

Keskkonnaministeerium
Narva mnt 7a
15172 Tallinn

Teie 02.11.2021 nr 1-4/21/5393

Meie 29.11.2021 nr 4/227

Arvamuse avaldamine keskkonnatasude seaduse ja pakendiseaduse muutmise seaduse eelnõu kohta

Lugupeetud Erki Savisaar!

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) tänab Keskkonnaministeeriumit võimaluse eest avaldada arvamust keskkonnatasude seaduse ja pakendiseaduse muutmise seaduse eelnõu (edaspidi: Eelnõu) kohta, mis muu hulgas tõstab ohtlike ja tavajäätmete (v.a põlevkivijäätmete) ladestustasu ning kehtestab ringlusse võtmata plastpakendijäätmetele saastetasu.

Nõustume Keskkonnaministeeriumiga, et jäätmevaldkonnas on mitmeid probleeme, mille lahendamiseks tuleb muu hulgas muuta erinevaid õigusakte. Toetame igati ka Keskkonnaministeeriumi seisukohta, et suurendada tuleb jäätmevaldajate ja jäätmekäitlejate motivatsiooni korraldada tõhusamalt jäätmete liigiti kogumist ja otsida võimalusi jäätmete ringlusse suunamiseks. Kaubanduskoda ei nõustu aga sellega, et Eelnõus väljapakutud lahendused aitavad neid eesmärke väga hästi täita.

Ettevõtjate ootus on, et Keskkonnaministeerium pakuks välja lahendusi, mis ei suurenda üksnes riigieelarve tulusid, vaid aitaksid ka sisulisemalt lahendada jäätmevaldkonna kitsaskohti. Kaubanduskoja hinnangul tuleb esimese prioriteedina tagada jäätmevaldkonnas tõhus järelevalve. Alles seejärel on mõistlik hakata kehtestama uusi tasusid või täiendavaid kohutusi jäätmevaldkonna osapooltele. Lisaks juhime tähelepanu sellele, et Keskkonnaministeerium peaks koostöös jäätmevaldkonna osapooltega otsima probleemidele lahendusi, mitte ilma kaasamiseta koostama seaduseelnõusid. Taunime Keskkonnaministeeriumi õigusloomepraktikat, kus olulise mõjuga eelnõule ei ole eelnenud väljatöötamiskavatsust, mõjuanalüüs on pealiskaudne ning huvigruppidele on antud tagasiside andmiseks ebamõistlikult lühike tähtaeg.

Kaubanduskoja liikmete seas läbi viidud küsitlus näitas, et 65 protsenti vastanutest ei toeta ringlusse võtmata plastpakendijäätmetele saastetasu kehtestamist. Oleme sellele muudatusele vastu järgmistel põhjustel:

- 1) Saastetasu kehtestamine suurendab motivatsiooni jätta plastpakendite kogus deklareerimata ning seeläbi suureneb ebaaus konkurents.
- 2) Uue tasu üle on keeruline teostada järelevalvet.
- 3) Uue saastetasu kehtestamine on praeguses olukorras (koroonaviirusega seotud negatiivsed mõjud, kõrged energiahinnad) ebamõistlik.

ESTONIAN CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY / ЭСТОНСКАЯ ТОРГОВО - ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА
TOOM-KOOLI 17, 10130 TALLINN / REG NO 80004733 / TEL: +372 604 0060 / KODA@KODA.EE / WWW.KODA.EE / WWW.ENTERPRISE-EUROPE.EE

EESTI KAUBANDUS-TÖÖSTUSKODA ON SUURIM ETTEVÕTJAJD ESINDAV ORGANISATSIOON EESTIS, Kuhu kuulub ligi 3500 ettevõtet, kellest enamik on väikese- ja keskmise suurusega. KAUBANDUSKOJA LIIKMED ANNAVAD ÜLE 40 PROTSENDI EESTI ETTEVÕTETE KÄIBEST, LIGI 40 PROTSENTI PUHASKASUMIST JA TASUVAD ÜLE 40 PROTSENDI RIIKLIKEST MAKSUDEST. KAUBANDUSKODA ESINDAB JA KAITSEB KÕIGI ETTEVÕTJATE ÜHISHUVE NING ON MITTERIIKLIK JA APOLIITILINE ORGANISATSIOON.



- 4) Saastetasu 370 eurot tonni kohta on ebamõistlikult kõrge.
- 5) Ringlusse võtmata plastpakendijäätmete tasu kehtestamine ei pruugi täita soovitud eesmärki kõige paremal viisil.
- 6) Uue tasu kehtestamisel tekib topeltmaksustamise risk.
- 7) Ringlusse võtmata plastpakendijäätmete tasu ei pruugi olla keskkonnatasu.
- 8) Jääb ebaselgeks, milline on uue saastetasu seos EL-le makstava plastpakendi omavahendi osamaksega.

Kaubanduskoja hinnangul aitab olmejäätmete ja tavajäätmete saastetasumäära tõstmine vähendada jäätmete ladestamist prügilatesse, võib suurendada riigieelarve tulusid, kuid ei tõsta olulisel määral jäätmevaldajate motivatsiooni jäätmeid liigiti koguda. Lisaks ei ole muudatusel olulist mõju ka jäätmete ringlussevõtule, sest Eestis ei ole piisavalt ringlussevõtu võimalusi.

Järgnevalt esitame põhjalikumad kommentaarid ja ettepanekud Eelnõu kohta. Esimeses osas on Kaubanduskoja seisukohad ringlusse võtmata plastpakendijäätmete saastetasu kehtestamise kohta, teises osas olemasolevate saastetasumäärade tõstmise kohta ning kolmandas osas on õigusloomega seonduvad kommentaarid ja ettepanekud.

I Ringlusse võtmata plastpakendijäätmete saastetasu kehtestamine

Eelnõu § 1 punktid 8 ja 11 näevad ette saastetasu 370 eurot tonni kohta plastpakendijäätmetele, mida ei ole korduskasutuseks ettevalmistatud ega ringlusse võetud ja mille kohta on kohustus esitada andmed pakendiregistrisse. Uue saastetasu maksmise kohustus on pakendiettevtjal või taaskasutusorganisatsioonil.

Kaubanduskoja liikmete seas läbi viidud küsitlus näitas, et ca 65 protsenti vastanutest on sellele muudatusele vastu. Järgnevalt põhjendame lähemalt, miks on Kaubanduskoda plaanitavale muudatusele vastu.

1) Saastetasu kehtestamine suurendab motivatsiooni jätta plastpakendite kogus deklareerimata ning seeläbi suureneb ebaaus konkurents.

Seletuskirja (lk 15) kohaselt tekkis Eestis 2019. aastal 57 467 t plastpakendijäätmeid, kuid ettevõtjad deklareerisid pakendiregistris, et turule lasti vaid 35 202 t plastpakendijäätmeid. Seega jääb ca 40 protsenti turule lastud plastpakendijäätmetest deklareerimata. Kui Eelnõu kehtestab ringlusse võtmata plastpakendijäätmetele saastetasu 370 eurot tonni kohta, siis see suurendab veelgi motivatsiooni mitte deklareerida või deklareerida pakendiregistris praegusest väiksemas mahus plastpakendijäätmeid. Seega suurendab uue saastetasu kehtestamine ausate ettevõtjate kulusid mitme miljoni euro võrra aastas, kuid annab veelgi suurema eelise nendele isikutele, kes ei täida juba täna pakendijäätmete käitlemisega seotud nõudeid.

2) Uue tasu üle on keeruline teostada järelevalvet.

Kaubanduskoja hinnangul toob uue tasu kehtestamine kaasa riski, et senisest rohkem isikuid jätavad plastpakendijäätmed deklareerimata, deklareerivad tegelikkusest väiksemas mahus, deklareerivad plastpakendijäätmed vähemalt osaliselt mõne teise jäätmekoodiga või deklareerivad muid jäätmeid plastpakendijäätmetena, et oleks võimalik ringlussevõttu suurendada. Eelnõu ega



seletuskiri ei ole nendele riskidele suurt tähelepanu pööranud ning ei sisalda ühtegi meedet, mis suurendaks või tõhustaks pakendite valdkonnas järelevalvet. Samuti ei tulene seletuskirjast, et riik plaanib suurendada ametnike arvu, kes teevad järelevalvet pakendijäätmete üle, või tõsta järelevalve IT võimekust. Ilma tõhusa järelevalveta ei ole Kaubanduskoja hinnangul mõistlik kehtestada uusi tasusid ega kohustusi.

Seletuskirjas (lk 15) on toodud välja, et pakendiregistris sisalduvad andmed on tegelikkusest väiksemad, sest seal ei kajastu väikeettevõtjate poolt turule toodud plastpakendite kogus. Kaubanduskoja hinnangul on väikeettevõtjate poolt turule lastav plastpakendijäätmete kogus minimaalne. Näiteks kui eeldada, et Eestis on 10 000 väikeettevõtjat, kes lasevad aastas turule 100 kg plastpakendeid, siis oleks nende poolt turule lastav pakendite kogus aastas ca 1 000 t ehk ca 5 protsenti nõ salaturust. Kui eeldada, et kogu deklareerimata plastpakendite kogus on turule lastud väikeettevõtjate poolt, siis see tähendaks, et Eestis on üle 220 000 ettevõtja, kes lasevad turule aastas 100 kg plastpakendit. Selline eeldus ei ole aga realistlik. Seega ei ole võimalik deklareerimata pakendijäätmete probleemi lahendada üksnes muudatusega, et edaspidi peavad ka väikeettevõtjad esitama turule lastud plastpakendite kogused pakendiregistrisse.

Teeme ettepaneku esimese sammuna lahendada plastpakendijäätmete osas nõ salaturu probleem. Selleks tuleb suurendada ja tõhustada riiklikku järelevalvet (Keskkonnaamet, Maksu- ja Tolliamet) turule lastud pakendijäätmete, sh plastpakendijäätmete üle. Seda on võimalik saavutada näiteks uute ametikohtade loomise ja/või erinevate infotehnoloogiliste arenduste abil.

Uue tasu kehtestamisel näeme ühe probleemina ka seda, et järelevalveasutustel on väga keeruline teostada sisulist kontrolli ringlussevõtu tõendite üle. Näiteks kui selline tõend on väljastatud väljaspool Eestit, siis kas ja kuidas on võimalik hiljem järelevalveasutusel kontrollida, kas tegelikkuses võeti ringlusse tõendil näidatud kogus plastpakendijäätmeid või kas ringlusse võetud jäätmed olid just plastpakendijäätmed. Seega võib muudatuse jõustumisel tekkida olukord, kus tõendid näitavad, et plastpakendite ringlussevõtt on suurenenud, kuid tegelikkuses ei ole olukord paremaks läinud. Kahjuks ei ole seletuskirjas seda probleemi välja toodud ega selgitatud, kuidas on võimalik järelevalveasutustel seda riski maandada.

3) Uue saastetasu kehtestamine on praeguses olukorras ebamõistlik.

Kaubanduskoja hinnangul ei ole hetkel mõistlik kehtestada uusi makse või tasusid, sest koroonaviirusega kaasnevad otsesed ja kaudsed mõjud (nt logistika- ja tarneahela probleemid, töötajate haigestumised) avaldavad endiselt paljudele ettevõtjatele, sh pakendiettevõtjatele negatiivset mõju. Lisaks on energiahinnad (mootorikütused, gaas, elekter) olnud viimastel kuudel väga kõrged. Juhime tähelepanu ka sellele, et Eesti Reformierakonna ja Eesti Keskerakonna valitsuse moodustamise kokkuleppes ja valitsusliidu koostöölepingus aastateks 2021-2023 on kirjas, et tulenevalt koroonaviiruse pandeemiast tekkinud ebakindlusest ja heitlikust olukorrast globaalses majanduses, ei vii valitsus sisse uusi makse ja tagab stabiilse maksukeskkonna. Eelnõu on selle põhimõttega vastuolus.



4) Saastetasu 370 eurot tonni kohta on ebamõistlikult kõrge.

Esmalt juhime tähelepanu sellele, et pakendiettevõtjad maksavad aastas taaskasutusorganisatsioonidele teenustasu ca 13 miljonit eurot. Muudatuse jõustumisel võivad seletuskirja (lk 16) kohaselt pakendiettevõtjate kulud aastas suureneda ca 2,4-4,4 miljoni euro võrra. See tähendab, et taaskasutusorganisatsioonidele makstav teenustasu suureneks ca 18-34 protsendi võrra.

Lisaks jääb meile arusaamatuks, miks on saastetasumäär just 370 eurot tonni kohta. Eelkõige tekib küsimus, miks on arvutuste tegemisel võetud arvesse pakendiregistris deklareeritud plastpakendijäätmete kogus, mitte kogu turule lastud plastpakendijäätmete kogus. 2019. aastal lasti pakendiregistri andmetel Eestis turule 35 202 t plastpakendijäätmeid, millest ringlusse võeti 23 341 t. Samas kokku tekkis Eestis 2019. aastal 57 467 t plastpakendijäätmeid. Seega jäi ringlusse võtmata ca 34 000 t plastpakendijäätmeid. Kui eeldada, et riik soovib uue tasuga saada eelarvesse ca 4 miljonit eurot ning võtta arvesse kogu ringlusse võtmata plastpakendijäätmeid, siis peaks tasu suurus olema ca 120 eurot tonni kohta. Sellisel juhul on ka riigil suurem motivatsioon tegeleda järelevalvega, sest oodatavat tulu ei tasu üksnes need ettevõtjad, kes deklareerivad plastpakendijäätmete koguseid pakendiregistrile, vaid riigil tuleb tasu kätte saada ka nendelt, kes täna ei deklareeri plastpakendijäätmete koguseid.

5) Ringlusse võtmata plastpakendijäätmete tasu kehtestamine ei pruugi täita soovitud eesmärki kõige paremal viisil.

Seletuskirja kohaselt on ringlusse võtmata plastpakendijäätmetele saastetasu kehtestamisel kaks peamist eesmärki: suurendada riigieelarve tulusid ning vähendada plastpakendijäätmete teket ja suurendada nende korduskasutuseks ettevalmistamist ja ringlussevõttu.

Kaubanduskoja hinnangul võimaldab uue saastetasu kehtestamine suurendada riigieelarve tulusid, kuid tulude prognoosimisel tuleks arvesse võtta kahe asjaoluga, mis võivad vähendada Eelnõus prognoositud tulu. Esiteks võib muudatuse jõustumisel väheneda pakendiregistris deklareeritud plastpakendijäätmete kogus, kui riiklik järelevalve jääb selles osas nõrgaks. Teise probleemina näeme seda, et pakendiregistrisse hakatakse esitama ringlussevõtu tööendeid, kuigi tegelikku ringlussevõttu ei ole toimunud või on toimunud tõendil näidatust väiksemas mahus. Kumbagi probleemi ei ole välja toodud seletuskirja mõjuanalüüsi osas ega ole ka hinnatud, kuidas saaks selliseid negatiivseid mõjusid leevendada.

Küsitav on ka see, et kas ja kui palju aitab Eelnõuga plaanitav muudatus vähendada plastpakendijäätmete hulka. Esmalt juhime tähelepanu sellele, et täna ei ole paljudel juhtudel (nt toiduainetööstuses) head alternatiivi plastpakenditele. Seega ei ole hetkel veel võimalik plastpakendijäätmete kogust igas olukorras vähendada. Lisaks tuleb arvestatav hulk plastpakendeid Eestisse impordi teel, kus Eesti pakendiettevõtjal on keeruline plastpakendite vähendamise osas kaasa rääkida.



Kaubanduskoda ei ole veendunud ka selles, kas ja kui palju aitaks uus saastetasu suurendada plastpakendijäätmete ringlussevõttu. Põhjus peitub selles, et Eelnõu ei lahenda meie hinnangul peamisi plastpakendite ringlussevõtuga seotud probleeme. Esiteks ei ole Eestis endiselt piisavalt võimekust plasti ringlusse võtta. Selles osas juhime tähelepanu seletuskirjas (lk 5) sisalduvale valeinfole, et Eestis on plastmaterjalist pakendijäätmete ringlusse võtmise võimekused tagatud kõigi enamlevinud materjaliliikide lõikes ning tootmisvõimsused suuremad kui kohapeal tekkivad pakendijäätmete kogused. Kui Keskkonnaministeeriumil on teavet, et Eestis on võimekus võtta ringlusse ca 60 000 t plastpakendijäätmeid aastas, siis palume tuua see info seletuskirjas detailsemalt välja, et millised ettevõtjad ja kui suures mahus on võimelised plastpakendeid ringlusse võtma. Teiseks juhime tähelepanu sellele, et ettevõtjad, kelle poolt turule lastud plastpakendite kogus sisaldub pakendiregistris, võtsid 2019. aastal ringlusse 61 protsenti turule lastud plastpakendijäätmetest. See on palju kõrgem näitaja kui pakendiseadusest tulenev ringlussevõtu sihtarv (45%). Seega ei pruugi nende ettevõtjate puhul olla enam väga palju võimalusi ringlussevõtu suurendamiseks. Kaubanduskoja hinnangul tuleks suurendada ringlussevõttu nende plastpakendijäätmete osas, mis täna pakendiregistris ei kajastu (rohkem kui 20 000 t). Samas Eelnõu ei pööra sellele probleemile mingit tähelepanu. Pigem eeldavad Eelnõu koostajad, et juba täna ringlussevõtu sihtarvu täitvad ettevõtjad peavad ringlussevõttu suurendama 82 protsendini, et Eesti täidaks 2025. aastaks vajalikud sihtarvud. Kolmandaks ringlussevõttu pärssivaks asjaoluks on see, et suur kogus plastpakendijäätmeid (eelkõige müügipakendid) jõuab segaolmejäätmete hulka. Ka seda probleemi ei aita Eelnõu lahendada.

Viimaste aastate jooksul on Keskkonnaministeeriumi tellimusel valminud jäätmevaldkonnas mitmeid uuringuid ja analüüse. Kaubanduskoda palub seletuskirjas välja tuua, milliseid ettepanekuid on uuringutes, analüüsidest tehtud seoses plastpakendijäätmete koguse vähendamise ja ringlussevõtu suurendamisega. Kui selliseid ettepanekuid on mitmeid, siis palume seletuskirjas täpsustada, miks otsustas Keskkonnaministeerium just Eelnõus väljapakutud lahenduse kasuks. Leiame, et selline info oleks pidanud sisalduma väljatöötamiskavatsus või vähemalt Eelnõu seletuskirjas, kuid üllataval kombel ei ole Eelnõu koostajad pidanud seda infot oluliseks välja tuua.

6) Uue tasu kehtestamisel tekib topeltnmaksustamise risk.

Pakendiaktsiisi seaduse kohaselt tuleb iga turule lastud plastpakendi tonni pealt maksta pakendiaktsiisi 2 500 eurot. Isikud on pakendiaktsiisi maksmise kohustusest vabastatud, kui nad täidavad pakendiseadusega seotud eesmärgid.

Seega kui pakendiettevõtja võtab edaspidi ringlusse näiteks 20 protsenti turule lastud plastpakendijäätmetest, siis on tal kohustus maksta pakendiaktsiisi, sest ta ei võtnud plastpakendeid ringlusse pakendiseaduses sätestatud sihtarvu (45%) ulatuses. Sellisel juhul peab pakendiettevõtja maksma iga ringlusse võtmata tonni pealt 2500 eurot pakendiaktsiisi, mis ta võttis ringlusse vähem kui sihtarv ette näeb. Lisaks peaks pakendiettevõtja edaspidi tasuma Eelnõu kohaselt keskkonnatasu 370 eurot tonni kohta, sest ta ei võtnud ringlusse 100 protsenti plastpakendijäätmeid. Seega peab pakendiettevõtja sisuliselt sama kohustuse



täitmata jätmise eest maksma nii pakendiaktsiisi kui ka keskkonnatasu. Selline lahendus ei ole mõistlik ja läbipaistev ning tekitab segadust. Jääb ebaselgeks, miks on riik ühel juhul seda tasu nimetanud pakendiaktsiisiks ja teisel juhul keskkonnatasuks, kuigi tasu küsitakse sisuliselt sama tegevuse (pakendijäätmete ringlussevõtt) tegemata jätmise eest.

7) Ringlusse võtmata plastpakendijäätmete tasu ei pruugi olla keskkonnatasu.

Keskkonnatasude seaduse § 3 lg 1 kohaselt on keskkonnatasu keskkonna kasutusõiguse hind. Keskkonnatasude seaduse § 4 lg 1 sätestab, et keskkonnatasude rakendamise eesmärk on vältida või vähendada loodusvarade kasutamisega, saasteainete keskkonda väljutamisega ja jäätmete kõrvaldamisega seotud võimalikku kahju, suunata loodusvara tõhusamalt kasutama ning teenida riigile tulu loodusvara kasutada andmisest.

Kaubanduskoja hinnangul võimaldab ringlusse võtmata plastpakendijäätmete tasu teenida riigile tulu, kuid ei täida teisi keskkonnatasu rakendamise eesmärke. Uue tasu eesmärk on motiveerida ringlusse võtma 100 protsenti plastpakendijäätmetest, kuid selle eesmärgi saavutamine ei ole sageli kõige efektiivsem lahendus, võttes arvesse nii keskkonnaalaseid, majanduslikke kui ka tehnoloogilisi võimalusi. Seega kui võtta ringlusse 100 protsenti plastpakenditest, siis võib selle keskkonnamõju olla oluliselt suurem võrreldes olukorraga, kus ringlusse võetakse näiteks 60 protsenti ning ülejäänud suunatakse põletusse.

Eelnõu seletuskirjas ei ole analüüsitud ega põhjendatud, miks on Eelnõu koostajate hinnangul uue tasu puhul tegemist keskkonnatasuga ning mitte maksu või aktsiisiga. Kui tegemist ei ole keskkonnatasuga, siis tuleb sisuliselt kogu Eelnõu uuesti välja töötada.

8) Jääb ebaselgeks, milline on uue saastetasu seos EL-le makstava plastpakendi omavahendi osamaksega.

Seletuskirjas (lk 1) on toodud välja, et Euroopa Liidus on kokku lepitud, et iga liikmesriik peab maksma ringlusse võtmata plastpakendijäätme igalt kilogrammilt Euroopa Liidu ühiskassasse 80 eurosent. Lisaks on seletuskirjas (lk 7) kirjas, et plastpakendi omavahendi kasutuselevõtmine suurendab Eesti makset ELi eelarvesse 2021. aasta näitel ligikaudu 11 miljoni euro võrra.

Kaubanduskojale teadaolevalt ei tulene ELi õigusest, et liikmesriik peab siseriiklikult kehtestama plastimaksu, et uut osamakset rahastada. Meile jääb ebaselgeks, miks soovib riik seda rahastada just uue saastetasu arvelt. Kui riik on otsustanud seda teed minna, siis tekib küsimus, et miks tuleb kogu summa katta ettevõtjatelt võetavate tasude arvelt ning miks ei võiks teatud osa summast tulla riigieelarvesse laekuvatest maksusutuludest. Näiteks kui saastetasu oleks väiksem kui 370 eurot tonni kohta, siis see vähendaks ka motivatsiooni tasu maksmisest kõrvale hoida. Seletuskirjas ei ole nendele küsimustele vastust antud. Samuti ei ole seletuskirjas analüüsi selle kohta, kuidas plaanivad teised liikmesriigid uue omavahendi makse osas käituda.

Palume seletuskirjas täpsustada ka seda, et kui Eesti võtab edaspidi ringlusse 100 protsenti turule lastud plastpakendijäätmetest, kas sellisel juhul ei pea Eesti EL-le plastpakendi omavahendi makset tegema.

Kaubanduskoja ettepanek:

Oleme eeltoodud põhjustel vastu Eelnõus sisalduvale ettepanekule kehtestada ringlusse võtmata plastpakendijäätmetele saastetasu. Eelnõust tuleb välja jätta kõik punktid, mis on seotud uue saastetasu kehtestamisega.

II Olmejäätmete ja tavajäätmete saastetasumäära tõstmine

Eelnõu § 1 p 9 tõstab ohtlike ja tavajäätmete saastetasumäära praeguselt 29,84 eurot tonni kohta 60 euronit tonni kohta ning Eelnõu § 1 p 10 tõstab olmejäätmete saastetasumäära 29,84 eur/t tasemele 90 eur/t kohta.

Kaubanduskojal on saastetasumäärade tõstmise osas kolm kommentaari.

1. Saastetasumäärade tõstmine võib suurendada riigieelarve tulusid, kuid ei aita sisuliselt lahendada jäätmevaldkonna kitsaskohti.

Kaubanduskoda nõustub põhimõttega, et Eesti peab jäätmeid vähem ladestama prügilatesse ning taaskasutama senisest rohkem tekkinud jäätmeid. Nõustume ka sellega, et saastetasumäärade tõstmine võib suurendada riigieelarve tulusid ning vähendada tava- ja olmejäätmete ladestamist. Samas oleme kahtleval seisukohal, kas ja kuidas aitab saastetasumäärade tõstmine suurendada jäätmete ringlussevõttu ning motiveerida jäätmetekitajaid (sh elanikkonda) oma jäätmeid liigiti koguma.

Kaubanduskoja hinnangul toob saastetasumäärade tõstmine kaasa selle, et rohkem jäätmeid hakatakse suunama põletamisele. Muudatusega võib kaasneda ka kõrgem hind jäätmepõletusele. Samas jääb meile ebaselgeks, kuidas motiveerib saastetasumäärade tõstmine jäätmetekitajaid (sh elanikkonda) oma jäätmeid liigiti koguma. Isegi kui majapidamiste prügiveoteenuse hind suureneks mõne euro võrra, ei ole see meie hinnangul jäätmevaldajate jaoks piisav motivatsioon. Lisaks on saastetasumäärade tõstmisel jäätmete ringlussevõttule ilmselt marginaalne mõju, sest Eestis pole hetkel piisavalt võimsusi siin tekkivate jäätmete ringlusse võtuks. Seetõttu suureneb muudatuse tõttu eelkõige jäätmete energeetiline kasutus.

Kaubanduskoja seisukoht:

Olmejäätmete ja tavajäätmete saastetasumäära tõstmine aitab vähendada jäätmete ladestamist prügilatesse, võib suurendada riigieelarve tulusid, kuid ei tõsta olulisel määral jäätmevaldajate motivatsiooni jäätmeid liigiti koguda. Lisaks ei ole muudatusel olulist mõju ka jäätmete ringlussevõttule, sest Eestis ei ole piisavalt ringlussevõtu võimalusi. Jäätmevaldajate motivatsiooni suurendamiseks ja ringlussevõtu edendamiseks tuleks kasutusele võtta muid meetmeid. Näiteks tuleks tõhustada järelevalvet jäätmete liigiti kogumise osas, tõsta elanikkonna teadlikust ning aidata kaasa ringlussevõtu võimaluste arendamisele. Seega ettevõtjate ootus on, et riik pakuks välja lahendusi, mis ei suurenda üksnes riigieelarve tulusid, vaid aitaksid ka sisulisemalt lahendada jäätmevaldkonna kitsaskohti.

2. Olmejäätmete ja tavajäätmete saastetasumäärade tõusu jõustumise aeg tekitab segadust.

Eelnõu § 3 lg 2 kohaselt jõustuvad Eelnõu § 1 punktid 9 ja 10 2022. aasta 1. juulil. Samas on seletuskirjas (lk 3) viidatud, et need muudatused jõustuvad 2023. aasta 1. jaanuaril.

Kaubanduskojale teadaolevalt oli ka Vabariigi Valitsuse otsuse selline, et täiendav keskkonnatasude laekumine riigieelarvesse tuleb tagada alates 01.01.2023. Segadust süvendab ka seletuskirjas olev selgitus, et Eelnõu § 1 punktid 9 ja 10 on kavandatud jõustuma 2022. aasta 1. juulil, et tagada uute saastetasumäärade rakendumine alates 2023. aasta 1. jaanuarist.

Soovime Eelnõu koostajate tähelepanu juhtida asjaolule, et maksukorralduse seaduse § 4¹ kohaselt peab maksuseaduse muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele jääma kuus kuud. See tähendab, et Riigikogu peab muudatused vastu võtma enne 2022. aasta 1. juulit, kuid muudatuste jõustumise aeg peab sellisel juhul olema 2023. aasta 1. jaanuar. Kui Keskkonnaministeerium soovib need muudatused jõustada 2022. aasta 1. juulil, siis tuleb need muudatused veel 2021. aasta jooksul Riigikogus vastu võtta, kuid nii kiire Eelnõu menetlemine ei ole realistlik.

Kaubanduskoja ettepanek:

Muuta Eelnõu § 3 lg 2 sõnastustust järgmiselt:

„(2) Käesoleva seaduse § 1 punktid 9 ja 10 jõustuvad 2023. aasta 1. jaanuaril.

3. Puudub saastetasumäärade võrdlus teiste riikidega.

Seletuskirja (lk 7) kohaselt oleks Eelnõu jõustumisel keskmine uus olmejäätmete prügilasse ladestamise värvahind alates 130 eur/t. Lisaks on seletuskirjas (lk 13) toodud välja, et muudatuste jõustumisel liigub Eesti hinnatase Helsingiga samale tasemele, kus prügilate värvahinnad jäävad vahemikku 135-200 eurot + km.

Hetkel jääb seletuskirja lugedes ebaselgeks, millise tasemini jõuab Eesti saastetasumäär Eelnõu jõustumisel võrreldes teiste ELi liikmesriikidega. Kui seletuskirjas on Eestit võrreldud Soomega, siis kas meil hakkab edaspidi olema ELi üks kõrgemaid saastetasumäärasid.

Kaubanduskoja ettepanek:

Seletuskirjas tuleb välja tuua, kui kõrged on nii olmejäätmete kui ka tavajäätmete saastetasumäärad teistes ELi riikides. Selline info võimaldab paremini hinnata, kui kõrge hakkab olema Eesti tasu võrreldes teiste riikidega ning kas Eelnõus sisalduv tasu tõus on mõistlik, liiga madal või liiga kõrge.

III Õigusloomega seotud kommentaarid ja ettepanekud

1. Eelnõule ei ole eelnenud väljatöötamiskavatsust.

Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (edaspidi: HÕNTE) § 1 lg-st 1 tuleneb nõue, et seaduseelnõule peab üldreeglina eelnema väljatöötamiskavatsus. HÕNTE § 1 lg-s 2 on toodud erandid, millal ei ole väljatöötamiskavatsus nõutav. Keskkonnaministeerium on seletuskirjas (lk 2) põhjendanud väljatöötamiskavatsuse mitte koostamist sellega, et Eelnõu menetlus on kiireloomuline. Kaubanduskoda mõnab, et HÕNTE § 1 lg 2 p 1 alusel on kiireloomulisus üks erand, mil väljatöötamiskavatsuse koostamine ei ole nõutav. Samas ei nõustu Kaubanduskoda Keskkonnaministeeriumiga, et praegusel juhul on tegemist kiireloomulise olukorraga.

Seletuskirjas (lk 2) on Keskkonnaministeerium põhjendanud Eelnõu kiireloomulisust asjaoluga, et Vabariigi Valitsus tegi 21.04.2021 otsuse, mille kohaselt peab täiendav



laekumine riigieelarvesse olema tagatud alates 01.01.2023. See tähendab, et Vabariigi Valitsuse otsuse ning Eelnõu avalikule kooskõlastusringile saatmise vahele jäi rohkem kui kuus kuud. Kaubanduskoja hinnangul on see piisav aeg, et enne eelnõu välja töötamist koostada ka väljatöötamiskavatsus. Juhime tähelepanu sellele, et teised ministeeriumid on jõudnud isegi lühema tähtaja jooksul koostada väljatöötamiskavatsuse ja eelnõu. Näiteks Vabariigi Valitsus arutas 12.04.2021 Konkurentsiameti rahastamismudelit ning Justiitsministeerium algatas sellega seoses 16.06.2021 konkurentsiseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse. Justiitsministeerium saatis eelnõu kooskõlastusringile 06.09.2021 ning tänaseks on selle eelnõu menetlus jõudnud juba Riigikokku. Seega kinnitab eelnev näide, et soovi ja tahtmise korral oleks ka Keskkonnaministeeriumil olnud võimalus enne Eelnõud koostada väljatöötamiskavatsus või plaanitavad muudatused erinevate huvigruppidega vähemalt läbi arutada.

Kaubanduskoja seisukoht ja ettepanek:

Kaubanduskoda taunib ministeeriumite õigusloome praktikat, kus väga kergekäeliselt loobutakse väljatöötamiskavatsuse koostamisest ja põhjendusena tuuakse kiireloomulisus, kuigi sisuliselt ei ole tegemist kiireloomulise eelnõuga. Seega teeme Keskkonnaministeeriumile ettepaneku edaspidi järgida hoolikamalt HÕNTE-s sätestatud nõudeid, sh väljatöötamiskavatsuse koostamise kohustust. Lisaks näeme, et väljatöötamiskavatsuse puudumise tõttu on seletuskirjas mitmeid olulisi puudujääke, mis ei võimalda Eelnõu kiiret edasi menetlemist.

2. Eelnõus välja pakutud lahendused ei pruugi olla kõige sobivamad abinõud soovitud eesmärkide saavutamiseks.

HÕNTE § 1 lg 1 kohaselt tuleb väljatöötamiskavatsuses muu hulgas välja tuua lahendamist vajav probleem, eesmärk, probleemi võimalikud lahendused, alternatiivsete lahenduste võrdlus, eelistatav lahendus, muudatustega kaasnevad olulised mõjud ning võrdlus teiste riikidega. Kuna Keskkonnaministeerium ei ole enne Eelnõu valmimist koostanud väljatöötamiskavatsust ega kaasanud huvigruppe muul viisil Eelnõu välja töötamise ning ka seletuskiri ei ole eelnevalt nimetatud teemasid põhjalikult kajastanud, siis jääb Kaubanduskojale ebaselgeks, miks on Keskkonnaministeerium otsustanud just Eelnõus välja pakutud lahenduste kasuks ning kas sama eesmärki ei ole võimalik efektiivsemalt saavutada mõne muu lahenduse abil.

Kui Eelnõu üks eesmärk on tagada iga-aastane vähemalt 3 miljoni euro suurune täiendav laekumine riigieelarvesse, siis tekib küsimus, et miks otsustati ladestamistasu tõstmise ja ringlusse võtmata plastpakendijäätmete saastetasu kehtestamise kasuks. Jääb ebaselgeks, miks ei otsustatud tõsta või kehtestada mõnda muud tasu, näiteks põletustasu. Lisaks juhime tähelepanu sellele, et kuna täna jääb kümneid tuhandeid tonne pakendijäätmeid pakendiregistris deklareerimata ning neid pakendijäätmeid ei käidelda nõuetekohaselt, siis miks ei ole Keskkonnaministeeriumi fookuses järelevalve tõhustamine ning pakendiaktsiisi efektiivsem kogumine. Näiteks kui riik suudaks kindlaks teha, et 2 500 tonni plastpakendijäätmeid oleks tulnud rohkem ringlusse võtta, siis selle pealt peaksid ettevõtjad maksma pakendiaktsiisi 6,25 miljonit eurot aastas ehk kaks korda rohkem kui Vabariigi Valitsuse poolt seatud eesmärk.



Seletuskirja (lk 2) kohaselt on Eelnõu eesmärk suurendada jäätmevaldajate ja jäätmekäitlejate motivatsiooni korraldada tõhusamalt jäätmete liigiti kogumist ja otsida võimalusi jäätmeid ringlusse suunata. Samas jääb meile arusaamatuks, miks ei sisalda Eelnõu ühtegi meetet, mis suurendaks näiteks jäätmevaldaja motivatsiooni jäätmeid liigiti koguda.

Kui Eelnõu eesmärk on suurendada pakendijäätmete, sh plastpakendijäätmete ringlussevõttu, siis miks ei ole Eelnõus või mitteregulatiivsete meetmete abil tegeletud nende põhjustega, mis takistavad või vähemalt ei aita kaasa pakendijäätmete ringlussevõtule. Nendeks meetmeteks on näiteks järelevalve tõhustamine, elanikkonna teadlikkuse tõstmine ning ringlussevõtu võimaluste suurendamine Eestis.

Kaubanduskoja seisukoht ja ettepanek:

Kaubanduskoda ei kiida heaks õigusloome praktikat, kus ministeerium pakub probleemile välja lahenduse, kuid ei selgita ega näita analüüsi, kuidas on sellise lahenduseni jõutud. Läbipaistva õigusloome tagamiseks on oluline välja tuua, milliseid alternatiive analüüsiti probleemi lahendamiseks ning miks valiti just Eelnõus sisalduv lahendus. Palume Keskkonnaministeeriumil esitada vastav analüüs.

3. Seletuskirjas sisalduv mõjuanalüüs on pealiskaudne.

Kaubanduskojale valmistab muret ka asjaolu, et seletuskirjas sisalduv mõjuanalüüs on väga üldine ning ei anna head ülevaadet muudatustega kaasnevatest mõjudest. Toome järgnevalt mõned näited mõjuanalüüsist, mis ei ole meie hinnangul piisavalt põhjalik:

- Seletuskirjas ei ole sisuliselt analüüsitud seda, millist mõju avaldab uue saastetasu kehtestamine turule lastud plastpakendijäätmete deklareerimisele. Kaubanduskoja hinnangul kaasneb risk, et deklareerimine väheneb.
- Mõjuanalüüsis ei ole välja toodud riski, et isikud võivad hakata plastpakendijäätmeid deklareerima teise jäätmekoodiga või ka vastupidi.
- Samuti ei ole seletuskirjas mainitud, et muudatuste jõustumisel on vaja suurendada järelevalvet. Kui täna ei ole järelevalve väga tõhus, siis ei ole realistlik eeldada, et tasude tõstmise ja uue tasu kehtestamise tulemusena lahenevad järelevalve probleemid iseenesest, pigem probleemid süvenevad.
- Seletuskirjas (lk 15) on toodud välja, et plastpakendijäätmetele saastetasu kehtestamine ei avalda jäätmevaldajale otsest mõju, ehkki ei saa välistada kaudset mõju toote hinna muutumisest, kui pakendiettevõtjad kannavad saastetasu kulu edasi pakendi hinda. Seletuskirja kohaselt suurenevad muudatuste tõttu riigieelarve tulud ca 10 miljoni euro võrra aastas. Kaubanduskoja hinnangul ei ole realistlik eeldada, et ettevõtjad ei kanna Eelnõuga lisanduvaid kulusid üle jäätmevaldajatele ehk elanikkonnale. Õigem oleks seletuskirjas välja tuua, et muudatuste jõustumisel suurenevad majapidamiste kulud ca 10 miljoni euro võrra.
- Seletuskirjas puudub sisuline analüüs ka selle kohta, kui palju väheneb muudatuste jõustumisel näiteks prügilastesse ladestamine või kui palju suureneb plastpakendijäätmete ringlussevõtt. Kuna need on Eelnõu eesmärgid, siis tuleb seletuskirjas ka hinnata, millist mõju plaanitavad muudatused soovitud eesmärkidele avaldavad ja kuidas see mõju täpselt avaldub.

Kaubanduskoja ettepanek:

Enne Eelnõu menetluse jätkumist tuleb koostada põhjalikum mõjuanalüüs, mis toob välja Eelnõus sisalduvate muudatuste täpsema mõju erinevatele osapooltele ja valdkondadele.

4. Tagasiside andmise tähtaeg on ebamõistlikult lühike.

Keskkonnaministeerium andis huvigruppidele Eelnõu kohta arvamuse avaldamiseks kümme tööpäeva. See on ebamõistlikult lühike tähtaeg, arvestades sellega, et Eelnõule ei eelnenud väljatöötamiskavatsust, ministeerium ei kaasanud meile teadaolevalt huvigruppe Eelnõu väljatöötamisse ning Eelnõu sisaldab mitmeid väga olulisi muudatusi. Lisaks rikkus Keskkonnaministeerium kaasamise hea tava punkti 4.6., mille kohaselt tuleb kaasatavatele võimaldada piisavalt aega tagasiside andmiseks ning üldreeglina kestab avalik konsulteerimine neli nädalat.

Rõhutame, et ettevõtjate esindusorganisatsioonid vajavad olulisi muudatusi sisaldavate eelnõude läbi töötamiseks rohkem aega kui kümme tööpäeva. Muu hulgas on see vajalik selleks, et esindusorganisatsioon saaks plaanitavad muudatused läbi arutada oma liikmetega ning kujundada sellest lähtuvalt esindusorganisatsiooni seisukoht. Näiteks Kaubanduskoja liikmeskonda kuulub üle 3500 aktiivselt tegutseva ettevõtja ning Eelnõu mõjutab otseselt hinnanguliselt ühte kolmandikku meie liikmetest. Eelnevalt esitatud põhjustel esitame seisukohad Eelnõu kohta ka mõnevõrra hiljem kui kümne tööpäeva jooksul.

Kaubanduskoja ettepanek:

Palume Keskkonnaministeeriumil anda edaspidi kaasatavatele mõistlik tähtaeg õigusaktide eelnõu kohta tagasiside andmiseks.

Loodame, et peate võimalikuks Kaubanduskoja seisukohti arvesse võtta. Vajadusel oleme valmis kohtuma ning oma kommentaare ja ettepanekuid lähemalt selgitama.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Mait Palts

Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor

Koostanud: Marko Udras marko.udras@koda.ee 6040070