

Keskkonnaministeerium
Narva mnt 7a
15172 Tallinn

Teie 12.07.2019

Meie 19.08.2019 nr 4/175

Arvamuse esitamine jäätmepaketi ülevõtmisega seotud ettepanekute kohta

Lugupeetud Rene Kokk!

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Toiduainetööstuse Liit, Eesti Keemiatööstuse Liit, Eesti Kaupmeeste Liit ja Eesti Taaskasutusorganisatsioon MTÜ (edaspidi: Pakendiettevõtjate esindusorganisatsioonid) tänavad Keskkonnaministeeriumit, et olete meid kaasanud jäätmepaketi (direktiiv 2018/851, mis käsitleb jäätmeid, ja direktiiv 2018/852, mis käsitleb pakendeid ja pakendijäätmeid) ülevõtmisse Eestis õigusesse. Oleme veendunud, et huvigruppidega koostöös valmivad regulatsioonid aitavad tagada parema õigusloome kvaliteedi.

Pakendiettevõtjate esindusorganisatsioonid on seisukohal, et Eesti peaks jäätmepaketi Eesti õigusesse üle võtma miinimumstandardina. See tähendab, et jäätmeseadusesse ja pakendiseadusesse ei tohiks jäätmepaketi ülevõtmise raames lisada nõudeid, mis ei tulene direktiivist või mis on direktiivist sätestatust oluliselt rangemad. Leiame, et viimati nimetatud muudatusi on mõistlik menetleda eraldi eelnõu raames, mille puhul järgitakse ka hea õigusloome põhimõtteid, sh koostatakse mõjuanalüüs. Direktiiviga mitteseotud muudatustest võiks eelnõu sisaldada üksnes neid muudatusi, mis vähendavad avaliku sektori või erasektori bürokraatiat ja kulusid (nt pakendiaruande audiitorkontrolli kohustuse kaotamine) või muudatused, mis on tehnilise iseloomuga, aitavad suurendada õigusselgust või mille vajalikkuse osas valitseb jäätmevaldkonna osapoolte vahel üksmeel.

Keskkonnaministeeriumi ettepanekud jäätmepaketi ülevõtmiseks sisaldavad hetkel mitmeid nõudeid, mis ei tulene direktiividest. Sellisteks nõueteks on näiteks müügipakendi ringlussevõtu sihtarvu kehtestamine ning riigilõivu kehtestamine seoses pakendiaruande esitamisega pakendiregistrile. Meie hinnangul ei aita need muudatused kaasa ringlussevõtu eesmärkide täitmisele, küll aga suurendavad pakendiettevõtjate kulusid. Selliseid ettepanekuid me ei toeta.

Järgnevalt esitame oma põhjalikuma tagasiside jäätmepaketi ülemisega seotud ettepanekute kohta ning teeme täiendavaid ettepanekuid, kuidas võiks Eesti kaks direktiivi pakendiseadusesse ja jäätmeseadusesse üle võtta.

1. Müügipakendi ringlussevõtu sihtarv

Keskkonnaministeerium on teinud ettepaneku kehtestada müügipakendi ringlussevõttule sihtmäär (slaid 21).

Pakendiettevõtjate esindusorganisatsioonid juhivad tähelepanu asjaolule, et kehtivatest ELi direktiividest ning ka ülevõetavatest EL direktiividest 2018/851 ja 2018/852 ei tulene müügipakendi ringlussevõtu sihtarvu kehtestamise kohustust. Kõik taaskasutuse ja ringlussevõtu sihtmäärad on ELi õiguses kehtestatud kogu turule lastud pakendi (nii müügi-, veo- kui rühmapakendi) summaarsetest kogustest lähtudes.

Ettepaneku ühe olulise kitsaskohana näeme seda, et puudub võimalus üldisest pakendijäätmete voost eristada, millised pakendid on müügipakendid ja millised mitte. Näiteks suhkrukott võib olla müügipakend, kui inimene ostab poest kotiga suhkrut. Samas võib suhkrukott olla ka rühmapakend, kui inimene või kauplus kaalub suhkrukotist väiksema koguse suhkrut ning pakendab selle väiksemasse müügipakendisse. Juhime tähelepanu sellele, et müügipakendeid satub ettevõtete kogumisvahenditesse ning ka vastupidi ehk veo- ja rühmapakendeid satub elanike poolt kasutatavatesse kogumisvahenditesse. Kuna müügipakendeid on keeruline eristada muudest pakendijäätmetest, siis ei ole võimalik usaldusväärselt kindlaks teha, kui suur osa müügipakenditest on võetud ringlusesse. Meile teadolevalt puudub täna igasugune müügipakendi ringlussevõtu mõõtmise meetodika. Lisaks on väga keeruline kontrollida, kas müügipakendi ringlussevõtu määr kajastab ka tegelikkuses müügipakendite ringlussevõttu või on selle hulgas teatud ulatuses ka rühma- ja veopakendi ringlussevõtt.

Leiame, et antud ettepaneku elluviimine suurendab põhjendamatult pakendiettevõtjate kulusid. Lisaks võib ettepanek luua soodsa pinnase kuritarvitusteks ja põhjendamatuks arvete paisutamiseks teenusepakkujate poolt. Juhime tähelepanu ka sellele, et direktiiv 2018/851 sätestab üheselt, et laiendatud tootjavastutusega seotud teenuseid tuleb osutada kulutõhusalt ja toote tootjate rahaline vastutus ei tohiks ületada kulusid, mis on vajalikud kõnealuste teenuste osutamiseks. Müügipakendile ringlussevõtu sihtarvu kehtestamine on vastuolus viidatud põhimõttega.

Juhime tähelepanu Keskkonnaministeeriumi endise jäätmeosakonna juhataja Peeter Eeki 2011.a. ajakirjas „Õiguskeel“ avaldatud artiklile „Pakendiseaduse mõisted, eesmärgid ja probleemid“¹. Nimetatud artiklis selgitas Peeter Eek järgnevat:

- Kuni 2008.a. lõpuni pakendiettevõtjatele kehtinud kohustus eristada pakendiregistrile esitatavates andmetes veo-, rühma- ja müügipakend tühistati seoses rohkete vaidlustega selle üle, millist liiki pakendiga on konkreetsel juhul tegemist.
- Müügipakenditele eraldi taaskasutuse sihtarvude kehtestamine teeks süsteemi keerukamaks ja esitaks uusi nõudeid järelevalvele.
- Müügipakendi eraldi taaskasutuse sihtarvude täitmine vaid müügipakendi jäätmetega oleks väga keeruline ja töömahukas ning Keskkonnaministeerium ei ole seda toetanud.
- Tegelikud müügipakendi kogumise probleemid on silmnähtavalt seotud seniste taaskasutamiskohustuste täitmise oluliste moonutustega, mida müügipakendile eraldi sihtarvude kehtestamine ei aita lahendada, vaid pigem vastupidi.

¹ Internetis kättesaadav Justiitsministeeriumi koduleheküljel:

https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/peeter_ee_k_pakendiseaduse_moisted_eesmaargid_ja_probleemid.pdf



Seega nähtub kõnealusest artiklist, et müügi pakendile eraldi sihtmäärade kehtestamine ei ole äsja avastatud meede müügi pakendite taaskasutamise tõhustamiseks, vaid varasemalt juba põhjalikult kaalutud, ent sellega seonduvate oluliste probleemide ja lisakulude tõttu kõrvale jäetud lahendus. Meile teadaolevalt kehtivad kõik välja toodud probleemid senini, mistõttu vastava ettepaneku tõsiselt uuesti arutamine tuleks mõistlikult kõne alla vaid juhul, kui sellega kaasneks põhjalik mõjuanalüüs, mis vastaks muuhulgas küsimustele, kuidas lahendada pakendi liigitamisega seotud probleeme ja vaidlusi, milliseid täiendavaid riigipoolseid järelevalvemeetmeid tuleks rakendada ning milline on nende maksumus riigile, milline on antud lisanõuetega seotud täiendav kulu ettevõtjatele ning millistel kaalutlustel soovitakse kehtestada meedet, mis Keskkonnaministeerium enda varasema hinnangu kohaselt pigem süvendab müügi pakendi kogumisega seotud probleeme.

Pakendiettevõtjate esindusorganisatsioonide ettepanek:

Kuna müügi pakendite ringlussevõtu sihtarvu kehtestamise kohustus ei tulene ELi direktiividest ning selle kehtestamine tekitaks olulisi lisakulusid nii riigile kui ettevõtjatele ega suudeks täita oma eesmärgi, siis tuleb loobuda jäätme paketi Eesti õigusesse ülevõtmisel müügi pakendi ringlussevõtu sihtmäärade kehtestamisest.

2. Pakendiregistrisse esitatavate andmete audiitorkontrolli kehtetuks tunnistamine (slaid 28)

Pakendiettevõtjate esindusorganisatsioonid toetavad igati Keskkonnaministeeriumi ettepanekut kaotada pakendiaruande auditeerimise kohustus. Pakendiaruannete auditeerimise kohustus on kehtinud juba mitmeid aastaid ning pakendiettevõtjad on täiustanud oma pakendiaruandluse metoodikat. Seega on pakendiaruannete auditeerimise kohustuse positiivne mõju juba avaldunud ning edaspidi ei anna auditi kohustus täiendavat lisandväärtust, kuid toob ettevõtjatele kaasa märkimisväärse kulu. Ettepaneku elluviimine vähendab ca 1000 pakendiettevõtja halduskoormust ning hoiab kokku pakendiettevõtjate kulusid vähemalt 2 miljonit eurot aastas.

Samas mõistame, et Keskkonnainspeksioonil ning ka taaskasutusorganisatsioonil peab alles jääma õigus nõuda teatud juhtudel pakendiettevõtjalt pakendiaruande auditeerimist.

Pakendiettevõtjate esindusorganisatsioonide ettepanek:

Kaotada pakendiseaduse §-st 24¹ nõue, et pakendiettevõtja on kohustatud laskma oma pakendiaruande auditeerida vandeaudiitoril.

3. Biojätmete eraldi kogumine

Keskkonnaministeeriumi ettepaneku kohaselt toimub edaspidi kogu Eestis biojätmete kogumine tekkekohalt eraldi muudest jäätmetest. Lisaks on lubatud kodukompostimine (slaid 16). Direktiivi kohaselt tuleb ettepanek ellu viia hiljemalt 31. detsembriks 2023.

Pakendiettevõtjate esindusorganisatsioonid toetavad seda ettepanekut. Leiame, et see on väga oluline meede, mis peaks aitama parandada jäätmekvaliteeti ja seeläbi looma ka paremad võimalused olmejätmete ringlussevõtu suurendamiseks.

Pakendiettevõtjate esindusorganisatsioonide ettepanek:

Biojäätmete eraldi kogumist võiks rakendada juba enne 2023. aasta lõppu. Näiteks uute hangete puhul võiks varem kehtida põhimõte, et biojäätmepaketid tuleb tekkekohal muudest jätmetest eraldi koguda.

4. Riigilõiv

Keskkonnaministeeriumi ettepaneku kohaselt peab pakendiettevõtja tasuma riigilõivu, kui esitab pakendiaruande pakendiregistrile (slaid 28).

Pakendiettevõtjate esindusorganisatsioonid on sellele ettepanekule vastu. Leiame, et tootjavastutusega seotud kulud peaksid olema seotud üksnes toodetest tuleneva keskkonnamõjude vähendamise ja vähendamise. Lisaks kaasneb muudatusega pakendiettevõtjatele täiendav halduskoormus ning rahaline kulu. Rõhutame, et juba täna on pakendiettevõtjate kulud seoses tootjavastutusest tulenevate kohustuste täitmisega ELi keskmisest kõrgemad ning kulutused kasvavad seoses jättemepaketi ülevõtmisega veelgi. Seetõttu ei ole täiendavate rahaliste kohustuste (nt riigilõivu kehtestamine) vastuvõetav. Juhime tähelepanu sellele, et teiste sarnaste kohustuste täitmisel (nt maksudeklaratsiooni esitamine maksuhaldurile või majandusaasta aruande esitamine äriregistrile) ei ole riigilõivu.

Pakendiettevõtjate esindusorganisatsioonide ettepanek:

Kuna riigilõivu kehtestamise ettepanek ei ole seotud jättemepaketi ülevõtmisega ning ei aita otseselt täita ülevõetavatest direktiividest tulenevaid eesmärgi, siis tuleb see ettepanek eelnõust välja jätta.

5. Rahaliste vahendite tagamine

Keskkonnaministeeriumi ettepaneku kohaselt peab pakendiettevõtja ja taaskasutusorganisatsioon kasutama rahalist tagatis, mis tagab pakenditest tekkinud jätmete käitlemise korraldamise ja käitlemiseks. Taaskasutusorganisatsiooni rahaline tagatis peab olema vähemalt sama suur kui temale kohustused lepinguga üleandnud või temaga ühinenud pakendiettevõtjate viimase kolme kuu jooksul makstud tasu kokku (slaid 26).

Mõistame, et ELi direktiivist 2018/851 tulenevalt peab Eesti kehtestama teatud meetme, mis tagab, et taaskasutusorganisatsioonil on laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmiseks vajalikud rahalised vahendid. Juhime tähelepanu aga sellele, et enam kui 10 tegutsemisaasta jooksul on kõik taaskasutusorganisatsioonid täitnud oma pakendijätmete taaskasutamise ja ringlussevõetuga seonduvad sihtarvud. Seega puudub praktiline vajadus rahalise tagatise kehtestamiseks. Leiame, et kehtivas õigusaktis sisalduvad meetmed (nt sunniraha määramine ja tegevusloa kehtetuks tunnistamine) on piisavalt tõhusad ning motiveerivad taaskasutusorganisatsiooni oma kohustusi täitma. Leiame, et kavandatav tagatis on taaskasutusorganisatsioonidele ja seeläbi ka pakendiettevõtjatele täiendav kulu, kuid ei too praktikas mingit kasu.

Pakendiettevõtjate esindusorganisatsioonide ettepanek:

Levendada tuleb taaskasutusorganisatsiooni rahalise tagatise nõuet selliselt, et taaskasutusorganisatsiooni tagatis peab olema vähemalt sama suur kui tema klientide viimase kuu jooksul makstud tasu kokku. Lisaks tagatissummale peab

taaskasutusorganisatsioonil olema võimalus täita rahaliste vahendite tagamise kohustust krediidi-või finantseerimisasutuse või kindlustusandja garantiiga.

6. Pakendijäätmete käitlemisega seonduvad kulud

Keskonnaministeeriumi ettepaneku kohaselt on pakendiettevõtja kohustatud kandma pakendi ja pakendijäätmete käitlemise kulud, mis tekivad pakendi ja pakendijäätmete liigiti kogumisel (slaid 30).

Pakendiettevõtjate esindusorganisatsioonid on seisukohal, et pakendiettevõtjal ja taaskasutusorganisatsioonil koostöös kohaliku omavalitsusega peab olema õigus otsustada, kas pakendijäätmeid kogutakse segapakendina või kogutakse igat liiki pakendijäätmeid eraldi või kasutatakse nende kombineeritud varianti. Pakendijäätmete kogumise meetod tuleb valida, lähtudes nii majanduslikust kui ka keskkonnanahoidlikkuse kaalutlustest. Riik ei pea seadusega sätestama, et pakendijäätmeid tuleb koguda üksnes liigiti. Keskonnaministeeriumi ettepanek võib tekitada ka arusaamatusi. Näiteks kui pakendijäätmed on kokku kogutud segapakendina, siis ei ole pakendiettevõtjal justkui kohustust pakendijäätmete käitlemisega seonduvaid kulusid katta. Juhime tähelepanu sellele, et EL direktiivid 2018/851 ja 2018/852 ei näe ka ette pakendite ja pakendijäätmete liigiti kogumise kohustust, vaid olmejäätmete materjalipõhise (klaas, paber/kartong, plast, metall ja biojäätmed) liigiti kogumise.

Pakendiettevõtjate esindusorganisatsioonide ettepanek:

Jätta Keskonnaministeeriumi ettepanekust välja sõna „liigiti“. See tähendab, et pakendiettevõtja on kohustatud kandma pakendi ja pakendijäätmete käitlemise kulud, mis tekivad pakendi ja pakendijäätmete kogumisel.

7. Laiendatud tootjavastutuse definitsioon

Direktiivis 2018/851 on laiendatud tootjavastutuse definitsioon sõnastatud järgmiselt: „Liikmesriikide kehtestatud meetmed, millega tagatakse, et toodete tootjad kannavad käitlemise eest toote olemusringi jäätmeetapis rahalist või rahalist ja korralduslikku vastutust.“ Lisaks on direktiivis kirjas, et pakendiettevõtja peab kandma tema poolt turule lastavate pakenditega seotud kulud. Näiteks kulud, mis tekivad jäätmete liigiti kogumisel ja seejärel transportimisel ning töötlemisel, sealhulgas töötlemisel, mis on vajalik ringlusevõtu sihtmäärade saavutamiseks.

Pakendiettevõtjate esindusorganisatsioonide ettepanek:

Palume Keskonnaministeeriumil lähtuda laiendatud tootjavastutuse mõiste sisustamisel üksnes direktiivis 2018/851 sätestatud põhimõtetest ning mitte laiendada selle mõiste sisu muude põhimõtetega.

8. Plasti ringlussevõtu sihtarv

Direktiivi 2018/852 kohaselt peab aastaks 2025 plastijäätmete ringlussevõtt olema vähemalt 50 protsenti ning aastal 2030 vähemalt 55 protsenti. Eestis on hetkel plastijäätmete ringlussevõtt oluliselt väiksem. Arvestades, et Eesti kogumis-,

sorteerimis- ja ringlussevõtu taristu välja arendamine vajab investeringuid ning seda ei ole võimalik teha paari aastaga, siis ei ole reaalne, et Eesti suudab plasti osas direktiivist tulenevat eesmärki täita. Direktiiv 2018/852 võimaldab aga liikmesriigil sihtmäärade saavutamise tähtaegu kuni viis aastat edasi lükata.

Pakendiettevõtjate esindusorganisatsioonide ettepanek:

Teeme ettepaneku kasutada direktiivist tulenevat võimalust ning lükata plasti ringlussevõtu 2025. aasta sihtmäära saavutamine edasi viie aasta võrra ja kuni 15 protsendipunkti võrra.

9. Pakendijäätmete ja olmejäätmete arvestuse meetodika

Pakendiettevõtjate esindusorganisatsioonid on jätkuvalt seisukohal, et Keskkonnaministeerium peab koostöös Keskkonnaagentuuriga muutma pakendijäätmete arvestuse meetodikat. Ei saa pidada mõistlikuks olukorda, kus Eesti on juba aastaid esitanud Eurostatile tegelikkusest märgatavalt suuremaid pakendijäätmete koguseid.

Toetame ka olmejäätmete arvestuse meetodika muutmist, mis näitab Eesti olmejäätmete ringlussevõttu paremas valguses. Meetodika muutmine on kindlasti parem lahendus, kui kiirustades ja ilma mõjuanalüüsita teha väga põhimõttelisi muudatusi Eesti jäätmekorralduses. Meetodika muudatus annab meile lisaega valmistada põhjalikult ette hädavajalikud muudatused jäätmekorralduses.

Pakendiettevõtjate esindusorganisatsioonide ettepanek:

Lähtuda pakendijäätmete koguse kindlakstegemisel pakendiaruannetes sisalduvatest numbritest. Sama meetodikat kasutab meile teadaolevalt näiteks Soome, Läti, Leedu ja Saksmaa. Kuna kõik ettevõtjad, kes lasevad pakendeid turule, ei ole kohustatud pakendiaruannet esitama, siis võib pakendiaruannetes sisalduvatele andmete liita juurde teatud koguse. Alternatiivne lahendus on täiendada tänast meetodikat vastavalt SEI Tallinn poolt 2017. aastal läbiviidud uuringus „Pakendiaruande koostamise meetodika analüüs ja kaasajastamine“ tehtud ettepanekutele.

Loodame, et peate võimalikuks meie ettepanekuid arvesse võtta. Oleme valmis eelnõu koostajatega kohtuma ning oma ettepanekuid täiendavalt selgitama.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/
Mait Palts
Peadirektor



Pöördumisega on liitunud:

Eesti Kaupmeeste Liit

Eesti Keemiatööstuse Liit

Eesti Taaskasutusorganisatsioon MTÜ (ETO)

Eesti Toiduainetööstuse Liit

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