

Pakendiaktsiisi seaduse, pakendiseaduse ja keskkonnatasude seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1 Sisukokkuvõte

Eelnõuga muudetakse pakendiaktsiisiga maksustamise korda ning tehakse aktsiis kaheastmeliseks. Selleks, et vähendada turule toodava pakendi koguseid ja suunata tootjaid ning maaletoojaid kasutama keskkonnasõbralikumast materjalist pakendit, sh eelistama ökomärgisega pakendeid, hakatakse eelnõu kohaselt maksustama Eestis turule lastud, teisest liikmesriigist soetatud ja imporditud kauba pakendeid nende turule toomisel. Pakendi turule toomise aktsiis ei ole seotud pakendi taaskasutamise kohustuse täitmisega, mistõttu ei ole maksu võimalik vältida pakendijäätmete taaskasutamise kaudu.

Paralleelselt säilib kehtiva pakendiaktsiisi seadusega loodud aktsiisiga maksustamise kord, mis seab maksukohustuse tekkimise ning aktsiisi maksmise sõltuvusse pakendijäätmete ettenähtud sihtarvudes kokku kogumisest ja taaskasutamisest. Kehtima jääb ka aktsiisivabastus, mida kohaldatakse juhul, kui pakendid on sihtarvude piires taaskasutatud.

Eelnõuga muudetakse pakendi turule toomise kohta pakendiregistrile andmete esitamise korda. Vastav kohustus, esitada Keskkonnaagentuuri hallatavale pakendiregistrile kvartalite lõikes turule toodud pakendite kohta andmed, langeb eelnõu järgi pakendiettevõtjatele ning taaskasutusorganisatsioonid seda kohustust enam üle võtta ei saa. Taaskasutamisega seotud aruandluse ning pakendiregistrile andmete esitamise nõuded jäävad taaskasutusorganisatsioonide jaoks samaks.

Deklareerimise lihtsustamiseks hakkab pakendiregistri ja e-maksuameti andmete vahetus toimuma üle x-tee. Luuakse võimalus, et ettevõtja ei pea Maksu- ja Tolliametile eraldi pakendiaktsiisi deklaratsiooni esitama, vaid maksuhaldur saab andmed Keskkonnaagentuuri pakendiregistrist, mille alusel luuakse eeltäidetud aktsiisideklaratsioon. Maksude maksmine muutub lihtsamaks.

1.2 Eelnõu ettevalmistajad

Seaduse eelnõu on ette valmistanud Rahandusministeeriumi tolli- ja aktsiisipoliitika osakonna peaspetsialist Dina Isand (tel 611 3401, e-post dina.isand@fin.ee) ja nõunik Eve-Ly Kübard (tel 611 3065, e-post eve-ly.kybard@fin.ee). Eelnõu riigieelarve tulude mõju hinnangu tegi fiskaalpoliitika osakonna analüütik Kadri Klaos (tel 611 3708, e-post kadri.klaos@fin.ee). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti kontrollis Rahandusministeeriumi õigusosakonna jurist Virge Aasa (e-mail virge.aasa@fin.ee, tel 611 3549) ja eelnõu toimetas keeleliselt õigusosakonna keeleteimetaja Sirje Lilover (tel 611 3636, e-post sirje.lilover@fin.ee).

1.3 Märkused

Eelnõuga muudetakse:

1) pakendiaktsiisi seaduse redaktsiooni (RT I, 17.05.2014, 5);

- 2) pakendiseaduse redaktsiooni (RT I, 17.05.2014, 1);
- 3) keskkonnatasude seaduse redaktsiooni (RT I, 10.11.2016, 6).

Eelnõu ei ole seotud EL õiguse rakendamisega. Ehkki eelnõu §-ga 2 muudetakse ka pakendiseadust, mille aluseks on väga mitmed ELi keskkonnavaldkonna õigusaktid¹, ei puuduta kavandatavad pakendiseaduse muudatused otseselt ELi pädevusse kuuluvaid keskkonnapoliitika küsimusi.

Eelnõu on seotud keskkonnaõiguse kodifitseerimise käigus väljatöötatud uue jäätmeseaduse eelnõuga².

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2016–2017 punktiga 7.2, mille kohaselt tuleb muuta pakendiaktsiisi seadust.

Eelnõuga kavandatavate muudatuste tegemisel on lähtunud Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskuse (edaspidi *RAKE*) ja SA Stockholmi Keskkonnainstituudi Tallinna Keskuse (edaspidi *SEI Tallinn*) uuringust “Pakendi maksustamise analüüs pakendi olelusringi hindamise põhjal”³ (edaspidi *uuring*). Lähtunud on uuringus soovitatud Eestile sobivaima pakendi maksustamise mudeli kontseptsioonist ning uuringus esitatud määradest, mis lähtuvad erinevate pakendiliikide olelusringi analüüsi tulemi põhjal esitatud soovitustest.

Seaduse vastuvõtmiseks on vaja Riigikogu poolthääle enamust. Seadus on kavandatud jõustuma 2018. a 1. jaanuaril.

2. Seaduse eesmärk

Pakendiaktsiisi seaduse (edaspidi *PakAS*) muutmise seaduse eelnõu eesmärk on motiveerida pakendiettevõtjaid vähendama turule toodud pakendite koguseid ning kasutama keskkonnahoidlikumaid pakendimaterjale, suunata tarbijaid kasutama pakendeid säästlikumalt. Samuti on eesmärk saavutada läbipaistvam maksusüsteem usaldusväärsete andmete ja kontrollitava maksuobjektiga ning lisada aktsiisile maksu põhitunnus, milleks on fiskaalne mõju.

Turule toodava pakendi vähendamine ja keskkonnasäästlikuma pakendi kasutamine

Kehtiva *PakASi* kohaselt on pakendatud kauba pakendi maksustamisel maksufookus suunatud tagajärgedele, ehk pakendite taaskasutamisele ning mitte probleemi ennetamisele, ehk turule toodud pakendite vähendamisele ja keskkonnasõbralikumate pakendite kasutamisele. Pakendiaktsiis on majandusliku mõjuga keskkonnameede, mida kasutatakse pakendite ja pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise motiveerimiseks. Kuigi olemuselt fiskaalne, on pakendiaktsiisile siiani omistatud põhiliselt keskkonda reguleeriv funktsioon.

PakAS § 8 lõike 1 punkti 5 kohaselt on pakendiaktsiisist vabastatud pakend, mida taaskasutatakse pakendiseaduse (edaspidi *PakS*) §-ga 36 sätestatud määral. Samas kohustab *PakS* § 36 pakendiettevõtjat tagama oma pakendatud kauba ja sisseveetud pakendatud kauba pakendijäätmete taaskasutamise nimetatud paragrahvis ettenähtud määral. Seega

¹ Vt pakendiseaduse normitehniline märkus <https://www.riigiteataja.ee/akt/107042017003>

² <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/e51927e5-16c4-41b6-9c5b-c7bf9272e1ab>

³ http://www.fin.ee/public/dokumentid/pakendite_maksustamise_aruanne_19.12.2016.pdf

maksustatakse pakendiaktsiisiga PakS-est tuleneva kohustuse mittetäitmist, mis annab maksule teatud mõttes mõjutusvahendi iseloomu. Maksufookus on suunatud pakendite taaskasutamata jätmisele, ehk tagajärgede likvideerimisele. Järgides põhimõtet, et tõhusam on sündmust ennetada, peaks maksustama ka põhjust, ehk üle pakendamist. Nii väheneks vajadus tegeleda tagajärgedega – ressursi- ja energiamahuka pakendi kogumise, taaskasutamise ja ringluse võtuga. Praegune süsteem ei motiveeri pakendiettevõtjat (edaspidi *PE*) pakendit vähem turule tooma, ega kasutama keskkonnasäästlikumaid materjale, vaid toetab taaskasutamisega seotud tegevusi. Pakendamist mõjutab osaliselt pakendi maksumus. Samas ei arvesta pakendi enda hind pakendi mõju ulatusega keskkonnale, selle keskkonnast kõrvaldamise mõju ega mõju neutraliseerimise kuluga. Aastail 2010–2014 on Eestis turule toodud pakendite kogus kasvanud 40%. Inimese kohta tarbiti 2014. aastal Eestis 170 kg pakendit⁴. Selle järgi oleme Euroopa Liidus pakendi tarbimiselt kuuendal kohal. Eestit edestavad pakendite tarbimises Saksamaa, Luksemburg, Itaalia, Iirimaa ja Prantsusmaa.

Andmete usaldusväärsus

Eestis kasutatakse EUROSTAT-ile andmete leidmiseks nn Austria kaudset meetodit⁵, kus võetakse aluseks nii PE-de deklareeritud koguseid kui ka jäätmearuandluses ametlikult näidatud liigiti kogutud ja ringluse 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.

Kuna turule toodud ja taaskasutatud pakendi kogused ei ole kontrollitavad, ei saa pakendiaktsiisi maksuobjekti pidada läbipaistvaks. Turule toodud pakendite koguste kohta peab arvestust PE, ehk see osa maksukohustusest on individuaalse iseloomuga. 90% PE-dest on liitunud taaskasutusorganisatsioonidega (edaspidi *TKO*)⁶ ning esitavad neile turule toodud pakendi kohta andmeid. Kord aastas edastavad TKO-d need andmeid Pakendiregistrile. Samas puudub PE-l ligipääs registrile, ning neil ei ole võimalik kontrollida, kas esitatud andmed on tõesed. See on vastuolus tootjavastutuse printsiibiga, kus just PE-d peaksid kontrollima nende endi poolt ellu kutsud TKO-de tegevust.

Taaskasutatud pakendite koguste kohta peavad arvestust TKO-d, 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 kontrollimine Maksu- ja Tolliameti (edaspidi *MTA*) poolt keeruline. Sellel põhjusel teeb MTA riskianalüüsi vaid TKO-dega mitte-liitunud PE-de kohta ning kontrollib vaid tähtsusetut osa PE-dest, kelle poolt turule toodud pakendite kogused kogu pakendi kogusesse on suhteliselt väike. 2016. a jooksul analüüsiti 360 äriühingut, kellest nõustamisele valiti 99 äriühingut. Pakendiaktsiisi määrati juurde või tehti deklaratsioonide parandusi 76,328 tuh euro ulatuses. Nõustamise eesmärgiks on peamiselt pakendiettevõtjate teadlikkuse tõstmine selgitamaks seaduse nõudeid ning võimalusi pakendijäätmete kogumisel ja

⁴ (http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Volume_of_overall_packaging_waste_generated_and_recycled_per_inhabitant_2013.png)

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

⁶ Hinnang põhineb Keskkonnaministeeriumi, TKO-de ja MTA andmetel.

taaskasutamisel. Iga kvartal esitasid pakendiaktsiisi deklaratsiooni 61 äriühingut ning MTA-le laekus pakendiaktsiisi näol 2016. aastal 142 030,80 eurot.

Euroopa Komisjoni 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 74 609 tonni⁸. Vahe näitab, et pakendikäitlusega seotud andmete usaldusväärsus ja arvepidamise kvaliteet ei ole piisav. Samas sõltub maksuobjekt otseselt just nendest andmetest.

Aktiisil peab olema ka maksu põhitunnus - fiskaalsus

Pakendiaktsiisi seadusele on omistatud pigem keskkonda mõjutav eesmärk. Kui pakendiga soetud andmed ei ole usaldusväärsed, seab see kahtluse alla ka keskkonnaga seotud tulemused. 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 aastas. 2016. aastal esitasid pakendiaktsiisi deklaratsiooni kvartaalselt 61 äriühingut ning MTAla laekus pakendiaktsiisi 142 030,80 eurot. MTA halduskulud seoses pakendiaktsiisiga olid ligi 175 600 eurot aastas. Kuigi fiskaalne eesmärk ei pea olema pakendiaktsiisi süsteemi muutmise peaesmärk, 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.

Enne seaduseelnõu ja seletuskirja väljatöötamist koostati „Pakendi maksustamise kontseptsioon“⁹, telliti Tartu Ülikooli RAKElt ja SEI Tallinnalt uuring „Pakendi maksustamise analüüs pakendi olulusringi hindamise põhjal“¹⁰ ning koostati „Pakendiaktsiisi väljatöötamiskavatsus“ (edaspidi *VTK*). Rahandusministeeriumis toimus avalik uuringu esitlemine koos *VTK* tutvustamisega. *VTK* saadeti kooskõlastamiseks kõikidele ministeeriumidele ning Keskkonnaagentuurile, MTA-le, Eesti Jäätmeäitajate Liidule, Eesti Toiduainetetööstuse Liidule, Eesti Kaubandus- ja Tööstuskojale, Kaupmeeste Liidule ja TKO-dele.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu § 1 punktid 1 ja 16

Eelnõu punktid 1 ja 16 on seotud pakendiaktsiisi määradega. Määrade kehtestamisel on aluseks võetud eeslviidatud RAKE ja SEI Tallinn uuring. Lähtutud on uuringus soovitatud Eestile sobivaima pakendi maksustamise mudeli kontseptsioonist ning uuringus esitatud määradest, mis lähtuvad erinevate pakendiliikide olulusringi analüüsi tulemi põhjal esitatud soovitudest.

Pakendiaktsiisi määrad kehtestatakse PakASi lisas. Uuringus seotakse pakendi aktsiisimäärad

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

⁸ Andmed 2014. aasta seisuga

⁹ <http://www.fin.ee/2018/>

¹⁰ http://www.fin.ee/public/dokumentid/pakendite_maksustamise_aruanne_19.12.2016.pdf

keskkonnale põhjustatud koormusega, mida eri liiki pakendid põhjustavad. Vastavalt uuringule omab kõige suuremat keskkonnakoormust plastist pakend ning selle maksumäär on kavandatud tõsta 20%-le. Samas ei muutu metallist ja puidust pakendi maksumäär, kuna nende maksumäärad on vastavuses analüüsitud keskkonnakoormusega. Paberist ja kartongist, sealhulgas kihilisest kartongist pakendi keskkonnakoormus osutus madalamaks ja seetõttu langevad nende pakendite maksumäärad 66%. Klaasist pakendi keskkonna koormus osutus suuremaks, mistõttu tõstetakse klaaspakendi maksumäära 33%.

Uuringu andmete alusel maksustatakse pakend, mida ei ole taaskasutatud PakAS §-ga 8 sätestatud sihtarvudeni, järgmiste määradega:

Plast	3,0 eurot / kg kohta;
Metall	2,5 eurot / kg kohta;
Puit	1,2 eurot / kg kohta;
Klaas	0,8 eurot / kg kohta
Paber ja kartong	0,8 eurot /kg kohta.

Eelpool selgitatud kehtib aktsiisimäärade kohta, mida kohaldatakse juhul, kui pakendi taaskasutamise sihtarve ei täideta (vt eelnõu § 1 punkti 3 selgitust).

Eelnõuga tehtav oluline muudatus puudutab turule toodava pakendi maksustamist. PakAS § 4 lõiget 1 täiendatakse lausega, milles sätestatakse aktsiisimäärad pakendatud kauba pakendi Eestis turule laskmisel, teisest liikmesriigist soetamisel ja imporditud kauba pakendi müümisel, vahetamisel, tasuta võõrandamisel või omatarbeks kasutusse võtmisel. Vastavalt uuringu soovitudele on turule toodud kauba pakendi aktsiisimäärad pakendiliikide lõikes omavahel sarnases suhtes nagu kui taaskasutamise aktsiisimäärad, kuid kümme korda madalamad. Pakendi turule toomisel korrutatakse seaduse lisas toodud aktsiisimäärad koefitsiendiga 0,1.

Eelnõu § 1 punktid 2 ja 11

PakS § 20 lõikega 7 kehtestatakse pakendi ja pakendijätmete korraldamise regulatsioonis nn. väikeettevõtjate erand¹¹. Kui pakendiettevõtja laseb turule plastist pakendit alla 100 kg aastas ja muust materjalist pakendit alla 200 kg aastas, ei ole tal pakendi tagasivõtmisega seotud kohustusi (PakS § 20 lõiked 1, 2 ja 2²), audiitorkontrolli kohustust (PakS § 24 lg 4) ega pakendi taaskasutamise ning sihtarvude täitmise kohustust (PakS § 36).

Lähtudes PakS põhimõtetest on ka kehtiva PakAS § 8 lõikes 2 punktis 5 antud väikeettevõtjale aktsiisivabastus. Erinevus PakS ja PakAS vahel tuleb aga sisse aruandluse tähtaegades. Kui PakS § 20 lõike 7 järgi on arvestuse perioodiks aasta, siis PakAS § 7 lõikest 2 lähtuvalt on pakendiaktsiisi üldine maksustamisperiood kvartal. St et kvartaalse maksuarvestuse kohustuse tõttu on PakAS § 8 lõike 2 punktis 5 kehtestatud aktsiisivabastus ja selle arvestus samuti kvartalipõhine. Pakendiettevõtja, kes laseb turule ühes kvartalis plastist pakendit massiga alla 25 kg ja muust materjalist pakendit alla 50 kg, ei pea aktsiisi maksuma. Kvartalipõhine arvestus võib aga kaasa tuua olukorra, kus ühes kvartalis turule toodud

¹¹ Alus pakendiseaduses väikese ja keskmise suurusega ettevõtete eriregulatsiooni kehtestamiseks tuleneb Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 94/62/EÜ, 20. detsember 1994, pakendite ja pakendijätmete kohta, artikli 12 lõikes 4.

pakendi kogus ületab seadusega sätestatud vabastuse piirmäära, kuid järgmises kvartalis jääb piirmäärast allapoole. Kui aasta lõikes jäävad kogused allapoole piirmäära, kuid pakendiettevõtja on mõne kvartali eest siiski aktsiisi maksnud, ei ole selline maksustamine kooskõlas PakS § 20 lõikes 7 taotletud väikeettevõtja erandiga. Seepärast muudetakse väikeettevõtja maksuvabastuse arvestus PakASis samuti aastapõhiseks.

Muudetakse ka sätte asukohta seaduses, sest rõhk ei peaks olema pakendil, millele antakse aktsiisivabastus, vaid pakendiettevõtjal, keda teatud tingimustel aktsiisimaksjana käsitleda ei saa. PakAS § 8 lõike 2 punkt 5 tunnistatakse kehtetuks ja § 5 täiendatakse lõikega 5.

Eelnõu § 1 punkt 3

PakAS § 6 lõike 2 kavandatava muudatusega tehakse pakendiaktsiisiga maksustamise regulatsioonis põhimõtteline muudatus. Pakendiaktsiis planeeritakse kaheastmeliseks, millest esimene rakendub pakendi turule toomisel sõltumata pakendi edasisest käitlemisest ning teine rakendub juhul, kui pakendite kokku kogumise ja taaskasutamise kohustust sihtarvude piires ei täideta (PakAS § 8 lõige 1). Täna kehtiv pakendiaktsiis on seotud ainult taaskasutamise sihtarvudega ja aktsiisi maksmise kohustus sõltub otseselt pakendijäätmete taaskasutamata jätmisest.

Kehtiva PakAS § 6 lõike 2 järgi tekib maksukohustus sellise pakendi osas, mis on Eestis turule lastud, siia teisest liikmesriigist toimetatud või ELi välisest riigist Eestisse imporditud ning mida peale nimetatud toimingu tegemist müüakse, vahetatakse, tasuta võõrandatakse või võetakse pakendiettevõtja poolt omatarbeks kasutusse. PakAS § 8 lõikes 1 nähakse ette aktsiisivabastus, mis annab pakendiettevõtjale võimaluse keskkonnahoidliku käitumisega pakendiaktsiisi seaduslikult vältida. See ongi olnud seni pakendiaktsiisi ning PakASi kehtestamise eesmärk, mis tuleneb omakorda kehtiva PakSi keskkonnavalastest pakendi käitlemise printsiipidest.

Samas on pakendite kokku kogumine ja taaskasutamine vaid üks tahk keskkonda säästvast käitumisest. Võrdlusandmed näitavad, et sõltumata pakendijäätmete käitlemise korraldamisest PakSi põhimõtetel, suureneb aasta aastalt Eestis turule lastud pakendite arv ja seega ka pakendijäätmete mass. Puhta elu- ja looduskeskkonna kaitsmiseks on vältimatult vajalik võtta meetmeid pakendite vähendamisele, kui senised regulatiivsed meetmed ei ole soovitud määral eesmärki täitnud. Lisaks senisele taaskasutamist soodustavale aktsiisiregulatsioonile, sekkutakse kavandatava seadusemuudatusega ka pakendite turule laskmise protsessi.

Eelnõu § 1 punktiga 2 muudetakse PakAS § 6 lõiget 2 ning jagatakse see kaheks eraldi punktiks. Punktiga 1 kehtestatakse kõnesolevale uuele kontseptsioonile tuginedes aktsiisikohustus pakendi turule laskmisel. Punktiga 2 sätestatakse aktsiisikohustus pakendi taaskasutamata jätmisel, mis on kehtiva PakASi kontseptsioon. Aktsiisimäärad on punkti 1 ja punkti 2 toimingute puhul erinevad (vt eelnõu § 1 punkti 1 selgitust).

PakAS § 6 lõike 2 punkti 1 muudatus toob kaasa maksukoormuse tõusu, mis riivab eelkõige ettevõtlusvabadust (põhiseaduse § 31). Riive on proportsionaalne ning seda järgmistel põhjustel.

- Turule lastavate pakendite koguse vähendamise eesmärgi saavutamiseks tuleb valitud meetet pidada sobivaks, kuna maks mõjutab alati turuosaliste valikuid. Erinevad aktsiisid on suunatud ebasoovitava käitumise mõjutamiseks. Nii nagu palgakasvuga

korrelatsioonis¹² tõstetakse alkoholi- ja tubakaaktsiisi, et seeläbi tervistkahjustavate toodete tarbimist (alkoholi puhul liigtarbimist) vähendada, on ka pakendiaktsiis suunatud turuosaliste käitumise mõjutamisele, eelkõige keskkonnahoidlikumate valikute tegemisele. Seega täidab maksumeede eelnõuga seatud mitut eesmärki, milleks on turule lastava pakendi koguse vähendamine ning pakendiaktsiisile fiskaalse mõõdme andmine.

- Maksumeetme vajalikkuse hindamisel on kaalutud alternatiive. Sama tõhusalt toimivaid regulatiivseid meetmeid kui maksumeede, välja pakkuda ei ole. Küll aga tehakse töökorralduslikud muudatused järelevalveasutustes (Keskkonnainspektsioon ning Maksu- ja Tolliamet). Riive leevendamiseks, eelkõige aga keskkonnasäästliku majandamise eelistamiseks, nähakse eelnõuga ette (§ 1 punktid 5 ja 12) maksuvabastus korduvalt kasutatavale pakendile, veopakendile ja I tüüpi ökopakendile. St tähendab, et võrreldes kehtiva regulatsiooniga, mis nimetatud pakendeid maksuobjektina käsitleb, astutakse uute maksuvabastustega oluline samm ökoloogilise majandamise suunas.
- Meetme mõõdukuse hindamisel tuleb lähtuda sellest, et pakendiaktsiisi puhul ei ole tegemist uue maksuga. Ehkki maksu struktuuri muutmise tagajärjel muudetakse aktsiis kaheastmeliseks ja muudatuse jõustumisel peavad üldreegli kohaselt kõik pakendiettevõtjad pakendi turule toomisel aktsiisi hakkama maksma, ei maksustata turule toomist samade määradega, millega pakendijäätmete taaskasutamata jätmist. Pakendi turule toomisel on aktsiisimäär 10 korda madalam aktsiisimäärdest, mida rakendatakse taaskasutamise sihtarvude täitmata jätmisel.
Samas on asjakohane märkida, et taaskasutamisest sõltuva pakendiaktsiisi määrasid muudetakse lähtuvalt keskkonnakoormuse hinnangust. Plasti (+20%) ja klaasi (+33%) puhul aktsiisimäära tõstetakse, metallile ja puidule jääb määr samaks, paberile ja kartongile kehtestatavat määra langetatakse (-66%). Lisaks nähakse ette uued maksuvabastused. Hinnates kõiki nimetatud muudatusi kogumis (tõusus, langetamised, vabastused), mis kokkuvõttes toovad kaasa maksukoormuse tõusu, saab valitud meetet pidada mõõdukaks, kuna ei ole alust väita, et maksukoormuse tõus koormab ettevõtjaid ebaproportsionaalselt.

Eelnõu § 1 punktid 4, 6 ja 10

PakAS § 6 lõigetes 3 ja 5 ning § 8 lõike 1 sissejuhatavas lauseosas tehakse sõnastuslikud muudatused.

Kehtivas PakASis mõistetakse aktsiisi all pakendiaktsiisi, mis tuleb tasuda juhul, kui pakendi taaskasutamise sihtarvud ei ole täidetud. Kuna PakAS § 6 lõikega 2 kehtestatakse kaheastmeline aktsiis, siis parandatakse seaduses asjakohastes sätetes viited aktsiisile, et oleks selge, millist maksusündmust käsitletakse. Viidatakse kas pakendi turule laskmise aktsiisile (§ 6 lõike 2 punkt 1) või pakendi taaskasutamata jätmise aktsiisile (§ 6 lõike 2 punkt 2). Kui vahetegemine ei ole vajalik, nagu näiteks § 8 lõikes 2 sätestatud maksuvabastuste puhul, sest maksusoodustus kohaldub igal juhul, kasutatakse seaduses mõistet aktsiis, seda § 6 lõikest 2 lähtuvalt täpsustamata.

Eelnõu § 1 punkt 5

PakAS § 6 täiendatakse lõikega 4¹. Korduskasutuses olev pakend PakS § 6 tähenduses maksustatakse Eestis turule laskmisel, teisest liikmesriigist soetamisel ja importimisel pakendiaktsiisiga nimetatud protseduuride esimesel korral. Edaspidisel kasutusel, mille käigus korduskasutuspakend täidetakse uuesti või kasutatakse pakendit algselt mõeldud otstarbeks,

¹² Rahandusministeeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2017-2020, lk 27. <http://www.fin.ee/arengukava>

pakendit rohkem ei maksustata. Korduskasutuses olev pakend muutub pakendijäätmeteks, kui teda ei saa enam kasutada. Juhul kui pakendi taaskasutamiskohustused ei ole täidetud, maksustatakse pakendijäade vastavalt PakAS § 6 lõike 2 punktile 2.

Eelnõu § 1 punktid 7, 8 ja 9

Muudetakse PakAS § 7, milles sätestatakse maksustamisperiood ning pakendiaktsiisi deklaratsiooni esitamise normid. Kavandatavad muudatused on seotud eelnõu § 1 punktiga 13 ja eelnõu §-ga 2 (vt seletuskirja selgitusi). Muudetakse PakAS § 7 lõikes 2 sätestatud pakendiaktsiisi maksustamisperioodi, vastavalt kas kvartali- või aastapõhiseks. Maksustamisperioodide kehtestamisel on lähtutud uuringus soovitatust. Pakendi turule toomisel on maksustamisperiood kvartal ning taaskasutamise kohustuse arvestamisega seonduv maksustamisperiood on aasta.

PE, kes on kauba pakendi Eestis turule lasknud, teisest liikmesriigist soetanud või importinud, esitab pakendiaktsiisi deklaratsiooni ning tasub pakendiaktsiisi kord kvartalis maksustamisperioodile järgneva kuu 15. kuupäeval.

Pakendi taaskasutamise sihtarvude täitmata jätmisel tasutakse aktsiisi maksustamisperioodile järgneva aasta 15. veebruariks. Kehtiva korra kohaselt on aastane maksustamisperiood ainult TKO-dele lubatud, PE-d peavad deklareerima kvartalipõhiselt. Eelnõuga korda muudetakse ning ühtlustatakse aastane maksustamisperiood nii PE-dele kui TKO-dele. Pakendi taaskasutamise arvestus on alati aastapõhine, aktsiisideklaratsioon esitatakse samuti aasta kohta.

Eelnõu § 1 punkt 12

PakASi eelnõu väljatöötamiskavatsuse menetlemise protsessis tegid nii PE-d kui Keskkonnaministeerium ettepanekuid, mis soodustaksid pakendite korduvkasutamist ning keskkonda vähem koormavate pakendite kasutuselevõtmist. Tehtud ettepanekute põhjal on eelnõusse kavandatud maksusoodustus veopakendile ja I tüübi ökomärgisega pakendile. Täiendatakse PakAS § 8 lõiget 2 punktidega 6 ja 7.

Veopakend, mis on eelnevalt Eestisse sisse veetud ning veetakse aasta jooksul Eestist välja, saab aktsiisivabastuse. Maksupettuse vältimiseks rakendatakse maksutagastust. St et sisseveol aktsiis makstakse, pärast väljavedu on samal aktsiisimaksjal õigus aktsiis tagastusnõudena maksuhaldurilt tagasi küsida. Rakendatakse maksukorralduse seaduse §-s 33 sätestatud korda. Kuna sisuliselt on tegemist ajutise impordiga (tollieeskirjade mõistes küll mitte), siis on eeskujuks võetud ajutise sisseveo puhul rakendatav aastane periood. Maksuvabastust ei saa rakendada piiramatult aja jooksul, sest selle järelevalve ei oleks mõistlik.

I-tüübi ökomärgised on ISO 14024 standardile vastavad märgised. Eesti turul leiduvad ning tuntumad viidatud standardile vastavad ökomärgised on EL Ökomärgis (EU Ecolabel), Põhjamaade Luik (Nordic Swan) ja Sinine Ingel (Blaue Engel). Ökomärgis viitab keskkonnasõbralikule tootele, märgise väljastamisel arvestatakse toote kogu elutsükliga (sh tooraine, tootmine, pakendamine, kasutamine, utiliseerimine jne).

ELi ökomärgise Eesti litsentside registrit haldab Keskkonnaagentuur, kes ühtlasi menetleb ka ökomärgise taotlusi ning otsustab toote ökomärgise nõuetele vastavuse ja sertifikaadi andmise üle. Ökomärgisega pakendile maksuvabastuse andmist tuleb pidada eelnõu kontekstis oluliseks keskkonnanahoiu meetmeks, mis annab ühtlasi pakendiettevõtjale võimaluse maksu

vältida. Pakendi turule toomise aktsiis koosmõjus ökomärgisega pakendile antava maksuvabastusega on vaieldamatult keskkonnahoidu soodustav majandusmeede.

Eelnõu § 1 punkt 13, eelnõu § 2

PakASi väljatöötamiskavatsuses toodi parandamist vajava probleemina välja turule toodava pakendi massi ebapiisavat kajastamist pakendiregistris ja puudujääke järelevalves. Lisaks avaldasid mitmed ettevõtjad konsulteerimisprotsessis arvamust, et tunnevad turul teatud määral ebaausat konkurentsi, kuna registreeritud pakendiettevõtjate arv ja nende tegevuse tulemusel pakendiregistris kajastuv turule lastud pakendi kogus ei vasta tegelikule olukorrale. Arvamust ilmestab 30%-line andmete erinevus pakendiregistris kajastatud turule toodud pakendi massi ja jäätmearuandluse infosüsteemis kajastatud pakendijäätmete massi koguste vahel.

Et deklareerimiskohustust eiravate ettevõtjate ringi paremini tuvastada ja seeläbi parandada ka konkurentsi turul, tehakse eelnõuga muudatused turule toodava pakendi deklareerimise korras. Turule toodud koguseid hakkavad edaspidi PAKISEle esitama ainult PE-d, TKO-d pakendiettevõtja eest seda kohustust enam täita ei saa. Maksu- ja Tolliameti ning Keskkonnaagentuuri koostöös on väljatöötamisel ka ettevõtjate halduskoormust vähendav lahendus. Pakendiettevõtja poolt PAKISEle esitatud andmed turule toodud pakendi koguste kohta saadetakse üle X-tee Maksu- ja Tolliameti e-teenuste keskkonda „e-maksuamet“ (maksukorralduse seadus § 57). Andmete alusel luuakse e-maksuametis eeltäidetud pakendiaktsiisi deklaratsioon, mille alusel toimub aktsiisi tasumine. Kuna andmed jõuavad edaspidi Maksu- ja Tolliametile kord kvartalis mitte järgmise aasta 1. septembriks, nagu nähakse ette kehtiva PAKISE põhimääruse § 12 lõikes 1, on võimalik riskianalüüsil põhinevat järelevalvet oluliselt efektiivsemaks muuta. Maksu- ja Tolliamet kavandab turule lastud pakendilt aktsiisi kokku kogumiseks suunata täiendavat ressursi järelevalve valdkonda.

Kehtetuks tunnistatakse PakAS § 11 lõike 1 teine lause, kuna pakendite turule toomise kohta peab pakendiettevõtja aktsiisimaksjana arvestust pidama kvartalite lõikes. PakASiga ei kohustata TKOsid pakendite turule toomise üle arvestust pidama.

Teiseks halduskoormust vähendavaks meetmeks, mis eelnõuga kavandatakse, on pakendite taaskasutamise üle arvestuse pidamise nõude tähtaja lükkamine kvartalilt aastale. Kehtetuks tunnistatakse PakAS § 11 lõige 2, mis kvartalipõhist arvestamist nõuab. Pakendite taaskasutamisega seotud pakendiaktsiisi maksustamisperiood on tulevikus aasta ning deklaratsioon esitatakse järgmise aasta 15. veebruariks (vt eelnõu § 1 punktiga 7 tehtavad muudatused PakAS §-s 7). Pakendite taaskasutamiskohustuse kontrollimine aastapõhise arvestuse järgi on kehtestatud ka PakS §-s 24. PakASi muudatus lähtub PakSi regulatsioonist.

Eespool kirjeldatud pakendite turule toomise ja taaskasutamise arvestuskorras muudatuste tegemiseks muudetakse eelnõu §-s 2 ka PakSi § 24. Välja jäetakse sätted (PakS § 24 lg 4 ja 5), mille alusel esitab pakendiettevõtja pakendi turule toomise kohta andmed TKOle ja TKO omakorda PAKISEle. Muudetakse PakS § 24 lõiget 6 ning sätestatakse, et taaskasutamisega seotud andmete PAKISEle esitamise osas on TKO jätkuvalt õigustatud isik.

Eelnõu § 1 punktid 14 ja 15

Eelnõuga muudetakse PakAS § 11¹ lõiget 1 eesmärgiga täpsustada PE poolt TKO-le üle antud kohustustega kaasnevaid tagajärgi. Kehtiva regulatsiooni järgi annab PE TKO-le üle

kohustused seoses pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamisega selliselt, et PakS §-s 36 sätestatud taaskasutuse sihtarvud oleksid täidetud. TKO peab kandma nimetatud tegevustega seotud kulud, kuid PakASist ei tule otseselt välja, et TKO-l oleks kohustus tasuda pakendiaktsiisi juhul, kui taaskasutuse sihtarvud jäävad täitmata.

Et ei tekiks küsimust, kas ja kes maksab, luuakse eelnõuga maksmist puudutavas küsimuses selge regulatsioon. Kui PE on TKO-le üle andnud PakS § 16 lõikes 1 sätestanud pakendatud kauba ja sellest tekkinud pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise kohustused, läheb TKO-le üle ka aktsiisi maksmise kohustus juhul, kui TKO suhtes ei kohaldu PakAS § 8 lõikest 1 tulenevad aktsiisivabastuse tingimused.

Eelnõu § 3

Muudetakse keskkonnatasude seaduse § 57, sätestest jäetakse välja sõnad „pakendiaktsiisi seaduse alusel riigieelarvesse laekuvast rahast 50 protsenti“. Muudatuse põhjuseks on aktsiisitulude jagamise põhimõtted viia kooskõlla riigi eelarvepoliitika suundadega.

Riigi eelarvepoliitika üks põhieesmärkidest on tagada jätkusuutlik ja makromajandust tasakaalustav eelarvepoliitika. Majanduses toimuvate muutustega toimetulekuks peab olema tagatud paindlikkus eelarves tulude ja kulude struktuuri muutmiseks. Mida rohkem on tulude laekumine ära seotud kulude tegemisega, seda keerulisem on reageerida õigeaegselt keskkonnamuutustele, et pehendada negatiivseid mõjusid ühiskonnas. Eesti riigi eelarvet iseloomustab väga kõrge fikseeritud kulude määr (üle 75%), mõõdukalt kasvava trendiga. Tulevikus võimalike majanduslangustega sujuvaks toimetulekuks tuleb hoiduda riigi eelarveliste tulude ja kulude omavahelisest fikseerimisest, tuleb püüelda kulude fikseeritud taseme langetamise poole.

4. Eelnõu terminoloogia

PakASi muutmise seadusega (eelnõu § 1 p 2) võetakse PakASis kasutusele PakSi termin „pakendiettevõtja“. Mõistet PakASis ei defineerita, kuna PakAS puhul on ilmne seos PakSiga olemas. Kehtivas PakASis kasutatakse ka teisi mõisteid PakSi tähenduses neid defineerimata.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud EL õiguse rakendamisega. Ehkki eelnõu §-ga 2 muudetakse ka pakendiseadust, mille aluseks on väga mitmed ELi keskkonnavaldkonna õigusaktid, ei puuduta kavandatavad pakendiseaduse muudatused otseselt ELi pädevusse kuuluvaid keskkonnapoliitika küsimusi.

6. Seaduse mõjud

PakASi muutmise olulisemad eesmärgid on pakendi turule toomise vähendamine, säästvam tarbimine ja keskkonnahoidlikemate pakendimaterjalide kasutamise toetamine. Vastavalt eesmärkidele omab eelnõu olulist mõju loodus- ja elukeskkonnale ning mõju on ka majandusele, sealhulgas hindadele, tarbijatele, ettevõtetele ning taaskasutusorganisatsioonidele.

Mõjude hindamisel on tuginetud Rahandusministeeriumi tellimusel valminud Tartu Ülikooli

sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskuse ja SA Stockholmi Keskkonnainstituudi Tallinna Keskuse uuringule „Pakendite maksustamise analüüs pakendi olelusringi hindamise põhjal“.

Eelnõu meetmed ei mõjuta järgmiseid valdkondi:

- regionaalareng;
- riigi julgeolek ja välissuhted;
- kohaliku omavalitsuse korraldus.

Olulise mõju puudumise tõttu ei ole eelnevalt nimetatud valdkondade mõju hinnatud.

6.1. Sotsiaalne mõju

5.1.1. Mõju avaldumisega seotud asjaolude kirjeldus:

Pakendiaktsiisi reformi tulemusel tõuseb pakendi hind ning seeläbi ka pakendatud toodete müügihind. Kõrgem hind mõjutab tarbijaid ning toodete nõudlus võib väheneda.

6.1.2. Mõju olulisus

Täpset turuosaliste jaoks kujunevat maksukoormust ning nende tulude või kulude suurenemist on keeruline prognoosida, kuna ei ole teada, millises ulatuses on maksukoormus osapoolte vahel suunatav või välditav, millistele kaupadele või teenustele hulgi- ja jaekauplejad otsustavad maksukoormuse jaotada, milline osa ettevõtjatest proovib deklareerimiskohustust ning sellega kaasnevat aktsiisikohustust vältida ning kas aktsiisikoormuse lisandumine mõjutab eraisikute tarbimisharjumusi ja üksikuid ostuotsuseid.

Tarbijatele edasisuunatud maksimaalne pakendiaktsiisi koormus on keskmiselt 23 eurot elaniku kohta aastas. Fiskaalse maksuosa lisandumisel, arvestades, et tuluteenijaid on aastas umbes 650 000 isikut ja jaotades koormuse võrdselt tarbimisühikute vahel, jääb vaeseimas detšiilis aastane pakendimaksu summa tuluteenija kohta 10 euro piiresse, jõukaimas ulatub 53 euroni. Koormus jääb enamasti alla 1% tuluteenija sissetulekust. See võib olla ühest protsendist suurem paljulapselistes peredes või üksikvanematega peredes, kus kogu sissetulek läheb tarbimiseks. Samas piirab pakendiaktsiisi summa kasvu tulupiiri. Seega ei tohiks pakendiaktsiis tarbijatele suunatuna põhjustada leibkondade kulude olulist suurenemist.

On võimalik, et tarbijad muudavad oma tarbimisharjumusi ning hakkavad ostma kas suuremates pakendites tooteid või eelistama senisest erinevaid tooteid. Samas ebasoovitavate mõjude riskina võib välja tuua, et piiriäärsete piirkondade elanikud võivad hakata kaupa ostma naaberriigist, kus tootele pakendiaktsiisi kulu ei lisandu.

6.2. Mõju majandusele

6.2.1. Mõju avaldumisega seotud asjaolude kirjeldus:

Muudatused pakendiaktsiisi struktuuris ning turule toodava pakendi maksustamine taaskasutamise sõltumata koormab esmajärjekorras PE-sid.

6.2.2. Mõju olulisus

Peamiselt saab sektorimõjust rääkida jae- ja hulgikaubanduse puhul, võimalik ka, et toiduainete ja joogisektoris, muudes sektorites pakendiaktsiisi mõjust tervele sektorile otseselt rääkida ei saa. Aktsiisiga mitte koormatud sektorite eelised võivad ilmneda juhul, kui aktsiisi summa võrreldes kasumiga on oluline. Pakendiaktsiisi mõju võibki ettevõtetes ilmneda kasumi vähenemisenä ja pakendiaktsiisi mõju uurimiseks tuleb oodatav aktsiisiumma kõrvutada ettevõtete käibe või kasumiga. Võimalik on ka, et aktsiis ei mõjuta ettevõtete kasumlikkust otseselt, vaid mõjutab esmalt ettevõtte hinnakujundust ning halvimal juhul käibe vähenemise kaudu ka kasumit. Seega vähendab aktsiis kas investorite tulu või muudab

pakendiaktsiisiga koormatud kaubad teiste kaupade suhtes vähem konkurentsivõimeliseks ning mõju kasumile võib olla kaudsem.

Uuring näitas, et pakendiaktsiisi osakaal kasumitega võrreldes on kõrgeim väga suurte ja väikeste ettevõtete puhul. Pakendiaktsiisi lisandumine asetab seega keskmise suurusega ettevõtetele võrreldes veidi kehvemasse seisuga väikesed ja suured ettevõtted, kärpides nende kasumlikkust. Lisaks võib kohustusliku aktsiisiosa lisandumine suunata ettevõtjaid ebaausale teele. Võib esineda pakendikoguste varjamist, sisse veetud pakendite varjamist või ka fiktiivset eksporti, et vältida pakendiaktsiisi kulu. Riske vähendab auditeerimine.

6.3. Mõju loodus- ja elukeskkonnale

6.3.1. Mõju avaldumisega seotud asjaolude kirjeldus:

Rahandusministeeriumi tellitud uuringus on põhjalikult käsitletud erinevate pakendimaterjalide mõju loodus- ja elukeskkonnale. Erinevate pakendimaterjalide olelusringipõhise keskkonnamõju hindamisel ja materjalide võrdlemisel on hinnatud lisaks materjalispetsiifilise mõjule (eelkõige toorme ja tootmise etapi mõju) ka, kui suures mahus on võimalik pakendimaterjale eraldi taaskasutada (eelkõige ringlusse suunata). Erinevate uuringute tulemused näitavad, et fossiilselt toormest ja energiamahukad pakendid on üldiselt suurema keskkonnamõjuga. Pakendimaterjali keskkonnamõju on tunduvalt väiksem korduskasutatavate pakendite puhul. Samas tuleb arvestada, et kõiki pakendimaterjale pole võimalik kasutada korduskasutatavate pakendite tootmiseks. Samuti sõltub korduskasutus regulatiivsetest ja ka tehnilistest võimalustest.

Näitena võib siin tuua Eestis rakendatud joogipakendite tagatisraha süsteemi, mis annab võimaluse klaaspakendite suuremahuliseks korduskasutuseks, mis omakorda vähendab oluliselt klaasi kui pakendimaterjali keskkonnamõju Eesti kontekstis.

Plastmaterjali puhul tuleb arvestada taaskasutuse võimalust: tulenevalt plastmaterjalide paljususest ning nende erinevast keemilisest koostisest ei pruugi kokkukogutud materjal ümbertöötamiseks sobida ning tuleb põletada. Tagatisraha süsteemi kuuluv plastpakend on ümbertöötamiseks sobilikum, kuna on puhtam ning suhteliselt üheliigiline.

Võttes arvesse pakendimaterjalidega seotud olelusringi hindamiste tulemusi sh arvestades erinevate pakendimaterjalide käitlusviise, võib seega üldistatult tuua välja pakendimaterjalide järjestuse keskkonnamõju alusel:

1. Papp ja kartong – kõikides uuringutes selgelt kõige väiksema keskkonnamõjuga (agregeeritud mõju) pakendimaterjaliliik.
2. Klaas – juhul kui tegemist on korduskasutatava klaaspudeliga, siis on selle keskkonnamõju samas suurusjärgus papi ja kartongiga (see vastab ka kõige enam Eesti tingimustele, kus klaaspakendi korduskasutuse roll on väga suur). Juhul kui klaas läheb ümbertöötlemisele, siis on keskkonnamõju suurem, mis tuleneb ümbertöötamise energiamahukusest ja sellega seonduvatel kasvuhooonegaasidest.
3. Plast – mitmete tööde põhjal kõige suurema keskkonnamõjuga pakendiliik, kuid reeglina pole nendes töodes alternatiivina vaadatud metallpakendit.
4. Metall – töödes, kus on alternatiivina ka metallpakendit käsitletud, on metallpakendi keskkonnamõju kogu olelusringi jooksul hinnatud kõige kõrgemaks.

6.3.2. Mõju olulisus

Erinevates uuringutes on välja toodud peamiste keskkonnamõjudena kliimamuutused, energianõudluse ja loodusressursside ammendumisega seonduvad aspektid.

Võrreldes erinevaid protsesse – tootmine, transport, jäätmete kogumine ja käitlemine, siis suur osa kasvuhoonegaasidest tuleneb pakenditootmisest.¹³ Alumiiniumpakendite puhul moodustab see ca 90% nende olusringi CO₂ ekv heitmetest, PET- pakendil 70-80%. Transpordi, jäätmekogumis ja –töötlustest tulenevad kasvuhoonegaasid on võrreldes tootmisega väikesed.

6.4. Mõju riigiasutustele

Eelnõu vastuvõtmisel tuleb teha mõningased muudatused Maksu- ja Tolliameti töökorralduses seoses maksude tasumise järelevalve tõhustamisega. Samuti tehakse muudatused elektroonilistes süsteemides - Keskkonnaagentuuri hallatavas pakendiregistris ning Maksu- ja Tolliameti e-teenuste keskkonnas „e-maksuamet“. Maksu- ja Tolliametil tuleb välja arendada fiskaalse pakendiaktsiisi arvestus. Seaduse rakendamiseks kaasneb maksumaksjate teavitamine, ajutiselt suureneb Maksu- ja Tolliameti töökoormus, mis seisneb uue süsteemi sissetöötamises ning maksumaksjate nõustamises.

Ebasoovitava mõju riskina võib välja tuua, et kuna infosüsteemide arendajate arv on piiratud, ei pruugi vajalikud lahendused seaduse jõustumise ajaks valmida. Sel juhul tuleb arvestada lühikese perioodiga, kus deklareerimine toimub paberkanalil deklaratsioonidel.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi eeldatavad kulud ja tulud

7.1. Mõju riigieelarvele

Seaduse rakendamisega kaasneb mõju avaliku sektori tuludele ja kuludele. Kulud tulenevad peamiselt peatükis 6.4 kirjeldatud kuludest. Vastavalt Rahandusministeeriumi tellitud uuringule on võimalik riigi tulu 17 mln eurot, kuid võrreldes uuringuga on muudetud maksustamise eeldusi: puidupakendi aktsiisimäär on võrreldes uuringu ettepanekuga praegu kehtival tasemel 1200 eurot tonni kohta, maksuobjektide hulgast ei ole pandipakendit välistatud, samuti on sätestatud soodustus korduskasutamisele ja maksuvabastus taasväljaveetud veopakendile. Mõju võib vähendada pakendiettevõtete täiendav stiimul vähendada pakendikoguseid (vastavalt viidatud uuringu küsitlusandmetele), stiimul kasutada soodsamaid või korduskasutatavaid pakendeid, samuti tõenäolisest hinnatõusust tulenev tarbimise vähenemine ning süsteemi reformi tagajärjel suurenev tarbijate teadlikkus.

Täiendavate laekumisriskidena tuleb välja tuua ulatusliku süsteemimuudatuse juurutamise keerukus (näiteks teavitustegevused, infosüsteemide muudatused, andmete kvaliteedi parandamine, kontrollipraktika väljatöötamine jms) ning ka uuringus kajastatud pakendiandmete üldine kehv kvaliteet.

Kokkuvõttes hindame, et esimesel täisaastal täiendav maksulaekumine väiksem kui 15 miljonit eurot aastas ei ole tõenäoline, kuid eeldatava käitumise mittemuutumisel ja tõhusama kontrolli tõttu võib ulatuda 20 miljoni euroni.

¹³ Simon, B.; Amor, M.B.; Földenyi, R. (2016) Life cycle impact assessment of beverage packaging systems: focus on the collection of post - consumer bottles. Journal of Cleaner Production 112, pp. 238 - 248.

8. Rakendusaktid

Seaduse rakendamiseks muudetakse PakS § 25 lg 2 ja PakAS § 7 lg 3 alusel kehtestatud määruseid:

- 1) Vabariigi Valitsuse 26.11.2004. a määrus nr 346 „Pakendiregistri põhimäärus“;
- 2) rahandusministri 03.03.2005.a määrus nr 22 „Pakendi aktsiisdeklaratsiooni vormi kehtestamine“.

9. Seaduse jõustumine

Seadus on kavandatud jõustuma 2018. aasta 1. jaanuaril lähtuval Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist aastateks 2016-2019.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

PakAS eelnõu väljatöötamiskavatsuse menetlemisel avaldasid huvirühmad eelnõu eesmärgi saavutamise suhtes kahtlusi ning ei pooldanud pakendi aktsiisiga maksustamise kontseptuaalset muutmist. Käesoleva eelnõu ettevalmistamisel kohtuti mitmel korral Eesti Kaubandus-Tööstuskoja, Eesti Toiduainetööstuse Liidu ja Eesti Kaupmeeste Liidu esindajatega, et leida osapooli rahuldav lahendus. Mitmete ettepanekutega on arvestatud, kuid põhilises küsimuses, pakendi maksustamine selle turule toomise, jäädi eriarvamusele.

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks ministeeriumidele ja arvamuse avaldamiseks Maksu- ja Tolliametile, Eesti Toiduainetööstuse Liidule, Eesti Kaupmeeste Liidule, Keskkonnainspektsioonile, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale ja Alkoholitootjate- ja maaletoojate Liidule.

Eelnõu kiireloomulisusest tulenevalt esitatakse eelnõu Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks samaaegselt teiste ministeeriumidega. Vastav kokkulepe tehti VV tegevusprogrammi 2016-2019 arutelul valitsuskabinetis. (Otsustati VVTP punkti nr 7.2. kohta: *Esitada eelnõu Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks samal ajal, kui see esitatakse kooskõlastamiseks teistele ministeeriumidele (nn esimesel kooskõlastusringil), et võimaldada selle jõustumine hiljemalt 2018. a 1. jaanuaril.*)

**Pakendiaktsiisi seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse kohta esitatud
arvamuste ja ettepanekutega arvestamine**

Asutus	Arvamus	Eelnõu vastavus
1.Justiits- ministeerium	1.1. Probleemina välja tuua laiem ühiskondlik olukord, mida soovitakse muuta.	Arvestatud
	1.2. Eesmärkide puhul võiks välja tuua kõige loodusreostuse vähendamine.	Arvestatud
	1.3. Ei ole selge, kust on võetud number 15 mln kui on mainitud, et tegelikud pakendite kogused ei ole teada ja eelnevalt (ega ka järgnevalt) ei ole öeldud, milline hakkaks olema uus maksumäär.	Seletuskirja mõjude osas selgitatud.
	1.4. Soome pakendite taaskasutuse ja ringlusse võtu protsentide kohta ei tundu olevat korrektsed.	Soomes võetaksegi rohkem pakendit ringlusse kui taaskasutatakse.
	1.7. Mille poolest on uus andmevahetussüsteem andmete kogumiseks usaldusväärsem?	Uus süsteem on läbipaistev turule toodud pakendite koguste suhtes.
	1.8. Kui palju uus maks ja uued andmevahetuse süsteemid erinevaid osapooli majanduslikult mõjutavad Samuti oleks tervitatav näha arvulisi eesmärke, ehk seda, milliseks prognoositakse pakendimahu vähenemist mingi hulga aastate jooksul alates uue süsteemi kehtima hakkamisest	Arvestatud
	1.9. Peaks täpsemalt välja tooma ebasoovitavate mõjude kaasnemise riskid	Arvestatud
	1.10. Kas VTK-ga plaanitavatest lahendustest tulenevad omandiõiguse ja ettevõtlusvabaduse riived on proportsionaalsed?	Seletuskirjas on analüüsitud ja leitud, et on proportsionaalsed
	1.11. Esitatud ajakava ilmselgelt ebarealistlik.	
	1.12. Uuele regulatsioonile teha ka järel hindamine näiteks 3-5 aasta pärast	Arvestatud
2.Keskkonna- ministeerium	2.1. Pakendiaktsiisi fiskaalse osa rakendamise keskkonnalast eesmärki on võimalik saavutada ainult olukorras, kus olemasolevale pakendikasutusele on alternatiiv. Kui pakendi vältimiseks, vähendamiseks või asendamiseks alternatiiv puudub, on tegemist fiskaalse meetmega	Keskkonna eesmärki toetavad I tüübi öko-mürgistusega pakendi maksust vabastamine ja korduskasutus pakendi

		maksustamine, vaid selle esimest korda turule kättesaadavaks tegemisel
	2.2 Tuleks hinnata milliste toodete või tootegruppide puhul üldse on reaalselt võimalik asendada kasutatav pakendimaterjal mõne teise, keskkonnasõbralikuma materjaliga, vähendada pakendi kogust toodangu ühiku kohta, milliste toodete puhul on võimalik pakendist loobuda selliselt, et see tagab toote omaduste säilimise ja ei suurenda jäätmeteket.	Arvestatud
	2.3. Kavandatav otsene aastane kulu pakendiettevõtjatele suureneb 200-300 tuhandelt € 15 miljoni €-ni, mis tõenäoliselt kandub osaliselt või täielikult edasi tarbijatele.	Arvestatud
	2.4. Pakendiaktsiisi kulutõhusust ei peaks hindama üksnes maksukogumiseks tehtud kulu ja kogutud maksu suuruse jagatisega. Pakendiaktsiisi rakendamine on olnud keskkonnakaitseline meede, mis on motiveerinud pakendi ja pakendijäätmete keskkonnanõutele vastavat käitlemist.	Seaduse muudatus keskendub turule toomisele, mitte taaskasutamisele
	2.5. Audiitorkontrolli põhimõte peaks säilima, et oleks võimalik pakendite turule laskmise kontrollle läbi viia riskipõhiselt.	Arvestatud
	2.6 Kaaluda, kas oleks võimalik kavandatavast pakendi kohustuslikust aktsiisist ehk fiskaalsest osast vabastada tagatisrahaga koormatud joogipakend.	Tagatisrahaga joogipakend puhul kehtivad turule toomise osas samad põhimõtted, mis teiste pakendite puhul Tagatisraha on suunatud taaskasutamisele.
	2.7 Kaaluda võimalust vabastada fiskaalsest osast I tüüpi öko-märgisega tooted.	Arvestatud
	2.8 Hinnata alternatiivina turule laskmise andmete kogumist EMTA infosüsteemi vahendusel	Koostöö käigus KEMI, MTA ja PAKI-sega jõuti järeldusele, et turule laskmise andmeid hakkab koguma

		Pakendiregister
	2.9 Välja jäänud mõjuanalüüs ja meetmed KOVi-dele, kelle tegevus samuti mõjutab näiteks pakendite liigiti kogumise efektiivsust ja järelevalvet	Liigiti kogumise efektiivsus ei ole otseselt seotud pakendi turule toomise vähendamisega.
	2.10 Kas erinevate pakendiliikide või – materjalide põhine aktsiis siiski ei ole meede, millest on vajalik teisi EL liikmesriike teavitada direktiivi 2015/1535/EL kohase menetlusega.	Kuna tegemist ei ole uue maksuga, vaid seadusemuudatusega, ei ole vaja teavitus
	2.11 Tasuks kaaluda jõustumise edasilükkamise kavandamist hilisemaks kui 01.01.2018.a	Lähtutud on koalitsiooni kokkuleppest ja VVT-pest
3. MTA	3.1 Toetab pakendiaksiisi seaduse uue versiooni väljatöötamist. Väljatöötamiskavatsuse regulatiivsete võimaluste kirjeldustest eelistavad esimest mudelit.	Arvestatud
	3.2 Deklareerimine võiks toimuda kord kuus, mistõttu paraneks andmete täpsus ja jälgitavus.	Deklareerimine kord kus on PE-le liiga koormav
4. Keskkonnaagentuur	Kooskõlastab seaduse uue versiooni väljatöötamist	Arvestatud
5. Kaupmeeste Liit	5.1 Olemasolev süsteem on efektiivne. Turuosalisel toetavad selle süsteemiga jätkamist.	LCA analüüsist ja VTK-st järeldus, et antud süsteem ei ole efektiivne
	5.2 Probleemide lahendamiseks tuleb riigil olemasolevat süsteemi realselt tööle panna kõigi pakendit turule toovate ettevõtete peal.	90% PE-dest on liitunud TKO-dega, kelle kohutuste täitmise õigsust ei ole võimalik kontrollida ning kes ei ole ka maksukohustuslased
	5.3 Uut maksu ei saa kehtestada, kui lahendatud ei ole petturluse suurendamise risk ja järelevalve parandamise küsimus. See on võtmetähtsusega teema, et ettepanek ei looks ebavõrdset konkurentsipositsiooni ettevõtjate vahel ega suurendaks maksudest kõrvalehiilimist ja petturlust	Nii KEM kui ka TKO-de esindaja (hr Üllar Huik) kohaselt on üle 90% (üle 4000) PE-dest juba liitunud TKO-dega ning seetõttu on vähe tõenäoline, et 30% deklareerimata
	5.4 Riigi fookus peaks olema keskkonnahoiu tagamine, otsides ja leides maksimaalselt neid ettevõtjaid, kes aladeklareerivad	

	<p>kasutatud pakendite koguseid või ei deklareeri neid üldse. Nende ettevõtjate trahvid peaksid katma halduskulud- seda ei peaks kinni maksma ausad pakendiettevõtjad</p>	<p>pakendit ja suur maksuauk on tekkinud vaid nn petturite poolt, kelle osakaal ei ületa 5%</p>
6 Eesti Kaubandus-Tööstuskoda	<p>6. Kaubanduskoja hinnangul ei ole mõistlik kehtestada turule toomise pakendiaktsiisi, sest ka tänane süsteem motiveerib ettevõtjaid võimalikult vähe pakendeid turule tooma. Seda näiteks põhjusel, et pakendid on juba täna optimaalsed või ettevõtja ise ei tegele kauba pakendamisega. Seega täidaks täiendava pakendiaktsiisi kehtestamine vaid fiskaalset, kuid mitte keskkonnaalast eesmärki. Pakendiaktsiisi kehtestamise asemel tuleks tõsta nii tarbijate kui ka ettevõtjate teadlikkust keskkonnahoidlikest pakenditest ning edendada korduskasutatavate pakendite kasutamist</p>	<p>Turule toomise maksustamine ei ole suuantud ainult pakendi koguse vähenemisele, vaid ka looduslikumate materjalide kasutamisele. Samaaegselt tegeletakse ka elanikkonna teavitamisega.</p>
	<p>6.2 Ettevõtjate jaoks on pakendi valdkonna üheks suurimaks kitsaskohaks nõrk riiklik järelevalve pakendite käitlemise üle. Jääb ebaselgeks, kuidas aitab turule toomise pakendiaktsiis suurendada pakendiregistris deklareeritud andmete usaldusväärsust ehk tõhustada järelevalvet. Täiendav pakendiaktsiis kahekordistaks ettevõtjate kulusid pakendiaktsiisile ja pakendi käitlemisele ning suurendaks seetõttu ka ettevõtjate motivatsiooni aladeklareerida pakendite koguseid. Rõhutame, et juba täna jäetakse ca 30% pakenditest deklareerimata ning täiendava maksu kehtestamine süvendaks seda probleemi veelgi, mitte ei vähendaks. See tooks omakorda kaasa ebaausa konkurentsi suurenemise. Uue pakendiaktsiisi kehtestamise asemel tuleks suurendada ettevõtjate teadlikkust pakendi käitlemisega seotud kohustustest, suurendada riiklikku kontrolli pakendite käitlemise üle ning eemaldada takistused tõhusa järelevalve teostamiseks (nt põhjendatud vajaduse korral võiks muuta andmete esitamise protsessi</p>	<p>Praeguse süsteemi puhul deklareerib PE teatud perioodi tagant TKO-le ja see omakorda aastas korra PAKIS-ele turule toodud pakendi kogust. Seetõttu ei ole võimalik teada, milline on tegelik turule toodud pakendi kogus. Turule toodud pakendi maksustamisel on maksukohustus seotud otseselt PE-ga, mida kontrollib MTA</p>
	<p>6.3 Turule toomise pakendiaktsiisi kehtestamine ei suurenda pakendiregistrisse deklareeritud pakendite koguse usaldusväärsust ega aita olulisel määral vähendada pakendijäätmete kogust. Kuna</p>	<p>Nii KEM kui ka TKO-de esindaja (hr Üllar Huik) kohaselt on üle 90% (üle 4000) PE-dest</p>

	<p>uus pakendiaktsiis sisuliselt ei aita täita keskkonnaalaseid eesmärke, siis ei pea me mõistlikuks selle kehtestamist vaid fiskaalsetel eesmärkidel. Rõhutame, et ka teiste EL-i riikide pakendi käitlemise süsteemidel puudub sarnaselt Eestile fiskaalne mõju.</p> <p>Olukorras, kus riiklik järelevalve pakendite valdkonnas on aastaid olnud väga nõrk, deklareerimata jäetakse ca 30% turule lastud pakenditest ning pakendiaktsiisi maksuauk on rohkem kui 50 korda suurem pakendiaktsiisi laekumisest, ei ole mõistlik uut pakendiaktsiisi kehtestada. See suurendaks ausate ettevõtjate kulusid ning kahjustaks ausat konkurentsiolekorda. Olukorra parandamiseks tuleks esmalt tõhustada riiklikku järelevalvet pakendite käitlemise üle ning tõsta ettevõtjate teadlikkust pakenditega seonduvatest kohustustest. Alles seejärel on mõistlik tegeleda meetmete otsimisega, mis aitavad vähendada turule toodud pakendite kogust.</p>	<p>liitunud TKO-dega ning seetõttu on vähe tõenäoline, et 30% deklareerimata pakendit ja suur maksuauk on tekkinud vaid nn petturite poolt, kelle osakaal ei ületa 5%</p>
7. Eesti Toiduainete Tööstuse Liit	7.1 Väljendame oma toetust praegusele pandipakendisüsteemile. Ettevõtjad on selle loomisesse panustanud nii aega kui raha ning see on hästitoimiv süsteem, mis on positiivse keskkonnamõjuga	LCA analüüsist ja VTK-st järeldus, et antud süsteem ei ole efektiivne
	7.2 Positiivne on Eestis planeeritav järelevalve tõhustamine pakendiregistri käivitamise näol, kuid tuleks veel arutada, kes hakkab sinna andmeid esitama – kas kõik pakendeid turule toovad ettevõtjad või käib see läbi TKO-de ja samas muuta TKO-ga liitumine ettevõtetele kohustuslikuks. Konkurents ja valikuvabadus on TKO-de osas olemas. Kohustuslik liitumine annaks ka TKO-le lisaressursse arendusteks ja süsteemi veelgi paremaks toimimiseks	Sunniviisiline PE liitmine TKO-ga on ettevõtlusvabaduse rikkumine ning sund ei ole proportsionaalne meede, kuna PE-l on PakS kohaselt õigus ka ise pakend kokku koguda ja see taaskasutada.
	7.3 Leiame, et Ringmajanduse eesmärkide täitmiseks tuleks Eestis eelkõige parandada kodumajapidamiste jäätmete liigiti kogumist – suur osa taaskasutatavast pakendist satub ilma liigiti kogumise süsteemita endiselt olmeprügisse. Taaskasutussüsteemiga paremat sidumist vajaks internetikaubandus, suur osa sellest ei jõua TKO-de aruannetesse.	Eelnõu eesmärk on vähendada turule toodavat pakendit ning suunata PE-sid kasutama keskkonna säästlikumaid pakendimaterjale; eelnõu fookus ei ole suuantud liigiti kogumisele

		taaskasutamisele.
	7.3 Plaanitav pakendimaks tõstaks märgatavalt tootjate maksukoormust. Kuna pakendimaksu on meile esitletud kui ennetavat keskkonnakaitselist meetet, siis järelikult on tegemist keskkonnamaksuga.	Maksukoormust on võimalik vähendada/vältida vastava pakendi materjali valikul ja otstarbekal kasutamisel
8. Alkoholitootjate ja Maaletootjate Liit	Arvestades, et turg ei ole piisavalt korrastunud ning väljatöötamiskavatsusest ei leia meetmeid, mis tagaksid uue süsteemi rakendumisel deklareerimiskohustuse täitmise, täidaks riik eelarvet ausat konkurentsi moonutades. ATML ei toeta uue pakendiaktsiisi kehtestamist väljatöötamiskavatsuses kirjeldatud kujul	
9. Eesti Jäätmeäitajate Liit	9.1 PE peaks esitama PAKIS-ele andmeid turule toodud pakendite koguste ja materjalide liikide ning arvuliselt või kaaluliselt plastkandekottide lõikes kord kuus.	Seaduse muudatuses ei kehtestata plastkandekottidele eraldi maksu
	9.2 on vastu nii käibepõhisele kui ka pakendi koguste põhisele aktsiisivabastusele	Osaliselt arvestatud
	9.3 Süsteemiga tuleb kindlasti siduda ka pandipakend	Arvestatud
	9.4 EJKL teeb ettepaneku kehtestada kohustuslik aktsiisimäär mitte rohkem kui 5%	Jääb arusaamtuks, baas, millest tuleks 5% võtta.
10 Eesti Taaskasutus-organisatsioon MTÜ (ETO)	10.1 Pakendiaruandluse perioodi osas on parim lahendus järgida välja kujunenud praktikat, kus suurema pakendikoguse turule toonud ettevõtjad esitavad pakendideklaratsiooni igal kuul, väiksema pakendikoguse turule toonud ettevõtjad kord kvartalis või aastas. Selline töökorraldus võimaldab rahavoo ja taaskasutustegevuste paremat planeerimist nii pakendiettevõtjate kui ka taaskasutusorganisatsioonide poolt	Maksuperiood ei peaks sõltuma PE suurusest, sest sellisel juhul on see maksumaksjate ebavõrdne kohtlemine.
	10.2 TKO moduleeritud hinnakujundust - tarbijalt kogutava ja taaskasutusse suunatava müügipakendi käitluskulu on reeglina suurem kui ettevõtjatelt kogutava veo- ja rühmapakendi käitluskulu. Seetõttu on müügipakendi taaskasutuse teenustasu veo- ja rühmapakendi teenustasust suurem. Moduleeritud hinnakujundus võtab arvesse pakendijäätmete tegelikku keskkonnamõju ja taaskasutamise erinevat kulutaset. Meie ettepanek on järgida ka Pakendiregistri poolt	

	juurutatavas aruandluses moduleeritud hinnakujunduse põhimõtet.	
11.Eesti Töandjate Keskliit	Leiame, et praegune VTK ei lahenda süsteemi põhiprobleemi – aladeklareerimist ja järelevalve puudulikkust - ega ole ka fiskaaleesmärgi täitmiseks efektiivne viis. Seejuures koormatakse täiendavalt justkui karistuseks ca 4000 kõige õiguskuulekamat pakendiettevõtet	Nii KEM kui ka TKO-de esindaja (hr Üllar Huik) kohaselt on üle 90% (üle 4000)PE-dest liitunud TKO-dega ning seetõttu on vähe tõenäoline, et 30% deklareerimata pakendit ja suur maksuauk on tekkinud vaid nn petturite poolt, kelle osakaal ei ületa 5%