

Riigikogu keskkonnakomisjon
keskkonnakomisjon@riigikogu.ee

Meie 12.10.2022 nr 4/211

Arvamuse avaldamine jäätmeseaduse, pakendiseaduse ja tubakaseaduse muutmise seaduse eelnõu (665 SE) kohta

Lugupeetud Andres Metsoja!

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) pöördub Riigikogu keskkonnakomisjoni poole seoses jäätmeseaduse, pakendiseaduse ja tubakaseaduse muutmise seaduse eelnõuga (665 SE). Meie hinnangul on eelnõu muutunud oluliselt selgemaks võrreldes varasemate versioonidega, kuid siiski peame vajalikuks juhtida tähelepanu mõningatele eelnõu probleemkohtadele.

1. Ühekordselt kasutatavate plasttoodete tarbimise mõõdetav vähenemine (eelnõu § 2 p 5)

Eelnõu § 2 punktiga 5 täiendatakse pakendiseaduse §-i 5 muu hulgas lõigetega 5 ja 6 järgmises sõnastuses:

„(5) Pakendiettevõtja võtab kasutusele meetmed, et saavutada käesoleva seaduse § 3 lõike 7 punktides 3 ja 4 nimetatud ühekordselt kasutatavate plasttoodete tarbimise ambitsioonikas ja pidev vähenemine vastavalt jäätmepoliitika üldistele eesmärkidele, eriti jäätmetekke vältimine, mis peaks üha suureneva tarbimise suundumuse olulisel määral ümber pöörama.

(6) Käesoleva paragrahvi lõikes 5 nimetatud meetmetega tuleb saavutada käesoleva seaduse § 3 lõike 7 punktides 3 ja 4 nimetatud ühekordselt kasutatavate plasttoodete tarbimise mõõdetav vähenemine 2026. aastaks võrrelduna kalendriaastaga, mille kohta on pakendiettevõtjal esimest korda kohustus esitada pakendiregistrisse ühekordselt kasutatavate plasttoodete andmed.“

Kaubanduskoda toetab eelnõus sisalduvat lahendust, mille kohaselt saab iga pakendiettevõtja ise otsustada, kuidas vähendada ühekordselt kasutatavate plastist toidupakendite ja joogitopside tarbimist aastaks 2026.

Samas juhime tähelepanu sellele, et eelnõust ega seletuskirjast ei selgu, kuidas täpsemalt tuleb 2026. aastal hinnata, kas pakendiettevõtja on ühekordselt kasutatavate plastist toidupakendite ja joogitopside tarbimist vähendanud või mitte. Eelkõige jääb ebaselgeks, kas võrdlemisel võetakse aluseks üksnes absoluutnumbrid või on lubatud aluseks võtta ka muid asjaolusid, näiteks tootmismaht, tegutsemise aeg jne. Palume selgitusi muu hulgas järgmistele olukordadele:



- Kui ettevõtte alustas ühekordselt kasutatavate plastist toidupakendite ja joogitopside tarbimist 2022. aasta juunis, siis kas 2026. aastal peab ettevõtete poolt turule lastavate pakendite kogus olema väiksem kui 2022. aastal. Kui jah, siis need numbrid ei ole võrreldavad, sest ühel juhul on aluseks võetud 7 kuu andmed, kuid teisel juhul 12 kuu omad.
- Kas ja kuidas on võimalik vähendamise eesmärki täita olukorras, kus ettevõtte tootmiskaht kasvab aasta-aastalt ja seeläbi ka pakendite kogus? Näiteks kui 2022. aastal lasi ettevõtte turule viis tonni pakendatud kaupa ja 2026. aastal 50 tonni, siis ei ole ilmselt võimalik, et 2026. aastaks on ühekordselt kasutatavate plastist toidupakendite ja joogitopside tarbimine vähenenud. Kui toodud näite puhul tuleb ikkagi 2026. aasta andmeid võrrelda 2022. aasta andmetega, siis kaasneks sellega ebavõrdne kohtlemine, sest paremas positsioonis oleksid ettevõtted, kelle tootmiskaht ja seega turule lastavate pakendite kogus on suurem juba praegu.
- Samuti võib eesmärgi täitmine osutuda keeruliseks, kui pakendiettevõtja oli 2022. aastal keskendunud näiteks hulgimüügile, kus toit oli pakendatud suurematesse pakenditesse, kuid 2026. aastal on fookuses jaekliendid ja väiksemad pakendid.
- Kui pakendiettevõtja ei vähenda ühe konkreetse toidupakendi kaalu, kuid aasta-aastalt väheneb tema toodang ja seeläbi ka tarbitud toidupakendite kogus, siis kas sellisel juhul on ettevõtja oma pakendite vähendamise kohustuse täitnud, kuigi vähenemine oli tingitud üksnes tootmiskahu vähenemisest ning pakendi kaal ei vähenenud.

Kaubanduskoja ettepanek:

Muuta pakendiseaduse § 5 lõike 6 sõnastust selliselt, et see täpsustaks, kuidas hinnatakse ühekordselt kasutatavate plasttoodete tarbimise mõõdetavat vähenemist aastal 2026. Selline täpsustus on meie hinnangul vajalik ausa konkurentsi ja pakendiettevõtjate võrdse kohtlemise tagamiseks. Eesmärk ei saa olla üksnes toidupakendite ja joogitopside koguse vähenemine absoluutkaaluna, vaid eesmärgi täitmisel tuleb vaadata ka muid asjaolusid. Kui eelnev ettepanek ei leia toetust, siis palume õigusselguse tagamiseks anda täiendavaid selgitusi eeltoodud olukordadele.

2. Tegevuskava koostamise tähtaeg (eelnõu § 2 p 5)

Eelnõu § 2 punktiga 5 täiendatakse pakendiseaduse §-i 5 muu hulgas lõikega 7 järgmises sõnastuses:

„(7) Käesoleva paragrahvi lõikes 5 nimetatud meetmete kirjeldamiseks tuleb pakendiettevõtjal koostada tegevuskava, mis avaldatakse ettevõtte veebilehel selle olemasolul.“

Hetkel jääb ebaselgeks, mis tähtajaks peab olema tegevuskava koostatud. Seletuskirja (lk 26) kohaselt tuleb tegevuskava koostada hiljemalt 2023. aasta 1. jaanuariks, kuid sellist tähtaega ei tulene eelnõust. Lisaks juhime tähelepanu sellele, et tegevuskava koostamine hiljemalt 2023. aasta 1. jaanuariks ei ole reaalne, sest ettevõtetele jääb uue nõuda täitmiseks liiga vähe aega. Seletuskirja kohaselt tuleb ettevõttesiseses



tegevuskavas kaardistada võimalused ühekordselt kasutatavate plastist toidupakendite ja joogitopside tarbimise vähendamiseks. Selline tegevuskava on eeldatavasti teatud kujul olemas suurematel pakendiettevõtjatel, samas paljudel väiksematel pakendiettevõtjatel sellist tegevuskava ei ole. Samuti ei pea me reaalseks, et ettevõtetel on võimalik mõne nädala jooksul sisukas tegevuskava kokku panna, kui seda ei ole varasemalt olemas. Lisaks juhime tähelepanu sellele, et jõulude ja uusaasta periood on paljude pakendiettevõtjate jaoks kõrghooaeg ning see muudab tegevuskava koostamise veelgi keerulisemaks väga lühikese tähtaja jooksul.

Lisaks jääb ebaselgeks, mis kuupäevaks peavad ettevõtted koostama tegevuskava, kui nad alustavad tegevust pärast 2023. aasta 1. jaanuari. Kas tegevust alustavad ettevõtjad peavad edaspidi koostama tegevuskava juba enne seda, kui nad lasevad pakendeid turule?

Eeltoodud põhjustel leiame, et seletuskirjas sisalduv tähtaeg on vastuolus põhiseaduse §-st 10 tuleneva *vacatio legis*-põhimõttega. Riigikohtu praktika on *vacatio legis*-põhimõtet sisutanud selliselt, et õigusnormi kehtestamisel peab selle adressaadile jätma piisavalt aega õigusnormiga tutvuda ja sellest aru saada, samuti valmistuda muutunud õiguskorraga kohanemiseks. *Vacatio legis* on ajavahemik, mis jääb seaduse avaldamise ja jõustumise vahele. Piisav ei ole, kui avaldatud on õigustloova akti eelnõu, sest normiadressaat ei pea oma tegevuse kavandamisel sellega arvestama.

Kaubanduskoja ettepanek:

Õigusselguse tagamiseks palume pakendiseaduse § 5 lõikesse 7 või pakendiseaduse rakendussätete alla lisada tähtaeg, mis aja jooksul tuleb tegevuskava koostada. Teeme ettepaneku anda praegustele pakendiettevõtjatele vähemalt 6-kuuline tähtaeg tegevuskava koostamiseks.

3. Müügikoha territooriumil pakendijäätmete liigiti kogumise tagamine (eelnõu § 2 p 12)

Eelnõu § 2 punktiga 12 täiendatakse pakendiseaduse § 20 lg 2 kolmanda lausega järgmises sõnastuses:

„(2) Pakendiettevõtja peab tagama müügikoha territooriumil pakendijäätmete liigiti kogumise võimaluse pakendatud kauba lõppkasutajale või tarbijale.“

Kaubanduskoda on sellele muudatusele vastu mitmel põhjusel:

- Esiteks ei tulene direktiivist (EL) 2019/904 pakendiettevõtjale otsest kohustust tagada müügikoha territooriumil pakendijäätmete liigiti kogumise võimalus.
- Teiseks ei kaasne plaanitava muudatusega märkimisväärset positiivset mõju. Nõustume seletuskirjas väljatooduga, et juba hetkel toimub paljude pakendiettevõtjate müügikohtade territooriumitel pakendi ja pakendijäätmete tagasivõtmine ja jäätmete liigiti kogumine, sealhulgas paiknevad taaskasutusorganisatsioonide avalikud pakendijäätmete kogumiskohad müügikohtade territooriumitel. Sellist võimalust pakuvad mitmed kaubanduskeskused kui ka jaaketid. Seega puudub suur vajadus muudatuse järele.



- Kohustus tagada oma müügikoha territooriumil pakendijäätmete liigiti kogumine peab olema pakendiettevõtjale võimalus, mitte seadusest tulenev kohustus. Nõustume, et osades müügikohtades võib olla mõistlik, et seal oleks eraldi prügikast pakendijäätmete kogumiseks. Eelkõige on see mõistlik kohtades, kus müügikohas tekivad koheselt ka pakendijäätmed, näiteks kiirtoidukohad. Samas on Eestis palju selliseid müügikohti, kus ei teki koheselt pakendijäätmeid või neid tekib väga väikeses koguses, näiteks lillepoed või jalatsikauplused. Ja nendes olukordades ei ole mõistlik pakendiettevõtjalt kohustuslikus korras nõuda pakendijäätmete konteinerit müügikohas. Seega toetame lähenemist, et pakendiettevõtja saab koostöös taaskasutusorganisatsiooniga otsustada, milline on kõige mõistlikum viis pakendijäätmete kokku kogumiseks, et täita pakendiseadusest tulenevaid nõudeid. Praegune eelnõu sõnastus toob kaasa ülereguleerimise.
- Me ei ole veendunud, et järelevalveasutustel on piisavalt ressursi teostada järelevalvet uue nõude üle. Kavandatava muudatuse osas on järelevalvekohustus kohalikel omavalitsustel, Keskkonnaametil ning Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil. Seletuskirjas ei ole aga välja toodud, et plaanitava muudatusega suurenevad järelevalveasutuste ressursid. Kuna juba täna ei ole erinevad järelevalveasutused saanud hästi hakkama järelevalvega jäätme- ja pakendivaldkonnas, siis võib juhtuda, et muudatuse jõustumisel ei hakata ressursi puudusel üldse selle kohustuse täitmist kontrollima. Sellisel juhul ei ole mõistlik uut kohustust üldse kehtestada.

Kaubanduskoja ettepanek:

Eeltoodud põhjustel palume eelnõust jätta välja § 2 p 12.

4. Pakendiettevõtjate kehtivate leevenduste kaotamine (eelnõu § 2 p 17)

Eelnõu § 2 p 17 tunnistab kehtetuks pakendiseaduse § 20 lg 7, mille tulemusena kaob seadusest erisus pakendiettevõtjatele, kes lasevad turule kaupa plastist pakendis, mille mass on alla 100 kilogrammi aastas, ja muust materjalist pakendis, mille mass on alla 200 kilogrammi aastas. See tähendab, et muudatuse jõustumisel ei ole eelnevalt nimetatud pakendiettevõtjad enam vabastatud enda poolt turule lastud pakendite tagasivõtmise, kokkukogumise ja taaskasutamise kohustusest.

Juhime tähelepanu sellele, et Rahandusministeeriumi poolt läbi viidud pakendivaldkonna uuring näitas, et suurem osa küsitlusele vastanud ettevõtjatest (ca 56% vastanutest) ei toeta üldist aruandluskohustust. Selle uuringu tulemuste valguses ei pea Kaubanduskoda vajalikuks pakendiseaduse § 20 lg 7 kehtetuks tunnistamist.

Lisaks juhime tähelepanu järgmistele probleemidele seletuskirjas seoses eelnevalt välja toodud punktiga:

- Seletuskirjas (lk 32) on kirjas, et eelnevalt nimetatud pakendiettevõtjate pakendite käitlemise kulud maksavad kinni suuremad pakendiettevõtted. Meie hinnangul on selline lause vale. Palume selgitada, kust pärineb selline teave. Kui see info vastaks tõele, siis peaksid taaskasutusorganisatsioonid iga aasta taaskasutama suuremas koguses pakendijäätmeid, kui nende klientide poolt turule lastav



pakendijäätmete kogus, kuid meile teadaolevalt ei ole see nii. Lisaks juhime tähelepanu sellele, et pakendiseaduse § 12¹ lg 1 kohaselt on pakendiettevõtja kohustatud tagama oma turule lastud pakendatud kauba pakendi ja pakenditest tekkinud jäätmete käitlemise ning kandma selle kulud. Seega ei ole suurematel pakendiettevõtjatel ka seadusest tulenevat kohustust kanda väiksemate pakendiettevõtjate pakendite käitlemisega seotud kulusid. Palume Keskkonnaministeeriumil esitada tõendeid seletuskirjas oleva info tõele vastavuse kohta.

- Seletuskirjast ei selgu, kui paljusid ettevõtjaid plaanitav muudatus puudutab, kui suur on nende poolt turule lastav pakendite kogus ning milline on muudatusega kaasnev iga-aastane rahaline kogumõju ettevõtetele.
- Lisaks ei nõustu me seletuskirjas (lk 53) väljatooduga, et edaspidi väheneb järelevalveasutuste tööaeg, mis kulub ühe sellise pakendiettevõtte kontrolliks. Ministeerium põhjendab tööaja vähendamist sellega, et varem pidid järelevalveasutused esmalt välja selgitama, kas pakendiettevõtja laseb turule pakendeid üle piirmäära või mitte. Edaspidi piirmäära ületamist ei ole vaja tuvastada ning pakendiseaduse nõuded rakenduvad igal juhul, kui ettevõtte laseb turule pakendatud kaupa. Juhime tähelepanu sellele, et kui pakendiettevõtja ei esita ka muudatuse jõustumisel pakendiregistrisse andmeid, kuigi ta laseb pakendeid turule, siis sellisel juhul ei vähene tööaeg ning järelevalveasutus peab endiselt hindama, kas ettevõtja lasi pakendeid turule või mitte.

Kaubanduskoja ettepanek:

Palume eelnõust jätta välja § 2 p 17. Kui seda ettepanekut ei ole võimalik arvesse võtta, siis palume selgitusi, milline mõju kaasneb muudatuse jõustumisega ning kas ja kuidas hakkavad järelevalveasutused kontrollima selle nõude täitmist.

5. Ühekordselt kasutatavate plasttoodete koguse andmete esitamine pakendiregistrile (eelnõu § 2 p 22)

Eelnõu § 2 punktiga 22 täiendatakse pakendiseaduse §-i 24 lõikega 4¹ järgmises sõnastuses:

„(4¹) Käesoleva paragrahvi lõikes 4 nimetatud pakendiettevõtja esitab pakendiregistrisse lisaks lõikes 4 loetletud andmetele ka andmed ühekordselt kasutatavate plasttoodete koguse kohta.“

Pakendiettevõtjatele valmistab muret, et selle punkti osas ei ole rakendussätet ehk punkt jõustub 2023. aasta 1. jaanuaril. Üleminekusätet ei sisaldu ka rakendusakti kavandis 5. See tähendab, et ettevõtjad peavad 2023. aastal esitama pakendiregistrile vajalikud andmed ka 2022. aasta kohta.

Selline tagasiulatuva mõjuga muudatus on meie hinnangul vastuolus *vacatio legis*-põhimõttega. Juhime tähelepanu, et ettevõtjatel ei olnud aasta alguses ega isegi poole aasta pealt teada, et nad peavad esitama pakendiregistrile andmed ühekordselt kasutatavate plastist toidupakendite ja joogitopside kohta. Seetõttu ei ole pakendiettevõtjad pidanud ka nii täpset arvestust nende pakendite kohta ning tagasiulatuvalt on väga keeruline kindlaks teha, kui palju neid pakendeid on



pakendiettevõtjad see aasta turule lasknud. Pakendiettevõtjad peavad täna arvestust pakendite üle, aga ettevõtjad ei suuda plastpakendite hulgast tagant järele eristada, millised on olnud ühekordselt kasutatavad plastist toidupakendid ja joogitopsid ning millised on olnud muud plastpakendid. Oleme sellest probleemist korduvalt teada andnud Keskkonnaministeeriumile.

Kui muudatus peab olema tagasiulatuva mõjuga, sest direktiivi (EL) 2019/904 kohaselt tuleb eelnevalt nimetatud andmed esitada 2022. aasta kohta, siis tekib küsimus, miks ei ole ministeerium saatnud vastavat eelnõud Riigikogule juba 2020. aastal või 2021. aasta esimeses pooles, et vastav muudatus oleks jõustunud juba 2022. aasta alguses.

Juhime tähelepanu sellele, et 2022. aasta andmed on pakendiettevõtjate jaoks väga olulised, sest neid andmeid tuleb võrrelda 2026. aasta andmetega, et hinnata pakendite vähendamise eesmärgi täitmist.

Lisaks on ettevõtete jaoks problemaatiline, et nad peavad pakendiregistrile esitama ühekordselt kasutatavate plastist toidupakendite ja joogitopside koguse tükkides. Selline nõue tuleneb rakendusakti kavandist 5. Pakendite arvestus toimub kaalupõhiselt ning seega on igati mõistlik, et ka eelpool nimetatud pakendite kogus esitataks kaalu järgi, mitte tükkides. Lisaks juhime tähelepanu sellele, et kaalupõhine lähenemine sobib paremini ka eelnõu § 2 punktist 7 tuleneva kohustuse täitmiseks. Viidatud sättest tuleneb, et pakendiettevõtjad peavad kandma ühekordselt kasutatavate plasttoodetega seonduvad teatud kulud, näiteks asjaomastest pakenditest tekkinud prügi koristamisega seotud kulud. Kui arvestus toimub tükipõhiselt, siis peaks ka näiteks kohalik omavalitsus tooma välja, mitu joogitopsi või toidupakendit oli avalikes konteinerites. Loogilisem oleks arvestust pidada kaalupõhiselt, mitte tükkides.

Kaubanduskoja ettepanek:

Lisada eelnõusse rakendussäte, mille kohaselt tuleb pakendiettevõtjal esitada pakendiregistrisse ühekordselt kasutatavate plasttoodete koguse andmed esmakordselt 2023. aasta kohta. Lisaks teeme ettepaneku muuta rakendusakti kavandit 5 selliselt, et andmed tuleb esitada kaalupõhiselt, mitte tükkides.

6. Pakendiregistrile esitatud andmete jõudmine taaskasutusorganisatsioonini

Eelnõu § 2 punkt 7 näeb muu hulgas ette, et pakendiettevõtja on kohustatud kandma käesoleva seaduse § 3 lõikes 7 nimetatud ühekordselt kasutatavate plasttoodetega seoses lisaks kulud, mis on seotud:

- 1) avalikesse kogumissüsteemidesse äravisatud asjaomastest pakenditest tekkinud jäätmete kogumise, sealhulgas taristu ja selle käitamise ning nende pakendijäätmete edasise veo ning käitlemisega;
- 2) asjaomastest pakenditest tekkinud prügi koristamise ning selle edasise veo ja käitlemisega.

Kui eelnõu § 2 punkti 22 kohaselt tuleb pakendiettevõtjal esitada andmed ühekordselt kasutatavate plasttoodete koguse kohta pakendiregistrile, siis tekib küsimus, kuidas saab taaskasutusorganisatsioon teada, kui palju on tema kliendist pakendiettevõtja lasknud turule ühekordselt kasutatavaid plasttooteid. Meie hinnangul oleks mõistlik lahendus see, et taaskasutusorganisatsioonid saavad pakendiregistrist andmed oma



klientide kohta. Hetkel ei näe sellist võimalust ette eelnõu ega ka rakendusaktide kavandid. Kindlasti oleme vastu lahendusele, kus pakendiettevtja peab näiteks andmed joogitopside kohta esitama pakendiregistrile ja seejärel ka taaskasutusorganisatsioonile, kellega tal on leping.

Kaubanduskoja ettepanek:

Lisada eelnõusse või rakendusakti põhimõte, et taaskasutusorganisatsioonil on ligipääs oma kliendist pakendiettevtja andmetele, mille pakendiettevtja on kohustatud pakendiregistrile esitama eelnõu § 2 punkti 22 alusel.

7. Kulude ühetaolise arvutamise metoodika ja kulude määramise kord (eelnõu § 2 p 7)

Eelnõu § 2 p 7 täiendab pakendiseaduse § 12¹ muu hulgas lõikega 4³ järgmises sõnastuses:

„(4³) Käesoleva paragrahvi lõikes 4¹ sätestatud kulude ühetaolise arvutamise metoodika ja kulude määramise korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega.“

Pakendiettevtjate jaoks võib probleemiks kujuneda see, kui eelnõu jõustumisel tekib neile täiendavate kulude hüvitamise kohustus, aga puudub kulude arvutamise metoodika. See võib endaga kaasa tuua vaidlusi kulude suuruse osas. Seetõttu peame väga oluliseks, et koos kulude hüvitamise kohustuse jõustumisega jõustuks ka viidatud sättes nimetatud määrus. Kui määrust ei ole võimalik jõustada 2023. aasta algusest, siis tuleks edasi lükata ka eelnõust tuleneva kulude hüvitamise kohustuse (eelnõu § 2 p 7) jõustumise aeg.

Loodame, et keskkonnakomisjon peab võimalikuks Kaubanduskoja ettepanekuid arvesse võtma. Oleme valmis kohtuma ja oma ettepanekuid lähemalt selgitama.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Mait Palts

Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor

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