

Keskkonnaministeerium  
Narva mnt 7a  
15172 Tallinn

Teie 13.11.2019 nr 1-4/19/6097

Meie 12.12.2019 nr 4/276

## Arvamuse esitamine jäätmeseaduse ja pakendiseaduse muutmise seaduse eelnõu kohta

Lugupeetud Rene Kokk!

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) tänab Keskkonnaministeeriumit võimaluse eest avaldada arvamust jäätmeseaduse ja pakendiseaduse muutmise seaduse eelnõu kohta, millega võetakse Eesti õigusesse üle jäätmete raamdirektiivi, pakendidirektiivi ja prügiladirektiivi muudatused. Järgnevalt esitame oma seisukohad eelnõu kohta.

### 1. Müügiapakendile ringlussevõtu sihtarvu kehtestamine

Eelnõu § 2 punktiga 61 täiendatakse pakendiseaduse § 36 lõikega 5 järgmises sõnastuses:

*„(5) Et tagada jäätmeseaduse §-s 136<sup>3</sup> kehtestatud olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvude täitmine, peab pakendiettevõtja alates 2020. aasta 1. jaanuarist ringlusse võtma müügipakendi pakendimaterjale kalendriaastas vähemalt jäätmeseaduse §-s 136<sup>3</sup> kehtestatud sihtarvude ulatuses.“*

See tähendab, et muudatuse kohaselt peab pakendiettevõtja alates 2020. aastast ringlusse võtma vähemalt 50% müügiapakendijäätmetest, 2025. aastal 55%, 2030. aastal 60% ning 2035. aastal 65%.

Kaubanduskoda on sellele muudatusele kategooriliselt vastu järgnevatel põhjustel:

- ELi direktiivid, sh jäätmete raamdirektiivi ja pakendidirektiivi muudatused ei kohusta liikmesriike kehtestama müügiapakendile ringlussevõtu sihtarvu. Kõik taaskasutuse ja ringlussevõtu sihtarvud on ELi õiguses kehtestatud kogu turule lastud pakendi (nii müügi-, veo- kui rühmapakendi) summaarsetest kogustest lähtudes. Eesti ei peaks kehtestama direktiivist rangemaid pakendijäätmete ringlussevõtu sihtarve.
- Müügiapakendile ringlussevõtu sihtarvu kehtestamisel näeme ühe olulise kitsaskohana seda, et puudub võimalus üldisest pakendijäätmete voost eristada millised pakendid on müügiapakendid ja millised mitte. Näiteks suhkrukott võib olla müügiapakend, kui inimene ostab poest kotiga suhkrut. Samas võib suhkrukott olla ka rühmapakend, kui inimene või kauplus kaalub suhkrukotist väiksema koguse suhkrut ning pakendab selle väiksemasse müügiapakendisse. Juhime tähelepanu sellele, et ka pakendijäätmete asukoha järgi ei ole võimalik müügipakendeid muudest pakendijäätmetest eristada. Näiteks müügipakendeid satub ettevõtete



kogumisvahenditesse ning ka vastupidi ehk veo- ja rühmapakendeid satub elanike poolt kasutatavatesse kogumisvahenditesse.

- Kuna müügipakendeid on keeruline eristada muudest pakendijäätmetest, siis ei ole võimalik usaldusväärsetl kindlaks teha, kui suur osa müügipakenditest on võetud ringlusesse. Meile teadolevalt puudub täna igasugune müügipakendi ringlussevõtu mõõtmise meetodika. Lisaks on väga keeruline kontrollida, kas müügipakendi ringlussevõtu määr kajastab ka tegelikkuses müügipakendite ringlussevõttu või on selle hulgas teatud ulatuses ka rühma- ja veopakendi ringlussevõtt. Kuna riik ei suuda juba täna tõhusalt kontrollida turule lastud pakendite kogust, siis ei pea me tõenäoliseks, et riik suudab tõhusalt teostada järelevalvet müügipakendi ringlussevõtu sihtarvu osas. Seetõttu võib muudatus veelgi suurendada ebaausat konkurentsi pakendiettevõtjate vahel.
- Müügipakendile ringlussevõtu sihtarvu kehtestamine suurendab põhjendamatult pakendiettevõtjate kulusid. Kulude kasv on tingitud sellest, et müügipakendi ringlussevõtt on üldreeglina kallim kui veo- või rühmapakendi ringlussevõtt. Pakendidirektiivi kohaselt on oluline, et pakendiettevõtja täidaks õigeaegselt pakendijäätmete ringlussevõtu sihtarvud. Samas ei näe direktiiv ette, kas sihtarvud tuleb täita veo-, rühma- või müügipakendi arvelt. Direktiiv jätab selles osas pakendiettevõtjatele ja taaskasutusorganisatsioonidele vabad käed ning sama põhimõtet peaks järgima ka Eesti riik.
- Olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvu saavutamiseks on ka muid lahendusi kui müügipakendile ringlussevõtu sihtarvu kehtestamine. Meile jääb ebaselgeks, miks on Keskkonnaministeerium valinud paljude erinevate võimalike lahenduste hulgast just selle lahenduse. Kahjuks ei ole seda valikut veenvalt põhjendatud ka seletuskirjas. Lisaks puudub mõjuanalüüs, kuigi tegemist on meie hinnangul olulise jõuga muudatusega.
- Juhime tähelepanu ka Keskkonnaministeeriumi endise jäätmeosakonna juhataja Peeter Eeki 2011. aasta ajakirjas „Õiguskeel“ avaldatud artiklile „Pakendiseaduse mõisted, eesmärgid ja probleemid“. Nimetatud artiklis selgitas Peeter Eek järgnevat:
  - Kuni 2008.a. lõpuni pakendiettevõtjatele kehtinud kohustus eristada pakendiregistrile esitatavates andmetes veo-, rühma- ja müügipakend tühistati seoses rohkete vaidlustega selle üle, millist liiki pakendiga on konkreetsel juhul tegemist.
  - Müügipakenditele eraldi taaskasutuse sihtarvude kehtestamine teeks süsteemi keerukamaks ja esitaks uusi nõudeid järelevalvele.
  - Tegelikud müügipakendi kogumise probleemid on silmnähtavalt seotud seniste taaskasutamiskohustuste täitmise oluliste moonutustega, mida müügipakendile eraldi sihtarvude kehtestamine ei aita lahendada, vaid pigem vastupidi.

### **Kaubanduskoja ettepanek:**

**Kuna müügipakendile ringlussevõtu sihtarvu kehtestamise kohustus ei tulene ELi direktiividest, selle kehtestamine toob ettevõtetele kaasa kulusid ning riigil puudub ilmselt võimekus teostada kontrolli selle nõude täitmise üle, siis tuleb**

**jäätme paketi Eesti õigusesse ülevõtmisel loobuda selle nõude kehtestamisest. Nõustume, et Eestil võib olla vaja kasutusele võtta täiendavaid meetmeid olmejäätmete ringlussevõtu sihtarvu täitmiseks, kuid need meetmed tuleb välja töötada teise eelnõu raames, mille puhul tuleb järgida ka hea õigusloome ja normitehnika eeskirjast tulenevaid nõudeid.**

## **2. Laiendatud tootjavastutuse põhimõte**

Eelnõu § 2 punktiga 17 täiendatakse pakendiseadust §-ga 12<sup>1</sup> järgmises sõnastuses:

*„(1) Pakendiettevõtja on kohustatud tagama tema turule lastud pakendatud kauba pakendi ja pakenditest tekkinud jäätmete käitlemise ning kandma sellest tulenevad kulud. Pakendiettevõtja võib valida, kas ta täidab kohustused individuaalselt või annab need kirjaliku lepinguga üle taaskasutusorganisatsioonile.*

*(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud kohustuse täitmiseks peab pakendiettevõtja ja taaskasutusorganisatsioon omama igal ajal piisavalt rahalisi vahendeid.*

*(3) Kui pakendiettevõtja annab käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud kohustused üle taaskasutusorganisatsioonile, vastutab käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud kohustuste täitmise eest taaskasutusorganisatsioon.*

*(4) Pakendiettevõtja on kohustatud kandma pakendi ja pakendijäätmete käitlemisel vähemalt järgmised kulud:*

*1) kulud, mis tekivad pakendi ja pakendijäätmete liigiti kogumisel ja seejärel transportimisel ning töötlemisel, sealhulgas töötlemisel, mis on vajalik käesoleva seaduse § 36 sätestatud sihtarvude saavutamiseks, võttes arvesse pakendi müügist ja pakendijäätmetest saadud tulu;*

*2) kulud teavitustegevusele, andmete kogumisele ja esitamisele.*

*(5) Pakendiettevõtja või turustaja, kelle asukoht ei ole Eestis, kuid kes sõltumata müügiviisist laseb majandus- või kutsetegevuse korras Eestis turule pakendeid, peab määrama oma volitatud esindajaks Eestis asukohta omava taaskasutusorganisatsiooni, kes täidab tema eest pakendiettevõtjale käesoleva seadusega pandud kohustused.*

*/.../“*

Esiteks peame positiivseks, et pakendiettevõtja vastutus on piiratud tema poolt turule lastud pakendijäätmete käitlemisega. Toetame ka lõike 3 sõnastust, mille kohaselt läheb vastutus üle taaskasutusorganisatsioonile, kui pakendiettevõtja annab oma kohustused taaskasutusorganisatsioonile üle.

Samas näeme laiendatud tootjavastutuse põhimõttes ka kitsaskohti. Esiteks tuleb pakendiseadusega selgelt välistada olukord, kus kohalik omavalitsus, jäätmekäitleja või mõni muu kolmas isik kogub kokku ja/või võtab ringlusesse pakendijäätmeid ning nõuab nende tegevustega seotud kulude hüvitamist pakendiettevõtjalt või taaskasutusorganisatsioonilt ilma poolte kokkuleppeta. Sellised kulud ei ole pakendiettevõtja ega taaskasutusorganisatsiooni kontrolli all ning nad ei pea neid kulusid ilma poolte kokkuleppeta hüvitama.

Teiseks võib laiendatud tootjavastutuse põhimõttest tulenevate kohustuste täitmine olla pakendiettevõtja ja taaskasutusorganisatsiooni jaoks keeruline, kui neil puudub ligipääs pakendijäätmetele. See võib juhtuda näiteks olukorras, kus kohalik omavalitsus



korraldab oma territooriumil ise pakendijäätmete kokkukogumist ja taaskasutab pakendijäätmeid ilma taaskasutusorganisatsiooniga kaasamata. Selliste olukordade vältimiseks tuleb seadusesse lisada põhimõte, et kohalik omavalitsus peab pakenditest tekkinud jäätmete kogumise korraldamisel tagama pakendiettevõtjatele võimaluse osaleda nende jäätmete taaskasutamise korraldamisel kooskõlas nende turuosadega.

Toetame põhimõtet, et ettevõtja, kelle asukoht ei ole Eestis, kuid kes laseb Eestis pakendeid turule, on kohustatud määrama Eestis volitatud esindaja, kes täidab tema eest pakendiettevõtjale käesoleva seadusega pandud kohustused. Kui eelnõu kohaselt saab volitatud esindajaks olla vaid taaskasutusorganisatsioon, siis teeme ettepaneku lubada ka muudel isikutel, kelle asukoht on Eestis, olla volitatud esindajaks. Sama lahendus on lubatud ka probleemtoodete osas.

### **Kaubanduskoja ettepanek:**

#### **Sõnastada eelnõu § 2 punkt 17 järgmiselt:**

17) seadust täiendatakse §-ga 12<sup>1</sup> järgmises sõnastuses:

„§ 12<sup>1</sup>. Laiendatud tootjavastutuse põhimõte

(1) Pakendiettevõtja on kohustatud tagama tema turule lastud pakendatud kauba pakendi ja pakenditest tekkinud jäätmete käitlemise ning kandma sellest tulenevad kulud. Pakendiettevõtja võib valida, kas ta täidab kohustused individuaalselt või annab need kirjaliku lepinguga üle taaskasutusorganisatsioonile.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud kohustuse täitmiseks peab pakendiettevõtja ja taaskasutusorganisatsioon omama igal ajal piisavalt rahalisi vahendeid.

(3) Kui pakendiettevõtja annab käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud kohustused üle taaskasutusorganisatsioonile, vastutab käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud kohustuste täitmise eest taaskasutusorganisatsioon.

**(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud kohustuste ning neid kohustusi täpsustavate taaskasutusmäärade täitmise tagamiseks peab kohalik omavalitsus pakenditest tekkinud jäätmete kogumise korraldamisel tagama pakendiettevõtjatele võimaluse osaleda nende jäätmete taaskasutamise korraldamisel kooskõlas nende turuosadega.**

(5) Pakendiettevõtja on kohustatud kandma pakendi ja pakendijäätmete käitlemisel vähemalt järgmised kulud:

1) kulud, mis tekivad pakendi ja pakendijäätmete liigiti kogumisel ja seejärel transportimisel ning töötlemisel, sealhulgas töötlemisel, mis on vajalik käesoleva seaduse § 36 sätestatud sihtarvude saavutamiseks, võttes arvesse pakendi müügist ja pakendijäätmetest saadud tulu;

2) kulud teavitustegevusele, andmete kogumisele ja esitamisele.

**(6) Käesoleva paragrahvi lõikes 5 sätestatud kulude kandmise kohustus on pakendiettevõtjal üksnes juhul, kui kulu põhjustanud toimingud on tehtud tema enda poolt, tema volitusel või tema heakskiidul või ta on eelnevalt nende toimingute tegemisest või volituse või heakskiidu andmisest ilma seadusliku aluseta keeldunud.**

**(7) Pakendiettevõtja või turustaja, kelle asukoht ei ole Eestis, kuid kes sõltumata müügi viisist laseb majandus- või kutsetegevuse korras Eestis turule pakendeid, peab määrama oma volitatud esindajaks Eestis asukohta omava füüsilise või**



**juriidilise isiku, kes täidab tema eest pakendiettevõtjale käesoleva seadusega pandud kohustused.**

(8) Turustaja käesoleva seaduse tähenduses on tarneahelas osalev füüsiline või juriidiline isik, kes teeb pakendi turul kättesaadavaks. Turustaja võib olla samal ajal ka pakendiettevõtja käesoleva seaduse § 10 tähenduses.“;

**3. Pakendiregistrisse esitatavate andmete audiitorkontroll**

Eelnõu § 2 punktiga 46 täiendatakse pakendiseaduse § 24<sup>1</sup> lõigetega 8-10 järgmises sõnastuses:

„(8) Keskkonnaagentuur koostab valimi pakendiettevõtjatest ja taaskasutusorganisatsioonidest, kelle hulgast valitakse juhusliku valikuga pakendiettevõtjad ja taaskasutusorganisatsioonid, kes peavad korraldama audiitorkontrolli.

(9) Valimi moodustamisel võetakse arvesse vähemalt pakendiettevõtja ja taaskasutusorganisatsiooni:

1) käivet, sealhulgas võrreldakse eelmise kalendriaasta käivet eelnevate kalendriaastate käibega;

2) Eestis turule lastud ühekorrapakendi iga pakendimaterjali liigi massi, sealhulgas võrreldakse eelmisel kalendriaastal turule lastud ühekorrapakendi iga pakendimaterjali liigi massi eelnevate kalendriaastate massiga;

3) Eestis käibelt kõrvaldatud korduskasutuspakendi iga pakendimaterjali liigi massi, sealhulgas võrreldakse eelmisel kalendriaastal käibelt kõrvaldatud korduskasutuspakendi iga pakendimaterjali liigi massi eelnevate kalendriaastate massiga.

(10) Pakendiettevõtja, kes laseb esmakordselt turule kaupa plastist pakendis, mille mass on üle 100 kilogrammi aastas või muust materjalist pakendis, mille mass on üle 200 kilogrammi aastas, on kohustatud korraldama audiitorkontrolli.“

Kaubanduskoda on seisukohal, et lõike 9 sõnastus on ebaõnnestunud. Selle sätte kohaselt võib Keskkonnaagentuur määrata valimisse kõik pakendiettevõtjad või siis mitte ühtegi pakendiettevõtjat. Nii laia kaalutlusruumi jätmine Keskkonnaagentuurile ei ole mõistlik. Seadus peab paika panema selgemad raamid ehk kriteeriumid, millal võib Keskkonnaagentuur määrata pakendiettevõtja valimisse, kelle hulgast valitakse audiitorkontrolli kohustusega ettevõtjad.

Lisaks juhime tähelepanu sellele, et lõike 10 sõnastus on vastuolus võrdse kohtlemise põhimõttega. Näiteks kui ettevõtja lasi eelmisel aastal esmakordselt turule üle 200 kg pakendeid, siis tal ei oleks eelnõu kohaselt audiitorkontrolli kohustust. Kui teine ettevõtja laseb sama palju pakendeid esmakordselt turule näiteks 2021. aastal, siis tal on audiitorkontrolli kohustus. See tähendab, et 2021. aastal võivad turul tegutseda kaks sarnast ettevõtete, kes lasevad turule näiteks 201 kg pakendeid ja nende pakendiaruandeid ei ole kunagi auditeeritud, kuid neist vaid ühel lasub audiitorkontrolli kohustus ja teisel mitte. Viidatud sätte puhul on probleemiks ka see, et audiitorkontrolli kohustus võib maksma minna mitu korda rohkem kui on pakendiettevõtja kulud seoses turule lastud pakendijäätmete käitlemisega. Sellist lahendust ei saa pidada mõistlikuks ega proportsionaalseks.



### **Kaubanduskoja ettepanek:**

Eelnõust tuleb välja jätta pakendiettevõtja pakendiaruande auditeerimisega seonduvad sätted. Pakendiaruannete auditeerimise kohustus on kehtinud juba mitmeid aastaid ning pakendiettevõtjad on täiustanud oma pakendiaruandluse metoodikat. Seega on pakendiaruannete auditeerimise kohustuse positiivne mõju juba avaldunud ning edaspidi ei anna auditi kohustus täiendavat lisandväärtust, kuid toob ettevõtjatele kaasa märkimisväärse kulu. Ettepaneku elluviimine vähendab ca 1000 pakendiettevõtja halduskoormust ning hoiab kokku pakendiettevõtjate kulusid vähemalt 2 miljonit eurot aastas.

Nõustume, et pakendiettevõtjate üle tuleb teostada tõhusat järelevalvet, kuid see kohustus peaks lasuma riigiasutus(t)el, mitte audiitoritel. Kui täna esineb mõjuvaid põhjuseid, miks ei ole võimalik riigiasutusel tõhusalt järelevalvet teostada selles valdkonnas, siis tuleks need murekohad lahendada ning vajadusel ka õigusakte muuta.

Kui ministeerium ei pea võimalikuks meie ettepanekut arvesse võtta, siis tuleb seaduses väga selgelt välja tuua, millistel juhtudel on Keskkonnaagentuuril õigus nõuda audiitorkontrolli läbiviimist. Selline õigus peaks olema üksnes põhjendatud kahtluse korral, et ettevõtja esitatud pakendiaruanne ei ole õige. Eelnõust tuleb välja jätta lõige 10.

### **4. Pakendi märgistamine**

Eelnõu § 2 punktiga 35 tunnistatakse kehtetuks pakendiseaduse § 23 lg 3 punkt 2 ning eelnõu § 2 punktiga 36 täiendatakse pakendiseaduse § 23 lõikega 3<sup>1</sup> järgmises sõnastuses:

*„(3<sup>1</sup>) Pakendi ja pakendijäätmete kogumise, korduskasutuse ja taaskasutuse lihtsustamiseks tuleb pakendiettevõtjal kanda pakendile või etiketile pakendimaterjali iseloomustav märgistus vastavalt Euroopa Komisjoni otsusele 97/129/EÜ, millega kehtestatakse Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu direktiivile 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta pakendimaterjalide identifitseerimissüsteem (ELT L 050, 20.02.1997, lk 28–31), ja informatsioon vastava pakendi looduses lagunemise aja kohta.“*

Meile jääb ebaselgeks, miks muudetakse pakendiettevõtjale kohustuslikuks pakendimaterjali iseloomustava märgistuse kandmine pakendile või etiketile. Seletuskirjas on viidatud Euroopa Komisjoni otsusele 97/129/EÜ, millega pakendite ja pakendijäätmete kohta kehtestatakse pakendimaterjalide identifitseerimissüsteem. Juhime tähelepanu sellele, et viidatud otsuse kohaselt on märgistuse lisamine vabatahtlik, mitte kohustuslik. Lisaks jääb meile ebaselgeks, kust pärineb nõue, et pakendile või etiketile tuleb kanda informatsioon vastava pakendi looduses lagunemise aja kohta.

### **Kaubanduskoja ettepanek:**

**Jätta viidatud punktid eelnõust välja, kui muudatuse tegemise vajadus ei tule ELi õigusest.**

## 5. Taaskasutusorganisatsiooni omanike piirang

Eelnõu § 2 punktiga 24 tunnistatakse kehtetuks pakendiseaduse § 17<sup>2</sup> lg 3, mille kohaselt taaskasutusorganisatsioonis ei tohi selle liige, osanik või aktsionär omada üle 25 protsendi liikmelisusega, osadega või aktsiatega määratud häälest, samuti ei tohi omada valitsevat mõju konkurentsiseaduse tähenduses isik, kelle põhitegevusalaks on jäätmekäitlus jäätmeseaduse § 13 tähenduses.

Seletuskirja (lk 46) kohaselt välistatakse muudatusega jäätmekäitleja valitsev mõju taaskasutusorganisatsiooni suhtes. Lisaks on seletuskirjas välja toodud, et kvaliteedieesmärkide puhul on oluline, et pakendijäätmete käitlemise korraldamisega on seotud just pakendiettevõtjad, kuna tegemist on laiendatud tootjavastutusega. Kui jäätmekäitleja asub kontrollima pakendijäätmete taaskasutustegevust, võib kujuneda olukord, kus jäätmekäitluse hinnad tõusevad. Lõike 3 kehtetuks tunnistamine on mõeldud sellise olukorra ennetamiseks ja vältimiseks.

Kaubanduskoda toetab seletuskirjas välja toodud põhjendusi. Samas ei saa me aru, kuidas aitab viidatud sätte kehtestamine saavutada soovitud eesmärki. Sätte kehtetuks tunnistamisel oleks jäätmekäitlejal õigus olla ka 100% taaskasutusorganisatsiooni omanik. Selline lahendus ei ole aga kooskõlas seletuskirjas toodud põhjendustega.

### **Kaubanduskoja ettepanek:**

**Teeme ettepaneku muuta eelnõu § 2 punkti 24 sõnastust ja sõnastada see järgmiselt:**

**„24) paragrahvi 17<sup>2</sup> lõiget 3 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:**

**(3) Taaskasutusorganisatsiooni liikmeks, osanikuks või aktsionäriks ei tohi olla isik, kelle põhitegevusalaks on jäätmekäitlus jäätmeseaduse § 13 tähenduses ega konkurentsiseaduse tähenduses selle isikuga valitseva mõju kaudu seotud isik.“**

Loodame, et peate võimalikuks Kaubanduskoja ettepanekuid arvesse võtta.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Mait Palts  
Peadirektor

### **Pöördumisega on liitunud:**

Eesti Kaupmeeste Liit  
Eesti Keemiatööstuse Liit  
Eesti Toiduainetööstuse Liit  
Eesti E-kaubanduse Liit  
Eesti Plastitööstuse Liit  
Eesti Taaskasutusorganisatsioon MTÜ (ETO)



EESTI  
KAUBANDUS-  
TÖÖSTUSKODA

Koostanud: Marko Udras [marko.udras@koda.ee](mailto:marko.udras@koda.ee) 6040070