

10.11.2016. a.

Pakendiaktsiisi seaduse uue versiooni väljatöötamiskavatsus

- I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk
- II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid
- III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused
- IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused
- V. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus
- VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk

1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

I probleem

Probleemiks on, et pakendiaktsiisi seaduse (edaspidi: PakAS) kohaselt on pakendatud kauba pakendi (edaspidi: pakend) maksustamisel maksufookus suunatud tagajärgedele, ehk pakendite taaskasutamisele ning mitte probleemi ennetamisele, ehk üle pakendamisele ja turule toodud pakendite vähendamisele.

Pakendiaktsiis on majandusliku mõjuga keskkonnameede, mida kasutatakse pakendite ja pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise motiveerimiseks. Kuigi olemuselt fiskaalne, on pakendiaktsiisile omistatud põhiliselt keskkonda reguleeriv funktsioon.

PakAS § 8 kohaselt kehtib pakenditele teatud juhtudel pakendiaktsiisist vabastus. Sealjuures on PakAS § 8 lõike 5 kohaselt pakendiaktsiisist vabastatud pakend, mida taaskasutatakse pakendiseaduse (edaspidi: PakS) §-ga 36 sätestatud määral. Samas kohustab PakS § 36 pakendiette võtjat (edaspidi: PE) tagama oma pakendatud kauba ja sisseveetud pakendatud kauba pakendijäätmete taaskasutamise nimetatud paragrahvis ettenähtud määral. Seega maksustatakse pakendiaktsiisiga PakS-est tuleneva kohustuse mittetäitmist, mis annab maksule teatud mõttes mõjutusvahendi iseloomu. Maksufookus on suunatud taaskasutamata jätmisele, ehk tagajärgede likvideerimisele. Järgides põhimõtet, et tõhusam on sündmust ennetada, peaks maksustama ka põhjust, ehk üle pakendamist. Seeläbi väheneks vajadus tegeleda tagajärgedega – ressursi- ja energiamahuka pakendi kogumise, taaskasutamise ja ringlusse võtuga (edaspidi: pakendi käitlemine). Praegune süsteem ei motiveeri PE-d pakendit vähem turule tooma, vaid toetab taaskasutamise seotud tegevusi. Kindlasti motiveerib piirama pakendamist osaliselt pakendi maksumus, kuid pakendi enda hind ei arvesta pakendi mõju ulatusega keskkonnale ja selle keskkonnast kõrvaldamise või mõju neutraliseerimise kuluga. Aastail 2010-2014 on turule toodud pakendite kogus

kasvanud 40%. Inimese kohta tarbiti 2014. aastal Eestis 170 kg pakendit / aastas¹. Selle järgi oleme Euroopa Liidus pakendi tarbimiselt kuuendal kohal. Eestit edestavad pakendite tarbimises vaid Saksamaa, Luksemburg, Itaalia, Iirimaa ja Prantsusmaa – maad, kus ostujõud on pea kaks korda kõrgem kui Eestis².

Eestis tarbitakse palju ka õhukesi plastkandekottide (40 õhukest ja 200 eriti õhukest kotti³ inimese kohta aastas)⁴. Plastkandekottide vähendamise meetmena võiks kasutada Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2015/720 põhjenduspunktis (11) soovitatavatest meetmetest maksimeedet.

Erinevad liikmesriigid on EUROSTATile esitanud andmed natuke erinevatel alusetel, kuid põhimõtteliselt on Põhja- ja Kesk-Euroopa andmed võrreldavad. Eestis kasutatakse EUROSTATile andmete leidmiseks nn Austria kaudset meetodit⁵, kus võetakse aluseks nii PE-de deklareeritud koguseid kui ka jäätmearuandluses ametlikult näidatud liigiti kogutud ja ringlusse võetud kogused, millele liidetakse siis 'mitte liigiti kogutud' ehk segaolmejäätmetes sisalduvad kogused. Pakendiregistrile deklareeritud kogused on märgatavalt kasvanud seoses pakendiauditi nõude rakendamisega, mis viitab varasemale ulatuslikule aladeklareerimisele. Samas ei ole jäätmearuandluse andmetest arvatud üldine pakendikogus sedavõrd kasvanud, küll on pigem püsinud üsna kõrgel tasemel mitmeid aastaid.

Eesti suhteliselt suur pakendikogus viitab korduskasutuspakendi madalale osakaalule ettevõtlussektoris, sest kogu pakendimassist vaid umbes pool on müügi- ja pakendipakendid, teine pool aga otseselt ettevõtlusega seotud veo- ja rühmapakendid. Suuremates riikides võib olla ka „kohalike tootjate toodete“ (versus import) turuosa suurem, mis omakorda võib soodustada korduskasutust. Põhjamaades on ka müügi- ja pakendipakendite osas paremini korraldatud korduskasutus. Näiteks toimib pakendi korduskasutus Soomes osaliselt ka kange alkoholi tootegrupis⁶. Korduskasutust soodustab ka koduriigitootjaid eelistav tarbijakäitumine, mis on Põhjamaades palju enam levinud kui Eestis domineeriv hinnatundlik tarbijakäitumine. Suuremates riikides võib olla ka kohalike tootjate toodete (versus import) turuosa suurem, mis omakorda soodustab korduskasutust

Paljudes EL riikides vähendab pakendimassi ka väga levinud „väljas söömine“, mille osa Eestis on tagasihoidlik.

Pakendimassile avaldab mõju ka kaubanduse struktuur. Eestis on kaubanduses domineerivad supermarketid ning 'väikestest kodunurga poodidest' või otse

¹ (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Volume_of_overall_packaging_waste_generated_and_recycled_per_inhabitant_2013.png)

² <https://www.stat.ee/29955>

³ õhuke plastkandekott 50-15 mikronit, eriti õhukene plastkandekott alla 15 mikronit

⁴ Uuring „Õhukeste plastkandekottide tarbimise uuring ja tarbimise vähendamise mõju analüüs“ (Skepast ja Puhkimi AS)

⁵ Austria on kogu jäätme- ja ka pakendivaldkonnas üks kõige arenenumaid-tunnustatumaid riike. Eesti meetodikat täpsustati 2005 a. EL TWINNING projekti raames Austria ekspertide nõuannete kaasabil,

⁶ <http://palauttaja.blogspot.com/2012/06/pullo-ja-tolkkipantit-suomi.html>

talunikult-tootjalt toidukaupade ostmist on märgatavalt vähem. Suurtes poodides tuleb kaubaga kaasa enamasti ka rohkem pakendeid. Samas ostetakse Lõuna-Euroopas palju kaupu turult pakendamata või väheses pakendis.

Osaliselt saaks ülepakendamise probleemi lahendada ka meie jaekaubandus, sest tellija saab teatud piires (sõltub kaubast, kogusest, tarnijast jne) seada tingimusi ka pakendamise kohta. Probleem ei ole mitte ainult pakendi koguses, vaid ka pakendi materjalis. Selles osas saavad tellijad tingimusi seada, näiteks eelistades kartongi plastidele, hiljem korduskasutatavat pakendit ühekorrapakendile jne.

II probleem

Probleemiks on, et pakendiaktsiisi maksuobjekti haldamine ei ole piisavalt läbipaistev. PE poolt turule toodud pakendite kogust ei saa riik täpselt tuvastada, mistõttu ei saa piisavalt usaldusväärseks pidada ka andmeid, mis näitavad taaskasutamist ja ringlussevõttu.

Praegu maksustatakse pakendiaktsiisiga Eestis turule toodud kauba pakend, teisest Euroopa Liidu liikmesriigist (*edaspidi: EL riigist*) soetatud ja imporditud pakend. Samas on aktsiisist vabastatud pakend, mida taaskasutatakse PakS-e §-ga 36 sätestatud määral. Maksuobjektiks on see osa turule lastud pakendist, mida ei taaskasutata seaduses ettenähtud määral. Maksukohustus sõltub turule toodud pakendite ja nende taaskasutamise kogusest. Turule toodud pakendite koguste kohta peavad arvestust PE-d, ehk see osa maksukohustusest on individuaalse iseloomuga. Taaskasutatud pakendite koguste kohta peavad arvestust taaskasutusorganisatsioonid (*edaspidi: TKO*), ehk see osa maksukohustusest, mille alusel saadakse maksuvabastus, on kollektiivse iseloomuga. Süsteemi puhul, kus maksuobjekti üks osis (turule toodud pakendi kogus) on individuaalse iseloomuga, teine osis (taaskasutatud pakendi kogus) on kollektiivse iseloomuga, on maksuobjekti haldamine läbipaistmatu ning järelevalve raskendatud või praktiliselt teostamatu.

Euroopa Komisjoni (*edaspidi EK*) otsusega 2005/272/EÜ võib liikmesriigis tekkinud pakendijäätmete kogust pidada võrdseks selles liikmesriigis samal aastal turule toodud pakendite kogusega. Jäätmearuandluse infosüsteemi (*edaspidi: JATS*) andmetel arvatud pakendijäätmete ja Pakendiregistrisse (*edaspidi: PAKIS*) deklareeritud turule toodud pakendijäätmete kogused peaksid seega olema ligilähedaselt võrdsed. Praegu erinevad PAKIS-e ja JATS-i⁷ andmed 30%, mis on 74609 tonni⁸. Vahe näitab, et pakendikäitlusega seotud andmete usaldusväärsus ja arvepidamise kvaliteet ei ole piisav. Samas sõltub maksuobjekt otseselt just nendest andmetest.

Pakendiaktsiisi seadusele on omistatud pigem keskkonda reguleeriv eesmärk. Kui pakendiga soetud andmed ei ole usaldusväärsed, seab see kahtluse alla ka

⁷ JATS-ile esitavad andeid jäätmekäitlejad ehk jäätmevedajad, jäätmete taaskasutajad sealhulgas ringlussevõtjad; PAKIS-ile esitavad andmeid PE-d

⁸ Andmed 2014. aasta seisuga

keskkonnaga seotud tulemuste tõepärasuse.

III probleem

Probleemiks on, et pakendiaktsiisil ei ole fiskaalset mõju, mis on klassikaliselt maksu üks peamisi eesmärke.

Pakendiaktsiisi haldamiskulu on märkimisväärne, kuid maksulaekumine on peaaegu olematu. Aastate lõikes on pakendiaktsiisi laekunud keskmiselt ligi 250 000 eurot. Maksu- ja Tolliameti (*edaspidi: MTA*) halduskulud seoses pakendiaktsiisiga on ligi 175 600 eurot aastas. Kuigi fiskaalne eesmärk ei pea olema pakendiaktsiisi süsteemi muutmise peaeesmärk, on see põhjendatud kaasnev eesmärk, mis on täielikus vastavuses ühe peamise maksupoliitilise suunaga – maksukoormuse ülekandumisega teenimiselt tarbimisele ja saastamisele. Süsteemi muutmata jättes ei ole see eesmärk saavutatav.

2. Sihtrühm

I probleem: maksufookus tuleks suunata probleemi ennetamisele, ehk ülepakendamisele ja turule toodava pakendi vähendamisele.

Sihtrühm:

- 1) PE, kes teeb esmakordselt kättesaadavaks Eestis levitamiseks või kasutamiseks Eestis pakendatud oma kauba või Eestisse sisseveetud pakendatud kauba (ligi 4000);
- 2) Tarbija;
- 3) Tööstus (kaks jäätmepeletusjaama).

II probleem: pakendiaktsiisi maksuobjekt ei ole läbipaistev.

- 1) PE-d (ligi 4000);
- 2) TKO-d (neli);
- 3) PAKIS;
- 4) MTA;
- 5) Keskkonnainspeksioon (*edaspidi: KKI*).

III probleem: pakendiaktsiisil ei ole fiskaalset mõju.

Pakendiaktsiisile fiskaalse mõju lisamine toob täiendavat tulu riigile. Kuna laekumine ei ole sihtotstarbeline, ei saa välja tuua konkreetseid sihtrühmi, keda see muudatus konkreetselt puudutaks.

3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

I probleem:

Eesmärk on motiveerida PE-sid vähendama turule toodud pakendite koguseid ning

kasutama keskkonnahoidlikumaid pakendimaterjale ning suunata tarbijaid kasutama säästlikumalt ja keskkonnasõbralikumast materjalist valmistatud pakendit.

Saavutatava olukorra kirjeldus: turule toodud pakendite kogused vähenevad või vähemalt stabiliseeruvad praegusel tasemel ning kasutatakse pakendimaterjale, mis on keskkonnale vähem kahjulikud või lihtsamini keskkonnast kõrvaldatavad.

II probleem:

Eesmärk on saavutada läbipaistvam maksusüsteem usaldusväärsete andmete ja kontrollitava maksuobjektiga.

Saavutatava olukorra kirjeldus: turule toodud pakendite kogused on teada.

III probleem:

Eesmärgiks on lisada pakendiaktsiisile fiskaalne mõju, maksustades turule toomist.

Saavutatava olukorra kirjeldus: laekub eeldatavalt 15 mln eurot.

II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

4. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad

1) PakAS reguleerib Eestis turule toodud kauba pakendi, teisest Euroopa liikmesriigist soetatud ja imporditud kauba pakendi aktsiisiga maksustamist.

2) PakS reguleerib üldnõudeid pakendile ja pakendi kasutamisele, pakendi ja pakendist tekkivate jäätmete vältimise ja vähendamise meetmeid, pakendi ja pakendijäätmete taaskasutussüsteemi korraldust, nõudeid pakendiregistrisse esitatavate andmete audiitorkontrollile ning vastutust kehtestatud nõuete täitmata jätmise eest.

Probleemiga seotud strateegiad ja arengukavad:

1) 2015-2019. aasta Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi (vastuvõetud 29.05.2015. aastal) üldeesmärkide ja valitsusliidu tegevuskava fiskaal- ja maksupoliitika põhimõtete üheks tegevuseks on välja töötada pakendiaktsiisi seaduse uue versiooni väljatöötamiskavatus, mille tähtaeg on 2016. aasta oktoober.

2) Rahandusministeeriumi arengukava 2016-2019 maksu- ja tollipoliitika osa strateegiline eesmärk on stabiilse, fiskaalselt kestliku ning tõhusa maksusüsteemi jätkusuutlikkuse suurendamine. Selle eesmärgi saavutamise üheks tegevuseks on pakendiringluse korrastamine ja tagajärgede likvideerimisele suunatud süsteemi viimine ennetamise põhimõttele läbipaistvama maksustamise kaudu. Tegevuse tulemusel muudetakse senist pakendiaktsiisi süsteemi selliselt, et lisandub fiskaalne komponent, mis eeldab laiemat maksubaasi, vähendab ülepakendamist ja mõjub tõhusalt pakendiringluse korraldamisele.

3) Vastavalt riigi eelarvestrateegiale 2017-2020 ja ka varasematele riigi

eelarvestrateegiatele on üheks maksupoliitiliseks eesmärgiks olnud maksude osalise ümberorienteerimise abil nihutada maksukoormus tööjõu maksustamiselt tarbimise, loodusvarade kasutamise ja keskkonna saastamise maksustamisele. Strateegia punkt 3.5.1 kohaselt vähendatakse tööjõu maksukoormust ning kõrgemalt maksustatakse keskkonnakasutamist. Keskkonnamakse suurendab ka planeeritavad pakendiaktsiisi muudatused.

5. Tehtud uuringud

- 1) Rahandusministeeriumi tolli- ja aktsiisipoliitika osakond koostas 2013. aastal „Pakendimaksu kontseptsiooni”; <http://www.fin.ee/2018/> ;
- 2) European Commission (DG ENV) Unit G.4 Sustainable Production and Consumption „Use of Economic Instruments and waste management performances“; http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/final_report_10042012.pdf;
- 3) Rahandusministeeriumi tolli- ja aktsiisipoliitika osakond koostas 2011. aastal hinnangu ”Pakendi ja pakendijäätmete maksustamine”. Hinnang on mõeldud asutuse siseseks kasutamiseks;
- 4) Pille Aarma magistritöö „Eesti pakendiaktsiisi süsteem ja selle muutmise võimalused” Tallinn, 2011. aasta.

Detsembris 2016 valmis Tartu Ülikooli Sotsiaalteaduslike Rakendusuuringute Keskuse (*edaspidi: RAKE*) ja SA Stockholmi Keskkonnainstituudi Tallinna Keskuse (*edaspidi: SEI*) uuring „Pakendimaksustamise analüüs pakendielutsükli LCA (Life Cycle Assessment) põhjal” (*edaspidi: analüüs*), mis uurib:

- 1) milline on Eestile sobiv erinevate pakendite maksustamise tase lähtudes LCA analüüsist;
- 2) milline oleks kontseptuaalselt parim Eestile sobiv pakendi maksustamise süsteem;
- 3) milline on Eestile sobiv pakendite maksustamise tase üldiselt.

6. Kaasatud osapooled

2. aprillil 2015. aastal toimus kohtumine Marika Merilaiu (Eesti Kaupmeeste Liit), Ilo Rannu (NGrupp), Mait Paltsiga (EKTK), kellele tutvustati esialgset ideed pakendimaksu kontseptsioonist ning arutati PakAS-e võimalikke uusi mudeleid ning TKO-de rolle.

16. juulil 2015. aastal toimus kohtumine Eesti Jäätmeäitajate Liidu (EJKL) juhatuse liikmetega Margit Rüütelmanni, Aivar Lõhmuse (Väätsa Prügila AS), Agu Remmelga (Ragn-Sells AS), Argo Luude (Eesti Keskkonnateenused AS) ja Alder Harkmann (TVO OÜ), kellele tutvustati esialgset ideed pakendimaksu kontseptsioonist ning PakAS-e võimalikke uusi mudeleid ning TKO-de rolle.

Analüüsis viiakse läbi ekspertintervjuud kõigi teemaga seotud huvipooltega – TKO-dega, jäätmeäitajatega, suurimate pakendiettevõtjatega ja pakenditootjatega, Eesti Kaupmeeste Liidu ning Eesti Toiduainetööstuse Liiduga. Ekspertintervjuude kaudu kaasatakse huvitatud osapooled süsteemi arendamise ja viimistlemise protsessi.

III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

- **Avalikkuse teavitamine**
- **Rahastuse suurendamine**
- **Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine**
- **Senise regulatsiooni parem rakendamine**
- **Muu (palun täpsusta)**

7.1. Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs

Avalikkuse teavitamine.

Riigile on oluline luua selline pakendialane maksusüsteem, mis on suunatud nii probleemi ennetamisele kui ka tagajärgede likvideerimisele. Probleemiks on ülepakendamine, mille tagajärjeks on pakendijäätmete kokku kogumine ja taaskasutamine. Probleemist teavitamine ei ole siiani tulemusi andnud, sest PAKIS-e andmete kohaselt on aastail 2010-2014 turule lastud pakendite kogus kasvanud 44,3% ning inimese kohta tarbiti 2014. aastal pakendit 170 kg /aastas.

Rahastuse suurendamine

Juba olemasoleva regulatsiooni puhul kulutab riik pakendiaktsiisi kogumisele 175 korda rohkem ressursse kui teiste maksude puhul. Pakendiaktsiisi keskmine laekumine riigieelarvesse on olnud 200 000 – 300 000 eurot aastas. MTA-s on 2016. aastal pakendiaktsiisiga tegelevate töötajate palga alusel tehtav personalile kuluv aastakulu koos maksudega ligikaudu 144 100 eurot, mis sisaldab nii nõustamist, analüüsi kui ka järelevalvet. Sellele summale lisandub veel iga-aastane maksu deklaratsioonide ülal hoidmise kulu 31 500 eurot, mis kõik kokku teeb 175 600 eurot. Lisanduvad võimalikud deklaratsioonide/süsteemide arenduste ja muudatustega seotud kulud. Seega katab kogutav maksusumma enam-vähem süsteemi maksuhaldamisega seotud kulud. OECD metoodikat arvestades on MTA halduskulu ühe euro maksu kogumiseks 0,004 eurot. Pakendiaktsiisi puhul on 1 euro maksutulu kogumiseks tehtav halduskulu 0,7 eurot.

Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine

Juhul kui ei tehta „mitte midagi“, säilib olemasolev süsteem, mis ei motiveeri vähendama pakendi turule toomist. Seoses majanduse ja kaubanduse arengu ning kasvava tarbimisega suureneb ka pidevalt turule toodava pakendi kogus. Euroopa Komisjonis arutlusel oleva jäätmedirektiivi nn „ringmajanduspaketi“ jõustumisel võib Eestil tekkida tõsiseid raskusi jõudsalt kasvava pakendijäätmete massi ringlussevõtu sihtarvude täitmisega. Ringmajanduspaketi raames muudetakse pakendidirektiivi selliselt, et tõenäoliselt kehtestatakse praegusest kõrgemad ringlussevõtu sihtmäärad, mille alla ei kuulu enam taaskasutusmäärad, ehk nõutakse pakendite ringlussevõttu, mitte taaskasutamist. Põletamist energia saamise eesmärgil käsitletakse pakendite taaskasutamisenä, mistõttu on Eesti taaskasutuskohustused viimastel aastatel edukalt täidetud. Samas on süvenenud jätkuvalt probleemid ringlussevõtu sihtarvude täitmisega.

Olemasolev süsteem on riigile väga suure halduskuluga. Samas on küsitav pakendiaktsiisi keskkonnakaitseline funktsioon, kuna andmed, mille põhjal on arvutatud ringlussevõttu, ei pruugi olla tõesed. Vaatamata taaskasutuse sihtarvude täitmisele on ringlussevõtt pigem vähenenud. Küsitavaks muutub regulatsiooni otstarbekus, mis ei täida ei fiskaalseid ega keskkonnakaitselisi eesmärke.

Senise regulatsiooni parem rakendamine

PakAS ei reguleeri turule toomist, vaid taaskasutamist, mistõttu juhul kui regulatsiooni püütaksegi parendada, ei oleks see ikkagi lahendus probleemile.

7.2. Järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatuses

Mitteregulatiivsed lahendused ei sobi, kuna:

- 1) seniste kogemuste põhjal ei ole avalik teavitamine mõjutanud turule toodud pakendite koguste vähenemist, vaid need on pidevalt kasvanud;
- 2) kuna andmed maksuobjekti kohta ei ole kontrollitavad, siis puudub usaldusväärsus regulatsiooni keskkonna mõjust;
- 3) juba praegune regulatsioon on äärmiselt suure halduskuluga, mistõttu ei ole mõistlik suurendada veelgi selle rahastust;
- 4) olemasoleva olukorra säilitamine tähendaks olukorra jätkumist, kus regulatsioonil puudub nii fiskaalne kui keskkonda reguleeriv eesmärk;
- 5) kuna regulatsioon ei ole suunatud pakendi turule toomisele, siis ei saa see mõjutada ka pakendi vähendamist.

IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

8. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida (koos põhjendusega)

Võrreldud on Läti, Ungari, Taani, Iirimaa, Hollandi ja Soome pakendisüsteeme.

Lätis on sarnaselt Eestiga kasutusel laiendatud tootjavastutuse süsteem, kus pakendiga seotud kohustused saab üle anda TKO-dele ning taaskasutuse sihtarvude täitmisel saab PE maksuvabastuse. Pakendile kehtib (sarnaselt Eestiga) vabastusega maks ning plastkandekottide maks.

Ungaris oli kuni 2012. aastani kasutusel Eesti ja Lätiga sarnane süsteem. 2012. aastal võttis pakendite kogumise ja taaskasutamise süsteemi üle riik ning sellega tegeleb riiklik jäätmekorralduse institutsioon. Ungaris kehtib pakendimaks ja eraldi plastkandekottide maks.

Taanis on erinevalt enamikest EL riikidest pakendi ja pakendijäätmete kogumise ja taaskasutuse süsteem valdavas osas kohalike omavalitsuste korraldada, kellele laekub ka pakendimaks. Eraldi maksustatakse plastkandekotte.

Irimaal on kehtestatud ainult plastkandekottide maks.

Hollandis rakendatakse laiendatud tootjavastutuse põhimõtet ning pakendi ja pakendijäätmete kogumis- ning taaskasutussüsteemi opereerib Pakendijäätmete Fond (Afvalfonds Verpakkingen).

Soomes rakendatakse samuti laiendatud tootja vastutuse põhimõtet, kus majapidamiste pakendite kokku kogumisega ja taaskasutamisega tegeleb RINKI organisatsioon.

Kui Lätis ning Eestis on maksuvabastus⁹ seotud pigem taaskasutamise kohustuse täitmisega, siis Soomes ning Hollandis on see seotud ettevõtte käibe või pakendimassiga.

Eesti tarbiti 2014. aastal pakendit ligi 170 kg /inimese koht ning seda on rohkem kui Taanis ja Hollandis ning palju rohkem kui Soomes, Lätis ja Ungaris¹⁰. Samas oli Eesti ostujõud sarnane Ungari ning Lätiga ning pea poole madalam kui Taanis, Soomes ja Hollandis¹¹. Eesti taaskasutuse ning ringlussevõtu sooritused on kõrgemad kui Ungaris ja Lätis. Pakendi ja pakendijäätmete taaskasutus on Eestis madalamad kui

⁹ Aktsiisist on täielikult vabastatud Eestis turule lastud kauba, teisest liikmesriigist soetatud ja imporditud kauba plastist pakend massiga alla 25 kilogrammi kvartalis ja kauba muust materjalist pakend massiga alla 50 kilogrammi kvartalis

¹⁰ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Volume_of_overall_packaging_waste_generated_and_recycled_per_inhabitant_2013.png

¹¹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Packaging_waste_statistics#Overall_recycling_rates

Taanis, Hollandis ning Soomes, kuid ringlussevõtt on madalam nende riikide pakendijäätmete ringlussevõtust. Läti ja Ungari pakendijäätmete taaskasutus on märgatavalt madalam kui Eestis. Samas on Lätis pea kõik taaskasutatud pakend võetud ringlusse¹².

Tabel 1 Pakendijäätmete teke, taaskasutamine ja ringlusessevõtt 2013. a (Eesti, Taani, Soome, Hollandi, Läti ja Ungari näite põhjal)¹³

Riik	Pakend kg /inimese	Taaskasutamise %	Ringlussevõtu %
Eesti	170	77	58,4
Taani	165	85,6	64,8
Holland	160	94,2	70,4
Läti	115	54,5	51,0
Ungari	100	60,3	49,2
Soome	130	70	93,2

Läti

Kogumissüsteem: Lätis kehtib Eestiga sarnane laiendatud tootjavastutusel põhinev süsteem.

Maksustamine: Lätis kehtib loodusvarade maks toodete pakenditele, ühekordsetele toidunõudele ja pakenditele, mida teenuse pakkuja lisab tootele ja mis peale teenuse kasutamist jääb teenuse saaja kätte. Maksumaksjaks on isik, kes esmakordselt laseb pakendatud kauba Läti turule.

Maksuobjektile kehtivad järgmised maksumäärad¹⁴:

klaas 0,44 euro / kg;

plast 1,22 euro / kg;

metall 1,10 euro / kg;

puit, paber, kartong jt looduslikust kiust ja bioplastist materjal 0,24 euro / kg.

Lisaks pakendite materjalide liigiti maksustamisele maksustab Läti veel eraldi

¹² http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Packaging_waste_statistics#Overall_recycling_rates

¹³ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Packaging_waste_statistics#Overall_recycling_rates

¹⁴ National Resources Tax Law (2016).

www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/.../Natural_Resources_Tax_Law.doc

plastkandekotte:

1) alla 0,003 kg (eriti õhukesed - 1000 kilekottide kaal on alla 3 kg) - 4,80 eurot / kg, ehk ühe eriti õhukese plastkandekoti maks on ligi 0,0144 eurot;

2) üle 0,003 kg (õhukesed - 1000 kilekoti kaal on üle 3 kg) - 1,5 eurot / kg, ehk ühe õhukese plastkandekoti maks on ligi 0,0034 eurot.

Erinevate ekspertide arvamusel on plastkandekottide maksumäär Lätis liiga madal ning ei too kaasa märgatavalt nende tarbimise langust¹⁵. Samuti on soovitatud kasutusele võtta kindla suurusega maks ühe koti kohta, mitte diferentseerida maksu kaalu järgi. Plastkandekottide üle peetakse eraldi arvestust ning need jäävad välja plastist pakendite arvestusest.

Vabastus: ettevõtte ei pea maksma pakendimaksu, kui ta täidab pakendite taaskasutamise norme, mis on kirja pandud Loodusvarade Maksustamise Seaduses ja regulatsioonides ning mis vastavad vähemalt ühele järgnevatest tingimustest:

- on sõlminud kokkuleppe Keskkonnakaitse ja Regionaalse Arengu ministeeriumi allasutusega kogumaks ja taaskasutamaks iseseisvalt turule toodud pakendeid.

- on sõlminud kokkuleppe osalemaks kasutatud pakendite kogumis- ja taaskasutussüsteemis. Ettevõtetel on pakendikohustuste täitmiseks võimalik ühineda organisatsiooniga, mis tegeleb kasutatud pakendite kogumise ja ümbertöötlemisega (Zaļā Josta). Zaļā Jostaga ühinedes on ettevõtetel võimalik saada 100% maksuvabastust loodusvarade maksust¹⁶.

Tarbimine ja taaskasutus: Eurostati 2013. aasta andmete järgi tarbiti Lätis inimese kohta pakendit ligi 115 kg¹⁷, mis on võrreldes Eestiga 32% vähem. Läti ja Eesti ostujõud on samas sarnased. Läti ei ole täitnud taaskasutuse sihtarvu, kuid samas on pea kõik taaskasutatud pakend võetud ringlusse¹⁸.

Ungari

Kogumissüsteem: Kuni 2012. aastani rakendati Ungaris tootjavastutuse põhimõtet, millest tulenevalt korraldasid pakendiettevõtted pakendite kogumist ning taaskasutamist läbi selleks moodustatud TKO-de. 2012. aastal võttis riik pakendite kogumise ja ümbertöötlemise süsteemi arendamise ja korraldamise üle ning nüüd tegeleb sellega riiklik jäätmekorralduse institutsioon.

¹⁵ DB portals (2016) Vides eksperti iesaka plastmasas maisiniem būtiski palielināt nodokļa likmi, <https://www.db.lv/finanses/nodokli/vides-eksperti-iesaka-plastmasas-maisiniem-butiski-palielinat-nodokla-likmi-447383>

¹⁶ Zalajosta (2016), <http://www.zalajosta.lv/en/about-company>

¹⁷ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Volume_of_overall_packaging_waste_generated_and_recycled_per_inhabitant_2013.png

¹⁸ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Packaging_waste_statistics#Overall_recycling_rates

Maksustamine¹⁹: kuni 2012. aastani pidid ettevõtted maksma pakendite eest tootemaksu. Pärast jäätmekorralduse riigistamist rahastatakse pakendi ja pakendijäätmete kogumis- ning taaskasutussüsteemi rohelise maksuga, mis hõlmab ka pakendimaksu. Maksumaksjad peavad identifitseerima (kasutades seaduses välja toodud pakendikoode) toodete pakendid. Makstav summa arvutatakse materjali liigi ja pakendikoodi järgi. Pakendi keeruline määratlemise süsteem muudab keskkonnamaksu deklareerimise keerukaks ja halduskulukaks²⁰.

Plast (v.a plastkandekott)	0,18 eurot /kg
Plastkandekott	6,08 eurot /kg
Kartongjoogipakendid	0,06 eurot /kg
Metall	0,06 eurot /kg
Paber	0,06 eurot /kg
Puit	0,06 eurot /kg
Klaas	0,06 eurot /kg
Plastist kunstlilled, -lehed	6,08 eurot /kg
ja -puuviljad ning nende osad	
Büroopaber	0,06 eurot /kg
Reklaampaber	0,27 eurot /kg
Muu	0,18 eurot /kg

Vabastus: kuni 2012. aastani võimaldati PE-l maksuvabastust, kui saavutati sihtarvudele vastav nõutud tase taaskasutamiseks. Uue seaduse põhjal saavad maksuvabastuse PE-d, mis tegelevad ise oma jäätmete kogumisega ning riigist välja minevale pakendatud kauba pakendile.

Tarbimine ja taaskasutus:

Kui 2010. aastal oli Ungaris pakendi ja pakendijäätmete taaskasutus 62,3% ning ringlusse võtt 58,7%, siis peale seaduse muudatust oli 2014. aastal taaskasutus 59,7% ja ringlusse võtt 52,3%. Kuna uue seaduse kohaselt hakati andmeid pakendi kohta täpsemalt deklareerima, võib oletada, et eelmised taaskasutamast näitavad andmed ei pruukinud tõesed olla. Samas võib olla ka puudusi uues süsteemis, kuid kahe aasta näitude põhjal on seda veel ennatlik öelda.

Pakendi tarbimine inimese kohta on ligi 100 kg / aastas.

¹⁹ http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=138957.314081

²⁰ Deloitte Hungary (2016) Tax news, <http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/hu/Documents/tax/HU-taxalert-20120503-eng.pdf>

Taani

Kogumissüsteem: Taanis on erinevalt enamikest EL-i riikidest pakendi ja pakendijäätmete kogumis- ja taaskasutusesüsteem valdavas osas kohalike omavalitsuste korraldada. Kohalikud omavalitsused peavad tagama paberi, papi ja plastikust transpordipakendite kogumise, pakendijäätmete ümbertöötlemise ja käitlemise. Eraettevõtted vastutavad enda pakendite käitlemise eest. Samuti tegeleb kohalik omavalitsus pakendimaksude kogumisega, millega pakendisüsteemi rahastatakse. Taanis tasuvad pakendimaksu peamiselt majapidamised (tarbijad).

Maksustamine: pakendimaksu kogub kohalik omavalitsus ning sellega rahastatakse pakendijäätmete kogumis- ja taaskasutusesüsteem. Taanis tasuvad pakendimaksu peamiselt tarbijad²¹.

Pakendimaksu süsteemi on Taanis viimase paari kümnendi jooksul mitmeid kordi reformitud. 1990ndate lõpus rakendati kahte tüüpi pakendimaksu:

- 1) kaalul põhinev maks, mis 2014. aastal suures osas kaotati. Maksustatakse ühekordseid lauanõusid, pvc fooliumi ja plastik- ning paberkotte²².
- 2) mahul põhinev maks, mis arvutatakse ühiku kohta teatavatele joogipakenditele. Suurem osa joogipakenditest on hõlmatud siiski tagatisraha süsteemi. Maks oleneb pakendi materjalist ja kogusest²³.

1999. aastal kehtestatud kaalul põhinevat pakendimaksu maksid ettevõtted, kes pakendeid tootsid ja turule tõid. Kehtestatud maksumäär sõltus pakendi materjalist ning maksu tasuti materjali osakaalust pakendis. 2001. aastal muudeti maksumäärad vastavalt keskkonna indeksile, mis põhines pakendi elutsükli analüüsil. Muudeti maksustatavate materjalide detailsust ning materjali määramise põhimõtteid²⁴.

Taani pakendimaksu määrad aastatel 2001- 2014:

papp ja paber, esmane materjal	0,13 eurot /kg
papp ja paber, teisene materjal	0.07 eurot /kg
plastik (v a EPS ja PVC), esmane materjal	1,73 eurot /kg
plastik (va EPS ja PVC), teisene	1,04 eurot /kg
plastik (va EPS ja PVC), ÜRO poolt heaks kiidetud	1,38 eurot /kg
EPS ja PVC	2,72 eurot /kg
alumiinium	4,45 eurot /kg

²¹ <http://www.pro-e.org/Denmark>

²² The Danish Ecological Council (2016) The Danish Packaging Taxation, The Weight-based tax. www.ecocouncil.dk/documents/.../1858-151111-the-danish-tax-on-packaging-weight

²³ The Danish Ecological Council (2016) The Danish Packaging Taxation

²⁴ The Danish Ecological Council (2016) The Danish Packaging Taxation

plekk ja teras	1,24 eurot /kg
plekk ja teras, ÜRO poolt heaks kiidetud	0,99 eurot /kg
klaas ja keraamika	0,25 eurot /kg
puut	0,07 eurot /kg

2014. aastal kaotati pakendite kaalul ning elutsükli indeksil põhinev pakendimaks, selleks, et vähendada ettevõtete tootmis- ja halduskulusid. Säilis maks ühekordsetele lauanõudele, pvc fooliumile, plastkandekottidele ja paberikottidele ²⁵.

Plastikkandekottide maksuga maksustatakse vähemalt 5 liitrist plastikkotti, mida oleks võimalik asendada riidest või mõnest muust materjalist taaskasutatava kotiga. Plastikkottide maks on 2,9 eurot/ kilogrammi kohta, ehk ühe koti eest tasutakse maksu umbes 0,06 eurot ning Taani tarbijale maksab kilekott umbes 0,27-0,47 eurot. www.ecocouncil.dk/en/documents/temasider/1776-150812-tax-on-plastic-bags

Taanis ei ole pakendile maksuvabastust.

Tarbimine ja taaskasutus²⁶: 2013. aastal tarbiti Taanis inimese kohta pakendit aastas ligi 170 kg, mis on sama palju kui Eestis. Samas on pakendijäätmete taaskasutuse ning ringlusse võtt vastavalt 85,6% ja 64,8%.

Holland

Kogumissüsteem: Hollandis rakendatakse laiendatud tootjavastutuse põhimõtet. Ettevõtete pakendialased kohustused on fikseeritud eraõiguslikus kokkuleppes aastateks 2013-2022. Kokkuleppe osapooled on tootjad, maaletoojad, kohalikud omavalitsused ja riik. Kokkuleppe järgi on ettevõtted kohustatud tegelema pakendite kogumise ning taaskasutamise korraldamisega. Kohalikud omavalitsused on kohustatud koguma nende halduspiirkonnas elavate elanike pakendijäätmeid pakendimaterjalide liikide järgi. Hollandi pakendi ja pakendijäätmete kogumis- ning taaskasutussüsteemi opereerib Pakendijäätmete fond (Afvalfonds Verpakkingen). Fond on mittetulunduslik taaskasutusorganisatsioon, mis on pakenditootjate ja pakendeid maale toovate ettevõtete poolt ellu kutsutud eesmärgiga täita ettevõtete pakendialaseid kohustusi. Pakendijäätmete Fond tegeleb pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamisega.

Rahastus: Ettevõtete poolt pakendifondi makstav tasu koosneb pakenditasust, mis hõlmab tasu pakendi materjali, pakendi kogumise ja töötlemise eest ning süsteemitasust.

²⁵ Det Økologiske Råd (2016) The Danish Packaging Taxation, The Weight-based tax, www.ecocouncil.dk/documents/.../1858-151111-the-danish-tax-on-packaging-weight

²⁶ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Packaging_waste_statistics#Overall_recycling_rates
http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Volume_of_overall_packaging_waste_generated_and_recycled_per_inhabitant_2013.png

Pakendijäätmete Fondi poolt määratud tasud pakendimaterjali järgi 2016. aastal:

klaas	0,0560 eurot /kg
paber/ kartong	0,0020 eurot /kg
plastik	0,64 eurot/ kg
alumiinium	0,02 eurot / kg
muu metall	0,02 eurot / kg
puut	0,02 eurot / kg
muu materjal	0,02 eurot / kg

Vabastus: fondi ei pea registreerima ega pakendi eest tasu maksma ettevõtte, kes toodavad või toovad maale aastas alla 50 000 kg pakendeid.

Tarbimine ja taaskasutus: aastas tarbitakse Hollandis 160 kg /pakendit inimese kohta, mis on sarnane Taanile ja Eestile. Pakendijäätmete taaskasutamise ja ringlussevõtu tase on kõrgeimad vaadeldud riikidest, saavutades 93,3% ja 70,5%

Soome

Kogumissüsteem: Soomes on kasutusel laiendatud tootjavastutuse põhimõte, kus PE-d võivad ise organiseerida pakendite jäätmesüsteemi või delegeerida see kohustus teisele organisatsioonile. Kohustuste täitmise lihtsustamiseks on ettevõtte loonud taaskasutusorganisatsioon RINKI, mis tegeleb majapidamiste pakendite kogumise ja ümbertöötlemisega. RINKI ei vastuta pakendite taaskasutamise eesmärkide saavutamise eest. Selleks on loodud organisatsioonid, kes taaskasutavad pakendimaterjali liigi järgi (nt plastikpakendite taaskasutamise tegeleb Suomen Uusiomuovi Oy).

Rahastus Pakendi kogumise ja taaskasutuse korraldamise süsteemi rahastatakse registreerimistasudega ja aastamaksudega, mis oleneb ettevõtte käibest ning pakendi materjalide kogustest.

Tabel 2. Pakendmaterjalide taaskasutamise teenustasud²⁷

Materjal	eurot /kg
Paber	
Lainepapist pakend tarbijatele ja ettevõtetele	0,007
Tööstuslik pakkepaber ja kotid	0,0175
Kartong ja paberpakend	0,044
Kartong vedelike pakendamiseks	0,074
Plastik	
Plastikpakend tarbijatele	0,095
Plastikpakend ettevõtetele	0,04
Metall	

²⁷ , <http://rinkiin.fi/for-firms/joining/>

Alumiiniumpakend tarbijatele	0,12
Alumiiniumpakend ettevõtetele	0,01
Plekkpakend tarbijatele	0,12
Plekkpakend ettevõtetele	0,01
Teraspakend	0,01
Klaas	
Tagatisraha süsteemi mitte hõlmatud klaaspakend	0,135
Puit	
Kaubaalused	0,00065
Muud puidust kaubaalused	0,00065
Kaablrullid	0,00065
Muu puidust pakend	0,00065

Vabastus: taaskasutamise kohustusest on vabastatud need ettevõtjad, kelle käive on alla 1 mln euro aastas.

Tarbimine ja taaskasutus: 2013. aastal oli pakendi tarbimine Soomes ligi 130 kg/inimese kohta, mis on vähem kui Taanis, kuigi selle kahe riigi ostujõud on sarnane. Samas iseloomustab Soome pakendimajandust väga kõrge taaskasutamise tase, mis on 93,2%. Ringlussevõtt, mis on 58%, on suhteliselt tagasihoidlik ning sarnane Eestiga.

Iirimaa plastkandekotimaks

2002. aastal kehtestati Iirimaaal plastkandekoti maks²⁸, mille eesmärk oli vähendada nende tarbimist. Maksumäär oli kuni 2006 aastani 0,15 eurot / plastkandekott. Kui enne maksustamist tarbiti 328 plastkandekotti inimese kohta aastas, siis peale maksustamist langes plastkandekotti arv 21-ni. 2006. aastal tõusis plastkandekottide tarbimine uuesti 31 kotini inimese kohta aastas. Tarbimise reguleerimiseks tõsteti maksumäära 0,22 eurot / plastkandekott. Selle tulemusel langes plastkottide tarbimine, ulatudes 2014. aastal 14 plastkandekotini inimese kohta.

Plastkandekoti maksust on vabastatud kotid, mille mõõdud on 225 mm x 346 mm x 450 mm ning mida kasutatakse värske kala, kana ja liha ning nende toodete, puu- ja köögivilja, pähklite, maiustuste, piimatoodete ja valmistoidu (nii kuum kui külm) ning jää pakkimiseks. Samuti on maksust vabastatud korduvkasutusega plastkott, mille hind on kõrgem kui 0,7 eurot.

Kokkuvõtteks

Eesti pakendi maksu- ja käitlussüsteemi on võrreldud Hollandi ja Soomega, (kus on kasutusel laiendatud tootjavastutussüsteem), Taani ning Ungariga (kus kehtib pakendimaks ning taaskasutamisega tegeleb riik ja kohalikud omavalitsused) ning Lätiga (kus kehtib Eestile sarnane süsteem – kohustuste täitmisel rakendatakse maksuvabastusega maksu ja on kasutusel laiendatud tootjavastutus). Võrreldes riike saab teha järelduse, et tarbitud pakendi kogus ei sõltu suuresti ostujõust ega ka pakendi regulatsioonidest. Suhteliselt vähe tuuakse pakendit turule Lätis, Ungaris ja

²⁸ <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2001/si/605/made/en/print>

Soomes ning suhteliselt palju Eestis, Taanis ja Hollandis. Iirimaal kasutatakse küll vähe plastkandekotte, kuid samas tarbitakse suures koguses pakendit - ligi 185 kg inimese kohta aastas.

Seetõttu võib pakendi turule toomise vähendamise seisukohast pidada parimaks süsteemi, kus kasutatakse nii ühikupõhist plastkandekoti maksustamist kui ka kogu turule toodud pakendi materjaliliigi põhist maksustamist.

9. Regulatiivsete võimaluste kirjeldus

Analüüsitud on järgmisi pakendimaksu mudeleid:

1) Muuta pakendiaktsiis kahekomponendiliseks, kus säilib praegune nn “taaskasutamist motiveeriv komponent” ehk pakendiaktsiis, mida tasutakse siis, kui ei ole täidetud taaskasutamisega seotud sihtarvud (*edaspidi: taaskasutamise pakendiaktsiisi*). Uus “turule toomise komponent” (*edaspidi: turule toomise pakendiaktsiis*) oleks otsene turule toodud pakendatud kauba materjali ühikule kehtestatud aktsiis, mille eesmärk oleks turule toodavate pakendite koguste vähendamine ja keskkonnakaitse eelistatud materjalide kasutamine, samuti korduvkasutuse edendamine.

2) Muuta pakendiaktsiis sarnaselt teistele toodetele (alkohol, tubakas, elekter, kütus) kehtestatud aktsiisiks, ehk kogu turule toodud pakendatud kauba pakend maksustada aktsiisiga.

Kahekomponendiline pakendiaktsiisi maksumudel

Alates 2007. aastast on esitatud ettepanekuid, et PakAS-t tuleks täiendada selliselt, et praegusele taaskasutamise pakendiaktsiisile lisanduks veel turule toomise pakendiaktsiis, mis oleks suunatud pakendimassi vähendamisele ja ideaalis ka madalama summaarse keskkonnamõjuga pakendimaterjali eelistamisele (näiteks paber/kartong plasti asemel). Turule toomise pakendiaktsiis tagaks ka pakendite turule toomisega seotud kontrollifunktsiooni parema täitmise. Juhul kui MTA kontrolliks turule toodud pakendite koguseid, mis oleks maksumudeli puhul üheks eelduseks, võiks loobuda täiendavast audiitorkontrollist, mis on osutunud PE-dele väga koormavaks, või vähemalt piirata seda oluliselt.

Pakendi vältimine on võrreldes pakendi käitlemisega vähem energia- ja ressursimahukas. Sellest lähtudes võiks turule toomise pakendiaktsiisi määrad olla taaskasutamise pakendiaktsiisi määradest tunduvalt madalamad. Samas peaks määrade kujundamisel arvestama erinevate pakendite materjalide keskkonnamõjudega. Pakendimaterjalide keskkonnamõjudest lähtuv maksumäärade suhestatus ning suurus peaksid selguma analüüsist.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2015/720 (*edaspidi direktiiv*) millega muudetakse direktiivi 94/62/EÜ üle võtmist Eesti õigusruumi, kohustab võtma

meetmeid õhukeste plastkandekottide tarbimise püsivaks vähendamiseks. Direktiivi põhjenduspunktis (11) on üheks soovitatavaks vähendusmeetmeks maksumeede, mida on kasutanud mitmed eelpool kirjeldatud riigid oma pakendite maksusüsteemis. Selleks et plastkandekottide vähendamise meede oleks tõhus, peaks neile rakenduma ühikupõhine turule toomise maks. Plastkandekottide taaskasutamise pakendiaktsiis oleks jätkuvalt materjali- ning kaalupõhine. Arvestades teiste riikide kogemusi peaks plastkandekottide maksumäär olema kõrgem kui paberist pakendimaterjali määr. Samas võiks õhukestele plastkandekottidele rakendatud määr olla kõrgem eriti õhukestele rakendatavast määrest, sest õhukestele kandekottidele leidub mitmeid alternatiive ning tarbijal on lihtne valida keskkonnasõbralikumaid asendusi. Sellise maksumudeli korral säiliks laiendatud tootja vastutuse ehk “saastaja maksab” põhimõte.

Süsteemi toimimise kirjeldus:

PE esitaks PAKIS-ale andmeid turule toodud pakendite koguste ja materjalide liikide ning arvuliselt või kaaluliselt plastkandekottide lõikes. PAKIS-elt saaksid andmed MTA ning TKO. MTA väljastaks PE-le elektroonselt turule toodud pakendite koguste kohta eeltäidetud maksudeklaratsiooni. TKO esitaks saadud andmete põhjal liitunud PE-le teenustasude arved turule toodud pakendite ja pakendijäätmete pakendi käitluse kohta. Turule toodud pakendite koguste üle teostaks järelevalvet MTA ning seega võiks kaaluda ka PE jaoks suurt halduskoormust tekitanud pakendiauditi lõpetamist või piiramist. Pakendikäitlust kontrolliks KKI. Vastavad andmed esitab KKI PAKIS-ale, kust MTA saab informatsiooni pakendite ja pakendijäätmetega seotud kohustuste täitmise kohta ning vajadusel teeb maksuotsuse taaskastumise pakendiaktsiisi tasumiseks.

Maksustamisperioodiks turule toomise pakendiaktsiisi tasumiseks võiks olla kvartal ning taaskasutamise pakendiaktsiisi tasumiseks aasta.

Turule toodud pakendiaktsiisi maksaks PE, kes laseb pakendatud kauba Eestis esmakordselt turule ning teeb selle kättesaadavaks levitamiseks või kasutamiseks. Turule toomise pakendiaktsiisil puuduks maksuvabastus seoses taaskasutamise kohustuste täitmisega.

Taaskasutamise pakendiaktsiisi tasuks PE, kes laseb pakendatud kauba esmakordselt Eestis turule või TKO, kellele on üle antud pakendikäitlusega seotud kohustused. Taaskasutamise pakendiaktsiisi puhul kehtib vabastus juhul, kui pakendit on käideldud nõutud sihtarvudeni. Kahekomponendiline pakendiaktsiis laekuks riigituludesse.

PE esitaks PAKIS-ale andmeid turule toodud pakendite koguste ja materjalide liikide ning arvuliselt või kaaluliselt plastkandekottide lõikes. PAKIS-elt saaksid andmed MTA ning TKO. MTA väljastaks PE-le elektroonselt turule toodud pakendite koguste kohta eeltäidetud maksudeklaratsiooni. TKO esitaks saadud andmete põhjal liitunud PE-le teenustasude arved turule toodud pakendite ja pakendijäätmete pakendi käitluse kohta. Turule toodud pakendite koguste üle teostaks järelevalvet MTA ning seega võiks kaaluda ka PE jaoks suurt halduskoormust tekitanud pakendiauditi lõpetamist

või piiramist. Pakendikäitlust kontrolliks KKI. Vastavad andmed esitab KKI PAKIS-
ele, kust MTA saab informatsiooni pakendite ja pakendijäätmetega seotud kohustuste
täitmise kohta ning vajadusel teeb maksuotsuse taaskasutamise pakendiaktsiisi
tasumiseks.

Maksustamisperioodiks turule toomise pakendiaktsiisi tasumiseks võiks olla kvartal
ning taaskasutamise pakendiaktsiisi tasumiseks aasta.

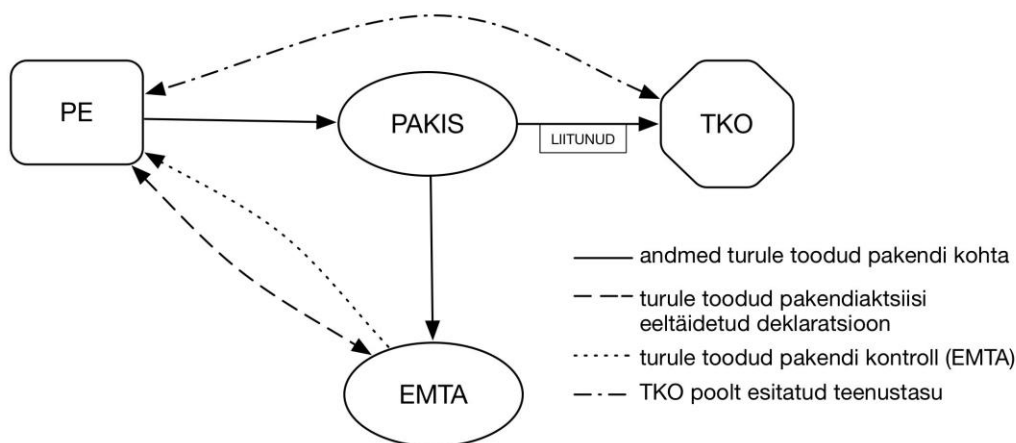
Turule toodud pakendiaktsiisi maksaks PE, kes laseb pakendatud kauba Eestis
esmakordselt turule ning teeb selle kättesaadavaks levitamiseks või kasutamiseks.
Turule toomise pakendiaktsiisil puuduks maksuvabastus seoses taaskasutamise
kohustute täitmisega.

Taaskasutamise pakendiaktsiisi tasuks PE, kes laseb pakendatud kauba esmakordselt
Eestis turule või TKO, kellele on üle antud pakendikäitlusega seotud kohustused.
Taaskasutamise pakendiaktsiisi puhul kehtib vabastus juhul, kui pakendit on
käideldud nõutud sihtarvudeni. Kahekomponendiline pakendiaktsiis laekuks
riigituludesse.

Protsessi kirjeldus ning andmete esitamise põhimõtte on esialgne nägemus süsteemi
toimisest ning vajab kindlasti põhjalikumat läbiarutamist kõigi osapooltega. Samuti
IT- spetsialistide kaasamist parimate lahenduste leidmiseks.

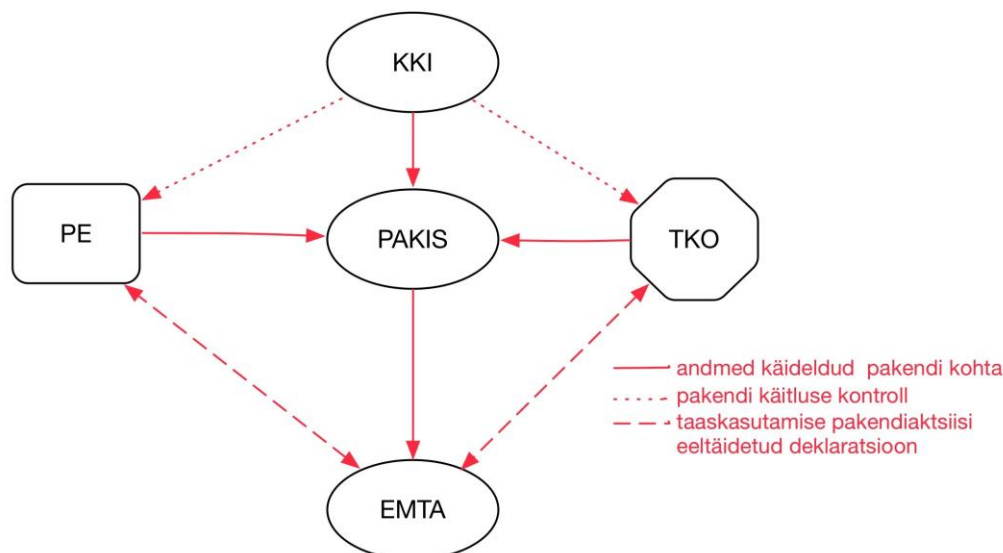
Joonis 1

KAHEKOMPONENDILISE PAKENDIAKTSIISI PROTSESSI SKEEM TURULE TOOMISE PAKENDIAKTSIISI OSAS



Joonis 2

KAHEKOMPONENDILISE PAKENDIAKTSIISI PROTSESSI SKEEM TAASKASUTAMISE PAKENDIAKTSIISI OSAS



Turule toodud kauba pakendi maksustamine aktsiisiga

1997. aastast jõustunud pakendiaktsiisi seaduse järgi seoti aktsiisi maksukohustus taaskasutusmäärade täitmisega. Eestis on pakendi valdkonnas kehtinud laiendatud tootja vastutuse põhimõte, mille sisu on, et pakendi turule toonud PE vastutab pakendi turule toomisest kuni jäätmeteks muutumiseni. PE vastutus ei lõpe jäätmete kokkukogumisega, vaid PE peab teadma, mis jäätmetest edasi saab. Samas võib PE pakendiga seotud kohustused üle anda TKO-le, vabanedes selliselt nii taaskasutuse sihtarvude täitmisest kui ka aktsiisi maksimisest. Teoreetiliselt peaks TKO-le makstav teenustasu PE-d motiveerima pakendit vähem turule tooma ning kasutama keskkonnasõbralikumaid materjale. 20 aastat kestnud süsteem on aga näidanud, et PE-l puudub huvi vähendada turule toodavat pakendit ning motiveeritus valida keskkonnasõbralikumat pakkematerjali on väike – osaliselt ka seetõttu, et teenustasud on kordades madalamad kui pakendiaktsiis pakendi taaskasutamata jätmise puhul. Samuti pole PE huvitatud korduvkasutusest. Lisaks on väga nõrgal järjel PE huvi nii turule toomisega seotud pakendiarvestuse kvaliteedi kui ka TKO sisulise tegevuse kontrolli üle. Võib öelda, et PE huvi turule toodud pakendite suhtes piirdub teenustasu maksimisega ning teda ei huvita laiendatud tootja vastutuse põhimõtted. Kohtumistel ettevõtjatega on kõlanud selgelt mõte, et pakendiga seotud maksusüsteem peaks olema lihtne, arusaadav ja võimalikult väikeste halduskuludega nn “üks maks ühele isikule”. PE-d käsitlevad TKO-le makstavat teenustasu kui “pakendimaksu” ning paljud ei tunne pakendiaktsiisi tasumise põhimõtet ega laiendatud tootjavastutuse printsiipe. Kui PE ei ole siiani mõistnud laiendatud tootjavastutuse süsteemi, siis alternatiivina võiks kaaluda nn “riikliku vastutuse süsteemi”. Arusaadavalt ei ole ka

TKO-d huvitatud turule lastud pakendi hulga vähendamisest, sest pakend tähendab neile tegevusmahtusid ja käivet.

Turule toodud pakenditele rakenduks pakendiaktsiis sarnaselt elektrile, kütusele, alkoholile ja tubakale. Pakendiaktsiisi eesmärk oleks piirata suure keskkonnamusega toodete – pakendite – tarbimist ning koguda vahendeid nende käitlemise katteks. Selle mudeli korral asenduks tootja vastutus nn “riigi vastutusega”. Riigi või kohaliku omavalitsuse vastutuse süsteemi pakendikäitlemisel kasutavad näiteks Ungari ja Taani. Pakendiaktsiis laekuks riigile ning riik korraldaks pakenditega seotud kohustused kas riikliku jäätmekorralduse institutsiooni kaudu või jätkaks käitlemist sarnaselt praegu tegutsevatele TKO-dele, tellides neilt teenust. Võiks kaaluda mõtet, et TKO-d spetsialiseeruksid näiteks Soome eeskujule pakendimaterjali liigiti taaskasutamise alusel. Kuna turule toodavate pakendite kogused oleksid otseselt seotud PE poolt makstava aktsiisiga, motiveeriks see PE-d pakendikoguseid vähendama ning valima keskkonnale sõbralikumaid materjale ning selliselt vähendama oma maksukoormust.

Süsteemi toimimise põhimõte:

PE deklareeriks ja tasuks maksu MTA-le vastavalt turule toodud pakendite kogustele. Maks laekuks riigituludesse. MTA teostaks järelevalvet PE poolt turule toodud pakendi üle. Kaoks või väheneks vajadus ka palju vaidlusi tekitanud pakendiauditi järgi. Riik korraldaks jäätmekorralduse institutsiooni või TKO-de kaudu pakendi käitluse, eraldades neile selleks vajalikud vahendid. Pakendikäitlust kontrolliks KKI.

Kirjeldatud süsteem võiks olla efektiivne ning hästi kontrollitav turule toodud pakendite koguste suhtes. Samas jääb küsitavaks, mis motiveeriks pakendiga seotud kohustuste (taaskasutamise ja ringlussevõtu sihtarvude) täitmise, kuidas oleksid tagatud pakendite käitlemise järelevalve ning millised oleksid kohustuste mittetäitmisel rakendatavad meetmed. Esimene ja kolmas küsimus oleksid nt lahendatavad läbi varieeruva tasu maksmise riigilt TKO-dele sõltuvalt viimaste töö tulemustest.

Kokkuvõtteks

Juhul kui pakendijäätmete käitlemine oleks riigi korraldada, oleks see maailmavaateline muutus praegu toimivale süsteemile. Laiendatud tootjavastutuse põhimõte kohustab otseselt saastajat ehk PE-d vastutama pakendite ja pakendijäätmete kokkukogumise ja taaskasutamise eest. Juhul kui see kohustus antakse riigile, vastutab riik saastamise ja saaste ärahoidmise eest. Pikemas vaates võiks alternatiivina käsitleda nn maksumudeli alusel “riigi vastutust”, sest ei ole välistatud, et sellel mudelil on keskse haldamise ja riigi kui ainsa vastutaja puhul ka kindlaid eeliseid, kuid Eesti praegust lahendust arvestades vajaks see detailset muudatuste mõju analüüsi. Lisaks tuleks praegustele TKO-dele anda oma lõpetamiseks piisavalt aega (vähemalt viis aastat), sest vastupidine tooks kaasa tõenäoliselt suuri rahalisi nõudeid, kui riik ei soovi tellida seda teenust ka edaspidi samadelt TKO-delt. Eraldi probleemiks jääks sellisel juhul joogipakendite

tagatisraha süsteemi tulevik, mille osas näiteid mujalt Euroopa Liidust või OECD tasemel “riikliku struktuuri kaudu haldamisest” puuduvad.

Kokkuvõttes võib pidada kahest võrreldud mudelist ajaraami arvestades realistlikumaks nn kahekomponendilist pakendiaktsiisi, mille üks osis motiveerib pakendit vähem turule tooma ja säästlikumalt kasutama ning teine mõjutab pakendite käitlemist. Oluline on ka see, et kahekomponendilisele aktsiisile üleminek ei välista tulevikus „riigi vastutuse“ mudelile üleminekut, kuid vastupidine ei oleks mõistlik.

Ka Riigikontrolli aruanne 2010. aastal „Pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise tulemuslikkus“ soovitab algatada pakendiaktsiisi seaduse muudatust selliselt, et maksustada turule toodud pakend.

10. Regulatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

Regulatiivsel valikul eespool kirjeldatud lahenduste puhul ei ole puutumust põhiõigustega. Aktsiisiga maksustamine on liikmesriigi pädevuses. Muudatustest ei pea Euroopa Liidu institutsioone teavitama, kui maksustamine on kooskõlas pakendidirektiiviga.

V. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus

11. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud

Muudatustega kaasnevaid tõenduspõhiseid ja arvulisi mõjusid saab hinnata analüüsi põhjal, mis peaks valmima 2016. aasta detsembriks.

I probleem: PakAS-e kohaselt on pakendi maksustamise maksufookus suunatud tagajärgedele, ehk pakendi taaskasutamisele ning mitte probleemi ennetamisele, ehk ülepakendamisele ja turule toodava pakendi vähendamisele.

Eesmärk: motiveerida PE-d vähendama turule toodud pakendite koguseid, kasutama säästlikumalt pakendimaterjali ning tarbima keskkonnasõbralikumatest materjalidest pakendeid.

Muudatus: kehtestada „kahekomponendiline pakendiaktsiis“ säilitades praegune taaskasutamise pakendiaktsiis ning lisada turule toomise pakendiaktsiis.

Muudatus mõjutab elu- ja looduskeskkonda, majanduse- ja sotsiaalvaldkonda. Muudatus ei avalda mõju riigi julgeolekule ning välissuhetele ning regionaalarengule.

Muudatuse mõju valdkondade kaupa

I a Elu- ja looduskeskkond

Muudatuse mõju kirjeldus: kui PE peab deklareerima ja tasuma turule toomise aktsiisi, siis lähtudes majanduslikust huvist vähendada oma maksukoormust, peaks PE vältima ülepakendamist ning kasutama väiksema keskkonnamõjuga pakendeid. Muudatuse mõju ulatust võib hinnata keskmiseks, kuna muudatuse tulemusel peaks vähenema turule toodud pakendite kogus ning suurenema keskkonnasõbralikumate pakendite osakaal. See omakorda vähendaks pakendijäätmete energia- ja ressursimahukat käitlust. Õhukeste plastkandekottide piisavalt kõrge tükipõhine aktsiis suunaks tarbijaid korduvkasutama ostukotte või valima keskkonna säästlikumast materjalist alternatiive. Muudatuse avaldumise sagedust võib hinnata keskmiseks, sest pakendite jäätmete teke on pidev ja regulaarne protsess. Muudatusega kaasnevate ebasoovitavate mõjude riski võib hinnata keskmiseks, kuna maksumeede mõjutab üldjuhul tarbimist ja ülepakendamist.

I. b Majandusvaldkond

Sihtrühmad:

I b 1: PE, arv: ligi 4000

Muudatuse mõju kirjeldus: muudatuse kohaselt peab PE tasuma turule toodud pakenditelt turule toomise pakendiaktsiisi, mis on täiendav rahaline koormus. Muudatuse mõju ulatust saab hinnata analüüsi tulemuste põhjal. Muudatuse avaldumise sagedust võib hinnata PE-le keskmiseks, sest vaatamata regulaarsusele on ümberkorraldused igapäevases majandustegevuses ühekordsed. Muudatusega kaasnevate ebasoovitavate mõjude riski saab hinnata keskmiseks, sest kuigi PE maksukoormus tõuseb, on PE-l võimalus oma maksukoormust reguleerida, vältides ülepakendamist ning eelistades keskkonnasõbralikumaid materjale, millede maksumäärad on madalamad.

I b 2: Tööstus - jäätmepõletusjaamad, arv 2

Muudatuse mõju kirjeldus: kuna muudatus on suunatud turule toodavate pakendite koguste vähendamisele, siis peaksid vähenema ka pakendijäätmed ja ühtlasi ka olmejäätmete mass, mis sisaldavad 30% pakendijäätmeid. Muudatuse mõju ulatust saab hinnata keskmiseks, kuna väheneks märgatavalt olmejäätmete kogus, mis on samas tooraineks jäätmekütusele. Muudatuse avaldumise sagedust saab hinnata keskmiseks, kuna jäätmepõletusjaamad vajavad kütust regulaarselt ning juba praegu ei jätku prügi ning seda tuuakse juurde teistest riikidest. Muudatusega kaasnevate ebasoovitavate mõjude risk saab hinnata keskmiseks, sest suureneb veelgi jäätmekütuse tooraine – prügi – toomine Eestisse teistest riikidest. Prügi peaks käitlema võimalikult selle tekke koha lähedal.

I c 1: Sotsiaalvaldkond

Sihtrühm: tarbijad

Muudatuse mõju kirjeldus: juhul kui PE-d ei muuda oma hoiakuid ülepakendamise ja keskkonnasõbralikuma pakendmaterjali kasutuse suhtes, kandub turule toomise pakendiaktsiis ning TKO-dele makstav teenustasu edasi tarbijatele. Muudatuse mõju ulatust saab täpsemalt hinnata peale analüüsi valmimist. Plastkandekottide puhul on muudatusega kaasneva mõju ulatus tarbijale väiksem, kuna tarbijal on võimalus teha valikuid lähtudes keskkonna teadlikkusest ning hinnatundlikkusest. Muudatuse avaldumise sagedust saab hinnata kõrgeks, kuna paljude kaupade tarbimine on eluliselt vajalik ning toidukaupade ostmine suurema osa elanikkonna jaoks igapäevane tegevus. Muudatusega kaasnevate ebasoovitavate mõjude risk ei ole kõrge. Eesti jaekaubanduse maht on ligi 6 miljardit eurot aastas. Turule toodava pakendiaktsiisi prognoositav maksulaekumine on 15 miljonit. Juhul kui isegi kogu kulu kanduks tarbijale, ei oleks hinnatõus arvestatav, sest ei ületaks 0,25%. Kuna pakendit kasutatakse ka mujal kui jaekaubanduses, siis reaalne hinnatõus on veelgi madalam.

II probleem: pakendiaktsiisi maksuobjekt ei ole läbipaistev. PE poolt turule toodud pakendite kogust ei saa täpselt tuvastada, mistõttu ei saa usaldusväärseks pidada ka andmeid mis näitavad, milline kogus pakendist on käideldud.

Eesmärk: saavutada läbipaistvam maksusüsteem usaldusväärsete andmete ja kontrollitava maksuobjektiga.

Muudatus: muuta pakendi turule toomisega seotud andmete esitamise ning aktsiisi maksmise süsteemi. PE hakkab andmeid esitama PAKIS-elle korra kvartalis. MTA ja TKO hakkavad turule toodud pakendite kohta andmeid saama PAKIS-elt.

Muudatus mõjutab elu- ja looduskeskkonda, majandust ning riigiasutuste korralduse valdkonda. Muudatus ei avalda mõju riigi julgeolekule ning välissuhetele, regionaalarengule ja sotsiaalvaldkonnale.

II a Elu- ja looduskeskkond

Muudatuse mõju kirjeldus: korrektsete pakendi turule toomise ja käideldud andmete põhjal saab anda hinnangu pakendiaktsiisi seaduse keskkonnakaitselisele mõjule. Muudatuse mõju ulatus on kõrge, kuna juba praegu ei ole täidetud mõnede materjalide, eelkõige plasti ringlussevõtu sihtarvud. Muudatuse avaldumise sagedust võib hinnata keskmiseks, sest pakendijäätmete teke on pidev ja regulaarne protsess. Muudatusega kaasnevate ebasoovitavate mõjude riski saab hinnata keskmiseks, kuna materjalide ringlussevõtuga seotud probleemid võivad süveneda, sest tegelikult tuuakse turule rohkem pakendit kui kajastatakse, samas on kavas kehtestada „ringmajanduspaketi“ raames kõrgemad ringlussevõtu sihtarvud.

II b Majandusvaldkond

Sihtrühmad:

II b 1: PE, arv: 3000 - 4000

Muudatuse mõju kirjeldus: PE hakkab turule toodud pakendite koguste kohta andmeid esitama PAKIS-ile kord kvartalis, mis peaks tagama andmete suurema läbipaistvuse ja usaldusväärsuse. Saab selgemaks pakendiga seotud andmete esitamise kord - andmeid esitatakse kogu turule toodud pakendi kohta. Samuti toob muudatus selgust selles osas, et materjalina müüdüd pakendi koguseid ei saa maha arvata turule toodud pakendite kogustest. Praegune andmete esitamise süsteem võimaldab andmetega manipuleerimist. Muudatuse mõju ulatust saab hinnata keskmiseks. Muudatuse avaldumise sagedust võib hinnata keskmiseks, sest vaatamata regulaarsusele on ümberkorraldused igapäevases majandustegevuses ühekordsed. Muudatusega kaasnevate ebasoovitava mõju riski võib hinnata keskmiseks, kuna on võimalus, et PE poolt tuuakse tegelikult turule rohkem pakendit kui kajastatakse, mistõttu võib tõusta ka PE-de poolt makstav teenustasu pakendite käitlemise eest.

II b 2: TKO, arv: 4

Muudatuse mõju kirjeldus: TKO saab andmed turule toodud pakendite kohta PAKIS-elt ning täpsema sisendi tõttu on ka andmed käideldavate pakendite kohta selgemad ja läbipaistvamad. Muudatuse mõju ulatust võib hinnata keskmiseks, sest sisuliselt ei tohiks olla vahet, kas TKO saab andmed turule toodud pakendi kohta PAKIS-elt või PE-lt. Teoorias peaksid need andmed olema samad. Samuti ei mõjuta andmete saamise allikas kuidagi laiendatud tootja vastutuse süsteemi põhimõtteid. Muudatuse avaldumise sagedust võib hinnata keskmiseks, sest vaatamata regulaarsusele on ümberkorraldused igapäevases majandustegevuses ühekordsed. Muudatusega kaasnevate ebasoovitavate mõjude riski võib hinnata keskmiseks, sest kui praeguste koguste juures ei ole täidetud mõnede materjalidega seotud ringlussevõtu sihtarvud, võib koguste suurenedes ning edaspidi ka ringlussevõtu sihtarvude tõustes esineda raskusi pakendi käitlemisel. Ebasoovitavate mõjude riski võib suurendada ka see, et TKO-d ei ole tehniliselt valmis saama andmeid PAKIS-elt.

II c Riigiasutuste korralduste valdkond

Sihtrühmad:

II c 1: MTA

Muudatuse mõju kirjeldus: MTA saab usaldusväärsemad andmed turule toodud pakendi kohta. Muudatuse mõju ulatust võib hinnata keskmiseks, sest maksuhalduri töökoormus suureneb, kuid samas muutuvad tema töökohustused võrreldes praeguse süsteemiga märksa konkreetsemaks, sest taaskasutamist ja ringlussevõttu tõestab KKI. Muudatuse avaldumise sagedust võib hinnata keskmiseks, sest vaatamata regulaarsusele on ümberkorraldused igapäevases majandustegevuses ühekordsed. Muudatusega kaasnevate ebasoovitavate mõjude riski andmete edastusel võib hinnata keskmiseks. MTA ja PAKIS-e vahelist andmeedastust on arutatud, kuid konkreetset ei ole otsustatud, kuidas andmete edastamine / vastuvõtmine toimub ning kui suureks võiks hinnata kulud x-tee liidese arendamiseks.

II c 2: PAKIS

Muudatuse mõju kirjeldus: PAKIS saab usaldusväärseid andmeid turule toodud pakendite ja pakendijäätmete käitlemise kohta. Muudatuse mõju ulatus võib pidada keskmiseks, sest KEM on oma arenguplaanides juba arvestanud, et PAKIS-est võib saada andmekogu, kust väljastatakse MTA-le andmeid, mis saavad aluseks PE-dele esitatavatele eeltäidetud maksudeklaratsioonidele. Samas tuleb veel TKO-dega arutada, kuidas toimub nende andmeedastus PAKIS-ile. Muudatuse avaldumise sagedust võib hinnata keskmiseks, sest vaatamata regulaarsusele on ümberkorraldused igapäevases majandustegevuses ühekordsed. Muudatusega kaasnevate ebasoovitavate mõjude riski võib hinnata madalaks, sest KEM on PAKIS-e arendustöodes arvestanud muudatustega ning selleks valmisolek on olemas.

II c 3: KKI

Muudatuse mõju kirjeldus: KKI teostab järelevalvet pakendimassi käitluse üle ning edastab vastavad andmed PAKIS-ile. Muudatuse mõju ulatust võib pidada keskmiseks, sest KKI võimekuses tõestada pakendimassi käitlust on esinenud probleeme. Muudatuse avaldumise sagedust võib hinnata keskmiseks, sest vaatamata regulaarsusele on ümberkorraldused igapäevases majandustegevuses ühekordsed. Muudatusega kaasnevate ebasoovitavate mõjude riski võib hinnata keskmiseks, kuna KKI inspektorite töökorraldus pakendijäätmete käitluse valdkonnas ei ole olnud alati tõhus.

Kokkuvõttes on usaldusväärsete ja läbipaistvate andmete saamiseks tehtud muudatused olulise mõjuga, lähtudes mõju olulisuse hindamise kriteeriumitest. Sellest tulenevalt on vajadus põhjalikult kõigi osapooltega läbi arutada andmete edastuse ja vastuvõtu protsess ning valmisolek selleks.

III probleem: pakendiaktsiisil ei ole fiskaalset omadust, mis on maksu üks peamisi eesmärke.

Eesmärk: muuta pakendiaktsiis fiskaalseks, maksustades pakend turule toomise aktsiisiga, mille tulemusel laekub riigi eelarvesse prognoositavalt 15 mln eurot alates 2018. aastast.

Muudatus: pakendiaktsiis muudetakse kahekomponendiliseks täiendades pakendiaktsiisi seadust turule toomise aktsiisiga.

Muudatus mõjutab kaudselt kõiki valdkondi, sest täiendav maksulaekumine ei ole sihtotstarbeline, mistõttu ei saa välja tuua mõju üksikuid sihtgruppe. Muudatus on olulise mõjuga.

12. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

Seaduse kohaselt peab PE, kes ei ole liitunud TKO-ga, deklareerima ja tasuma pakendiaktsiisi kord kvartalis. Lisaks peab PE aasta kohta esitama PAKIS-ile andmed turule toodud, käideldud ja korduvkasutatud pakendi kohta. Juhul kui PE on liitunud

TKO-ga, esitab ta aasta kohta andmed turule toodud pakendite kohta TKO-le, kes omakorda esitab need PAKIS-ile. PE kes toob turule rohkem kui 5 t pakendit, peab esitama aasta kohta auditeeritud andmed. TKO jaoks on pakendiaktsiisi maksuperiood aasta. Praegune seadus ei kohtle võrdselt liitunud ja mitteliitunud PE-sid. Muudatuse kohaselt peaks PE, olenemata sellest, kas ta on liitunud või mitte, esitama turule toodud pakendi andmed PAKIS-ile. Kui MTA teostaks järelvalvet turule toodud pakendiaktsiisi üle, kaoks või väheneks vajadus nõuda PE-delt andmete auditeerimist. Turule toodud andmete esitamise perioodiks oleks kvartal, sest niimoodi jaotuks ühtlasemalt PE maksukoormus. Tasudes turule toodud pakendiaktsiisi korra aastas võiks see summa kujuneda paljude PE-de jaoks korraga väga suureks. Pakendi käitlemisega seotud andmete edastus ei muutu. Muudatuste tagajärjel ei tohiks PE-de halduskoormus suureneka, vaid pigem vastupidi.

Andmete esitamise kulukus ei tohiks sõltuda sellest, millisele adressaadile andmeid edastatakse. Kui TKO esitab PAKIS-ile andmed PE-de poolt turule toodud pakendite koguste kohta, siis teoreetiliselt peaks TKO suutma PAKIS-elt vastu võtma PE-de poolt turule toodud andmeid ilma neid eraldi PE-delt küsimata. Uuele süsteemile üleminekuks kaasneks kindlasti mõningane halduskoormus, kuid pikemas perspektiivis peaks summaarne halduskoormus ettevõtetele vähenema.

Tavatarbija halduskoormust ei peaks muudatus mõjutama.

13. Muudatuste rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud

Pakendiaktsiis on 20 aastat olnud riigile väga suure halduskoormusega maks. OECD metoodikat arvestades on MTA halduskulu pakendiaktsiisi kogumiseks 175 korda kõrgem kui teiste maksude kogumiseks keskmiselt. Pakendiaktsiisi olemasolu on põhjendatud tema keskkonnakaitselise suunatud eesmärkidega. Kuna pakendiaktsiisiga seotud andmed ei ole läbipaistvad ning usaldusväärsed, puudub kindlus kuivõrd see eesmärk on täidetud.

Muudatuste eesmärk on anda pakendiaktsiisile maksu üks põhitunnus – fiskaalsus. Fiskaalse elemendi lisamisega saab vähendada pakendiaktsiisi suurt kulu riigile. Pakendiaktsiisi keskkonnakaitselise aspekti jaoks on olulised korrektsed andmed PE (turule toodud pakendite kogused) ja TKO (taaskasutatud pakendijäätmete kogused) poolt.

Muudatuste rakendamiseks on vaja muuta andmete esitamise protseduuri. MTA, KEMi ja PAKIS-e töötajatega on olnud mitmeid nõupidamisi, kuid veel ei ole ühist visiooni süsteemi toimimisest. Edaspidises töös on vaja hinnata, milliseks kujunevad andmeedastuse süsteemi loomise ja ülalpidamise kulud.

14. Edasine mõjude analüüs

Põhjalikum mõjuanalüüs tehti RAKE ja SEI poolt 2016. aasta detsembris valminud “Pakendimaksustamise analüüs pakendielutsükli LCA (Life Cycle Assessment) põhjal”, millest loodetakse saada sisendid mitmele olulisele muudatusle.

VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

15. Valitav lahendus	
	Selleks et vähendada turule toodava pakendi kogust, muuta läbipaistvamaks pakendiaktsiisi maksuobjekt ning anda maksule fiskaalne omadus on valitud lahenduseks kahekomponendiline pakendiaktsiisi maksumudel, mille üks osis motiveerib pakendit vähem turule tooma ja säästlikumalt kasutama ning teine mõjutab pakendit ja pakendijäätmeid kokku koguma, taaskasutama ja ringlusse võtma
15.1. Töötatakse välja uus tervikseadus	Jah
15.3 Selgitus	Uus tervikseadus töötatakse välja, kuna pakendiaktsiisi põhimõtete muutmise käigus muudetakse seadust olulises mahus.
16. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid	
	Pakendiaktsiisi seadus, pakendiseadus, keskkonnatasude seadus, maksukorralduse seadus
17. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse	
.	Kaasamise meetod ja ajakava: 13.01. 2017. analüüsi ja VTK esitlus huvigruppidele; jaanuar 2017. a VTK kohta arvamuste avaldamine; veebruar 2017. a valmib eelnõu; märts 2017.a I ja II kooskõlastusring aprill 2017.a eelnõu on Vabariigi Valitsuse kabinetis

	01.01.2018.a seadus jõustub
18. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg	
<i>Juhul kui planeeritakse põhjalikku mõjuanalüüsi, esitatakse siin selle eeldatav ajaraam.</i>	Põhjalikum mõjuanalüüs koostatakse eelnõu seletuskirjas 2017. a
19. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)	jaanuar 2017. aasta
20. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamise aeg	Märts-aprill 2017. aasta
21. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg	1. jaanuar 2018. aasta
22. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed	Dina Isand, tolli- ja aktsiisipoliitika osakonna peaspetsialist telefon 6113401 e-mail : dina.isand@fin.ee