

KONTROLLIARUANNE

nr OSIV-2-1.4/07/1
05.01.2007

Lõuna-Eesti ohtlike jäätmete kogumiskeskuse rajamine



Tallinn
2007

Kokkuvõte

Riigikontroll auditeeris Lõuna-Eesti ohtlike jäätmete kogumiskeskuse (OJKK) rajamist, et hinnata, kas see rajati riigile parimal võimalikul viisil ja tingimustel. OJKK maksumuseks kujunes 23,2 mln kr.

Riigikontrolli hinnangul ei rajatud OJKK riigile parimal võimalikul viisil ja tingimustel, kuna kogumiskeskus on ehitatud teise isiku kinnistule ning hoonestusõiguse lepingu tingimused ei ole riigile soodsad. Keskkonnaministeerium ja Info- ja Tehnokeskus (ITK) ei kaalunud põhjalikumalt muid OJKK rajamise variante, näiteks keskuse ehitamist riigimaale või ettevõtja leidmist, kes oleks ise OJKK välja ehitanud.

Olulisemad järeldused

- Jäätmeseadus ega jäätmekava ei näe ette, et riik peab ise kogumiskeskused rajama. Riigi ülesanne on luua vaid vajalikud eeldused kogumiskeskuse loomiseks. OJKK saanuks rajada oluliselt odavamalt, toetades eraettevõtja tegevust ohtlike jäätmete kogumis- ja sorteerimiskompleksi rajamisel. Keskkonnaministeeriumi selgituse kohaselt poleks eraomandis olevalt OJKK-lt teenuse ostmise haakunud jäätmekavaga, mis näeb ette selliste keskuste rajamise riigi initsiatiivil.
- OJKK rajamiseks valitud krunt ja sellele detailplaneeringu algatamine oli juba algusest peale ebaõnnestunud, kuna sellele asusid teise isiku (AS Epler&Lorenz) hooned, kes antud maatüki erastas. Kuigi piirkonnas oli OJKK ehituseks sobivat vaba riigimaad, ei taotlenud ITK maad riigi omandisse ning keskus ehitati tervikuna ASi Epler&Lorenz kinnistule.
- ITK kavandas OJKK iseseisvalt toimiva kompleksina. OJKK projekti ja hankelepingu muutmise tõttu ei täida kompleks kõiki ettenähtud funktsioone, kuna selles puuduvad laboriseadmed ning olmeruumid laotöötajatele.
- Hoonestusõiguse lepingus sätestatud tingimused hoonestusõiguse tasu, hoonestusõiguse tähtaja ja selle lõppemisel saadava hüvitise kohta on riigile ebasoodsad. Kahe miljoni krooni eest, mis riik maksab omanikule tasuna 10 aasta jooksul, saaks riik osta omandisse suurema kinnistu, kui OJKK praegu kasutab. Omanikult saadav hüvitis aga ei arvesta OJKK tegelikku väärtust.
- Ministeerium on teinud ettevalmistusi OJKK rendile andmiseks. Kuigi vara rendile andmise korra kohaselt peaks pakkujatevaheline konkurents olema oluline erapooletust tagav mehhanism, vastab renditingimustele realselt üks kandidaat (AS Epler&Lorenz).

Ettepanekud keskkonnaministrile

- Teha ASile Epler&Lorenz ettepanek muuta lepingu sätteid, mis käsitlevad hoonestusõigusega hõlmatud ehitiste maksumust, hoonestusõiguse tähtaega, selle lõppemisel saadavat hüvitist ja hoonestusõiguse käsutamist, riigile soodsamaks.
- Juhul kui ministeerium kavandab üleriigilise jäätmekava alusel veel ühe kogumiskeskuse ehitamist, vältida selle rajamisel puudusi, mis on käesolevas aruandes esile toodud.

Keskkonnaminister ja Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskuse direktor esitasid oma vastused Riigikontrolli aruandes toodud tähelepanekute kohta. Aruandes esitatud ettepanekute rakendamise kohta auditeeritavad arvamust ei avaldanud.

Keskkonnaminister ja Info- ja Tehnokeskuse direktor ei nõustunud ühegi Riigikontrolli hinnanguga ning leidsid, et Lõuna-Eesti ohtlike jäätmete kogumiskeskuse rajamine on igakülgset kaalutletud otsus, mis viidi ellu parimal võimalikul viisil ning riigile soodsatel tingimustel.

Analüüsisid ametlikus vastuses esitatud seisukohti, ei pea Riigikontroll põhjendatuks aruandes toodud hinnanguid muuta.

Riigikontroll tänab Keskkonnaministeeriumi ja Info- ja Tehnokeskust hea koostöö eest aruande koostamiseks vajalike materjalide ettevalmistamisel, materjalide läbiarutamisel ja kontrolliaruande vastuse õigeaegsel esitamisel.

Sisukord

SISSEJUHATUS	5
Auditi iseloomustus	5
Valdkonna ülevaade	5
1. OJKK RAJAMISE VÕIMALUSED	7
1.1. OJKK rajamise korraldamise kohustus ei tähenda, et riik peaks selle ise välja ehitama....	7
1.2. OJKK oleks saanud rajada oluliselt soodsamalt.....	7
1.3. OJKK asukoht on valitud ebaõnnestunult	8
2. OJKK KUI FUNKTSIONAALSELT OMAETTE TOIMIV KOMPLEKS.....	11
3. RIIGI HUVIDE KAITSTUS OJKK HOONESTUSÕIGUSE SEADMISEL.....	13
3.1. Hoonestusõiguse seadmise eellepingut ei sõlmitud.....	13
3.2. Hoonestusõiguse lepingu tingimused ei ole riigile soodsad.....	13
4. OJKK OPERAATORI LEIDMINE.....	15
KESKKONNAMINISTRI JA KESKKONNAMINISTEERIUMI INFO- JA TEHNOKESKUSE DIREKTORI VASTUSED	16

Sissejuhatus

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas Lõuna-Eesti ohtlike jäätmete käitlemise keskus (edaspidi OJKK) rajati riigile parimal võimalikul viisil ja tingimustel. Audit ei hõlma riikliku jäätmekäitluse korraldamist ja selle üle järelevalve tegemist.

Auditeeritud asutused olid Keskkonnaministeerium, Keskkonnaministeeriumi Info-ja Tehnokeskus (edaspidi ITK)

Auditeeritud perioodiks oli ajavahemik 2000–2005, mil võeti vastu otsused ja sõlmiti tehingud OJKK rajamiseks.

Auditirühma kuulusid audiitor Maidu Lääne ja auditijuht Tarmo Olgo.

Auditi põhiküsimused ja vastavad toimingud olid järgmised:

- Kas riigi poolt Lõuna-Eesti OJKK rajamine oli küllaldaselt kaalutletud ja selle ehitamine jäätmekäitleja ASi Epler&Lorenz kinnistule põhjendatud?
- Kas Lõuna-Eesti OJKK toimib iseseisva tehnoloogilise kompleksina?
- Kas Lõuna-Eesti OJKK hoonestusõiguse leping ja kasutusse andmise tingimuste eelnõu kaitsevad piisavalt riigi huve?

Auditi põhiküsimustele vastamiseks analüüsiti õigusakte ja sõlmitud lepinguid, intervjueriti Keskkonnaministeeriumi ja ITK ametnikke ning uuriti OJKK rajamisega seotud dokumentatsiooni. Detailplaneeringu algatamisega seonduva kohta küsiti täiendavat infot Tartu Linnavalitsuselt.

Valdkonna ülevaade

04.12.2002. a kiitis Riigikogu heaks „Üleriigilise jäätmekava”¹, mis näeb ette ohtlike jäätmete kogumiskeskuste rajamise Tallinnasse, Pärnusse, Ida-Virumaale ja Tartusse. Jäätmekavas on sätestatud, et Pärnu ja Tartu ohtlike jäätmete keskuste rajamise kulutused kaetakse riigi investeeringute programmist.

Tartu OJKK ehituse kogumaksumuseks kujunes 23,2 mln kr (sh ehitustööd 16,3 mln kr ja eritööd (trassid jms) 6,9 mln kr), millest 7,4 mln kr² kattis SA Keskkonnainvesteeringute Keskus.

Lõuna-Eesti OJKK rajamise kronoloogia

- 1994. a valmis ohtlike jäätmete kogumisvõrgu arendamiseks tellitud tasuvusuuring ohtlike jäätmete käitlussüsteemist – „Feasibility Study of Hazardous Waste Management of Estonia”. Uuringu koostas Taani ettevõtte Chemcontrol koostöös Eesti spetsialistidega. Uuringus leiti, et Lõuna-Eesti ohtlike jäätmete kogumiseks on kõige optimaalsemaks piirkondliku ohtlike jäätmete kogumiskeskuse asukohaks Tartu.
- 9.02.2000. a esitas ITK Tartu LV-le taotluse algatada detailplaneering Ravila tn piirkonnas rajatava OJKK teenindusmaa määramiseks.

¹ RTI, 23.12.2002, 104, 609

² SA KIK nõukogu 11.02.2005. a ja 28.02.2006. a otsused

- 21.03.2000. a määras Tartu LV detailplaneeringu lähtetingimused, millega täpsustati Ravila 75 asuvale maa-alale pindalaga 74 251 m² ohtlike jäätmete käitluskeskuse rajamise tingimusi.
- 10.09.2000. a sõlmis Tartu LV ja ITK detailplaneeringu lepingu, millega linnavalitsus andis Keskkonnaministeeriumile kui huvitatud isikule õiguse korraldada ja finantseerida detailplaneeringu koostamist Ravila 75 asuval krundil.
- 16.11.2000. a erastas Tartu LV Ravila 75 krundi koosseisu kuuluva Ravila 75a krundi pindalaga 6859 m² ASile Epler&Lorenz. Samale krundile soovis Keskkonnaministeerium rajada riikliku kogumiskeskuse.
- 4.12.2002. a kinnitas Riigikogu üleriigilise jäätmekava, mis nägi ette Tartusse ohtlike jäätmete kogumiskeskuse rajamise.
- 28.04.2005. a esitas Maa-amet Tartu LV-le taotluse rajatava OJKK kõrval paikneva maa-ala (Ravila 77a) riigi omandisse jätmiseks maareservina. Taotlus rahuldati 12.05.2005. a ning riigi omandisse jäeti 9801 m² (uueks aadressiks nimetati Ravila 79). Keskkonnaministeerium seda maaüksust OJKK ehitamise tarvis ei soovinud.
- 2005. a juunis esitas OÜ Estkonsult ITK-le OJKK ehitusprojekti projekti.
- 02.09.2005. a allkirjastas ITK riigi esindajana ASiga Epler&Lorenz läbirääkimiste protokoll, milles lepidi kokku, et riik ehitab ASile Epler&Lorenz kuuluvale Ravila 75a kinnistule OJKK ehituskompleksi, kogumaksumusega 19,0 mln kr ning nimetatud kinnistule seatakse hiljemalt 01.05.2006 riigi kasuks hoonestusõigus.
- 25.10.2005. a sõlmis ITK OJKK ehitamiseks töövõtulepingu ASiga Merko Tartu. Ehitus pidi valmima 01.08.2006. a. Töö võeti vastu 03.07.2006. a.
- 5.07.2006. a sõlmisid Keskkonnaministeerium ja AS Epler&Lorenz hoonestusõiguse lepingu, millega seati Ravila 75a asuvale OJKK-le riigi kasuks hoonestusõiguse tähtajaga 10 aastat (aastani 2016) ja hoonestusõiguse tasuga 13,4 tuh kr kuus.
- 2006. a novembris valmis Keskkonnaministeeriumis eelnõu, mille kohaselt kavandab Keskkonnaministeerium anda OJKK tervikvarana eelläbirääkimistega pakkumise korras rendile.

1. OJKK rajamise võimalused

1.1. OJKK rajamise korraldamise kohustus ei tähenda, et riik peaks selle ise välja ehitama

Jäätmeseaduse³ kohaselt korraldab ohtlike jäätmete käitluskohtade võrgu arendamist keskkonnaminister. Seadus ei kohusta riiki ise kogumiskeskusi rajama, vaid riigi ülesanne on luua eeldused ohtlike jäätmete ohutuks käitlemiseks.

1997. aasta märtsis Riigikogus vastu võetud Eesti Keskkonnastrateegia⁴ nägi ette, et riik toetab ohtlike jäätmete käitluskohtade võrgu arengut subsiidiumite, dotatsioonide, soodsate laenude, laenuprotsentide katmise kaudu.

Keskkonnaministeeriumi sõnul tulenes riigi kohustus ehitada Tartusse OJKK jäätmekavast. Enne üleriigilise jäätmekava vastuvõtmist oli riik rajanud ohtlike jäätmete kogumiskeskused Tallinnas (1999. a) ja Vaivaras (2000. a). Kava kohaselt tuli need ehitada ka Pärnusse ja Tartusse.

Jäätmekavas sätestatu elluviimist kavandati rahastada riigi ja omavalitsuse eelarvest, ettevõtete omavahenditest, Keskkonnainvesteeringute Keskuse kaudu ja välisabist ja laenudest.

Jäätmekava koostamisel tugineti Taani Keskkonnaagentuuri soovitudele ja 1994. aasta uuringule⁵, milles leitakse, et ohtlike jäätmete nõuetekohaseks käitlemiseks vajalike investeeringute tegemiseks puuduvad ettevõtjail üldjuhul majanduslik huvi, raha ning oskused.

Keskkonnaministeeriumi selgituse kohaselt aitavad riigi investeeringud kiirendada ohtlike jäätmete käitlemiskeskuste loomist ning hoida käitlemishinnad sellisel tasemel, et jäätmetekitajad oleksid huvitatud ohtlike jäätmete üleandmisest sellistesse keskustesse.

Audit näitas, et kuigi jäätmekava võeti vastu 2002. aastal, otsustati Tartusse OJKK rajamine juba 2000. aasta algul⁶. Seega ei tulenenud riigi kohustus ehitada Tartusse OJKK otseselt jäätmekavast, vaid selline otsus langetati taanlaste 1994. aasta uuringule tuginedes oluliselt varem. Jäätmekava vaid kajastas eelnevalt otsustatut.

Taanlaste uuringust möödunud kümne aasta jooksul on jäätmekäitlus Eestis kujunenud suhteliselt tulusaks ettevõtlusvaldkonnaks. Riigi rajatud keskuste eeskujul on erakapital sellesse ärivaldkonda edukalt sisenenud ning suudab praegu ohtlike jäätmete käitlemisega toime tulla ka ilma riigi toeta. Selle tulemusena on riiklike keskuste osakaal ohtlike jäätmete käitlemises vähenenud. ITK andmetel käideldakse riiklikes keskustes ca 9% ohtlike jäätmete kogumahust.

Riigikontrolli hinnangul oli ohtlike jäätmete kogumiskeskuse rajamine Lõuna-Eestisse kahtlemata vajalik, kuid rajamise kohustus ei tähenda seda, et riik peaks OJKK ise välja ehitama. Audit näitas, et hoolimata jäätmekäitlussüsteemi arengust, ei analüüsitud piisavalt taanlaste 1994. aasta uuringus esitatud soovitude rakendamise asjakohasust.

1.2. OJKK oleks saanud rajada oluliselt soodsamalt

Eesmärgi saavutamisel tuli lähtuda kulude otstarbekuse ja säästlikkuse seisukohast. Riigikontrolli hinnangul oli riigil Tartu OJKK ehitamiseks muidki võimalusi. Näiteks saanuks riik tellida jäätmekäitluskeskuse rajamise ja opereerimise ettevõtjalt, toetades ettevõtja investeeringut vajaduse korral KIKi kaudu.

³ Kuni 01.05.2004 kehtinud jäätmeseadus, RT I 1998, 57, 861

⁴ RT I 1997, 26, 390

⁵ Feasibility study of hazardous waste management of Estonia (1994); Taani, Chemcontrol

⁶ 2000. a veebruaris esitas ITK Tartu LV-le detailplaneeringu algatamise taotluse ehitada Ravila tänavale OJKK.

Auditi käigus selgus, et Tartus tegutsev jäätmekäitleja AS Epler&Lorenz kavatses 2002. aastal välja ehitada nõuetele vastava kogumiskeskuse, kasutades juba toimiva ohtlike jäätmete käitlussüsteemi tehnilisi vahendeid. Projektiga nähti ette jäätmelao ehitus, opereerimisplatsi rajamine, jäätmepakendite ja konteinerite hoiuplatsi rajamine ja autokaal. Kompleks oleks maksnud kokku 8,8 mln kr, millest KIKi jäätmekäitluse programmist sooviti toetust 7,7 mln kr. KIK ei toetanud ASi Epler&Lorenz investeringutaotlust. Järgmisel (2003.) aastal küsis aktsiaselts uuesti samale projektile raha väiksemas summas – 3,8 mln kr, kuid tulemusteta.⁷

Jättes ASi Epler&Lorenz taotlused rahuldamata, toetas KIK samalaadseid ITK taotlusi, eraldades viimasele Tartu OJKK rajamiseks 2004. aastal 4,5 mln kr ja 2005. aastal 2,5 mln krooni.

Keskkonnaministeeriumi selgituse kohaselt eelistati ITK rahastamist seetõttu, et ASi Epler&Lorenz taotluse rahuldamine poleks haakunud keskkonnavalase rahastamise senise praktikaga. Samuti oleks eraettevõtja rajatud OJKKga kaasnenud risk, et riigil puudub küllaldane kontroll kogumis- ja käitlushindade üle.⁸

Riigikontroll leiab, et seesugune kartus pole põhjendatud. Investeeringu andmise tingimuseks võinuks kohustada ettevõtjat Lõuna-Eesti piirkonnas vastu võtma kõiki liiki ohtlikke jäätmeid kogu tekkivas mahus, ja seda riigiga kooskõlastatud hinnaga.

Eelpool toodust nähtus, et kuigi ettevõtja soovis Tartu OJKK rajada 7,7 mln kr eest (2005. aasta hindades 9,24 mln kr)⁹, otsustas riik ehitada kogumiskeskuse välja ise, kulutades selleks 23 mln krooni. Seega valiti jäätmekavas sätestatud ülesande saavutamiseks riigile olulisemalt kallim variant.

Riigikontroll ei tuvastanud auditi käigus, et Keskkonnaministeerium ja ITK oleksid kaalunud põhjalikumalt muid võimalusi peale riigile kuuluva tervikliku kompleksi rajamise riigi raha eest.

1.3. OJKK asukoht on valitud ebaõnnestunult

Riigikontroll eeldab, et riik kavandab riigile kuuluvate hoonete ehitamist eelkõige riigimaale ning teiste isikute omandis olevat maad kasutakse selleks üksnes juhul, kui puuduvad muud võimalused.

OJKK ligikaudne asukoht määrati kindlaks Tartu Linna üldplaneeringuga, mis nägi ette jäätmekäitluskeskuse rajamise 74 251 m² suurusele maa-alale aadressil Ravila 75.

2000. a veebruaris esitas ITK Tartu linnavalitusele taotluse, mille kohaselt soovis riik algatada Ravila 75 krundi detailplaneeringu koostamise eesmärgiga ehitada nimetatud piirkonda OJKK. Planeeringuala suuruseks kujunes kokku 74 251 m²,¹⁰ kuid OJKK rajamiseks vajati maad 20 korda vähem.

Detailplaneeringuga sooviti jagada Ravila 75 krunt väiksemateks kruntideks, määrata kindlaks krundil paiknevate ehitiste teenindusmaade piirid ja reserveerida riigi omandisse jätmiseks OJKK rajamiseks vajalik maa.

OJKK asukohaks valiti Ravila 75 krundi osa, millel paiknesid ASi Epler&Lorenz kuuluvad ehitised. Aktsiaselts oli ehitiste aluse maa ostueesõigusega erastamiseks esitatud taotluse juba 1998. aastal.

⁷ ASi Epler&Lorenz 15.07.2002. a ja 19.06.2003. a taotlus KIKile

⁸ ITK 23.11.2006. a vastus Riigikontrollile

⁹ Tööstushoone 2003.–2005. a ehitushinnaindeks 1,2; www.stat.ee/files/evaljaanded/2006/HN340601.pdf

¹⁰ Tartu linn vähendas 2004. a planeeringuala, jättes sellest välja eraomanike maad, kes olid eelnevalt protestinud Tartu OJKK ehitamise vastu.

Tartu LV rahuldab aktsiaseltsi taotluse 16.11.2000. a¹¹, määrates ehitiste teenindusmaaks 6859 m² ning maatüki aadressiks Ravila 75a.

3.04.2001. a kanti AS Epler&Lorenz pärast talle kuuluvate hoonete aluse maa erastamist kinnistu Ravila 75a omanikuna kinnistusraamatusse.

Seega algatas ITK planeeringuprotsessi, et taotleda enda omandisse maatükki, mille ostueesõigusega erastamist taotles AS Epler&Lorenz, kellele maa ka erastati. Väidetavalt ei teadnud Keskkonnaministeerium Tartu LV otsusest erastada seni riikliku OJKK ehitamiseks käsitletud krunt ASile Epler&Lorenz; ministeeriumi kinnituse kohaselt saadi otsusest teada pool aastat hiljem.

Riigikontrolli hinnangul oleks ITK ja ministeerium pidanud detailplaneeringu algatamise taotlemisel teadma või vähemalt välja selgitama, kas maale, kuhu sooviti ehitada OJKK, oli varasemalt esitatud erastamise taotlusi.

Ministeeriumi selgituste kohaselt oleks Tartu LV pidanud ITK taotluse alusel ala detailplaneeringu lähtetingimuste väljastamisel märkima, et taotletud alale on esitanud erastamistaotluse AS Epler&Lorenz. ITK ja Keskkonnaministeerium lähtusid väidetavalt Tartu LV lubadusest, et antud alal ei ole menetluses ühtegi muud taotlust ja kõik planeeringuala omandisuhted ja -piirid täpsustatakse pärast detailplaneeringu kinnitamist.

Tartu LV selgituste kohaselt edastasid nad info erastamise kohta ITK-le ja ministeeriumile suuliselt. Riigikontrollil pole võimalik anda hinnangut esitatud väite õigsuse kohta, kuna auditi ajal ei töötanud ITK-s ega ministeeriumis ühtegi antud teemaga 2000. aastatel tegelenud isikut.

Riigikontroll leiab, et isegi juhul, kui erastamistaotlusest oleks teatatud, puudus Keskkonnaministeeriumil võimalus planeeringuga riigi jaoks kavandatud maa-ala (Ravila 75a) omandada. Planeeringu algatamisega ei tekitata, muudeta ega lõpetata õigussuhteid. Planeeringu algatamine on esimene etapp planeerimismenetluses ja selles staadiumis ei ole võimalik otsustada, kas ja milline planeering kehtestatakse.¹²

ASile Epler&Lorenz maa erastamise alus tulenes maareformi seadusest¹³, valitsuse kinnitatud maa ostueesõigusega erastamise korrast¹⁴ ja ehitise teenindamiseks vajaliku maa määramise korrast¹⁵. ASile Epler&Lorenz ehitiste omandiõigust tõendavast Tartumaa Hooneregistri 22.10.1998. a tõendist¹⁶ nähtub, et aktsiaseltsile kuulus krundil 6 hoonet, millele linnavalitsus määras teenindusmaa.

Põhjendamatu oli ministeeriumi ootus, et ainult planeeringu lähteülesande koostamine ja planeerimismenetluse kulude kandmine annab riigile kindluse soovitud maa-ala omandamiseks.

Saanud teada Ravila 75a maa erastamisest, kavandati ehitus samal aadressil ehk teise isiku (ASi Epler&Lorenz) kinnistule. OJKK rajamist mujale, sh võimalust algatada katastriüksuse moodustamine ja maa riigi omandisse jätmise mõnele ASi Epler&Lorenz maaga piirnevale krundile, mille suhtes ei olnud esitatud maa erastamise ega tagastamise taotlust, ei kaalutud.

Audi käigus selgus, et vaba maad Tartu OJKK rajamiseks oli. Nii näiteks ei kasutatud võimalust kavandada OJKK ehitus Ravila 75a naaberkrundile aadressil Ravila 79, mis oli jäetud 2005. aastal Maa-Ameti taotlusel riigi reservmaana riigi omandisse¹⁷. Maatükk on suurem krundist, mille erastab

¹¹ Tartu LV 16.11.2000. a korraldus nr 2793 "Aadressi ja ehitiste teenindamiseks vajaliku maa määramine ja nõustamine Ravila 75A maa ostueesõigusega erastamisega"

¹² Riigikohtu lahend 3-3-1-8-02

¹³ MRS § 22

¹⁴ Valitsuse 6.11.1996. a määrus nr 267

¹⁵ Valitsuse 30.06.1998. a määrus nr 144

¹⁶ Tartumaa Hooneregistri 22.10.98. a tõend nr 7410

¹⁷ Tartu LV 12.05.2005. a korraldus nr 728 "Aadressi Ravila 79 määramine ja nõustamine maa riigi omandisse jätmisega"

AS Epler&Lorenz, ning sellel on detailplaneeringu koostamise käigus tehtud keskkonnamõjude hindamine. Krundilt on olemas vahetu juurdepääs ASi Epler&Lorenz ja ASi Kemotar tehnovõrkudele.

Keskkonnaministeerium selgituse kohaselt piirasid nimetatud krundi asukohavalikut teekaitsetsoon ja sanitaarkaitsetsoon. Materjalidest ei nähtunud, et ministeerium oleks OJKK rajamist sellele või mõnele teisele vabale krundile taotlenud. Otsust mitte taotleda OJKK rajamiseks muud krundi põhjendati sellega, et taotlemisega oleks kaasnenum rida täiendavaid töid (uus detailplaneeringu algatamine, keskkonnamõju hindamine, maa riigi omandisse jätmise menetlus) ning uue asukoha valimine oleks võinud tekitada olukorra, kus isegi praegu poleks teada konkreetne koht, kuhu saaks OJKK rajada.

Riigikontrolli hinnangul nähtub ASi ENTEC 2001. aastal tehtud keskkonnamõju hindamise aruandest, et hindamise käigus kaaluti OJKK rajamist ainult ASi Epler&Lorenz Ravila 75a asuvale krundile. Ekspertid soovitasid rajada OJKK ASi Epler&Lorenz põhjal, kasutades ära ettevõtte loodud võimalusi ja omandatud kogemust.¹⁸

Kokkuvõttes ei tehtud pärast seda, kui saadi teada OJKK rajamiseks soovitud maa erastamisest eraettevõtjale, järgneva viie aasta jooksul midagi, et leida keskusele uus asukoht. OJKK kavandati ASi Epler&Lorenz kinnistule kindla teadmisega. Edasine projekti jätkamine sai toimuda vaid koostöös kinnistuomanikuga, mille tulemusena maksab riik järgneva 10 aastaga aktsiaseltsile hoonestus-õigustasu üle 2 mln krooni (vt 3.2).



Joonis 2. OJKK kompleks (joonisel paremal) ja ASi Epler&Lorenz tootmishooned asuvad ühel kinnistul.

¹⁸ Samas

2. OJKK kui funktsionaalselt omaette toimiv kompleks

OJKK projekti kohaselt pidid ehitised toimima iseseisva tehnoloogilise kompleksina.¹⁹ Keskus pidi täitma järgmisi põhifunktsioone: jäätmetekitajailt ohtlike jäätmete vastuvõtmine, nende kindlaks määramine, sorteerimine, eeltöötlemine, lühiajaline hoiustamine ja lõppkäitlemisele edasi toimetamine.



Joonis 3. OJKK kontoriruum



Joonis 4. OJKK töökoda

ITK selgituse kohaselt projekteeriti ja ehitati OJKK selliselt, et keskuses opereeriv firma saaks hakata täitma keskusele pandud ülesandeid täiendavaid investeeringuid tegemata. Riigikontrolli hinnangul on kavandatu viidud ellu osaliselt.

Eelprojektiga võrreldes muudeti põhiprojektis kompleksi laopinna suurust ja ruumide funktsionaalset jaotust. Laopinda vähendati kolmandiku võrra – 892 ruutmeetrilt 618 ruutmeetrile. Kuigi keskkonnamõjude hindamise aruanne nõudis kõigi ladustamisplatside katmist kergkatusega, loobuti põhiprojektis nende ehitamisest. Üks kergkatusealune oli mõeldud esmaseks hoidmiseks ja sorteerimiseks ning teine konteinerite ja pakendite ladustamiseks.²⁰ Seetõttu ei ole selge, kus hoitakse tuvastamisootel ohtlikke aineid ning kuidas tagatakse pakendite ja konteinerite ladustamine selliselt, et oleks välistatud kokkupuude sademetega.²¹

Kompleksi ei projekteeritud lao- ja töökoja töötajate pesu- ja puhkeruume. Projekti järgi nähti ette, et OJKK töötajad peavad selleks kasutama ASile Epler&Lorenz kuuluvas jäätmekäitlushoones (vt joonis 2) asuvaid ruume. Riik peab nimetatud ruumide kasutamiseks sõlmima aktsiaseltsiga täiendavad kokkulepped, millega võivad kaasneda lisakulutused.

Riigihanke pakkumise võitis AS Merko Tartu, kellega ITK sõlmis 25.10.2005. a ehituse töövõtulepingu. Osapooled muutsid mitmel korral lisalepingutega riigihankes kavandatud tööde mahtusid. Olulisim muudatus tehti kohe järgmisel päeval pärast lepingu sõlmimist. Pakkumise kutse dokumentide kohaselt oli ette nähtud labori komplekteerimine seadmetega, kuid ITK ja töövõtja sõlmisid 26.10.2005. a lepingu lisa, millega arvati laboratooriumi seadmed lepingust välja ja vähendati lepingu objekti maksumust 6,6 mln kr võrra.

Riigikontrolli hinnangul ei olnud ITK tegevus ehituse töövõtulepingu muutmisel kooskõlas riigihangete seaduse mõttega, kuna lepingu muutmine selle sõlmimisele järgneval päeval näitab, et riigihanke pakkumisega vastavuses sõlmitud lepingut täita ei kavatsetud.

¹⁹ Estkonsult OÜ, töö nr A502

²⁰ Tartu linn, Ravila 75 krundi ja lähiala detailplaneeringu keskkonnamõju hindamine. 2001

²¹ Estkonsult OÜ eelprojekti kohaselt ladustatakse jäätmed ja pakendid ladustamispaigas eraldi.

Saadud selgituste kohaselt ei pidanud Keskkonnaministeerium laboratooriumi komplekteerimist seadmetega otstarbekaks.²² Ministeeriumi väite hindamiseks küsis ITK arvamust OÜ-lt Keskkonnauuringute Keskus (KUK). Viimaselt saadud hinnangu kohaselt oli uue eraldi laboratooriumi rajamine OJKK juurde „majanduslikult mõttetu”, sest enamik OJKK laboratooriumisse projekteeritud analüütilisest aparatuurist on liialt unikaalne ja kallis. Osaihing märkis, et Tartus tegutseb juba üks riigile kuuluv analoogiliste funktsioonidega äriühing – OÜ Keskkonnauuringud, mis on spetsialiseerunud muu hulgas ohtlike jäätmete uuringule.²³ Samas nähtus KUKi hinnangust, et OÜ-l Keskkonnauuringud on puudu mitmed ohtlike jäätmete (kütteväärtuse, leektäpi, tsüaniidide jt) määramiseks vajalikud seadmed.



Joonised 4 ja 5. OJKK laboratooriumi ruum

Seega ei soetatud OJKK-sse ministeeriumi algatusel laboratooriumiseadmeid. Samas ehitati labor koos selleks vajalike kommunikatsioonidega välja. Selleks et määrata jäätmete edasine käitlemismeetod, tuleb ohtlike jäätmete omadused tuvastada vahetult jäätmete vastuvõtmisel. Kuna Tartus puudub võimalus ohtlike jäätmeid analüüsida, siis peab vajalikud seadmed soetama keskuse tulevane operaator.

Muu hulgas selgitati Riigikontrollile, et laboratooriumi seadmetest loobumine oli tingitud vajadusest hoida kokku kulused OJKK rajamisel. Riigikontroll märgib, et kuigi laboratooriumi tõttu kompleksi maksumus vähenes kolmandiku võrra, telliti lisatöid, mistõttu esialgne sääst 6,6 mln kr kahanes märksa väiksemaks²⁴.

Riigikontrolli hinnangul saab kokkuvõttes öelda, et kuigi OJKK kavandati iseseisvalt toimiva kompleksina, ei suuda kompleks täita kõiki funktsioone: puuduvad erineva otstarbega laopinnad, laotöötajatel olmeruumid ja ohtlike jäätmete kindlaksmääramise võimalus.

²² Ministeeriumi keskkonnakorralduse asekancleri 31.08.2005. a korraldus jäätmeosakonnale “elimineerida kavandatud dubleeriv labor”

²³ KUKi 26.08.2005. a kiri ITK-le

²⁴ Riigihanke esialgne maksumus oli 25,3 mln kr, tegelik maksumus 23,2 mln kr

3. Riigi huvide kaitstud OJKK hoonestusõiguse seadmisel

3.1. Hoonestusõiguse seadmise eellepingut ei sõlmitud

02.09.2005. a allkirjastasid AS Epler&Lorenz ja ITK riigi esindajana läbirääkimiste protokoll, milles lepidi kokku, et riik ehitab ASi Epler ja Lorenz kinnistule aadressil Ravila 75a OJKK ehitised kogumaksumusega 19,0 mln kr ja AS Epler&Lorenz seab hiljemalt 01.05.2006. a OJKK ehitiste aluse ja nende teenindamiseks vajaliku kinnistu osale riigi kasuks hoonestusõiguse.

ITK selgituse kohaselt on protokoll hoonestusõiguse eelleping, milles lepidi kokku hoonestusõiguse seadmise tingimused. Riigikontroll ei saa protokoll eellepinguna käsitleda, kuna hoonestusõiguse seadmise seotud tehingud peavad olema notariaalselt tõestatud.²⁵ Eellepinguna käsitletud protokoll seda ei olnud. Nõutud tehinguvormi mittejärgimise tõttu on sõlmitud hoonestusõiguse eelleping tühine ja osapooltel sellest õiguslikke tagajärgi ei kaasnenu.

Seega alustati 25.10.2005. aastal ASile Epler&Lorenz kuuluvale kinnistule OJKK ehitamist ilma, et oleks sõlmitud korrektsed kokkulepped teise isiku kinnistu kasutamise ja hoonestusõiguse seadmise tingimuste osas.

Arvestades vajadust teha riigile oluline tehing võimalikult vähema riskiga, oleks tulnud Riigikontrolli hinnangul sõlmida hoonestusõiguse seadmise leping enne ehitustegevusega alustamist. Kuna seda ei tehtud, jäeti riigi huvid OJKK ehitamise perioodil ja hilisemal hoonestusõiguse lepingu sõlmimisel tõhusa kaitseta.

3.2. Hoonestusõiguse lepingu tingimused ei ole riigile soodsad

5.07.2006. aastal sõlmisid AS Epler&Lorenz ja Keskkonnaministeerium notariaalse hoonestusõiguse seadmise lepingu, millega seati Ravila 75a asuvale kinnistule ehitatud OJKK hoonete aluse ja nende teenindamiseks vajaliku kinnistu osale riigi kasuks hoonestusõigus tähtajaga 10 aastat. Hoonestusõiguse ala hõlmas 3120 m² suurust osa 6859 m² kinnistust.

Auditiga selgitati, kas hoonestusõiguse lepingu tingimused on riigile soodsad ja kaitsevad piisavalt riigi huve.

Hoonestusõiguse tähtaeg on lühike

Hoonestusõiguseleping sõlmiti tähtajaga 10 aastat (aastani 2016). Kuna hoonete ehitusprojekti kohaselt projekteeriti OJKK hoonete elueaks kuni 50 aastat, tulnuks Riigikontrolli arvates hoonestusõigusleping sõlmida vähemalt ehitiste eeldatava püsimise tähtaja ulatuses.

ITK selgitusel otsustati hoonestusõigus seada 10 aastaks põhjusel, et riigil säiliks võimalus pärast 10 aastat kaaluda OJKK erastamist. Riigikontrolli arvates puudub riigil hoonestusõiguse tähtaja lõppemisel võimalus OJKK võõrandamiseks, kuna hoonestusõiguse tähtaja pikendamise otsustab kinnistu omanik. Samuti on lepingu kohaselt OJKK võõrandamine lubatud ainult kinnistu omaniku nõusolekul (p 5.6).

Hoonestusõiguslepingu lõpetamise hüvitis ei arvesta vara tegelikku väärtust

Hoonestusõiguslepingu kohaselt kohustub kinnistu omanik hoonestusõiguse tähtaja saabumisel maksma hoonestajale hüvitis 9,7 mln krooni või pikendama hoonestusõiguse tähtaega kuni 2056. aastani (p 5.2). Samuti on selles kokku lepitud, et kui hoonestusõigus peaks langema omanikule enne tähtaega, siis lahutab omanik ehituse maksumusest maha 970 000 krooni iga aasta eest (p 5.3).

²⁵ Asjaõigusseadus, § 242

Riigikontrolli arvestuse kohaselt ei kajasta hüvitise vara tegelikku väärtust, kuna ehitiste reaalne eluiga rohkem kui 20 aastat.

Asjaõigusseaduse kohaselt võib hüvitise suuruse ka kokku leppimata jätta. Kui hüvitise suurus ei ole kokku lepitud, loetakse selleks hoonestusõiguse harilik väärtus.²⁶ Kuna ei ole teada, milline on hind 10 või 20 aasta pärast, oleks sellise sätte sisseseadmine lepingus Riigikontrolli arvates mõistlik.

Riigikontroll juhib ühtlasi tähelepanu sellele, et hüvitise arvestamise aluseks võetud 19,4 mln kr ei kajasta hiljem lisandunud kulusid ning hoonestusõigusega hõlmatud ehitiste tegelik maksumus on 21,2 mln kr.

Hoonestusõiguse tasu on põhjendamatult kõrge

Lepingu kohaselt arvutatakse hoonestusõiguse tasu kumulatiivselt ehk algselt kokkulepitud 13 400 kroonist kuutasu suurendatakse igal aastal eelneva perioodi tasuga võrreldes 5% võrra. Seega maksab riik 10 aasta jooksul hoonestusõiguse tasu kokku 2,1 mln krooni ja 20 aasta jooksul 5,5 mln krooni.

Riigikontroll leiab, et hoonestusõiguse tasu on antud piirkonna kinnisasjade hindadega võrreldes põhjendamatult suur. Arvestades 10-aastase tasu suurus 2,1 mln kr, teeb see ühe ruutmeetri hinnaks 673 kr. Samas piirkonnas (Ravila tööstuspark) müüb Tartu Linnavalitsus krunte, mille ruutmeetri hinnad jäävad vahemikku 400–500 kr/m².²⁷ Kahe miljoni krooni eest võiks osta omandisse kolmandiku võrra suurema kinnistu, kui OJJK praegu kasutab.

Kokkuvõttes on Riigikontrolli hinnangul hoonestusõiguse lepingu tingimused hoonestusõiguse tasu, tähtaja ja selle lõppemisel saadava hüvitise osas riigile ebasoodsad.

²⁶ AÕS, § 253 (1)

²⁷ http://www.tartu.ee/index.php?pro_id=3&lang_id=1&menu_id=1&page_id=3501

4. OJKK operaatori leidmine

OJKK on seisnud tühjalt alates ehitiste vastuvõtmisest 2006. aasta juulikuus. Riigikontrollile antud selgituste järgi ei kavatse riik ise OJKK-s opereerida, vaid keskus antakse eraettevõtjale rendile. Selleks on ministerium ette valmistanud OJKK eelläbirääkimistega pakkumise korras rendile andmise konkursi. Rendileandmise lisatingimuseks on rentniku kohustus kasutada rendiobjekti sihtotstarbeliselt ohtlike jäätmete käitlemiseks, sh vastuvõtmiseks, vaheladustamiseks ja ümberpakendamiseks, ning kohustus kooskõlastada käitlemise teenuste hinnad ITK-ga.

Konkursi tingimuste²⁸ kohaselt kasutatakse parima pakkumise väljaselgitamiseks järgmisi hindamiskriteeriume:

- pakkuja suutlikkus võtta vastu maksimaalselt suures mahus Lõuna-Eesti ohtlike jäätmeid – maksimaalselt 500 punkti;
- pakkuja suutlikkus täita ohtlike jäätmete käitlemise nõudeid ka ajutise ülekoormuse korral, sh varasem kogemus – maksimaalselt 250 punkti;
- pakutud rendi suurus – maksimaalselt 250 punkti. Väärtuspunktide meetodil on võimalik maksimaalselt koguda kuni 1000 punkti.

Auditeerimise ajaks ei olnud välja töötatud metoodikat, millistele andmetele tuginedes hinnatakse rendikonkursi pakkumisi (nt turuosa, pakkuja suutlikkus täita ohtlike jäätmete käitlemise nõudeid ka ajutise ülekoormuse korral, varasem kogemus jne). Ehk teiste sõnadega, kust need andmed saadakse, sest rendileandmise korra kohaselt neid pakkujalt ei küsita. Üheks lahenduseks oleks, et vajalikud andmed esitab pakkuja ise.

Rendiobjekti esialgsed renditingimused on sätestatud rendilepingu eelnõus. Rendisumma ja muud lepingu olulisemad tingimused on hilisemate läbirääkimiste objektiks ning lõpptulemus pole teada. Lepingu eelnõu näeb ette, et lisaks rendile peab rentnik tasuma hoonestusõiguse tasu, mille suurus lepingu sõlmimise hetkel on 13 400 kr, ja kõik kommunaalkulud ning täitma hoolduskohustust.

Võimalikke rentnikke, kes tegelevad ohtlike jäätmetega, on vähe. Riigikontrolli hinnangul vastab konkursitingimustele kõige rohkem AS Epler&Lorenz, kelle turuosa on Lõuna-Eestis ligikaudu 80% ning kellele oli 05.2006. a seisuga väljastatud 19 jäätmeluba erinevates maakondades. Juhul kui rendikonkursi võidaks mõni teine isik, siis ei pruugi see isik omandada OJKK tööks vajalikku turuosa ning Lõuna-Eesti jäätmekäitlus võib osutada sama ebatõhusaks nagu enne OJKK rajamist.

Ettepanekud keskkonnaministrile

- Teha ASile Epler&Lorenz ettepanek muuta hoonestuslepingu neid sätteid, mis käsitlevad hoonestusõigusega hõlmatud ehitiste maksumust, hoonestusõiguse tähtaega, selle lõppemisel saadavat hüvitist ja hoonestusõiguse käsutamist, riigile soodsamaks.
- Juhul kui ministerium kavandab üleriigilise jäätmekava alusel veel ühe kogumiskeskuse ehitamist, vältida selle rajamisel puudusi, mis on käesolevas auditis esile toodud.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
IV auditiosakonna peakontrolör

²⁸ Rendilepingu eelnõu, riigivara kasutusse andmise teate projekti ja rendile andmise korra eelnõu esitas Keskkonnaministerium Riigikontrollile 31.10.2006.

Keskkonnaministri ja Keskkonnaministeeriumi
Info- ja Tehnokeskuse direktori vastused

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie: 12.2006 nr OSIV-2-7.1/06

Meie: 03.01.07 nr 5-6/15609-2

Seisukohad kontrolliaruandele “Lõuna-Eesti ohtlike jäätmete kogumiskeskuse rajamine”

Lp riigikontrolör M. Oviir

Esitame Keskkonnaministeeriumi ja Keskkonnaministeeriumi Info-ja Tehnokeskuse (edaspidi ITK) seisukohad kontrolliaruandele “Lõuna-Eesti ohtlike jäätmete kogumiskeskuse rajamine.”

Esitame oma seisukohad vastavalt Teie poolt esitatud kontrolliaruande struktuurile alapunktide pealkirjades toodud väidete kaupa.

Osa 1.1. OJKK rajamise korraldamise kohustus ei tähenda, et riik peaks selle ise välja ehitama

Tulenevalt Jäätmeseaduse § 65 lg1-st kohustub keskkonnaminister lähtudes riigi jäätmekavast korraldama ohtlike jäätmete käitluskohtade võrgu arendamist.

Riigikogus 2002 a detsembris heaks kiidetud Üleriigilise jäätmekava p 3.3. kohaselt nenditakse, et “Ohtlike jäätmete käitlussüsteemi ülesehituse põhimõtteline skeem on olnud järgmine:

- riiklik süsteem käsitleb Eestis tekkivaid ohtlikke jäätmeid (v.a põlevkivitööstuse jäätmed);
- süsteem on oma olemuselt detsentraliseeritud, st ühtset ohtlike jäätmete lõppkäitluskeskust ei rajata, vaid kasutatakse olemasolevaid jäätmekäitlusvõimalusi (näiteks põletamist tsemendiahjudes);
- ohtlike jäätmete kogumiseks rajatakse neli ohtlike jäätmete kogumiskeskust (Tallinnas, Pärnus, Tartus ja Ida-Virumaal) ja lisaks lõppladestuskoht.”

Jäätmekava p 3.3. on sätestatud, et juba toimuvad “eeltööd Tartu kogumiskeskuse ehitamiseks.”

Jäätmekava p 6.1.alalõigus "Ohtlike jäätmete käitlemine" on seatud muuhulgas eesmärgiks "tagada ohtlike jäätmete keskkonnohutu käitlustehnoloogia järkjärguline juurutamine ning arendada välja Tartu kogumiskeskus"

Jäätmekava punktis 8 "Jäätmekäitluse maksumus. Investeeringud" nenditakse, et ülemineku perioodil peaks eelkõige senise keskkonnohtliku jäätmekäitluse likvideerimiseks ja korrastamiseks üheks prioriteetseks valdkonnaks "ohtlike jäätmete käitlussüsteemi (nii jäätmete kogumisvõrgustiku kui töötlemise) edasiarendamine"

Alalõigus "Ohtlike jäätmete käitlussüsteem" sätestatakse, et "vastavalt riigi investeeringute programmile on eelseisval perioodil ohtlike jäätmete käitlussüsteemi edasiarendamiseks vaja 175 miljonit krooni. Sellest summast kaetakse Tartu ja Pärnu ohtlike jäätmete kogumiskeskuste ning Paldiskis asuvate vanade pestitsiidide töötlemise kulutused. Rahastatakse ka ohtlike jäätmete kogumiskonteinerite võrgu täiustamist."

Enamuse EL liikmesriikide üldine praktika on, et riik tegeleb otseselt ohtlike jäätmete üldise käitlusrajatiste võrgustiku arendamisega, samas kui olme- ja tavajäätmete käitluse osas on vastutus pandud kohalikele- või regionaalsetele omavalitsustele.

Ka enamikes Põhjamaades on kohati isegi tagasi 1970-datesse minev ohtlike jäätmete käitlussüsteemi arendamise praktika, kus olulisemad käitlusrajatised on rajatud riigi initsiatiivil ja on ka senini riigi omandis. Erandiks on Soome Vabariik, kus keskne käitlusrajatis EKOKEM on senini riigi-, kohalike omavalitsuste- ja tootjate esindajate ühisomandis. Taanis ja Rootsis on ligi 20 a. riigi omandis olnud käitluskeskused täna erastatud. Taani ja Rootsi praktiline järeldus on see, et erastamise eelduseks peab olema kogu ohtlike jäätmete käitlussüsteem (sh ka riigi poolne keskkonnajärelevalve) tegutsenud vähemalt kümnendi jooksul stabiilsena.

Ka Eestis võib ohtlike jäätmete käitlusskeemi erastamine kaugemas tulevikus olla üks alternatiiv, kuid praegusel arenguetapil, mil on veel ilmseid puudujääke kogu ohtlike jäätmete alases tegevuses, eelkõige aga riigi poolses järelevalve võimekuses, on vastava käitlussüsteemi erastamine kindlasti enneaegne. Riigi omandis olevatena on rajatud või rajamisel ka enamuse Leedu- ja Läti ohtlike jäätmete käitlussüsteemist.

Kokkuvõtteks: Üleriigilises jäätmekavas on seatud Riigikogu poolt selged ülesanded ohtlike jäätmete käitluskohtade võrgu arendamiseks, mille üheks osaks on ka rajada Tartusse ohtlike jäätmete kogumiskeskus.

Leiame, et Riigikontrolli poolne jäätmeseaduse tõlgendamine, et riigi ülesandeks on vaid eelduste loomine ohtlike jäätmete käitluskohtade võrgu arendamisel, ei ole vastavuses EL praktika ega ka jäätmekavaga.

Riigikontroll leiab, et Taani ekspertide uuringust möödunud ligi 10.a jooksul on jäätmekäitlus Eestis kujunenud suhteliselt tulusaks ettevõtlusvaldkonnaks.

Nendime, et tõesti selliseid üldistusi võib tänaseks teha olme-ja tavajäätmete valdkonnas, kuid ohtlike jäätmete valdkonnas on Eesti riik alles nn lapsekingades.

Seda näitab ilmekalt 1999-2003 Vaivara Ohtlike Jäätmete Käitluskeskuses opereerinud aktsiaseltside Modulvest ja Modulwaste tegevus, kus riik oli sunnitud 2003.a. ühepoolset opereerimislepingud lõpetama ning katma sellisest tegevusest tulenevad miljonilised kahjud.

AS Modulwaste pankrotistus, käitlemata jäi keskusesse mitmeid tonne pakendamata ning märgistamata ohtlikke jäätmeid. Ligi aasta oli keskus suletud, st et Eestis polnud sel ajal võimalik ohtlikke jäätmeid ladestada ning Vaivaras oli tekkinud keskkonnaohtlik olukord. Sellest on teadlik ka Riigikontroll, kellele esitasime materjalid juba auditi “Ohtlike jäätmete käitlemine vaheladudes ja prügilates” läbiviimisel.

Käesoleval ajal on Keskkonnainspeksiooni menetluses Pärnus asuva eraõigusliku ohtlike jäätmete kogumiskeskuse operaatori OJ-Keskus OÜ pankrotiga seoses käitlemata suure koguse ohtlike jäätmete probleem. Kahjusid (so käitlemata ohtlike jäätmete käitlemata) on hinnatud tänaseks 3-4 Mkr. Kinnistu valdaja (kohalikele omavalitsustele kuuluv äriühing) on esitanud taotluse kulude katmiseks SA Keskkonnainvesteeringute Keskus (edaspidi: KIK) jäätmeprogrammist.

Keskkonnauuringute Keskus OÜ 2006 a. poolt koostatud ohtlike jäätmete käitluse olukorra uuringu kohaselt on üsna märgatav osa ohtlikest jäätmetest, eriti jääkreostuse objektidelt kogututest, jäätmearuandluse tähenduses “teadmata kadunud” (st ei kajastu jäätmearuandluses). Sellest järeldub, et kahtlemata pole piisav lähtuda ohtlike jäätmete käitluse olukorra hindamisel ainult ettevõtete majandustegevuse aruannetest st kasumlikkusest. Nii oli ka näiteks AS Masp majandustegevus ülimalt edukas, kuid kahjuks jäätmekäitluslikult enam kui küsitav.

Peame vajalikuks märkida, et EL praktika ohtlike jäätmete võrgu arendamisel eraettevõtluse toel tegutseb vaid mõned aastad, ka sellest oleme Riigikontrolli teavitanud, kuid neid märkusi pole arvestatud.

Riigikontroll leiab ka, et “ei analüüsitud piisavalt Taani ekspertide 1994.a. uuringus esitatud soovitude rakendamise asjakohasust”

KKM leiab, et 1994 a uuring „Eesti ohtlike jäätmete käitlussüsteemi teostatavusuuring (*Feasibility Study of Hazardous Waste Management of Estonia*) mille koostasid Taani konsultatsioonifirmad ChemControl A/S ja Blukon K/S koostöös Eesti firmadega AS Masp ja AS GIB oli oluline samm ohtlike jäätmete käitlussüsteemi rajamiseks Eestis. Nimetatud uurimistöole eelnes ka 1992.a. tehtud eeluuring.

Keskkonnaministerium leiab, et uurimistöo on asjakohane ning koostatud kõrgelt hinnatud välisspetsialistide ja kohalike spetsialistide poolt, mistõttu jääb arusaamatuks millistele faktidele tuginedes Riigikontroll sellisele järeldusele jõudis. Kontrolliaruandest ühtegi vastavat analüüsi ei nähtu.

Osa 1.2. OJKK oleks saanud rajada oluliselt soodsamalt

Riigikontrolli hinnangul oli riigil Tartu OJKK ehitamiseks võimalus tellida keskuse rajamise ja opereerimise ettevõtjalt, toetades ettevõtja investeeringut vajaduse korral KIKi kaudu.

Keskkonnaministerium (edaspidi: KKM) ei kaalunud ega näe ka täna võimalust, et Lõuna-Eesti Ohtlike Jäätmete Kogumiskeskuse (edaspidi: OJKK) ehitamiseks oleks võimalik olnud läbi viia investeerimise avalik konkurss nagu seda soovitab Riigikontroll. Oleme arvamusel,

et sellise konkursi korraldamine ei taga riigi kontrolli käitluse üle, seab ohu vara säilimise ning selle kaudu pole ka võimalik reguleerida ohtlike jäätmete kogumis- ja käitlushindu.

Riigikontroll on rõhutatud oma sel aastal valminud auditis “Ohtlike jäätmete käitlemine vaheladudes ja prügilates”, et riik peab tagama minimaalsed hinnad riiklikes kogumis- ja käitluskeskustes, et maksimaalselt koguda ja käidelda Eesti Vabariigis tekkivaid ohtlikke jäätmeid. Erasektoris ja eraomandi kaudu riik seda kontrolli teostada ei saa.

Riigikontroll leiab, et oleks olnud ka teisi finantseerimisskeeme Lõuna-Eesti OJKK rahastamisel, kuid jätab need kirjeldamata.

Mõiste “läbi avaliku konkursi ohtlike jäätmete kogumise korraldamine” jääb meile arusaamatuks.

Leiame, et see võiks tähendada sisuliselt kahte teoreetilist mudelit:

1) näiteks sarnaselt Jäätmeseaduses sätestatud korraldatud jäätmeveo põhimõttele, annaks korraldaja st siis riik – teatud alale ja teatud ajaks – eri- või ainuõiguse konkurentsiseaduse tähenduses ohtlike jäätmete kogumiseks ja käitlemiseks teatud ettevõtjale avaliku konkursi korras. Sellist võimalust käesoleval ajal ohtlike jäätmete kogumisel Jäätmeseadus aga ette ei näe, samuti pole käesoleval ajal selliseid ohtlike jäätmete kogumiskeskusi, kes saaks sellist teenust osutada. Samuti pole KKM-le teada ühtegi sellist näidet mujalt EL-st.

2) teoreetiliselt võiks lahendus “avaliku konkursi korras” sisaldada ka lahendust, milles riik pakub finantstoetust “parima arendaja projektile” avatud konkursi korras. Loogiliselt peaks, siis tingimusteks seadma- kogemused vastavas valdkonnas ning teatud vahendite/seadmete olemasolu (nt oma käitlusrajatised). Sellisel juhul oleks peaaegu ainsaks võitjaks AS Epler&Lorenz (edaspidi: E&L), kui ainuke suurem ohtlike jäätmete käitleja Tartu piirkonnas, kuna tal on juba oma käitlusrajatis (kuigi peab ka märkima, et mitte kogu Lõuna-Eesti vajadusi arvestades). Sellisel juhul pole samuti tegemist konkursiga, kuna seal saab osaleda vaid üks pakkuja.

Siiski tuleb ka sellise teoreetilise mudeli kohta esile tuua, et tervikuna kogu riigi poolt suunatud keskkonnatoetuste süsteemis, vähemalt jäätmekäitluse osas, puudub selliste regulatsioonidega tagatud praktiline süsteem.

Võimalikud on olnud ja on ka käesoleval ajal sisuliselt kaks finantseerimise mudelit:

a) riik on ise arendaja, projekt finantseeritakse kas riigieelarvest või SA KIK-st. Riik ise on vara omanik, mistõttu on õigus määrata ja reguleerida teenuse hindasid ning kehtestada teisi tingimusi opereerimiseks.

b) arendajaks on eraettevõtja, kes esitab omal initsiatiivil toetuse saamiseks taotluse SA-le KIK finantseerimiseks, kas KIK keskkonnaprogrammist või alates 2004 ka Euroopa Regionaalarengu Fondist. Selle tulemusena aga saab vara omanikuks eraettevõtja, omandit riigil ei teki (st et eraettevõtja pankrotistumisel on rajatud keskus pankrotivara). Selle skeemi rakendamisega pole võimalik tagada 100% teenuse hindade kontrolli, see pärsib konkurentsi, mistõttu see on ka vastuolus Euroopa Liidu riigiabi põhimõtetega moonutades konkurentsi EL siseselt. Seega selline rahastamise skeem on vastuolus EL nõuetega.

Kumbki nendest rahastamismudelitest ei ole käsitletav "avatud pakkumise alusel" arendamisena.

Riigikontroll on aruande osas 1.2 toonud arvukalt näiteid selle kohta, et kui OJKK oleks rajanud AS Epler&Lorenz, siis kulutused oleksid mitmeid kordi väiksemad.

Näitena toob ta esile aktsiaseltsi poolt KIK-ile 2002 ja 2003.a. esitatud projektitaotlused, mis lükati tagasi.

Riigikontroll on jätnud analüüsimata, kuidas oleks võinud riik õiguslikult E&L kohustada teenust osutama, samuti ei ole analüüsitud, mida taotletud summad endast käsitlevad.

ITK on esitanud KIK-i kaks projektitaotlust: "OJKS-i objektide arendus-ja majandamiskulud" summas 7 686 000.- (KIK 2005.a. I voor) ja "Lõuna-Eesti Ohtliku Jäätmete Kogumiskeskuse ehitustööd" summas 2 460 654.- (KIK 2006.a. I voor). Samuti on rahad eraldatud riigieelarvest.

AS E&L on esitanud kaks projekti taotlust KIK-i:

1) "Lõuna-Eesti Ohtlike Jäätmete Kogumiskeskuse rajamine" summas 7 710 000 kr (2003.a jäätmekäitluse programm, projekt koostatud 15.07.2002). Omaosalus lisaks 1 100 000.-

Projekti eesmärgiks oli: "Lõuna-Eesti Ohtlike Jäätmete Kogumiskeskuse väljaarendamine, vastavalt tulevasele kompleksile esitatud keskkonnakaitseliste tingimustele, kasutades juba toimiva ohtlike jäätmete käitlussüsteemi tehnilisi vahendeid."

Projekti tegevuseks oli: ehitusprojekti koostamine ja jäätmelao ehitus, autokaalu rajamine, jäätmetaara ja konteinerite hoiuplatsi rajamine, opereerimisplatsi rajamine.

2) "Lõuna-Eesti Ohtlike Jäätmete Kogumiskeskuse rajamine" summas 3 820 000.- (2004.a jäätmekäitluse programm, projekt koostatud 19.06.2003). Projekti eesmärgid ja tegevused samad. Selle projekti puhul oli omafinantseerimisena ette nähtud summa 3 820 000.-

Tegemist on 2002 ja 2003.a. koostatud projektidega- tänaseid ehitushindu arvestades on need summad tunduvalt suuremad ning siia juurde pole arvestatud veel ka pinnase ettevalmistamise kulused, rajatiste (platsid, kõnniteed jms) rajamist jms.

KKM leiab, et nimetatud projektitaotluste alusel poleks saanud E&L rajada nõuetele vastavat OJKK-d. Samuti juhime tähelepanu, et KIK-st rahastamine toimub seaduse¹ ja KIK nõukogu poolt kinnitatud Finantseerimise korras ning vastavate programmide hindamiskriteeriumitest ning prioriteetidest lähtudes, mitte projektipõhiselt.

Arusaamatuks jääb Riigikontrolli väide kus ta leiab, et riigiasutust ITK-d ning AS E&L-t oleks pidanud KIK-ist rahastamisel kohtlema ühtemoodi

¹ Kuni 01.01.2006 kehtinud Keskkonnakasutusest laekuva raha kasutamise seaduse alusel. Peale seda aga Keskkonnatasude seaduse ja keskkonnaministri 17.02.2006 määruse nr 13 "Keskkonnakaitse valdkondade rahastamiseks esitatud projektitaotluste hindamise tingimused ja kord, taotluste hindamise kriteeriumid, otsuse tegemise kord, lepingu täitmise üle kontrolli teostamise kord ning aruandluse kord" (RTL 2006, 19, 331; 61, 1100) alusel

Osa 1.3. OJKK asukoht on valitud ebaõnnestunult

Riigikontroll leiab, et riik peaks kavandama riigile kuuluvate hoonete ehitamist eelkõige riigimaale ning teiste isikute omandis olevat maad kasutakse selleks üksnes juhul, kui puuduvad alternatiivsed võimalused.

KKM leiab, et Lõuna-Eesti OJKK rajamiseks alternatiivsed variandid puudusid, selleks et täita Üleriiklikus jäätmekavas seatud eesmärged.

Peale suurte eeltööde tegemist (1994 Taani ekspertide koostatud tasuvusanalüüs ja asukohavalik, Tartu Linna üldplaneering, detailplaneeringu lähteülesanne oli kinnitatud ja detailplaneering algatatud) oli 19.09.2000 Tartu Linnavalitsuse ja Keskkonnaministeeriumi vahel arutlusel küsimus teenindusmaade erastamisest (sh Ravila 75A). Koosolekul Tartu LV linnaplaneerimise osakonna juhataja hr Urmas Ahven kinnitas, et “*teenindusmaade erastamise suhtes ei ole linnavalitsus mingeid otsuseid teinud ega lubadusi andnud*” ning palus arvestada, et “*detailplaneering peab näitama ära kokkulepitud teenindusmaa piirid*”.

Nimetatud koosolekul lepidi põhimõtteliselt kokku, et detailplaneeringuga määratakse kõikide kruntide sh Ravila 75A ja teenindusmaade piirid, ka erastamiseks. Planeeringu ala suurust arutusel ei olnud. Koosoleku seisukohti² käsitleti, kui kinnitust, et erastamisotsuseid enne detailplaneeringu kinnitamist ei teha ja eelnevalt lähtuvalt oli lahendusena kavas antud maale riigimaaks jätmise taotlus esitada peale detailplaneeringu kinnitamist.

Riigimaa omandisse jätmist OJKK maal ei taotletud – sest nagu eelnevalt selgitatud, lähtus KKM seisukohast, et isegi olukorras, kus antud maale tervikuna olid erinevaid taotlejaid, oli ka Tartu Linnavalitsus väljendanud seisukohta, et mingeid muudatusi maa omandisuhetes ei tehta enne, kui on kehtestatud KKM poolt tellitud detailplaneering. Seejärel oleks siis KKM esitanud vastavale maaüksusele juba planeeringuga määratletud piirides ja suuruses konkreetse taotluse riigiomandisse jätmise kohta.

Paraku kokkulepet rikuti Tartu Linnavalitsuse poolt ning vaevalt 2 kuud hiljem- 16.11.2000 võttis Tartu Linnavalitsus vastu korralduse, millega erastati Ravila 75a krunt AS-le E&L.

Ei detailplaneeringu algatamise taotluse esitamisel ega ka detailplaneeringu lähteülesande kinnitamisel ei teavitanud Tartu Linnavalitsus, et taotletavale maa-alale on esitatud ostueesõigusega erastamise taotlus. Teatavasti maa erastamine pole avalik, mistõttu ei saanud KKM kuidagi teada sellest, et maa erastamist AS-le E&L on alustatud.

Kuivõrd suured eeltööd olid tehtud, otsustati siiski jätkata OJKK arendust.

ITK võttis üle vastavalt detailplaneeringu Lepingu ülevõtmise lepingule 17.08.2004.a nr K-12-1-2004/1342 Tartu Linnavalitsuse ja Keskkonnaministeeriumi vahel sõlmitud detailplaneeringu lepingust 19.09.2000.a nr DP-15/00 tulenevad üleandja õigused ja kohustused. Vastavalt *Lepingu ülevõtmise lepingule* jätkas ITK Tartu Ravila 75

² 19.09.2000 koosoleku protokoll on esitatud ka Riigikontrollile

detailplaneeringu teostamist 2004-2005.aastal. Nimetatud leping on ka otsuseks jätkata krundil Ravila 75a OJKK arendust.

Leiame, et OJKK asukoht on logistiliselt, majanduslikult ning ka keskkonnakaitselisest aspektist soodne. See on tuvastamist leidnud keskkonnamõju hindamise aruandes, mille koostas AS Entec.

Riigikontroll väidab, et “isegi juhul kui erastamistaotlusest oleks teatatud, puudus KKM-l võimalus planeeringuga riigi jaoks kavandatava maa-ala (Ravila 75a) omandada.”

Planeerimis- ja ehitusseaduse³ §1 lg1 kohaselt “Uute hoonete ehitamine ja olemasolevatele hoonetele juurdeehitiste tegemine ning maa-alade jaotamine kruntideks ja olemasolevate kruntide piiride muutmine linnades /.../ on lubatud ainult kohaliku omavalitsuse kehtestatud detailplaneeringu alusel (planeeringu kohustuslikkus tiheasustuses).”

Sama sätte lg2 p2 kohaselt “planeerimis-, projekteerimis- ja ehitusalase tegevuse korraldamine oma territooriumil kuulub kohaliku omavalitsuse pädevusse. Kohalik omavalitsus /.../ tagab kõigi huvitatud isikute huvide arvessevõtmise ja kooskõlastamise, mis on planeeringu kehtestamise eeldus.”

Keskkonnaministeerium eeldas, et kui detailplaneering on algatatud, siis lepatakse krundi piirid ja maakasutus kokku selle menetluse käigus. Ka nimetatud seaduse §9 lg7 sätestab, et “kehtestatud detailplaneering on aluseks ehitiste projekteerimisele ja uute kinnistute moodustamisele ning olemasolevate kinnistute piiride muutmisele tiheasustuses ja detailplaneerimise kohustusega aladel hajaasustuses.”

Samad põhimõtted sätestab ka kehtiv planeerimisseaduse §2 p4 ja §3.

Peame vajalikuks nentida, et tulenevalt maareformi seaduse §§-le 20 lg1, 29, 31 see maa, mida pole erastatud või tagastatud on jätkuvalt riigimaa. Maa, mida jäetakse riigi omandisse, ei kuulu ostueesõigusega erastamisele.

Seega oli Keskkonnaministeeriumil õiguspärane ootus loota, et Ravila 75a krundile on võimalik ehitada OJKK.

Riigikontroll leiab, et OJKK ehitus oleks pidanud kavandama krundile Ravila 79, mis on jäetud 2005.a. Maa-ameti taotlusel riigi omandisse (Tartu LV korraldus 12.05.05 nr 728).

Teavitame, et Ravila 79 krundile polnud võimalik enne ega ka praegu OJKK ehitada.

Viidatud Tartu Linnavalitsuse korralduse kohaselt on selle krundi pindala 9801 m² ja maakasutuse sihtotstarbeks 95% üldmaa ja 5% ärimaa. Kinnistut on korralduses iseloomustatud kui “Ravila tänavakoridori, riigimaantee ja kinnistu Ravila 77 vahelisel hoonestamata jäätmaal moodustatav maaiüksus”.

Riigikontrolli väide on ebatõene - mõned arvud: käesoleval ajal on OJKK Ehitusprojekti Ehitiste eksplikatsiooni kohaselt OJKK ehitiste ja rajatiste alune pindala kokku 3285,5 m². Sellele lisandub veel haljastusealune pind.

³ PES kehtis 22.07.95- 01.01.2003

Üldmaale ehitise rajada ei tohi, st et krundile Ravila 79 on võimalik ehitada ainult 490 m²-le (võrdluseks: ainuüksi jäätmekäitlushoone ehitise alune pind on 890 m²).

Ravila tn 75 krundi ja lähiala detailplaneeringu kohaselt on Ravila 79 detailplaneeringu joonisel (joonis: nr 5. Planeeritud maaüksus. Pos 1) kõrgepinge õhuliini kaitsevöönd, planeeritav servituut (sõiduteeservituut, veejuhtimisservituut) ja maantee kaitsevöönd 50 m.

Kokkuvõtteks: tänast turusituatsiooni (ehitushindade mitmekordne tõus) ja Kagu-Eestisse olmejäätmete prügila asukohavaliku menetluse tagajärgi⁴ arvestades, leiame et see oli ainuõige otsus rajada Tartu OJKK algselt valitud asukohale Tartus Ravila 75a-le.

Analüüsidest nimetatud otsust leiame, et kui riigile kuuluv Tartu OJKK ei oleks rajatud krundile Tartu Ravila 75A, siis Tartu OJKK oleks tänaseks rajamata ning ka perspektiivis võtaks selle arendamine aega mitmeid aastaid.

Kui kaaluma oleks hakatud OJKK rajamist riigi omandis olevale mujal asuvale maale, siis selleks oleks vaja olnud läbi viia rida täiendavaid töid: uus asukoha valik, uus keskkonnamõju hindamise läbiviimine (vahepeal on nõuded tulenevalt EL liitumisest karmistunud), uus detailplaneeringu menetlus ja avalikustamine, riigi omandisse jätmise menetlus, mõõdistustööd jne. Kahtluseta oleks "muu asukoht" täheldanud ka mitmete ehituslike lahenduse osas kulutuste suurenemist. On ilmne, et isegi Ravila tänava piirkonnas oleksid praeguse asukohaga võrreldes suurenenud juurdesõidutee ehituse, veetrasside jm kommunikatsioonide kulud märgatavalt.

Johtuvalt eelnevast on Keskkonnaministerium jätkuvalt seisukohal, et nimetatud otsusega on tänaseks täidetud Riigikogu poolt Üleriigilises jäätmekavas sätestatud eesmärk ning lisaks on säastatud olulisel määral riigi finantsvahendeid.

Uue asukoha valiku läbiviimine oleks võinud kaasa tuua olukorra, kus isegi täna poleks teada konkreetne koht kuhu saaks OJKK rajada.

Osa 2. OJKK kui funktsionaalselt omaette toimiv kompleks

Riigikontroll leiab, et kuigi valminud OJKK pole käsitletav iseseisvalt toimiva kompleksina, ei suuda kompleks täita kõiki funktsioone: puuduvad erineva otstarbega laopinnad, laotöötajatel olmeruumid ja ohtlike jäätmete kindlaksmääramise võimalus.

Leiame, et see väide on asjakohatu.

Keskkonnaministri 14.12.2006 käskkirjaga nr 372 on välja kuulutatud rendikonkurss, kus võivad osaleda kõik kvalifitseerimistingimustele vastavad eraettevõtjad. OJKK on ehitatud selliselt, et selles on võimalik teenust osutada ükskõik millisel nõuetele vastaval ohtlike jäätmete käitlusega tegelevad eraettevõtjal.

⁴ Kagu-Eesti prügila rajamine seoses ligi .a. kohtumenetlusega on lükatud määramatusse tulevikku. Planeeritud oli taotleda prügila rajamiseks abi Euroopa Liidu fondidest. Tänapäevaks on selgunud, et seoses ajafaktoriga on ehitushinnad mitmekordistunud, iga otsusega kaasnevad kohtuprotsessid ning on risk et Kagu-Eesti peab oma jäätmeid hakkama vedama Põhja-Eestisse. Arvestada tuleb, et aastaks 2009 peavad olema suletud kõik seaduse nõuetele mittevastavad prügilad. Kagu-Eestis- ka nende sulgemine oli planeeritud rahastada EL vahenditest- täna tuleb selleks otsida alternatiivseid võimalusi.

Märgime siinkohal, et ehitised on projekteeritud OÜ EstKonsult poolt, kes on projekteerinud ka Tallinna OJKK (Suur-Sõjamäe 37/39) ja Vaivara OJKK. Ta on Eestis ainuke firma, kes omab nii laialdasi kogemusi ohtlike jäätmetega seonduvate ehitiste projekteerimisest.

Riigikontroll leiab, et “ei ole selge, kus hoitakse tuvastamisootel ohtlike aineid ning kuidas tagatakse pakendite ja konteinerite ladustamine selliselt, et oleks välistatud kokkupuude sademetega.”

Nimetatud väite osas viitab ta Estkonsult OÜ eelprojektile. Jääb arusaamatuks miks Riigikontroll viitab nõ eeldokumendile. Ehitisluba väljastatakse põhiprojektile⁵, mitte eelprojektile, mille alusel oma üldistatuse tõttu, pole veel võimalik ehitama asuda (vt Eesti standard EVS “Hoone projekt”).

Siinkohal märgime, et kogumiskeskuse eesmärgiks ei ole ohtlike jäätmete käitlemine (jäätmeseadus §13), vaid ainult üks osa sellest: jäätmete kogumine- st ohtlike jäätmete ette valmistamine käitlemiseks (vt Jäätmeseaduse §14).

Jäätmete kogumiseks on olemas OJKK- s ka laopind kokku 802,9 m² (vt OJKK Ehitusprojekt. Asendiplaan. Ehitise eksplikatsioon -ehitis 02 ladu/garaaž-töökoda). Ohtlike jäätmete käitlemine so ohtlike jäätmete taaskasutamine ja kõrvaldamine toimub mujal (kas Vaivaras, AS Epler&Lorenz põletusseadmes vm).

Riigikontroll leiab, et kompleksi ei projekteeritud lao-ja töökoja töötajate pesu-ja puhkeruume ja et selle kasutamiseks tuleb AS E&L sõlmima nende kasutamiseks lisakulutusi.

OJKK ehitusprojektist selgub, et kontor-laborihoones on I korrusele projekteeritud ja ehitatud 2 duširuumi (pos 109) ja ka riietusruum (pos 111). Keskkonnaministeeriumi ja ITK ning projekteerija arvates on ruumid piisavad kolmele-neljale OJKK-s töötavale laotöölisele.

Osa 3 Riigi huvide kaitstud OJKK hoonestusõiguse seadmisel

Osa 3.1. Hoonestusõiguse seadmise eellepingut ei sõlmitud

Nõustume, et hoonestusõiguse eelleping peab olema sõlmitud notariaalselt, kuid ükski õigusakt seda sõlmima ei kohusta, see on pigem poolte kokkuleppe küsimus või lahendatakse see läbirääkimiste käigus. Eellepingu sõlmimine notariaalselt oleks kaasa toonud täiendavaid ressursse: aeg, kulutused notarile, riigilõiv jm.

AS E&L ning ITK vahel koostati kokkuleppe tõendamiseks läbirääkimiste protokoll 02.09.06, mida pole kumbki osapool senini vaidlustanud ega ümber lükanud.

Leiame, et nimetatud protokoll on pooltele õiguslikult siduv, kuna kokkulepped tehingute sõlmimise läbirääkimistel on kaitstud võlaõigusseaduse sätetega.

Riigikontroll on leidnud, et eellepingut ei sõlmitud, kuid jääb arusaamatuks, milliseid õiguslikke tagajärgi oleks pidanud eellepingus kajastama, seda kontrolliaruandest ei selgu.

⁵ Põhiprojekt valmis OÜ Estkonsult poolt juulis 2005 (töö nr A502)

Osa 3.2. Hoonestusõiguse lepingu tingimused ei ole riigile soodsad

Riigikontroll leidis, et hoonestusõiguse tähtaeg on lühike.

Riigikontrolli auditis „Ohtlike jäätmete käitlemine vaheladudes ja lõppladestamisel”, mis viidi läbi 2005-2006.a on soovituslikult märgitud, et riiklikud ohtlike jäätmete kogumis- ja käitlusobjektid võiks olla võõrandatud erafirmadele. Aluseks on võetud Soome ja Skandinaaviamaade kogemus, kus riik ehitas välja ohtlike jäätmete käitlussüsteemi ja hiljem müüs need objektid erafirmadele osaliselt või täielikult (Soome, Rootsi, Taani). Nimetatud kontrolliaruanne valmis peale hoonestusõiguse eelkõkkuleppe sõlmimist (e läbirääkimiste protokoll allkirjastamist). Hoonestusõiguse lepingu⁶ sõlmimisel arvestati, et riigil säiliks võimalus peale kümnet aastat kaaluda OJKK erastamist osaliselt või täielikult või pikendada hoonestusõiguse tähtaega.

Hoonestusõiguse lepingu kohaselt on KKM-l õigus pikendada omal äranägemisel lepingut⁷, tähtaja piirangut pole sätestatud, mistõttu Riigikontrolli väide on asjakohatu.

Kinnistu võõrandamisel on kinnistu omanikul ostueesõigus⁸, mis tähendab seda, et tingimused müügil ei otsusta kinnistu omanik, vaid ikkagi hoonestaja e KKM. Enne tähtaja lõppu võib KKM välja kuulutada enampakkumisega müügi, ning selle võitja poolt pakutud hinnaga on võimalik AS-l E&L see alles ära osta. See on koosõlas ostueesõiguse asjaõigusseaduses sätestatud põhimõttega, Riigikontrolli poolt viidatud arvamusega, et kehtib alles siis kui KKM rikub lepingut.

Hoonestusõiguse lõpetamise hüvitis ei arvesta vara tegelikku väärtust

Nagu eelnevas punktis viidatud, on Riigikontroll ekslikult oma kontrolliaruandes tuginenud hoonestusõiguse lepingu nn erandsätetele (lep p 5.2-5.4)- st lepingu enne tähtaega lõppemise tingimustele. Need asjaolud on, kui :

- 1) hoonestusõiguse tähtaeg saabub ja KKM ei pikenda lepingutja/või hoonestusõigust ei võõrandata (st ei võeta midagi ette);
- 2) kui hoonestusõigus langeb omanikule enne lepingu tähtaja saabumist (vt lep p 5.4.-so reeglina siis, kui KKM rikub lepingut.)

Alles nende erandjuhtude tekkimisel oli vajalik lepingus leppida kokku tagajärjed s.t. hüvitised.

Märgime, et hoonestusõiguse lepingu sõlmimisel on aluseks võetud need kulutused, mis olid OJKK-s osas selleks ajaks tehtud. Osa kulutusi alles peale hoonestusõiguse lepingu sõlmimist, mistõttu siit tuleneb ka summades erinevus.

⁶ Täielik nimetus: “Hoonestusõiguse, reaalkoormatise ja ostueesõiguse seadmise leping ja asjaõiguslepingud” (registreeritud Tartu notar Edgar Grünbergi büroos 05.07.06 reg nr 4153)

⁷ vt lepingu p 5.1.”Kinnistu omanik annab hoonestajale eesõiguse hoonestusõiguse pikendamiseks pärast selle tähtaja saabumist”

⁸ Hoonestusõiguse lepingu p 5.6. Hoonestusõigus koormatakse ostueesõigusega omaniku kasuks. Hoonestusõiguse võõrandamise korral omab omanik ostueesõigust, mille teostamise korral loetakse ostueesõigust omava omaniku ja hoonestaja vahel sõlmituks hoonestusõiguse võõrandamisleping samadel tingimustel, milles hoonestaja ostjaga kokku leppis.

Oleme pidanud AS-ga E&L läbirääkimisi nimetatud summa muutmiseks lepingus, kaalume selle muutmise otstarbekust.

Hoonestusõiguse tasu on põhjendamatult kõrge

Juhime tähelepanu, et siiski peab ka riik arvestama, et tehingus sätestatud kokkulepped kujunevad poolte läbirääkimiste tulemusena, siin pole võimalik käsuliinide kaudu nõudeid kehtestada.

Hoonestusõiguse andmisel teisele isikule kinnistu omaniku poolt on tegemist siiski aastakümneteks oma kinnistu koormamisega ning mitmete kitsenduste talumisega, mis pole ettemääratavad.

Riigikontroll on jätnud arvestamata, et KKM ei tasu hoonestusõiguse tasu ise, vaid seda tasub Lõuna-Eesti OJKK rendikonkursi võitja (opereerija), mistõttu otseseid kulutusi sellega riigile ei kaasne.

Samuti peab siin märkima, et võrreldes esialgsete kokkulepetega KKM ja AS E&L vahel on siiski sõlmitud hoonestusõiguse lepingus toodud tingimused riigile soodsamad kui eelnevalt läbirääkimiste käigus kokku lepiti.

Osa 4 OJKK operaatori leidmine

Riigikontroll nendib, et OJKK on seisnud tühjalt alates ehitise vastuvõtmisest 2006.a. juulikuus.

Ehitis on vastu võetud küll juulis, kuid Riigikontroll on jätnud tähelepanuta, et kanne kinnistusraamatus hoonestusõiguse kohta on teostatud alles 15.08.06, seejärel oli vajalik ehitised registreerida riigivara registris ning teha läbi kohustuslik protseduur riigivaraseaduse kohaselt.

Keskkonnaministri 14.12.2006 käskkirjaga nr 372 on Lõuna-Eesti OJKK rendikonkurss välja kuulutatud, seega on tegu seadusekohaste protseduuride läbiviimisega.

Riigikontroll nendib aruandes, et tema hinnangul vastab konkursitingimustele kõige rohkem AS E&L.

Ohtlike jäätmete käitlusega tegelevaid kvalifitseeritud suurfirmasid on Eestis tõesti vähe, kuid Keskkonnaministeeriumi arvates on konkurents siiski rendikonkursil tagatud. Riigikontroll pole toonud ühtki argumenti, millel tema hinnang põhineb.

2004 ja 2005.a. jäätmearuannete põhjal on suuremateks ohtlike jäätmete käitlejateks Eestis AS EcoPro, AS Epler&Lorenz, AS Kunda Nordic Tsement, OÜ Ökoloog, AS Ecometal, seega on neil firmadel kõigil ka potentsiaalne võimalus konkursil osaleda.

Kokkuvõtteks peame vajalikuks tuua välja Riigikontrolli poolt toodud tähelepanekute vastuolulisuse- esmalt on käsitletud mittevajalikuna ohtlike jäätmete käitluskeskustesse riigi vahendite suunamist üldse, kuna tegemist olevat piisavalt kasumliku tegevusega. Teisalt aga tõstatatakse küsimus, et miks riik ei toetanud AS E&L rahastamise taotlust nt SA KIK programmist, millest omakorda järeldub, et rahalise toetuse andmine oleks olnud siiski eraettevõtjale põhjendatud.

Kui siis Keskkonnaministeerium ja ITK on arendanud OJKK projekti oludest lähtudes läbi hoonestusõiguse lepingu, säilitades omandi ja kontrolli tegevuse üle siiski riigile, on seda jällegi peetud põhjendamatuks. Teisalt leiab Riigikontroll, et riik peaks leidma võimalused ohtlike jäämete alase kogumis-käitlusteenuse kvaliteedi sh rangete keskkonnanõuete täitmiseks, samas jälle ka tagama turuolukorda arvestavad nõuetekohast ohtlike jäätmete käitlust motiveerivad hinnad, mida aga 100 % eraomandis oleval keskustes senise keskkonna rahastamise-skeemide praktika kohaselt pole seda võimalik tagada.

Tulenevalt eeltoodust peame Riigikontrolli esitatud kriitikat ja keskuse rajamise alternatiivide ettepanekuid vastuolulisteks, milles on raske leida ühtset argumenteeritud kontseptsiooni. Samuti pole kontrolliaruandes tähelepanekud ja järeldused alati täielikult argumenteeritud, arvestamata on Euroopa Liidus rakendatud praktikat ohtlike jäätmete käitlussüsteemi arendamisel.

Lugupidamisega

Rein Randver
Minister

Tiina Mitt	KKM siseauditi osakonna juhataja	6262885
Peeter Eek	KKM jäätmeosakonna juhataja	6262 884
Tarmo Lindemann	KKM jäätmeosakonna spetsialist	62 62 860
Jüri Trumm	ITK ohtlike jäätmete büroo juhataja	660 4580

Riigikontrolli kontrolliaruandest “Lõuna-Eesti
ohtlike jäätmete kogumiskeskuse rajamine”

Lugupeetud Tarmo Olgo

Teavitame, et Keskkonnaministeeriumi Info-ja Tehnokeskus ei edasta eraldi seisukohti Teie poolt teostatud kontrolliaruandele “ Lõuna-Eesti ohtlike jäätmete kogumiskeskuse rajamine”.

Meie seisukohad on koostöös Keskkonnaministeeriumi spetsialistidega esitatud

Keskkonnaministeeriumi poolt 03.01.06 Teile edastatud kirjas nr 5-6/15609-2.

Nimetatud kirja koostajana on kirjas märgitud ka ITK ohtlike jäätmete büroo juhataja Jüri Trumm

Lugupidamisega

Leo Saare
Direktor