



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Kliimaministeerium
info@kliimaministeerium.ee

Teie 09.07.2026 nr 1-4/26/2629,
KLIM/26-0806/-1K

Meie 27.08.2026 nr 8-2/5245

Pakendiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kooskõlastamata jätmine

Lugupeetud minister

Kliimaministeerium on esitanud Justiits- ja Digiministeeriumile kooskõlastamiseks pakendiseaduse (PakS) muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. Justiits- ja Digiministeerium (JDM) jätab eelnõu kooskõlastamata.

I. Põhimõttelised märkused

- 1. Üldine märkus** – seletuskirjast ei ilmne, millises ulatuses tulenevad kavandatavad nõuded vahetult ELi õigusest ning millises osas on tegemist liikmesriigi täiendava regulatiivse valikuga. Õiguse läbipaistvuse tagamiseks ja põhjendamatute üleregleerimise vältimiseks peab seletuskirjast selgelt nähtuma, millised eelnõu sätted on seotud ELi õigusest liikmesriigile tulenevate õiguste ja kohustustega ning kuidas liikmesriigile antud valikuvõimalusi on kasutatud. Seejuures tuleb põhjendada iga ELi õigusega nõutust kaugemale mineva lahenduse vajalikkust, proportsionaalsust ja mõju.

Eelnõuga kavandatud muudatusi vaadates selgub, et kavandatakse ELi õigusest tulenevaid kohustusi ületavaid riigisiseseid lisameetmeid, kuid seletuskirjas ei ole nende kehtestamise vajadust ega valitud lahenduste proportsionaalsust piisavalt põhjendatud. Üksnes ELi õigusakti üldistele eesmärkidele või liikmesriigile jäetud valikuvõimalusele viitamine ei põhjenda ELi õigusega nõutust ulatuslikuma regulatsiooni kehtestamist.

Kuna ELi õigusest tulenevatest nõuetest ulatuslikumate meetmete kehtestamine ei ole piisavalt põhjendatud ning ELi õigusest tulenevaid nõudeid ja riigisiseseid lisameetmeid ei ole selgelt eristatud ega riigisisese vajadusest lähtuvate muudatuste põhiseaduspärasust hinnatud, jätame eelnõu esitatud kujul kooskõlastamata.

- 2. Eelnõu § 1 punktid 18–20 (kavandatavad PakS §-d 5⁴–5⁶)** – eelnõukohase seadusega kehtestatakse ettevõtjatele ulatuslikud kohustused seoses ühekordselt kasutatavate kaasamüügapakendite, joogitopside ning korduskasutatavate anumate kasutamisega. Nõuetega kaasnevad ettevõtjatele täiendavad kulud, vajadus kohandada seniseid äriprotsesse ning nõuete täitmise tagamiseks nähakse ette ka uued väärtekoosseisud.

Seletuskirja lisa 2 kohaselt nähakse SUP direktiivi¹ artikli 4 rakendamiseks ette PakS § 5⁵ lõigetes 1–3 sätestatud meetmed. Samas näeb SUP direktiivi artikkel 4 liikmesriikidele ette kaalutlusruumi ühekordselt kasutatavate plasttoodete tarbimise vähendamise meetmete valikul ega

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv [\(EL\) 2019/904](#) teatavate plasttoodete keskkonnamõju vähendamise kohta

kohusta kehtestama nõuet kasutada kohapealsel tarbimisel üksnes korduskasutatavaid nõusid. Lisaks on seletuskirjas viidatud EL määrusele 2025/40², kuid nimetatud määruse artikkel 33 näeb ette kohustuse pakkuda korduskasutamise võimalust kaasavõtmissektoris. Eelnõu läheb seega EL õigusest kaugemale.

Seletuskirjast ei nähtu piisavalt selgelt, miks valitud regulatiivne lahendus on vajalik kõigi hõlmatud ettevõtjate suhtes ega kas eesmärki oleks võimalik saavutada vähem koormavate meetmetega. Palume seletuskirja täiendada ettevõtlusvabaduse piirangu proportsionaalsuse analüüsi, sealhulgas käsitleda võimalikke vähemkoormavaid alternatiive ja mõju erineva suurusega ettevõtjatele.

Kuigi seletuskiri sisaldab ettevõtlusvabaduse piirangu põhiseaduspärasuse analüüsi, ei ole selles piisavalt põhjendatud kavandatavate meetmete vajalikkust ega EL õigusest kaugemale mineva regulatiivse lahenduse proportsionaalsust. Seletuskirja põhjal ei ole võimalik hinnata, kas kavandatav ettevõtlusvabaduse riive proportsionaalne.

II. Sisulised märkused

3. **Eelnõu § 1 punktid 18–20 (kavandatavad PakS §-d 5⁴–5⁶)** on eelnõu kohaselt kavandatud jõustuma üldises korras. Eeltooduga on vastuolus seletuskirja (lk 18) märgitu, et kavandatavad PakS § 5⁶ lõiked 1–3 jõustuvad 12. veebruaril 2028. Lisaks on eelnõu § 1 punktiga sätestatud, et PakS § 5⁶ lõiget 1 ja § 5⁶ rakendatakse alates 2028. aasta 12. veebruarist. Palume kontrollida rakendussätete, jõustumissätete ja seletuskirja omavahelist kooskõla. Lisaks juhime tähelepanu, et ka üldises korras jõustuma kavandatud sätete puhul tuleb seletuskirjas põhjendada valitud jõustumisaega. Palume seletuskirja vastavalt täiendada.
4. **Eelnõu § 1 punkt 19 (kavandatav PakS § 5⁵)** – juhime tähelepanu sõnastusele. Nimelt kavandatava paragrahvi lõikes 1 kasutatakse sõnastust *toidu ja joogi tarbimiseks*, lõikes 2 aga sõnastust *toidu ja joogi serveerimiseks*. Tõusetub küsimus, kas tegemist on erinevate olukordadega (seletuskiri seda ei ava) või tuleks kasutada siiski sama sõnastust. Praegusest sõnastusest võib ka välja lugeda, et lõige 1 on eelkõige suunatud toidu tarbijale (st sööjale), lõige 2 seevastu toidu serveerijale (pakkujale). Palume kaaluda kavandatava PakS § 5⁵ lõigete 1 ja 2 sõnastuse ühtlustamise vajadust.
5. **Eelnõu § 1 punkt 19 (kavandatav PakS § 5⁵)** – eelnõu pinnalt jääb arusaamatuks PakS § 5⁵ lõike 2 eraldiseisva reguleerimise vajalikkus, sest kas mitte ka avalikul üritusel ei müüda toitu kaasavõtmiseks või kohapeal tarvitamiseks. Kui PakS § 5⁵ lõiget 2 on eraldiseisvana vaja, palume kaaluda, kas selle sõnastus on piisav. Avalik üritus on sisustatud korrakaitseaduse (KorS) § 58 lõikes 3 kui meelelahutusüritus. KorS defineerib aga ka avaliku koosoleku, mille olemuslikuks tunnuseks on meelsuse avaldamine. Samas võib ka meelsuse avaldamisel pakkuda avalikkusele toitu või jooki (kampaaniate raames korraldatavad pannkoogihommikud vms, kuuma joogi pakkumine vms). Palume selgitada, kas regulatsiooni kohaldamisalast võivad põhjendamatult välja jääda muud avalikud kogunemised, kus avalikkusele pakutakse toitu või jooki. Kui erinev kohtlemine on taotluslik, tuleb seda seletuskirjas põhjendada.
6. **Eelnõu § 1 punkt 29 (kavandatav PakS § 12² lõige 4)** – sättes kasutatakse väljendit „avaliku kasutusega välisruum“. Meile teadaolevalt ei kasuta sarnast sõnastust muud Eesti õigusaktid, samuti ei leia seda eelnõuga seotud EL määrusest 2025/40. KorS § 54 määratleb termini *avalik koht*. Palume kaaluda, kas eelnõus on võimalik kasutada KorS-ga juba loodud terminit. Lisaks juhime tähelepanu, et eelnõus ei kasutata läbivalt sama sõnastust, näiteks eelnõu § 2 punktiga 5 kavandatavas jäätmeseaduse (JäätS) § 25³ lõike 3 punktis 5 kasutatakse sõnastust „avalik välisruum“. Kui tegemist on sama ruumiga, palume kasutada seadustes läbivalt sama sõnastust. Seejuures palume võimalusel arvestada juba KorS-ga loodud termineid.
7. **Eelnõu § 1 punkti 37 (muudetav PakS § 17³)** kohaselt tuleb tegevusloa taotlusega mh esitada panga kontojäägi väljavõte. Kuigi see on sarnaselt reguleeritud ka kehtivas õiguses, tõusetub siiski küsimus, miks peab tegevusloa taotlusele lisama panga kontojäägi väljavõtte ning kas tegemist on proportsionaalse, eelkõige vajaliku meetmega. Palume seletuskirja vastavalt täiendada.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus ([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

8. Eelnõu § 1 punktiga 41 (kavandata PakS § 17⁵ lõige 3) sätestatakse, kui Keskkonnaamet tegevusloa taotlust PakS § 17⁵ lõigetes 1 ja 2 nimetatud tähtaja jooksul ei lahenda, ei loeta tegevusloa selle tähtaja möödumisel vaikimisi antuks. Selgitame, et sättes käsitletavat tegevusloa ei saa lugeda vaikimisi antuks. Seletuskirjas on küll öeldud, et tegemist on varasema praktika jätkamisega, kuid palume selgitada, milleks selline praktika vajalik on.
9. Eelnõu § 1 punkt 53 (kavandata PakS § 26 lõige 4¹) – eelnõuga muudetakse Põllumajandus- ja Toiduameti (PTA) järelevalvepädevust. Seletuskirjas nenditakse, et eelnõuga täiendatakse olemasolevat pädevusjaotust ega välistata teiste järelevalveasutuste ülesandeid. Juhime siiski tähelepanu, et kehtiva seadusega võrreldes on PTA eelnõukohane järelevalvepädevus oluliselt kitsam – kehtivas seaduses sätestatud nõuete asemel teeb PTA eelnõu kohaselt järelevalvet vaid toiduga kokkupuutuvate pakenditega seoses. Seejuures on eelnõu sõnastus üldine ega anna selget ettekujutust, mida PTA järelevalve raames tegema hakkab. See on aga vajalik muu hulgas analüüsiks, kas PTA-l on kõik järelevalveks vajalikud erimeetmed tagatud või on seaduses olev erimeetmete loetelu (PakS § 26¹) tema järelevalve jaoks liialt mahukas.
- Palume seletuskirjas täpsemalt selgitada PTA järelevalvelist tegevust ning hinnata erimeetmete asjakohasust.
10. Palume kindlasti tähelepanu pöörata Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti kirjale³, kus mh tuuakse välja, et järelevalvepädevused ja väärtetöökoosseisude kohtuvälise menetlemise pädevused ei kattu.
11. JDM-ile on esitatud samal ajal kooskõlastamiseks ka jäätmeseaduse muutmise seaduse eelnõu⁴. Ka eelnimetatud eelnõu eesmärk on seletuskirja kohaselt mh edendada jäätmetekke vähendamist ja ringmajandusele üleminekut. Kuna mõlemad eelnõud on koostatud Kliimaministeeriumi ringmajanduse osakonna poolt, siis soovime, et kahte eelnõu analüüsitakse vähemalt karistusnormide osa koos ning sätestatakse ühesugused karistused. Juhime ka tähelepanu, et mõlemad eelnõud täiendavad JäätS-i samade sätete numbritega. Menetluse jooksul tuleb vastavat numeratsiooni ajakohastada.

Eelnõu § 1 punktidega 54–60 ja § 2 punktiga 8 kavandavad karistusmäärad tuleb veelkord üle vaadata ning korrigeerida. Praegu on kavandatud vastutuse sätetes füüsilisele isikule maksimaalne võimalik karistus ehk kuni 300 trahviühikut ja juriidilisele isikule kuni 200 000 eurot. See ei ole proportsionaalne ning seletuskirjast ei selgu, mille järgi on valitud füüsilise ja juriidilise isiku karistuste proportsioonid. JDMi vaatest peaks sama teo eest ettenähtud füüsilise ja juriidilise isiku karistused olema üldjuhul samas proportsioonis karistusseadustiku üldosas ettenähtud sanktsiooniraamiga. See tähendab, et kui füüsilist isikut saab karistada kuni sanktsiooni maksimumiga (300 trahviühikuga), peaks sama teo eest olema võimalik karistada ka juriidilist isikut sanktsiooni maksimumiga (400 000 eurot). Kui füüsilise isiku karistusmäär on madalam kui maksimaalne määr, siis tuleb vastavalt ja proportsionaalselt ette näha ka juriidilise isiku karistusmäär. Põhjendatud juhtudel võib sellest üldreeglist kõrvale kalduda, kuid vastavaid valikuid peab sellisel juhul seletuskirjas põhjendama. Palume eelnõu vastavalt muuta.

Juriidilise isiku karistusmäärade kordategemise vajadusele juhtis justiits- ja digiminister seadusandja ehk Riigikogu tähelepanu mh 05.05.2026 ettekandes „Kriminaalpoliitika põhialused aastani 2030“ elluviimisest⁵.

12. Eelnõu § 1 punktiga 63 täiendatakse PakS § 33 lõikega 7, mille kohaselt PakS §-des 29 ja 30⁶ nimetatud väärtetööde aegumise tähtaeg on neli aastat. Seletuskirjas märgitakse mh, et „*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 väärtetöötsus vaidlustatakse kohtus. Nelja-aastane aegumistähtaeg võimaldab tagada keerukate ja mahukate menetluste lõpuleviimise, sealhulgas piisava aja tõendite kogumiseks, otsuse tegemiseks ning*

³ [Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti 04.08.2026 kiri](#)

⁴ [Jäätmeseaduse muutmise seaduse eelnõu](#)

⁵ [Riigikogu täiskogu 05.05.2026 stenogramm](#)

kohtumenetluse läbimiseks. See aitab tagada rikkumiste tõhusa menetlemise ja rikkujate vastutusele võtmise.“

Märgime, et PakS § 29 on kehtinud alates seaduse jõustumisest ehk 1. juunist 2004⁶. Palume seletuskirja lisada ülevaade selle kohta, kui palju on 22 aasta jooksul vastutuse sätet ehk PakS §-s 29 ettenähtud karistusnormi rakendatud. Samuti palume põhjendada aegumistähtaaja pikendamise vajadust, esitades teavet selle kohta, kui paljudel juhtudel on jäänud karistus määramata seetõttu, et aegumistähtaeg on osutunud probleemseks.

13. Eelviidatud jäätmeseaduse muutmise eelnõus kavandatakse JääTS §-des 124⁷–124⁹ karistusmääraks juriidilisele isikule kuni kuus protsenti tema eelmise majandusaasta ülemaailmsest aastast kogukäibest. Kui tegemist on ringmajanduse rolli suurendamisega, siis soovime selgitusi, miks pakendiseaduse muutmise eelnõus ei ole ette nähtud karistusmäärasid, mida arvestatakse protsendina juriidilise isiku eelmise majandusaasta ülemaailmsest kogukäibest.
14. **Kehtiva pakendiseaduse § 26²** (sunniraha määr) kohaselt on ettekirjutuse täitmata jätmisel asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras rakendatava sunniraha ülemmäär 32 000 eurot. Palume selgitada, kas uute väärtetoote sätete loomise kõrval on analüüsitud ka riikliku järelevalve käigus rakendatava sunniraha suurust. Arvestades juriidilise isiku karistusmäärasid, soovime seletuskirja ülevaadet, kui palju on rakendatud sunniraha, millised on olnud selle määrad ning kas sunniraha määr ei vaja tõstmist, tagamaks tõhusam riiklik järelevalve. Selle suurus peab olema selline, mis paneb isikuid nõudeid täitma ja vältima võimalikku väärtetootevastutust.
15. Seoses eelnõu § 1 punktidega 54–60 ja § 2 punktiga 8 kavandatud vastutuse sätetega juhime tähelepanu sellele, et Riigikogu poolt võeti 19.06.2014 vastu karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (554 SE⁷). Eelnõu lähtus arusaamast, et väärtetootevastutust tuleb kohaldada üksnes siis, kui haldussund ei anna tulemust. Seega uute väärtetootekoosseisude koostamisel või kehtivates sätetes karistusmäärade ülevaatamisel tuleb kindlasti analüüsida, kas on võimalus kohaldada karistamise asemel haldussundi: lahendada probleem ettekirjutusega või kohaldada sunniraha ja asendustäitmist. Soovitame tutvuda seaduseelnõu 554 SE seletuskirja punktiga 3.8.1. Väärtetoote olemus, selle eristamine kuriteost ja haldussunnist (lk 108-112).
16. Eelnõu seletuskirjas on selgitatud, et eelnõu rakendamiseks on vaja arendada välja uus tootjavastutuse ja pakendite registreerimise infosüsteem. Kehtiv pakendiregister ei võimalda rakendada ELi pakendi- ja pakendijäätmete määrukest 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. Seletuskirjast ei tule aga selgelt välja, kas uus infosüsteem tähendab üksnes tehnilise lahenduse asendamist ning hetkel kehtiv seaduse tasandi regulatsioon jääb ka tulevikus kehtima või tuleb uus infosüsteemi valmimisel ka seaduse tasandi andmekogu regulatsiooni muuta. Palume seletuskirjas see selgelt välja tuua.

III. Märkused eelnõu mõju kohta

17. Juhime tähelepanu, et seletuskirjas on halduskoormuse ja töökoormuse terminid kohati segamini aetud. Palume avaliku sektori asutuste puhul kasutada terminit töökoormus, mitte halduskoormus. Halduskoormus tekib haldusvälistel isikutel (ettevõtjatel, inimestel ja vabaühendustel) teabe esitamise, aruandluse või muude haldusnõuete täitmise tõttu. Avalikule sektorile avalduv mõju väljendub seevastu asutuste töökoormuse muutuses. Palume seletuskirja selles osas üle vaadata ja terminikasutus ühtlustada.
18. Seletuskirja sissejuhatuses (lk 4) on selgitatud, et eelnõuga kavandatavaid muudatusi jäätmeseaduses ei tule arvestada halduskoormuse tasakaalustamise kohustuse raames, kuna

⁶ [Pakendiseadus-Riigi Teataja](#)

⁷ [554 SE](#)

tegemist ei ole uute sisuliste kohustuste kehtestamisega. Märgime, et halduskoormuse lisandumisel tuleb alati lähtuda tegeliku olukorra muutumisest – kui eelnõu muudatused näevad sihtrühmadele ette uusi või varasemast rangemaid kohustusi, tuleb seda halduskoormuse kasvuna arvesse võtta. Palume seletuskirja täiendada.

19. Seletuskirjas kasutatakse väidet halduskoormuse vähenemise kohta olukordades, kus tegelikult lisanduvad uued kohustused (näiteks PakS § 24 lõige 6¹, JäätS § 25² lõige 6 ja § 25³ lõige 2 selgitused). Eelnõu muudatuste mõju halduskoormuse kasvule ja selle vähendamisele tuleb selgelt üksteisest eristada. Juhime tähelepanu, et halduskoormuse kasvu või kahanemise juures tuleb sihtrühmale kehtivat praegust olukorda võrrelda tulevase kehtiva lahendusega, mistõttu saab rääkida koormuse vähenemisest üksnes siis, kui kehtiva olukorraga võrreldes koormus sihtrühmadele tegelikult kahaneb.
20. Seletuskirja mõjude osas palume mõju halduskoormusele eristada muust mõjuanalüüsi osast ning selgelt tuua välja ka konkreetsed sihtrühmad, keda muudatused halduskoormuse osas mõjutavad.
21. Seletuskirja mõjude osas ei ole käsitletud mõju tootjavastutusorganisatsioonidele (sh mõju nende koormusele, vajadusele palgata lisatööjõudu jne). Palume mõjuanalüüsi ka selle sihtrühma osas täiendada. Samuti palume selgitada kavandatava infosüsteemi seoseid olemasolevate registrite ja andmekogudega ning hinnata mõju infotehnoloogiale ja Eesti e-riigile.
22. Seletuskirja osas seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud ei ole käsitletud mõju Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti ega PTA tegevustele ja kuludele. Palume seletuskirja täiendada.

Palume arvestada ka käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud normitehniliste märkustega ning märkustega eelnõu mõjuanalüüsi kohta.

Kuna jätame eelnõu kooskõlastamata, palume eelnõu esitada JDM-ile täiendavaks kooskõlastamiseks.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Lisa: Eelnõu ja seletuskirja fail Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega

Kristel Soodla
kristel.soodla@justdigi.ee
Helen Uustalu
Mari Käbi
Einar Hillep
Stina Avvo
Eleri Kästik
Joel Kook