



Keskkonnaministeerium
Narva mnt. 7a
15172 Tallinn

Meie 5.05.2015 nr 4/114

Eesti Kaubandus-Tööstuskoja ettepanekud seoses pakendi aruande auditeerimisega

Lugupeetud Marko Pomerants

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi **Kaubanduskoda**) pöördub Keskkonnaministeeriumi poole seoses 1. jaanuaril 2015. aastal jõustunud pakendiseaduse muudatusega, mille kohaselt kohustub pakendiettevõtja, kes laseb turule plastpakendeid rohkem kui 100 kg või muid pakendeid üle 200 kg, korraldama pakendiaruande auditeerimise isegi juhul, kui ettevõtja on oma kohustused üle andnud taaskasutusorganisatsioonile (edaspidi ka **TKO**).¹ Kaubanduskoja liikmed on välja toonud, et auditeerimise kohustus toob pakendiettevõtjale kaasa olulisel määral lisakulutusi ja tõstab halduskoormust. Samuti on ebaselge, kas auditeerimisest saadav kasu on proportsionaalne võrreldes ettevõtja halduskoormuse ja kulude kasvuga. Eelkõige mõjutavad pakendiaruande auditeerimisega kaasnevad lisakulutused mikro- ja väikeettevõtteid, kellel puudub auditi läbiviimiseks vajalik ressurs. Lisaks on probleemina välja toodud, et vajaka jääb ka audiitoritest, kes on täna valmis pakendiauditit läbi viima.

Hiljuti (s.o 10.03.2015. a) toimus Kaubanduskojas ka pakendiaruande auditeerimise teemaline kohtumine, millest võtsid osa Keskkonnaministeeriumi ja Audiitorkogu esindajad ning ettevõtjad. Kohtumise tulemusena veenduti, et ettevõtjate poolne rahulolematuse on olemas ning tehti ettepanek alustada avalikku arutelu ning kaaluda ka alternatiivseid valikuid. Kaubanduskoja eesmärk on leida koostöös ettevõtjate ja Keskkonnaministeeriumiga olukorrale sobiv lahendus, mis ühest küljest tagaks pakendite turule toomise andmete usaldusväärsuse, kuid samal ajal ei tooks ettevõtjale kaasa liigselt koormavaid kulutusi. Järgnevalt soovime välja tuua peamised pakendiaruande auditeerimisega kaasnevad probleemid ja esitada alternatiivseid ettepanekuid läbirääkimisteks.

1. Pakendiaruande auditeerimine on pakendiettevõtjale liiga kulukas

Kaubanduskoja hinnangul on hetkeolukord, kus ettevõtjad kurdavad, et pakendiaruande auditeerimise kohustus käib neile üle jõu, tingitud puudulikust seaduse mõjude analüüsist. Meie hinnangul ei analüüsitud pakendiseaduse ja pakendiaktiisi seaduse muutmise seaduse eelnõu (561 SE) väljatöötamisel piisavalt muudatustega kaasnevaid mõjusid ettevõtjale. Seega peab tõdema, et Kaubanduskoja hinnangul ei ole eelnõu väljatöötamisel järgitud hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (edaspidi HÕNTE) §-st 46 tulenevaid nõudeid. Leiame, et pakendiauditeerimise kohustuse laiendamine toob endaga kaasa olulise mõju ettevõtjale –

¹ Pakendiseaduse ja pakendiaktiisi seaduse muutmise seadus – RT I, 17.05.2014, 1.

s.o otsesed auditeerimisega seotud kulutused. Eelnõu seletuskirjas puudub aga analüüs, milliseks kujunevad pakendiaruande auditeerimise kulud. Kaubanduskojas toimunud kohtumisel tõi Audiitorkogu välja, et audiitori keskmine tunnihind on 50 eurot ning auditeerimiseks kulub keskmiselt umbes 16-40 tundi. Seega on pakendiauditi hind 800-2000 eurot, seda olenevalt auditeerimiseks kuluvast töömahust. Kohtumisel tõi mikro- ja väikeettevõtete esindajad välja, et tegemist on nende jaoks väga suure lisakuluga. Seega leiame, et auditeerimise kohustuse seadmisega kaasnevad ettevõtjale olulised lisakulutused, mille mõju ja proportsionaalsust oleks tulnud enne analüüsida.

Kvaliteetne mõjude analüüs on uue valitsusliidu tegevusprogrammi üheks põhialuseks. Eesti Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ja Erakonna Isamaa ja Res Publica Liidu 8.04.2015.a. vahel sõlmitud kokkuleppe (edaspidi **Valitsusliidu kokkulepe**)² punkti 8.15. kohaselt on uus valitsusliit kokku leppinud, et ettevõtlusvaldkonda puudutavate seaduseelnõude menetlemisel kaasatakse ettevõtlusorganisatsioone ja tehakse mõjuanalüüsi hindamiseks muudatuse mõju ettevõtjate halduskoormusele ja ettevõtluskeskkonnale. Sellest tulenevalt usume, et Keskkonnaministeeriumi üheks eesmärgiks on ka 1. jaanuril 2015. a. jõustunud pakendiseaduse muudatuste ülevaatamine, mh vajaliku mõjude analüüsi tegemine ning alternatiivsete lahenduste kaalumise.

Nagu eelnevalt mainitud, siis enim mõjutab pakendiauditi kohustus mikro- ja väikeettevõtteid. Valitsusliidu kokkuleppe kohaselt on mh uue valitsuse üheks eesmärgiks vähendada väikeettevõtluse halduskoormust (punkt 8.30.), millest võib samuti järeldada, et pakendiauditi kohustuse analüüsimine ja alternatiivide kaalumise võiks olla üks ministeeriumi prioriteete.

2. Vandeaudiitorite puudus

Teise väga kriitilise probleemina toodi Kaubanduskojas 10.03.2015.a toimunud kohtumisel välja, et kahtluse all on, kas kõikidele pakendiettevõtjatele jagub vandeaudiitoreid, kellel oleks hetkel olemas nii ajaline ressurss kui ka vastav ettevalmistus. Nimelt seisab Audiitorkogu kodulehel info, et ligikaudu 40 audiitorettevõtjat on hetkel valmis saatma pakendiettevõtjatele päringute korral pakkumisi ja kaaluma nendele pakendiaruande audiitorkontrolli töövõtu osutamist. Pakendiettevõtjatena on ennast registreerinud aga ligikaudu 3600 ettevõtet. Seega on alust arvata, et kõikidele pakendiettevõtjatele ei jagu täna pakendiaruande auditeerimiseks vandeaudiitoreid, mis omakorda tähendab, et lisaks teenuse kulukusele, ei pruugi ettevõtjal olla ka reaalselt võimalust auditeerimise kohustust täita. Juba täna on Kaubanduskoja liikmed andnud ka tagasisidet, et audiitorid pigem täiendavaid pakendiaruande audiitorkontrolli töövõtte kokku ei lepi või soovivad tähtaegsete töövõttude läbiviimisel rakendada eritariife.

3. Kaubanduskoja ettepanekud läbirääkimisteks

Pakendiaruande auditeerimise vajalikkust põhjendatakse asjaoluga, et pakendite turule toomise andmed ei ole hetkel usaldusväärsed. Täpsemalt on auditeerimise kohustus ajendatud 2010. aasta Riigikontrolli tulemustest (edaspidi **Riigikontrolli aruanne**), millest selgus, et

² Eesti Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ning Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit kokkulepe valitsuse moodustamise ja valitsusliidu tegevusprogrammi põhialuste kohta. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/failid/re-sde-irl-valitsusliidu-lepe-2015.pdf> .

riik pole suutnud tagada, et turule toodud pakendid korrektselt deklareeritakse.³ Ka Keskkonnaministeeriumi sõnul ei anna pakendiregister korrektset ülevaadet ettevõtete poolt Eesti turule lastud pakendikogustest. Ministeeriumi arvutuste kohaselt tekkis Eestis pakendijäätmeid 2011. aastal 40% rohkem, kui taaskasutusorganisatsioonid seda deklareerisid.

Kaubanduskoda mõnab, et probleem on olemas, kuid leiame, et auditeerimise kohustuse kehtestamine ettevõtjale ei ole ainus ega ilmselt ka proportsionaalseim lahendus tagamaks turule toodud pakendite andmete usaldusväärsuse. Leiame, et siinkohal tuleks esimesel võimalusel kaaluda alternatiivseid lahendusi ning iga lahenduse sobivuse juures tuleb kontrollida ka selle meetme proportsionaalsust.

3.1. Loobuda pakendiaruande auditeerimisest

Kaubanduskojas 10.03.2015.a. toimunud kohtumisel jõuti järgmiste järeldusteni:

- Auditeerimise kohustus on pakendiettevõtjale (eelkõige väike- ja mikroettevõtjale) oluline lisakulu (nii raha kui aeg) ning tõstab halduskoormust;
- Puudub mõjude analüüs, kas auditeerimisest saadav kasu on proportsionaalne võrreldes ettevõtja halduskoormuse ja kulude kasvuga;
- Pakendiettevõtjana on ennast täna registreerinud ligi 3600 ettevõtet, kuid tegelikkuses on pakendiettevõtjaid turuosaliste hinnangul oluliselt rohkem. Peamiselt on see tingitud ettevõtjate teadmatusest ja puudulikust järelevalvest. Seega on alust arvata, et ettevõtjate teadmatusest jääb suur osa turule lastud pakenditest ikka deklareerimata ning rakendunud auditikohustus koormab juba niigi neid ettevõtjaid, kes deklareerivad. Samuti on pakendite ja pakendijäätmete käitlemise kohustusi mittetäitval ettevõtjal teiste ees konkurentsieelis.

Leiame, et kui pakendiettevõtja on andnud oma kohustused üle TKO-le, kes peab omakorda pakendiregistrile esitatavad andmed laskma auditeerida, siis topeltauditeerimine ka ettevõtja enda poolt pole mõistlik. Esiteks tekitab topeltauditeerimine olulisi lisakulutusi pakendiettevõtjale ning samal ajal pole ka garanteeritud pakendiregistrile esitatavate andmete kvaliteetsem tulemus, sest deklareerimata jääb endiselt see osa pakenditest ja pakendijäätmetest, mille on turule lasknud ettevõtjad, kes pole teadlikud oma kohustusest.

Pakendiettevõtja annab on kohustused TKO-le üle eesmärgiga vähendada oma halduskoormust. Ka Euroopa Liidu õiguse kohaselt võib pakendiettevõtja oma vastutuse jäätmekäitluse vahendajale üle anda.⁴ Kaubanduskojale teadaolevalt ei ole mujal Euroopa Liidu liikmesriikides pakendiettevõtjale seatud pakendiaruande topeltauditeerimise kohustust, kui ettevõtja on oma kohustused üle andnud TKO-le.

Tuginedes eeltoodule teeb Kaubanduskoda ettepaneku kaaluda pakendiaruande auditeerimise nõudest loobumist, kui ettevõtja (kes laseb turule plastpakendeid rohkem kui 100 kg või muid pakendeid üle 200 kg) on andnud oma kohustused üle taaskasutusorganisatsioonile.

³ Pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise tulemuslikkus. Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 6. detsember 2010. Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.environmental-auditing.org/Portals/0/AuditFiles/Estonia_f_est_Collection-and-Recovery-of-Packaging-Waste.pdf (28.04.2015).

⁴ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/98/EÜ, 19. november 2008, artikkel 15 (1).

3.2. Tõsta piirmäärasid

Teise alternatiivse lahendusena soovitame kaaluda pakendiaruande auditeerimise piirmäärade olulist tõstmist. Nimelt mõjutab pakendiaruande auditeerimise kohustus kõige enam just väike-, keskmisi- ja mikroettevõtteid, kes jäävad auditeerimise piirmäära sisse, s.t lasevad turule üle 100 kg plastpakendeid või üle 200 kg muid pakendeid. Auditeerimine, mis läheb maksma 800-2000 eurot, on väike- ja mikroettevõttele liigselt koormav lisakulutus ning samuti tõstab oluliselt halduskoormust. Võttes arvesse asjaolu, et Valitsusliidu kokkuleppe kohaselt on uue valitsuse üheks eesmärgiks vähendada väikeettevõtluse halduskoormust, siis usume, et Kaubanduskoja alternatiivset ettepanekut kaalutakse ja analüüsitakse. Meiepoolset esialgsel hinnangul võiks ka pakendiaruande auditeerimise kohustuse puhul lähtuda sarnastel põhimõtetel seatud lävenditest nagu majandusaasta aruande auditeerimisel (auditeerimisele kuuluksid need ettevõtted, kelle majandustegevus (pakendite maht) on olulise avaliku huviga ja mõjutab tervikpildi usaldusväarsust.

3.3. Eesti elanikkonna teadlikkuse tõstmine

Kaubanduskoja hinnangul aitaks pakendi- ja pakendijäätmete käitlemise tulemuslikkusele oluliselt kaasa ka üldine elanikkonna teadlikkuse tõstmine. Nimelt moodustavad pakendijäätmed igapäevastest olmejäätmetest mahuliselt ligikaudu poole. Ometi ei ole Eesti elanikkond piisavalt teadlik pakendite ja pakendijäätmete käitlemise tingimustest.

Pakendiseaduse § 20 lõike 4² kohaselt:

(4²) Lõppkasutaja või tarbija on kohustatud pakendi ja pakendijäätmed tagastama tühjalt ja liigiti sordituna vastavalt kohaliku omavalitsuse jäätmehoolduseeskirjas kehtestatud korrale ja pakendiettevõtja või taaskasutusorganisatsiooni nõutele.

Riigikontrolli aruande andmetel (lk. 27) näitasid Eesti elanike küsitluste tulemused, et pakendijäätmeid (v.a pandipakendi) sorditakse vähe. Kuigi ligikaudu 75% eestimaalastest väidab end teadvat, milliseid pakendeid tuleks liigiti koguda ning kus asuvad konteinerid, siis nii jäätmevedajad kui ka taaskasutusorganisatsioonid kinnitavad, et teadlikkus on tegelikkuses palju väiksem. Näiteks pole erandlik, et endiselt visatakse pakendikonteineritesse suurtes kogustes olmejäätmeid ning paberikonteinerisse ka näiteks klietatud trükiseid või erinevaid plaste.

Riigikontrolli aruandes (lk. 31) toodi muuhulgas välja, et vaatamata nii pakendiseaduses kui ka enamuste omavalitsuste jäätmehoolduseeskirjades sisalduvale lõppkasutaja ja tarbija kohustusele sortida pakendijäätmeid liigiti, ei kontrolli omavalitsuste järelevalveametnikud (või nendega koostöös jäätmevedajad), kas olmejäätmete hulgast on pakend välja sorditud või mitte. Näiteks Belgias Flandria regioonis kontrollivad jäätmevedajad pisteliselt, kas erinevate jäätmeliikide jaoks mõeldud kilekotid sisaldavad tõepoolest õigesti sorditud jäätmeid, ning liigiti kogumise osakaal on selles piirkonnas kõrge.

Seega peaks Kaubanduskoja hinnangul esmajärjekorras tõstma elanikkonna teadlikkust pakendite sorteerimise kohustusest. Kuigi ka praegu on pakendiseaduse § 17 lõike 1 punkti 11 kohaselt taaskasutusorganisatsioonil kohustus teavitada avalikkust ja tarbijaid pakendi ja pakendijäätmete tagastamise korrast ja nõuetest, siis paraku tuleb tõdeda, et tegelikkuses sellest ei piisa. Teadlikkuse tõstmiseks tuleb tõhustada riigi, kohalike omavalitsuste ja taaskasutusorganisatsioonide koostööd. Samuti tuleks parendada ka järelevalvet, et pakendi lõppkasutaja sorteeriks pakendijäätmeid liigit ning eraldaks muudest olmejäätmetest.

3.4. Parandada järelevalvet

Riigikontrolli hinnangul on puudulik järelevalve taaskasutusorganisatsioonide üle üheks peamiseks põhjuseks, miks riik ei ole suutnud tagada, et turule toodud pakendid korrektselt deklareeritakse. Riigikontrolli aruande (lk. 18) kohaselt on pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise järelevalve vajakajäämistel oluliseks põhjuseks, et Keskkonnainspeksioon ning Maksu- ja Tolliamet (MTA) pole suutnud kokku leppida, mille eest kumbki vastutab. Näiteks eeldab MTA, et taaskasutusorganisatsioonid ja nendesse kuuluvad ettevõtteid kontrollib täies ulatuses Keskkonnainspeksioon ning MTA nõuab aktsiisi vaid taaskasutusorganisatsioonidesse mittekuuluvatelt ettevõtetelt. Keskkonnainspeksioon soovib, et kõigi turule toodud pakendite ning turule toomise finantsandmete kontrolliga tegeleks MTA, kuna inspeksioonil puudub vajalik arv finantskontrolli oskustega inimesi. MTA tegeleb aga üksnes maksukogumise küsimustega. Segaduse tõttu on mõned pakendiseadusest taaskasutusorganisatsioonidele tulenevad nõuded täiesti kontrollimata (nt kasumi investimine, osanike finantsuhete läbipaistvus, pakendijäätmetega seotud kohustustest teavitamise kulud).

Kaubanduskoda soovib muuhulgas kaaluda ja analüüsida, kas hetkel on Keskkonnainspeksioonil ja MTA-l olemas piisav inimressurs, et tagada tõhus riiklik järelevalve, s.t et toimuks regulaarne ja põhjalik kontroll pakendiseaduse nõuete täitmise osas. Lisaks taaskasutusorganisatsioonidele ja pakendiettevõtjatele tuleks rõhku pöörata ka TKO-dega mitteliitunud ettevõtjatele.

Kokkuvõttes soovime rõhutada, et Kaubanduskoja pöördumise eesmärk on koostöös ettevõtjate ja Keskkonnaministeeriumiga leida olukorrale sobiv lahendus, mis ühest küljest tagaks pakendite turule toomise andmete usaldusväärsuse, kuid samal ajal ei tooks ettevõtjale kaasa liigselt koormavaid kulutusi. Seega loodame, et peate võimalikuks arvestada Kaubanduskoja poolt välja pakutud lahendustega. Oleme valmis oma seisukohti vajadusel põhjendada ning Keskkonnaministeeriumiga kohtuma.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Mait Palts
Peadirektor

Sama:

Riigikogu keskkonnakomisjon, keskkonnakomisjon@riigikogu.ee

Koostanud: Simoona Hion simoonahion@koda.ee 6040072