

Pakendiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Pakendiseaduse (edaspidi ka *PakS*) muutmise eelnõu koostati selleks, et viia seadus kooskõlla Euroopa Liidu õigusega ning viia ellu Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi eesmärgi suurendada ringmajanduse turgu, edendades koostöös ettevõtjatega korduskasutuspakendite ja -nõude kasutamist toidu ja joogi müügil ning pakkumisel avalikes kohtades.

Eelnõuga viiakse pakendiseadus kooskõlla Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. detsembri 2024. aasta määrusega (EL) 2025/40, mis käsitleb pakendeid ja pakendijäätmeid ning millega muudetakse määrust (EL) 2019/1020 ja direktiivi (EL) 2019/904 ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 94/62/EÜ (edaspidi *ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrus*). Selleks eemaldatakse seadusest määrust dubleerivad sätted ning täpsustatakse riigisiseseid rakendussätteid, sealhulgas turujärelevalve, andmete esitamise, registreerimise ja tootjavastutuse korralduse nõudeid. Lisaks kehtestatakse meetmed korduskasutuspakendite kasutamise soodustamiseks ja ühekorrapakendite kasutamise vähendamiseks.

Eelnõuga täpsustatakse ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist (EL) 2019/904 teatavate plasttoodete keskkonnamõju vähendamise kohta (ELT L 155, 12.06.2019, lk 1–19; edaspidi *SUP direktiiv*) tulenevate nõuete rakendamist, eelkõige seoses teatavate ühekordselt kasutatavatest plasttoodetest tekkinud jäätmetega seotud kulude kandmisega tootjate poolt. Sellega luuakse õiguslik alus avaliku kasutusega välisruumi koristamise, jäätmete veo ja käitlemise ning teavituskulude hüvitamise süsteemile kooskõlas tootjavastutuse põhimõttega. Samuti täpsustatakse kulude arvestamise, andmete esitamise ja järelevalvega seotud nõudeid, et tagada süsteemi läbipaistvus, ühetaolisus ja praktiline rakendatavus. Lisaks täpsustatakse SUP direktiivist tulenevaid meetmeid ühekordselt kasutatavate sööginõude, söögiriistade, joogitopside, toidupakendite ning muude samalaadsete anumate kasutamise vähendamiseks.

1.1.1. Euroopa Liidu õigusega kooskõla tagamine

ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrus jõustus 12. veebruaril 2025. Nimetatud määrus asendab alates 2026. aasta 12. augustist¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2018. aasta direktiivi (EL) 2018/852, millega muudetakse direktiivi 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta (edaspidi *pakendi ja pakendijäätmete direktiiv*). Pakendi ja pakendijäätmete direktiiv on Eesti õigusesse üle võetud pakendiseadusega.

¹ [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. detsembri 1994. aasta direktiiv 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta \(EÜT L 365, 31.12.1994, lk 10\).](#)

Pakendi ja pakendijäätmete direktiivi nõuded asenduvad otsekohalduva määruse nõuetega, mistõttu tuleb pakendiseadusest jätta välja sätted, mis dubleerivad ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse sätteid. Euroopa Liidu määruse vahetu õigusmõjuga sätteid ei ole vaja riigisisises õiguses korrata (n-ö paralleelne õigusloome) ning Euroopa Kohtu praktika kohaselt on see üldjuhul ka keelatud². Pakendiseaduse terviklikkuse ja järjepidevuse huvides asendatakse dubleerivad sätted viidetega ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusele.

ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse eesmärk on edendada Euroopa Liidus ringmajanduslikku ja kestlikku majandusmudelit, vähendades märkimisväärselt pakendijäätmete teket ning pakenditest tulenevat keskkonnamõju. Määrus keskendub eelkõige pakendijäätmete tekke ennetamisele, sealhulgas tarbetu ja liigse pakendamise piiramisele, ning sellega kehtestatakse nõuded, mille kohaselt peavad kõik Euroopa Liidu turule lastavad pakendid olema 2030. aastaks ringlussevõetavad majanduslikult teostataval viisil.

ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusega kehtestatakse ühtsed nõuded pakendite kavandamisele, sealhulgas ringlussevõetavusele, korduskasutatavusele ja ringlussevõetud materjali osakaalule, et suurendada sekundaarsete toorainete kasutamist ja toetada toimiva ringmajandusturu kujunemist. Samuti soodustab nimetatud määrus korduskasutus- ja täitesüsteemide kasutuselevõttu, eelkõige veopakendite ja teatavate joogipakendite puhul.

Lisaks kehtestatakse ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusega piirangud pakendites kasutatavatele ohtlikele ainetele, sealhulgas keelatakse alates 2026. aastast tahtlikult lisatud per- ja polüfluoritud alküülainete (PFAS) kasutamine toiduga kokkupuutuvates pakendites. Nii vähendatakse riske inimestele ja keskkonnale. Määrus tugevdab tootjavastutuse põhimõtte rakendamist, pannes pakendiettevõtjatele suurema vastutuse pakendite kogu olelusringi eest, sealhulgas pakendijäätmete kogumise, ringlussevõtu ja käitlemise korraldamisel.

ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrus loob ühtse ja horisontaalse regulatiivse raamistiku pakenditest ja pakendijäätmetest tulenevate keskkonnariskide ohjamiseks kogu Euroopa Liidus ning tagab, et valdkonnas kohaldatakse ühtseid nõudeid, olenemata pakendi materjalist, kasutusalaast või müügikanalist.

1.1.2. Ringmajanduse turu suurendamine

Vabariigi Valitsuse 19. juunil 2025 kinnitatud tegevusprogrammis on koalitsioonileppe punkt „Võimaldamaks suuremat ringmajanduse turgu, edendame koostöös ettevõtjatega korduskasutatavate pakendite ja nõude kasutamist toidu ja joogi müügil ning pakkumisel avalikes kohtades“. Tegevusprogrammis on seotud tähtajaks 2026. aasta II kvartal.

1.1.3. SUP direktiivist tulenevate nõuete rakendamine

Eelnõuga täpsustatakse SUP direktiivist tulenevate nõuete rakendamist Eesti õiguses. SUP direktiivi eesmärk on ennetada ja vähendada teatavate ühekordselt kasutatavate plasttoodete mõju keskkonnale, eelkõige vee- ja merekeskkonnale, ning edendada ringmajandusele üleminekut. Direktiiviga kehtestatakse liikmesriikidele kohustus rakendada meetmeid muu

² EKo 10.10.1973, 34/73 – Variola, p 9 jj; J. Laffranque. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn: Juura 2006, lk 271; A. Laurand. PSTS. § 2. – U. Lõhmus (peatoim.). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital. 2023, [lõik 128](#).

hulgas ühekordselt kasutatavate plasttoodete tarbimise vähendamiseks, tootjavastutuse tugevdamiseks ja prügistamise vähendamiseks.

Eelnõuga täpsustatakse eelkõige SUP direktiivi artiklist 8 tulenevate laiendatud tootjavastutuse nõuete rakendamist. SUP direktiivi kohaselt peavad teatavate plasti sisaldavate ühekordselt kasutatavate toodete tootjad katma muu hulgas avaliku kasutusega välisruumi koristamise, jäätmete veo ja käitlemise, andmete kogumise ning teavitustegevuse kulud. Selleks luuakse täpsem õiguslik raamistik kulude arvestamiseks, hüvitamiseks ja kontrollimiseks.

Muudatustega nähakse ette ühtsemad põhimõtted kulude arvutamiseks ja andmete kogumiseks ning täpsustatakse tootjate ühenduste, kohaliku omavalitsuse üksuste ja teiste seotud osapoolte õigusi ja kohustusi. Samuti luuakse alus jäätmete koostise uuringute kasutamiseks ning täpsustatakse aruandluse ja järelevalve nõudeid, et tagada süsteemi läbipaistvus, kontrollitavus ja praktiline rakendatavus.

Lisaks sisaldab eelnõu meetmeid, mis toetavad SUP direktiivist tulenevat eesmärki vähendada ühekordselt kasutatavate plastist toidupakendite ja joogitopside tarbimist ning soodustada korduskasutuslahenduste laiemat kasutuselevõttu (seotud ka peatükis 1.1.2 nimetatud tegevusprogrammiga).

Mõju halduskoormusele

Eelnõu rakendamisega kaasnevad ettevõtjatele ja avalikule sektorile nii halduskoormust vähendavad kui ka kasvatavad muudatused. Halduskoormuse võimalik kasv on tasakaalustatud regulatiivsete lihtsustuste, andmevahetuse korrastamise ja dubleerivate kohustuste vähendamisega. Ettevõtjate halduskoormus väheneb eelkõige seetõttu, et täpsustatakse tootja mõistet ning teenuse osutamisel kasutatavate serverimisepakendite puhul ei teki enam tootjavastutuse kohustust üksnes pakendi täitmise või kasutamise tõttu. Sellega väheneb eelkõige väikeste kohvikute, toitlustusettevõtjate ja teiste teenusepakkujate aruandlus- ja halduskoormus.

Samuti kaotatakse senine kohustus koostada ühekordselt kasutatavate plastist toidupakendite ja joogitopside tarbimise vähendamise tegevuskavasid. Tegevuskavade koostamise, ajakohastamise ja rakendamise tõendamise asemel kehtestatakse vahetult kohaldatavad nõuded, mis vähendab ettevõtjate halduskoormust ning muudab nõuded selgemaks ja ühtsemaks.

Oluliselt väheneb halduskoormus ka pakendiaruandluse audiitorkontrolli kohaldamise piirmäära tõstmise tõttu 20 tonnilt 100 tonnile aastas. Muudatuse tulemusena väheneb märkimisväärselt nende ettevõtjate arv, kes peavad korraldama audiitorkontrolli, säilitades samal ajal kontrollimeetme rakendamise suurema turumõjuga ettevõtjate suhtes.

E-kaubanduse valdkonnas vähendab halduskoormust digiplatvormide kaasamine tootjavastutuse kohustuste täitmisele. Digiplatvormidel on võimalik täita kohustusi ja esitada andmeid koondatult nende kaudu tegutsevate kauplejate nimel, mistõttu ei pea iga kaupleja

eraldi sõlmima lepinguid tootjavastutusorganisatsioonidega ega esitama samasisulisi andmeid. Samuti vähendab halduskoormust tootjavastutusorganisatsioonide ja tootjate ühenduste vaheline kohustuslik koostöö ning kulude hüvitamise korraldamine kollektiivse süsteemi kaudu.

Täiendavalt vähendatakse tootjavastutusorganisatsioonide halduskoormust, kaotades dubleeriva kohustuse esitada andmeid valdkonna eest vastutavale ministrile olukorras, kus vajalikud andmed on võimalik esitada Keskkonnaametile tegevusloa menetluse või järelevalvemenetluse käigus.

Avaliku sektori töökoormust vähendavad ühtsed kulude hüvitamise, aruandluse ja andmevahetuse põhimõtted ning uus tootjavastutuse registreerimise infosüsteem, mis võimaldab automatiseeritud andmekontrolli, vähendab käsitsi tehtava andmetöötluse mahtu ning väldib sama teabe korduvat kogumist eri registrites.

Eelnõuga kaasneb samas halduskoormuse kasv seoses ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusest tulenevate uute registreerimis-, aruandlus- ja järelevalvenõuete rakendamisega ning uute osapoolte, sealhulgas digiplatvormide kaasamisega tootjavastutuse süsteemi. Halduskoormuse suurenemist tasakaalustavad siiski eelnõus sisalduvad lihtsustused, dubleerivate kohustuste kaotamine, kollektiivsete täitmismehhanismide kasutamine ning uue infosüsteemi loomine, mille eesmärk on vähendada ettevõtjate ja avaliku sektori halduskoormust pikemas perspektiivis.

Eelnõuga kavandatavaid muudatusi jäätmeseaduses ei tule arvestada halduskoormuse tasakaalustamise kohustuse raames, kuna tegemist ei ole uute sisuliste kohustuste kehtestamisega. Teatavate plasti sisaldavate ühekordselt kasutatavate toodete tootjate laiendatud tootjavastutuse kohustused tulenevad juba Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist (EL) 2019/904 ning on Eesti õigusesse üle võetud 2023. aastal.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusega seotud muudatustega on koostanud Kliimaministeeriumi ringmajanduse osakonna nõunikud Dagny Repp (Dagny.Repp@kliimaministeerium.ee, tel 5911 1662), Kertu Sapelkov (teenistussuhe lõppenud) ja Kelli Seppel (Kelli.Seppel@kliimaministeerium.ee, tel 625 9456). Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetaja Helen Noormägi (helen.noormagi@justdigi.ee). Õigusliku ekspertiisi tegid Kliimaministeeriumi õigusosakonna jurist Kristina Parnaul-Ollik (Kristina.Parnaul-Ollik@kliimaministeerium.ee, tel 626 2870) ja õigusosakonna nõunik Käthlin Oeselg (Kathlin.Oeselg@kliimaministeerium.ee, tel 626 0798).

1.3. Märkused

Eelnõukohase seadusega muudetakse järgmiste seaduste järgmisi redaktsioone:

- 1) pakendiseadus (RT I, 07.01.2026, 23);
- 2) jäätmeseadus (RT I, 18.03.2026, 34);
- 3) jäätmeseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (RT I, 07.01.2026, 4);
- 4) riigilõivuseadus (RT I, 03.06.2026, 20).

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga. Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

Eelnõu väljatöötamisele ei eelnenud väljatöötamiskavatsust, kuna eelnõu käsitleb Euroopa Liidu õiguse rakendamist ning selle eesmärk on tagada ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse rakendamisest ning SUP direktiivist tulenevate nõuete ühtne ülevõtmine ja rakendamine Eesti õiguses.

Kuna eelnõu eesmärk on eelkõige tagada EL otsekohalduva määruse rakendamine, sätestatakse sellega määruse kohaldamiseks vajalikud täpsustused ning pädevus- ja menetlusnormid ühtse rakenduspraktika tagamiseks. ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusest ning SUP direktiivi artikli 8 tulenevaid mõjusid, sealhulgas tootjavastutuse kulude ja korduskasutuslahenduste mõjusid, on käsitletud käesoleva seletuskirja asjakohastes peatükkides.

Kõnealusest ELi määrusest tingitud muudatusi arutati huvirühmadega 2022. aastal Eesti seisukohtade kujundamisel. Vabariigi Valitsus kiitis Eesti seisukohad heaks³.

Ringmajanduse turu edendamiseks seotud muudatustega võib kaasneda mõju turuosalistele, kes müüvad tarbijatele kohapealseks tarbimiseks sööki ja jooki. Vastav mõju võib osaliselt kanduda üle tarbijahindadesse olenevalt ettevõtjate hinnastamisotsustest ja rakendatavate lahenduste kulustruktuurist.

Eelnõu on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normide, Eesti Vabariigi suhtes jõustunud välislepingute ning Euroopa Liidu õigusega.

Määruste muutmine

Eelnõu seadusena jõustumisel muudetakse ka Vabariigi Valitsuse 9. augusti 2018. a määrust nr 72 „Pakendiregistri põhimäärus“, keskkonnaministri 23. märtsi 2005. a määrust nr 19 „Pakendi tagatisraha suurus“, keskkonnaministri 15. aprilli 2005. a määrust nr 24 „Pakendi tagatisraha määrgid“ ja keskkonnaministri 18. mai 2021. a määrust nr 25 „Pakendi korduskasutuse ja pakendijäätmete taaskasutamise ja ringlussevõtu arvutamise meetoodika“. Eelnimetatud määruste muutmine on seotud terminite ühtlustamisega ning pakendiseaduses kehtetuks tunnistatud sätetele viitamisega.

Eelnõu jõustumise järel muudetakse Vabariigi Valitsuse 28. veebruari 2019. a määrust nr 13 „Probleemtooteregistri põhimäärus“, et täpsustada tootjate ühenduste poolt

³ [Eesti seisukohad Euroopa Liidu pakendite ja pakendijäätmete määruse](#) ning Euroopa Komisjoni biopõhist, biolagunevat ja kompostitavat plasti käsitleva ELi poliitikaraamistiku kohta (SEC(2022) 425, SWD(2022) 384, SWD(2022) 385, COM(2022) 677).

probleemtooteregistrile esitatavate andmete koosseisu. Samuti koostatakse valdkonna eest vastutava ministri määrus, et täpsustada teatavate plasti sisaldavatest ühekordselt kasutatavate toodetest tekkinud jäätmete avalikust välisruumist koristamise kulude hüvitamise kord.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamuse põhiseaduse § 73 kohaselt.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõu on koostatud eelkõige selleks, et viia Eesti õigus kooskõlla ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusega, kõrvaldades pakendiseadusest sätteid, mis dubleerivad otsekohalduvat Euroopa Liidu õigust, ning luua selge ja toimiv õigusraamistik pakendite korduskasutuse edendamiseks.

Lisaeesmärk on tagada ringmajanduse turu areng ning korduskasutussüsteemide laiem kasutuselevõtt, luues selleks ühtsemad ja tulemuslikumad regulatiivsed tingimused.

Muudatuste vajadus tuleneb muu hulgas SUP direktiivi rakendamise kogemusest, mis on näidanud, et senised peamiselt vabatahtlikel meetmetel põhinevad lahendused ei ole olnud plasti sisaldavate ühekordselt kasutatavate toodete tarbimise vähendamiseks piisavad. Seetõttu on eelnõu eesmärk suunata turgu tõhusamate meetmete poole, mis võimaldavad saavutada riiklikult seatud eesmärgi vähendada ühekordselt kasutatavate plastist toidupakendite ja joogitopside tarbimist 2026. aastaks 25% võrreldes 2022. aastaga. Samuti näeb SUP direktiiv ette, et hiljemalt 31. detsembriks 2024 luuakse liikmesriikides kord, mille alusel kannavad teatavate plasti sisaldavate ühekordsetelt kasutatavate toodete tootjad kulud, mis on seotud nendest toodetest tekkinud jäätmete avalikest kogumissüsteemidest kogumise ja prügistamise tõttu tekkinud prügi koristamisega. Seaduse eesmärk on kehtestada õiguslik alus tekkinud kulude läbipaistvaks ja õiglaseks jagamiseks. Seaduse tasandil sätestatakse tootjate rahastamiskohustuse ulatus, kulude hüvitamise põhimõtted ning tootjate ühise kohustuse täitmise korraldus, et tagada õigusselgus ja ühetaoline rakendamine. Seaduse eesmärk on vähendada teatavatest plasti sisaldavatest ühekordselt kasutatavatest toodetest tekkiva prügi koristamise koormust avalikule sektorile ning suunata tootjaid senisest enam arvestama oma toodete keskkonnamõjuga.

Eelnõuga luuakse eeldused korduskasutussüsteemide laiemaks rakendamiseks eelkõige kohapealse tarbimise puhul, kus nende kasutamine on logistiliselt lihtsam ja keskkonnamõju seisukohalt tõhusam. Samuti tagatakse ettevõtjate võrdsem kohtlemine ning vähendatakse halduskoormust, asendades senised protsessipõhised kohustused nõuetega, mis on selgemad ja otsese mõjuga.

Alljärgnevalt on välja toodud olulisemad muudatused, mis tulenevad ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusest (punkt 2.1) ning ringmajanduse turu suurendamise vajadusest (punkt 2.2).

2.1. ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse ülevaade

ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrus on ELi pakendi- ja pakendijäätmete õigusraamistiku uus oluline vahend, millega asendatakse pakendi ja pakendijäätmete direktiiv. ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrus kujundab Euroopa Liidu senise pakendite regulatsiooni ümber,

vastates kiiresti kasvavale pakendijäätmete hulgale, suurele ressursikasutusele ja ebapiisavale ringlussevõtule. Nimetatud määrus asendab senise direktiivipõhise lähenemise vahetult kohaldatavate ja ühtsete nõuetega, vähendades regulatiivset killustatust ning luues võrdsed tingimused ettevõtjatele kogu Euroopa Liidus.

ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse keskne muudatus on pakendijäätmete tekke ennetamise tõhustamine, sealhulgas tarbetu ja liigse pakendamise piiramine ning tühja ruumi ja mittevajalike pakendikihtide keelamine. Kõik pakendid peavad olema 2030. aastaks ringlussevõetavad majanduslikult teostataval viisil ning plastpakendite puhul kehtestatakse siduvad ringlussevõetud materjali miinimumnõuded, mida suurendatakse järk-järgult kuni 2040. aastani.

ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrus soodustab korduskasutus- ja taastäitelahenduste laiemat kasutuselevõttu, eelkõige veopakendite, joogipakendite ja teatavate serveerimispakendite puhul, ning tugevdab pandi- ja tagastussüsteemide rolli. Samuti keelatakse osa ühekorrapakendeid, millel puudub ringmajanduslik põhjendus.

Olulise muudatusena ühtlustatakse pakendite märgistusnõuded kogu Euroopa Liidus, et lihtsustada tarbijate jaoks pakendite sortimist, korduskasutust ja ringlussevõttu. Ühtsed ja selged märgistused vähendavad segadust ning parandavad pakendijäätmete kvaliteeti ringlussevõtuks. Samuti kaovad ettevõtjate jaoks turupiirangud, kuna tootja ei pea enam kohandama pakendite märgistust iga liikmesriigi eraldi nõuete järgi, sealhulgas olukordades, kus liikmesriigid (nt Prantsusmaa, Itaalia ja Hispaania) on kehtestamas erinevaid riigisiseseid märgistussüsteeme.

ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrus tugevdab tootjavastutuse põhimõtet, pannes ettevõtjatele suurema vastutuse pakendite kogu olelusringi eest ning kehtestades suuremad kulud nendele, kes kasutavad raskesti ringlussevõetavaid või keskkonnakahjulikke materjale. Lisaks kehtestatakse alates 2026. aastast keeld tahtlikult lisatud PFAS-ainete kasutamisele toiduga kokkupuutuvates pakendites. Nii parandatakse pakendite ohutust ja vähendatakse riske inimestele ja keskkonnale.

Seni kehtinud lähenemise kohaselt on Eestis laiendatud tootjavastutuse kohustus teatud juhtudel laienenud ka ettevõtjatele, kes täidavad pakendeid müügikohas või kasutavad neid teenuse osutamisel (nt kohvikud ja toitlustusasutused), mis on toonud kaasa täiendava halduskoormuse eelkõige väiksematele teenusepakkujatele. ELi pakendi ja pakendijäätmete määrusest tuleneva tootja mõiste täpsustamise tulemusel eristatakse selgemalt pakenditüüpe ning tootjavastutuse kohustus seotakse eelkõige pakendi turule laskmisega. Serveerimispakendite puhul ei teki tootjavastutuse kohustust ettevõtjale üksnes seetõttu, et ta pakendit müügikohas täidab või kasutab. Muudatus vähendab halduskoormust ning lihtsustab eelkõige väikeste kohvikute ja toitlustusettevõtjate kohustusi, välistades vajaduse eraldiseisvaks pakendialaseks aruandluseks olukordades, kus ettevõtja roll piirdub pakendi kasutamisega. Kohustus kandub vastavalt tootja mõistele üle eelkõige nendele ettevõtjatele,

kes teevad serveerimispakendid esmakordselt suures mahus liikmesriigi turul kättesaadavaks, näiteks hulgikaubanduse või muude sarnaste turustusahelate kaudu.

Kokkuvõttes loob ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrus tervikliku ja horisontaalse õigusraamistiku, mis vähendab pakenditest tulenevat keskkonnakoormust, toetab ringmajanduse arengut, soodustab innovatsiooni ning tagab pakendite ohutuse ja kestlikkuse kogu Euroopa Liidus. ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse rakendamisel nähakse ette erisused mikroettevõtjatele ning väiksematele turuosalistele, mis aitab vältida ebaproportsionaalset haldus- ja vastavuskoormust ning toetab nende konkurentsivõimet ühtsel siseturul.

2.2. Ringmajanduse turu suurendamise ülevaade

Vabariigi Valitsuse 19. juunil 2025 kinnitatud tegevusprogrammis on seatud eesmärk edendada ringmajanduse turu arengut, võimaldades koostöös ettevõtjatega korduskasutuspakendite ja -nõude laiemat kasutamist toidu ja joogi müügil ning pakkumisel avalikes kohtades. Tegevusprogrammis on nimetatud meetme rakendamise tähtajaks 2026. aasta II kvartal.

Kehtiva pakendiseaduse kohaselt on avalikel üritustel keelatud toidu ja joogi serveerimiseks ühekordselt kasutatavate toidu- ja jooginõude ning söögiriistade kasutamine. Avalike ürituste mõiste on siiski piiratud ning märkimisväärne kogus jäätmeid ühekordselt kasutatavatest toiduga kokkupuutuvatest tarvikutest tekib muudes olukordades, eelkõige kohapealse tarbimisega seotud tegevuskohtades, kus on võimalus kasutada korduskasutatavaid alternatiive ja nõusid pesta. Seetõttu ei kata kehtiv regulatsioon kõiki olukordi, kus jäätmetekke ennetamine ja korduskasutuse edendamine oleks mõistlik ja proportsionaalne.

Muudatuste vajadus tuleneb ka SUP direktiivi eesmärgist. SUP direktiiv kohustab liikmesriike võtma meetmeid ühekordselt kasutatavate plasttoodete, sealhulgas toidupakendite ja joogitopside tarbimise vähendamiseks, kuid jätab meetmete valiku liikmesriikide otsustada. Eesti on seadnud „Riigi jäätmekava 2023–2028“ alusel eesmärgiks vähendada ühekordselt kasutatavate plastist toidupakendite ja joogitopside tarbimist 2026. aasta lõpuks 25% võrreldes 2022. aastaga. Pakendiseaduse 2024. aastal tehtud järelhindamise senised tulemused näitavad, et kehtiv, peamiselt ettevõtjate vabatahtlikele tegevuskavadele tuginev lähenemine ei ole olnud piisavalt tulemuslik ega taga seatud eesmärgi saavutamist.

Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi kohaselt on ülesandeks analüüsida (seletuskirja lisa 1), millistel tingimustel oleks põhjendatud piirata kohapeal tarbimisel ühekordselt kasutatavate toidu- ja joogipakendite ning muude pakendite kasutamist, ning hinnata selliste piirangutega kaasnevaid mõjusid. Kliimaministerium on sel eesmärgil koostanud majandusanalüüsi, mille käigus hinnati erinevaid korduskasutuslahenduste rakendamise stsenaariume ning nende mõju ettevõtjatele, tarbijatele ja teistele turuosalistele. Analüüs hõlmas erineva profiiliga ettevõtteid ning keskendus eelkõige suletud süsteemidega keskkondadele (nt kinod, spaad, spordihallid, kontserdipaigad ja kiirtoidukohad), kus korduskasutuslahenduste rakendamine on logistiliselt paremini kontrollitav.

Analüüsi tulemused näitavad, et korduskasutussüsteemide majanduslik ja keskkonnatõhusus sõltub eelkõige ringlussüsteemi korraldusest. Kõige tõhusamad on lahendused, kus pakendite ringlus on lühike ja toimub kohapealne pesu, samas kui keerukamate logistikalahenduste korral võivad kulud suurened. See kinnitab, et regulatiivsete meetmete kujundamisel tuleb arvestada mitmesuguste ärimudelite ja tegevuskohtade eripäradega.

Korduskasutuspakendite ringlussüsteemide sektor on pöördunud riigi poole ja juhtinud tähelepanu süsteemsetele kitsaskohtadele. Eelkõige on esile toodud raskused, mis tulenevad turu hooajalisusest, kuna korduskasutuspakendite kasutus avalikel üritustel ja toitlustusega seotud sündmustel koondub valdavalt suveperioodi. Selline hooajalisus muudab ringlussüsteemide toimimise majanduslikult ebastabiilseks ning vähendab teenusepakkuja investeerimisvõimekust. Samuti on sektori hinnangul vabatahtlikkusest rajanev liitumismudel osutunud ebapiisavaks, kuna ettevõtjad ei liitu ringlussüsteemidega järjepidevalt ning tarbijatel puudub piisav motivatsioon eelistada korduskasutuslahendusi.

Kuigi ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrus on vahetult kohaldatav, näeb määruse artikkel 51 ette, et liikmesriigid võtavad lisameetmeid korduskasutus- ja taastäitmissüsteemide soodustamiseks, sealhulgas majanduslike stiimulite ja regulatiivsete nõuete kaudu. Samuti tuleneb määrusest kohustus tagada, et alates 12. veebruarist 2028 pakuvad toitlustussektori ettevõtjad tarbijatele korduskasutatavat alternatiivi kaasamüügipakenditele.

Arvestades eeltoodut ja SUP direktiivist tulenevat riiklikku vähendamise eesmärki, on põhjendatud kehtestada riigisisised lisameetmed, mis liiguvad vabatahtlikelt ja protsessipõhistelt kohustustelt selgemate ja tulemuslikumate regulatiivsete lahenduste poole. Kohapealse tarbimise puhul korduskasutuslahenduste eelistamine aitab otseselt vähendada ühekorrapakendite tarbimist, toetades seeläbi 2026. aastaks seatud 25% vähendamise eesmärgi saavutamist.

Samuti aitab selline lähenemine ületada vabatahtlikkusest ja hooajalisusest tulenevaid turutõrkeid, tagada ettevõtjate võrdsem kohtlemine ning luua stabiilsem nõudlus korduskasutussüsteemide järele. See omakorda toetab ringmajanduse turu arengut, soodustab investeeringuid korduskasutuslahendustesse ning aitab saavutada nii riiklikke kui ka Euroopa Liidu jäätmetekke ennetamise ja vähendamise eesmärgi.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

3.1. Pakendiseaduse muutmine

Eelnõu § 1 sätestab pakendiseaduses tehtavad muudatused.

Sõnade asendamine seaduse tekstis

Pakendiseaduse §-des 10¹, 10², 12¹, § 15 lõikes 9, §-des 16, 17¹, 17², 17⁴, 18¹, 21, 21¹, 23, 24, 24¹, § 26¹ lõikes 4 ning §-des 26⁴ ja 36 asendatakse sõna „pakendiettevõtja“ sõnaga „tootja“ vastavas käändes. Lisaks asendatakse sõna „taaskasutusorganisatsioon“ sõnaga „tootjavastutusorganisatsioon“ vastavas käändes. Uus sõnastus on kooskõlas valdkonna teistes

õigusaktides kasutatava terminiga ning ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 3 lõike 1 punktides 15 ja 66 kasutatavate terminitega.

PakS § 1

Paragrahvi 1 pealkirja muudetakse. Pealkirja „Seaduse reguleerimisala“ täiendatakse viitega kohaldamisalale ning pealkiri sõnastatakse järgmiselt: „Seaduse reguleerimis- ja kohaldamisala“. Muudatus on seotud ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusega, mille sätted on otsekohalduvad ning asjaoluga, et § 1 sätestab nii seaduse reguleerimis- kui ka kohaldamisala.

PakS § 1 lõige 3¹

Paragrahvi 1 täiendatakse lõikega 3¹, milles sätestatakse, et pakendiseaduses sätestatud kohaldatakse pakenditele ja pakendijäätmetele üksnes ulatuses, milles vastavat valdkonda ei reguleeri vahetult kohaldatav ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrus.

Muudatuse eesmärk on tagada õigusselgus ning vältida kattuvat või vastuolulist regulatsiooni riigisisese õiguse ja Euroopa Liidu õiguse vahel. Kuna määrus on liikmesriikides vahetult kohaldatav, tuleb riigisisese õiguse kohaldamisel arvestada selle ülimuslikkust ning piiritleda riigisisese seaduse kohaldamisala.

Sättega täpsustatakse, et riigisiseseid norme kohaldatakse vaid nendes küsimustes, mida määrus ei reguleeri või mille reguleerimise jätab see liikmesriigi pädevusse. Sellega tagatakse kooskõla Euroopa Liidu õigusega ja välditakse õigusnormide dubleerimist.

PakS § 2

Paragrahv 2 tunnistatakse kehtetuks. Paragrahvis 2 oli defineeritud pakendi mõiste, sealhulgas kriteeriumid, millisel juhul oli võimalik toodet pakendina määrata. Edaspidi kohaldatakse ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 3 lõike 1 punkti 1 alapunkte a–g. Pakendite määramisel on abiks ka mitteammendav loetelu näidetest ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse lisas I (artikli 3 lõike 1 punktis 1 esitatud pakendi mõiste alla kuuluvate esemete näitlik loetelu).

PakS § 3 lõiked 1 ja 2

Paragrahvi 3 lõikeid 1 ja 2 muudetakse. Nimetatud lõigetes sätestatakse viited ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruses määratletud pakendiliikidele, et tagada määruse nõuetekohane rakendamine. Pakendiliikide mõisted tuuakse pakendiseadusesse ühte kohta koondatult, et tagada õigusselgus ning võimaldada erinevate pakendiliikide erisuste ühtne käsitlemine. Pakendiliigi määramisest sõltub muu hulgas see, kellele rakenduvad laiendatud tootjavastutuse kohustused ja nendega seotud andmete esitamise kohustus. Lõikes 1 viidatakse ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 3 lõike 1 punktidele 3, 4, 6, 7 ja 8 ning lõikes 2 viidatakse sama määruse artiklis 11 sätestatud kriteeriumidele korduskasutuspakendite kohta ja artikli 3 lõike 1 punktile 28 ühekorrapakendite puhul.

Andmete esitamine pakendiregistrisse jätkub üldjoontes senisel viisil. Tootjad esitavad jätkuvalt andmeid turule lastud müügipakendite ning veo- ja rühmapakendite kohta. Samuti jätkub eraldi andmete esitamine SUP direktiiviga hõlmatud pakendite ning plastkandekottide osas. Muudatustega ei muudeta andmete esitamise liike ega ulatust, kuid ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusest tuleneva tootja mõiste muutumise tõttu võib teatud juhtudel muutuda isik, kellele lasuvad laiendatud tootjavastutuse kohustused ning sellest tulenev andmete esitamise kohustus.

PakS § 3 lõige 3¹

Paragrahvi 3 lõige 3¹ tunnistatakse kehtetuks. Lõikes 3¹ oli määratletud komposiitpakendi mõiste. Edaspidi kohaldatakse ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 3 lõike 1 punkti 24, milles on defineeritud komposiitpakend.

PakS § 3 lõige 4

Paragrahvi 3 lõige 4 tunnistatakse kehtetuks. Lõikes 4 oli määratletud plastkandekoti mõiste. Edaspidi kohaldatakse ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 3 lõike 1 punkti 55, milles on defineeritud plastkandekott.

PakS § 3 lõike 5 punktid 1 ja 2

Paragrahvi 3 lõike 5 punktid 1 ja 2 tunnistatakse kehtetuks. Punktis 1 oli määratletud õhukese plastkandekoti ja punktis 2 eriti õhukese plastkandekoti mõiste. Edaspidi kohaldatakse ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 3 lõike 1 punkte 56 ja 57, milles on defineeritud õhuke ja eriti õhuke plastkandekott. Lisaks on täpsustatud paksu ja eriti paksu plastkandekoti definitsioonid (artikli 3 lõike 1 punktid 58 ja 59).

PakS § 3¹

Seadust täiendaks §-ga 3¹, millega sätestatakse, et pakendiseaduses kasutatakse termineid ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse tähenduses. Muudatus on tehnilist laadi ning vajalik ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse rakendamiseks.

PakS § 4

Paragrahv 4 tunnistatakse kehtetuks. Nimetatud paragrahvis oli määratletud pakendijäätmete mõiste. Edaspidi kohaldatakse ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 3 lõike 1 punkti 25, milles on defineeritud pakendijäätmed.

PakS § 5 lõige 1

Paragrahvi 5 lõige 1 tunnistatakse kehtetuks. Lõikes 1 oli määratletud pakendi ja pakendijäätmete vältimine, sealhulgas oli viide jäätmeseaduse §-le 22. Edaspidi kohaldatakse ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 3 lõike 1 punkti 26, milles on defineeritud pakendijäätmete tekke vältimine.

PakS § 5 lõige 2

Paragrahvi 5 lõike 2 sissejuhatavas lauseosas asendatakse sõna „Pakendiettevõtja“ sõnaga „Ettevõtja“. Muudatuse eesmärk on ühtlustada seaduses kasutatav terminoloogia, kuna edaspidi ei kasutata läbivalt mõistet „pakendiettevõtja“. Seetõttu ei ole põhjendatud selle mõiste kasutamine ka käesolevas sättes.

Muudatusega täpsustatakse, et nõuded kohalduvad ettevõtja müügikohale, kus tuleb täita pakendiseaduses sätestatud kohustusi. Selline sõnastus on selgem ja vastab paremini sätte sisule.

PakS § 5 lõike 2 punkt 1

Paragrahvi 5 lõike 2 punkti 1 muudetakse. ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 25 ja selle V lisa kohaselt ei ole alates 1. jaanuarist 2030 lubatud eriti õhukesti plastkandekotte turule lasta. Erandina on lubatud turule lasta eriti õhukesti plastkandekotte, mis on vajalikud hügieeni eesmärgil või mida kasutatakse müügiapakendisse pakendamata toidu pakendamiseks, kui see aitab vältida toidu raiskamist.

Alates 1. jaanuarist 2030 kohaldatakse eriti õhukeste plastkandekottide suhtes otse nimetatud määruse nõudeid. Seetõttu jääb § 5 lõike 2 punkt 1 kehtima üksnes õhukeste plastkandekottide kohta. Muudatuse tulemusel sätestatakse, et õhukesti plastkandekotte ei või anda tarbijale tasuta.

PakS § 5 lõike 2 punktid 3 ja 4

Paragrahvi 5 lõike 2 punktid 3 ja 4 tunnistatakse kehtetuks. Punktis 3 oli müügikohale sätestatud kohustus vältida oksüdantide toimel lagunevate plastkandekottide müüki või tasuta andmist. Säte tunnistatakse kehtetuks, kuna § 5 lõikes 3 on juba sätestatud oksüdantide toimel lagunevast plastist valmistatud toodete turule laskmise keeld ning seetõttu ei ole plastkandekottide müügi või tasuta andmise kohta vaja kehtestada eraldi keeldu.

Punktis 4 oli müügikohale sätestatud kohustus anda lõppkasutajale ja tarbijale infot korduskasutatavate toidupakendite ja joogitopside olemasolust, sealhulgas millistel tingimustel müügikoht aktsepteerib müügiapakendisse pakendamata valmistoidu ja joogi müümist lõppkasutaja või tarbija korduskasutatavasse toidupakendisse või joogitopsi. Edaspidi kohaldub ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 32 lõike 2 teine lause.

PakS § 5 lõige 3¹

Paragrahvi 5 täiendatakse lõikega 3¹, millega sätestatakse turule laskmise keeld polüstüreenist ja muust plastist graanulitele, mida kasutatakse pakitud kaupade kaitsmiseks veo ja käsitsemise ajal, ning multipaki plastrõngastele, mida kasutatakse rühmapakendina kooskõlas ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 3 lõike 1 punktiga 6. Sättega võetakse üle SUP direktiivi lisa B-osa punktid 11 ja 12, mis lisati ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 67 punktiga 5. Keeld jõustub 12. veebruaril 2029.

PakS § 5 lõiked 4–8

Paragrahvi 5 lõiked 4–8 tunnistatakse kehtetuks. Kõnealused lõiked kehtestati SUP direktiivi ülevõtmisel, et vähendada ühekordselt kasutatavate plastist toidupakendite ja joogitopside tarbimist. SUP direktiivi kohaselt on liikmesriikidel kohustus vähendada nimetatud toodete tarbimist, kuid direktiiv ei sätesta konkreetseid meetmeid ega vähendamise määra, jättes meetmete valiku liikmesriigi otsustada. Eestis on „Riigi jäätmekava 2023–2028“ alusel eesmärgiks seatud vähendada ühekordselt kasutatavate plastist toidupakendite ja joogitopside tarbimist 2026. aasta lõpuks 25% võrreldes 2022. aastaga.

Pakendiseaduse 2024. aasta järelhindamise eesmärk oli hinnata, kas kehtestatud meetmed on aidanud nimetatud eesmärki saavutada, ja tuvastada, millised meetmed on osutunud tõhusaks. Järelhindamise käigus kogutud info tulemusel selgus, et kehtiv regulatsioon, mille kohaselt pakendiettevõtjad peavad rakendama meetmeid ja koostama tegevuskava, ei ole praktikas soovitud kujul toimima hakanud. Ettevõtjate koostatud tegevuskavade kvaliteet ja meetmete ambitsioonikus on olnud ebaühtlane ning nende rakendamine ei taga piisavalt mõõdetavat ja ühtlast mõju.

Analüüsi põhjal on oht, et kehtiva korraga ei saavutata 2026. aastaks seatud 25% vähendamise eesmärki. Samuti töid nii pakendiettevõtjad kui ka korduskasutuse valdkonna esindajad ja avalike ürituste korraldajad välja vajaduse selgemate ja ühtsemate nõuete järele, mis tagaksid kõigi turuosaliste võrdse panuse eesmärgi saavutamisse.

Eeltoodut arvestades tunnistatakse § 5 lõiked 4–8 kehtetuks ning nende asemel kehtestatakse §-d 5⁴ ja 5⁵, millega nähakse ette konkreetsemad ja tulemuslikumad meetmed. Lõige 8 paigutatakse samal kujul uude paragrahvi. Kavandatavad muudatused tehakse eelkõige selleks, et korduskasutust laiemalt rakendada ning vähendada ühekorrapakendite kasutamist, sealhulgas:

- laiendada korduskasutustavasid avalikelt üritustelt ka meelelahutusasutustesse (nt kinod, spaad, ööklubid ja muud asutused, kus toimub suletud süsteemis toidu ja/või joogi tarbimist);
- tõsta ühekordselt kasutatavate joogitopside ja toidupakendite hinda.

Muudatuste eesmärk on tagada meetmete suurem tõhusus, parem rakendatavus ning seatud tarbimise vähendamise eesmärgi saavutamine. Lõigete 4–7 kehtetuks tunnistamine vähendab nii ettevõtjate halduskoormust kui ka riigi järelevalve koormust. Senine lõige 8 võetakse üle § 5⁵ lõikega 2 samas tähenduses.

PakS § 5⁴

Seadust täiendatakse §-ga 5⁴, millega kehtestatakse ühekordselt kasutatavate kaasamüügipakendite tasuta andmise keeld. Müügikohas ei tohi ühekordselt kasutatavaid kaasamüügipakendeid anda tasuta.

Tasuta andmise keeld tähendab, et kaasamüügipakendi eest tuleb lõppkasutajalt küsida eraldi tasu. Selleks et tagada meetme eesmärgi saavutamine ning võimaldada lõppkasutajal teha teadlik valik pakendi kasutamise üle, peab kaasamüügipakendi hind olema lõppkasutajale selgelt eristatav. Seetõttu ei ole lubatud kaasamüügipakendi maksumust peita müüdava kauba või toidu hinna sisse. Lõppkasutajale peab olema arusaadav, et kaasamüügipakendi eest tuleb tasuda eraldi ning milline on selle pakendi hind.

Säte on seotud ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusest tulenevate eesmärkidega, mille kohaselt liikmesriigid peavad rakendama meetmeid korduskasutussüsteemide ja taastäitmise süsteemide soodustamiseks ning ühekorrapakendite kasutamise vähendamiseks. ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 51 kohaselt peavad liikmesriigid muu hulgas võtma meetmeid, mis soodustavad korduskasutuspakendite ja taastäitmise süsteemide loomist keskkonnahoidlikul viisil, sealhulgas majanduslike stiimulite kaudu, nagu ühekorrapakendite kasutamise eest tasu võtmine.

Lisaks näeb ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrus ette, et lõppturustajad on alates 12. veebruarist 2028 kohustatud pakkuma tarbijatele korduskasutatavaid alternatiive ning teavitama ühekorrapakendite kasutamisega seotud kuludest. Samuti on ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 28 lõikes 3 sätestatud, et ettevõtjad, kes pakuvad võimalust osta tooteid taastäitmise kaudu, tagavad, et kui taastäitejaamades pakutakse lõppkasutajale pakendeid või anumaid, ei antaks neid pakendeid ja anumaid tasuta, kui tegu ei ole korduskasutussüsteemis ringleva korduskasutuspakendiga või neid ei pakuta tagatisrahasüsteemi osana.

Käesolev säte toetab ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse eesmärkide saavutamist, luues ühtsema majandusliku raamistiku, kus ühekorrapakendite kasutamine ei ole enam kuluvaba lahendus. See aitab tagada võrdsemad konkurentsitingimused korduskasutuslahenduste ja ühekorrapakendite vahel ning annab lisatõuke korduskasutussüsteemide arengule ja turule laienemisele.

Meetme eesmärk on vähendada ühekordselt kasutatavate plastpakendite kasutamist olukordades, kus müügikohtades täidetakse kaasamüügipakendeid (nt joogitopsid ja toiduanumad), ning suunata tarbimist korduskasutatavate alternatiivide eelistamisele kooskõlas ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse ennetus- ja vähendamispõhimõtetega.

PakS § 5⁵ lõiked 1–3

Seadust täiendatakse §-ga 5⁵, mille **lõikega 1** kehtestatakse kohustus kasutada müügikohas toidu ja joogi tarbimisel korduskasutatavaid anumaid ja söögiriistasid, näiteks korduskasutatavaid sööginõusid, söögiriistu, joogitopse, toidupakendeid ning muid samalaadseid korduskasutatavaid anumaid.

Säte tugineb SUP direktiivi eesmärkidele vähendada teatavate plasti sisaldavate ühekordselt kasutatavate toodete tarbimist ning Eesti riiklikule sihile vähendada ühekordselt kasutatavate plastist toidupakendite ja joogitopside tarbimist 2026. aasta lõpuks 25% võrreldes 2022. aastaga.

Senise analüüsi põhjal, mis on koostatud järelhindamise raames, on selgunud, et seni kehtinud tarbimise vähendamise regulatsioon (sh käesoleva eelnõuga kehtetuks tunnistatavad § 5 lõigetes 4–7 sätestatud tegevuskava ja meetmete kohustus) ei ole praktikas taganud piisavat ega ühtlast mõju. Ettevõtjate rakendatavad meetmed on olnud ebaühtlase kvaliteedi ja ambitsiooniga ning nende mõju tarbimise vähendamisele ei ole olnud piisavalt mõõdetav ega prognoositav. Samuti on huvirühmad juhtinud tähelepanu vajadusele liikuda üldistelt ja protsessipõhistelt kohustustelt selgemate ning sisuliselt tulemuslike regulatsioonide poole.

Seetõttu asendatakse varasem üldine tegevuskava koostamise ja meetmete rakendamise kohustus (sh § 5 lõike 7 alusel nõutud tegevuskava) selgemate sisuliste nõuetega ning vähendatakse ettevõtjate halduskoormust. Edaspidi ei ole ettevõtjatel kohustust koostada eraldi tarbimise vähendamise tegevuskava ega seda ajakohastada. Selle asemel sätestatakse vahetult kohaldatav nõue kasutada kohapealsel tarbimisel korduskasutatavaid lahendusi. Muudatus vähendab ettevõtjate halduskoormust, kuna ära jääb tegevuskava koostamise, dokumenteerimise ja selle täitmise tõendamise kohustus.

Muudatus ei vähenda oluliselt järelevalve vajadust, kuid muudab järelevalve eseme selgemaks. Senise tegevuskava olemasolu ja selles kavandatud meetmete rakendamise kontrollimise asemel keskendub järelevalve edaspidi otseselt korduskasutatavate nõude kasutamise kohustuse täitmise kontrollimisele.

Muudatus on seotud ka eelnõuga kehtestatava § 5⁵ **lõike 2** (varem kehtinud § 5 lõike 8) alusel sätestatud avalike ürituste regulatsiooniga, millega on seni edendatud korduskasutuslahenduste kasutuselevõttu eelkõige avalikel üritustel. Järelhindamise käigus on aga tuvastatud, et kohapeal toidu ja joogi tarbimine on jäänud sellest raamistikust sisuliselt välja, ning turul on seetõttu tekkinud ebavõrdne kohtlemine. Samal ajal tekib suurem osa ühekorrapakendite jäätmetest just igapäevases müügi- ja teenindustegevuses (nt toidlustus, jaekaubandus, sh meelelahutusasutused, nagu spaad, teatrid, kinod), mitte üksnes avalikel üritustel.

Seetõttu laiendatakse ühekorrapakendite kasutamise piiramist ka igapäevasele kohapealsele tarbimisele, et tagada ettevõtjate võrdsem kohtlemine ning saavutada tunduvalt suurem positiivne mõju keskkonnale. Võrreldes üksnes avalikele üritustele keskenduva lähenemisega võimaldab käesolev säte vähendada jäätmeteket seal, kus see on pidev ja mahuliselt palju suurem, ning seeläbi panustada tõhusamalt SUP direktiivi eesmärkide täitmisel. Muudatus ei mõjuta kaasamüüki, vaid ainult kohapeal tarbimist.

Lisaks tehti eelnõu koostamise käigus majandusanalüüs kavandatava sätte mõjude hindamiseks. Analüüsi kaasati mitme erineva taustaga ettevõtte andmed ning hinnati mõjusid kolme rakendusstsenaariumi korral, võrreldes neid olemasoleva ühekorrapakendite kasutamise süsteemiga.

Analüüsi tulemused näitavad, et suletud süsteemides sõltub majanduslik tulemus eelkõige sellest, kui keerukas on pakendite ringlus ning kui palju lisandub kogumise, transpordi, pesu ja tagastamisega seotud etappe. Mida lühem ja lihtsam on ringlus, seda väiksem on ühikukulu ühe kasutuskorra kohta.

Kvantitatiivsete tulemuste põhjal osutus kõige soodsamaks kohapealse pesu stsenaarium, mille puhul süsteemi majanduslik tulemus on baaseeldustel positiivne. Tsentraalse pesu ja täisteenuse stsenaariumid sõltuvad tugevalt teenuse hinnatasemest ja logistika korraldusest ning nende puhul on negatiivse majandusliku tulemuse risk suurem. Tundlikkusanalüüs kinnitab, et peamised kulumõjurid on pakendite kasutusiga, asendusvajadus ning pesu- ja logistikakulu.

Ettevõtjate kvalitatiivne sisend tõi esile ka praktilised rakendamise tegurid, sealhulgas ruumipiirangud, hügieeninõuded, lisatööjõuvajadus ning tarbijakäitumise ebakindlus, mis mõjutavad süsteemi toimivust reaalses keskkonnas.

Tarbijahinna vaates on kohapealse pesu stsenaarium kõige väiksema mõjuga, kuna selle ühikukulu jääb allapoole olemasolevat ühekorrapakendite kasutamise taset. Tsentraliseeritud ja täisteenuse mudelite puhul sõltub hinnamõju otseselt teenuse hinnastamisest ja logistika tõhususest ning need võivad tuua kaasa kopsakamad kulud. Tarbijahind ühe ostukorra kohta sõltub valitud korduskasutusmudelist, kus kohapealse pesu stsenaarium võib hindu alandada ligikaudu 2–9 senti, samas kui tsentraliseeritud ja täisteenuse mudelid võivad tuua kaasa hinnatõusu umbes 1–22 senti ostu kohta, juhul kui ei rakendata ettevõttesiseseid vedude ühildamisi või muid sarnaseid meetmeid.

Kokkuvõttes näitab majandusanalüüs, et korduskasutussüsteemide puhul on majanduslikult ja keskkonna seisukohast kõige tõhusamad lahendused need, kus ringlus on lühike, tagastus toimub lihtsustatud korras ning lisalogistika vajadus on minimaalne. See toetab ka regulatsiooni eesmärki suunata turgu lahendustele, mis vähendavad ühekorrapakendite kasutust viisil, mis on nii majanduslikult kui ka praktiliselt rakendatav. Majandusanalüüs ja täpsemad stsenaariumite kirjeldused on esitatud seletuskirja lisas 1.

Säte rakendub alates 12. veebruarist 2028. Samal ajal kohaldub ka ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 33 lõige 1, mille kohaselt hiljemalt 12. veebruariks 2028 pakuvad lõppturustajad, kelle äritegevus on HORECA sektoris⁴ ning kes teevad liikmesriigi

⁴ HORECA sektor – majutus ja toidlustus vastavalt majanduse tegevusalade statistilisele klassifikaatorile NACE Rev. 2.

territooriumil kaasamüügipakendis kättesaadavaks külmi või kuumi jooke või valmistoite, tarbijatele võimaluse saada neid tooteid korduskasutussüsteemi kuuluvas korduskasutuspakendis. See tähendab, et nimetatud tähtjaks peavad ettevõtjad tegema investeeringud ja looma korduskasutuspakendite süsteemi. Lisaks tagab ühtne rakendumisaeg ELi määrusega, et ettevõtjatele ei teki topeltregulatsiooni ega ebakindlust rakendamise ajastusel ning investeeringud korduskasutussüsteemidesse saavad toimuda ühtse õigusraamistiku alusel.

Lõikega 2 sätestatakse korduskasutatavate anumate ja söögiriistade kasutamise nõue avalikel üritustel. Säte vastab sisult varem kehtinud § 5 lõikele 8, mille kohaselt oli avalikel üritustel lubatud toidu ja joogi serveerimiseks kasutada üksnes korduskasutatavaid anumaid ja söögiriistu.

Muudatuse eesmärk ei ole sätte sisuline muutmine, vaid selle ümberstruktureerimine ja paigutamine seaduses loogilisemasse kohta.

Lõikega 3 sätestatakse, et korduskasutatavate anumate ja söögiriistade kasutamise eest ei ole lubatud tarbijalt küsida tagastamatut lisatasu. Samas on lubatud rakendada tagatisrahasüsteemi, mille eesmärk on soodustada pakendite ja nõude tagastamist ning korduskasutust.

Tagatisraha tuleb tarbijale tagastada täies ulatuses, kui anum või söögiriist tagastatakse ettenähtud korras. Sätte eesmärk on vältida korduskasutussüsteemide kasutuselevõtuga kaasnevat varjatud hinnatõusu ning tagada, et majanduslik stiimul oleks suunatud tagastamisele, mitte lisatulu teenimisele ühekordsete tasude kaudu. Korduskasutussüsteemi toimimisega seotud kulud võib ettevõtja kajastada toodete hinnas. Samas ei tohi korduskasutussüsteemis müüdav toode olla kallim kui ühekorrapakendis müüdav toode (EL pakendi ja pakendijäätmete määruse artikli 32 lõikes 2 ja artikli 33 lõikes 3 sätestatu).

PakS § 5⁶ lõiked 1–4

Seadust täiendatakse §-ga 5⁶, mis on seotud ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 33 lõikega 1, mille kohaselt peavad hiljemalt 12. veebruariks 2028 lõppturustajad, kelle äritegevus on HORECA sektoris ning kes teevad liikmesriigi territooriumil kaasamüügipakendis kättesaadavaks külmi või kuumi jooke või valmistoite, pakkuma tarbijatele võimalust saada neid tooteid korduskasutussüsteemi kuuluvas korduskasutuspakendis.

Lõikega 1 sätestatakse nõue digiplatvormidele ja muudele vahendusteenuse osutajatele, kelle kaudu toimub HORECA sektoris valmistatud külmade või kuumade jookide või valmistoitude tellimine koos kohaletoimetamisega. Digiplatvorm või muu vahendusteenuse osutaja peab tagama tehnilise lahenduse, mis võimaldab lõppkasutajal tellimuse esitamisel valida ühekorrapakendi ja korduskasutussüsteemi kuuluva korduskasutuspakendi vahel juhul, kui lõppturustaja on vastava võimaluse oma pakkumisse lisanud. Sätte eesmärk on tagada, et

lõppturustaja poolt pakutav korduskasutuspakendi võimalus oleks tarbijale nähtav ja kasutatav sõltumata sellest, kas tellimus esitatakse vahetult lõppturustajale või digiplatvormi või muu vahendusteenuse kaudu. **Lõikega 2** sätestatakse ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 33 lõikest 3 tulenev põhimõte, mille kohaselt ei tohi korduskasutuspakendis pakutavaid tooteid müüa kõrgema hinnaga ega ebasoodsamatel tingimustel kui samaväärseid ühekorrapakendis tooteid. Eesmärk on vältida korduskasutuslahenduste kaudset hinnapõhist diskrimineerimist.

Lõikega 3 sätestatakse võimalus rakendada tagatisrahasüsteemi, mille eesmärk on tagada korduskasutuspakendite tagastamine ja korduskasutus. Tagatisraha tagastatakse tarbijale täies ulatuses, kui ta pakendi tagastab, tagades süsteemi toimimise, ilma et tarbijale tekiks rahaline lisakoormus.

PakS § 5⁶ lõiked 1–3 jõustuvad 12. veebruaril 2028.

PakS §-de 5⁴–5⁶ põhiseaduspärasuse analüüs

Eeltoodud sätted näevad ette ühekordselt kasutatavate pakendite kasutamise piiramise ning korduskasutuspakendite kasutuselevõtu edendamise müügikohtades, avalikel üritustel ning toidu ja joogi kaugmüügil. Meetmete eesmärk on vähendada pakendijäätmete teket ning edendada ringmajanduse põhimõtteid, mis on seotud põhiseaduslikult kaitstud keskkonnakaitse eesmärgiga (PS § 53).

Nõuded riivavad eelkõige ettevõtlusvabadust (PS § 31), kuna mõjutavad ettevõtjate vabadust kujundada teenuse osutamise viisi, pakendipoliitikat ning hinnastamistingimusi. Lisaks võib tekkida küsimus võrdsuspõhiõiguse (PS § 12) riivest, kuid erinev kohtlemine on seotud tegevuskanali eripäraga (nt müügikoht, üritus või digiplatvorm) ning ei põhine subjektiivsetel tunnustel.

PakS § 5⁴ puhul seisneb riive ühekordselt kasutatavate kaasamüügipakendite tasuta pakkumise keelus, mis piirab eelkõige ettevõtjate hinnakujundus- ja turundusvabadust. Tegemist on mõõduka riivega, mille eesmärk on vähendada ühekordselt kasutatavate pakendite tarbimist ja sellega seotud keskkonnakoormust, mis on kaalukas avalik huvi.

Keeld on sobiv, sest tasuta kaasamüügipakendite pakkumise välistamine vähendab otseselt olukordi, kus tarbija võtab pakendi kaasa pigem mugavusest kui tegelikust vajadusest. See suunab nii ettevõtjaid kui tarbijaid tegema teadlikumaid ja keskkonnasäästlikumaid valikuid. Meede on vajalik, kuna senised soovituslikud või teavitavad lahendused ei ole piisavalt mõjutanud ühekordsete pakendite kasutamise vähenemist. Sellise praktika piiramine nõuab tõhusamat sekkumist.

Riive on samas mõõdukas, sest ettevõtjatel ei keelata pakendeid kasutada ega nende eest tasu küsida – keelatud on üksnes nende tasuta pakkumine. See jätab alles võimaluse kulud tavapärase hinnas arvesse võtta ega takista sisuliselt äritegevust.

Meede on tasakaalus ettevõtlusvabaduse ja keskkonnakaitse eesmärgi vahel ning põhiseadusega kooskõlas, arvestades, et ettevõtlusvabaduse piirangut õigustab PS §-st 53 tulenev kaalukas avalik huvi vähendada jäätmeteket ja keskkonnakoormust.

PakS § 5⁵ sätestatud nõuded riivavad ettevõtlusvabadust, kuna kehtestatakse kohustus kasutada kohapealseks tarbimiseks üksnes korduskasutatavaid anumaid ja söögiriistu. Samas tuleb arvestada, et avalikel üritustel on vastav nõue kehtinud juba varem ning käesoleva muudatuse eesmärk on vastava normi ümberpaigutamine ja regulatsiooni süstematiseerimine, mitte uue kohustuse kehtestamine.

Nõue kasutada müügikohas kohapeal toidu ja joogi tarbimiseks üksnes korduskasutatavaid anumaid ja söögiriistu riivab ettevõtlusvabadust (PS § 31), kuna piirab ettevõtja vabadust valida kasutatavaid pakendilahendusi ja korraldada oma tegevust. Riive eesmärk on keskkonnakaitse ning jäätmetekke vähendamine (PS § 53), mis on käsitatav legitiimsel eesmärgina. Meede on sobiv, kuna see vähendab ühekordsete pakendite kasutamist otse tekkekohas. Samuti on see vajalik, kuna seni kehtinud meetmed ei ole taganud sama tõhusat jäätmetekke vähenemist. Riive on mõõdukas, sest see ei välista toidu ja joogi müüki, vaid reguleerib üksnes kasutatavat pakendiliiki kohapealse tarbimise puhul. Seetõttu on meede põhiseadusega kooskõlas.

Reguleeritakse ka toidu ja joogi müügitingimusi, välistades võimaluse küsida korduskasutatavate anumate või söögiriistade kasutamise eest eraldi lisatasu, mida võiks käsitada lõpphinna osaks mittekuuluva täiendava tasuna. Praktikas on esinenud juhtumeid, kus korduskasutus anuma eest küsiti tarbijalt eraldi tasu tagatisrahana, millest osa käsitati hiljem “pesu- või teenustasuna” ning mida ei tagastatud. Selline praktika on loonud ebaselgust lõpphinna kujunemisel ning vähendanud tarbijate hinnainfo läbipaistvust. Lubatud on jätkuvalt tagatisrahasüsteemi rakendamine, mille puhul tagatisraha tagastatakse pakendi või nõu tagastamisel täies ulatuses.

Seega ei ole tegemist üldise hinnaregulatsiooni ega teenustasu piiranguga, vaid tarbijale pakutava kauba lõpphinna kujunemise selguse ja ühtsuse tagamisega. See on kooskõlas ka tarbijakaitseseaduses sätestatud lõpphinna läbipaistvuse põhimõttega. Kuna hinna kujunemise selgus ja läbipaistvus on tarbijate jaoks oluline ning mõjutab otseselt nende valikuid, toetab see meede lisaks keskkonnakaitsele eesmärgile ka tarbijakaitset huvi. Riive on põhjendatud nii keskkonna- kui ka tarbijakaitse eesmärkidega ning suunatud ühekordsete pakendite kasutamise vähendamisele. Riive ei ületa vajalikku sekkumise ulatust ning on seetõttu proportsionaalne.

PakS § 5⁶ puhul riivatakse ettevõtlusvabadust digiplatvormidele ja muudele vahendusteenuse osutajatele pandud kohustusega tagada tehniline lahendus, mis võimaldab lõppkasutajal valida ühekordse või korduskasutuspakendi vahel. Riive intensiivsust vähendab asjaolu, et kohustus rakendub üksnes juhul, kui vastav pakkumine on lõppturustaja poolt süsteemi lisatud, mistõttu platvormile ei panda kohustust korduskasutuslahendust ise pakkuda. Regulatsioon jätab ettevõtjatele ka edaspidi võimaluse kujundada oma ärimudelit ning ei välista ühekordsete pakendite kasutamist.

Samuti nähakse ette, et korduskasutussüsteemi kuuluvas korduskasutuspakendis pakutava toote eest ei või lõppkasutajalt nõuda kõrgemat hinda võrreldes samaväärse toote müügiga ühekorrapakendis. Mõõdukuse hindamisel tuleb arvestada, et regulatsioon ei keela ettevõtjal müüa oma tooteid ega kujundada üldist hinnataset. Piirang puudutab üksnes sama toote hinna erinevust sõltuvalt pakendiliigist. Lisaks on jätkuvalt võimalik rakendada tagatisrahasüsteemi, mis aitab ettevõtjal korraldada korduskasutuspakendite ringlust. Seetõttu ei ole ettevõtlusvabaduse riive ülemäärane.

Meetmete eesmärk on legitiimne ja kaalukas ning tuleneb keskkonnakaitse ja jäätmetekke vähendamise vajadusest. Arvestades, et meetmed ei välista ettevõtlustegevust, vaid suunavad seda keskkonnahoidlikumatele lahendustele ning sisaldavad leevendavaid mehhanisme (sh tagatisrahasüsteem ja tingimuslik rakendumine), on riived proportsionaalsed.

Meetmete proportsionaalsust toetab ka asjaolu, et PakS § 5⁵ lõikes 1 ja §-s 5⁶ sätestatud nõuete rakendamiseks on ette nähtud üleminekuaeg kuni 12. veebruarini 2028. See annab ettevõtjatele piisava aja vajalike ümberkorralduste tegemiseks ning vähendab seeläbi ettevõtlusvabaduse riive intensiivsust. Üleminekuaja olemasolu toetab järeldust, et seadusandja on keskkonnakaitse eesmärkide saavutamisel arvestanud ettevõtjate õiguste ja huvidega ning kujundanud regulatsiooni mõõdukalt ja proportsionaalselt. Eeltoodust tulenevalt on kavandatavad PakS § 5⁴–5⁶ põhiseadusega kooskõlas.

PakS § 6

Paragrahv 6 tunnistatakse kehtetuks. Paragrahvis 6 oli viidatud jäätmeseaduse § 14 lõikele 1¹, mille kaudu defineeriti pakendi korduskasutust. Edaspidi kohaldatakse ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 3 lõiget 27, milles on defineeritud korduskasutuse toiming.

PakS § 9

Paragrahv 9 tunnistatakse kehtetuks alates 1. jaanuarist 2030. Paragrahvis 9 oli defineeritud pakendijäätmete energiakasutus. Edaspidi kohaldatakse ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 48 lõiget 1, mille kohaselt on pakendite põletamine ja prügilasse ladestamine keelatud, välja arvatud jäätmete puhul, mis tekivad selliste liigiti kogutud pakendijäätmete edasisel töötlemisel, mida ei ole võimalik ringlusse võtta või mis ei anna parimat keskkonnatulemust. Paragrahvi 9 kehtetuks tunnistamine jõustub 1. jaanuaril 2030.

PakS § 9¹

Paragrahv 9¹ tunnistatakse kehtetuks. Paragrahvis 9¹ oli defineeritud pakendatud kauba turule laskmine. Edaspidi kohaldatakse ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 3 lõike 1 punkte 9–11.

PakS § 10

Paragrahv 10 tunnistatakse kehtetuks. Arvestades ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse eesmärki ühtlustada tootja mõisted liikmesriikideüleselt on nimetatud määruhes defineeritud artikli 3 lõike 1 punkti 13 alapunktides a ja b valmistaja mõiste ning punkti 15 alapunktides a–e tootja mõiste. Lisaks on artikli 3 lõike 1 punktis 17 defineeritud importija ja punktis 18 turustaja mõiste. Edaspidi kohaldatakse laiendatud tootjavastutuse kohustusi eelnimetatud punktide alapunktides nimetatud isikute suhtes.

PakS § 10¹ lõige 1

Paragrahvi 10¹ lõiget 1 muudetakse, et viia mõiste kooskõlla ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruhes sätestatud mõistega. Seaduses asendatakse mõiste „taaskasutusorganisatsioon“ mõistega „tootjavastutusorganisatsioon“, mis on defineeritud nimetatud määruse artikli 3 lõike 1 punktis 66.

Muudatuse eesmärk on tagada ühtne mõistete kasutus Euroopa Liidu otsekohalduva õigusaktiga ja vältida paralleelsete definitsioonide kehtimist riigisisises õiguses.

PakS § 11 ja 12

Paragrahvid 11 ja 12 tunnistatakse kehtetuks. Paragrahvis 11 oli defineeritud majandustegevuses osaleja. Edaspidi lähtutakse ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse mõistetest. Paragrahv 12 tunnistatakse kehtetuks. Paragrahvis 12 oli sätestatud nõusolek vabatahtlikuks koostööks. Sättega võeti üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta (edaspidi *pakendidirektiiv*) tulenev kohustus kehtestada eesmärkide paremaks elluviimiseks Kliimaministeeriumi ja majandustegevuses osaleja vahel sõlmitud koostöökokkulepe, millega võivad liituda kõik isikud, kes soovivad koostöö tingimusi täita. Pakendidirektiivi vastav säte kaotab kehtivuse seoses ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse jõustumisega. Kuna vabatahtliku koostöö kokkuleppeid on võimalik sõlmida ka ilma seadusest tuleneva eraldi aluseta, tunnistatakse säte kehtetuks.

PakS § 12¹ lõige 2³

Paragrahvi 12¹ täiendatakse lõikega 2³, milles täpsustatakse e-kaubanduse pakenditest tekkinud jäätmete käitlemise korraldamise kohustuste jaotust ja laiendatakse tootjavastutuse süsteemi kohaldamisala digiplatvormidele.

Muudatuse kohaselt vastutab tootjavastutuse kohustuse täitmise korraldamise eest lisaks tootjale ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2022/2065 (digiteenuste määrus) artikli 3 punktis i määratletud digiplatvorm, mis võimaldab tarbijatel sõlmida kauplejatega

kauglepinguid. Selline digiplatvorm on kohustatud sõlmima kirjaliku lepingu tootjavastutusorganisatsiooniga, et tagada e-kaubanduse kaudu turule lastud pakenditest tekkinud jäätmete käitlemise nõuete täitmine.

E-kaubanduse kaudu turule lastavate pakendite puhul ei ole üksikul kauplejal praktiliselt võimalik täita kõiki laiendatud tootjavastutuse kohustusi, sealhulgas tagada üleriigilise kogumissüsteemi toimimine või saavutada nõutud ringlussevõtu sihtarve iseseisvalt. Seetõttu on vaja kohustused koondada ja korraldada neid platvormitasandil. Selline lahendus aitab ühtlasi vähendada nõuete eirajate esinemist, mis võib tekkida olukorras, kus piiriüleste ja platvormipõhiste müügikanalite kaudu turule lastud pakendite puhul ei kata kõik turuosalisel oma tootjavastutuse kohustusi võrdselt.

Kirjaliku lepingu sõlmimise nõue võimaldab tagada, et tootjavastutuse täitmine ei jaguneks killustatult iga üksiku digiplatvormil tegutseva kaupleja vahel. See vähendab märgatavalt halduskoormust ning väldib olukorda, kus iga kaupleja peaks eraldi sõlmima lepinguid tootjavastutusorganisatsiooniga ja esitama eraldiseisvaid andmeid. Ühtse korraldusmudeli kaudu on võimalik tagada andmete terviklikkus, aruandluse ühtsus ja tõhusam järelevalve.

Muudatuse eesmärk on tagada õigusselgus ning vältida olukordi, kus e-kaubanduse ja piiriüleste müügikanalite kaudu turule lastud pakendite jäätmekäitluse vastutus jääb hajusaks või ebamääraseks. Samuti luuakse ühtne raamistik andmevahetuseks ning tootjavastutusorganisatsioonide ja digiplatvormide koostööks, mis toetab pakendijäätmete tõhusat kogumist, taaskasutust ja aruandlust.

PakS § 12¹ lõike 4 punktid 3 ja 4

Lõiget 4 täiendatakse punktidega 3 ja 4. Lõikes 4 on sätestatud kulud, mida tootjavastutuse kohuslane on kohustatud kandma. **Punktidega 3 ja 4** lisatakse loetellu ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 45 lõike 2 punktides a ja b tulenevad kulud. ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 45 lõike 2 kohaselt peab lisaks direktiivi 2008/98/EÜ artikli 8a lõike 4 punktis a osutatud kuludele katma tootja makstav rahaline tasu järgmised kulud: a) ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artiklis 13 osutatud pakendijäätmete kogumiseks ette nähtud jäätmemahutite märgistamise kulud ning b) kogutud segaolmejäätmete koostise uuringute tegemise kulud komisjoni rakendusmääruse (EL) 2023/595 alusel ning ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 56 lõike 7 punkti a kohaselt vastu võetavate rakendusaktide alusel, kui nendes rakendusaktides on selliste uuringute tegemise kohustus ette nähtud. Kaetavad kulud määratakse kindlaks läbipaistval, proportsionaalsel, mittediskrimineerival ja tõhusal viisil.

Kuigi tegemist on otsekohalduvast ELi õigusest tulenevate kohustustega, on need selguse ja süsteemsuse huvides sätestatud ka siseriiklikus õiguses, et tootjavastutuse kohustused ja nendega seotud kulud oleksid ühes kohas terviklikult reguleeritud.

PakS § 12¹ lõiked 4¹–4³

Paragrahvi 12¹ lõiked 4¹–4³ tunnistatakse kehtetuks, et koondada SUP direktiivist tulenevate kuludega seotud regulatsioon eraldi paragrahvi ning tagada nii regulatsiooni parem ülevaatlikkus ja jälgitavus. Tegemist on tehnilist laadi muudatusega, millega sätteid süstematiseeritakse.

Volitusnorm tunnistatakse kehtetuks, kuna see paigutatakse uude paragrahvi, mistõttu selle senine asukoht muutub. Volitusnormi asukohta võib muuta, kui seda põhjendab seaduse loogiline struktuur või regulatsiooni parem süstematiseerimine. Käesoleval juhul tehakse muudatus just neil kaalutlustel. Kuna vastava volitusnormi alusel ei ole rakendusakti kehtestatud, lihtsustab see muudatuse tegemist, sest rakendusakti preambulis viidatud õiguslikku alust ei ole vaja muuta.

PakS § 12²

Paragrahviga 12² sätestatakse teatavate plasti sisaldavate ühekordselt kasutatavate toodetega seotud kulude katmise kohustus pakendiseaduse kontekstis ja tagatakse selle kooskõla jäätmeseaduses sätestatud regulatsiooniga. Regulatsiooniga võetakse üle ja täpsustatakse SUP direktiivis sätestatud nõudeid, mille kohaselt peavad teatavate plasti sisaldavate ühekordselt kasutatavate toodete tootjad katma muu hulgas avaliku kasutusega välisruumi prügistamisega seotud kulud, sealhulgas jäätmete kogumise, veo ja käitlemise kulud. Käesolev paragrahv täpsustab nimetatud kohustuste rakendamist pakendijäätmete puhul, arvestades pakendiseaduse erisusi ja seost tootjavastutusorganisatsioonide süsteemiga.

Avalikust välisruumist kogutud jäätmetega seotud kulude hüvitamist rakendatakse nende pakendite suhtes, mis on nimetatud SUP direktiivi lisa E osa I jaos. Nendeks on:

- 1) Toidupakendid, st kaanega või kaaneta mahutid, nt karbid, millest pakutakse valmistoitu, mis on mõeldud tarbimiseks kohapeal või kaasa võtmiseks, mida tavaliselt tarbitakse mahutist ning mis on valmis tarbimiseks ilma täiendava küpsetamise, keetmise või soojendamiseta, k.a kiirtoidu või muu koheseks tarbimiseks mõeldud toidu pakkumiseks kasutatavad mahutid, välja arvatud joogipakendid, taldrikud ning toitu sisaldavad pakid ja pakkematerjalid;
- 2) Painduvast materjalist valmistatud pakid ja pakkematerjal, millest pakutakse valmistoitu, mis on mõeldud koheseks tarbimiseks otse pakist või pakkematerjalist;
- 3) Kuni kolm liitrit mahutavad joogipakendid, st vedelike jaoks mõeldud mahutid, nt joogipudelid, k.a nende korgid ja kaaned ning komposiitjoogipakendid, k.a nende korgid ja kaaned, kuid mitte klaasist või metallist joogipakendid, mille korgid või kaaned on valmistatud plastist;
- 4) Joogitopsid, k.a nende korgid ja kaaned;
- 5) Direktiivi 94/62/EÜ artikli 3 punktis 1c määratletud õhukesed plastkandekotid.

Lõikes 1 nähakse ette, et tootja on lisaks pakendiseaduse §-s 12¹ sätestatud kohustustele kohustatud kandma ka kulud, mis on seotud avalikesse kogumissüsteemidesse äravisatud asjaomastest pakenditest tekkinud jäätmete kogumise, sealhulgas taristu ja selle käitamise, ning

nende jäätmete edasise veo ja käitlemisega, samuti avaliku kasutusega välisruumi sattunud prügi koristamise ning selle edasise veo ja käitlemisega. Tegemist on laiendatud tootjavastutuse põhimõtte täpsustamisega pakendijäätmete suhtes. Tavapärase pakendijäätmete kogumise kõrval hõlmatakse ka avaliku kasutusega välisruumi prügistamisega seotud kulud.

Lõikes 2 sätestatakse, et juhul kui tootja on andnud oma kohustused üle tootjavastutusorganisatsioonile, vastutab kulude hüvitamise eest tootjavastutusorganisatsioon. See tagab järjepidevuse pakendiseaduse olemasoleva tootjavastutuse süsteemiga ning väldib tootjate ja avaliku sektori suhete killustumist. Samuti väldib see vajadust tootjate ja avaliku sektori vaheliste eraldi lepingute järele.

Lõikes 3 nähakse ette, et tootjavastutusorganisatsioon on kohustatud sõlmima lepingu jäätmeseaduse § 25³ lõikes 1 nimetatud tootjate ühendusega. Sätte eesmärk on tagada pakendiseaduse ja jäätmeseaduse alusel toimivate süsteemide koostoime ning vältida paralleelsete süsteemide tekkimist. Ühtne lepinguline raamistik võimaldab korraldada kulude hüvitamist koordineeritult ja vähendab halduskoormust nii tootjavastutusorganisatsioonidele kui ka avalikule sektorile. Ilma sellise kohustusega tekiks risk, et pakendiseaduse ja jäätmeseaduse alusel toimivad süsteemid kujunevad paralleelseks. See aga suurendaks halduskoormust, raskendaks kulude arvestust ja võiks viia kulude dubleerimise või ebaühtlase jaotuseni.

Lõikes 4 täpsustatakse avaliku sektori asutuse mõistet. See on vajalik õigusselguse tagamiseks, et oleks üheselt arusaadav, millised asutused kuuluvad regulatsiooni kohaldamisalasse. Kohustus hüvitada laiendatud tootjavastutuse rakendamisega seotud kulud on tootjatel selliste avaliku sektori asutuste ees, kelle ülesanne on avalikust välisruumist jäätmete kogumine või prügi koristamine. Praktikaks korraldavad avaliku välisruumi koristamist kohaliku omavalitsuse üksused, Keskkonnaamet, Transpordiamet ja Riigimetsa Majandamise Keskus. Avaliku sektori asutuse defineerimine selles kontekstis on oluline, et piirata asutuste hulka, kellega tootjate ühendused peavad kulude hüvitamiseks lepinguid sõlmima, selliste avaliku sektori asutustega, kelle kohustus on avaliku kasutusega välisruumi korrashoid.

Lõikes 5 nähakse ette, et avaliku kasutusega välisruumi koristamisega seotud kulude hüvitamisel lähtutakse jäätmeseaduse §-s 25⁴ sätestatud üldistest nõuetest, arvestades pakendiseaduses sätestatud erisusi. Muudatuse eesmärk on tagada kulude hüvitamise põhimõtete ühtne kohaldamine erinevate laiendatud tootjavastutuse kohustuse alla kuuluvate toodete puhul ja vältida põhjendamatut dubleerimist regulatsioonis.

Viide jäätmeseaduse §-le 25⁴ tähendab muu hulgas seda, et kulude hüvitamisel tuleb lähtuda kulutõhususe, läbipaistvuse ja põhjendatuse põhimõtetest ning tagada, et hüvitatavad kulud oleksid vajalikud asjaomaste jäätmete kogumise, veo ja käitlemise ning avalikust välisruumist koristamise korraldamiseks. See väldib olukorda, kus sama liiki kulude hüvitamisele

kohaldatakse sõltuvalt õiguslikust alusest erinevaid reegleid, ning tagab õigusselguse ja ühtse praktika.

Lõikega 6 sätestatakse volitusnorm, mille kohaselt kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega käesolevas paragrahvis kirjeldatud kulude arvestamise, aruandluse ja hüvitamise täpsema korra. Volitusnorm on vajalik, et reguleerida kulude arvestamise, aruandluse ja hüvitamisega seotud tehnilisi ja menetluslikke küsimusi paindlikult alamastme õigusaktiga. Määrusega võib muu hulgas täpsustada aruandluse vorme, andmete esitamise korda, tähtaegu ja muid süsteemi rakendamiseks vajalikke nõudeid. Täpsema korra kehtestamine määruse tasandil võimaldab tagada ühtse praktika ja vajaduse korral süsteemi rakendamisel ilmnevatele probleemidele paindlikumalt reageerida.

PakS § 13 lõiked 1 ja 2

Paragrahvi 13 lõiked 1 ja 2 tunnistatakse kehtetuks. **Lõike 1** kohaselt peab pakend täitma oma otstarvet võimalikult väikese mahu ja massi juures, tagama vajaliku ohutus- ja hügieenitaseme, olema sobiv pakendatavale kaubale ja vastuvõetav tarbijale. Kirjeldatud põhimõtted on edaspidi otsekohalduvad ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artiklist 10. **Lõike 2** kohaselt peab pakend olema kavandatud, valmistatud ja müüdud nii, et oleks võimalik selle korduskasutus või pakendijäätmete taaskasutus, sealhulgas ringlussevõtt jäätmeseaduse §-s 22¹ nimetatud jäätmehierarhiat järgides, ning välistatud pakendijäätmete või nende töötlemisel tekkivate jäätmete kõrvaldamisel negatiivne mõju keskkonnale. Kirjeldatud põhimõtted on edaspidi otsekohalduvad ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artiklist 6. Säte jõustub 1. jaanuaril 2030.

PakS § 13 lõiked 3 ja 4

Paragrahvi 13 lõiked 3 ja 4 tunnistatakse kehtetuks. **Lõikes 3** olid sätestatud pakendi valmistamise tingimused selliselt, et selles olevate ainete sisaldus vastaks seaduses ette nähtule. Lõike 3 asemel kohaldatakse ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artiklit 5, millega on kehtestatud nõuded pakendis sisalduvatele ainetele. **Lõikes 4** olid sätestatud nõuded korduskasutuspakendile. Lõike 4 asemel kohaldatakse ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artiklit 11, milles on sätestatud kriteeriumid korduskasutuspakendile.

PakS § 13 lõike 5 punkt 1

Paragrahvi 13 lõike 5 punkt 1 tunnistatakse kehtetuks. Punktiga 1 võeti Eesti õigusesse üle pakendidirektiivi II lisa punkti 3 alapunktis a sätestatud nõue, mille kohaselt peab materjalina ringlussevõetav pakend olema valmistatud viisil, mis võimaldab teatava osa pakendimaterjalist ringlusse võtta ja kasutada müügilõplike toodete valmistamisel.

Säte tunnistatakse kehtetuks, kuna rakendub ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrus. Nimetatud määruse artiklis 6 ja II lisas on sätestatud pakendite ringlussevõetavuse ja ringlussevõetava disaini nõuded Euroopa Liidu üleselt ühtlustatud ja otsekohalduva regulatsioonina, mis sisaldab senisest detailsemaid nõudeid pakendite ringlussevõtu

tulemuslikkusele ja kvaliteedile. Seetõttu ei ole riigisiseses õiguses vaja säilitada paralleelset üldsõnalist nõuet. Kehtetuks tunnistamine jõustub 1. jaanuaril 2030.

PakS § 13 lõike 5 punkt 2

Paragrahvi 13 lõike 5 punkt 2 tunnistatakse kehtetuks. Punktiga 2 võeti Eesti õigusesse üle pakendidirektiivi II lisa punkti 3 alapunktis b sätestatud nõue, mille kohaselt peab energiakasutuse eesmärgil taaskasutataval pakendil olema minimaalne kütteväärtus, mis võimaldab energiakasutuse optimeerimist.

Säte tunnistatakse kehtetuks, kuna jõustub ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrus ning Euroopa Liidu jäätme poliitika eesmärgid muutuvad. Euroopa Liidu jäätme hierarhia kohaselt eelistatakse jäätmetekke vältimist, korduskasutust ja materjalina ringlussevõttu energiakasutusele. ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse eesmärk on suunata pakendite disaini ja pakendijäätmete käitlemist eelkõige kvaliteetse ringlussevõtu edendamisele ning ringlussevõetud materjali kasutamise suurendamisele.

Seega ei ole minimaalse kütteväärtuse nõue enam asjakohane ega vajalik ja selle säilitamine riigisiseses õiguses ei ole põhjendatud.

PakS § 13 lõike 5 punktid 3 ja 4

Paragrahvi 13 lõike 5 punktid 3 ja 4 tunnistatakse kehtetuks. Lõike 5 punktides 3 ja 4 olid sätestatud nõuded kompostitavatele ja biolagunevatele pakenditele. Punkti 3 kohaselt pidi taaskasutamise eesmärgil kompostitav pakend olema bioloogiliselt lagunev ega tohtinud takistada pakendijäätmete eraldi kogumist, kompostimist või muid nende käitlemiseks ettenähtud toiminguid. Punkti 4 kohaselt pidi biolagunev pakend olema valmistatud sellisel viisil, et suurem osa selle jäätmete lagunemisel tekkivast kompostist laguneks süsinikdioksiidiks, biomassiks ja veeks.

Sätted tunnistatakse kehtetuks, kuna jõustub ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrus ning kogu Euroopa Liidus ühtlustatakse pakendite ringlussevõetavuse ja kompostitavuse nõudeid. Kõnealuste sätetega võeti Eesti õigusesse üle pakendidirektiivi II lisa nõuded kompostitavate ja biolagunevate pakendite kohta. ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrus reguleerib neid küsimusi nüüd otsekohalduvalt ja detailsemalt.

ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 9 lõikes 3 on sätestatud, et **hiljemalt 12. veebruariks 2028** peavad muud kui artikli 9 lõigetes 1 ja 2 nimetatud pakendid, sealhulgas biolagunevatest plastpolümeeridest ja muudest biolagunevatest materjalidest valmistatud pakendid, olema disainitud materjalina ringlussevõttu toetavaks kooskõlas artikliga 6 ning ilma et see mõjutaks muude jäätmevoogude ringlussevõetavust. Seejuures lähtutakse määruks kvaliteetse ringlussevõtu põhimõttest artikli 3 lõike 1 punkti 41 tähenduses ja teisese tooraine kasutamise edendamisest artikli 3 lõike 1 punkti 47 tähenduses. Pakendite ringlussevõetavuse hindamise nõuded on täpsemalt sätestatud määruse II lisas.

Samuti reguleeritakse ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 9 ja III lisaga kompostitavate pakendite kasutamise tingimusi, sealhulgas nõudeid biolagunemisele, orgaaniliste jäätmete voogu sobitumisele ning biojätmete käitluse kvaliteedi tagamisele. Määrus näeb ette ka harmoneeritud standardite väljatöötamise, et täpsustada kompostitavate pakendite tehnilisi nõudeid.

Seega ei ole kompostitavusele ja biolagunevusele keskenduvaid riigisiseseid üldnõudeid enam vaja ning nende säilitamine riigisiseses õiguses ei ole põhjendatud. Kehtetuks tunnistamine jõustub 12. veebruaril 2028.

PakS § 13¹

Paragrahv 13¹ tunnistatakse kehtetuks. Paragrahviga 13¹ võeti Eesti õigusesse üle pakendidirektiivi artiklis 9 sätestatud pakendi kavandamise ja valmistamise nõuetele vastavuse eelduse süsteem. Sätte kohaselt eeldati, et harmoneeritud standarditele vastav pakend vastab pakendiseaduses sätestatud nõuetele, ja avaldati teavet asjakohaseid nõudeid käsitlevate standardite kohta.

Säte tunnistatakse kehtetuks, kuna jõustub ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrus, milles on sätestatud pakendite kestlikkuse, ringlussevõetavuse, kompostitavuse ja märgistamise nõuded kogu Euroopa Liidus otsekohalduva regulatsioonina ning ette nähtud ühtlustatud nõuded vastavuse tõendamiseks. Määruse rakendamisel tuginetakse Euroopa Liidu harmoneeritud standarditele ja rakendusaktidele otse määruse alusel, mistõttu ei ole riigisiseses õiguses vaja säilitada eraldi direktiivipõhist vastavuse eelduse regulatsiooni.

Seega ei ole § 13¹ säilitamine pakendiseaduses enam vajalik ega põhjendatud. Jõustumise aeg on 1. jaanuar 2030.

PakS § 14

Paragrahv 14 tunnistatakse kehtetuks, kuna jõustub ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrus ning sellest tulenev pakendite koostises sisalduvate ainete ühtlustatud ja otsekohalduv regulatsioon Euroopa Liidu tasandil.

Paragrahvi 14 lõikes 1 sätestatud nõue raskmetallide (plii, kaadmium, elavhõbe ja kuuevalentne kroom) summaarse sisalduse piiramiseks pakendis ja pakendi koostisosades on sisuliselt hõlmatud ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 5 lõike 4 nõudega, mille kohaselt ei tohi pakendites sisalduvatest ainetest tulenevate ohtlike ainete kontsentratsioon ohustada materjalide korduskasutust ega ringlussevõttu ning tuleb tagada nende mõju minimeerimine pakendite disaini ja materjalivaliku kaudu. Kuna nimetatud nõuded on otsekohalduvad, ei ole sama sisuga riigisisest normi vaja säilitada.

Paragrahvi 14 lõiked 2 ja 3 tunnistatakse kehtetuks, kuna nendega on Eesti õigusesse üle võetud pakendidirektiivist tulenevad erandid raskmetallide sisalduse piirnormi kohaldamisest. Kuna nimetatud direktiiv asendatakse ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusega ning asjakohane regulatiivne raamistik kehtestatakse edaspidi otsekohalduva määrusena, ei ole direktiivipõhiste üleminekusätete ja erandite säilitamine riigisiseses õiguses enam asjakohane.

Eeltoodut arvestades tagatakse edaspidi raskmetallide sisalduse ja muude ohtlike ainete kasutamise piiramine ja seire Euroopa Liidu otsekohalduva õiguse alusel ning riigisisest paralleelset regulatsiooni ei ole vaja.

PakS § 17³

Paragrahvi 17³ lisatakse lõige 2, millega sätestatakse, et enne tegevusloa taotluse esitamist peab taotleja tasuma riigilõivu riigilõivuseaduses sätestatud korras.

PakS § 17⁴ lõike 1 punkt 11

Paragrahvi 17⁴ lõike 1 punkti 11 täiendatakse, et peale tarbijatele suunatud teavitustegevuse selgemalt hõlmata ka tootjate ja teiste pakendivaldkonna kohustatud isikute nõustamine ning teadlikkuse suurendamine Eesti ja Euroopa Liidu õigusaktides sätestatud nõuete täitmise teemal.

Muudatus on seotud vajadusega tagada, et tootjavastutusorganisatsiooni roll ei piirduks üksnes avalikkuse ja tarbijate keskkonnateadlikkuse suurendamisega, vaid hõlmaks ka süsteemset tuge tootjavastutuse kohustuste täitmisel. Praktikas tuleb järjest suurem osa pakendivaldkonna regulatiivsetest nõuetest Euroopa Liidu otsekohalduvast õigusest, sealhulgas ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusest, mille rakendamine eeldab ettevõtjate paremat informeeritust ja juhendamist.

Täiendusega luuakse selgem õiguslik alus tootjate nõustamiseks ning teadlikkuse suurendamise tegevusteks, mis on otseselt seotud pakendiseaduse ja Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustuste täitmisega. See aitab kaasa ühtsemale rakenduspraktikale, vähendab tõlgenduslikke erinevusi ja toetab kohustatud isikute võrdset kohtlemist.

Muudatus ei muuda teavitustegevuse põhiolemust ega vähenda senist kohustust avalikkuse teavitamisel, vaid täpsustab tegevuse ulatust ja sihtrühmi, tagades, et organisatsiooni teavitustegevus katab terviklikult nii tarbijad kui ka tootjavastutuse süsteemis osalevad ettevõtjad.

Paks § 17⁴ lõige 4

Paragrahvi 17⁴ lõige 4 tunnistatakse kehtetuks. Tootjavastutusorganisatsiooni kohustust esitada valdkonna eest vastutavale ministrile andmeid liikmete, osanike või aktsionäride tehingute kohta, mis on vajalikud kohustuste täitmise kontrollimiseks, enam ei rakendata. Kehtetuks tunnistamise eesmärk on vältida andmekogumise dubleerimist olukorras, kus tegevuslubade

andmine ja vastav järelevalve on üle antud Keskkonnaametile. Edaspidi saab Keskkonnaamet nimetatud andmeid küsida tegevusloa taotluse menetluses ning järelevalvetoimingute käigus kooskõlas haldusmenetluse üldregulatsiooni ja Keskkonnaameti pädevust sätestavate normidega. Seetõttu ei ole vaja säilitada eraldi kohustust esitada andmeid ministrile.

Muudatus vähendab tootjavastutusorganisatsioonide halduskoormust, kuna kaob eraldi ja paralleelne andmete esitamise kohustus ning andmeid saab edaspidi esitada üksnes ühtses menetluses või järelevalvemenetluse käigus.

PakS § 17⁴ lõige 7

Paragrahvi 17⁴ täiendatakse lõikega 7, millega täpsustatakse tootjavastutusorganisatsioonide kohustust teavitada tootjaid pakendivaldkonnaga seotud kohustustest, kasutades vähemalt üle riigi levivaid meediakanaleid, maakonna ja kohalike omavalitsuste ajalehti ning välireklaami. Tootjate teadlikkuse tõstmine loob võrdsema turuolukorra, sh aitab vähendada olukordi, kus osa tootjaid jätab teadmatusel või teadlikult täitmata laiendatud tootjavastutusega seotud kohustused. Teavitustegevus toetab tootjate õigeaegset registreerimist tootjaregistris, andmete esitamist ning pakendijäätmete kogumise ja käitlemise kulude kandmist. Samuti aitab see suurendada tootjavastutussüsteemi hõlmatus, vähendada vabatahtlikult kohustusi täitvate ettevõtjate ebavõrdset koormust ning parandada pakendijäätmete kogumise ja ringlussevõtu eesmärkide saavutamist. Muudatus aitab kaasa ausama konkurentsikeskkonna kujunemisele ning tootjavastutuse kohustuste tõhusamale täitmisele.

PakS § 17⁵

Paragrahvi 17⁵ muudetakse. **Lõikes 1** sätestatakse, et Keskkonnaamet lahendab tegevusloa taotluse 90 päeva jooksul nõuetekohase taotluse saamisest arvates.

Lõike 2 kohaselt on võimalik lõikes 1 sätestatud tähtaega põhjendatud juhul pikendada tingimusel, et menetluse kogukestus alates nõuetekohase taotluse esitamisest ei ületa 18 nädalat. Lõige 2 on kooskõlas ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 47 lõikega 2, mille kohaselt peavad loamenetluses ette nähtud kontrollimehhanismid olema ajaliselt piiritletud ega tohi ületada 18 nädalat taotluse täieliku toimiku esitamisest arvates. See tähendab, et tegevusloa andmise menetluses tuleb tagada nii sisuline vastavuskontroll kui ka selle tegemine määrusega ette nähtud maksimaalse tähtaja jooksul.

Lõikes 3 säilitatakse varem kehtinud põhimõte, mille kohaselt tegevusluba ei loeta vaikumisi antuks. Tegemist on senise regulatiivse lähenemise jätkamisega, mille eesmärk on tagada, et tegevusluba antakse üksnes Keskkonnaameti vastavasisulise otsuse alusel.

PakS § 24 lõige 1

Paragrahvi 24 lõike 1 sissejuhatavat lauseosa muudetakse. Lõikes 1 ajakohastatakse kohustatud isikute ringi määratlus ning viiakse see kooskõlla ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 3 lõike 1 punktis 15 sätestatud tootja mõistega. Muudatuse eesmärk on viia riigisisene regulatsioon vastavusse otsekohalduva ELi õigusega ning vältida paralleelset ja osaliselt

kattuvat kohustatud isikute määratlust. Seetõttu asendatakse senine loetelu viitega ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 3 lõike 1 punktis 15 sätestatud tootja mõistele.

PakS § 24 lõige 3

Paragrahvi 24 lõike 3 esimest lauset muudetakse. Paragrahvi 24 lõike 3 esimest lauset täpsustatakse seoses ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse ning riigisisese raamatupidamiskohustuse regulatsiooni koosmõjuga.

Kehtiva sätte kohaselt säilitatakse pakendi arvestuse aluseks olevaid algdokumente ja nende alusel koostatud koondandmeid vähemalt seitse aastat. Muudatusega diferentseeritakse ühekorra- ja korduskasutuspakendite säilitustähtaega, lähtudes ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruises sätestatud andmete säilitamise loogikast, mille kohaselt on ühekorrapakendite puhul ette nähtud lühem ning korduskasutuspakendite puhul pikem andmete säilitamise periood, vastavalt viis ja kümme aastat.

Samas arvestatakse, et Eestis kehtiv raamatupidamise seadus sätestab algdokumentide säilitamise üldiseks tähtjaks seitse aastat. Õigusselguse ja halduskoormuse vältimise eesmärgil ei ole otstarbekas kehtestada paralleelset ja osaliselt erinevat säilitustähtaegade süsteemi, mis tooks kaasa eri andmeliikide eraldi arvestuse ja säilitamise kohustuse.

Seetõttu lähtutakse ühtsest seitsmeaastasest säilitustähtajast, mis tagab kooskõla riigisisese raamatupidamisarvestuse regulatsiooniga ning on kooskõlas ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse eesmärgiga tagada pakendialaste andmete kättesaadavus ja kontrollitavus proportsionaalsel viisil.

Muudatuse tulemusel sätestatakse sõnaselgelt, et pakendi arvestuse aluseks olevaid algdokumente ja koondandmeid säilitatakse ühekorrapakendite puhul vähemalt seitse aastat, korduskasutuspakendite puhul vähemalt kümme aastat.

PakS § 24 lõige 4

Paragrahvi 24 lõiget 4 muudetakse, kuna jõustub ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrus ning tootjavastutuse kohustusi ühtlustatakse Euroopa Liidu tasandil.

Kehtiva sätte kohaselt on pakendiettevõtja, kes laseb turule pakendatud kaupa ega ole kohustusi üle andnud tootjavastutusorganisatsioonile, kohustatud esitama pakendiregistrisse kontrollitud andmed pakendi ja pakendimaterjali liikide kaupa, sealhulgas korduskasutuspakendi massi, turule lastud pakendi massi, pakendijäätmete taaskasutamise andmed ning plastist joogipudelite ringlussevõetud plasti sisalduse andmed.

Muudatusega ajakohastatakse kohustatud isiku määratlust ning see viiakse kooskõlla ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 3 lõike 1 punkti 15 kohase tootja mõistega. Selle tulemusel laieneb kohustuse subjektide ring ja see hõlmab kõiki tootja määratlusele vastavaid

isikuid, olenemata müügiviisist, sealhulgas tootjad, kes teevad pakendi Eestis esimest korda kättesaadavaks kauglepinguga müügi korral.

Lisaks täpsustatakse ja ühtlustatakse esitatavate andmete loetelu, arvestades ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusest tulenevaid aruandlus- ja jälgitavusnõudeid. Muudatusega lisatakse eraldi nõue ühekorra- ja korduskasutuspakendi eristamiseks ning täpsustatakse teatud andmeliike, sealhulgas turule lastud plastist joogipudelite koostises oleva ringlussevõetud plasti sisalduse arvestust ning teatud pakendiliikide eraldi kajastamist tootja määratluse alusel. Muudatuse eesmärk on tagada pakendialase aruandluse kooskõla ELi otsekohalduva õigusega, ühtlustada andmete kogumise süsteem ning vähendada paralleelsete ja osaliselt kattuvate riigisiseste kohustuste riski.

PakS § 24 lõiked 5 ja 6

Paragrahvi 24 lõigete 5 ja 6 muudatusega täpsustatakse andmevoogude ja aruandluskohustuste jaotust tootja ja tootjavastutusorganisatsiooni vahel olukorras, kus tootja on oma kohustused üle andnud tootjavastutusorganisatsioonile.

Kehtiva sätte kohaselt esitab tootja teatud andmed otse tootjavastutusorganisatsioonile ning tootjavastutusorganisatsioon edastab need koos koondandmetega pakendiregistrisse. Muudatusega täpsustatakse, millised lõike 4 kohased andmed peab tootja tootjavastutusorganisatsioonile esitama ning millised andmed esitab tootjavastutusorganisatsioon pakendiregistrisse iga temale kohustused üle andnud tootja kohta ja koondandmetena.

Muudatuse eesmärk on tagada ühtne ja selgelt struktureeritud andmeesitussüsteem, vältida topeltaruandlust ning tugevdada tootjavastutusorganisatsioonide rolli andmete koondaja ja pakendiregistrisse vahendajana.

Lisaks täpsustatakse, et ka SUP direktiivist tulenevad andmed esitatakse juhul, kui tootja on oma kohustused üle andnud tootjavastutusorganisatsioonile, tootjavastutusorganisatsiooni kaudu. Sellega tagatakse SUP direktiiviga seotud aruandluskohustuste ühtne lõimimine pakendiaruandluse süsteemi ning välditakse paralleelseid andmeesituskanaleid.

Muudatuse tulemusel koondub tootjavastutusorganisatsioonide kaudu esitatav andmestik ühtseks, kontrollitud ja võrreldavaks andmevoogude süsteemiks, mis toetab nii riigisisest järelevalvet kui ka Euroopa Liidu aruandluskohustuste täitmist.

PakS § 24 lõige 6¹

Paragrahvi 24 täiendatakse lõikega 6¹, millega täpsustatakse andmete esitamise korda e-kaubanduse ja digiplatvormide kaudu turule lastud pakendite puhul ning seostatakse see § 12¹ lõikes 2³ sätestatud digiplatvormi rolliga tootjavastutuse kohustuste täitmisel.

Muudatuse kohaselt esitab tootja või tema nimel laiendatud tootjavastutuse kohustusi täitev digiplatvorm, kes on tootjavastutusorganisatsiooniga sõlminud vastava lepingu, kalendriaasta kohta § 24 lõike 4 punktis 2 nimetatud andmed tootjavastutusorganisatsioonile. Nimetatud digiplatvormil on võimalik esitada andmed koondatult kõigi tema vahendatud kauplejate kohta, lisades loetelu kauplejatest, kelle nimel kohustusi täidetakse. Kauplejate loetelu esitamine on vajalik tootjavastutuse kohustuse täitmise jälgitavuse ja kontrollitavuse tagamiseks. Nimetatud andmete alusel on võimalik üheselt tuvastada isikud, kelle nimel digiplatvorm kohustusi täidab, ning tagada nende kohustuste nõuetekohane täitmine ja järelevalve teostamine.

Muudatus võimaldab märgatavalt vähendada halduskoormust, kuna välditakse olukorda, kus iga digiplatvormi kaudu tegutsev kaupleja peaks eraldi sõlmima lepinguid tootjavastutusorganisatsiooniga ning esitama samu andmeid individuaalselt. Selle asemel koondab digiplatvorm tema kaudu tegutsevate kauplejate asjakohased andmed ja esitab need ühtselt tootjavastutusorganisatsioonile.

Muudatus parandab andmevahetuse ühtsust ning võimaldab tootjavastutusorganisatsioonidel saada terviklikuma ja paremini võrreldava andmestiku, mis toetab järelevalvet ja süsteemi toimimist e-kaubanduse kaudu turule lastud pakendite puhul.

Muudatus aitab vähendada nõuete eirajaid e-kaubanduse kaudu turule lastud pakendite puhul, kus tootjavastutuse kohustuste täitmine võib jääda ebapiisavaks või hajuda mitme osapoole vahel. Digiplatvormi kaasamine kohustuste korraldamisse tagab, et ka platvormipõhiste ja piiriüleste müügikanalite kaudu turule lastud pakendite puhul jaguneb vastutus ühtsemalt ja paremini kontrollitaval viisil ning kohustusi täidetakse süsteemselt.

See loob ühtsema ja õiglasema konkurentsikeskkonna, kus kõik turuosalisel kannavad pakendijäätmekäitlusega seotud kulusid võrdsetel alustel. Samuti aitab see vältida olukorda, kus osa ettevõtjaid saab turul tegutseda ilma laiendatud tootjavastutuse kohustusi kandmata, ning toetab seeläbi tootjavastutuse süsteemi kulude õiglasemat jaotumist ja paremat toimimist e-kaubanduse kasvavas segmendis.

PakS § 24¹ lõige 3

Paragrahvi 24¹ lõiget 3 muudetakse. Muudatuse kohaselt tõstetakse pakendiaruandluse audiitorkontrolli kohaldamise piirmäära 20 tonnilt 100 tonnile aastas.

Kehtiva sätte alusel on tootja kohustatud korraldama audiitorkontrolli piiratud kindlustandva töövõtuna audiitortegevuse seaduse tähenduses juhul, kui turule lastud pakendite kogus ületab 20 tonni aastas. Sarnane kohustus on ka tootjavastutusorganisatsioonil koguselise piiranguta. Muudatusega tõstetakse kohaldamise lävendit ja sätestatakse, et audiitorkontrolli kohustus rakendub üksnes juhul, kui turule lastud pakendite mass ületab 100 tonni aastas.

Muudatus vähendab oluliselt ettevõtjate halduskoormust, kuna väheneb audiitorkontrolli läbiviimise kohustusest tulenev aja- ja ressursikulu. Audiitorkontrolli tegemine eeldab ettevõtjalt andmete koondamist, dokumentatsiooni ettevalmistamist ning koostööd audiitoriga, millega kaasnevad täiendavad haldus- ja finantskulud. Piirmäära tõstmine võimaldab vähendada väiksema pakendimahuga ettevõtjate regulatiivset koormust, säilitades samal ajal kontrollimeetme rakendamise suurema turumõjuga ettevõtjate suhtes.

Muudatus on tehtud selleks, et vähendada regulatiivset koormust ning suunata kontrollimeede eelkõige suurema turumõjuga ettevõtjatele. Sellega väheneb väiksemate ja keskmise suurusega ettevõtjate aruandlus- ja kontrollikohustus.

Muudatuse tegemisel on arvesse võetud 2024. aasta pakendiandmeid (ettevõtteid kokku 4968), mille kohaselt on ettevõtteid, kes ületaksid 20 tonni piiri, kokku ligikaudu 777 (u 16% turuosalistest), 50 tonni piiri ületab ligikaudu 484 ettevõtet (u 10%) ja 100 tonni piiri ületab ligikaudu 299 ettevõtet (u 6%). Üle 100 tonni turule lastud pakendist moodustab samal ajal ligikaudu 80% kogu turule lastud pakendi kogusest.

Seega väheneb audiitorkontrolli kohuslaste hulk märkimisväärselt, kuid kontrollimeede säilitab oma sisulise katvuse, keskendudes eelkõige nendele turuosalistele, kelle tegevus moodustab valdava osa turule lastud pakendimahust.

Muudatus tagab proportsionaalsema järelevalvesüsteemi, vähendab ettevõtjate halduskoormust ja võimaldab suunata auditeerimisressursid suurema keskkonnamõjuga turuosalistele.

PakS § 24²

Paragrahvi 24² muudetakse. Muudatus tuleneb ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse jõustumisega kaasnevast tootja mõiste ühtlustamisest ning sellega seotud vastutuse ümberjaotumisest.

Kehtiva õiguse kohaselt on õhukeste ja eriti õhukeste plastkandekottide tarbimise üle arvestuse pidamise ja andmete esitamise kohustus pakendiettevtjal, kes teeb müügikohas kotid tarbijale kättesaadavaks. Tegemist on jaotusmudeliga, kus andmekohustus lasub lõppjaemüügil.

Muudatusega viiakse regulatsioon kooskõlla ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 3 lõike 1 punkti 15 tootja mõistega, mille kohaselt loetakse tootjaks isik, kes teeb pakendi liikmesriigi turul esimest korda kättesaadavaks. Õhukesed ja eriti õhukesed plastkandekotid kuuluvad ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse tähenduses serveerimispakendite kategooriasse, mistõttu kohaldub nende puhul vastutuse määratlemisel esmakordse turule laskmise põhimõte. Seetõttu nihkub arvestuse pidamise ja andmete esitamise kohustus isikule, kes teeb Eestis esimest korda kättesaadavaks õhukesed või eriti õhukesed plastkandekotid. Praktikas tähendab see, et kohustus ei lasu enam üksikutel müügikohtadel, vaid nende kottide

turule laskjal (nt hulgimüüja, importija või muu turule laskja), kes vastab ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruhes esitatud tootja määratlusele.

Samas tuleb arvestada, et teatud juhtudel võib kohustus jääda ka jaemüüjatele, kui nad kuuluvad ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruhe kohase valmistaja määratluse alla. See hõlmab eelkõige olukordi, kus jaemüüja ei ole mikroettevõtja ja laseb pakendi või pakendatud toote turule oma nime või kaubamärgi all (nn omamärgitooted). Sellisel juhul loetakse jaemüüja ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruhe mõistes valmistajaks ning vastutus arvestuse pidamise ja andmete esitamise eest võib talle jääda ka edaspidi.

Muudatus vähendab dubleerivat andmekogumist ning suunab andmeesituse eelkõige turule laskmise tasandile, kus on olemas terviklik ülevaade turustatavatest kogustest, tagades samal ajal kooskõla ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruhe tootja ja valmistaja mõiste rakendamisega.

Andmete kogumise ja esitamise korralduses on seejuures oluline koostöö eri turuosaliste vahel, et vältida olukorda, kus sama andmekoosseis esitatakse pakendiregistrisse mitu korda või vastupidi – see jääb kohustuslikus osas esitamata. Selge rollijaotus ning toimiv infovahetus tagavad, et andmed jõuavad registrisse terviklikult ja õigel tasandil ning et kohustused on täitnud isikud, kellele need ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruhe ja riigisisese õiguse alusel kohalduvad.

PakS § 25 lõige 1

Paragrahvi 25 lõike 1 sõnastust muudetakse selliselt, et pakendiregistrisse kogutavate andmete hulgas oleks sõnaselgelt hõlmatud ka andmed pakendite kohta, mis lastakse turule ka kaubata. Samas on jätkuvalt hõlmatud ka pakend, mis lastakse koos kaubaga turule. Muudatus on seotud ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruhest tuleneva tootja mõiste ja laiendatud tootjavastutuse kohustuse muutumisega.

ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruhe kohaselt ei ole tootjavastutuse kohuslane enam kõigil juhtudel üksnes isik, kes laseb turule pakendatud kauba, vaid teatud pakendiliikide puhul ka isik, kes laseb turule vaid pakendi. Eelkõige puudutab see veopakendeid, serverimispakendeid ja esmatootmise pakendeid, mille puhul lähtutakse esmakordse turule laskmise põhimõttest ka siis, kui pakend ei ole seotud konkreetse pakendatud kauba turule laskmisega.

Kehtiv sõnastus viitab üksnes turule lastud kauba pakenditele ega kata piisava selgusega olukordi, kus laiendatud tootjavastutuse kohustus tekib pakendi turule laskmisest sõltumata pakendatud kaubast. Muudatusega tagatakse, et pakendiregister võimaldab koguda andmeid kõigi nende pakendite kohta, mille suhtes tekivad ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruhest või pakendiseadusest tulenevad kohustused.

Muudatus loob õigusliku aluse pidada arvestust selliste pakendite üle ning tagab registri vastavuse ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusest tulenevale vastutuse ja andmeesituse loogikale. Samuti toetab muudatus järelevalve tegemist, sihtarvude täitmise kontrolli ning Euroopa Komisjonile esitatava aruandluse terviklikkust.

PakS § 25 lõige 5

Paragrahvi 25 lõiget 5 täiendatakse viitega § 24 lõikele 6¹, et tagada pakendiregistri vastutavale töötlejale, Keskkonnaametile ning Maksu- ja Tolliametile õigus tutvuda ka nende andmete aluseks olevate dokumentide ja koondandmetega, mida esitavad tootja nimel laiendatud tootjavastutuse kohustusi täitvad digiplatvormid.

Muudatus on seotud pakendiseadusesse lisatava regulatsiooniga, mille kohaselt võib käesoleva seaduse § 12¹ lõikes 2³ nimetatud digiplatvorm täita tootja nimel laiendatud tootjavastutuse kohustusi ning esitada tootjavastutusorganisatsioonile andmeid nende kauplejate kohta, kelle nimel kohustusi täidetakse. Tegemist on ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusest ja e-kaubanduse kasvavast osakaalust tuleneva muudatusega, mille eesmärk on tagada tootjavastutuse kohustuste täitmine ka piiriülese kaugmüügi korral.

Kuna § 24 lõikes 6¹ nimetatud andmed on aluseks tootjavastutuse kohustuste täitmise kontrollimisel, sihtarvude arvestamisel ja vajaduse korral järelevalvemenetluste läbiviimisel, on vaja anda pädevatele asutustele õigus tutvuda ka nende andmete aluseks olevate dokumentidega. Muudatus tagab järelevalveasutustele võimaluse kontrollida esitatud andmete õigsust ja täielikkust, olenemata sellest, kas kohustusi täidab tootja ise või tema nimel tegutsev digiplatvorm.

PakS § 26 lõige 1

Paragrahvi 26 lõiget 1 täiendatakse, täpsustamaks, et riikliku järelevalve pädevus ulatub lisaks pakendiseaduse nõuetele ka ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusest tulenevate nõuete täitmise kontrollile.

Muudatuse eesmärk on tagada õigusselgus seoses pädevate asutuste järelevalveülesannetega olukorras, kus suur osa pakenditele ja pakendijäätmetele kohalduvatest nõuetest tuleneb edaspidi vahetult kohaldatavast Euroopa Liidu määrusest. ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrus kehtestab liikmesriikidele kohustuse tagada tõhus turujärelevalve ning nõuete täitmise kontroll kogu määruse kohaldamisalas.

Muudatusega ei looda uusi järelevalveasutusi ega muudeta olemasolevat pädevusjaotust, vaid täpsustatakse, et pakendiseaduses nimetatud asutused teevad oma senise valdkondliku pädevuse piires järelevalvet ka ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse nõuete täitmise üle. See hõlmab muu hulgas keskkonna-, turujärelevalve-, toiduohutuse ning maksu- ja tollikontrolliga seotud ülesandeid, arvestades asutuste olemasolevat pädevust.

Muudatus tagab kooskõla Euroopa Liidu õigusega ning loob selge õigusliku aluse ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusest tulenevate nõuete järelevalveks riigisisises õiguses.

PakS § 26 lõige 2

Paragrahvi 26 lõiget 2 täiendatakse, et anda Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile selge pädevus teha järelevalvet ka ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse tähenduses riski ja tõsist riski kujutavate pakendite üle.

Muudatus on seotud määrusest tuleneva turujärelevalve süsteemiga, mille kohaselt peavad liikmesriigid tagama pädeva asutuse olemasolu olukordades, kus pakend võib kujutada ohtu keskkonnale, inimeste tervisele või muule määrusega kaitstavale avalikule huvile. Sellistel juhtudel peab pädev asutus olema võimeline hindama pakendi vastavust nõuetele, nõudma ettevõtjalt parandusmeetmete võtmist ning vajaduse korral rakendama piiravaid meetmeid, sealhulgas pakendi turult kõrvaldamist või tagasikutsumist.

Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti määramine turujärelevalveasutuseks lähtub ameti senisest pädevusest toodete nõuetekohasuse, ohutuse ja turujärelevalve valdkonnas. Ameti põhimääruse kohaselt täidab amet toodete ja seadmete ohutuse ning nõuetekohasuse järelevalve ülesandeid, korraldab tarbijakaitselist turujärelevalvet ning täidab Euroopa Liidu siseturu ja tooteohutuse õigusaktidest tulenevaid pädeva asutuse funktsioone. Samuti on ametil olemas kogemus Euroopa Liidu turujärelevalve süsteemides osalemisel ning piiravate meetmete rakendamisel toodete suhtes, mis ei vasta nõuetele või kujutavad ohtu avalikele huvidele.

Muudatus ei välista teiste pädevate asutuste osalemist järelevalves nende valdkondliku pädevuse piires. Kui pakendiga seotud risk puudutab näiteks toiduohutust, ravimeid, veterinaarravimeid või meditsiiniseadmeid, kaasatakse või teavitatakse vastavalt Põllumajandus- ja Toiduametit, Ravimiametit või Terviseametit kooskõlas ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrukses sätestatud põhimõtetega. Keskkonnaamet jätkab järelevalvet pakendijäätmete, tootjavastutuse ning muude keskkonnakaitseliste nõuete üle oma senise pädevuse ulatuses.

Muudatus tagab selge pädevusjaotuse ning ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusest tulenevate turujärelevalve kohustuste tõhusa rakendamise Eestis.

PakS § 26 lõige 4¹

Paragrahvi 26 täiendatakse lõikega 4¹, millega antakse Põllumajandus- ja Toiduametile selge pädevus teha riiklikku järelevalvet ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusest tulenevate nõuete täitmise üle toiduga kokkupuutuvate pakendite puhul.

Muudatus on vajalik õigusselguse tagamiseks olukorras, kus ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruks sisaldab keskkonna- ja ringmajandusnõuete kõrval ka nõudeid, mille täitmine on

otseselt seotud toiduohutuse ja toiduga kokkupuutuvate materjalide nõuetekohasusega. Selliste pakendite puhul võivad nõuetele mittevastavusest tulenevad riskid mõjutada inimese tervist, sealhulgas pakendimaterjalidest ainete ülekandumise kaudu toitu.

Põllumajandus- ja Toiduamet on toiduga kokkupuutuvate materjalide ja esemete üle järelevalvet tegev pädev asutus, millel on erialane kompetents toiduohutusega seotud riskide hindamiseks ja kontrollimiseks. Muudatus tagab, et ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrustest tulenev järelevalve toiduga kokkupuutuvate pakendite üle toimub olemasoleva valdkondliku pädevuse ja järelevalvesüsteemi kaudu.

Muudatus täiendab olemasolevat pädevusjaotust ega välista teiste järelevalveasutuste ülesandeid. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet jätkab turujärelevalve tegemist riski ja tõsist riski kujutavate pakendite üle ning Keskkonnaamet keskkonnakaitseliste ja tootjavastutusega seotud nõuete üle oma senise pädevuse piires.

PakS § 30³

Seadust täiendatakse §-ga 30³, millega kehtestatakse vastutus ühekordselt kasutatavate joogitopside ja toidupakendite tasuta andmise keelu rikkumise eest. Meetme eesmärk on suunata tarbijaid ja ettevõtjaid eelistama korduskasutuslahendusi ning vähendada ühekorrapakendite kasutamist. Tasuta jagamise keelamine loob majandusliku stiimuli jäätmetekke vähendamiseks. Tasuta jagamise keeld on sätestatud eelnõu § 1 punktis 17 (PakS § 5⁴).

PakS § 30⁴

Seadust täiendatakse §-ga 30⁴, millega kehtestatakse vastutus korduskasutatavate anumate ja söögiriistade kasutamise nõuete rikkumise eest. Nimetatud nõuded puudutavad nii kohapeal tarbimist kui ka avalikke üritusi ning nende eesmärk on vähendada ühekorratoodete kasutamist olukordades, kus korduskasutuslahendused on praktiliselt rakendatavad. Vastutussäte tagab, et kohustusel oleks reaalne mõju. Kohustus on sätestatud eelnõu § 1 punktis 18 (PakS § 5⁵).

PakS § 30⁵

Seadust täiendatakse §-ga 30⁵, millega kehtestatakse vastutus korduskasutuspakendi pakkumise nõuete rikkumise eest kaugmüügil ja vahendusteenuse kaudu. Regulatsiooni eesmärk on tagada, et tarbijal oleks tegelik võimalus valida korduskasutuspakendi kasutamine ning et seda valikut ei muudetaks ebasoodsaks hinnastamise või muude tingimuste kaudu. See on oluline, arvestades toidu ja joogi kaugmüügi kasvavat osakaalu. Kohustus on sätestatud eelnõu § 1 punktis 20 (PakS § 5⁶).

PakS § 30⁶

Seadust täiendatakse §-ga 30⁶, millega kehtestatakse uuesti vastutussäte taaskasutamise tõendites vale- ja puudulike andmete esitamise eest. Vastav vastutussäte eemaldati 2021. aastal põhjendusega, et taaskasutamise tõendis valeandmete esitamise eest on võimalik isik

vastutusele võtta karistusseadustiku (KarS) § 280 alusel ning eraldi sätet pakendiseadusesse ei ole vaja.

Praktikas on aga ilmnenud, et KarS § 280 rakendamine taga pakendivaldkonnas tõhusat järelvalvet. KarS § 280 lõige 1 sätestab vastutuse haldusorganile teadvalt valeandmete esitamise eest ja eeldab selget adressaati, kellele andmed esitatakse. Haldusmenetluse seaduse § 8 lõike 1 järgi on haldusorgan seaduse või selle alusel antud akti kohaselt avalikke ülesandeid täitev asutus või isik. Väärteomenetluse seadustiku § 52 järgi on KarS § 280 lõigetes 1 ja 3 sätestatud väärtegude kohtuväline menetleja Politsei- ja Piirivalveamet ning andmete saamiseks õigustatud haldusorgan.

Pakendiregistri põhimääruse kohaselt on registri vastutav töötaja Kliimaministeerium ning volitatud töötajad Keskkonnaagentuur ja Keskkonnaministeeriumi infotehnoloogiakeskus. Keskkonnaamet ei ole pakendiregistri põhimääruse kohaselt andmete saaja. Seetõttu ei ole Keskkonnaamet haldusorgan, kellele andmeid esitatakse, ja see piirab praktikas KarS § 280 kohaldamist taaskasutamise tõendite valeandmete juhtumite korral.

KarS § 280 lõikes 3 sätestatud rahatrahvi maksimaalne määr (kuni 2000 eurot) ei ole proportsionaalne pakendiseaduse muude vastutussätetega. Lisaks on tegemist keskkonnarikkumiste kontekstis vähese mõjuga sanktsioonimääraga, mis ei taga piisavat hoiatavat ega preventiivset mõju ega vasta keskkonnavaldkonna rikkumiste raskusastmele. Seetõttu on vaja pakendiseaduses sätestada eraldi väärteokoosseis, mis võimaldab rakendada kooskõlalist ja mõjusat sanktsionisüsteemi.

Taaskasutamise tõendite süsteem on keskne osa pakendijäätmete ringlussevõtu ja taaskasutuse sihtarvude täitmise tõendamisel. Tõendite alusel arvutatakse liikmesriigi tasandi ringlussevõtu määrad ja hinnatakse tootjavastutuse süsteemi toimimist. Tõend peab põhinema tegelikul jäätmekäitlusel. Vale- või puudulike andmete esitamine võib viia olukorran, kus sihtarvude täitmine põhineb ebaõigel andmestikul, mis ohustab kogu laiendatud tootjavastutuse süsteemi usaldusväärsust.

Rikkumisel võib olla ka oluline majanduslik mõju. Jäätmekäitleja või vahendaja võib saada otsest majanduslikku kasu, vältides jäätmete nõuetekohase käitlemisega seotud kulusid. Samuti võib ebaõigete andmete esitamine mõjutada tootjate ja tootjavastutusorganisatsioonide kohustusi, sealhulgas aktsiisimaksu tekkimist olukorras, kus sihtarve ei ole tegelikult täidetud. Arvestades rikkumise mõju ulatust, süsteemset riski ja potentsiaalset majanduslikku kasu, on pakendiseaduses vaja sätestada eraldi väärteokoosseis. Kehtestatav maksimaalne karistumäär (füüsilise isiku puhul kuni 200 trahviühikut ja juriidilise isiku puhul kuni 200 000 eurot) on kooskõlas teiste pakendiseaduse vastutussätetega ning arvestab rikkumise võimalikku mõju keskkonnale, konkurentsile ja turu aususele.

Karistusmäärade kujundamisel on lähtutud põhimõttest, et need oleksid tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. Tegemist on ülemmääraga, mis võimaldab järelevalveasutusel arvestada konkreetse juhtumi asjaolusid, sealhulgas süü vormi, rikkumise ulatust ning kergendavaid ja raskendavaid asjaolusid.

PakS § 30⁷

Paragrahviga 30⁷ sätestatakse vastutus pakendiseaduse §-s 12² sätestatud teatavate plasti sisaldavate ühekordselt kasutatavate toodetega seotud kulude avaliku sektori asutusele hüvitamise kohustuse rikkumise eest. **Lõikes 1** nähakse ette füüsilise isiku vastutus nimetatud kohustuse rikkumise eest, mille eest karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut. **Lõikes 2** sätestatakse juriidilise isiku vastutus sama teo eest, mille eest karistatakse rahatrahviga kuni 200 000 eurot.

Sätte eesmärk on tagada pakendiseaduses sätestatud laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmine ja ennetada olukordi, kus tootjad või tootjavastutusorganisatsioonid jätavad oma kohustused täitmata. Sanktsioonid on vaja kehtestada regulatsiooni tõhusaks rakendamiseks ning need aitavad vältida ebaausat konkurentsi olukorras, kus osa turuosalisi ei täida neile pandud kohustusi. Trahvimäärade kujundamisel on arvestatud rikkumise võimalikku mõju keskkonnale ja vajadust tagada sanktsioonide piisav hoiatav mõju. Juriidiliste isikute puhul on ette nähtud suurem rahatrahv, arvestades nende tegevuse ulatust ja majanduslikku võimekust. Säte on kooskõlas jäätmeseaduses sätestatud sarnase regulatsiooniga ning väärtekaristuste üldpõhimõtetega.

PakS § 30⁸

Seadust täiendatakse §-iga 30⁸, et kehtestada selge vastutussäte ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusest tulenevate pakendi turule laskmise ja turul kättesaadavaks tegemise nõuete rikkumise korral.

ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artiklites 5–12 sätestatakse pakenditele kohaldatavad üldised turule laskmise tingimused, sealhulgas nõuded pakendi kavandamisele, koostisele, korduskasutatavusele, ringlussevõetavusele, märgistamisele ning keskkonnamõju vähendamisele. Nende nõuete eesmärk on tagada, et turule lubatakse üksnes sellised pakendid, mis vastavad ühtsetele kestlikkus- ja ohutusnõuetele kogu Euroopa Liidus.

Kehtivat õigust on vaja täiendada vastutussättega, et tagada ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusest tulenevate kohustuste tõhus ja ühtne rakendamine riigisisel tasandil ning vältida olukordi, kus nõuetele mittevastavad pakendid jõuavad turule või jäävad turul kättesaadavaks ilma asjakohaste tagajärgedeta.

Trahvimäärad on kehtestatud, arvestades rikkumise võimalikku mõju turu toimimisele, keskkonnale ja tarbijatele ning vajadust tagada proportsionaalne, kuid piisavalt hoiatav

sanktsiooniraamistik. Füüsiliste isikute ja juriidiliste isikute erinev vastutuslävi arvestab turuosaliste majanduslikku võimekust ja rikkumise võimalikku ulatust.

Muudatus toetab ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse eesmärkide saavutamist, tagades, et pakendite turule laskmise ja turul kättesaadavaks tegemise tingimusi järgitakse ühtselt ning nende rikkumise korral on võimalik rakendada tõhusat ja proportsionaalset vastutust.

PakS § 30⁹

Seadust täiendatakse §-iga 30⁹, et kehtestada selge vastutussäte ELi pakendi ja pakendijäätmete määruse artikli 45 lõigetest 4 ja 6 tulenevate digiplatvormide kohustuste rikkumise korral.

ELi pakendi ja pakendijäätmete määruse artikli 45 lõike 4 kohaselt peavad määruse kohaldamisalasse kuuluvad digiplatvormide pakkujad, kes võimaldavad tarbijatel sõlmida tootjatega kauglepinguid pakendite või pakendatud toodete müügiks, enne tootjale oma teenuste kasutamise lubamist saama tootjalt teabe tema registreerimise kohta laiendatud tootjavastutuse registris ning tootja kinnituse, et ta täidab tarbija asukohaliikmesriigis kohaldatavaid laiendatud tootjavastutuse nõudeid. Sama artikli lõike 6 kohaselt teeb digiplatvormi pakkuja pärast lõikes 4 osutatud teabe saamist ja enne tootjatel oma teenuste kasutamise lubamist kõik endast oleneva, et hinnata, kas saadud teave on täielik ja usaldusväärne.

Nimetatud kohustuse eesmärk on tagada, et digiplatvormide kaudu pakendeid või pakendatud tooteid turustavad ettevõtjad täidavad laiendatud tootjavastutusega seotud nõudeid samadel alustel kui muud turuosalised. Kohustus aitab vähendada olukordi, kus piiriülelset tegutsevad või veebimüüki kasutavad tootjad jätavad täitmata registreerimis-, aruandlus- või finantseerimiskohustused, moonutades seeläbi konkurentsi ning vähendades tootjavastutussüsteemi tõhusust.

Kehtivat õigust on vaja täiendada vastutussättega, et tagada ELi pakendi ja pakendijäätmete määrusest tulenevate kohustuste tõhus rakendamine ning võimaldada järelevalveasutusel reageerida juhtudele, kus digiplatvorm võimaldab tootjal oma teenuseid kasutada ilma nõutud teavet ja kinnitusi kontrollimata. Säte toetab laiendatud tootjavastutuse süsteemi toimimist ning aitab tagada, et tootjavastutusega seotud kulud kannavad kõik vastavad tootjad võrdselt.

Trahvimäärad on kehtestatud, arvestades rikkumise võimalikku mõju tootjavastutussüsteemi toimimisele, ausale konkurentsile ja pakendijäätmete kogumise ning käitlemise rahastamisele. Füüsiliste ja juriidiliste isikute erinev vastutuslävi arvestab rikkumise võimalikku ulatust ning turuosaliste majanduslikku võimekust.

Muudatus toetab ELi pakendi ja pakendijäätmete määruse eesmärkide saavutamist, tagades digiplatvormide aktiivse rolli laiendatud tootjavastutuse nõuete täitmise kontrollimisel ning

võimaldades kohaldada tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid sanktsioone kohustuste rikkumise korral.

PakS § 33 lõige 2

Paragrahvi 33 lõike 2 sõnastust muudetakse selliselt, et sättes olevad viited teistele paragrahvidele oleks seadusega vastavuses. Lõikesse 2 lisatakse viited §-de 30³–30⁹ kohta.

PakS § 33 lõiked 5 ja 6

Paragrahvi 33 lõigete 5 ja 6 sõnastust muudetakse selliselt, et sättes olevad viited teistele paragrahvidele oleks seadusega vastavuses. Lõikesse 5 lisatakse viide § 30³, 30⁵ ja 30⁸ kohta. Lõikesse 6 lisatakse viited §-de 30³ ja 30⁴ kohta.

PakS § 33 lõige 7

Paragrahvi 33 täiendatakse lõikega 7, millega pikendatakse pakendiseaduse §-des 29 ja 30⁶ sätestatud väärtegade aegumistähtaega seniselt kahelt aastalt neljale aastale. Muudatus on vajalik, et tagada pakendijäätmete taaskasutamise ja ringlussevõtu sihtarvudega seotud rikkumiste tõhus menetlemine ning vastavus Euroopa Liidu õigusest tulenevatele kohustustele, eelkõige ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusest tulenevatele kohustustele.

Pakendialased kohustused, sealhulgas ringlussevõtu sihtarvude täitmine, põhinevad ulatuslikul andmestikul, mida esitatakse pakendiregistrisse. Registri eesmärk on pidada arvestust turule lastud pakendite, tekkinud pakendijäätmete, nende ringlussevõtu sihtarvude täitmise üle ning tagada Euroopa Komisjonile nõuetekohane aruandlus. Andmeid esitavad pakendiettevõtjad, tootjavastutusorganisatsioonid ja pakendijäätmeid käitlevad ettevõtjad. Suuremahulise tegevusega ettevõtjatele ja tootjavastutusorganisatsioonidele kehtib lisaks audiitorkontrolli kohustus.

Andmed esitatakse ajaliselt viitega: eelmise kalendriaasta kohta esitatakse andmed pakendiregistrisse hiljemalt 31. märtsiks ja audiitorkontrolli kokkuvõte 1. septembriks. Seetõttu saab Keskkonnaamet alustada sisulist kontrolli alles pärast nimetatud tähtaegu, tavapäraselt aasta teisel poolel. Selleks ajaks on võimalikust rikkumisest möödunud ligikaudu üks aasta.

Pakendijäätmete taaskasutamise ja ringlussevõtu sihtarvude täitmise kontrollimine on sisuliselt ja menetluslikult keerukas. Tootjavastutusorganisatsioonide andmed põhinevad omakorda jäätmekäitlejate väljastatud taaskasutamise tõenditel, mille usaldusväärsuse kontrollimine eeldab detailset andmeanalüüsi, lisapäringuid ning sageli ka kohapealseid kontrolle. Menetluse kestus sõltub andmete mahust, nende kvaliteedist ning menetlusaluse isiku ja teiste seotud osapoolte koostööst. Keerukamate juhtumite puhul võib tõendite kogumine ja analüüs võtta märkimisväärselt aega.

Kehtiv kaheaastane aegumistähtaeg ei ole selliste menetluste läbiviimiseks piisav. Arvestades, et rikkumise tuvastamise hetkeks on möödunud ligikaudu üks aasta, jääb kohtuvälise menetluse läbiviimiseks ja võimaliku kohtumenetluse jaoks alles piiratud aeg. See suurendab riski, et menetlus lõpetatakse aegumise tõttu enne sisulise lahendini jõudmist, eriti juhul, kui väärteootsus vaidlustatakse kohtus.

Nelja-aastane aegumistähtaeg võimaldab tagada keerukate ja mahukate menetluste lõpuleviimise, sealhulgas piisava aja tõendite kogumiseks, otsuse tegemiseks ning kohtumenetluse läbimiseks. See aitab tagada rikkumiste tõhusa menetlemise ja rikkujate vastutusele võtmise.

Muudatus on oluline ka ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusest tulenevate ringlussevõtu sihtarvude täitmise seisukohalt. Pakendijäätmete ringlussevõtu sihtarvud muutuvad ajas rangemaks ja nende täitmine on liikmesriikidele siduv kohustus. Tõhus järelevalve ja sanktsioonisüsteem on vajalik, et tagada tootjate ja tootjavastutusorganisatsioonide nõuete täitmine ning vältida olukorda, kus sihtarvude täitmine põhineb ebaõigetest andmetel.

Seetõttu on väärtegude aegumistähtaaja pikendamine neljale aastale põhjendatud, et tagada menetluste tõhusus, õigusselgus ja Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustuste täitmine.

PakS § 39¹⁰

Käesoleva sättega nähakse ette üleminekuaeg PakS § 5⁵ lõikes 1 sätestatud korduskasutatavate anumate ja söögiriistade kasutamise nõude rakendamiseks müügikohtades. Nõude kohaldamine on edasi lükatud 2028. aasta 12. veebruarini, et anda kohustatud isikutele piisav aeg vajalike ümberkorralduste tegemiseks ning korduskasutuslahenduste kasutuselevõtuks. Samuti on rakendamise aeg seotud Euroopa Liidu pakendi- ja pakendijäätmete määrusest tulenevate korduskasutus- ja taastäitmissüsteemide rakendamise tähtaegadega, eelkõige artiklist 33 tulenevate kohustuste kohaldumisega. Ühtne rakendamise ajastamine võimaldab ettevõtjatel teha vajalikud investeeringud ning valmistada korduskasutussüsteemide rakendamiseks koosõlas Euroopa Liidu õigusega, tagades sujuva ülemineku regulatsiooni rakendamisel.

PakS § 39¹¹

Lõikes 1 sätestatakse, et § 12² lõikes 1 nimetatud kulude hüvitamise nõue rakendub alates 1. jaanuarist 2028. Sätte eesmärk on võimaldada kulude hüvitamise süsteemi järkjärgulist rakendamist, arvestades, et nimetatud kulude hüvitamine eeldab lisaandmete kogumist ja kulude arvestamise metoodika väljatöötamist ja osapoolte vaheliste kokkulepete sõlmimist.

Lõikes 2 nähakse ette PakS § 12² lõike 3 rakendamise aeg, milleks on 1. juuli 2027 ning mis arvestab JäätS § 25³ tootjate ühenduse loomise rakendamise ajaga.

Lõikes 3 sätestatakse, et kulude hüvitamise esmakordsel rakendamisel võetakse kogutavate teenustasude arvutamise aluseks 2026. aastal turule lastud teatavate plasti sisaldavate ühekordselt kasutatavate toodete kogused. Selline lahendus võimaldab määrata teenustasud olemasolevate ja kontrollitavate turule lastud koguste põhjal enne süsteemi täielikku rakendumist. Samuti aitab see tagada teenustasude prognoositavuse ning vältida olukorda, kus tasude kogumine viibiks andmete puudumise tõttu. Seejuures ei kujuta 2026. aasta andmete kasutamine tootjatele endast uut ega ebaproportsionaalset kohustust, kuna tootjatel on juba praegu kohustus esitada pakendiregistrile andmeid turule lastud plasti sisaldavate ühekordselt kasutatavate toodete koguste kohta. Seetõttu on vajalikud andmed tootjatel olemas või need peavad olema tavapärase majandustegevuse käigus kogutavad ja kontrollitavad.

PakS § 39¹²

Paragrahviga 39¹² sätestatakse üleminekusäte § 24¹ lõike 3 muudatuse rakendamiseks. Muudatusega tõstetakse pakendiaruandluse audiitorkontrolli kohaldamise lävend 20 tonnilt 100 tonnile aastas. Üleminekusäte kohaselt kohaldatakse uut lävendit alates 2026. aasta kohta pakendiregistrile esitatavatele pakendiaruannetele.

Sätte eesmärk on tagada õigusselgus audiitorkontrolli kohustuse rakendamise aja osas. Tootjatel, kelle 2026. aastal turule lastud pakendite või pakendatud kauba pakendimass ületab 100 tonni, tuleb korraldada pakendiaruande audiitorkontroll vastavalt § 24¹ lõikes 3 sätestatule.

Eelnõu § 1 punktiga 67 jäetakse pakendiseaduse normitehnilisest märkusest välja viide Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta, sest ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrus tunnistab selle kehtetuks. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 94/62/EÜ tunnistatakse kehtetuks alates 12. augustist 2026, kuid direktiivi teatavaid sätteid kohaldatakse üleminekusätetena kuni 31. detsembrini 2029. Seetõttu on riigisisises õiguses vaja säilitada viide direktiivile kuni üleminekusätete kohaldamise lõppemiseni ning muudatus jõustub 2030. aasta 1. jaanuaril.

3.2. Jäätmeseaduse muutmine

Paragrahv 2 sätestab jäätmeseaduses (edaspidi ka *JäätS*) tehtavad muudatused.

JäätS § 22³ punkt 7

Paragrahvi 22³ täiendatakse punktiga 7. Sättega võetakse üle SUP direktiivi lisa B-osa punkt 10, mis lisati ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 67 punktiga 5. Sätte kohaselt on alates 12. veebruarist 2029 keelatud lennujaamades ja raudteejaamades pagasi kaitseks kasutatava termokahaneva plastkile pakkumine ja kasutamine. Keelu eesmärk on vähendada ühekordselt kasutatavate plasttoodete kasutamist ning nendest tekkivat jäätmekoormust. Pagasi kaitseks kasutatav termokahanev plastkile muutub pärast kasutamist enamasti kohe jäätmeteks ning selle kasutamine ei ole vältimatult vajalik reisija vara kaitsmiseks. Pagasi turvalisuse ja kaitse tagamiseks on olemas alternatiivsed lahendused, mille keskkonnamõju on väiksem.

Näiteks on võimalik kasutada korduskasutatavaid kohvrikatteid, sealhulgas korduskasutatavaid kaitsekatteid või transpordiametite nõuetele vastavaid lukustussüsteeme. Sellised lahendused võimaldavad kaitsta pagasit kahjustuste ja avamise eest ilma plastijäätmeid tekitamata.

JäätS § 23¹ lõike 1 punkt 2

Paragrahvi 23¹ lõike 1 punkti 2 sõnastust muudetakse, et täpsustada probleemtoodete tootjate ühenduse enesekontrollisüsteemi ulatust. Muudatuse kohaselt peab enesekontrollisüsteem hõlmama ka kontrolli selle üle, et tootjale jäätmekäitluse teenustasu või hüvitamisega seotud tasu arvutamisel kasutatakse õigeid andmeid ja nõuete täitmist hinnatakse korrektselt.

JäätS § 25² lõige 4

Paragrahvi 25² lõikes 4 sätestatud volitusnorm tunnistatakse kehtetuks, kuna see paigutatakse uude lõikesse ja selle senine asukoht muutub. Volitusnormi asukohta võib muuta, kui seda põhjendab seaduse loogiline struktuur või regulatsiooni parem süstematiseerimine. Käesoleval juhul tehakse muudatus just neil kaalutlustel. Kuna nimetatud volitusnormi alusel ei ole rakendusakti kehtestatud, on muudatust lihtsam teha, sest rakendusakti preambulis viidatud õiguslikku alust ei ole vaja muuta.

JäätS § 25² lõiked 5–7

Paragrahvi 25² täiendatakse lõigetega 5–7, mis sätestavad raamistiku teatavate plasti sisaldavate ühekordselt kasutatavate toodetega seotud kulude katmiseks. Regulatsiooni täiendamisega võetakse üle ja täpsustatakse SUP direktiivis sätestatud nõudeid, mille kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et teatavate ühekordselt kasutatavate plasttoodete tootjad katavad muu hulgas prügikoristuse, jäätmete veo ja käitlemise ning kogumistaristu kulud. Direktiivi eesmärk on vähendada ühekordselt kasutatavatest plasttoodetest tulenevat keskkonnamõju, eelkõige merekeskkonnale, ning suunata tootjaid arvestama toodete kogu elutsükli jooksul tekkivate kuludega. Käesolevad muudatused aitavad kaasa nende eesmärkide saavutamisele, tagades, et avaliku sektori kanda jäävad kulud viiakse kooskõlla „saastaja maksab“ põhimõttega ning luuakse majanduslik motivatsioon keskkonnahoidlike toodete ja lahenduste arendamiseks.

Lõikes 5 sätestatakse, et kulud, mida on kandnud kohaliku omavalitsuse üksus või muu avaliku sektori asutus avalike ülesannete täitmisel seoses avaliku välisruumi koristamisega, hüvitavad vastavat liiki probleemtoodete (niisutatud pühkepaber, õhupallid ning filtriga tubakatooted ja koos tubakatootega kasutamiseks turustatavad filtrid) ja ühekordselt kasutatavate plastpakendite tootjad.

Hüvitatavate kulude all peetakse silmas kulusid, mis on seotud asjaomastest toodetest tekkinud prügi koristamise ning selle edasise veo ja käitlemisega. Filtriga tubakatoodete ja koos tubakatootega kasutamiseks turustatavate filtrite tootjad peavad lisaks asjaomastesse avalikesse kogumissüsteemidesse äravisatud toodete kogumise kuludele kandma ka taristu ja selle käitamise ning nende jäätmete edasise veo ja käitlemise kulud. Nende kulude hulka võivad kuuluda kulud, mis kaasnevad taristu rajamisega spetsiaalselt nimetatud toodete tarbimisel tekkivate jäätmete kogumiseks, näiteks sobilikud jäätmemahutid kohtades, kus prügistamise tõenäosus on suurem. Hüvitatavate kulude hulka ei kuulu teadlikkuse suurendamisega seotud kulud. Nimetatud kulusid ei hüvitata, kuna teadlikkuse suurendamise kohustus lasub tootjatel vahetult ning nende tegevuste korraldus ei kuulu kohaliku omavalitsuse üksuse ega muu avaliku sektori asutuse ülesannete hulka. Täpsemalt on niisutatud pühkepaberi, õhupalli ning filtriga tubakatoote ja koos tubakatootega kasutamiseks turustatava filtri tootjatele rakenduvad teadlikkuse suurendamise tegevused kindlaks määratud keskkonnaministri 22. juuli 2013. a määrusega nr 57 „Probleemtoote kasutajale kättesaadavaks tehtava teabe loetelu ning teabe esitamise viisid ja kord“.

Käesoleva sätte tähenduses käsitatakse avaliku ülesande täitmisena tegevusi, mida kohaliku omavalitsuse üksus või muu avaliku sektori asutus teeb seadusest või selle alusel antud õigusaktidest tuleneva kohustuse alusel avalikes huvides. Nendeks on eelkõige avaliku kasutusega välisruumi korrashoiu ning jäätmehoolduse korraldamisega seotud tegevused, sealhulgas avalike kogumissüsteemide toimimise tagamine ja avaliku välisruumi koristamine. Avaliku ülesande täitmisena ei käsitata tegevusi, mida tehakse väljaspool õigusaktidest tulenevaid kohustusi või erasektori huvides.

Sätte eesmärk on teatavatele plasti sisaldavatele ühekordselt kasutatavatele toodetele rakendada laiendatud tootjavastutuse põhimõtet, mille kohaselt peab toodete keskkonnamõjuga seotud kulud kandma tootja, mitte maksumaksja.

Lõikes 6 täpsustatakse, et eelnimetatud kulude hüvitamise korraldamiseks on niisutatud pühkepaberi tootja, õhupalli tootja ning filtriga tubakatoote ja koos tubakatootega kasutamiseks turustatava filtri tootja ning ühekordselt kasutatavate plastpakendite tootjaid esindav tootjavastutusorganisatsioon kohustatud sõlmima kirjaliku lepingu tootjate ühendusega.

Sätte eesmärk on tagada kulude hüvitamise kohustuse täitmine kollektiivselt tootjate ühenduse kaudu, mitte üksikute tootjate kaupa. Kollektiivne korraldus võimaldab vähendada halduskoormust nii tootjatele kui ka kohaliku omavalitsuse üksustele ja teistele avaliku sektori asutustele, kuna välditakse vajadust sõlmida ja hallata mitut eraldiseisvat lepingut iga üksiku tootjaga ning esitada ja kontrollida kuluaruandeid mitmele osapoolele. Selle asemel toimub suhtlus, aruandlus ja arveldamine ühe keskse osapoole kaudu. Tootjate ühenduse kaudu kohustuste täitmine aitab vältida olukorda, kus sama liiki toodete tootjad täidavad oma kohustusi erineval viisil või ebavõrdsetel tingimustel, ning vähendab riski, et osa tootjaid jätab kohustused täitmata. Ühtne lepinguline raamistik võimaldab ka paremini korraldada kulude kogumist, jaotamist ja hüvitamist. See on kooskõlas laiendatud tootjavastutuse süsteemide

tavapärase korraldusega Euroopa Liidus, kus kohustuste kollektiivne täitmine tootjate ühenduse (tootjavastutusorganisatsioonide) kaudu on levinud praktika.

Lõikes 7 täpsustatakse avaliku sektori asutuse mõistet. See on vajalik õigusselguse tagamiseks, et oleks üheselt arusaadav, millised asutused kuuluvad regulatsiooni kohaldamisalasse. Laiendatud tootjavastutuse rakendamisega seotud kulude hüvitamise kohustus on tootjatel selliste avaliku sektori asutuste ees, kelle ülesanne on avalikust välisruumist jäätmete kogumine või prügi koristamine. Praktikaks korraldavad avaliku välisruumi koristamist kohaliku omavalitsuse üksused, Keskkonnaamet, Transpordiamet ja Riigimetsa Majandamise Keskus. Avaliku sektori asutuse defineerimine selles kontekstis on oluline, et piirata asutuste hulka, kellega tootjate ühendused peavad kulude hüvitamiseks lepinguid sõlmima, selliste avaliku sektori asutustega, kelle kohustus on avaliku välisruumi korrashoid.

JäätS § 25³

Jäätmeseadust täiendatakse §-ga 25³, milles sätestatakse nõuded tootjate ühendusele, millega teatavate ühekordselt kasutatavate plasttoodete tootjad enda kohustuste täitmiseks liituma peavad.

Lõikes 1 defineeritakse tootjate ühendus kui mittetulundusühing või muu majanduslikku tulu mittetaotlev organisatsioon, mille ülesanne on korraldada tootjate nimel §-s 25² ja pakendiseaduse § 12² lõikes 1 sätestatud kohustuste täitmine. Nimetatud kohustused hõlmavad ühekordselt kasutatavatest plasttoodetest ja pakenditest tekkinud jäätmete avalikest kogumissüsteemidest kogumise, prügi koristamise ning nende jäätmete veo ja käitlemisega seotud kulude kandmist. Lisaks nähakse ette, et tootjate ühendus peab omama probleemtooteregistri registreeringut. Sätte eesmärk on tagada, et süsteemi haldav organisatsioon tegutseb keskkonnaeesmärkide saavutamise nimel ega lähtu kasumi teenimise eesmärgist. Mittetulunduslik vorm aitab tagada, et tootjatelt kogutavad vahendid suunatakse üksnes sätestatud kohustuste täitmisse ning süsteemi arendamisse, vältides põhjendamatute kulude või kasumimarginaalide lisandumist. Probleemtooteregistri registreering tagab omakorda riikliku järelevalve võimalikkuse ja organisatsiooni vastavuse kehtestatud nõuetele.

Lõige 2 piirab tootjate ühenduse liikmeskonda ning sätestab, et eelnimetatud kulude hüvitamise kohustuse täitmiseks ei ole lubatud luua paralleelseid tootjate ühendusi. Sätte eesmärk on vältida süsteemi killustumist ning tagada ühtne, läbipaistev ja tõhus kulude kogumise ja hüvitamise korraldus just nimetatud kulude puhul. Ühe keskse tootjate ühenduse kaudu tegutsemine võimaldab vähendada halduskoormust, tagada ühtsed meetodikad kulude arvestamisel ja jaotamisel ning välistada olukorra, kus eri ühendused rakendavad erinevaid tingimusi või standardeid. Ühtne tootjate ühendus võimaldab tagada kulude hüvitamise süsteemi võrreldavuse, läbipaistvuse ja kontrollitavuse ning vähendab vaidluste ja dubleeriva halduse tekkimise riski. Arvestades, et tegemist on direktiivist tuleneva laiendatud tootjavastutuse kohustusega, mille eesmärk on tagada avalikust välisruumist koristatavate

jäätmete kulude tõhus katmine, on keskse süsteemi kasutamine põhjendatud, et tagada kohustuste ühetaoline täitmine ja kulude hüvitamise järjepidevus.

Piirang puudutab üksnes avaliku välisruumi koristamisega seotud kulude hüvitamise kohustuse täitmist ega välista muude laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmist teiste organisatsiooniliste lahenduste kaudu. Samuti aitab ühtne süsteem tagada kõigi tootjate võrdse kohtlemise ning vähendab riski, et osa tootjaid väldib kohustuste täitmist. Arvestades, et tegemist on avaliku ülesande täitmisel kantud kulude hüvitamise korraldamisega, on keskne ja koordineeritud süsteem eesmärgi saavutamiseks põhjendatud ja proportsionaalne. Avalik huvi ühtse, läbipaistva ja tõhusalt toimiva kulude hüvitamise süsteemi tagamise vastu kaalub käesoleval juhul üles konkurentsi piiramisega kaasneva mõju.

Kavandatud lahendus, mille kohaselt laiendatud tootjavastutuse kohustuste kollektiivne täitmine toimub üheainsa tootjate ühenduse kaudu, on kooskõlas Euroopa Kohtu praktikaga (C-254/23). See võimaldab tagada süsteemi ühtse toimimise, läbipaistvuse ja kulutõhususe, vältida dubleerimist ning vähendada huvide konflikti jäätmekäitluse ahelas. Samuti toetab see põhimõtte „saastaja maksab“ järjepidevat rakendamist ning parandab jäätmekäitluse sihtmärkide täitmist. Ettevõtlus- ja teenuste osutamise vabaduse piirangud on sellises mudelis põhjendatud ja lubatavad, kuna need on mittediskrimineerivad, suunatud selgelt määratletud üldhuvi eesmärgi saavutamisele ning piirduvad sellega, mis on vajalik eesmärgi saavutamiseks. Vähem piiravad alternatiivid ei võimaldaks sama tõhusalt tagada süsteemi toimimise tervikuna ega keskkonnanäesmärkide saavutamist.

Lõikes 3 sätestatakse tootjate ühenduse peamised ülesanded ja kohustused, mis on vajalikud käesolevas paragrahvis sätestatud süsteemi toimimiseks. Sätte eesmärk on tagada, et tootjate ühendus tegutseb läbipaistvalt, usaldusväärselt ja tõhusalt ning suudab korraldada rahaliste vahendite kogumist ja kulude hüvitamist viisil, mida saavad kontrollida nii tootjad kui ka järelevalveasutused.

Punktis 1 nähakse ette nõuded süsteemi avatusele ja võrdsele kohtlemisele. Tootjate ühendus peab tagama kõigile asjaomaste toodete tootjatele ja tootjavastutusorganisatsioonidele juurdepääsu oma teenustele ning kohtlema neid võrdsetel alustel. Selle eesmärk on vältida turule sisenemise takistamist ning tagada, et kõik tootjad saavad oma kohustusi täita ühtsetel ja läbipaistvatel tingimustel.

Punktis 2 sätestatakse tootjate ühenduse põhifunktsioonid kulude hüvitamise korraldamisel, sealhulgas selliste kulude hüvitamine, mida avaliku sektori asutus on kandnud seoses avaliku kasutusega välisruumi koristamisega, ning selleks vajalike rahaliste vahendite kogumine tootjatelt.

Punktiga 3 kohustatakse tootjate ühendust koguma enda liikmetelt teenustasusid või muid rahalisi vahendeid, nagu liikmemaks, mis on piisavad, et täita käesolevas paragrahvis sätestatud kulude hüvitamise kohustus. Need kohustused tagavad, et laiendatud tootjavastutuse põhimõte rakendub praktikas ja süsteem toimib finantsiliselt.

Punktiga 4 nähakse ette tootjate ühenduse kohustus säilitada kulude arvutamise ja jaotamise aluseks olevaid andmeid ja dokumente vähemalt seitse aastat pärast aruandeperioodi lõppu ning teha need nõudmisel kättesaadavaks Keskkonnaametile järelevalve tegemiseks. Kohustuse eesmärk on tagada süsteemi läbipaistvus, kulude arvestuse kontrollitavus ning võimalus hinnata tootjate ühenduse tegevuse vastavust seaduses sätestatud nõuetele. Andmete säilitamise kohustus võimaldab vajaduse korral kontrollida kulude põhjendatust, teenustasude kujunemist ning hüvitatud summade vastavust tegelikult kantud kuludele.

Punktiga 5 sätestatakse nõue kasutada tootjate ühenduse tegevusest saadud rahalisi vahendeid üksnes avalikust välisruumist jäätmete eemaldamisega seotud ülesannete täitmiseks ja arendamiseks. Nõude eesmärk on tagada, et tootjatelt kogutavaid vahendeid kasutatakse sihtotstarbeliselt ega suunata muude tegevuste rahastamiseks. See aitab tagada süsteemi usaldusväärsuse, toetab laiendatud tootjavastutuse põhimõtte rakendamist ning vähendab riski, et kogutud vahendeid kasutatakse eesmärkidel, mis ei ole seotud käesolevas paragrahvis sätestatud kohustuste täitmisega.

Punktiga 6 kohustatakse tootjate ühendust avaldama vähemalt kord aastas koondaruanne kogutud vahendite ja hüvitatud kulude kohta ning tegema selle oma veebilehel avalikult kättesaadavaks. Aruandluskohustuse eesmärk on suurendada süsteemi läbipaistvust ning võimaldada tootjatel, avaliku sektori asutustel ja avalikkusel saada ülevaade kogutud vahendite kasutamisest ja kulude hüvitamise korraldusest. Avalik aruandlus toetab ka süsteemi usaldusväärsust ja kontrollitavust.

Lõige 4 vabastab tootja otsesest vastutusest, kui ta on andnud oma kohustused üle tootjate ühendusele ja täitnud oma kohustused selle ees. Sätte eesmärk on tagada õigusselgus kohustuste ja vastutuse jaotumisel ning vältida olukorda, kus tootjalt nõutakse kulude hüvitamist paralleelselt tootjate ühendusega. Samuti minimeerib selline korraldus halduskoormust nii tootjate kui ka avaliku sektori asutuste jaoks ning toetab süsteemi tõhusat toimimist.

JäätS § 25⁴

Seadust täiendatakse §-ga 25⁴, milles kirjeldatakse teatavate ühekordselt kasutatavate plasti sisaldavate toodetega seotud kulude arvutamise põhimõtteid ja nõudeid arvutamise aluseks olevale jäätmete koostise uuringule.

Lõikes 1 sätestatakse, et teatavate plasti sisaldavate ühekordselt kasutatavate toodete tootjate hüvitatavate kulude suuruse määramisel lähtutakse jäätmete koostise uuringu tulemustest. Jäätmete koostise uuringuga tehakse kindlaks, kui suur osa avalikesse kogumissüsteemidesse äraviskatud ja avalikust välisruumist koristatud jäätmetest pärineb plasti sisaldavatest ühekordselt kasutatavatest toodetest ning milline on eri tooterühmade osakaal. Sätte eesmärk on tagada, et kulude jaotamine tootjate vahel põhineb objektiivsetel ja võrreldavatel andmetel ning peegeldab võimalikult täpselt erinevate toodete tegelikku panust jäätmetekkes. See

võimaldab rakendada laiendatud tootjavastutuse põhimõtet õiglaselt, vältides nii ala- kui ka üle-kompenseerimist. Jäätmete koostise uuringu kasutamine kulude hüvitamise aluseks aitab vähendada vaidlusi tootjate, tootjate ühenduse ja avaliku sektori vahel, kuna kulude jaotus ei põhine hinnangutel või kokkulepetel, vaid mõõdetavatel andmetel. Samuti annab see tootjatele selgema signaali nende toodete keskkonnamõju kohta ning võib suunata tootearendust keskkonnasäästlikumate lahenduste poole.

2025. aasta augustis avaldatud riikliku jäätmete sortimisuuringu aruande⁵ kohaselt moodustasid teatavad plasti sisaldavad ühekordselt kasutatavad tooted avalike prügikastide kaudu kogutud jäätmete massist keskmiselt 13,62%. Avaliku välisruumi prügistamise puhul moodustasid teatavad plasti sisaldavad ühekordselt kasutatavad tooted keskmiselt 24,09% koristatud jäätmete massist. Uuringu tulemused kinnitavad, et nimetatud toodetel on oluline osakaal avalikus välisruumis tekkivates jäätmetes, ning seetõttu on põhjendatud kulude jaotamisel andmepõhise lähenemise kasutamine.

Lõikes 2 sätestatakse, et jäätmete koostise uuringu tellimise korraldab tootjate ühendus vähemalt kord iga viie aasta järel ja uuringu tulemused tuleb avalikustada tootjate ühenduse veebilehel. Uuringu tellimise kohustuse panemine tootjate ühendusele on põhjendatud, kuna tegemist on kulude hüvitamise süsteemi haldava keskse osapoolega, kellel on parim ülevaade süsteemi toimimisest ja vajadustest. Regulaarse uuringu nõue tagab andmete ajakohasuse, samas kui viieaastane intervall võimaldab hoida halduskoormuse ja kulud mõistlikul tasemel. Tulemuste avalikustamine suurendab süsteemi läbipaistvust ning võimaldab nii tootjatel, avalikul sektoril kui ka järelevalveasutustel hinnata kulude jaotuse põhjendatust.

Lõikes 3 sätestatakse volitusnorm, millega volitatakse valdkonna eest vastutavat ministrit kehtestama määrust jäätmete koostise uuringule seatavate miinimumnõuetega. Sätte eesmärk on võimaldada reguleerida tehnilisi ja ajas muutuda võivaid küsimusi paindlikult alamastme õigusaktiga. Määrusega võib muu hulgas täpsustada uuringu ulatust, proovivõtu põhimõtteid, andmete esitamise korda ning muid nõudeid, mis on vajalikud uuringu tulemuste võrreldavuse ja usaldusväärsuse tagamiseks. Miinimumnõuete kehtestamine aitab tagada uuringute kvaliteedi, võrreldavuse ja usaldusväärsuse, mis on oluline kulude õiglase jaotamise ja laiendatud tootjavastutuse rakendamise seisukohalt.

Lõikes 4 sätestatakse, et avaliku kogumissüsteemi taristuga seotud kulud katab tootjate ühendus üksnes ulatuses, mis on seotud ühekordselt kasutatavatest plasttoodetest tekkinud jäätmete kogumisega. Samuti nähakse ette, et uue taristu rajamine ja sellega seotud kulude kandmine eeldab tootjate ühenduse ja avaliku sektori asutuse vahelist eelnevat kokkulepet. Sätte eesmärk on tagada, et tootjate rahastamiskohustus on proportsionaalne nende toodetest tuleneva jäätmete osakaaluga ega laiene üldisele jäätmetaristule laiemalt. Eelneva kokkuleppe nõue aitab vältida olukorda, kus tehakse ühepoolset investeringuid, mille kulud jäävad hiljem tootjate kanda, ning tagab, et uued lahendused on põhjendatud ja vajalikud.

⁵ [Sortimisuuringu aruanne 2025 \(lk 28–30\)](#).

Lõikes 5 sätestatakse tingimused, millele peab vastama kogutud jäätmete käitlemine, et sellega seotud kulusid saaks arvesse võtta tootjavastutuse raames hüvitatavate kuludena. Kulud võetakse arvesse üksnes juhul, kui jäätmeid käideldakse avaliku sektori asutuse määratud või volitatud jäätmekäitleja kaudu ning kooskõlas kehtivate keskkonnanõuete ja jäätmehierarhiaga.

Sätte eesmärk on tagada, et tootjavastutuse raames hüvitatakse ainult nõuetekohaselt korraldatud ja keskkonnahoidlike põhimõtetega kooskõlas oleva jäätmekäitluse kulud. Sellega välditakse niisuguste kulude hüvitamist, mis on tekkinud nõuetele mittevastava jäätmekäitluse käigus, ning suunatakse jäätmekäitluse kavandamisel eelistama jäätmehierarhiast tulenevalt jäätmetekke vältimist, korduskasutust ja ringlussevõttu.

Lõikes 6 sätestatakse, et hüvitatavad kulud ei või ületada kulutõhusa teenuse osutamise tegelikke kulusid. Kulutõhususe hindamisel tuleb arvestada tegevuste vajalikkust ja proportsionaalsust asjaomastest toodetest tekkinud jäätmete kogusega, sarnaste teenuste turupõhiseid hindu ning olemasoleva taristu ja ressursside kasutamise võimalust.

Sätte eesmärk on tagada, et laiendatud tootjavastutuse raames hüvitatakse ainult majanduslikult põhjendatud ja eesmärgi saavutamiseks vajalikud kulud. Ühtlasi aitab säte vältida seda, et tootjatele nõutakse põhjendamatult suurte kulude kandmist. Kulutõhususe kriteerium loob aluse kulude põhjendatuse hindamiseks ning aitab ennetada vaidlusi tootjate ühenduse ja avaliku sektori vahel, sidudes hüvitatavad kulud objektiivsete ja kontrollitavate näitajatega.

Säte aitab vältida olukordi, kus hüvitamisele esitatakse kulud, mis ei ole seotud tegeliku vajadusega või mille maht ei ole proportsionaalne tekkinud jäätmete kogusega. Näiteks võib tegemist olla olukorraga, kus kasutatakse olemasoleva taristu või teenuse asemel põhjendamatult kallimat lahendust või kus teenuse hind ületab märkimisväärselt võrreldavate teenuste tavapärasest turutasest. Samuti aitab säte vältida selliste kulude hüvitamist, mis ei ole vajalikud asjaomastest toodetest tekkinud jäätmete kogumise või käitlemise eesmärgi saavutamiseks.

Lõikes 7 sätestatakse valemid, mille alusel arvutatakse kogukulu, mida tootjad tootjate ühenduse kaudu avaliku sektori asutustele hüvitavad. Eristatakse kahte kululiiki: avalike kogumissüsteemide kaudu kogutud jäätmetega seotud kulud ja avalikust välisruumist koristatud prügi kulud.

Avalike kogumissüsteemide kulude hüvitamise kohustus tuleneb sellest, et teatavate toodete jäätmed tuleb liigiti koguda. Kui sellised jäätmed satuvad avalikesse kogumissüsteemidesse, peavad tootjad kandma nende kogumise, veo ja käitlemise kulud. Nimetatud kohustus kohaldub pakendiseaduse § 3 lõikes 7 nimetatud toodete tootjatele ega kohaldu õhupallide, filtrite ja niisutatud pühkepaberi tootjatele.

Avalikust välisruumist koristatud prügi kulude hüvitamise kohustus puudutab seevastu olukordi, kus asjaomastest toodetest tekkinud jäätmed on visatud või jäetud avalikku välisruumi väljapoole ettenähtud kogumissüsteeme ning need koristatakse eraldi.

Sätte eesmärk on kehtestada ühtne, läbipaistev ja kontrollitav metoodika kulude arvutamiseks ning tagada, et kulude hüvitamine põhineb objektiivsetel ja võrreldavatel alustel. Valemite kasutamine võimaldab vältida erinevatel tõlgendustel põhinevat kulude arvestust ning loob selge aluse kulude jaotamiseks tootjate vahel.

Avalike kogumissüsteemide kaudu kogutud jäätmete kulude arvestamisel võetakse arvesse kõik peamised tegevused, sealhulgas jäätmete kogumine, taristu rajamine ja käitamine, vedu ning edasine käitlemine.

Avalikust välisruumist koristatud prügi puhul arvestatakse prügi koristamise, veo ja käitlemise kulusid.

Mõlemal juhul korrigeeritakse kogukulu asjaomastest toodetest tekkinud jäätmete osakaaluga, mis määratakse jäätmete koostise uuringu alusel. See tagab, et tootjad katavad üksnes nende toodetest tuleneva jäätmeosa kulud ja kulude jaotus on proportsionaalne tegeliku keskkonnamõjuga. Seega seob käesolev säte kulude arvestamise ühtseks tervikuks varasemates lõigetes sätestatud põhimõtted, eelkõige jäätmete koostise uuringu tulemuste kasutamise ning kulutõhususe nõude, ning tagab, et kulud hüvitatakse läbipaistvalt, ühtsetel alustel ja kooskõlas laiendatud tootjavastutuse põhimõttega.

Lõikes 8 defineeritakse prügi käesoleva paragrahvi tähenduses kui plasti sisaldavatest ühekordselt kasutatavatest toodetest tekkinud jäätmed, mis on sattunud avalikku välisruumi prügistamise tulemusel väljaspool kogumissüsteeme. Sätte eesmärk on eristada avalikku välisruumi sattunud prügi tavapäraselt kogutavatest jäätmetest ning täpsustada, milliste kulude suhtes kohaldatakse käesolevas paragrahvis sätestatud regulatsiooni. Selge mõistekasutus aitab vältida tõlgendamisevaidlusi ning tagab, et hüvitatakse üksnes need kulud, mis on otseselt seotud prügistamise tagajärgede likvideerimisega.

Lõikes 9 nähakse ette võimalus leppida kokku standardne hüvitise määr, et lihtsustada kulude hüvitamist. Selline määr võib põhineda näiteks elanike arvul või muudel kokkulepitud näitajatel, mis mõjutavad välisruumi kasutuskooormust. Sätte eesmärk on pakkuda paindlikku ja halduskoormust vähendavat lahendust juhtudeks, kus kulude detailne arvestamine ei ole otstarbekas või oleks seotud ebaproportsionaalselt suure halduskoormusega võrreldes hüvitatavate kulude suurusega. Eelkõige võib see olla põhjendatud olukordades, kus kulud on hajusad, korduvad või suhteliselt väikesed ning nende täpne eristamine ja tõendamine oleks keerukas ja kulukas. Standardse hüvitise määra kasutamine võimaldab vähendada aruandluse ja kontrolliga seotud halduskoormust nii avaliku sektori kui ka tootjate ühenduse jaoks, tagades samas süsteemi toimimise lihtsuse ja prognoositavuse. Ühtlasi võimaldab see kiirendada kulude hüvitamise protsessi. Sealjuures peab kokkulepitud standardne hüvitise määr olema põhjendatud ning võimalikult hästi vastama tegelikele kuludele, arvestades käesolevas

paragrahvis sätestatud põhimõtteid, eelkõige proportsionaalsust ja kulutõhusust. Standardse määra kasutamine ei välista vajaduse korral kulude tegeliku suuruse kontrollimist.

Lõikes 10 sätestatakse, et kohaliku omavalitsuse üksus või muu avaliku sektori asutus esitab tootjate ühendusele kulude hüvitamiseks aruande kord aastas. Sätte eesmärk on kehtestada ühtne ja regulaarne aruandluse kord, mis võimaldab tootjate ühendusel kavandada raha kasutamist ning tagada kulude hüvitamise süsteemi prognoositav ja tõhus toimimine. Kord aastas aruande esitamise nõue võimaldab koondada kulud terviklike aruandlusperioodide kaupa ja vähendab nii avaliku sektori asutuste kui ka tootjate ühenduse halduskoormust võrreldes sagedasema aruandlusega. Samuti aitab ühtne aruandlusperiood tagada kulude parem võrreldavus ja kontrollitavus.

Lõikes 11 sätestatakse, et avaliku sektori asutus ja tema volitatud teenuseosutaja peavad pidama arvestust käesolevas paragrahvis sätestatud kulude üle ning säilitama kulude tekkimist tõendavaid dokumente vähemalt seitse aastat pärast aruandeperioodi lõppu.

Sätte eesmärk on tagada kulude põhjendatuse kontrollitavus ja võimaldada tõhusat järelevalvet kulude hüvitamise süsteemi üle. Arvestuse pidamise ja dokumentide säilitamise kohustus võimaldab vajaduse korral kontrollida kulude vastavust käesolevas paragrahvis sätestatud tingimustele ning hinnata hüvitamiseks esitatud kulude põhjendatust.

Seitsmeaastane säilitamistähtaeg on kooskõlas raamatupidamise seadusega, tagab piisava ajavahemiku võimalike kontrollide, auditite ja vaidluste lahendamiseks ning on kooskõlas dokumentide säilitamise tavapärase praktikaga.

Lõikes 12 sätestatakse volitusnorm, mille kohaselt kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega käesolevas paragrahvis kirjeldatud kulude arvestamise, aruandluse ja hüvitamise täpsema korra.

Volitusnorm on vajalik, et reguleerida kulude arvestamise, aruandluse ja hüvitamisega seotud tehnilisi ja menetluslikke küsimusi paindlikult alamastme õigusaktiga. Määrusega võib muu hulgas täpsustada aruandluse vorme, andmete esitamise korda, tähtaegu ning muid süsteemi rakendamiseks vajalikke nõudeid.

Täpsema korra kehtestamine määruse tasandil võimaldab tagada ühtse praktika ja vajaduse korral süsteemi rakendamisel ilmnevatele probleemidele paindlikumalt reageerida.

JäätS § 26⁹ lõige 4

Paragrahvi 26⁹ täiendatakse lõikega 4, mille kohaselt ei kohaldata probleemtoodete vastuvõtmise ja kokkuostmise piirangut plasti sisaldavatele kalapüügivahenditele, niisutatud pühkepaberitele, õhupallidele ning filtriga tubakatoodetele ja koos tubakatootega kasutamiseks turustatavatele filtritele.

Kehtiv piirang, mille kohaselt võivad probleemtooteid kokku osta üksnes probleemtooteregistris registreeritud tootja või tootjate ühendus või isik, kellel on asjakohane keskkonnakaitseluba, on põhjendatud eelkõige selliste probleemtoodete puhul, millel on jäätmetena positiivne majanduslik väärtus ning mille puhul esineb risk, et jäätmed suunatakse väljapoole nõuetekohast tootjavastutuse süsteemi. Selline risk esineb eelkõige elektri- ja elektroonikaseadmete jäätmete, akujäätmete ning romusõidukite puhul, mille osas võib tekkida nn must turg väärtuslike materjalide või osade tõttu. Seetõttu on vaja piirata selliste jäätmete kokkuostjate ringi ja lubada seda teha üksnes isikutel, kes osalevad laiendatud tootjavastutuse süsteemis ning täidavad sellega seotud kohustusi ja panustavad tootjatele seatud sihtarvude saavutamisse.

Käesolevas lõikes nimetatud ühekordselt kasutatavate plasttoodete ja plasti sisaldavate kalapüügivahendite puhul selline risk puudub. Nimetatud toodetel puudub üldjuhul jäätmena positiivne turuväärtus ning nende kogumist või kokkuostu ei ole vaja piirata üksnes tootjavastutuse süsteemis osalevate isikutega. Seetõttu ei ole vastuvõtmise ja kokkuostmise piirangute kohaldamine nende toodete suhtes vajalik ega eesmärgipärane.

Muudatuse eesmärk on õigusselguse suurendamine ja regulatsiooni korrastamine.

JäätS § 119⁶ lõike 1 punktid 5 ja 6

Paragrahvi 119⁶ lõiget 1 täiendatakse **punktiga 5**, millega laiendatakse tootjate ühenduste audiitorkontrolli ulatust. Audiitor peab edaspidi kontrollima ka tootjate ühenduse korraldatud jäätmete koostise uuringu vastavust käesoleva seaduse § 25⁴ lõike 3 alusel kehtestatud nõuetele, sealhulgas uuringu metoodika, kasutatud andmete õigsuse ning uuringu tulemuste põhjendatuse osas. Muudatuse eesmärk on tagada, et tasude arvutamise aluseks olevad uuringud oleksid usaldusväärsed, läbipaistvad ja kontrollitavad.

Punktiga 6 täpsustatakse audiitorkontrolli ulatust. Kehtiva seaduse kohaselt peab audiitor muu hulgas kontrollima tootjale esitatava jäätmekäitluse teenustasu arvutamise õigsust. Muudatusega laiendatakse kontrolli ulatust ka § 25⁴ lõike 7 alusel arvutatavale tasule.

Muudatuse eesmärk on tagada, et audiitor kontrolliks ühtlasi nende tasude arvutamise vastavust seaduses sätestatud nõuetele, mis on seotud avaliku kasutusega välisruumist koristatud jäätmete ning nende veo ja käitluse kulude hüvitamisega. See aitab suurendada tasude kujunemise läbipaistvust ja kontrollitavust ning annab tootjatele ja pädevatele asutustele suurema kindluse, et tootjate ühenduse rakendatavad tasud põhinevad seaduses ette nähtud põhimõtetel.

JäätS § 126¹²

Paragrahvi 126¹² sätestatakse vastutus teatavate plasti sisaldavate ühekordselt kasutatavate toodetega seotud kulude katmise kohustuse rikkumise eest. **Lõikes 1** nähakse ette füüsilise

isiku vastutus nimetatud kohustuse rikkumise eest, mille eest karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut. **Lõikes 2** sätestatakse juriidilise isiku vastutus sama teo eest, mille eest karistatakse rahatrahviga kuni 200 000 eurot.

Käesoleva sättega tagatakse eelkõige jäätmeseaduse §-s 25² sätestatud kohustuse täitmine, mille kohaselt peavad tootjad katma oma toodetest tekkinud jäätmetega seotud kulud. Sanktsioonid on vaja kehtestada, et tagada regulatsiooni tõhus rakendamine ning ennetada olukordi, kus tootjad jätavad oma kohustused täitmata. Karistusnorm aitab vältida ka ebaausat konkurentsi, kuna ilma sanktsioonita võiksid üksikud tootjad saada konkurentsieelise kohustuste täitmata jätmise kaudu.

Karistusmäärade kujundamisel on lähtutud rikkumise võimalikust mõjust keskkonnale ja vajadusest tagada sanktsioonide piisav hoiatav mõju. Juriidiliste isikute puhul on ette nähtud tunduvalt suurem rahatrahv, arvestades nende tegevuse ulatust ja majanduslikku võimekust. Säte on kooskõlas kehtiva väärtteokaristuste süsteemiga ja sarnaste keskkonnakohustuste rikkumise eest ette nähtud sanktsioonidega.

JäätS § 136³⁰

Seadust täiendatakse §-ga 136³⁰, milles seatakse üleminekusätteid teatavate plasti sisaldavate ühekordselt kasutatavate toodetega seotud kulude hüvitamise süsteemi rakendamiseks. Üleminekusätete eesmärk on tagada tootjatele, tootjate ühendustele ja avaliku sektori asutustele piisav aeg uute nõuete rakendamiseks ja vajalike andmete kogumiseks ning süsteemide kohandamiseks.

Lõikes 1 sätestatakse, et §-s 25³ kirjeldatud nõudeid rakendatakse tootjate ühendustele hiljemalt alates 1. juulist 2027. Üleminekuaeg on ette nähtud võimaldamaks tootjatel luua tootjate ühendus ja välja töötada kulude hüvitamise korraldus, sõlmida vajalikud kokkulepped ning valmistada teenustasude kogumiseks ja kulude hüvitamiseks. Samuti annab see kohaliku omavalitsuse üksustele ja teistele kulude kandjatele aega vajalike kulude arvestuse ja andmekogumissüsteemide kohandamiseks.

Lõikes 2 reguleeritakse üleminek riigi korraldatud jäätmete koostise uuringutelt tootjate poolt korraldatavatele uuringutele. Seni on jäätmete koostise uuringuid korraldanud riik, viimane uuring viidi läbi 2025. aastal. Arvestades, et uuringute tegemise intervall on viis aastat, on järgmise uuringu tegemise aeg 2030. aastal.

Lõikes 3 nähakse ette üleminekukord olukorraks, kus tootjad ei ole veel jäätmete koostise uuringut tellinud. Sellisel juhul lähtutakse riigi poolt 2025. aastal kinnitatud jäätmete koostise uuringust, et määrata plasttoodete osakaal vastavas jäätmevoos. See tagab süsteemi toimimise järjepidevuse ning väldib andmelunka kuni tootjate tellitavate uuringute valmimiseni, võimaldades samal ajal jätkata kulude arvestamist ja jaotamist õigusaktis ettenähtud alustel.

Lõikega 4 sätestatakse, et § 25⁴ lõikes 7 nimetatud kulude hüvitamise nõue rakendub alates 1. jaanuarist 2028. Sätte eesmärk on võimaldada kulude hüvitamise süsteemi rakendada järk-

järgult, arvestades, et lõikes 7 nimetatud kulude hüvitamine eeldab lisaandmete kogumist ja kulude arvestamise metoodika väljatöötamist.

Lõikega 5 sätestatakse, et kulude hüvitamise esmakordsel rakendamisel võetakse kogutavate teenustasude arvutamise aluseks 2027. aastal turule lastud teatavate plasti sisaldavate ühekordselt kasutatavate toodete kogused ja 2025. aastal riigi poolt läbiviidud jäätmete koostise uuring. Selline lahendus võimaldab määrata teenustasud olemasolevate ja kontrollitavate turule lastud koguste põhjal enne süsteemi täielikku rakendumist. Samuti aitab see tagada teenustasude prognoositavuse ning vältida olukorda, kus tasude kogumine viibiks andmete puudumise tõttu. Seejuures ei kujuta 2027. aasta andmete kasutamine tootjatele endast uut ega ebaproportsionaalset kohustust, kuna tootjatel on juba alates 2025. aasta algusest kohustus esitada probleemtooteregistrile andmeid turule lastud probleemtoodete koguste kohta. Seetõttu on vajalikud andmed tootjatel olemas või need peavad olema tavapärase majandustegevuse käigus kogutavad ja kontrollitavad. Pakendite tootjad esitavad andmed turule lastud pakendite koguse kohta pakendiregistrisse ning probleemtoodete tootjad probleemtooteregistrile vastavalt pakendiseaduses ja jäätmeseaduses sätestatule. Tootjate ühendus saab teenustasude arvutamiseks vajalikud andmed pakendiregistris või probleemtooteregistrist ulatuses, mis on vajalik kulude hüvitamise kohustuse täitmiseks. Samuti on tootjate ühendusel küsida andmeid turule lastud koguste kohta otse tootjate ühendusse kuuluvatelt tootjatelt.

3.3. Jäätmeseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (RT I, 07.01.2026, 4) muutmine

Eelnõu § 3 sätestab jäätmeseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (RT I, 07.01.2026, 4) muutmise.

Eelnõukohase seaduse §-ga 3 asendatakse jäätmeseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (RT I, 07.01.2026, 4) § 6 punktides 5 ja 27 (kavandatud jõustuma 1. jaanuaril 2028) sõna „taaskasutusorganisatsioon“ sõnaga „tootjavastutusorganisatsioon“ vastavas käändes, et viia mõiste vastavusse ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusega.

3.4. Riigilõivuseaduse muutmine

Eelnõu § 4 sätestab riigilõivuseaduse muutmise.

Riigilõivuseaduse 6. peatüki 3. jagu täiendatakse 2¹. jaotisega, millega lisatakse riigilõivuseadusesse pakendiseaduse alusel tehtavad toimingud ning §-ga 128¹ sätestatakse, et tootjavastutusorganisatsiooni tegevusloa taotluse läbivaatamise eest tasutakse riigilõivu 1990 eurot.

Riigilõivu suuruse määramisel on lähtutud tegevusloa taotluse menetlemiseks vajalikust töökoormusest ja sellega kaasnevatest kuludest. Tegevusloa andmise menetlus hõlmab taotluse

ja selle lisade nõuetele vastavuse kontrollimist, taotleja esitatud andmete sisulist hindamist, registri- ja taustakontrollide tegemist, vajaduse korral täiendavate andmete küsimist ning haldusakti ettevalmistamist ja kooskõlastamist.

Riigilõivu suuruse arvestuse aluseks on ligikaudu 27 töötundi, millest taotluse vorminõuete kontroll moodustab keskmiselt 4 tundi, taotluses esitatud andmete sisuline kontroll 12 tundi, registri- ja taustakontrollid 5 tundi ning otsuse koostamine ja kooskõlastamine 6 tundi. Menetluskulule lisanduvad infosüsteemide kasutamise, dokumentide haldamise ning muud kaudsed halduskulud, mida on arvestatud ligikaudu 15% ulatuses. Nimetatud kulukomponentide põhjal kujuneb tegevusloa taotluse läbivaatamise kuluks hinnanguliselt 1990 eurot, mille ulatuses on kehtestatud ka riigilõiv.

Eeltoodust tulenevalt on riigilõivu suurus kujundatud kulupõhiselt ning selle eesmärk on katta tegevusloa taotluse menetlemisega kaasnevad halduskulud. Arvestuse aluseks on Keskkonnaameti vastava valdkonna ametnike tööjõukulu koos tööandja kuludega ning menetluse läbiviimiseks vajalikud üldkulud. Riigilõivu määr ei ületa hinnangulist menetluskulu ning on seetõttu kooskõlas riigilõivude kulupõhisuse põhimõttega.

3.5. Seaduse jõustumine

Eelnõu § 5 sätestab jõustumisajad.

Lõike 1 kohaselt jõustub käesoleva eelnõu § 1 punkt 34 2028. aasta 12. veebruaril. Jõustumisaeg on seotud ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusest tulenevate korduskasutus- ja taastäitmissüsteemide rakendamise tähtaegadega, eelkõige määruse artikli 33 kohaldumisega. Ühtne jõustumisaeg võimaldab ettevõtjatel teha vajalikud investeeringud ja valmistada korduskasutussüsteemide rakendamiseks kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.

Lõike 2 kohaselt jõustuvad käesoleva eelnõu § 1 punkt 16 ja § 2 punkt 1 2029. aasta 12. veebruaril. Tegemist on sätetega, mille kohaldumine on seotud ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruises sätestatud üleminekuajaga ning mille rakendamiseks on vaja täiendavat ettevalmistusaega nii ettevõtjatele kui ka riigile.

Lõike 3 kohaselt jõustuvad käesoleva eelnõu § 1 punktid 14, 22, 30, 32, 35 ja 67 2030. aasta 1. jaanuaril. Tegemist on sätetega, millega tunnistatakse kehtetuks või muudetakse seniseid nõudeid valdkondades, kus ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusest tulenevad kohustused hakkavad kohalduma hiljem. Hilisema jõustumisajaga tagatakse vajalik üleminekuaeg ja õigusselgus olukorras, kus kuni Euroopa Liidu õiguse vastavate sätete kohaldumiseni kehtib edasi senine riigisisene regulatsioon.

Muud käesoleva seaduse muudatused jõustuvad üldises korras.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus kasutatakse üksnes pakendiseaduse ning ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse terminoloogiat.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu üks eesmärkidest on viia pakendiseadus kooskõlla ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusega, jättes seadusest välja ELi määrust dubleerivad sätted ning tagades ühtse ja õigusselge rakendusraamistiku.

Lisaks on eelnõu eesmärk tagada kooskõla SUP direktiivi nõuetega, eriti mis puudutab ühekordselt kasutatavate plasttoodete tarbimise vähendamist ja tootjavastutuse rahastamiskohustusi. SUP direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et teatavate plasti sisaldavate ühekordselt kasutatavate toodete tootjad katavad muu hulgas prügikoristuse, jäätmete veo ja käitlemise ning kogumistaristu kulud. Käesolev regulatsioon rakendab neid nõudeid viisil, mis tagab kulude proportsionaalse jaotuse, süsteemi läbipaistvuse ja praktilise rakendatavuse.

Eelnõu korduskasutuse ja tarbimise vähendamisega seotud muudatused on kooskõlas ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse eesmärkidega vähendada pakendijäätmete teket ning soodustada korduskasutust ja taastäitmist. ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrus näeb ette liikmesriikidele kohustuse rakendada meetmeid, mis toetavad korduskasutuspakendite ja taastäitmise süsteemide kasutuselevõttu, sealhulgas majanduslike stiimulite kaudu ning soodustades ühekorrapakendite kasutamise vähendamist.

SUP direktiiv sätestab liikmesriikidele kohustuse vähendada teatavate ühekordselt kasutatavate plasttoodete tarbimist, jättes liikmesriikidele paindlikkuse sobivate meetmete valikul. Käesolev eelnõu asendab senise üldise tegevuskava põhiselt toimiva lähenemise selgemate ja rakenduslike meetmetega, mis on paremini jälgitavad ning ühtlasemalt kohaldatavad.

Eelnõu rakendamise seisukohast on oluline ka ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusest tulenev andme- ja järelevalveraamistik, mille kohaselt peab pakendite turule laskmise ja pakendijäätmete käitluse üle arvestuse pidamine olema ühtselt jälgitav ning liikmesriikide vahel võrreldav. Seetõttu on eelnõus täpsustatud pakendiregistri andmevahetuse ulatust ja järelevalvepädevuste jaotust, et tagada ühtne andmekvaliteet, vältida topeltandmete esitamist ning tagada kohustuste täitmise kontrollitavus.

SUP direktiivist tulenevate tootjavastutuse kulukohustuste rakendamisel on lähtutud põhimõttest, et tootjad katavad muu hulgas prügikoristuse, jäätmete veo ja käitlemise ning kogumistaristu kulud. Käesolev regulatsioon rakendab neid nõudeid viisil, mis tagab kulude proportsionaalse jaotuse, süsteemi läbipaistvuse ja praktilise rakendatavuse.

Eelnõu ei muuda ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusest ega SUP direktiivist tulenevate eesmärkide sisu ega ulatust, vaid täpsustab nende rakendamist riiklikul tasandil, tagades kohustuste selge jaotuse ja ühtse rakendamisraamistiku.

SUP direktiivi vastavustabel on esitatud seletuskirja lisas 2.

6. Rakendamisega seotud riskid

Seaduse rakendamisega kaasnevad riskid on seotud eelkõige teatavate plasti sisaldavate ühekordselt kasutatavate toodete jäätmetega seotud kulude arvestamise ja hüvitamise süsteemi rakendamisega, samuti andmete kvaliteedi ja järelevalve ühtsuse tagamisega.

Peamine risk tuleneb kulude suuruse ja põhjendatuse hindamisest. Võib tekkida vaidlusi selle üle, millised kulud on käsitatavad põhjendatud kuludena ning millises ulatuses tuleb need tootjavastutuse süsteemi kaudu hüvitada. Risk on suurem eelkõige avaliku kasutusega välisruumist kogutud jäätmete puhul, kuna SUP direktiivi kohaldamisalasse kuuluvatest toodetest tulenevaid kulusid tuleb eristada muudest jäätmekäitluskuludest. Samuti võib erinev kulude arvestamise praktika kohalike omavalitsuste ja teiste kulukandjate arvestuses mõjutada süsteemi ühtsust ja võrreldavust.

Lisarisk on seotud jäätmete koostise uuringute kvaliteedi, metoodilise ühtsuse ja representatiivsusega. Kuna kulude jaotamine tugineb jäätmete koostise andmetele, võivad erinevad metoodikad või ebapiisava kvaliteediga uuringud mõjutada tulemuste usaldusväärsust ning seeläbi ka kulude jaotuse õiglust ja läbipaistvust.

Oluline risk on seotud ka andmete kogumise, esitamise ja vahetamise ühtsusega. Kuna süsteem tugineb pakendiregistri ja tootjavastutuse andmevoogudele, võib tekkida oht, et andmeid dubleeritakse, need ei ole järjepidevad või nende kvaliteet ei ole piisavalt hea, mis omakorda võib raskendada nii kulude hüvitamise kui ka sihtarvude täitmise kontrollimist.

Samuti võib riskiks kujuneda tootjate ühenduste ja muude kohustatud isikute organisatsiooniline suutlikkus süsteemi tervikuna hallata, sealhulgas andmete kogumine, kontrollimine, kulude arvestamine ning hüvitiste korrektne ja õigeaegne maksmine. Ebapiisav suutlikkus võib mõjutada süsteemi läbipaistvust ning suurendada vaidluste riski tootjate, kohaliku omavalitsuse üksuste ja teiste osapoolte vahel.

Riskide maandamiseks nähakse ette selliste ühtsete arvutusvalemite ja metoodiliste põhimõtete kasutamine, mis tagavad kulude arvestuse võrreldavuse ja läbipaistvuse. Lisaks rakendatakse kulutõhususe nõuet ning andmete säilitamise ja kontrollitavuse kohustust, mis toetab järelevalvet ja süsteemi usaldusväärsust.

Olulise riskide maandamise meetmena nähakse ette ka ministri volitus kehtestada täpsemad nõuded kulude arvestamise, jäätmete koostise uuringute ja hüvitamise korra kohta. See võimaldab tagada meetoodilise ühtsuse ja ajakohasuse. Riskide maandamist toetavad ka aruandluse ja audiitorkontrolli nõuded ning riikliku järelevalve pädevuste jaotus, mis tagab süsteemi toimimise kontrollitavuse ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse rakendamise kontekstis.

Kokkuvõttes võib eeldada, et eelnõu rakendamisega kaasnevad riskid on maandatavad ning kavandatud regulatsioon loob piisavad õiguslikud ja korralduslikud mehhanismid kulude hüvitamise, andmehalduse ja järelevalve süsteemi ühtseks ja läbipaistvaks toimimiseks.

7. Seaduse mõjud

ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse alusel tehtavad seadusemuudatused korrastavad Eesti õiguskorda ja loovad õigusselguse, mistõttu ei too need muudatused eraldiseisvalt kaasa märkimisväärseid mõjusid. Küll aga kaasneb mõjusid otsekohalduvast määrusest endast ning ringmajanduse turu suurendamiseks kehtestatud korduskasutuspakenditega seotud muudatustest.

Euroopa Komisjoni mõjuhindang⁶ näitab, et kulud ja kasud jaotuvad eri osapoolte vahel erinevalt, kuid tervikuna on mõju ühiskonnale selgelt positiivne. Suurimad otsesed lisakulud tekivad pakenditootjatele, korduskasutussüsteemide arendajatele ning tagatisrahasüsteemide rakendajatele, kes peavad investeerima uutesse süsteemidesse, logistikasse ja taristusse. Samas vähenevad nende kulud osaliselt tänu väiksemale toormaterjalikasutusele ja madalamatele jäätmekäitluskuludele. Mõjuanalüüsi keskne järeldus on, et suurim majanduslik kasu tekib pakendikoguste vähenemisest: kui turule lastakse vähem pakendeid (ligikaudu 19–23% olenevalt poliitikavalikust), väheneb tarbijate kogukulu pakenditele. Seda käsitletakse ühiskondliku säästuna, kuigi see väljendub tootjate käibe vähenemises. Lisaks tekivad märkimisväärsed keskkonnakasud vähenenud välismõjude kaudu. Samas ei ole kõik meetmed kulutõhusad: näiteks kohustuslikud tagatisrahasüsteemid toovad kaasa lisakulusid, mida keskkonnakasud täielikult ei kata. Eesti kontekstis on oluline erisus see, et toimiv tagatisrahasüsteem on juba aastaid välja kujunenud ja tõhus, mistõttu ei kaasne siin olulisi täiendavaid alusinvesteeringuid ega ole ette näha märkimisväärsed lisakulusid võrreldes nende liikmesriikidega, kus süsteem tuleb alles üles ehitada. Üldjäreldusena näitab mõjuanalüüs, et suurim positiivne efekt tuleneb pakendite vältimisest, samas kui ulatuslikumad meetmed suurendavad küll kogukasu, kuid toovad kaasa ka kopsakamad rakenduskulud ja keerukama elluviimise.

⁶ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT REPORT Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on packaging and packaging waste, amending Regulation (EU) 2019/1020, and repealing Directive 94/62/EC (COM(2022) 677 final, SEC(2022) 425 final, SWD(2022) 385 final).

Eelnõu koostamisel ei ole tehtud eraldi mõjuanalüüsi nende sätete kohta, mis tulenevad vahetult ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusest ning on liikmesriikides otsekohalduvad, kuna nende sätete sisu, ulatust ja rakendamise majanduslikke mõjusid on juba Euroopa Komisjoni tasandil hinnatud ning need ei allu liikmesriigi tasandil sisulisele poliitikavalikule.

SUP direktiivi artikli 8 rakendamisega seoses on eelnõu mõju tervikuna positiivne. Reguleerimine tagab, et ühekordselt kasutatavate plasttoodete keskkonnamõjuga seotud kulud kannavad tootjad, mitte avaliku sektori asutused ja seeläbi maksumaksjad ühiselt. Süsteem on üles ehitatud viisil, mis on proportsionaalne, läbipaistev ja halduslikult teostatav. Alljärgnevalt kirjeldatakse eeldatavaid mõjusid valdkondade kaupa.

Mõju halduskoormusele on tasakaalustatud. Eelnõu rakendamine toob kaasa lisakohustusi tootjatele, tootjate ühendusele ja avaliku sektori asutustele. Samas sisaldab reguleerimine mehhanisme halduskoormuse vähendamiseks. Kohustusi täidetakse tootjate ühenduse kaudu, mis välistab vajaduse sõlmida mitu eraldi lepingut. Ühtsed arvutusvalemid ja jäätmete koostise uuringu kasutamine vähendavad vaidluste tekkimise riski ning lihtsustavad kulude arvestamist. Samuti võimaldab standardsete hüvitismäärade kasutamine vähendada aruandlusega seotud koormust.

Lisaks vähendab eelnõu halduskoormust ka pakendiaruandluse audiitorkontrolli kohaldamise piirmäära tõstmise kaudu 20 tonnilt 100 tonnile aastas. Muudatus vähendab eelkõige väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate aruandlus- ja kontrollikuluseid, suunates auditeerimiskohustuse eelkõige suurema turumõjuga tootjatele.

Muudatuse eesmärk on muuta järelevalve ja kontrollisüsteem riskipõhisemaks ja proportsionaalsemaks, säilitades samal ajal pakendiaruandluse andmete usaldusväärsuse ja katvuse. Kuna suurem osa turule lastud pakendikogusest on koondunud suhteliselt väikese arvu ettevõtjate juurde, võimaldab muudatus keskendada kontrollimeetmed neile turuosalistele, kelle tegevusel on suurem keskkonnamõju.

Muudatus toetab ühtlasi andmete kvaliteedi ja järelevalve sihituse parandamist, vähendades olukordi, kus kontrollikulu ei ole proportsionaalne tegeliku turumõjuga. Seeläbi väheneb ettevõtjate halduskoormus ja paraneb järelevalve ressursikasutuse tõhusus.

Alljärgnevalt tuuakse välja ringmajanduse turu suurendamiseks kehtestatud korduskasutuspakenditega seotud mõjud (punkt 7.1) ja SUP direktiivi artikli 8 rakendamisega seotud koristuskulude mõju.

7.1. Ringmajanduse turu suurendamiseks kehtestatud korduskasutuspakenditega seotud mõjud

Toidu ja joogi serveerimisnõude ning söögiriistade kasutamise piirangute kohta suletud süsteemides on Kliimaministeeriumi analüütikud koostanud mõjuanalüüsi. Mõjuanalüüs on seletuskirja lisa 1.

7.1.1. Mõju keskkonnale

Muudatuse peamine keskkonnamõju seisneb ühekorrapakendite kasutuse vähenemises ning sellest tulenevas pakendijäätmete koguse kahanemises. Väheneb nii tekkivate jäätmete hulk kui ka nende kogumise, käitlemise ja ringlussevõtuga seotud keskkonnakoormus.

Alates 2024. aastast on avalikel üritustel keelatud kasutada ühekorranõusid. Suurürituste kogemuse põhjal on selge, et tänu korduskasutusnõude kasutamisele välditakse igal aastal tuhandete tonnide jäätmete teket. Ainuüksi 2025. aastal toimunud laulu- ja tantsupeol jäi tekitamata ligi 5000 kg plastijäätmeid. 100 000 ühekordse nõudekomplekti asendamine korduskasutusnõudega väldib keskmiselt 1 tonni plastijäätmete teket.⁷

Samuti väheneb vajadus uute ühekordselt kasutatavate plastpakendite tootmiseks, mis omakorda vähendab loodusvarade kasutust ning tootmisprotsessidega seotud heitmeid ja energiakulu. Korduskasutustoodete pesemiseks kulub palju vähem vett kui uute ühekorratoodete tootmiseks, sest kõige rohkem vett kasutatakse materjalide kaevandamise või kasvatamise ja toote tootmise etapis. Uuringud on näidanud, et korduskasutatava joogitopsi puhul saavutatakse keskkonnasääst juba seitsme kasutuskorra järel.

Korduskasutussüsteemide laienemine võib suurendada pesu- ja logistikategevuse mahtu, kuid korduskasutuse kaudu pikeneb materjalide kasutusiga ning väheneb ühekorratoodete pidev tootmisvajadus. Seetõttu nihkub keskkonnamõju struktuur tootmiselt ja jäätmetekelt rohkem kasutusetapi ja ringluse korralduse suunas.

Kokkuvõttes on mõju keskkonnale hinnanguliselt positiivne, eeldusel et korduskasutussüsteemid on korraldatud ressursitõhusalt ning nende toimimine ei too kaasa ebaproportsionaalset lisakoormust transpordi ja pesuprotsesside kaudu.

7.1.2. Mõju ettevõtjatele

Kavandatavad muudatused mõjutavad eelkõige HORECA sektori ettevõtjaid, jaekaubandust ja ürituskorraldajaid. Üldine mõju seisneb üleminekus ühekorrapakenditelt korduskasutuslahendustele, millega kaasnevad nii esialgsed investeeringud kui ka muutused ärimudelites. Samas vähenevad pikaajaliselt kulud ühekorrapakendite hankimise ja käitlemise arvelt (eriti olukorras, kus ladestus- ja põletustasud on kasvamas) ning paraneb regulatiivne selgus. Mõju suurus sõltub eelkõige valitud korduskasutusmudelist (kohapealne pesu või tsentraalne süsteem) ja logistika keerukusest.

7.1.2.1. Toote üldnõuete muudatuste mõju

Ühekorrapakendite tasuta jagamise lõpetamine ja kohapealse tarbimise puhul ühekorrapakendite kasutamise piiramine muudab senist pakendite kasutamise praktikat ning suunab ettevõtjaid rohkem korduskasutuslahenduste poole.

⁷ Kaus Aiki, 2024, „[Avalike ürituste korraldajate valmisolek ühekordse toidupakendi keelustamisele 2024. aastal Saaremaa valla näitel](#)“.

Muudatus eeldab ettevõtjalt eelkõige muutusi igapäevases teenuse osutamises. See võib tähendada ümberkorraldusi toidu ja joogi serveerimisel, samuti vajadust kohandada pakendamiseviise uutele nõuetele. Lisaks võib osutada vajalikuks investeerida korduskasutatavatesse anumatesse ja nendega seotud töökorralduslikku taristusse.

Samuti tuleb kohandada siseprotsesse, sealhulgas pakendite kogumise, pesu ja ladustamise korraldust, et tagada korduskasutussüsteemide toimimine.

Majandusliku mõju hindamisel on leitud, et lihtsamate ja suletud süsteemide puhul, eelkõige kohapealse pesu korral, võivad korduskasutuslahendused ühekorrapakenditega võrreldes isegi kulusäästlikumaks osutada. Samas keerukamate, suurema logistilise komponendiga lahenduste puhul võib tegevuskulu olenevalt süsteemi ülesehitusest ja korraldusest suureneda.

7.1.2.2. Ettevõtjate üldiste nõuete muudatuste mõju

Varasema tegevuskavade koostamise kohustuse kaotamine vähendab ettevõtjate halduskoormust ja muudab regulatiivse raamistiku selgemaks. Seni tegevuskavadele tuginenud lähenemine asendub konkreetsemate käitumuslike nõuetega, sealhulgas otseselt kohaldatavate keeldude ja kohustustega.

Muudatuse tulemusel ühtlustub nõuete rakendamine turuosaliste vahel ning väheneb olukord, kus panus eesmärkide täitmisel sõltub ettevõtjast või tema võimekusest tegevuskavasid koostada ja ellu viia. Samuti muutub regulatiivne suund turu jaoks selgemini mõistetavaks, kuna rõhk liigub planeerimiselt tegelikule tegevusele.

Ettevõtjate vaatepunktist väheneb senine aruandlus- ja planeerimiskoormus, kuid suureneb vajadus kohandada tegevusmudeleid ning teha praktilisi ümberkorraldusi, et vastata uutele sisulistele nõuetele.

7.1.2.3. Mõju veebikauplejatele

Veebikauplejatele kehtestatav kohustus pakkuda tarbijale valikut korduskasutus- ja ühekorrapakendi vahel (nt e-kaubandusettevõtted, kes müüvad kaupu oma veebipoe kaudu, sh toidu ja tarbekaupade müüjad ning oma nime all tegutsevad veebikauplejad) toob kaasa vajaduse kohandada seniseid e-kaubanduse lahendusi.

See võib tähendada muudatusi tellimiskeskondades ja kasutajaliidestest, et valikuvõimalused oleksid tarbijale selgelt nähtavad ja üheselt mõistetavad. Samuti suureneb vajadus teha koostööd korduskasutussüsteemide pakkujatega ning arendada välja või integreerida lahendusi, mis võimaldavad pakendite ringlust ja tagastamist.

Samuti võib tekkida lisakulu seoses logistika korraldamise ja tagastussüsteemide toimimisega, eelkõige juhul, kui asjaomane taristu seni puudub või see tuleb luua uutel alustel.

Samas aitab ühtne nõuete raamistik tagada, et korduskasutuslahendused on kättesaadavad sõltumata müügikanalist, ning vältida olukorda, kus erinevates müügikanalites kehtivad

sisuliselt erinevad kohustused. See toetab ausamat konkurentsikeskkonda füüsiliste ja digitaalsete müügikanalite vahel ning vähendab turumoonutuste riski.

Ühtlustatud lähenemine aitab kaasa ka sellele, et Eesti ettevõtjate jaoks jaguneb korduskasutussüsteemide arendamise ja rakendamisega seotud kulu laiemalt ning ühtsemalt, tagades seeläbi suurema kulude kandmise tasakaalu ja võrdsed konkurentsitingimused turul.

7.1.2.4. Mõju veebipõhiste kauplemiskohtadele

Veebipõhised kauplemiskohad (nt toidu ja kaupade tellimise platvormid, nagu Wolt ja Bolt Food ning muud veebipõhised turuplatvormid, kus eri müüjad pakuvad oma kaupu või teenuseid ühe keskkonna kaudu) peavad tagama, et nende vahendusel tegutsevad müüjad järgivad korduskasutusega seotud nõudeid. See eeldab muudatusi platvormide toimimises ja seniste protsesside täpsustamist.

Praktikas võib see tähendada vajadust teha arendusi platvormi tehnilises lahenduses, eelkõige seoses valikute kuvamise ja asjakohase teabe edastamisega tarbijale. Lisaks võib suureneda vajadus müüjate tegevust süsteemsemalt jälgida, et tagada nõuete täitmine kogu müügikanalis.

Samuti võib osutuda vajalikuks üle vaadata ja vajaduse korral kohandada lepingulisi suhteid müüjatega, et täpsustada poolte vastutust ning tagada nõuete ühtlane rakendamine.

Mõju on eelkõige korralduslik ja tehniline, kuid aitab kaasa sellele, et korduskasutusega seotud nõuded rakenduvad ühtselt ka digitaalses müügikeskkonnas. See toetab võrdsemate tingimuste kujunemist turuosaliste vahel ja vähendab erinevusi nõuete täitmise praktikas eri müügikanalite arvestuses.

7.1.3. Mõju tarbijatele

Tarbijatele avaldub muudatuste mõju eelkõige hinnastamise ja kasutusharjumuste muutumise kaudu. Ühekorrapakendite tasuta jagamise lõppemine tähendab, et need pakendid ei ole enam käsitatavad tasuta lisandina, vaid nende kasutamisel on eraldi hind. See loob selgema majandusliku stiimuli eelistada korduskasutuslahendusi.

Korduskasutussüsteemide laienemine toob tarbijate jaoks kaasa senisest erineva teenusekasutuse loogika. Sellega võib kaasneda vajadus harjuda tagastussüsteemidega ja teatud juhtudel võib lisanduda ka ajakulu, mis on seotud pakendi tagastamisega. Samuti võib mõju tarbijale olenevalt kasutatavast korduskasutusmudelitest ja selle korraldusest erineda. Kogemus Eestis rakendatud pandisüsteemiga aga tõestab meile, et eestlased on väga keskkonnahoidlikud ja tagastussüsteemide tõhusus (u 90%) on väga suur.

Majandusliku mõju hindamisel on leitud, et lihtsama korraldusega süsteemide puhul, eelkõige kohapealse pesu korral, võib hinnamõju tarbijale jääda neutraalseks või mõnevõrra soodsamaks võrreldes senise ühekorrapakendite kasutamisega. Keerukamate ja logistiliselt mahukamate lahenduste puhul võib kaasneda vähene hinnatõus, mis sõltub eelkõige teenuse ülesehitusest ja kulustruktuurist. Oluline on ka suuremate ettevõtete sees transpordilahenduste integreerimine, millega võib kulud veelgi rohkem alla saada.

Samas tasakaalustab võimalikke hinnamuutusi ühekorrapakendite vähenemine ning sellest tulenev väiksem kulukoormus jäätmekäitluses ja keskkonnale avalduvas mõjus. Pikemas vaates toetab muudatus tarbimisharjumuste muutumist ja vähendab ühekorrapakendite teket, mis on kooskõlas laiemate keskkonnamärgidega.

7.1.4. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Paragrahvi 5 lõigete 4–8 kehtetuks tunnistamisega ning uue regulatsiooni kehtestamisega (§-s 5⁴ ja 5⁵) kaasneb muutus riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse ülesannetes ning töökorralduses.

Kehtivate sätete alusel on riigiasutuste töö olnud seotud pakendiettevõtjate tarbimise vähendamise tegevuskavade kogumise, läbivaatamise ja sisulise hindamisega ning eesmärkide täitmise seirega. Praktikas on see tähendanud märkimisväärset töökoormust, kuna esitatud tegevuskavade sisu ja kvaliteet on olnud varieeruv ning nende mõju hindamine keerukas.

Muudatuse tulemusel kaob vajadus tegevuskavasid süsteemselt menetleda ja nende põhjal eesmärkide täitmist hinnata. Seeläbi väheneb riigiasutuste töömaht eelkõige analüütiliste ja aruandluslike tegevuste puhul ning järelevalve muutub selgemaks ja ühtsemaks, tuginedes konkreetsetele õiguslikele nõuetele.

Kohalike omavalitsuste jaoks jääb jäätmetekke vähendamist puudutav roll üldjoontes samaks, kuid väheneb osalus ettevõtete tegevuskavadega seotud protsessides. Senisest enam keskendub kohalik omavalitsus praktilisele rakendamisele ja uute nõuete järgimise jälgimisele oma haldusterritooriumil.

Uus regulatsioon vähendab seega nii riigiasutuste kui ka kohalike omavalitsuste töökoormust, kuna senine tegevuskavapõhine lähenemine asendatakse selgemate ja ühtsete nõuetega. Samas nihkub tähelepanu seniselt aruandlusele ja hindamisele keskendumiselt rohkem vahetule rakendamise ja nõuete täitmise kontrollile.

Kokkuvõttes lihtsustab muudatus töökorraldust ning muudab järelevalvesüsteemi selgemaks ja ühtlasemaks.

7.2. SUP direktiivi artikli 8 rakendamine – avaliku kasutusega välisruumi koristamisega seotud kulude hüvitamine

7.2.1. Mõju elu- ja looduskeskkonnale

Eelnõul on positiivne mõju keskkonnale. Tootjate kohustamine kandma oma toodetest tulenevad jäätmekäitluse ja prügikoristuse kulud loob majandusliku stiimuli toodete keskkonnamõju vähendamiseks. See võib väljenduda toodete disaini muutmises, alternatiivsete materjalide kasutamises, kogumis- ja käitlussüsteemide arendamises ning tarbijate teadlikkuse suurendamises. Muudatus aitab kaasa avalikku välisruumi sattuva prügi vähendamisele ja mereprügi tekke ennetamisele.

7.2.2. Mõju ettevõtjatele

Mõju ettevõtluskeskkonnale on kahetine. Ühelt poolt tekib asjaomaste toodete tootjatele lisakohustus kanda nende toodetest tekkivate jäätmete käitlemise ja avaliku välisruumi koristamise kulud. See võib suurendada tootjate kulubaasi ning teatud ulatuses mõjutada toodete lõpphinda.

Teisalt loob eelnõu ühtse ja läbipaistva süsteemi, mis kohaldub ELi ühisturul kõigile turuosalistele võrdselt. See aitab vähendada ebaausat konkurentsi, sealhulgas olukordi, kus osa tootjaid väldib laiendatud tootjavastutusest tulenevate kohustuste täitmist. Kulude jaotamine põhineb jäätmete koostise uuringute tulemustel ning ühtsetel arvutuspõhimõtetel, mis aitab tagada kulude proportsionaalse ja põhjendatud jaotuse tootjate vahel.

Kuna kohustusi täidetakse kollektiivselt tootjate ühenduse kaudu, vähendab see üksikute tootjate halduskoormust võrreldes olukorraga, kus iga tootja peaks korraldama kohustuste täitmise iseseisvalt. Samas suureneb tootjate ühenduste halduskoormus seoses kulude arvestamise, andmete kogumise, sortimisuuringute korraldamise ja kohalike omavalitsustega suhtlemisega.

Välisriikide praktika näitab, et sarnaste süsteemide rakendamisel kasutatakse kulude jaotamisel kohalike omavalitsuste kulude andmeid, sortimisuuringuid ja tootjate turule lastud toodete koguseid. Rootsis jagatakse tootjate makstavad tasud tootekategooriate vahel selle järgi, kui suure osa moodustab konkreetne toode riikliku prügiuuringu põhjal avalikku välisruumi sattunud jäätmetest. Lisaks kasutatakse kohalike omavalitsuste esitatud kulude andmeid ning hinnatakse kulude põhjendatust, arvestades muu hulgas rahvaarvu, asustustihedust ja turismikoormust. Rootsis on näiteks kehtestatud teatavate tootekategooriate puhul iga-aastased fikseeritud tasud vahemikus 1800–3000 Rootsi krooni tootekategooria kohta.

Poolas on teatavate ühekordselt kasutatavate plasttoodete puhul kehtestatud konkreetsed tasumäärad toote massi või ühiku kohta. Näiteks on toidupakendite, joogitopside ja muude sarnaste toodete puhul jäätmekäitluse ning prügikoristuse kulude katmiseks ette nähtud tasu 0,10 Poola zlotti kilogrammi kohta ning filtriga tubakatoodete puhul 0,01 Poola zlotti toote kohta.

Soomes tehtud analüüside kohaselt olid kohalike omavalitsuste esitatud andmete põhjal 2023. aastal avalikest kogumissüsteemidest jäätmete kogumise keskmised kulud ligikaudu 2,41 eurot elaniku kohta ning avaliku välisruumi prügikoristuse keskmised kulud ligikaudu 1,69 eurot elaniku kohta aastas. Samas ilmnesevad kohalike omavalitsuste vahel märkimisväärsed erinevused: jäätmekogumise kulud varieerusid vahemikus 0,06–22,91 eurot elaniku kohta ning prügikoristuse kulud vahemikus 0,03–9,39 eurot elaniku kohta. See näitab, et kulude suurus sõltub olulisel määral kohaliku omavalitsuse suurusest, asustustihedusest, koristuskorraldusest ja avaliku välisruumi kasutuskorraldusest.

Taani ja Soome kogemuse põhjal moodustasid teatavad ühekordselt kasutatavad plasttooted avalikust välisruumist koristatud prügi hulgast 34–46%.

Esialgse hinnangu kohaselt võib tootjate kogukulu Eestis ulatuda ligikaudu 1 miljoni euroni aastas. Kulude suurus sõltub muu hulgas avaliku välisruumi koristamise tegelikest kuludest, asjaomaste toodete osakaalust avalikus välisruumis tekkivas prügis ning turule lastud toodete kogusest. Kuna kulud jagatakse tootjate vahel proportsionaalselt, mõjutab muudatus suurema turuosaga ettevõtjaid suuremas ulatuses.

7.2.3. Mõju tarbijatele

Eelnõul võib olla kaudne mõju tarbijatele, kuna tootjatele kaasnevad lisakulud võivad osaliselt kanduda edasi toodete lõpphinda. Mõju ulatus sõltub eelkõige tootjate kulude suurusel, asjaomaste toodete turumahust ja ettevõtjate hinnakujundusest. Arvestades eelnõuga kaasnevate kogukulude hinnangulist suurust, ei ole ette näha märkimisväärset mõju tarbijahindade üldisele tasemele.

Samas võib muudatus avaldada tarbijatele positiivset mõju puhtama avaliku ruumi ja vähenenud prügistamise kaudu. Avaliku kasutusega välisruumi koristamise kulude sidumine tootjavastutusega aitab kaasa „saastaja maksab“ põhimõtte rakendamisele ning vähendab olukordi, kus selliste kulude kandmine on seni jäänud kohalike omavalitsuste ja maksumaksjate õlule.

Lisaks võib regulatsioon suunata tootjaid arendama kestlikumaid ning väiksema keskkonnamõjuga tooteid ja pakendeid ning see võib pikemas perspektiivis suurendada keskkonnahoidlikumate alternatiivide kättesaadavust tarbijatele.

7.2.4. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Eelnõu mõjutab nii riigiasutuste kui ka kohalike omavalitsuste töökorraldust. Riigi tasandil suureneb eelkõige Keskkonnaameti ja Keskkonnaagentuuri töökoormus seoses süsteemi rakendamise, järelevalve, andmete kontrollimise ning meetodiliste juhiste väljatöötamisega.

Keskkonnaagentuur haldab pakendiregistrit ja probleemtooteregistrit. Uute nõuete kehtestamisega seoses suureneb nende ettevõtete hulk, kes end tootjana registreerima ning registrile andmeid esitama peavad. Keskkonnaagentuuri jaoks tähendab see suuremat hulka aruandeid ja registreerimistaotlusi, mida tuleb kontrollida ja kinnitada. Keskkonnaameti järelevalvebüroo jaoks kaasneb täiendava regulatsiooni rakendamisega mõningane koormuse kasv. Suureneb ettevõtete hulk, kelle aruandeid kontrollida tuleb. Samuti võib suureneda vajadus teha koostööd tootjate ühenduste, kohalike omavalitsuste ja jäätmekäitlejatega kulude arvestamise ning sortimisuuringu korraldamise küsimustes.

Kohalikele omavalitsustele loob eelnõu võimaluse saada hüvitist kulude eest, mis kaasnevad avalikust välisruumist asjaomaste toodete jäätmete koristamise, veo ja käitlusega. See vähendab kohalike omavalitsuste ning kaudselt maksumaksjate kulukoormust avaliku välisruumi korrashoiu tagamisel.

Samas kaasneb kohalikele omavalitsustele täiendav töökoormus seoses kulude arvestamise, andmete kogumise ja esitamise ning kulude põhjendatuse tõendamisega. Praktikas võib see eeldada senisest täpsemat arvestust avaliku välisruumi koristamisega seotud tegevuste ja kulude üle.

Eelnõuga ei looda uusi asutusi ega uusi kohaliku omavalitsuse ülesandeid, kuid vajalik võib olla olemasolevate tööprotsesside ja andmekogumise korralduse täpsustamine.

7.2.5. Kaalutud alternatiivid ja valitud lahenduse põhjendus

Eelnõu ettevalmistamisel kaaluti erinevaid võimalusi ühekordselt kasutatavatest plasttoodetest tekkivate jäätmete käitlemise ja avaliku välisruumi koristamise kulude hüvitamise korraldamiseks. Analüüsiti nii riikliku fondi loomist, riikliku tasu kehtestamist kui ka lahendust, kus tootjad või tootjate ühendused lepivad kulude hüvitamise tingimused kokku vahetult kohalike omavalitsustega.

Riikliku fondi loomise puhul oleks tootjatelt kogutud vahendid koondatud keskse fondi kaudu ning fond oleks korraldanud hüvitiste maksmise kohalikele omavalitsustele. Analüüsides hinnati fondi võimalikuks mahuks ligikaudu 2–4 miljonit eurot aastas. Hinnang põhines muu hulgas Taani ja Soome kogemusel ning Eesti kohalike omavalitsuste jäätmekäitluskulude analüüsil. Näiteks Tallinna andmete põhjal ulatusid avalike prügikastide tühjendamise ja prügistamise likvideerimise kulud kokku ligikaudu 5,87 euronit elaniku kohta aastas, mis Eesti rahvaarvu arvestades tähendaks üle 8 miljoni euro suurust kogukulu kõigi jäätmeliikide arvestuses. Kui SUP direktiiviga hõlmatud toodetest pärinevate jäätmete osakaal moodustaks sellest 30–50%, oleks kulu hinnanguliselt 2,4–4 miljonit eurot aastas. Lahenduse eelis oleks olnud üks keskne kontaktpunkt ja võimalus kujundada ühtne kulude jagamise süsteem. Samas oleks fondi loomine eeldanud täiendavaid haldus- ja võimalikke IT-kulusid ning eraldi organisatsioonilise mudeli väljatöötamist. Samuti peeti riskiks süsteemi keerukust ning vajadust määratleda fondi volitused, juhtimine ja vaidluste lahendamise kord. Hinnanguliselt oleks fondi haldamiseks vaja luua vähemalt 1–2 uut töökohta.

Kaaluti ka riikliku tasu või maksu kehtestamist, mille puhul oleks tootjatelt kogutav tasu laekunud riigieelarvesse ning jaotatud sealt kohalikele omavalitsustele ja teistele avaliku sektori asutustele. Selle lahenduse eelis oleks olnud tootjate jaoks paremini prognoositav kulu ja suhteliselt väike otsene halduskoormus ettevõtjatele. Samas oleks uus tasu või maks eeldanud täiendavaid seadusemuudatusi, uute halduslahenduste loomist ning vähendanud otsest seost tegelike koristuskulude ja tootjate makstava tasu vahel.

Samuti kaaluti lahendust, kus kõik tootjad või tootjate ühendused sõlmivad kulude hüvitamiseks eraldi kokkulepped kõigi kohalike omavalitsuste ja teiste asjaomaste avaliku sektori asutustega. Selle mudeli puuduseks peeti märkimisväärset halduskoormust ning riski, et kujuneb välja suur hulk erinevaid tavasid ja kokkuleppeid.

Eelnõus eelistatud lahendus, mille kohaselt korraldab kulude hüvitamist üks tootjate ühendus, võimaldab vähendada halduskoormust nii ettevõtjate kui ka kohalike omavalitsuste jaoks.

Samuti aitab see tagada ühtsemad arvestuspõhimõtted, kulude läbipaistvama jagunemise ning vältida olukorda, kus iga tootja peaks pidama eraldi läbirääkimisi kõigi kohalike omavalitsustega. Valitud lahendus säilitab samal ajal otsese seose tegelike koristuskulude, sortimisuuringute tulemuste ja tootjate makstavate tasude vahel.

8. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Eelnõu rakendamisega kaasnevad riigile ja kohaliku omavalitsuse üksustele nii täiendavad tegevused kui ka arendusvajadused, mis on seotud eelkõige ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusest tulenevate uute nõuete rakendamise, järelevalve, andmekorralduse ning tootjavastutuse süsteemi läbipaistvuse suurendamisega. Samas on kavandatud muudatuste eesmärk luua pikemas perspektiivis tõhusam, ühtsem ja väiksema töö- ja halduskoormusega süsteem nii riigile kui ka ettevõtjatele.

Riigi tegevused on seotud eelkõige järelevalve korraldamise, andmekogumise ja registrite arendamise, juhendmaterjalide koostamise ning rakenduspraktika kujundamisega. ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusest tulenevate nõuete rakendamine eeldab senisest ulatuslikumat turujärelevalvet, sealhulgas pakendite nõuetele vastavuse kontrolli, tootjate registreerimise süsteemi loomist ning eri asutuste koostööd.

Keskkonnaameti hinnangul ei ole ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusest lisanduvat järelevalvet võimalik katta olemasoleva ressursi sisemise või hooajalise ümberjaotamisega, kuna pakendivaldkonna ametnikke kasutatakse juba praegu ristfunktsionaalselt ning kontrollide arv on olemasoleva ressursi juures piiratud. Täiendav ressursivajadus ei ole seotud üksnes kontrollide, vaid ka nende ettevalmistamise ja koordineerimisega, sealhulgas kontrollimetoodikate väljatöötamise, kontrollivalimite koostamise, juhendamise ja koolitamise, andmete analüüsi ning koostööga teiste asutustega, sealhulgas Põllumajandus- ja Toiduameti ning rahvusvaheliste partneritega.

Keskkonnaameti esialgse hinnangu kohaselt on vaja lisaressurssi järelevalve tegemiseks ligikaudu ühe täistööajaga ametikoha ulatuses (u 65 000 eurot aastas), täiendava arendustöö jaoks 10 000 eurot ning järelevalve koordineerimiseks ligikaudu 0,5 täistööajaga ametikohta (u 32 500 eurot aastas). Keskkonnaagentuuri hinnangul on vaja lisaks ühte täistööajaga ametikohta – eelduslikult alates 2027.–2028. aastast – seoses andmehalduse, aruandluse ja Euroopa Komisjonile esitatavate andmete töötlemisega.

Kuigi järelevalve koormus mõnevõrra väheneb seoses SUP direktiivi ülevõtmisel kehtestatud tegevuskavade nõude kaotamisega ja pakendiauditi lävendi tõstmisega, on lisanduvaid nõudeid kokkuvõttes oluliselt rohkem, mis tähendab ka lisakoormust Keskkonnaametile. Lisandub mahukam turujärelevalve pakendite üle ning tootja määratlemine praktikas muutub keerulisemaks ja juhtumipõhiseks. Tarneahelasse lisanduvad uued osapooled, nagu digiplatvormid, veebiplatvormid ja logistikafirmad. Samuti eeldab ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse rakendamine tihedamat koostööd teiste liikmesriikide pädevate asutustega, mistõttu suureneb töömaht ka järelevalve koordineerimisel.

ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruse artikli 45 lõike 2 punkti b kohaselt tuleb tootjate laiendatud vastutuse süsteemi kaudu katta segaolmejäätmetes sisalduvate pakendijäätmete koguse ja koostise määramiseks tehtavate uuringute kulud. Neid uuringuid kasutatakse pakendijäätmete koguste hindamiseks ning kogumise ja ringlussevõtu tulemuslikkuse analüüsimiseks.

Eestis on segaolmejäätmete koostise uuringuid tehtud ka enne vastava ELi nõude kehtestamist ning rahastatud riigieelarvest ja Euroopa Liidu vahenditest. Viimase, 2025. aastal valminud uuringu tellis Keskkonnaagentuur, mille kulud kaeti Euroopa Liidu struktuurifondide 2021–2027 perioodi vahenditest.

Kuna pakendijäätmed on üks uuringutes eristatavatest jäätmefraktsioonidest, tuleb tootjatel katta pakendijäätmete fraktsiooniga seotud uuringukulud. Viimase uuringu põhjal on ühe jäätmefraktsiooni uuringu maksumus ligikaudu 12 000 eurot, millele lisandub käibemaks. Kulude kasvu arvestades võib see lähiaastatel ulatuda kuni 15 000 euroni, millele lisandub käibemaks.

Muudatuse tulemusena rahastatakse pakendijäätmete koguse ja koostise uuringuid tootjate laiendatud vastutuse süsteemi kaudu tootjate makstavatest tasudest. See tagab uuringute rahastamise sõltumata riigieelarve või Euroopa Liidu vahendite olemasolust.

Eelnõu rakendamiseks on vaja arendada välja uus tootjavastutuse ja pakendite registreerimise infosüsteem. Kehtiv pakendiregister ei võimalda rakendada ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusest tulenevat registreerimissüsteemi ega toeta vajalikku mahus uute kasutajate lisandumist (infosüsteem on tehnoloogiliselt vananenud, selle andmebaasi mahupiirangud on sisuliselt saavutatud ning süsteemi edasiarendamine ja mahu suurendamine ei ole tehniliselt ega majanduslikult otstarbekas), andmevahetust ega tootjavastutuse süsteemi tõhusat järelevalvet. Seetõttu tuleb luua uus tootjate registreerimise infosüsteem, mis võimaldaks pakendivaldkonna kõrval koondada tulevikus samale platvormile ka teiste tootjavastutuse valdkondade kohustatud isikud, sealhulgas probleemtoodete ja tekstiili turule laskjad.

Uue tootjate registreerimise infosüsteemi eesmärk on kujundada ühtne, reaaliajalähedane, masinloetav ja andmepõhine tootjavastutuse andmevahetuse keskkond, mis vähendab ettevõtjate halduskoormust ning väldib sama teabe korduvat esitamist eri registritesse. Infosüsteem kavandatakse liidestatuna teiste riiklike infosüsteemidega, sealhulgas äriregistriga, et võimaldada automaatseid kontrollimehhanisme, andmete ristikasutust ning järelevalve tõhustamist. Nii saab vähendada käsitsi tehtava andmekontrolli mahtu ning hoida kokku nii riigi kui ka ettevõtjate aega ja ressursse.

ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusest tulenevate uute nõuete ja kohustuste siseriiklikuks rakendamiseks on Keskkonnaagentuuri hinnangul vajalik täiendavalt ühe eksperdi värbamine alates 2027. aastast. Täiendava ametikoha eeldatav kulu on ligikaudu 50 000 eurot aastas, millele lisandub edaspidi hinnanguliselt 3% aastane kulukasv.

Lisaks on vajalik välja arendada uus infotehnoloogiline lahendus, mis võimaldab tootjate registreerimist, andmete kogumist, töötlemist ja vahetamist ning toetab järelevalveasutuste tööd. Infosüsteemi väljaarendamise eeldatav maksumus aastatel 2027–2029 on ligikaudu 1 miljon eurot. Pärast süsteemi kasutuselevõttu on vajalik tagada selle ülalpidamine, hooldus ja edasiarendamine, mille hinnanguline kulu on 100 000–150 000 eurot aastas.

Kohaliku omavalitsuse üksustele kaasnevad eelnõuga mõjud eelkõige seoses SUP direktiivi artikli 8 rakendamisega, mille kohaselt kaetakse teatavate ühekordselt kasutatavate plasttoodete jäätmetega seotud koristus- ja käitluskulud tootjavastutuse süsteemi kaudu. Muudatus vähendab kohalike omavalitsuste üksuste kulukoormust ulatuses, milles kulud hüvitavad tootjad. Samuti aitab ühtsem kulude arvestamise süsteem parandada kulude läbipaistvust ja prognoositavust.

Eelnõu rakendamise tulemusena paraneb tootjavastutuse süsteemi läbipaistvus, järelevalve tõhusus ning süsteemiosaliste võrdne kohtlemine. ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusest tulenevad registreerimis- ja turujärelevalve nõuded ning uus tootjate registreerimise infosüsteem aitavad parandada ülevaadet pakendite turule laskjatest ja tootjavastutuse kohuslastest. See vähendab võimalusi kohustustest kõrvale hoida ja aitab tagada, et kõik turuosalised panustavad süsteemi võrreldavatel alustel.

Lisaks võimaldab uus register suurendada avalikkuse ja järelevalveasutuste jälgitavust tootjavastutuse kohustuste täitmise üle. Andmete parem kvaliteet ja automatiseeritud kontrollimehhanismid võimaldavad tõhusamat järelevalvet ning vähendavad andmete kontrollile ja menetlemisele kuluvat tööaega. Pikemas perspektiivis aitab see kaasa riigi töökoormuse vähenemisele ja tootjavastutuse süsteemi tõhusamale toimimisele.

9. Rakendusaktid

Muuta on vaja ka pakendiseaduse rakendusakte, kuna enam ei kasutata pakendiette võtja ja taaskasutusorganisatsiooni mõistet. Eelnõu seadusena jõustumisel muudetakse Vabariigi Valitsuse 9. augusti 2018. a määrust nr 72 „Pakendiregistri põhimäärus“, keskkonnaministri 23. märtsi 2005. a määrust nr 19 „Pakendi tagatishaha suurus“, keskkonnaministri 15. aprilli 2005. a määrust nr 24 „Pakendi tagatishaha märgid“ ja keskkonnaministri 18. mai 2021. a määrust nr 25 „Pakendi korduskasutuse ja pakendijäätmete taaskasutamise ja ringlussevõtu arvutamise meetoodika“. Eelnimetatud määruste muutmine on seotud terminite ühtlustamisega ja pakendiseaduses kehtetuks tunnistatud sätetele viitamisega.

SUP direktiivi artiklist 8 tulenevate avaliku välisruumi koristamisega seotud kulude hüvitamise nõude rakendamiseks tuleb kehtestada ministri määrus, milles täpsustatakse kulude arvestamise, esitamise ja hüvitamise kord ning meetoodika. Määruses sätestatakse muu hulgas hüvitatavad kululiigid, kulude arvutamise põhimõtted, jäätmete koostise uuringu nõuded, andmete esitamise kord ning tootjate ühenduse ja kohalike omavalitsuste vahelise arveldamise täpsem korraldus.

Samuti tuleb eelnõu rakendamiseks muuta probleemtooteregistri põhimäärust. Probleemtooteregistri põhimäärus näeb ette, et tootjate ühendus esitab registrile muu hulgas jäätmekäitluskava, milles on nimetatud probleemtoodetest tekkivate jäätmete kogumise kirjeldus, sealhulgas kogumisvõrgustik, taaskasutamise, kõrvaldamise ja väljaveo viiside kirjeldus ning jäätmete käitlemist korraldavate lepingupartnerite nimi, äriregistri kood, toimingute lühikirjeldus, ning millele on lisatud jäätmekäitlusega seotud lepingupartnerite lepingute koopiad. Tootjate ühendusel, mis luuakse avaliku välisruumi koristamise kulude hüvitamise korraldamiseks, ei ole kohustust registrile jäätmekäitluskava esitada. Seetõttu muudetakse ka probleemtooteregistri põhimäärust, täpsustades, milliseid andmeid tootjate ühendus esitama peab.

10. Seaduse jõustumine

Eelnõu § 5 lõike 1 kohaselt jõustub eelnõu § 1 punkt 34 2028. aasta 12. veebruaril, kuna biolaguneva ja kompostitava pakendi nõuded tulenevad ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusest ning kuuluvad edaspidi reguleerimisele otsekohalduva Euroopa Liidu õiguse alusel.

Lõike 2 kohaselt jõustuvad käesoleva eelnõu § 1 punkt 16 ja § 2 punkt 1 2029. aasta 12. veebruaril. Tegemist on sätetega, mille kohaldumine on seotud ELi pakendi- ja pakendijäätmete määruuses sätestatud üleminekuajaga ning mille rakendamiseks on vaja pikemat ettevalmistusaega nii ettevõtjatele kui ka riigile.

Lõike 3 kohaselt jõustuvad käesoleva eelnõu § 1 punktid 14, 22, 30, 32, 35 ja 67 2030. aasta 1. jaanuaril. Tegemist on sätetega, millega tunnistatakse kehtetuks või muudetakse seniseid nõudeid valdkondades, kus ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrusest tulenevad kohustused hakkavad kohalduma hiljem. Hilisema jõustumisajaga tagatakse vajalik üleminekuajaks ja õigusselgus olukorras, kus kuni Euroopa Liidu õiguse asjakohaste sätete kohaldumiseni kehtib senine riigisisene regulatsioon.

Muud käesoleva seaduse muudatused jõustuvad üldises korras.

11. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Seaduseelnõu esitatakse kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi EIS kaudu Justiits- ja Digiministeeriumile, Sotsiaalministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Rahandusministeeriumile, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile ning Kultuuriministeeriumile.

Eelnõu esitatakse arvamuse avaldamiseks Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Tallinna Keskkonna- ja Kommunaalametile, Tartu Linna Keskkonnateenistusele, Eesti Ringmajandusettevõtete Liidule, Eesti Keemiatööstuse Liidule, Eesti Toiduainetööstuse Liidule, Eesti e-kaubanduse Liidule, Eesti Töoandjate Keskliidule, Eesti Jäätmehoolduskeskus MTÜ-le, Eesti Korterühistute Liidule, Karastusjookide Tootjate Liidule, Ragn-Sells AS-ile,

Tootjavastutusorganisatsioon OÜ-le, MTÜ-le Eesti Taaskasutusorganisatsioonile, Eesti Pakendiringlus OÜ-le, Eesti Pandipakend OÜ-le, Enefit Green AS-ile, Paikre OÜ-le, Tallinna Jäätmete Taaskasutuskeskus AS-ile, Eesti Keskkonnateenused AS-ile, MTÜ Lääne-Viru Jäätme keskusele, Teeme Ära SA-le, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Kaupmeeste Liidule, Eesti Keskkonnaühenduste Kojale, Eesti Plastitööstuse Liidule, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonile, Eesti Põllumajandus- ja Kaubanduskojale, Eesti Trüki- ja Pakenditööstuse Liidule, Eesti Hotellide ja Restoranide Liidule, Bolt Operations OÜ-le, Wolt Eesti OÜ-le, Nosi OÜ-le, SA-le Rohetiiger, Audiitorkogule, OÜ-le Chemi-Pharm Group, Meta Advisory Group OÜ-le, MTÜ-le Eesti Puhta Tööstuse ja Tehnoloogia Liidule, Eesti Suurettevõtjate Assotsiatsioonile, Eesti Teadusagentuurile, Estonian Aviation Cluster MTÜ-le, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutusele (EAS), Keskkonnaõiguste Keskusele, Tallinna Tehnikakõrgkoolile, Tallinna Ülikoolile, Tartu Ülikoolile, Teaduste Akadeemiale, Terviseametile, Põllumajandusametile, Ringo Eco OÜ-le, CupLoop OÜ-le, OÜ-le Bepco, Eesti Õlletootjate Liidule, Wolf Group OÜ-le, Estonian Cleantech Associationile, Eesti Spaaliidule, Eesti Teatriliidule, Eesti Kinoliidule, Multipack OÜ-le, AS-ile Pakendikeskus, Kulukaubandus OÜ-le, Pakendiekspert OÜ-le, Joon OÜ-le, PackWell Estonia OÜ-le, SEI Tallinnale, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile, Maksu- ja Tolliametile, Konkurentsiametile, Riigimetsa Majandamise Keskusele, Transpordiametile, Kliimaministeeriumi valitsemisala asutustele, Keskkonnaametile, Keskkonnaagentuurile, SA-le Keskkonnainvesteeringute Keskus, Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskusele, Ringkarp OÜ-le, Baun IT OÜ-le, KIUD Technologies OÜ-le, Orkla Eesti AS-ile, Hesburger Eesti OÜ-le, Tallink Fast Food OÜ-le, Apollo Group OÜ-le, Gisanera OÜ-le, Advokaadibüroo WIDEN OÜ-le, McDonald's Restaurants Estonia OÜ-le, Alexela AS-ile, Circle K Eesti AS-ile, Olerex AS-ile, AS-ile Terminal, Cinamon Tallinn OÜ-le ning Elektriteatrile, I Land Sound Festival OÜ-le.

Algatab Vabariigi Valitsus X. X 2026. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Valitsuse nõunik