletuleku ajast, on järgmised:

- suured majapidamisseadmed;
- väikesed majapidamisseadmed;
- IT-seadmed;
- raadiod, telerid, elektrilised-akustilised muusikainstrumendid;
- valgustusseadmed;
- meditsiiniseadmed;
- seire- ja kontrolliseadmed;
- mänguasjad;
- elektrilised ja elektroonilised tööriistad;
- automaatdosaatorid.

Liikmesriikidel palutakse sätestada järgnevad meetmed:

- edendada kergesti ümbertöötatavat tootekujundust;
- kasutada tavapäraste koostisosade ja materjali koodistandardeid;
- aastaks 2004 utiliseerida järk-järgult pliidi, elavhõbedat, kaadmiumi ja kuuevalentset kroomi sisaldavad jäätmed ning halogeenitud leegisummutid vastavalt

elektroonikajäätmete käitlusnõuetele.

Eraldi koostatakse jäätmete eraldi kogumise, eeltöötlemise, töötlemise ja taaskasutamise nõuded kasutamiskõlbmatute elektri- ja elektroonikaseadmete jäätmete jaoks. Vastavalt direktiivile jääb vastutus tootjatele. Minimaalne kogumise määr eravaldustest on kasutamiskõlbmatute elektri- ja elektroonikaseadmete puhul neli kilogrammi elaniku kohta. Vastavalt eeltöötlemise nõuetele tuleb eemaldada kõik vedelikud ja teatud osad, mis sisaldavad lisas IV toodud aineid. Töötlemise käik peab vastama lisas V toodud tehnilistele nõuetele. Artikkel 7 sätestab korduvkasutamise ja ümbertöötamise nõuded, arvestades elektri- ja elektroonikaseadmete eripära ja neis sisalduvaid aineid. Kvoot jääb 70% ja 90% vahele kõigi eraldi kogutud seadmete puhul. Liikmesriikidel palutakse ka soodustada sekundaartoorme kasutamist tootjate poolt.

#### **1.7.4.1. Valitsusväliste keskkonnaorganisatsioonide seisukoht**

Koostöös Inglismaa, Wales'i ja Põhja-Iirimaa Maa sõpradega ning Hollandi looduse- ja keskkonnaühinguga esitas EEB kommentaarid Komisjoni direktiivi eelnõule.

Tunnistatud on elektri- ja elektroonikaseadmete jäätmete kasvu probleemi. 1992. a tekkis neid Euroopas umbes 4–6 miljonit tonni ning 1998. a oodatakse kasvu kuni 8 miljoni tonnini. Jäätmete arengut on iseloomustatud kahe arengusuunaga. Paranduskulude tõttu on tarbijate jaoks üha enam ligitõmbavam uute seadmete ostmine. Parandusteenused on elujõulised ainult kallite ja suurte kaupade puhul. Teiseks suunaks on elektroonikaseadmete väiksemaks muutumine. Keskkonnarühmitustele teeb eriti muret teatud osade toksilisus, mis saastab keskkonda pärast nende põletamist või matmist. Seega on Komisjoni eelnõu elektroonikaseadmete jäätmete käitlemise reguleerimiseks üldiselt tervitatud. EEB toetab eriti järgnevaid punkte:

- tootja vastutuse loomine;
- eeltöötlemise tugevdamine;
- ümbertöötamise ja korduvkasutamise sihtide lisamine;
- ohtlike ainete kasutusest eemaldamine.

## 2. Euroopa jäätmekäitlusseaduse lähendamine

Liituvad riigid Kesk- ja Ida-Euroopas peavad kohandama oma riiklike seadusi, reegleid ja protseduure kogu Euroopa Liidu seadusandlusega, lähtudes Liidu seadustikust *acquis communautaire*'st. See sisaldab direktiive, määruseid ja otsuseid, mis on loodud erinevatele lepetele toetudes. Agenda 2000 rõhutab muuhulgas, et mitte üheltki kandidaatriigilt ei ole võimalik oodata seadustiku täielikku ühitamist ELi seadusandlusega juba lähemas tulevikus. *Partnerluses ELiga tuleb koostada realistlikud riiklikud pikaajalised strateegiad järkjärguliseks ühtlustamiseks ning neid tuleb hakata täide viima enne liitumist. Strateegiates tuleb kindlaks määrata prioriteetsed alad ning kohustused, mis tuleb täita liitumise ajaks; samuti tuleb koostada edaspidiseks täielikuks ühtlustamiseks kava, mis tagaks kooskõla Acquis'ga.* Lähendamise protsessi võib jagada kolmeks:

- riiklike seaduste, eeskirjade ja protseduuride kohandamine Euroopa nõuetega;
- praktiline kasutamine, Euroopa Liidu seaduste sisseviimine asjakohaste ametkondade poolt;
- rakendamine, mis peab olema kooskõlas olemasoleva seadusandlusega.

Komisjoni Valge raamat Kesk- ja Ida-Euroopa liituvate riikide ettevalmistamiseks siseturu integratsiooniks Liidu siseturgu keskendub liituvate riikide lähendamispüüdlustele siseturu seisukohast vaadatuna. 1997. a tunnustati vajadust töötada välja juhtnöörid Euroopa Liidu keskkonna-alase seadusandluse lähendamiseks. Pidevalt uuendatavad juhtnöörid püüavad olla teatud "teejuhiks" keskkonna-alase seadusandluse lähendamisel. Need kirjeldavad keskkonna-alase seadusandluse lähendamise peamisi põhimõtteid ja annavad ülevaate ELi keskkonna-alase seadusandluse meetmetest.

Praegu koosneb Euroopa keskkonna-alane seadusandlus rohkem kui 300 seadusandlikust aktist. Euroopa keskkonna-alase seadusandluse alus, nn keskkonnaalane *acquis* on väiksem ja koosneb umbes 70 direktiivist, kaasa arvatud 21 keskkonna valdkonnaga seotud tütaridirektiivi ja määrust. Umbes pooled neist käsitlevad tooteid. Euroopa Liidu keskkonna-alase seadusandluse lähendamise juhtnöörides on välja toodud üheksa direktiivide ja määruste rühma.

- Mitte-Valge raamatu-seadusandlus, mille alla kuuluvad seadused, mida ei ole käsitletud 1995. a Valges raamatus.
- Valge raamatu seadusandlus, mille alla kuulub Valges raamatus käsitletud keskkonna-alane seadusandlus.

Lisaks seadusandlike meetmete kokkuvõttele on antud ka nõuandeid rakendamiseks, mis käivad praktilise täideviimise kohta.

**Tabel 2**

### **Keskkonna-alane Acquis**

*Keskkonna-alane Acquis*

## C.Jäätmekäitlus

## 1.Mitte-Valge-raamatu-seadusandlus

## Direktiivid

Titanium Dioxide Waste, 78/176/EEC

Procedures for the Surveillance of Titanium

Dioxide Industry, 82/883/EEC

Harmonisation of Reduction Programmes

92/112/EEC

Municipal Waste Incineration, 89/429/EEC

and 89/369/EEC

Hazardous Waste Incineration, 94/67/EEC

Proposal for a Landfill of Waste Directive

Proposal for A Waste Incineration Directive

Regulations

None

## 2.Valge raamatu seadusandlus

## Direktiivid

Disposal of Waste Oils, 75/439/EEC

amended by 87/101/EEC and 91/692/EEC

Waste Framework Directive 75/442/EEC

amended by 90/656/EEC, 91/156/EEC and

91/692/EEC

Disposal of PCBs and PCTs, 76/403/EEC

replaced by 96/59/EC

Hazardous Waste, 91/689/EEC replacing

78/319/EEC amended by 94/31/EC

Sewage Sludge, 86/278/EEC amended by

91/692/EEC

Batteries, 91/157/EEC amended by

93/86/EEC

Packaging Waste, 94/62/EC

Regulations

Regulation on Shipment of Waste

93/259/EEC amended by 120/97/EC

On märkimisväärne, et kus iganes keskkonna-alast *acquis*'t ka ei mainita, on pearõhk asetatud selle siseturul rakendamisele, mitte keskkonnakaitsele. Agenda 2000 tõlgendab keskkonna-alase *acquis*' kohandamist proovikivina liituvatele riikidele. Liituvate riikide keskkonna-alaseid probleeme loetakse palju tõsisemateks kui liikmesriikide omi. Siseturu toimimine on üheks peamiseks probleemiks, millega tuleb tegelda praeguste ja tulevaste liikmesriikide märkimisväärselt erinevate keskkonnakaitsetasemetega ühtlustamiseks. Komisjoni seisukoha kohaselt võib ühtlustamata keskkonna-alane seadusandlus viia riikliku kaitsesüsteemini, mis põhjustaks siseturul häireid ning seda tuleks vältida. Selle lünga jätkumine pärast riikide liitumist ohustab laienenud Euroopa Liidu ühtekuuluvust. Lisaks sellele on teatatud, et madalate keskkonna-alaste standarditega riikide liitumisel Euroopa Liiduga võib tekkida oht, et nad takistavad või aeglustavad Euroopa Liidu pidevalt arenevaid keskkonnastandardeid. Komisjon loeb seda eraldi seisvaks nendest paljudest jõupingutustest, mida tuleb teostada seadusandlike ja administratiivsete meetmete vastuvõtmiseks. Lähitulevikus ei oodata üheltki liituvalt riigilt, et nad suudaksid täielikult vastata keskkonna-alasele *acquis*'le.

Topelt-tähelepanu nõuab Euroopa jäätmekäitluspoliitika. Vähemal või rohkemal määral mõjutavad mistahes meetmed jäätmete valdkonnas mitte ainult keskkonda, vaid ka siseturgu.

Ludwig Krämer, DG XI Jäätmekäitlusosakonna juhataja, nimetab jäätmekäitlust "ELi keskkonnapoliitika nurgakiviks". *Majandustegevus toodab jäätmeid. Ei ole olemas ilma jäätmeteta tootmist. See, mida meie ELi raames teha püüame, on puhtama tootmise loomine, et toota vähem jäätmeid ning hoolitseda selle eest, et need jäätmed ei läheks raisku.* Liituvate riikide kohta on ta öelnud: *"Me saame tuua näiteid jäätmekäitluse süsteemidest, õppetundidest, mille me oleme läbi teinud – kõike seda saavad liituvad riigid kasutada, kuid me ei saa pakkuda neile valmis lahendusi. Me saame neile näidata kaasaegse ühiskonna jäätmekäitluse probleeme, kuid meil ei ole nende lahendamiseks mudelit. Me ise alles võitleme selle probleemiga ja nende küsimustega..."*

## 2.1. Komisjoni arvamus ELi liikmesriigiks pürgivate riikide taotluste kohta

Komisjoni arvamuse kohaselt on ELi liikmesriigi staatuse taotlustes liiga vähe tähelepanu pööratud keskkonna-alasele *acquis*'le. Seisukohavõetud on üldise iseloomuga ja kui midagi ongi öeldud jäätmekäitluspoliitika kohta, siis on see üsna ebamäärane. Järgnevalt mõned asjakohased märkused jäätmekäitluse vallast.

### Tšehhi Vabariik

Tšehhi Vabariigi peamiseks keskkonnaprobleemiks on tööstuse põhjustatud õhureostus (kaasa arvatud jäätmekäitlustehased), energiasektor ja liiklus. Kontrollimata prügilad, kuhu ladustati nii ohtlikke kui ka olmejäätmeid, põhjustasid põhjavee saastumise, mis nõuab olukorra lahendamiseks suuri investeeringuid. Viimaste aastate jooksul on tehtud edusamme seoses keskkonna *acquis*' tegeliku rakendamisega. Loodi seadusandlik raamistik, kuid see on teatud valdkondades siiski märkimisväärselt puudulik, näiteks jäätmekäitluse osas. Lisaks on ka rakendamise ja jõustamise meetmed liiga nõrgad või puuduvad. Eriti halvas olukorras on jäätmekäitlus, kuid Komisjon ootab selle lünga täitmist. Komisjoni arvamuse kohaselt peaks Tšehhi Vabariik lähitulevikus vastama keskkonna-alase *acquis*' peamistele nõuetele. Hoolimata sellest jäävad püsima teatud eesmärgid ja sihid, mida ei ole võimalik saavutada teisiti, kui pika aja jooksul Euroopa standardeid järgides.

### Eesti

Jäätmekäitlus on üheks peamiseks keskkonnaprobleemiks Eestis. Keskkonnale ohtlikeks peetakse ohtlikke ja tööstusjäätmeid ning samuti saastatud alasid. 1994. a võeti vastu ohtlike jäätmete liikumise seadus. Veelgi enam, loodi ka Keskkonnafond. Sellele järgnes riiklik keskkonna tegevuskava, mida praegu ellu viiakse. Hoolimata keskkonnaga seotud ainete määrustest kehtivad sageli veel endise Nõukogude Liidu standardid ja reeglid. Komisjon usub, et Eesti vastab enamikule keskkonnanõuetest liitumisprotsessi vaheetapiks. Erilist tähelepanu tuleks ka Euroopa nõudeid järgides pöörata muuhulgas põletusahjudele ja ohtlike, tööstus- ning olmejäätmete töötlemisele. Nendes valdkondades on edaspidised investeeringud ja administratiivsed jõupingutused vajalikud ja seega oodatakse eesmärkide saavutamist alles pikema aja jooksul.

### Ungari

Ungari keskkonnaprobleemid ei ole nii tõsised kui paljudes teistes selle piirkonna riikides. Kuid hoolimata sellest peab Ungari suurendama oma jõupingutusi, et vastata Euroopa standardite nõudmistele jäätmekäitluse osas. See valdkond on minevikus tähelepanuta jäetud ning ohtlike, tööstus- ning olmejäätmete töötlemine on muutumas probleemiks. Ungaris võeti vastu keskkonnakaitse seadus 1995. a. Väljatöötamise järgus on mõned keskkonna-alased küsimused, näiteks jäätmekäitluse raamreeglid. Suurem osa tööst, mis vajab tegemist, on seotud teisejärguliste seadusandlike meetmetega, kuna need põhinevad ikka veel vanal süsteemil. Erilist tähelepanu vajavad seire ja rakendamise struktuurid. Toodelega seotud keskkonnakaitse ja jäätmekäitluse seadusandlus vajab täideviimist. Seda põhjustab peamiselt määruste vale kasutamine majandussektori poolt. Komisjon teigi ettepaneku kasutada ajagraafikuid keskkonnaalase *acquis*' nõuete täitmiseks, keskendudes seega Euroopa raamdirektiivide rakendamisele. Komisjoni arvamuse kohaselt peaks Ungari vastama nõuetele vaheetapiks. Kuid nende määruste rakendamine ja elluviimine, mis nõuavad suuri investeeringuid ja palju administratiivset tööd, on tõenäoline alles pikema aja

jooksul.

## Poola

Kuigi oma piirkonnas on Poola välja töötanud enim arenenud keskkonna-alase lähenemisviisi, on tal siiski tõsisemid probleeme seoses õhu- ja veesaastega. Pärast 1989. a investeerimisprogramme ja tööstuse struktuurimuudatusi ei suurenenud tööstuse tekitatud saastamine enam sama kiiresti kui majanduskasv. Siiski on veel suurtes kogustes tööstusjäätmeid, mida toodavad söe-, kaevandus- ja rasketööstus. Seni on väikseid edusamme tehtud ohtlike jäätmete osas, kuid kuna Poola on nüüd OECD liige, oodatakse, et ka selles valdkonnas järgnevad muudatused paremuse poole. Poola töötas välja uue lähenemisviisi keskkonnapoliitikale selle prioriteetide ja vahendite osas 1991. a. 1995. a avaldati selle uue poliitika esimesed tulemused ning seati keskkonna-alased eesmärgid aastaks 2000. 1996. a võeti vastu keskkonnakaitse seadus. Üheksakümne aastate alguses reorganiseeriti või loodi uuesti ametkonnad, mis vastutavad keskkonnaküsimuste eest. Piirkondlikud keskkonnaametid väljastavad lube, võttes arvesse praegust õhu ja vee kvaliteeti. Emissioonistandardid, mis on kõrgemad kui ELi omad, on osutunud tugevaks aluseks seirele ja järelevalvele. Jäätmekäitluse seadus, mis on vastuvõtmisel lähitulevikus, ei ole veel vastavuses Euroopa standarditega. Komisjon on arvamusel, et Poola on vaheetapiks täielikult võimeline vastama keskkonna-*acquis*'le. Pikema aja jooksul oodatakse nende seadusandlike meetmete jõustumist, mis nõuavad eriprotseduure, nt jäätmekäitluse küsimused.

## Sloveenia

Sloveenia puhul on teravaks probleemiks vee kvaliteet, jäätmekäitlus, õhu ja mulla saastatus. Erilist põhjust muretsemiseks annavad kiiresti kasvavad töötlemata tööstus- ja olmejäätmete kogused ning kontrollimata prügilate lekkimine. 1993. a võttis Sloveenia vastu keskkonnaseaduse, mille eesmärgiks on säästev areng. Seadusandlikud meetmed, mis puudutavad õhu ja vee saastamist, on omal kohal, kuid jäätmekäitlus on puudulik. Sloveenia keskkonna-alase seaduse kohandamine keskkonna-*acquis*'ga on töös, kuid selles on nõrku kohti. Samuti ei ole tagatud Sloveenia keskkonnapoliitika ja seadusandluse kooskõla ELi nõuetega. Teatud valdkondades puuduvad Euroopa standardid, nt jäätmekäitluses. Keskendudes vee kvaliteedi küsimustele jäeti hooletusse sellised valdkonnad nagu toodetega seotud määrused ja jäätmedirektiivid. Komisjon usub, et Sloveenia on võimeline vastama enamikule keskkonna-alase *acquis*' nõuetele vaheetapiks juhul, kui kavandatud keskkonna seadusandluse ning programmide edasine areng viiakse ellu ja võetakse vastu. Sellest hoolimata jäävad teatud eesmärgid, mille saavutamist võib oodata alles pikema aja jooksul.

### 3. Jäätmestatistika

Hoolimata sellest, et Komisjon tunnistab usaldusväärse andmebaasi puudumist Euroopa jäätmekäitluse kohta, ei ole veel loodud rahuldavat Euroopa andmete kogumise süsteemi. Ikka veel on jäätmeandmete kättesaadavus mitmetest liikmesriikidest ebrahuldav. Väga suureks erandiks on korrapäraselt avaldatavad riiklikud statistikad. Paljudel juhtudel on andmed jäätmete kohta saadud tööstuse vabatahtliku informatsiooni kaudu. Sellest tulenevalt on andmed üsna vigased ning madala kvaliteediga. Erinevused liikmesriikide jäätmekäitluse andmete ulatuse, üksikasjalikkuse ja täpsuse osas olid nii suured, et muutsid riiklike jäätmestatistikate omavahelise võrdlemise võimatuks. 1995. a Dobris'e hinnangus on öeldud:

*Jäätmetest põhjustatud keskkonnamõjutuste hindamine nõuab täielikumat ning usaldusväärsemat informatsiooni erinevate jäätmetegurite kohta. Kui soovitakse, et jäätmete vähendamise poliitika õnnestuks, on vaja teada ja tunda erinevaid tegevusi ja protsesse, mis tekitavad jäätmeid. Kuid enamikus Euroopa riikidest on jäätmestatistika siiski ebapiisav ja mittetäielik. Samuti on erinevad defineerimis- ja klassifitseerimissüsteemid muutnud riikidevahelise jäätmestatistika võrdlemise äärmiselt raskesti teostatavaks.*

Viimase kolme aasta jooksul ei ole see olukord märkimisväärselt muutunud. Dobris'e hinnangus II on jõutud järeldusele:

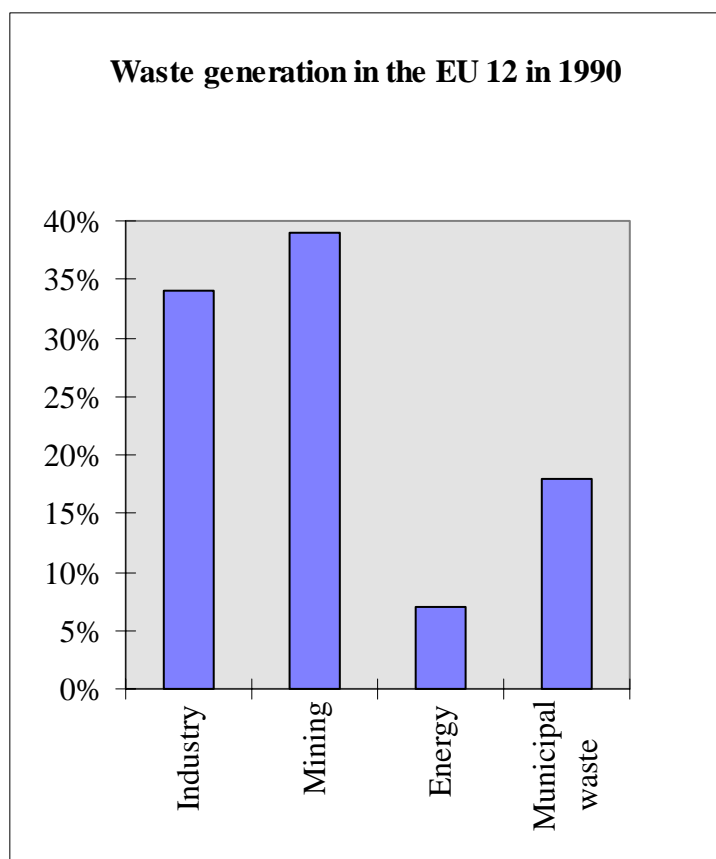
*Ühtsuse puudumine ja andmete kogumise ebapiisav süsteem raskendavad jätkuvalt trendide jälgimist ja Euroopa jäätmepoliitika sihtmärkide parendamist.*

Neil põhjusil pole järgnevad andmed kindlasti mitte vettpidavad. Samuti tuleb arvesse võtta riiklike jäätmekäitlusstatistikate võrdlemise raskust. Andmete piiratud koguse tõttu on lõik keskendunud peamiselt tahketele olmejäätmetele, mis on kindlaks määratud Prügiladirektiiviga ning käib nii olmejäätmete kui ka olmejäätmetega sarnaste kaubandusjäätmete kohta.

Eurostati ja OECD poolt läbi viidud statistiliste uuringute kohaselt oli 1990. a ELi 12 liikmesriigis jäätmete maht umbes 700 miljonit tonni, kui põllumajandusjäätmed välja arvata. Peamise koguse jäätmetest põhjustas kaevandamine, millele järgnes tööstustegevus.

Joonis 1. Jäätmete ELi12 liikmesriigis 1990. a





Allikas: V keskkonna-alase tegevuskava ülevaatuse aruanne, Euroopa Keskkonnaagentuur, 1995.

Vastavalt Euroopa Keskkonnaagentuuri andmetele suurenes 1990. ja 1995. aasta vahel jäätmete kogumaht 10% võrra. Ei saa mainimata jätta tõsiasja, et see tõus võib olla tingitud ka paranenud andmete kogumise süsteemist.

### 3.1. Tahked olmejäätmed

Olmejäätmete tekkes võib samuti märgata koguste kasvutendentsi. Alates 1985. aastast võib märgata olmejäätmete tootmise mahu suurenemist peaaegu 20%. Kui 1980. aastal toodeti jäätmeid keskmiselt 330 kg, siis 1993. aastaks on see suurenenud 390 kg-ni.

Tabel 3

#### Olmejäätmete teke 1993. aastal

Liikmesriik	1993.a toodetud jäätmed kogumaht (1000 tonni)	per capita (kg/elaniku kohta)
Belgia	3,747	374
Taani	2,109	407
Saksamaa	35,534	439
Prantsusmaa	22,658	395
Kreeka	3,130	308
Iirimaa	912	256
Itaalia	23,031	406
Luxembourg	184	473
Holland	6,309	414
Portugal	3,385	341
Hispaania	13,509	346
Ühendatud Kuningriik	19,076	330
ELi 12 riiki	133,584	384

*Allikas:* Coopers & Lybrand: Erinevate tahkete olmejäätmete käitluse tulude-kulude analüüs  
Süsteemid: Eesmärgid ja vahendid aastaks 2000, märts 1996.

Tabel annab üldise pildi olmejäätmete tekkest. Sisse on arvatud ka eraldi kogutavad ja töödeldavad jäätmeosad (nt orgaanilised jäätmed, paber). Tabel iseloomustab märkimisväärseid erinevusi olmejäätmete tekke osas erinevates liikmesriikides.

Enamikust liikmesriikidest ei ole täpne informatsioon olmejäätmete kohta kättesaadav. Hoolimata erinevustest võib siiski märgata üldist skeemi. Orgaanilised jäätmed ja paber on kaks peamist jäätmeliiki, mis annavad rohkem kui poole olmejäätmete kogumahust. Keskmiselt on Euroopa Liidu raames olmejäätmete hulgas orgaanilisi jäätmeid 32% ja paberit ning kartongi umbes 25%.

Tabel 4

## Olmejäätmete koostis (protsent kogumahust)

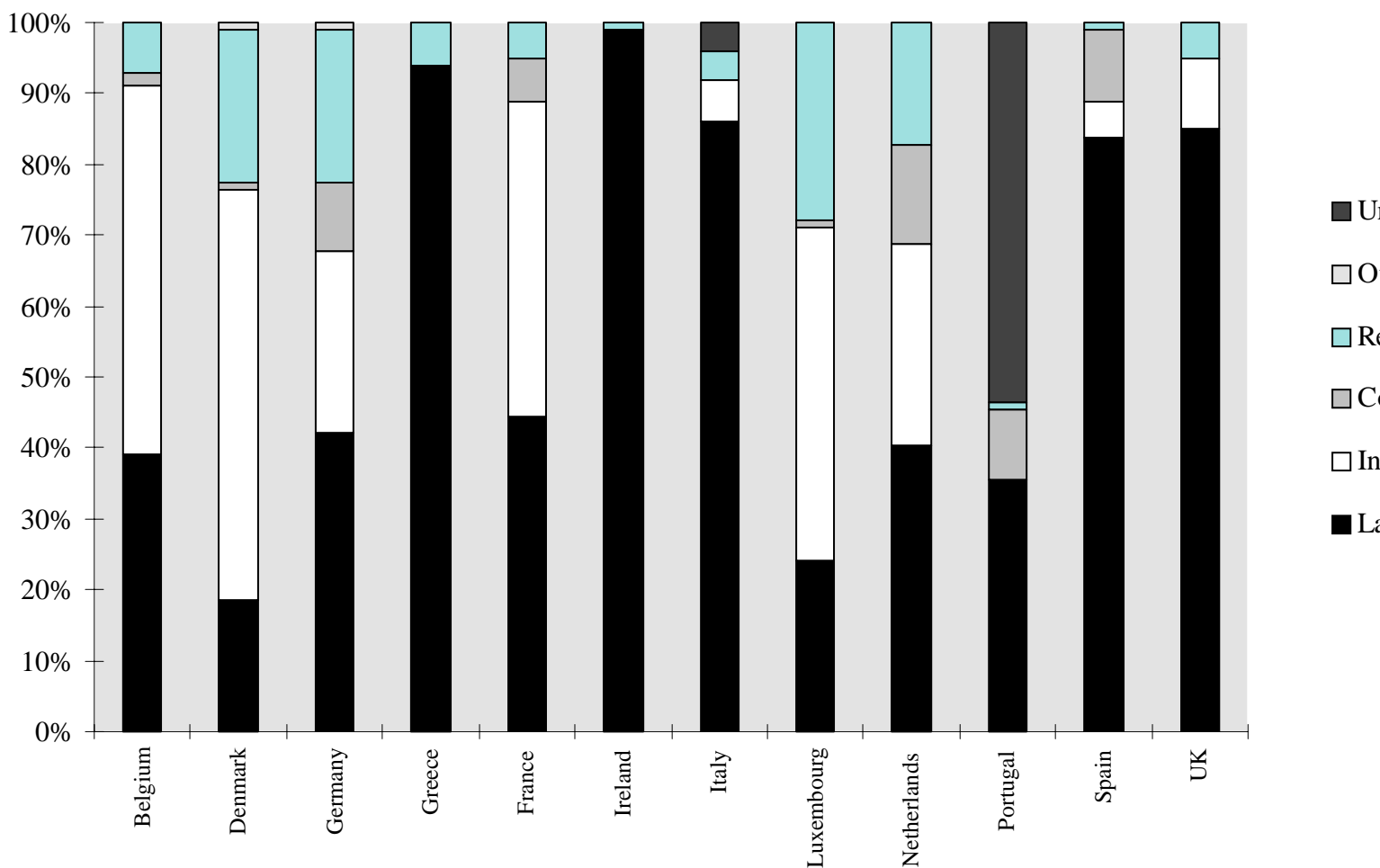
Riik	Aasta	Orgaani- lised jäätmed	Paber	Klaas	Metall	Plastik	Tekstiil	Muu
Belgia	1993	43,2	27,5	9,3	3,6	6,8		9,6
Taani	1993	37	30	6	3	7		18
Saksamaa	1993	31,6	24	8	5,6		8,8	22
Prantsusmaa	1992	21	27	7	4	11	2	28
Kreeka	1990	49	20	4,5	4	9		15,5
Iirimaa	1993	41,6	15,3	6,3	3,6	11,5	7,8	13,9
Itaalia	1991	31,5	27	8	3,5	7,5	3,5	19
Luxembourg	1990	40,2	15,4	4,4	2,8	8	2,6	24,8
Holland	1993	38,8	25,3	7,9	5,2	8		14,8
Portugal	1990	38,5	20,4	3,5	2,4	9,1	4,7	21,4
Hispaania	1992	44,1	21,2	6,9	4,1	10,6	4,8	8,3
Üh.Kuningriik	1991	20	33	9	8	6	4	20

Allikas: Coopers & Lybrand: Erinevate tahkete olmejäätmete käitluse tulude-kulude analüüs  
Süsteemid: Eesmärgid ja vahendid aastaks 2000, märts 1996.

Erinevate jäätmevoogude osa näitab jäätmekäitluse erinevaid võimalikke variante. Järgnev tabel annab ülevaate liikmesriikides kasutatud olmejäätmete käitlemise meetoditest 1993. aastal.

Jooniselt on näha, et prügila on ikka veel eelistatud käitlusmeetod, millele järgneb põletamine. Võrdluseks: 1990. a ELi 12 liikmesriigis toodetud olmejäätmetest 69% toimetati prügilasse, 1993. a oli see vähenenud 57%-ni. Sama aja vältel suurenes põletamine 18%-lt 1990. a kuni 23%-ni 1993. a, ümbertöötamine suurenes 10% võrra. Erinevate jäätmekäitlusmeetodite osakaal varieerub liikmesriikide kaupa. 1993. a läks enam kui 80% olmejäätmetest prügilasse nii Kreekas, Iirimaa, Itaalias, Hispaanias kui ka Inglismaal. Taanis, Belgias, Prantsusmaal ja Luxembourgis põletati rohkem kui 40%. Ümbertöötamine moodustas umbes 20% Taanis, Saksamaal, Hollandis ja Luxembourgis, kuid ülejäänud liikmesriikides töödeldi vähem kui 7% jäätmetest ümber. Võib oodata, et tänu Euroopa ning ka riiklikele seadusandlustele suureneb põletamise osakaal võrreldes prügilatega ning samuti suureneb ka ümbertöötamine.

### Waste treatment methods in 1993



Allikas: Coopers & Lybrand: Cost-benefit Analysis of the Different Municipal Solid Waste Management Systems: Objectives and Instruments for the Year 2000, March 1996.

## Kirjandus

- Agrar Europe, EC Packaging Report No 4, March 1993.
- Bär, S.; Kraemer, A.: Amsterdam und die Umwelt: Welche praktischen Chancen bietet der Amsterdamer Vertrag für die deutsche und Europäische Umweltpolitik? - Sonderheft zum DNR EU-Rundschreiben, Bonn, September 1998.
- Bongaerts, Jan C, Hempen, S. Tuddenham, M.: Current basic data reflecting the overall ecological and economic context of the ELV issue, IEEP Paris, Paris, July 1996.
- Bongaerts, Jan C.: The Packaging Ordinance and its Implementation, article provided for the European Congress on Packaging and Environmental Strategies, Brussels, November 1992.
- Commission of the European Communities, Krämer, L: Waste Management: A Cornerstone of EU Environmental Policy in: Enlarging the Environment, Newsletter from the European Commission on environmental approximation:, Brussels, May 1998.
- Commission of the European Communities, Packaging Report No 8, July 1993.
- Commission of the European Communities: Analysis of Priority Waste Streams: Chlorinated Solvents, Information Document, Brussels, 1992.
- Commission of the European Communities: Compilation of Community Statistics on Waste, Brussels 1992.
- Commission of the European Communities: Economic Evaluation of the Draft Incineration Directive, CR-04-97-444-EN-C, December 1996.
- Commission of the European Communities: End-of-Life Vehicles Information Document, Brussels, May 1993.
- Coopers & Lybrand: Cost-benefit Analysis of the Different Municipal Solid Waste Management Systems: Objectives and Instruments for the Year 2000; Report for the European Commission, DGXI, March 1996
- EEB Memorandum to the Austrian Presidency and the EU Member States, Brussels, July 1998.
- EEB: Comments on the EU Strategy for Waste Management, EEB, Brussels, July 1996.
- EEB: Waste Policy, Recent EEB positions on waste policies, September 1998.
- Emmott, N; Haigh, N.: Integrated Pollution Prevention and Control: UK and EC Approaches and Possible Next Steps, in: Journal of Environmental Law 1996.
- Europäische Kommission: Agenda 2000: Eine stärkere und erweiterte Union, Bulletin der Europäischen Union, Beilage 5/97, Luxembourg 1997.
- European Commission: White Paper on the Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union., COM(95) 163 final, 3.5.1995.
- European Commission: Agenda 2000, Volume I, Communication: For a Stronger and Wider Union, DOC/97/6, Luxembourg 1997.
- European Environment Agency, Report of the Review of the Fifth Environmental Action Programme, Copenhagen, 1995
- European Environment Agency: Europe's Environment: The Dobris Assessment,, Copenhagen, March 1995.
- European Environment Agency: Europe's Environment: The Second Assessment - an Overview, Luxembourg, 1998.
- Friends of the Earth Europe (CEAT): Packaging and Packaging Waste in Europe; Summary of ten national surveys by Friends of the Earth Europe, European sustainable packaging project, Brussels, October 1994.
- Greenpeace International: PVC Plastic: A Looming Waste Crisis, Amsterdam, April 1998.
- Greenpeace International European Unit: A "strategy "without clear goals, Brussels, July 1996.
- Greenpeace International, European Unit: The need for a clean material s policy to reduce

the threats to the environment by end-of-life vehicles, Brussels, December 1997.

Greenpeace International: Poland – The Green Tiger of Europe? – Clean Production the only Way Forward, Amsterdam 1994.

Greenpeace International: Western Pyromania Moves East, March 1996.

Hempen, S.; Reigle Newland, A.: Overview on Regulations with Respect to Packaging Waste in EC-Member States and Selected other Countries – Report for the 2nd European Congress 'Packaging & Environment' Towards the Association of Cities for Recycling., IEEP Bonn, October 1993

Institute for European Environmental Policy, IEEP London England, Wales and N. Ireland (FoE) and the Netherlands Society for Nature and Environment (SNM) on the Second Draft of the Commission's Proposal for a Directive on Waste from Electrical and Electronic Equipment, WEEE 27/7/98, Brussels, September 1998.

Institute for European Environmental Policy, IEEP London, Trade Implications of European Packaging and Recycling Initiatives, Institute for European Environmental Policy London, London, July 1993.

Institute for European Environmental Policy, IEEP London: Packaging Waste - The Proposed EC Directive and the Existing Schemes in Five EC Member States, London, June 1993.

Institute for European Environmental Policy, IEEP London: The Control of Waste Incineration in Selected EC Countries, London, December 1994.

Krämer, L.: European Environmental Law – Casebook, London, 1993.

Landesumweltamt Nordrhein-Westfalen: Materialien No. 43 Identification of Relevant Industrial Sources of Dioxins and Furans in Europe.

Lohse, J.: The role of waste incineration in waste management; EEB workshop in Rimini 18-19 September 1998.

OECD; Environment Monograph No 62, Reduction and Recycling of Packaging Waste, Paris, Commission of the European Communities 1992.

OECD; Umweltergebnisse in den OECD-Ländern; Fortschritte in den neunziger Jahren, 1996, Paris (also available in English and French).

Singhofen, A.: Waste and the environment, Interview In Warmer Bulletin No. 52.

Stief-Tauch: The response of the EEC to the dioxin problem, in: Fresenius J. Anal.Chem.Vol. 348, S. 47, 1994.

## Võtmesõnad

A

*Acquis communautaire*, 35

E

Ennetamine, 4, 5, 7, 9, 10, 12, 16, 22, 24, 27, 28, 29, 31  
Euroopa jäätmekataloog, 13, 19

J

Jäätmekäitlushierarhia, 7, 23, 24

K

Keskkonna-alane *acquis*, 35, 36, 37, 39  
Keskkonna-alane tegevuskava, 3, 4, 7, 8, 11, 12, 17, 24, 27

L

Läheduspõhimõte, 9, 14, 20, 24

O

Ohtlike jäätmete nimekiri, 19

R

Raamdirektiivid 4, 5, 13, 21, 22, 33

S

Siseturg, 8, 14, 29, 30, 35, 36

T

Taani pudeli juhtum, 14  
Tootja vastutus, 22, 28