



JUSTIITSMINISTEERIUM

Kliimaministeerium
info@kliimaministeerium.ee

Teie 19.03.2024

nr 1-4/24/1465, KLIM/24-0281/-1K

Meie 06.05.2024

nr 8-2/2787

Jäätmeseaduse, pakendiseaduse ja teiste seaduste muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamine

Austatud minister

Kliimaministeerium on saatnud Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks jäätmeseaduse, pakendiseaduse ja teiste seaduste muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsuse (VTK) Justiitsministeerium kooskõlastab VTK järgmiste märkustega.

1. VTK-s (lk 17) selgitatakse, et kohaliku omavalitsuse üksused (KOV) võivad koostöö tegemiseks luua ühiseid koostööorganisatsioone, kellele delegeeritakse teatud KOV ülesanded, sh õigusaktide ettevalmistamine. Koostööorganisatsiooni vorm võib VTK kohaselt olla kas MTÜ või äriühing, mille liikmed või omanikud on vaid koostööd tegevad KOV-d.

Märgime, et õigusaktide ettevalmistamine ehk poliitikat kujundavate otsuste ettevalmistamine on ära märgitud avaliku teenistuse seaduse (ATS) § 7 lg 3 loetelus – p 8. ATS § 7 lg 3 loetelu saab pidada selliseks, kus on esitatud kõige olulisemad ülesanded, mille täitmine on reserveeritud üksnes ametnikele. **Väljastada ei saa, et ettepanekuid õigusaktide muutmiseks tehakse nt töövõtulepinguga või muus vormis, kuid kindlasti ei saa seaduse tasandil öelda, et õigusaktide ettevalmistamisega hakkab halduslepingu alusel tegelema MTÜ või äriühing.** See peab jääma ametnike ülesandeks.

VTK-ga nähakse ette uus kohalik maks – jäätmetasu, mille kogumine võib VTK kohaselt toimuda kas KOV enda poolt, KOV-de koostööorganisatsiooni poolt või jäätmevedaja kaudu.

Märgime, et ka maksude kogumist võib pidada riigi üheks tuumikfunktsiooniks, mida ei saa MTÜ-le või äriühingule delegeerida. Viitame siinkohal kohalike maksude seaduse (KoMS) § 3 lg-le 1, mille kohaselt kohalike maksude maksuhalduriks oma haldusterritooriumil on valla- või linnavalitsus või muu maksumääruses sätestatud valla või linna ametiasutus, kes korraldab kohalike maksude kogumist. KoMS § 3 lg 6 järgi võib KOV volikogu sõlmida maksu kogumiseks halduslepingu Maksu- ja Tolliametiga.

2. Toetame VTK p-s 4.4. esitatud ideed jäätmemajanduse digitaliseerimiseks ja andmete avalikustamiseks, mis eeldatavasti aitab kaasa paremale andmete kvaliteedile ning suurema läbipaistvuse ja avalikustamise eesmärgile. VTK punktis 4.4.1. käsitletud analüüsile tuginedes soovime eelnõu välja töötamisel tähelepanu juhtida järgmistele asjaoludele.

Jäätmearuandluse digitaliseerimise raames tuleks üle hinnata jäätmearuandes nõutavate andmete vajalikkus ning kooskõla isikuandmete kaitse üldmääruse artiklis 5 sätestatud põhimõtetega (eelkõige eesmärgipärasus ja minimaalsus).

KOV-idel on jäätmeseadusest tulenev kohustus pidada andmekoguna jäätmevaldajate registrit. Andmekogu asutatakse ja seda kasutatakse seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks (AvTS § 43¹ lg 1) ning andmekogu asutatakse seaduse või selle alusel antud õigusaktiga (AvTS § 43³ lg 1). Jäätmevaldajate registrite põhimäärused kehtestavad KOV-id. Seadusandja peaks selleks kehtestama täpse ja selge volitusnormi, milles on muu hulgas selgelt piiritletud ülesanne ja sätestatud muud olulised asjaolud, pidades silmas isikuandmete töötlemise põhimõtteid.

3. VTK punktis 4.4.2 on öeldud, et sektori läbipaistvuse ja inimeste usalduse suurendamiseks süsteemi vastu on vajalik jäätmearuannetes olevate andmete senisest suuremal määral avalikustamine. Ärisaladuse kaitse olulisusele on viidatud VTK mõjude hindamise alaosas (lk 38), mille kohaselt loob jäätmearuannetes esitatud andmete senisest suurem avalikustamine paremad võimalused ausaks ja läbipaistvaks konkurentsiks. Lisatud on samuti, et andmete senisest avalikumaks tegemisel tuleb tagada, et ettevõtete ärisaladus oleks kaitstud ning õigesti on viidatud ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse (EKTÄKS) §-le 5, millega defineeritakse ärisaladus Eesti õiguses.

Justiitsministeerium saab kinnitada, et igasuguse teabe avalikustamist puudutava regulatsiooni väljatöötamisel on tõepoolest muu hulgas vajalik arvestada ka EKTÄKS-iga, millega omakorda on Eesti õigusesse üle võetud ärisaladuse kaitse direktiiv (2016/943). EKTÄKS § 5 lg 2 defineerib ärisaladuse, tuginedes viidatud direktiivi artikli 2 punktile 1, mis omakorda lähtub TRIPS lepingu (Maailma Kaubandusorganisatsiooni asutamislepingu lisa 1C: intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektide leping) artikli 39 lõikes 2 toodud mõistest. Ärisaladuse definitsiooni puhul on oluline ka märkida, et teavet saab olenemata selle sisust või olemusest pidada ärisaladuseks üksnes juhul, kui see vastab kõigile kolmele seaduses nimetatud tingimusele (millele ka VTK-s on viidatud). Täiendavalt võib osutada vajalikuks silmas pidada ka ärisaladuse direktiivi põhjenduspunkti 18, kuivõrd siseriikliku õigust tuleb tõlgendada direktiivi valguses. Viidatud põhjenduspunkti kohaselt ei tohiks direktiiv vabastada omakorda riigiasutusi konfidentsiaalsuskohustusest, mida nad peavad täitma seoses ärisaladuse omajate poolt neile edastatud teabega olenemata sellest, kas need kohustused on sätestatud liidu või liikmesriigi õiguses. Eesti õiguses saab siinkohal viidata avaliku teabe seaduse § 35 lg 1 punktile 17, mille kohaselt on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe, mille avalikustamine võib kahjustada ärisaladust.

4. Eelnõu seletuskirja koostamisel palume täpsustada mõjutatud sihtrühmi ja nende arvulist suurust, kuna VTK-s on vastav info esitatud vaid osaliselt. Samuti tuleb silmas pidada, et kui mingi sihtrühma lõikes on võimalik välja tuua nt konkreetselt mõjutatud töö- või ametikohtade arv, siis ka see on täiendav info, mida saaks mõjuanalüüsi lisada. Nt kui tuuakse välja avalik sektor ehk riik või selle asutused sihtrühmana, tuleks täpsustada, millised või millist tüüpi asutused on eelkõige mõjutatud ning mis on nende otseselt mõjutatud asutuste isikkoosseisude suurus ning nende asutuste valdkonnaga seotud või muudatusest otseselt mõjutatud töökohtade (suht)arv. Sihtrühmade arvulise suuruse määramisel palume arvestada sellega, et esmalt tuleb täpselt määratleda mõjutatud sihtrühm (nt VTK-s praegu toodud sihtrühma *inimesed* asemel märkida konkreetselt Tallinna ja Maardu soojaettevõtete kliendid / korterid / mõjutatud leibkonnad) ning tuua ära nende suurus. Täpsemate andmete puudumisel piisab ka professionaalsest hinnangust sihtrühma suurusele või suurusjärgu toomisest.
5. Kuigi VTK-s mainitakse põgusalt ka muudatustega kaasnevat võimalikku ebasoovitavat mõju, **palume eelnõu koostamisel kindlasti arvestada ning hinnata mh järgmisi võimalikke ebasoovitava mõju riske ning anda hinnang nende riskide realiseerumise tõenäosusele:**
 - a) Ebasoovitav mõju riigieelarvele seoses võimalike uute tasude või nende määrade muutmisest (nt jäätmete ladestamise ja põletamise tasu, jäätmetasu), mis võivad ettearvamatult muuta osapoolte käitumist.
 - b) Ebasoovitav mõju jäätmetekitajatele tulenevalt inimeste erinevatest harjumustest ning üleüldiste keskmiste tasude mõjust erinevates olukordades (nt arvestades eraldi hajaasustuse ja linnalisi piirkondi, eramaju ja kortermaju nii linnalises kui maapiirkonnas). Näitena võib siinkohal tuua inimesed, kes on ka seni püüdnud võimalikult vähe ära visatavat prügi tekitada või nt pakendivabalt oma elu korraldada ehk kuidas mõjutavad uued tasusüsteemid nende motivatsiooni oma senist tegevust jätkata. Probleemseks võib osutada nõ ühtne lähenemine motivatsiooni tõstmisel, sh tasustamisel, kus erinevatel

majapidamistel on erinevad võimalused ja harjumused ning kus tegelikult liigiti kogumine või jäätmete äraandmine juba toimib kehtestatud nõuete kohaselt. **Nii näiteks ei pruugi ühtne lähenemine motiveerida inimesi, kes seni on suutnud oma kulusid kokku hoida ise targalt jäätmeid sorteerides ning utiliseerides, millest suure osa eest eraldi tasu seni ei küsitud, kuid mis edaspidi automaatselt hinnastatakse.** Jäätmete kogumine võib selliste inimeste jaoks muutuda kulukamaks, sh inimestele, kes juba tarbides on püüdnud võimalikult vähe prügi tekitada.

- c) VTK-st tulenevalt on mitmel juhul leevendusena eeldatud nii inimeste kui ka avaliku võimu tasandite tugevat koostööd jäätmete liigiti kogumisel. **Piisavalt on jäänud hindamata aga sellest tuleneda võivad riskid, kus koostöö nt naabrite vahel või korteriühistute siseselt või erineva suutlikkusega omavalitsusüksuste vahel ei pruugi sujuda ning motivatsioon liigiti kogumisel seetõttu ka langeda.** Võib eeldada, et see mitte ainult ei pruugi vähendada motivatsiooni, vaid võib tekitada ka suuremaid vaidlusi ja süüdistusi, kes, mille eest ja kuidas peaks vastutama, kes kui palju mille eest peaks maksma, seda eriti olukorras, kus jäätmetasu on liigiti kogumise vigade tõttu kõigile kõrgem. See omakorda suurendab vajadust hakata jäätmetega seonduvat reguleerima erinevatel muudel tasanditel, sh ka mikrotasandil, nt korteriühistute sisekorraeskirjad. Siit võib erinevatele osapooltele tekkida täiendav halduskoormus.
- d) Eraldi palume kaaluda ja hinnata riske, mis seonduvad riigile seatud sihttasemete täitmata jäämisel olukorras, kus kõik vastutavad osapooled teevad omalt poolt küll pingutusi, kuid seatud sihttasemed jäävad sellegipoolest saavutamata, mis toob kaasa hinnatõusu erinevatele osapooltele, kuid ei vabasta samal ajal ka riiki kohustusest tasuta sihttaseme täitmata jätmisest tulenevat tasu. Eelnõu seletuskirja tuleb lisada ka info, kas ja mil määral sõltub riigi rahaline kohustus sellest, millises ulatuses jäi seatud kohustuslik tase saavutamata, nt kas on vahe selles, kui vajalikust sihttasemest jääb puudu üks või kümme protsendipunkti.
- e) Hinnata tuleb ka neid riske, mis võivad tuleneda sellest, kus segaolmejäätmete hulka ei satu mitte taaskasutatavaid jäätmeid, vaid vastupidi, taaskasutatavate liigiti kogutavate jäätmete hulka hakkab edaspidi sattuma nt segaolmejäätmeid ehk jäätmeid, mida ei saa taaskasutada, kuid mis tarbetult koormavad liigiti kogumise süsteeme sealt ebavajaliku prügi eemaldamisel.
- f) **Põhjalikumalt tuleb hinnata regionaalse ebavõrdsuse suurenemist (ääremaastumist) ka jäätmevaldkonnas, kus finantsiliselt vähemtoimetulevate KOV-de kohustuste täitmatajäamisest tekivad neile veelgi suuremad probleemid.** See võib omakorda tuua kaasa jäätmeid korrektselt liigiti koguvate inimeste motivatsiooni languse, kuna KOV vahenditest tuleb senisest enam leida toetusi vähemtoimetulevate leibkondade abistamiseks ning regionaalselt seatud sihttaseme saavutamata jäämisel kaasnevad omavalitsusele täiendavad kulud. Võib eeldada, et KOV-des, kus hajaasustuspiirkondades elavaid inimesi on rohkem, on muudatuste elluviimine ning ka vajalike toetuste maht suurem, mis paneb selliste KOV-de eelarved veelgi suurema surve alla.
- g) Juhime omalt poolt tähelepanu ka sellele, et kui VTK-s leitakse korduvalt, et nii biojäätmete kui ka pakendijäätmete korraldatud jäätmeveo raames tekkekohalt kogumine peaks muutma nende jäätmeliikide üleandmise elanikele senise korraldusega võrreldes oluliselt mugavamaks ja kättesaadavamaks, siis ei selgu täpsemalt, kuidas on plaanis lahendada olukord, kus majapidamistel on ilmselt vaja täiendavalt rentida või osta uusi prügikonteinereid või neid oma territooriumile mahutada, mis paratamatult tähendab olulisi lisakulutusi. Maapiirkondades kaasneb veel ka täiendav ligipääsetavuse probleem, kuna lisandub ilmselt omajagu veokordi, sh hooaegadesse, kus suurte prügiautode juurdepääs majapidamistele on takistatud.
- h) Kuigi VTK koostajad on leidnud muudatuste mõju keskkonnale olevat valdavalt positiivse, **on tähelepanuta jäänud keskkonnale kasvav koormus tulenevalt vajadusest kasvatada tulevikus jäätmevedude arvu ja sagedust, mis tõstab liikluskoormust, suurendab ligipääsetavuse probleeme ning tekitab täiendavat õhusaastet.**
- i) Ebasoovitava mõju riskina tuleks hinnata ka olukordi, kus kehtestatav jäätmetasu hajub kollektiivse vastutuse käigus ehk korteriomanikud, eriti suuremates ühistutes, ei taju, et

nende tegevusest sõltub see, et arved oleksid väiksemad ning ei suudeta lahendada ka seda, kuidas motiveerida neid, kes kehtestatud reeglitest kinnipidamisest ei hooli ning suurenenud arvetest välja ei tee, põhjustades sellega lisakulutusi ka teistele.

6. VTK kohaselt ei ole plaanis teha muudatusi senises pandipakendi kogumise korralduses, kuigi olemuselt on ka pandipakend samasugune pakend, kui on plaanis hakata majapidamistelt koguma tekkekohalt. Seetõttu tekib küsimus, miks osade pakendite puhul, mis omakorda erinevad sageli üksteisest vaid vastava märgistuse poolest, tuleb kohtkogumisele vaatamata inimestel jätkuvalt viia ise kogumiskohtadesse. **Palume eelnõu koostamise juurde asudes täiendavalt kaaluda ka paremaid lahendusi selles osas või vähemalt põhjendada selliste dubleerivate süsteemide jätkuva kasutamise vajalikkust.**
7. Palume eelnõu koostamise juurde asudes arvestada, et kui ettevõtjatele ja füüsilistele isikutele avalduvad lisakohustused halduskoormusena, siis avaliku sektori asutuste jaoks on tegemist töökoormuse kasvuga. Palume eelnõu seletuskirja mõjuanalüüsi kokkuvõttes osas hinnata nii ettevõtjatele kui füüsilistele isikutele avalduvat halduskoormuslikku mõju kõigi muudatuste peale kokku ning põhjendada toodavat seisukohta. Sama palume teha avaliku sektori (nii riigi kui KOV) asutuste töökoormusliku mõju koondhindamisel.
8. Arvestades mõningate VTK-s loetletud muudatuste võimalikku olulist mõju sihtrühmadele (KOV-dele, jäätmeäitlejatele ning jäätmetekitajatele) ning VTK-s väljendatud soovi muudatuste tulemuslikkust hinnata, soovitame eelnõu rakendussätetesse kavandada järelhindamise kohustuse. Täpsemalt järelhindamisest ja vastava kohustuse võtmisest saab lugeda vastavast juhendist: <https://www.just.ee/media/3958/download>. Oleme valmis järelhindamissätte sobiva sõnastuse leidmisel kaasa mõtlema.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Madis Timpson
Minister

Katariina Kärsten 54440407
Katariina.Karsten@just.ee
Anu Suviste
Joel Kook
Kärt Nemvalts
Monika Tappo