Lugupeetud Kliimaministeerium

6. november 2026

info@kliimaministeerium.ee
dagny.kungus@kliimaministeerium.ee

Koopia: Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee

Audiitorkogu täiendav arvamus pakendiseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta

Tutvusime seletuskirja lisa 2 märkuste tabelis eelnõu koostaja vastustega Audiitorkogu esitatud seisukohtadele ning peame vajalikuks esitada veel kord oma seisukohad järgnevalt**.**

I Märkuste tabelis esitatud Audiitorkogu seisukohad ja koostaja vastused punkti 4 kohta

Olete märkuste tabelis Audiitorkogu ettepanekule punkti 4 kohta vastanud, et eelnõu koostaja ei pea vajalikuks kehtestada täiendavat loetelu audiitorkontrolliga hõlmatud andmetest viidates, et PakS § 24^1 lõikes 1 on juba sätestatud audiitorkontrolli eesmärk ja ulatus, sealhulgas pakendiregistrisse esitatud andmete õigsuse kontrollimine. Viidatud on ka, et audiitorkontrolli ulatus tuleneb kontrolli eesmärgist ning seda tuleb hinnata konkreetsete andmete ja õigusaktidest tulenevate kohustuste kontekstist. Eelnõu koostaja nõustub siiski, et rakenduspraktika peab olema ühtne ning vajaduse korral saab audiitorkontrolli ulatust täpsustada juhendmaterjalides koostöös Keskkonnaameti, pakendiregistri pidaja ja asjaomaste osapooltega.

Audiitorkogu ei nõustu sellega, et audiitorkontrolli ulatus on PakSis määratletud. Audiitorkogu hinnangul ei ole audiitorkontrolli ulatus kehtivas regulatsioonis määratletud piisava täpsusega, et tagada ühetaoline rakenduspraktika. Oleme oma vastuses eelnõule märkinud, et praktikas on selles küsimuses tekkinud erinevaid tõlgendusi. Näiteks ei ole ühtset arusaama, kas PakS § 24^2 alusel pakendiregistrisse esitatavad õhukeste ja eriti õhukeste plastkandekottide andmed peavad kuuluma pakendiaruandluse audiitorkontrolli ulatusse. Probleemi ilmestab asjaolu, et tootjavastutusorganisatsioonidele esitatavates aruandlussüsteemides ei ole selliste andmete deklareerimine alati võimalik, samas esitatakse need andmed eraldi pakendiregistrile. Seetõttu ei ole praktikas üheselt selge, kas ja kuidas peaks audiitor nende andmete õigsust kontrollima ning kas need on audiitorkontrolli subjektiks.

Audiitorkogu hinnangul aitaks audiitorkontrolli subjektiks olevate andmete selge määratlemine ühes paragrahvis vältida erinevat rakenduspraktikat ettevõtjate, tootjavastutusorganisatsioonide, audiitorite ja järelevalveasutuste vahel ning tagaks audiitorkontrolli ühtse läbiviimise.
Täiendavalt aitaks andmete selge määratlemine vältida uute kontrollitavate andmeväljade loomist ilma piisava analüüsi või kooskõlastuseta, mis omakorda suurendaks nii pakendiettevõtjate kui ka audiitorettevõtjate halduskoormust.

PakS § 24^1 lõike 1 nõude täitmiseks on vajalikud täpsemad ja selgemad juhised, mis määratlevad üheselt, millised pakendiregistrisse esitatavad andmed kuuluvad audiitorkontrolli ulatusse. Vastavate kriteeriumide määratlemine ei saa olla audiitori ülesanne, kuivõrd audiitori ülesanne on hinnata nimetatud kriteeriumide täitmist. Seetõttu on vastavate juhendmaterjalide väljatöötamine hädavajalik, et nii kontrollitavad kui ka audiitorid saaksid aru pakendiregistrile esitatavate nõutavate andmete koosseisust.

II Märkuste tabelis Audiitorkogu seisukohad ja koostaja vastused punktide 5 ja 6 kohta

Oleme oma vastuses eelnõule märkinud, et

1) JäätS § 119^6 lõike 1 punkt 5 muudatuse osas oleme seisukohal, et tuleks täiendavalt analüüsida täiendava kontrollikohustuse vajalikkust ja proportsionaalsust. Kuigi audiitorettevõtjal võib olla võimalik kaasata sellise töö tegemiseks vajalikud teadmised ja ressursid, ei ole jäätmete koostise uuringu metoodika ning selle tulemuste põhjendatuse hindamine tavapärane audiitorteenuse objekt. Lisaks näib tegemist olevat täiendava kontrollikihiga olukorras, kus uuring ise peaks olema viidud läbi sõltumatu pädeva asutuse või eksperdi poolt ning vastama õigusaktides sätestatud nõuetele. Audiitorkogu hinnangul võib kavandatav regulatsioon tekitada tarbetut lisakontrolli ilma selge lisandväärtuseta.

2) JäätS § 119^6 lõike 1 punkt 6 osas leiame, et enne vastava audiitorkontrolli kohustuse rakendamist peab olema üheselt määratletud tasu arvutamise metoodika ning audiitorkontrolli kriteeriumid. Audiitor saab anda hinnangu üksnes selgelt määratletud nõuete suhtes ning seetõttu peab olema arusaadav, milliste kriteeriumide ja metoodika alusel tuleb § 25^4 lõike 7 kohaselt arvutatava tasu õigsust kontrollida. Audiitorkogu hinnangul tuleks vastavad põhimõtted ja kontrollikriteeriumid kehtestada piisava detailsusega, et tagada audiitorkontrolli ühetaoline läbiviimine ning tulemuste võrreldavus.

Eelnõu koostaja on märkuste tabelis Audiitorkogu punktides 5 ja 6 esitatud ettepanekutele vastanud, et seletuskirja on täiendatud selgitusega audiitorkontrolli eesmärgi ja ulatuse kohta. Jääme siiski oma arvamusele, et tuleks hinnata audiitorettevõtja poolt teostatava audiitorkontrolli vajalikkust ja proportsionaalsust nimetatud nõuete puhul. Audiitorkogu hinnangul võib antud konkreetsel juhul vastavast lisakontrollist tekkiv täiendav koormus ettevõtjatele kaaluda üles sellest saadava teoreetilise hüve andmete osas tekkiva suurema kindlustunde näol. Tegemist ei ole tavapärase audiitorkontrolli objektiga AudS mõttes. Leiame,

et järelevalvelisel eesmärgil kontrolli läbiviijaks võivad nimetatud nõuete puhul olla vastavate nõuete ja nende täitmise asjatundjad, siseaudiitorid või vastavuskontrolli funktsiooni täitjad.

III JäätS täiendamine § 119^6 lõike 1 punktiga 7

JäätS § 119^6 lõike 1 punktis 7 ette nähtud audiitorkontrolli puhul on samuti tegemist järelevalvelise kontrolliga, mistõttu ei pea me audiitorkontrolli vormi põhjendatuks. Säte näeb ette audiitorkontrolli tootjate ühenduse JäätS § 25^3 lõikes 4 sätestatud kohustuste täitmise kohta, sealhulgas võrdse juurdepääsu tagamise, tasude kujundamise aluste järgimise, tootjatelt ja tootjavastutusorganisatsioonidelt saadud teabe kasutamise ning huvide konfliktiga isiku taandamise ja seotud isikutega tehtavate tehingute dokumenteerimise nõuete täitmise kontrollimiseks.

Nimetatud nõude täitmise osas audiitorettevõtja poolt läbiviidav audiitorkontroll ei ole teostatav või on ülemäära ressursimahukas ja vajab selgemat määratlemist § 25^3 lg 4 nõuete osas.

Täpsemalt on vandeaudiitorid selles osas arvanud järgmist:

Eelnõu § 25^3 lõige 4

> *(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tootjate ühendus tagab, et:*
>
> *1) kõigil teatavate plasti sisaldavate ühekordselt kasutatavate toodete tootjatel ja pakendiseaduse §-s 10^1 nimetatud tootjavastutusorganisatsioonidel on võrdne juurdepääs tootjate ühenduse teenustele. Tootjate ühendus sõlmib kirjaliku lepingu iga asjaomase tootja ja tootjavastutusorganisatsiooniga, kes vastab seaduses sätestatud nõuetele. Lepingu sõlmimisest või teenuse osutamisest võib keelduda üksnes objektiivsel, proportsionaalsel ja kontrollitaval alusel. Keeldumine põhjendatakse kirjalikult;*

Audiitorkogu on arvamusel, et seda ei peaks kindlasti vandeaudiitorid kontrollima. „Objektiivne ja proportsionaalne“ keeldumine on õiguslik hinnang. Järelevalve selle üle on palju efektiivsem, kui tootja, kes leiab, et temaga lepingut ei sõlmita, pöördub/kaebab juhtumipõhiselt.

> *2) avaliku sektori asutusele hüvitatakse käesoleva seaduse § 25^2 lõike 1 punktis 3 ja lõikes 2 ning pakendiseaduse § 12^2 lõikes 1 nimetatud kulud, mida asutus on kandnud avaliku ülesande täitmisel ja mis vastavad käesoleva seaduse §-s 25^4 sätestatud tingimustele;*

Siin ei ole arusaadav, mida audiitor kontrollima peaks; kas seda, et avaliku sektori asutusele on kulud hüvitatud? Mis on audiitorkontrolli objekt? Mis on sellise audiitorkontrolli mõte ja miks oleks vandeaudiitor õige osapool seda kontrollima, mitte Keskkonnaamet?

3) punktis 2 nimetatud kohustuse täitmiseks ja selle korraldamiseks kogutakse tootjatelt ja tootjavastutusorganisatsioonidelt teenustasu. Teenustasu arvutamise ja kulude jaotamise metoodika peab olema objektiivne, proportsionaalne ja kontrollitav ning lähtuma asjaomase tooterühma iga tootja turule lastud toodete kogusest. Tootjavastutusorganisatsioonilt kogutava teenustasu arvutamisel lähtutakse selle organisatsiooni kaudu kohustust täitvate tootjate turule lastud toodete kogustest. Võrdväärses olukorras olevatele kohustatud isikutele kohaldatakse võrdseid tasu arvutamise põhimõtteid;

Audiitor ei saa anda subjektiivseid hinnanguid nagu näiteks: „kulude jaotamise metoodika on objektiivne, proportsionaalne jne“. Kui on sätestatud kindel metoodika, mida peab järgima, siis audiitorid saavad anda kindlustunnet, kas seda metoodikat on järgitud.

4) eri tooterühmade kulude ja nende katteks kogutud summade kohta peetakse eraldi arvestust;

Seda saab vandeaudiitor kontrollida eeldusel, et on sätestatud reeglid, kuidas seda tegema peab, sealhulgas näiteks, kuidas toimida üldkulude ja eri tooterühmade jaoks kasutatavate jagatud ressursside kuludega.

5) teenustasu kasutatakse üksnes punktis 2 nimetatud kulude hüvitamise kohustuse täitmiseks ja selle täitmisega seotud toimingute korraldamiseks;

Ei ole selge, kas vandeaudiitor saaks seda kontrollida. Mida see nõue sisuliselt tähendab? Kas seda, et ei tohi olla muid tegevusi, kui kulude hüvitamine ja sellega seotud toimingud? Vastasel juhul, kuidas kontrollitav tõendab audiitorile, et teenustasu ei kasutata muuks kui siin nimetatud tegevused?

6) kulude arvutamise ja jaotamise aluseks olevaid andmeid ja dokumente säilitatakse vähemalt seitse aastat pärast aruandeperioodi lõppu ning need tehakse järelevalveasutusele tema taotluse korral järelevalve teostamiseks kättesaadavaks;

Saab kontrollida vaid seda, kas on loodud süsteem vastavaks säilitamiseks ja kas konkreetsel ajahetkel on seda nõuet järgitud.

7) tootjatelt ja tootjavastutusorganisatsioonidelt saadud teavet kasutatakse üksnes käesolevast seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks. Teavet, mis on ärisaladus või otseselt seostatav konkreetse tootja või tootjavastutusorganisatsiooniga, ei avaldata teisele tootjale ega tootjavastutusorganisatsioonile, välja arvatud teavet puudutavale isikule tema kohta käivas osas, järelevalveasutusele seaduses sätestatud juhul või juhul, kui

teave esitatakse koondatuna nii, et konkreetset tootjat või tootjavastutusorganisatsiooni ei ole võimalik kindlaks teha;

Audiitorkontroll ei saa anda kinnitust, et tootjatelt või tootjavastutusorganisatsioonidelt saadud teavet ei ole kontrolliperioodil ühelgi juhul kasutatud või avaldatud vastuolus seadusega.

8) huvide konfliktiga isik teatab huvide konfliktist viivitamata ega osale tehingut puudutava otsuse ettevalmistamisel ega tegemisel. Seotud isikuga tehtava tehingu tingimused dokumenteeritakse. Seotud isik käesoleva punkti tähenduses on seotud isik tulumaksuseaduse § 8 tähenduses;

Kui sellist kontrolli/uurimist läbi viia, siis see on ääretult ressursimahukas ega saa teha mh ülejäänud § 119^6 nõuete täitmise käigus vaid täiesti eraldi kontrollina, eeldusel, et eesmärk on kontrollida ega huvide konflikti omav isik ole teinud tehinguid, millest ta ei ole teada andnud. Sellist kontrolli teevad erioskustega pettuste uurijad. Kui eesmärk on kontrollida neid tehinguid, mis on juba dokumenteeritud, siis mis oleks audiitorkontrolli mõte, sest dokumenteeritud tehingute puhul on ka huvide konflikt juba tuvastatud ja dokumenteeritud?

9) tootjale, tootjavastutusorganisatsioonile või kulude hüvitamist taotlevale avaliku sektori asutusele esitatakse tema taotluse alusel selgitused tema suhtes kohaldatud teenuste osutamise tingimuste ning tasu või hüvitise arvutamise kohta ulatuses, mis võimaldab arvutust kontrollida, avaldamata seejuures teiste tootjate ärisaladust või nendega otseselt seostatavaid andmeid.

Miks see nõue audiitorkontrolli vajab? See, kas taotleja saab vastuse, ongi kontroll iseeneses. Taotleja peab saama esitada järelevalveasutusele kaebuse, kui tema taotlusele ei ole vastatud nõuetekohaselt.

IV Kokkuvõte

Kokkuvõtteks leiame, et eelnõus sätestatud JäätS § lõikes 1 punktides 5–7 nimetatud nõuete järelevalve eesmärgil teostatav kontroll ei peaks olema vandeaudiitori poolt teostatav audiitorkontroll AudSi tähenduses. Kui eelnõu koostaja peab nimetatud sätetes sätestatud nõuete üle järelevalve teostamist vajalikuks, peaksid selle läbiviijateks olema vastava valdkonna asjatundjad või järelevalveasutused.

Lisaks eelnõus märgitud seisukohtadele on vandeaudiitorid juhtinud tähelepanu pakendiregistrisse esitatavate andmete audiitorkontrolli kohustusastme intervallide kattuvusele PakS § § 24^1 lg 3^1 järgi, s.o vandeaudiitori modifitseerimata aruannete puhul audiitorkontrollivabastusele järgneval kolmel aastal**,** mistõttu võib kohustatud isikutel samal perioodil olla audiitorettevõtja leidmine raskendatud. Kontrollikohustuse perioodilisus koos

kontrollikohustuslike isikute arvu vähenemisega raskendab audiitorettevõtjatel pakendiaruandluse audiitorkontrolliks vajaliku kompetentsi ja ressursi järjepidevat hoidmist. Kui teenuse järele puudub mitme aasta jooksul piisav nõudlus, suunatakse spetsialistid teistele töödele ning valdkonnaspetsiifilise kompetentsi säilimine võib olla ohus. Järgmisel kontrolliperioodil tuleb audiitorettevõtjatel seetõttu vajalik ressurss ja kompetents uuesti tagada, mis võib omakorda mõjutada teenuse kättesaadavust ja suurendada kontrolli läbiviimisega seotud kulusid. Palume leida võimalusi audiitorkontrolli nõude intervalli hajutamiseks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/
Märt-Martin Arengu
Audiitorkogu president