

Jäätmeseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Rehvidele kehtib alates 2004. aastast laiendatud tootjavastutuse põhimõte, mille kohaselt rehvide valmistajal või maaletoojal, kokkuvõtvalt tootjal, on kohustus tagada turule lastud rehvidest tekkinud jäätmete kogumine ja nõuetekohane käitlemine. Kohustuste täitmise eest on kohustatud tasuma rehvide tootjad. Praktikas esineb probleeme turule lastud rehvikoguste andmete õigsusega. Tõenäoliselt ei täida kõik rehvide turule laskjad kehtestatud nõudeid. Selle tulemusena on kokku kogutud tuhandeid tonne vanarehve, mille käitlemiseks ei piisa tootjate ühendustel ehk tootjavastutusorganisatsioonidel (edaspidi *TVO*) raha. Kogunenud rehvihunnikud on aga tõsine keskkonnaprobleem, mis võib kaasa tuua olulise keskkonnaohu, kuna aastas käideldakse vähem vanarehve, kui neid tekib.

Eelnõukohase seadusega täpsustatakse ja täiendatakse laiendatud tootjavastutust käsitlevaid sätteid. Selle tulemusena tekivad rehvide tootjatele ja turustajatele täiendavad kohustused. Muudatused on vajalikud laiendatud tootjavastutuse põhimõtte paremaks rakendamiseks nii tootjatele, turustajatele kui ka järelevalveasutusele.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Jäätmeseaduse muutmise seaduse eelnõu (edaspidi *eelnõu*) on ette valmistanud Keskkonnaministeeriumi (edaspidi ka *KeM*) jäätmeosakonna juhataja Peeter Eek (626 2884, peeter.eek@envir.ee) ja jäätmeosakonna peaspetsialist Kerli Rebane (626 2859, kerli.rebane@envir.ee). Eelnõu õigusekspertiisi tegi KeMi õigusosakonna nõunik Andres Kruus (626 2870, andres.kruus@envir.ee) ning keeleteimetaja oli õigusosakonna peaspetsialist Aili Sandre (626 2953, aili.sandre@envir.ee).

1.3. Märkused

Eelnõukohase seadusega muudetakse jäätmeseaduse 2016. aasta 5. detsembril jõustunud redaktsiooni (RT I, 25.11.2016, 5).

Seaduse Riigikogus vastuvõtmiseks on vajalik poolthääle enamus.

Seaduseelnõu on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõukohase seadusega on kavas korrastada turule lastud rehvide üle arvestuse pidamist. Selleks kehtestatakse TVOdele õigus korraldada audiitorkontrolli nendega liitunud või lepingu sõlminud tootjatele. TVO valib nende ettevõtete hulgast tootjad, kelle turule lastud rehvikoguseid kontrollib audiitor, et hinnata rehvide kohta esitatud andmete õigsust. Audiitori ülesanne on tuvastada ostu-müügidokumentide (nt arve, saateleht, ostukviitung, ostu-müügileping jne) alusel turule lastud rehvide tegelik kogus. Audiitorkontrolli aruanded tuleb edastada ka Probleemtooteregistrisse (edaspidi *PROTO*). See tagab suurema andmete õigsuse

ja usaldusvääruse. Ka järelevalveasutus saab menetlustoimingut teha lähtuvalt audiitorkontrolli aruannetest.

Seaduseelnõule on koostatud väljatöötamiskavatsus (edaspidi *VTK*)¹, mis läbis 2016. aasta juulis kooskõlastusringi. Kooskõlastusringil toetati vajadust leida lahendus vanarehvide kuhjumise probleemile. Küsimusi esitati audiitorkontrolli ning nende standardite kohta, millest audiitorid peavad auditi tegemisel lähtuma. Eelnõu koostamisel on arvestatud mitme kooskõlastamisel esitatud ettepanekuga. Kooskõlastusringilt saabunud tagasisidele tuginedes on võrreldes seaduseelnõule koostatud *VTK*ga eelnõust välja jäetud turustaja kohustus märkida rehvidega seotud ostu-müügidokumendile rehvi turule lasknud tootja nimi ja probleemtooteregistri registreeringu number ning muudetud audiitorkontrolli loogikat. Seaduseelnõust on välja jäetud *VTK*s kajastatud ja järelevalve tõhustamiseks mõeldud *PROTO* volitatud töötaja õiguste andmine Keskkonnaametile, sest *PROTO* töötajatele järelevalveõiguse andmine on lahendatav *KeMi* hallatavate asutuste töökorralduse muutmisega. Põhjalikumalt on eelnõu ja *VTK*s pakutud lahenduste erinevusi käsitletud iga punkti juures eraldi.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Kavandatud muudatused suurendavad õigusselgust tootjavastutuse valdkonnas. Kõige olulisem sisuline muudatus on andmete audiitorkontrolli õiguse andmine *TVO*dele. Kehtivas seaduses auditeerimise kohustus puudub, kontrollimine on jäetud reguleerida *TVO* ja talle kohustused üle andnud tootja kokkuleppega.

Teine oluline sisuline muudatus võrreldes kehtiva õigusega seisneb rehvitootjate valikuvabaduse piiramises. Eelnõuga nähakse ette, et rehvitootja peab oma kohustused *TVO*-le üle andma, kuid tal säilib valikuvõimalus, kas liituda *TVO*ga või anda kohustused üle lepinguga.

Paragrahvi 1 punktiga 1 muudetakse rehvi tootja terminit (§ 23 lõige 1⁵). Täpsustatud sõnastuse järgi on rehvi tootja isik, kes sõltumata müügiviisist laseb rehve majandus- või kutsetegevuse korras Eesti turule. Muudatuse tulemusel on selge, et seadusekohase tootjavastutuse rakendumiseks peab tootja rehvid turule laskma. Kehtiva jäätmeseaduse sõnastus – tootja on isik, kes toob tooteid Eestisse sisse – on tekitanud nii tootjate hulgas kui ka järelevalve teostamisel küsimusi, sest Eestisse sissevedu (või toodete valmistamine) ei tähenda iga kord automaatselt ka nende toodete Eestis turule laskmist. Turule laskmine on majandus- või kutsetegevuse käigus toote esmakordne Eesti turul kättesaadavaks tegemine. Turul kättesaadavaks tegemine on kaubandustegevuse käigus toote tasu eest või tasuta tarnimine Eestis turustamiseks, tarbimiseks või kasutamiseks. See tähendab seda, et kõik isikud, kes lasevad rehve majandus- või kutsetegevuse korras Eesti turule, loetakse rehvitootjateks ning neile kehtivad kõik rehvitootjatele kehtestatud nõuded. Siinjuures selgitame, et nii kehtiva kui uue sõnastuse kohaselt tuleb lugeda tootjaks ka selline ettevõtte, kes toob oma tarbeks teisest riigist rehve sisse. See tähendab seda, et kui ettevõtte ei turusta neid rehve, kuid kasutab oma majandus- või kutsetegevuseks, nt ettevõtte mootorsõidukite all, siis kohaldatakse talle kõiki rehvitootjale kehtestatud kohustusi. Laiendatud tootjavastutus ei kehti eraisikutele, kes oma tarbeks rehve Eestisse toovad. Tootja on ka isik, kes laseb rehvid turule, kasutades selleks sidevahendit, nt internetipoodi. See, millise müügiviisi abil rehvid

¹ <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/62cc8d62-9385-4af7-861b-256e0801d47f>

turule lastakse, ei ole siin oluline. Nõue kehtib ka praegu, kuid see on tuletatav jäätmeseaduse teistest sätetest (s.o § 23 lõigetest 1⁸ ja 1⁹). Üheselt mõistetavuse tagamiseks on täpsustus lisatud kõnealusesse sättesse.

Punktiga 2 sätestatakse, et juhul kui turustaja müüb PROTOs registreerimata tootja turule lastud rehve, rakendatakse sellisele turustajale tootja kohustusi. Sätte eesmärk on tagada, et turule lastakse selliseid rehve, mille tootjate üle on kohaldatav tavalisest suurem kontroll. Turustajad saavad kontrollida, kas see tootja, kelle rehve nad oma müügikohas edasi müüvad, on registreeritud PROTOS.

Sättega nähakse ette oluline täiendus kehtiva olukorraga võrreldes ja selle eesmärk on korrastada turgu turustajatele kohalduvate täiendavate nõuete kaudu. Turustaja reeglina ei soovi olla tootja, kuna ta peaks täitma kohustusi, mis olid algselt adresseeritud teisele isikule – sellele, kes rehvid maale tõi.

Praegu puudub turustajatel motivatsioon kontrollida, kas see ettevõtte, kelle turule lastud rehve nad edasi müüvad, on PROTOs registreeritud või mitte. Kui turustaja müüb PROTOs registreerimata tootja rehve, on turustaja kohustatud end ise tootjana PROTOs registreerima ning täitma kõiki jäätmeseadusega tootjale seatud nõudeid. Näiteks ka Iirimaa on antud probleemtoodete turustajatele oluline roll tootjavastutussüsteemis. Turustajad ei või müüa Iirimaa samalaadses registris registreerimata tootja kaupa. Kui turustaja müüb registreerimata tootja kaupa, peab ta ise olema registreeritud kui tootja. Selline nõue aitab vähendada seaduse nõuetest kõrvalehiilimist, sh nn jäneste (*free-riderite*) probleemi.

VTK kooskõlastamisel tehtud märkustes küsiti, kuidas turustaja saab veenduda, et tootja on PROTOs registreeritud ja tootja käest ostetud rehvide eest on taaskasutustasu tasutud. Seda, kas tootja on PROTOs registreeritud või mitte, saab igaüks vaadata PROTO kodulehelt (proto.keskkonnainfo.ee), registreeritud tootjate nimekiri on avalik.

PROTO-le deklareeritud andmeil lastakse Eestis turule ligikaudu 11 000 tonni rehve aastas, ent turule lastud rehvide tegelik kogus on ilmselt tuhandeid tonne suurem. Kuna turule lastud uute ja kasutatud rehvide koguste deklareerimist kontrollitakse pisteliselt, on välja kujunenud olukord, kus osa tootjaist deklareerivad TVO-le tegelikust väiksemaid rehvikoguseid ning TVO sellest johtuvalt esitab PROTOsse samuti väiksemaid rehvikoguseid (toimub aladeklareerimine). Vanarehvide taaskasutustasu, mille tootja maksab TVO-le, sõltub sellest turule toodud rehvide kogusest, mille tootja on ametlikult deklareerinud. Seega on aladeklareerimine tootjale majanduslikult kasulik – tema kulud on väiksemad. Aladeklareerimine võib olla probleemi üheks põhjuseks, kuna juba mitu aastat kogutakse vanarehve märgatavalt rohkem, kui ametlikult turule tuuakse. Need kogused ei pea ega isegi saa alati kattuda – vanarehvide tagastamise ja uute rehvide müümise võimalused ja motiivid muutuvad, mh seoses majanduse konjunktuuriga.

Keskkonnaministeeriumi tellitud tootja tagatise ja proportsionaalsuse tagamise analüüsi² kohaselt langeb ebaõigete andmete esitamisega teistele tootjatele täiendav kulu. Sõltuvalt sellest, kas korrektseid andmeid ei esita väikese või keskmise probleemtoodete mahtudega

² Ernst & Young Baltic AS (2014) „Tootja ja tootjavastutusorganisatsiooni tagatise ning tootjatele proportsionaalsuse tagamise võimaluste majandusliku mõju analüüs“ (http://www.envir.ee/sites/default/files/tagatise_ja_proports_maj_maju_analuus_luhiversioon_ey_2014.pdf)

tootjad või suured ja väga suured probleemtoodete tootjad, on vastavalt kulu **61 000** eurot kuni **256 000** eurot aastas. Seetõttu on oluline, et toimuks esitatud andmete tõhusam kontroll.

Punktiga 2 lisatavas lõikes 1⁹ sätestatud nõude kohaselt peavad kõik rehvitootjad liituma või sõlmima TVOga lepingu, et korraldada tootja turule lastud rehvidest tekkinud jäätmete kogumine ja taaskasutamine. Sellise kohustuse kehtestamisega riivatakse tootjate õigust valida oma turule lastud rehvide kogumiseks kõige sobivam vorm. Tegemist on põhiseaduse § 19 lõikega 1 kaitstud üldise vabaduspõhiõiguse ja põhiseaduse §-s 32 sätestatud omandipõhiõiguse riivega.

Riive, mis on tingitud tootja kohustamisest TVOga liituma või TVO-le kohustused lepinguga üle andma, on põhjendatud – sel viisil välditakse vanarehvide sattumist keskkonda ja tagatakse nende õiguspärane kogumine ja käitlemine pärast rehvide kasutamist. Vanarehvide kogumissüsteem on senini toimunud kahe TVO korraldamisel. Igal tootjal eraldi oleks üldise kohustusliku kogumisvõrgustiku ülalpidamise kulusid arvestades võimatu iseseisvalt korraldada turule lastud rehvide kokkukogumist ja edasist käitlemist. Jäätmeseaduse § 26 lõike 5 kohaselt vastutavad tootjad ka enne nende tegutsemist turule lastud probleemtoodetest tekkinud jäätmete hoolduse eest. Rehvide kogumise süsteemi omapärast lähtuvalt (rehvid on pärast müümist kasutuses mitu aastat, pärast seda viiakse need reeglina jäätmete kogumispunkti) oleks tootjal individuaalselt kohustusi täita teoreetiliselt võimalik vaid siis, kui ta on väga suure turuosaga turul tegutseja. Eestis on kõik suure turuosaga tootjad liitunud TVOga või andnud kohustused üle lepinguga.

Abinõu vajalikkuse hindamisel tuleb analüüsida, kas sama eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikuid vähem koormava, ent sama efektiivse abinõuga. Alternatiivseks meetmeks oleks loobuda rehvidele kehtestatud tootjavastutuse süsteemist ja kehtestada rehviaktsiis. Ehkki aktsiisist kogutud raha saaks suunata vanarehvide kogumisse ja käitluse korraldamisse, tähendaks aktsiisi kehtestamine aga ulatuslikke põhimõttelisi muudatusi ning jätaks vanarehvide kogumise ja käitlemise finantseerimise osaliselt kõigi maksumaksjate kanda. Suure tõenäosusega võimaldaks aktsiis tagada küll seda, et iga turule lastud rehvi korral makstakse ka kulupõhine aktsiis, kuid uue süsteemi ülesehitamine vajaks aega ja täiendavaid eelarvevahendeid. Terviksüsteemi toimimise seisukohast ei oleks see tõenäoliselt efektiivsem lahendus, mistõttu ei saa seda praeguses olukorras pidada isikuid vähem koormava meetmeks. Lisaks suureneks maksu haldamise ja riigi järelevalvega seotud töökoormus (Maksu- ja Tolliamet, Keskkonnainspeksioon). Rehviaktsiisi kehtestamise korral jääks vanarehvide kogumise ja käitlemise korraldamine uue kohustusena riigi kanda. Eestis rakendatud põhimõtete kohaselt riik üldiselt ei sekku jäätmete kogumise ja käitlemise korraldamisse, eriti tootjavastutuse tähenduses. Rehviaktsiisi kehtestamine viiks rehvid tootjavastutuse üldiste põhimõtete alt välja, jättes kohustused riigi kanda. See tähendaks, et teistest probleemtoodetest tekkinud jäätmetega võrreldes tuleks vanarehvide kogumisele ja käitlemisele välja töötada eraldiseisev süsteem. See ei ole kooskõlas Eestis kehtiva tootjavastutuse põhimõttega.

Abinõu saab pidada mõõdukaks – tootjad saavad valida, kas nad liituvad tootjate ühendusega või sõlmivad lepingu. Piiratakse üksnes seda, et teiste probleemtoodete (nt elektri- ja elektroonikaseadmed, põllumajandusplast) tootjatega võrreldes ei saa rehvitootjad valida iseseisvat kohustuste täitmist. Tootjatele säilib võimalus valida vorm, kuidas TVO-le kohustused üle anda (kas TVOga liitudes või lepingu kaudu). Eelnõu koostamise ajal on

Keskkonnaagentuur kustutanud PROTOst varem TVOna tegutsenud MTÜ Eesti Rehviliit. Ainsana on TVOna hetkel registreeritud MTÜ Rehviringlus. Sellel MTÜ-l on veebilehe andmetel kolm liiget ja ligi 60 lepingu sõlminud rehvide tootjat. Kokku on PROTOs registreeritud olnud ligi 120 tootjat, kuid kõik ettevõtted ei tegele enam rehvide maaletoomisega. Mittetulundusühingute seaduse alusel on kõigil liikmelisuse kriteeriumidele vastavatel isikutel võimalus saada MTÜ liikmeks, sama kehtib ka MTÜdena registreeritud tootjate ühenduste kohta. Vältimaks olukorda, et väga väikse liikmete arvuga MTÜ korraldab vanarehvide kogumist ja käitlemist suure arvu lepingu sõlminud tootjate üldiste huvide vastaselt, on tootjatel õigus saada sellise MTÜ liikmeks või ka asutada teine tootjate ühendus.

Eelnõu kohaselt puudub tootjal võimalus ise oma turule lastud rehvidest tekkinud vanarehvide kogumist ja käitlemist korraldada, kuid oma kohustuste individuaalsel täitmisel tuleks tootjal endal katta kõik jäätmekäitluspartnerite lepingute, vanarehvide kogumisvõrgustiku loomise, vanarehvide kogumise ja käitlemisega seotud kulud. Kokkuvõttes saab võimalikku isikute põhiõiguste riivet pidada proportsionaalseks ja põhiseaduspäraseks.

Punktiga 3 kehtestatakse nõue, mille kohaselt peab TVO-le oma kohustused üle andnud tootja TVO nõudmisel korraldama turule lastud rehvide andmete audiitorkontrolli. Praktikas tähendab see seda, et TVO valib riskihinnangu põhjal tootjad, kelle suhtes tuleb läbi viia audiitorkontroll. See võimaldab auditeerida nii suuri kui väikeseid tootjaid, sõltuvalt teadaolevast informatsioonist. Eelnõu kohaselt on audiitorkontrolli eesmärk on anda hinnang kalendriaasta jooksul probleemtooteregistrisse esitatud andmete õigsuse kohta.

Audiitorkontrolli ei pea läbima kõik TVO liikmed või TVOga lepingu sõlminud tootjad. Tootjad, kelle tegevust tuleb auditeerida, valib välja TVO, lähtudes põhjendatud vajadusest. Ühelt poolt võib kontrollimise vajadust põhjendada kahtlusega, et rehvide kohta esitatud andmed võivad olla ebakorrektsed. Teisalt saab tootja tõendada esitatud andmete õigsust. Mõlemal juhul aitab selline vajaduspõhine kontroll parandada andmete usaldusväärsust ja tuvastada valeandmeid esitavad tootjad. Kui audiitorkontrolli tulemusena selgub, et tootja on esitanud turule lastud rehvikoguste kohta ebaõigeid andmeid, siis tasub eelnõu järgi audiitorkontrolli kulud tootja. Muul juhul on tasub audiitorkontrolli eest TVO. Audiitorkontrollide (kui selgub, et tootja on rehve deklareerinud korrektselt) maksumus tuleb arvestada TVO majandustegevuse kulude hulka. Need kulud on osa taaskasutuse tasudest, mida kõik kliendid tootjate ühendusele maksavad. TVOdel on võimalus tootja andmeid ka praegu kontrollida, kuid teravas hinnakonkurentsisis ei ole TVO soovitud selliseid auditeid andmete kontrollimiseks teha.

Tootja turule lastud rehvikoguste õigsuse kontrollimiseks korraldab TVO piiratud kindlust andva töövõtu vormis audiitorkontrolli. Pakendiauditit käsitlevate normide ettevalmistamiseks telliti 2010. aastal uuring „Pakendiauditi teostamise analüüs ja ettepanekud pakendiseaduse täiendamiseks ning muutmiseks“³. Töös analüüsiti pakendi auditeerimise võimalusi ja auditi ulatust. Tulemuste põhjal esitati ettepanekud auditi tegemiseks ja pakendiseaduse muutmiseks. Töö autorite hinnangul on pakendiauditi eesmärki – tagada andmete usaldusväärsus – võimalik saavutada kindlustandva audiitortegevuse kaudu, s.o auditi korraldab vandeaudiitor audiitortegevuse seadusest lähtudes. Kuna rehviauditi eesmärk ühtib pakendiauditi eesmärgiga – tagada andmete usaldusväärsus –, siis kohaldatakse rehviauditile

³ http://www.envir.ee/sites/default/files/pakendiauditianaluus_2010.pdf

samuti kindlustandvat töövõttu. PROTOsse esitatavate andmete aruannet ei saa lugeda finantsaruandeks selle tavapärasel, klassikalises tähenduses. PROTOsse esitatavate andmete kontrollimisel on eelkõige tegemist muu kindlustandva audiitorteenusega. Töövõtt on reguleeritud standardiga „Kindlustandvad teenused, mis on muud kui möödunud perioodide finantsinformatsiooni auditid või ülevaatused“ – ISAE (EE) 3000⁴.

Auditi teeb vandeaudiitor audiitortegevuse seadusest lähtudes. Audiitortegevuse seaduse § 3 kohaselt on vandeaudiitor isik, kes on sooritanud arvestusala eksperdi kutseeksami raamatupidamise ja vandeaudiitori eriosas, kellele on valdkonna eest vastutava ministri otsusega antud vandeaudiitori kutse ning kes on andnud vande. Vandeaudiitori tegevus on reguleeritud seadusega ja põhineb rahvusvahelistel standarditel. Seadusega on tagatud audiitortegevuse toimimise selge süsteem, mis tagab audiitorite kompetentsuse, nende töö metodoloogilise selguse ja kvaliteedijärevalve. Vandeaudiitorite spetsiifiliste ülesannete ja asjakohase ettevalmistuse omavaheline seos tagab ka rehviauditi selge ja läbipaistva tulemuse.

Seadusega kohustatakse TVO-d enne audiitorkontrolli läbiviimist sellest tootjat teavitama, kuna tootjale kaasnevad audiitorkontrolli läbiviimisega informatsiooni andmise ja kaasaaitamise kohustus, ning võimalik et ka hilisem tasu maksamise kohustus. Teavitamise vorm ja ajapiirid on jäetud lahtiseks, kuna otstarbekas on need jätta tootja ja TVO omavahelise kokkuleppe reguleerida.

Auditeerimise käigus tuvastab vandeaudiitor tootja raamatupidamisdokumentide/programmide vms põhjal tootja valmistatud, väljaveetud, sisseveetud ja turule lastud rehvide kogused tükkides ja tonnides. Vandeaudiitor võrdleb tulemusi rehvikogustega, mis tootja on teatanud TVO-le. Audiitor ei pea tingimata tooteid üle kaaluma, kuid võib seda vajaduse korral teha. Kui dokumentatsioonis või rehvi valmistaja veebilehel sellist teavet ei ole, tuleb toode kaaluda ja korrutada turule lastud kogusega (tükkides). Veaks ei loeta ka seda, kui kvartalite lõikes andmed natuke erinevad. Seda põhjusel, et tootjal võib tekkida olukord, kus tal jäävad inimliku eksituse tõttu ühes kvartalis mõne toote kohta andmed esitamata, kuid ta lisab need järgmise kvartali aruandesse. Oluline on, et terve perioodi (neli kvartalit) summaarne kogus on õige (võrdne). TVO esitab koostatud audiitorkontrolli aruanded PROTO volitatud töötlejale 1. septembriks eelmise kalendriaasta kohta. Nõue on vajalik selleks, et PROTO saaks teha andmebaasis parandused ning edastada info järelevalveasutusele rikkumiste menetlemiseks.

Audiitorkontrolli rakendamine kõikidele tootjatele ühtmoodi või ka turuproportsiooni kriteeriumi alusel ei ole põhjendatud. Põhjuseks on pakendiandmete auditeerimise käigus ilmnenud probleem, mis on seotud väikeste ja keskmise suurusega ettevõtetega. Probleemiks osutus pakendiandmete auditi maksumus, mis võrreldes turule lastud pakendikogusega oli ebaproportsionaalselt suur ning üle jõu käiv. Kuna suurem osa rehvitootjatest on ka väiksema või keskmise suurusega ettevõtted, ei pea KeM mõistlikuks neile ebaproportsionaalselt suure koormuse panemist.

2014. aastal rakendus pakendiettevõtjatele audiitorkontrolli nõue. Võrreldes 2013. aastaga deklareeriti turule toodud pakendikoguseid 2014. aastal 28 500 tonni võrra enam. 23-protsendiline kasv näitab ilmekalt, et auditeerimisnõude rakendamine avaldas turule toodud pakendikoguste deklareerimisele suurt mõju. KeM leiab, et auditeerimisnõude rakendamine

⁴ <http://www.auditorkogu.ee/docs/ISA/Standardid2010/isa3000ee.pdf>

rehvitootjatele viib eesmärgini – PROTOsse esitatud andmed turule lastud rehvide kohta on õiged ning tootjad on TVOdele tasunud kõikide turule toodud rehvide eest taaskasutustasu.

Siseministeeriumi (edaspidi *SiM*) hinnangul puudus VTKs hinnang võimalikule vääртеomenetluste arvu suurenemisele ja sellega kaasneva lisaressursi kohta. Vääртеomenetluste arvu muutumist ei ole KeMi hinnangul eelnõukohase seaduse jõustumisel ette näha. Siiani ei ole konkreetselt rehvidega, sh jäätteks muutunud rehvidega, seotud keskkonnaõigusrikkumiste menetluse Politsei- ja Piirivalveametit kaasatud. Selliseid rikkumisi on menetlenud Keskkonnainspeksioon (KKI).

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus uusi termineid ei kasutata, lähtutud on jäätmeseaduse terminitest.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Ükski eelnõukohane säte ei tulene otseselt ühestki direktiivist. Probleemtoodetest rehvidele ei ole kehtestatud direktiivi.

6. Seaduse mõju

Eelnõukohase seadusega kavandavad muudatused ei too kaasa olulist mõju riigi julgeolekule, välissuhetele, regionaalarengule, samuti mitte sotsiaalset, sealhulgas demograafilist, mõju ega muud otsest või kaudset mõju.

Eelnõukohase seadusega kavandatud muudatustel on positiivne mõju keskkonnale. Tegemist on meetmega, mis aitab leevendada olukorda, kus vanarehve kogutakse kokku, kuid jäetakse käitlemata.

Eelnõukohase seadusega kavandatav muudatus:

TVO korraldab audiitorkontrolli põhjendatud vajaduse korral oma liikme või lepinguga kohustused üle andnud tootja turule lastud rehvikoguste õigsuse kontrollimiseks.

Audiitori ülesanne on tuvastada raamatupidamisdokumentide/programmi vms alusel turule lastud rehvide tegelik kogus. Muudatus on vajalik, kuna hinnanguliselt⁵ jõuab Eestis turule tuhandeid tonne rehve, mille eest taaskasutustasu ei maksta. Kui tootjad deklareerivad tegelikust väiksemaid rehvikoguseid, puuduvad TVOdel piisavad rahalised vahendid rehvide käitlemiseks, sest kokku kogutakse oluliselt suurem kogus rehve, kui andmete kohaselt turule lasti ja taaskasutustasu maksti.

Mõju valdkond: **majanduslik mõju.**

Mõju sihtrühm: **rehvitootjad.**

Rehvitootjate arv, keda ühes kalendriaastas kontrollitakse, ei ole hetkel teada, sest kontrollitavad tootjad valib välja TVO. Välistatud ei ole ka audiitorkontroll tootja enda soovil, et tõendada enda esitatud andmete usaldusväarsust.

Avaldub mõju ja järelendus mõju olulisuse kohta

⁵ MTÜ Rehviliit poolt 2014. aastal tellitud uuring.

Audiitorkontrolliga seotud kulud arvestab TVO oma majanduskulude hulka ja need võetakse arvesse tootjatele seotud teenustasu kehtestamisel. 2015. aastal koostatud pakendiauditite põhjal saab välja tuua, et ühe ettevõtte auditeerimise kulu on keskmiselt umbes 1500 eurot. 2016. aastal jäi see Audiitorkogu andmete põhjal vahemikku 600–1200 eurot. Kavandatav seadusemuudatus, mis sätestab audiitorkontrolli korraldamise kohustuse TVOdele, ühtlustab ettevõtete konkurentsi.

Pärast audiitorkontrolli läbimist on TVO-le esitatud ja omakorda TVO PROTO-le esitatud andmed rehvide koguste kohta õiged. Kuna turule lastud rehvikoguseid põhjendatud vajaduse korral pisteliselt auditeeritakse, siis vähendab see tootjate soovi tahtlikult esitada TVO-le valeandmeid ning seetõttu väheneb aladeklareerimine.

Mõju sagedus: TVO valib tootjad, kelle suhtes on audiitorkontroll vajalik. Ei ole välistatud, et mõned tootjad soovivad ise audiitorkontrolli, et tõendada oma andmete usaldusväärsust. Märkimisväärseid riske ei kaasne.

Mõju sihtrühm: **TVO** (kuni 20.12.2016 tegutses kaks TVO).

Avalduv mõju ja järeldus mõju olulisuse kohta

Mõju sagedus: audiitorkontroll on pigem harv sündmus (tehakse kord aastas). Muudatus on suure ulatusega (tegemist on uue kohustusega, mis puudutab nii tootjaid kui ka turustajaid), samas ei kaasne sellega TVOde jaoks märkimisväärseid riske. Muudatus avaldab TVOdele olulist positiivset mõju. Auditeerimiskohustuse piisava rakendamise tulemusena väheneb suure tõenäosusega oluliselt aladeklareerimine ja TVOdele laekub rohkem taaskasutustasu. Selle tulemusena suureneb TVOde võime korraldada paremini vanarehvide kogumist ja käitlemist. Tootjatele audiitorkontrolli rakendamine ei too kaasa kulusid TVOdele. Audiitorkontrolli eest tasub rehvide tootja.

Mõju sihtrühm: **rehvide kasutajad.**

Avalduv mõju ja järeldus mõju olulisuse kohta

Soovimatuks kõrvalmõjuks võib osutada rehvide hinnatõus. Kui tootjad tõstavad audiitorkontrolliga seotud kulude katmiseks rehvide hindu, on hinnamuutus tõenäoliselt väike. Sõiduauto rehvi keskmine hind on 60 eurot. Taaskasutustasu sõiduauto rehvi kohta on 0,8 eurot (u 80 eurot/tonn) ehk taaskasutustasu osakaal toote tarbijahinnas on u 1,33%. Taaskasutuse tasu määrab tootjate ühendus, see võib lähiaegadel muutuda, eriti seoses varem kogutud, kuid siiani lõplikult käitlemata rehvikogustega. Varem kogutud taaskasutuse tasud ei ole vastanud turul pakutavate käitluslahenduste hindadele. Võrreldes lähiriikidega, kus rehvidele kehtib samuti laiendatud tootjavastutuse põhimõte, on Eestis taaskasutuse tasud enamasti 150–200 €/t piires, seega viitavad praegused taaskasutustasud ka märgatavalt odavamatele käitluslahendustele, mille jätkusuutlikkuses ei saa alati kindel olla. Seega kui tootjad peavad enam panustama oma ülesannete täitmisele, tõusevad paratamatult mõnevõrra ka teenustasud. Auditeerimiskuluga seonduv on tõenäoliselt väike osa kogu teenustasude tõusust. 2015. aasta pakendiauditite põhjal oli auditeerimise keskmine kulu umbes 1500 eurot. Järelikult mõjutaks auditeerimiskohustuse kehtestamine rehvide hinda vähesel määral. Muudatuse mõju ulatus rehvide kasutajatele sõltub riskide realiseerumisest – auditeerimiskohustus eeldatavasti suurt hinnatõusu kaasa ei too, ulatus on väike ning mõju kasutajale väheoluline.

Mõju sihtrühm: **KKI**.

Avaldud mõju ja järelendus mõju olulisuse kohta

Mõju pigem keskmise sagedusega (KKI kontrollib tootjaid valikuliselt üks kord aastas), muudatuse ulatus on keskmine (KKI ei pea kontrollima enam kõigi tootjate andmete õigsust) ning muudatusega ei kaasne KKI-le riske. Auditeerimiskohustuse mõju KKI-le on oluline. Järelevalve TVO-le ja PROTO-le esitatavate rehvikoguste üle muutuks efektiivsemaks. Auditeerimiskohustus võimaldab KKI-l fokuseeritult kontrollida tootjaid, keda ei ole mingi perioodi vältel TVO kaudu auditeeritud või kelle audiitorkontrollist selgub, et nad on aladeklareerinud turule lastud rehvide koguseid. Auditeerimiskohustuse rakendamine võimaldab parandada suuremate rehvitootjate esitatud andmete kvaliteeti, tagades ühtlasi, et nende rehvide hulk, mille eest taaskasutustasusid ei ole makstud, väheneb märgatavalt. Seega on ka TVOdel enam vahendeid oma kohustuste täitmiseks, mis omakorda vähendab kaebusi (sageli ei ole võimalik vanarehve selleks ette nähtud kohas ära anda) ja jäätmeseaduse rikkumisi, millele KKI peab reageerima.

Mõju valdkond: **elu- ja looduskeskkond**.

Mõju sihtrühm: **elanikkond**.

Avaldud mõju ja järelendus mõju olulisuse kohta

Mõju avaldub sageli, selle ulatus on suur ning muudatusega ei kaasne elanikkonna jaoks riske. Audiitorkontrolliga kaasneb oluline mõju elu- ja looduskeskkonnale. Tegemist on ühe meetmega, mis aitab leevendada olukorda, kus kasutatud rehve kogutakse kokku, kuid jäetakse käitlemata. Praegu on suured maa-alad koormatud rehvihunnikutega ja seega on tegemist suure keskkonnaohuga (nt süütamise tagajärjel õhu ja pinnase saastumine). Eestis on viimastel aastatel aset leidnud mitu vanarehvide põlengut, millega kaasnev õhu- ja pinnasesaaste on väga suur. Kuna tootjate audiitorkontrolli korral on suurem tõenäosus, et turule toodud rehvide eest makstakse ka taaskasutustasu, on see üheks eelduseks, et vanarehvid enam ei kuhju ning neist tulenev keskkonnaoht väheneb märgatavalt. Jäätmete põletamisega kaasnevatest ohtudest on põhjalik info KeMi kodulehel (<http://www.envir.ee/et/suur-oht-keskkonnale>).

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevus, eeldatavad kulud ja tulud

Eelnõu rakendamine ei ole seotud riigi ega kohaliku omavalitsuse eelarve tulude ja kuludega.

8. Rakendusaktid

Eelnõu seadusena vastuvõtmisel ei tule muuta ega kehtestada rakendusakte.

9. Seaduse jõustumine

Jäätmeseaduse muutmise seaduse eelnõu jõustub 60. päeval Riigi Teatajas avaldamisest, kuna ettevõtetele on vaja anda aega uute nõuetega kohanemiseks.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Seaduseelnõu esitati kooskõlastamiseks kõikidele ministriumitele eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu ja arvamuse avaldamiseks Audiitorkogule, MTÜ-le Rehvinglus, MTÜ-le

Rehviliit, MTÜ-le EES-Ringlus, MTÜ-le Eesti Elektroonikaromu, Ekogaisma Eesti OÜ-le, Autode Müügi- ja Teenindusettevõtete Eesti Liidule, Autolammutuste Liidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Keskkonnaühenduste Kojale, Eesti Jäätmekäitlejate Liidule ja Eesti Kaupmeeste Liidule. Eelnõu oli kooskõlastamisel 12. oktoobrist kuni 2. novembrini 2016. Siseministerium kooskõlastas eelnõu märkustega. Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium esitas eelnõu mittekooskõlastamise teate pärast kooskõlastamiseks antud aega. Teised ministeriumid kooskõlastasid eelnõu märkusteta vaikimisi. Eesti Jäätmekäitlejate Liit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, MTÜ Eesti Rehviliit ja MTÜ Rehviringlus esitasid eelnõu kohta muudatusettepanekuid. Audiitorkogu muudatusettepanekuid ei esitanud, kuid avaldas heameelt, et nende kõige olulisem seisukoht, et audiitorkontroll tehakse piiratud kindlustandva töövõtuna, on eelnõus arvesse võetud. Märkuste ja ettepanekute arvestamise või mitteamvestamise kohta on antud selgitus seletuskirja lisas.

Kuna kooskõlastamise tulemusena muutus eelnõu sisu olulisel määral ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium eelnõu ei kooskõlastanud, siis esitatakse eelnõu uuesti kooskõlastamiseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumile eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu ja arvamuse avaldamiseks Audiitorkogule, MTÜ-le Rehviringlus, Autode Müügi- ja Teenindusettevõtete Eesti Liidule, Autolammutuste Liidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Keskkonnaühenduste Kojale, Eesti Jäätmekäitlejate Liidule ja Eesti Kaupmeeste Liidule.

/allkirjastatud digitaalselt/

Marko Pomerants

Minister

Jäätmeseaduse eelnõu kooskõlastamise tulemused

Kooskõlastaja, arvamuse esitaja	Kooskõlastamise tulemus, märkused ja ettepanekud	Märkuste ja ettepanekute arvestamine või arvestamata jätmise põhjendus
Siseministeerium	Kooskõlastab jäätmeseaduse eelnõu järgmise märkusega.	
	<p>Täname, et esitasite Siseministeeriumile kooskõlastamiseks jäätmeseaduse muutmise seaduse eelnõu, mis keskendub vanarehvide kuhjumisega seonduvate probleemide lahendamisele. Nõustume, et seadusega kavandatud muudatustel on positiivne mõju keskkonnale ning kooskõlastame seaduse eelnõu järgmiste märkustega.</p> <p>Oleme varasemalt palunud hinnangut seoses seadusemuudatustega Politsei- ja Piirivalveametil võimalike väärteomenetluste arvu kasvamise ning sellega kaasneva lisaressursi vajaduse kohta. Selgitasite vastuseks, et</p>	<p>Ei arvestatud, sest muudatus vajab täiendavat analüüsi. Politsei- ja Piirivalveamet kaasati jäätmeseaduse järgi väärtegude kohtuvälise menetlejana üksnes metallijäätmetega seotud probleemide lahendamisse.</p>

	<p>väärteomenetluse arvu muutumist ei ole</p> <p>Keskkonnaministeeriumi hinnangul eelnõukohase seaduse jõustumisel ette näha ning et kuivõrd Politsei- ja Piirivalveametil on menetluspädevus, siis on neil ka kohustus jäätmeseaduse kohaselt väljatöötamiskavatsuses nimetatud väärtegusid menetleda.</p> <p>Samas aga ka märkisite, et siiani ei ole konkreetselt rehvidega, sh jäätmeks muutunud rehvidega, seotud keskkonnaõigusrikkumiste menetlusse Politsei- ja Piirivalveameti kaasatud ning et selliste rikkumiste menetlemisega Keskkonnaministeeriumi haldusalas tegeleb täna ja ka tulevikus Keskkonnainspeksioon.</p> <p>Eeltoodust tulenevalt ei saanud Siseministeerium hinnata muudatuse võimalikku mõju Politsei- ja Piirivalveameti tegevusele.</p> <p>Selgitame, et Siseministeeriumi tellimisel ja Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi eesmärke silmas pidades on valminud ekspertanalüüs erinevate õigusaktide muutmiseks, et vabastada politsei mittepolitseilistest ülesannetest. Seda eelkõige põhjusel, et tänane politsei ressursikasutus ei ole optimaalne, kuna täidetakse</p>	
--	--	--

mitmeid kohustusi, mis ei eelda politseilist väljaõpet või sekkumist ning seetõttu väheneb võimekus reageerida elanike seisukohalt kriitilisematele probleemidele. Seega on teil õigus, väites, et täna on Politsei- ja Piirivalveametil menetluspädevus ning seega ka kohustus jäätmeseaduses kirjas olevaid väärtegusid menetleda. Küll aga ei peaks see nii olema, sest hetkel on Politsei- ja Piirivalveamet olukorras, kus ta ei teosta jäätmeseaduse nõuete täitmise üle riiklikku järelevalvet, kuid siiski on politseile pandud hulga jäätmeseadusest tulenevate väärtekoosseisude menetlemine. Eeltoodust tulenevalt ja politsei pädevuste piiritlemise eesmärgil **palume politsei pädevusest arvata välja väärtekoosseisud, mis ei kuulu politsei põhiülesannete hulka ning mille menetluspädevus on olemas ka muul ametkonnal - peame silmas jäätmeseaduse §-des 120–126¹¹ nimetatud väärtegusid.** Eeltoodust tulenevalt **palume kehtetuks tunnistada jäätmeseaduse § 127 lõige 2 punkt 2, jättes välja väärtegade kohtuvälise menetleja nimekirjast politseiasutuse.** Loodame, et meie seisukohad on mõistetavad. Oleme valmis sisuliseks aruteluks pakkuma

	oma abi töörühmades osalemiste, kohtumiste või muude abinõude näol.	
Eesti Jäätmeäitlejate Liit		
	<p>Audiitorkontrolli rakendamine enam kui 50 tonni rehve maaletoovale ettevõttele parandab kindlasti rehvide üle arvestuse pidamist.</p> <p>Põhiprobleem aga on täna Eestis vanarehvide äitlemine ja taaskasutamine - vastutuste ebaselge jagunemine tootjate ja tootjavastutusorganisatsioonide vahel ning vanarehvide äitlemise/taaskasutamise finantseerimine.</p> <p>Jäätmeseaduse muutmise eelnõus kirjeldatud meetmed aitavad kindlasti kaasa maaletoodud rehvide üle arvestuse pidamisel, kuid pikemas perspektiivis tuleks:</p> <ul style="list-style-type: none"> • määratleda selge vastutus tootjate ja tootjavastutusorganisatsioonide vahel; • kaaluda sarnase süsteemi rakendamist nagu see täna toimib pakendite ja pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise osas s.h. taaskasutuskohustust mitte täitvatele ettevõtetele ja taaskasutusorganisatsioonidele aktsiisi määramist. 	<p>Keskonnaministeeriumi hinnangul on jäätmeseaduses sätestatud sõnaselgelt, et tootja on kohustatud tagama turule lastud probleemtootest tekkivate jäätmete kogumise ja nende taaskasutamise või nende kõrvaldamise ja omama selle kohustuse täitmiseks piisavat tagatist. See tähendab seda, et tootja vastutab toote eest alates selle valmistamisest ja/või turule laskmisest kuni selle jäätmeteks muutumiseni kuni need lakkavad olemast jäätmed. Seega ei ole tootja vabanenud vastutusest, kui ta on enda turule lastud toodetest tekkinud jäätmed kokku korjanud ja need jäätmeäitlejale üle andnud. Tootja peab teadma, mis nendest jäätmetest edasi saab – ta peab teadma, mida see jäätmeäitleja, kellele ta need jäätmed üle annab, nende jäätmetega edasi teeb. Ta peab teadma jäätmeäitluse nn ahelat algusest lõpuni.</p> <p>Sama kehtib ka tootjate ühenduse kohta (ehk TVO-le), kui TVO on tootjalt üle võtnud toodetest tekkinud jäätmete kogumise ja edasise äitlemise korraldamise. Laiendatud tootjavastutuse põhimõttest lähtudes saab tootja küll üle anda oma</p>

		<p>kohustused, kuid ei saa üle anda vastutust. Jäätmeseaduse kohaselt vastutust üle ei anta (ega saagi anda), vaid see jääb mõlemale – tootjale ja TVO-le solidaarselt. Tootja vastutab TVOga ühinedes ainult tootja turuosa suurusega võrdelises osas, mitte rohkem. Turuosa arvutatakse kõigi sama liiki probleemtoodete tootjate vahel, kes on selle TVO-ga ühinenud.</p>
<p>MTÜ Eesti Rehviliit</p>		
	<p>Hetkel on välja jäänud omatarbeks rehvide toomise reguleerimine. Soovime juhtida tähelepanu sellele, et kui eraisik toob enda tarbeks 4 rehvi, siis võimalik, et see ei ole üleliia suur probleem. Probleemiks on aga transpordiettevõtted, kes toovad rehve oma tarbeks Lätist, Leedust jne. See tähendab seda et Lätis on rehvid taaskasutustasu võrra soodsamad (30-60 EURO-t tonni eest on sealne tasu). Kui transpordiettevõtte toob maale 30 rehvi omatarbeks ning need hiljem siis utiliseerib läbi kogumispunkti, siis kes seda kogust finantseerib? Rehviliidu hinnangul peaks seda punkti täpsustama selliselt, et seadus reguleerib kõiki rehvide maaletoojaid ka omatarbeks rehvide maaletoojaid, va eraisikud, kes toovad enda tarbeks maale sõiduauto rehve, kuni 8 rehvi</p>	<p>Selgitame, et eelnõus täpsustatud sõnastuse järgi on rehvi tootja isik, kes sõltumata müügiviisist laseb rehve majandus- või kutsetegevuse korras Eestis turule. Turule laskmine on majandus- või kutsetegevuse käigus toote esmakordne Eesti turul kättesaadavaks tegemine. Turul kättesaadavaks tegemine on kaubandustegevuse käigus toote tasu eest või tasuta tarnimine Eesti turule toote turustamiseks, tarbimiseks või kasutamiseks. See tähendab seda, et kõik ettevõtted, kes toovad Eestisse rehve sisse, loetakse rehvitootjateks ning neile kehtivad kõik rehvitootjatele kehtestatud nõuded. Õigusselguse huvides on seletuskirja täiendatud.</p>

	<p>kalendriaasta jooksul. Juba täna on Lätist rehvide toomine väga suures kasvutendentsis, palun ärme jätta seda lünka lahti.</p>	
	<p>Teine teema on veoautode ja rasketehnika maaletoojad. Esmases projektis oli minu meelest sees punkt, kus veoautode ja rasketehnika maaletoojatele rakenduvad samad kohustused, mis rehvide maaletoojatele.</p> <p>Täna sel päeval on üksikud veoautode ja rasketehnika maaletoojad oma kohustusi täitmas, kuid enamik seda ei tee. Reaalses elus nad rehve ise vastu ei võta.</p> <p>Seega palume rasketehnika ja veoautode maaletoojatele rakendada rehvide puhul täpselt samasuguseid nõudeid, mis on ka rehvide maaletoojatel.</p> <p>Sellisel juhul on võimalik süsteemi paremaks muuta.</p>	<p>Praegu kehtivas jäätmeseaduses rakendatakse ka veoautode ja rasketehnika maaletoojatele rehvide osas kõiki rehvitootjatele kehtivaid kohustusi. Küll on aga veoautode ja rasketehnika maaletoojatel teatud leevendused seoses vanarehvide kogumispunktide tihendamise ning teabekampania korraldamise nõudega.</p> <p>Eelnõu teksti on täiendatud sättega, mille kohaselt kõik rehvitootjad peavad oma kohustuste täitmiseks liituma või sõlmima lepingu TVOga.</p>
Eesti Kaubandus-Tööstuskoda		
	<p>Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) tänab Keskkonnaministeeriumit võimaluse eest avaldada arvamust jäätmeseaduse muutmise seaduse eelnõu (edaspidi Eelnõu) kohta. Kaubanduskoda toetab Eelnõu üldist eesmärki tagada toimiv vanarehvide kogumise ja käitlemise süsteem, kus tootjad esitavad tegelikke andmeid rehvide turule laskmise kohta</p>	<p>Mittearvestatud. KeMil ei ole infot, kui suurtele rehvitootjatele on aladeklareerimine iseloomulik, seda ei saa teada ka ühegi ratsionaalse uuringuga. Samas on pakendiettevõtjatele rakendatud audiitorkontrolli nõue näidanud, et enne selle nõude rakendamist toimus massiline pakendite aladeklareerimine. 2014. aastal rakendus pakendiettevõtjatele</p>

	<p>ja turustajad müüvad vaid rehve, mille eest on tasutud taaskasutustasu. Siiski leiame, et Eelnõus toodud muudatused ei pruugi tagada eesmärgi saavutamist. Järgnevalt toome välja oma seisukohad ja ettepanekud Eelnõu kohta.</p> <p><u>Audiitorkontroll</u></p> <p>Kaubanduskoda on vastu Eelnõu § 1 punkti 3 kehtestamisele, millest tuleneb audiitorkontrolli korraldamise nõue rehvi tootjatele, kes lasevad turule üle 50 tonni rehve aastas, kontrollimaks probleemtooteregistrisse (edaspidi PROTO) esitatud rehvikoguste õigsust. On ebaselge, kas ja mil määral suurte koguste tootjate auditikohustusest tegelikkuses kogu probleemile kasu on ning kas saadav kasu on proportsionaalne võrreldes ettevõtjatele lisanduva halduskoormuse ja kuluga. Seda ei nähtu ka Eelnõu seletuskirjast, kus need asjaolud oleksid pidanud välja toodud olema vastavalt hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale (edaspidi HÕNTE). Seletuskirja eesmärk on muu hulgas anda ülevaade seaduse jõustumisega kaasnevatest mõjudest (HÕNTE § 36) ning juhul, kui seaduse rakendamisega kaasnevad eeldatavasti olulised mõjud, lisatakse seletuskirjale ka mõjude analüüsi aruanne, kus muu hulgas kirjeldatakse</p>	<p>audiitorkontrolli nõue. Võrreldes 2013. aastaga deklareeriti pakendite turule toodud koguseid 2014. aastal 28 500 tonni võrra enam. 23-protsendiline kasv näitab ilmekalt, et auditeerimisnõude rakendamine avaldas turule toodud pakendikoguste deklareerimisele suurt mõju. KeM leiab, et auditeerimisnõude rakendamine rehvitootjatele viib eesmärgini – PROTOsse esitatud andmed turule lastud rehvide kohta on õiged ning tootjad on TVOdele tasunud kõikide turule toodud rehvide eest taaskasutustasu (see on ka audiitorkontrolli eesmärk). Oleme nõus, et auditeerimiskohustuse kehtestamine toob kaasa kulutused rehvitootjatele, kuid on oluline, et tootjate esitatud andmed oleks õiged, kuna ühe suure rehvitootja aladeklareeritud rehvikogus võib olla mitme väikse rehvitootja turule lastud rehvikogusega võrdne. Keskkonnaministeeriumi tellitud tootja tagatist ja proportsionaalsuse tagamist käsitleva töö kohaselt lisandub ebaõigete andmete esitamise tõttu teistele tootjatele täiendav kulu. Sõltuvalt sellest, kas korrektseid andmeid ei esita väikese või keskmise probleemtoodete mahuga tootjad või suured ja väga suured probleemtoodete tootjad, on kulu vastavalt</p>
--	--	---

	<p>võimalike lahenduste positiivseid ja negatiivseid mõjusid, ning esitatakse kokkuvõtte ja eesmärgi saavutamiseks sobivaim lahendus (HÕNTE § 46). Leiaime, et auditeerimiskohustuse kehtestamine toob endaga kaasa olulise mõju ettevõtjale – s.o otsesed auditeerimisega seotud kulutused – mistõttu on põhjalik mõjude analüüs antud olukorras äärmiselt oluline.</p> <p>Seletuskirjas on küll analüüsitud võimalikku rahalist kulu, mis ettevõtjatele audiitorkontrolli korraldamisega kaasnevad, kuid ei analüüsitud, kas ja milliseid tulemusi audiitorkontroll probleemi lahenduseks annab. Meie hinnangul ei ole Eelnõu seletuskirjas toodud mõju hindamine piisav. Eelnõu seletuskirja kohaselt tuleks audiitorkontrolli korraldamise kohustus kehtestada just üle 50 tonni aastas turule toovatele tootjatele seetõttu, et nende poolt on PROTOs registreeritud suurem osa rehvidest, s.o 2015. a seisuga 11 098 tonnist 95,45%. Siiski ei nähtu, et turuosa väljaarvutamisel ja seega ka võimaliku mõju hindamisel oleks arvestatud, et 11 098 tonni on just registreeritud kogus ning registreerimata kogus ei ole teada, mistõttu ei ole teada ka erinevate</p>	<p>61 000 kuni 256 000 eurot aastas. Seetõttu on oluline, et toimuks tõhusam kontroll eriti suure turuosaga rehvitootjate üle. Kui andmeid esitavad valesti väiksema turuosaga rehvitootjad, on sellest tulenev kulu teistele ettevõtetele väiksem. Eelnõus on täpsustatud ka rehvi tootja terminid – lisatud on , et tootja on ka isik, kes laseb rehvid turule, kasutades selleks sidevahendit, nt internetipoodi. See, millise müügiviisi abil rehvid turule lastakse, ei ole siin oluline. Üheselt mõistetavuse tagamiseks on antud täpsustus sättesse lisatud. Järelevalve efektiivsust suurendame töökorralduslike meetmetega ning rõhutame teema olulisust.</p> <p>Probleemtooteregistrisse esitatavate andmete audiitorkontrolli eesmärk on anda hinnang kalendriaasta jooksul registrisse esitatud andmete õigsuse kohta. Keskkonnaministerium leiab, et aktsiisimaks ei ole alternatiiv auditeerimisele, kuna see ei anna soovitud eesmärki. Aktsiisil on lisaks fiskaalsele eesmärgile tarbimist piirav ja turgu reguleeriv iseloom. Aktsiisiga piiratakse tervisele või keskkonnale ohtlike kaupade tarbimist. Aktsiis peaks mõjutama ka tarbija eelistusi. Näiteks pakendiaktsiisi põhiolemus on suunata</p>
--	--	---

	<p>suurusjärkude ettevõtjate reaalne turuosa. Seega ei ole ka selge, kui suur panus on suurte koguste tootjatel kõikidest realselt turul olevatest rehvidest ja kas nende toodetud rehvikoguste auditeerimine kogu vanarehvide olukorda oluliselt mõjutab ja parandab.</p> <p>Seletuskirjast ei selgu ka see, millistele ettevõtjatele tegelikkuses rehvide aladeklareerimine iseloomulik on. On võimalik, et ka väiksemaid koguseid tootvad ettevõtjad jätavad suure hulga rehve deklareerimata, mis toob omakorda kaasa probleeme nende rehvide taaskasutuse finantseerimisel. Seda enam, et valdavalt on Eesti ettevõtjad väikesed ning reeglina just kasutatud rehvide maaletoomine toimubki väiksemate ettevõtete poolt, keda on siiski arvestatav kogus ning seega on suur ka summaarne turule toodavate rehvide kogus. Samuti võib eeldada, et selliste ettevõtete arv kasvab ning samuti kasvab piiriülene rehvide maaletoomine läbi internetikaubanduse leviku. Kuivõrd nimetatud asjaoludega ei arvestatud, siis ei ole selge ka, miks peaks just suurte ettevõtete auditeerimine vanarehvide taaskasutuse probleemile tulemust andma. Ühtlasi, kuna suurem osa PROTOs registreeritud rehvidest olid registreeritud</p>	<p>ettevõtja maksuvabastuse saamiseks tagama etteantud mahus taaskasutuse tase, sh liituma selle saavutamiseks taaskasutusorganisatsiooniga. Selline aktsiis ei piira ei pakendi tarbimist ega reguleeri turgu. Kuna rehvitootjatele audiitorkontrolli nõude kehtestamise eesmärk on tagada andmete usaldusväärsus, siis KeM ei analüüsi pikemalt aktsiisimaksu kehtestamist, kuna selle eesmärk ei lähe kokku seatud eesmärgiga.</p> <p>Eraisikute omatarbeks Eestisse toodud rehvid ei ole reguleerimisalas. Ettevõtjate nii omatarbeks kui ka turustamiseks toodud rehvid on reguleerimisalas, st ka interneti teel Eestis turule lastud rehvid.</p> <p>Mootorsõidukite all (kategooriad M1, N1 ja L2e) Eestis turule lastud rehvid on reguleerimisalas, kuid mitte iseseisvana, vaid mootorsõidukitega koos. See tähendab, et kui mootorsõiduk muutub romusõidukiks, siis jäätmekäitleja, kellele romusõiduk üle antakse, peab käitlema nii romusõiduki kui ka selle küljes olevad vanarehvid (kuni viis</p>
--	---	--

	<p>just suurte koguste tootjate poolt, siis võib olla tõenäoline, et nad on pigem oma kohustused nõuetekohaselt täitnud ja õiged kogused deklareerinud ning teiste turuosaliste väikesed registreeritud kogused viitavad võimalikule deklareerimata jätmisele. Lisaks on suurematel ettevõtjatel juba välja kujunenud teatud maine, mida tõenäoliselt ei soovita rikkuda.</p> <p><u>Kõiki eeltoodud asjaolusid arvestades leiame, et audiitorkontrolli korraldamise kohustuse kehtestamine ei ole Eelnõus piisavalt põhjendatud. Nõustume Eelnõu seletuskirjas tooduga, et väiksematele ettevõtetele oleks auditeerimiskohustus kindlasti liialt koormav ning neile ei tuleks vastavat kohustust panna. Samas leiame, et ka suurematele ettevõtetele ei ole vastava kohustuse kehtestamine põhjendatud. Tänase teadmise taustal oleme seisukohal, et suurte ettevõtete rehvikoguste auditeerimine ei taga kogu rehviprobleemi lahendamist ning ei ole seetõttu ilmselt ka proportsionaalseim meede seatudeesmärgi täitmiseks.</u></p> <p>Meetme proportsionaalsuse hindamiseks tuleb hinnata selle sobivust, vajalikkust ning mõõdukust. Kaubanduskoja hinnangul ei saa seda aga teha enne, kui on tehtud põhjalik</p>	<p>vanarehvi). Romusõidukite käitleja ei tohi anda vanarehve tasuta vanarehvide kogumispunktidesse, vaid peab selle eest ise tasuma.</p>
--	--	--

analüüs probleemi tegeliku sisu kohta – s.o mis põhjustab kõige enam seda, et turul on tohutult suur hulk PROTOs registreerimata rehve.

Praeguseks ei ole selge, kas seda põhjustab suurte või väikeste rehvikoguste tootjate poolne aladeklareerimine, teistest riikidest toodavate rehvide mittedeklareerimine või muu.

Alternatiivsete meetmete analüüsimise vajadus

Eelnõu seletuskirjast nähtub, et ainuke alternatiivne lahendus, mida Eelnõu koostamisel analüüsiti, on aktsiisimaksu kehtestamine. Seejuures märgiti vaid, et aktsiisi kehtestamine tähendaks, et laiendatud tootjavastutus asendatakse riigivastutusega ning sellist põhimõttelist muudatust ei ole kavas teha.

Kaubanduskoda on seisukohal, et ainuüksi põhjendus, et ei ole plaanis põhimõttelisi muudatusi teha, ei tähenda, et tegemist ei ole sobiva ning probleemi lahendamise valguses ka efektiivsema ja ettevõtjaid vähem koormava meetmega. Seetõttu oleks meie hinnangul pidanud antud meedet siiski lähemalt analüüsima ja kaaluma.

Kuna suur hulk rehve tuleb ka sõidukitega (nii sõidukite all, kui kaasas), mida tuuakse maale sageli eraisikute või ka väikeettevõtjate kaudu ning ka

interneti vahendusel, siis on oluline saavutada kontroll ka nende rehvide üle. Kuivõrd auditeerimiskohustus seda aga ei hõlma ega ole ilmselt ka proportsionaalseim lahendus, siis leiame, et tuleks kaaluda ka teisi alternatiivseid lahendusi ning iga lahenduse sobivuse juures kontrollida ka selle meetme proportsionaalsust.

Kaubanduskoda on selleks oma 7.07.2016. a arvamuses VTK kohta teinud ettepaneku kaaluda ühe meetmena ka rehvide maksustamist autode (sh kasutatud autode) esmarestreerimisel. See aitaks saavutada kontrolli sõidukitega tulevate rehvide üle.

Riikliku järelevalve tõiustamise vajadus

Jäätmeseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuses (edaspidi VTK) toodi välja, et üks lahendamist vajav probleem on ka see, et riiklik järelevalve tootjate ja TVOde üle ei ole efektiivne. Seega tagamaks, et turule lastud rehvid oleksid korrektselt deklareeritud tuleb muu hulgas muuta efektiivsemaks ka riiklikku järelevalvet. Samas ei pakuta aga Eelnõuga sellele mingit lahendust. Kuivõrd turule toodavate rehvide üle kontrolli saavutamine on keeruline, siis leiame, et kogu tootjavastutussüsteemi

paremaks toimimiseks on oluline roll ka riikliku järelevalve efektiivsusel ning seetõttu tuleks tegeleda ka selle tõhusamaks muutmisega.

VTKs kaalutud mitteregulatiivsete lahenduste osas toodi välja, et üheks probleemi lahenduseks saab olla rahastuse suurendamine Keskkonnainspektsiooni tegevuse tõhustamiseks, kuid leiti, et kuna selle tulemusel peaks antud sektoris järelevalvevõimekus oluliselt suurenema, siis oleks meede vastusolus praeguse avaliku teenistujate arvu ja eelarves personalikulude vähendamisega.

Tootjavastutussüsteemi parema toimimise tagamise valguses leiame siiski, et Keskkonnainspektsiooni võimekusele ja efektiivsusele tuleks eraldi tähelepanu pöörata ja hinnata, millised võimalused on muuta praegune järelevalve efektiivsemaks, s.t tagada, et toimuks regulaarne põhjalik kontroll jäätmeseaduse nõuete täitmise osas.

Ka näiteks Eelnõus pakutud muudatused ei pruugi praktikas tulemust anda, kui riiklik järelevalve on seejuures puudulik. Näiteks näeb Eelnõu § 1 punkt 2 ette muudatuse, mille kohaselt kohaldatakse turustajale tootja nõudeid

juhul, kui ta turustab PROTOs registreerimata tootja rehve. Antud muudatus ei taga, et PROTOs registreerunud tootja on konkreetsete rehvide eest taaskasutustasu ka maksnud. Ühtlasi ei taga see taaskasutustasu maksmist omatarbeks ostetud rehvide eest või autoga näiteks välismaalt tulnud rehvide eest. Tootjavastutussüsteemi paremaks toimimiseks on vajalik arvestada kõikide aspektidega, seal hulgas tagada ka tõhus riiklik järelevalve.

Kokkuvõtteks, Kaubanduskoda teeb ettepaneku jätta auditeerimise korraldamise kohustus kehtestamata, sest see toob kaasa ettevõtjatele täiendavaid kulusid, kuid jääb ebaselgeks, kas ja milline on selle meetme mõju seatud eesmärgi täitmisel. Kaubanduskoda leiab, et auditeerimise korraldamise kohustuse kehtestamine ettevõtjale ei ole ainus ega ilmselt ka proportsionaalseim lahendus tagamaks turule toodud rehvide registreerimine ja nende eest taaskasutustasu maksmine. Kuna Eelnõu koostamisel aga valitud meetme mõjusid ei analüüsitud piisavalt ega kaalutud alternatiive, siis teeme ettepaneku siiski teha täiendav põhjalik analüüs leidmaks efektiivsem ja

	<p>proportsionaalsem meede seatud eesmärgi täitmiseks.</p> <p>Loodame, et peate võimalikuks Kaubanduskoja ettepanekuid arvesse võtta. Vajadusel oleme valmis oma seisukohti täiendavalt selgitama.</p>	
<p>MTÜ Rehviringlus</p>		
	<p>paragrahvi 23 lõige 1⁵ muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „(1⁵) Rehvi tootja käesoleva seaduse tähenduses on isik, kes sõltumata müügiviisist laseb rehve majandus- või kutsetegevuse korras Eesti turule.“;</p> <p>MTÜ Rehviringlus on sellele muudatusele kategooriliselt vastu. Ei ole vahet, kas rehv tuuakse sisse oma tarbeks või müügiks –tema kasutusea lõppedes tuuakse ta TVO kogumisvõrku ja TVO on kohustatud ta taaskasutama. Käesoleva muudatusega aga tekitatakse veel üks grupp isikuid, kes taaskasutuse rahastamises ei osale, kuid rehve üle annavad küll. Seda võimalust hakkavad tõenäoliselt eelkõige ära kasutama rahvusvahelised transpordifirmad, kes toovad kõik oma tarbeks kasutatavad rehvid sisse naaberriikidest.</p> <p>Kehtivas seaduses loetakse tootjaks "isik, kes valmistab rehve või veab majandus- või kutsetegevuse korras Eestisse</p>	<p>Mittearvestatud. Selgitame, et eelnõus täpsustatud sõnastuse järgi on rehvi tootja isik, kes sõltumata müügiviisist laseb rehve majandus- või kutsetegevuse korras Eestis turule. Turule laskmine on majandus- või kutsetegevuse käigus toote esmakordne Eesti turul kättesaadavaks tegemine. Turul kättesaadavaks tegemine on kaubandustegevuse käigus toote tasu eest või tasuta tarnimine Eesti turule toote turustamiseks, tarbimiseks või kasutamiseks. See tähendab, et kõik ettevõtted, kes toovad Eestisse rehve sisse, loetakse rehvitootjateks ning neile kehtivad kõik rehvitootjatele kehtestatud nõuded.</p> <p>Õigusselguse huvides on seletuskirja täiendatud.</p>

	<p>sisse rehve". Kavandatava muudatusega kaugenetakse rehvide tootjavastutussüsteemi peamisest eesmärgist – tagada kõigi Eestis kasutusest kõrvaldatud rehvide ümbertöötlemine ja koguda selleks rahalised vahendid juba rehvide Eestisse toomisel.</p>	
	<p>paragrahvi 26 täiendatakse lõigetega 1⁸–1⁹ järgmises sõnastuses: „(1⁸) Turustajale kohaldatakse tootja kohta sätestatud, kui turustaja teeb turul kättesaadavaks rehve, mille on turule lasknud probleemtooteregistris registreerimata tootja. (1⁹) Turustaja on kohustatud rehvidega seotud ostumüügidokumendil märkima rehvi turule lasknud tootja nime ja probleemtooteregistri registreeringu numbri.“ Lõike 1⁸ väljapakutud sõnastuse kohaselt tuleb "tundmatute" rehvide avastamise puhul veel tõestama hakata, et rehvid on turule lasknud probleemtooteregistris registreerimata tootja. Kuna lõikes 1⁹ eeldatakse niigi müüja poolt rehvide päritolu (tootja PROTO registreeringu numbri) tõendamist, siis võiks selle sisse kirjutada ka lõikesse 1⁸:</p>	<p>Arvestatud, välja on jäetud nõue märkida ostumüügidokumendile rehvi turule lasknud tootja nimi ja probleemtooteregistri registreeringu number.</p>

(1⁸) Turustajale kohaldatakse tootja kohta sätestatud, kui turustaja teeb turul kättesaadavaks rehve, mille **tootja nime ja probleemtooteregistri registreeringu numbrit ta ei suuda tõendada.**

Lõike 1⁹ rakendamine praktikas on väga töömahukas ja ei õnnestu kohe kindlasti. Äärmiselt eluvõõras on seletuskirjas sisalduv väide "Selle toiminguga ei ole ette näha rahalisi kulutusi, sest ostumüügidokumendid tuleb vormistada nagunii ning täiendava märke tegemine dokumendil ei ole oluline muudatus turustajatele." Eelnõu koostaja on ilmselt eeldanud, et edasimüüja müüb ainult ühe tootja käest ostetud rehve ja piisab arve päisesse (või jalusesse) lisatavast märkusest vastavate andmetega. (Seda võimaldab tõepoolest enamus kasutatavatest müügi- ja raamatupidamistarkvaradest.)

Paraku on tegelikkus palju mitmekesisem ja sageli müüb kohalik edasimüüja mitmelt maaletoojalt ostetud rehve – see eeldab juba vastavat lisakirjet müügiarve iga artiklirea juures (+saatelehed, laosissetuleku- ja väljaminekudokumendid jne). Eriti keeruliseks

	<p>läheb asi siis, kui ühte ja sama artiklit on ostetud erinevatelt maaletoojatelt –see eeldab juba artiklite partiidepõhist arvestust, mida ei võimalda sugugi iga tarkvara (pigem üsna vähesed ja kallid tarkvarad). On äärmiselt naiivne eeldada, et suvaline ühemehe-rehvfirma seda nõuet täita suudab (ja täitma hakkab). Seega võib vägagi tõenäoliselt taas kujuneda võrdset konkurentsi moonutav olukord, kus suuremad firmad teevad olulisi pingutusi ja kulutusi selle nõude täitmiseks, aga väikeste firmade puhul pigistavad inspektorid silma kinni põhjendusega et "see on neile ebaõiglaselt koormav" jne.</p>	
	<p>§ 26²¹. Rehvi tootja andmete audiitorkontroll Oleme seisukohal, et kui soovitakse kehtestada rehvide tootjatele kohustuslik audiitorkontroll, siis tuleks see kehtestada KÕIGILE tootjatele (sh ka oma tarbeks rehve sisse toovatele juriidilistele isikutele). Audiitorkontrolli mittenõudmine tootjatelt, kes lasevad turule kuni 50 tonni rehve aastas, on tootjate ebavõrdne kohtlemine ja annab eelise just nn "hallile sektorile", kus meie hinnangul esineb kõige rohkem tootjale kehtestatud kohustustest kõrvalehiilimist.</p>	<p>Mittearvestatud. Põhjuseks on pakendiandmete auditeerimise käigus ilmnunud probleem, mis on seotud väikeste ja keskmise suurusega ettevõtetega. Probleemiks osutus pakendiandmete auditi maksumus, mis võrreldes turule lastud pakendikogusega oli ebaproportsionaalselt suur ning üle jõu käiv. Kuna suurem osa rehvi tootjatest on ka väikesed või keskmise suurusega ettevõtted, ei pea KeM mõistlikuks neile ebaproportsionaalselt suure koormuse panemist. Kui väiksema turuosaga tootjatele kehtestada auditeerimisenõue, mille eeldatav tasu on 1500</p>

		eurot, siis oleks kulu väiksema turuosaga tootjatele kokku 192 000 eurot aastas, mis ei ole proportsionaalne võrreldes senisest usaldusväärsemate andmete kogumisega probleemtooteregistrisse. Eelnõu kohaselt peavad kõik rehvitootjad liituma või lepingu sõlmima TVOga ning TVO nimetab riskihinnangu põhjal need tootjad, kes peavad korraldama audiitorkontrolli.
Audiitorkogu		
	Näeme, et Audiitorkogu kõige olulisem seisukoht, et audiitorkontrolli teostatakse piiratud kindlustandva töövõtuna on eelnõus arvesse võetud. Palun hoidke meid ka järgnevate arengutega kursis.	
Majandus- ja Kommunikatsiooni- ministeerium		
	Ei kooskõlasta eelnõu järgmiste märkuste tõttu:	
	1. Saatedokumentide täiendavate andmete kandmise kohustus. Kuna vastavad andmed rehvi turule lasknud ettevõtja kohta on avalikud ja kättesaadavad jäätmeseaduse § 261 lg 2 alusel loodud riiklikus probleemtooteregistris, siis dubleerivate andmete saatedokumentide kandmise kohustuse kehtestamine ei lahenda probleemi.	Arvestatud
	2. Audiitorkontrolli kehtestamine Eelnõu § 1 jätta välja punkt 3,	Arvestatud

	kehtestades ettevõtjale, kes sõltumata müügiviisist laseb üle 50 tonni aastas rehve majandus- või kutsetegevuse korras Eesti turule, PROTOsse esitatud andmete audiitorkontrolli kohustuse.	
--	---	--