



Kliimaministeerium
info@kliimaministeerium.ee

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

Meie 27.08.2026 nr 2-3/2412-3

**Pakendiseaduse ja sellega seonduvalt teiste
seaduste muutmise seaduse eelnõu
vastuskiri**

Täname, et kaasasite Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi pakendiseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kooskõlastamisse.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium toetab pakendijäätmete tekke vähendamist, korduskasutuslahenduste laiemat kasutuselevõttu ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2025/40, mis käsitleb pakendeid ja pakendijäätmeid, rakendamiseks vajaliku riigisisese õigusraamistiku ajakohastamist. Peame positiivseks ka muudatusi, millega vähendatakse ettevõtjate halduskoormust, sealhulgas serverimispakenditega seotud tootjavastutuse kohustuste täpsustamist ja pakendiaruannete audiitorkontrolli kohustuse lävendi tõstmist. Viimase puhul vähendab eelnõu oluliselt audiitorkontrolli kohustusega ettevõtjate hulka, säilitades samal ajal kontrolli suurema osa turule lastava pakendimahu üle.

Samas sisaldab eelnõu lisaks määruse (EL) 2025/40 rakendamiseks vajalikele muudatustele riigisiseseid meetmeid, mis ei tulene määrusest vahetult kohaldatavate kohustustena. Määruse artikkel 51 võimaldab liikmesriikidel võtta korduskasutuse ja taastäitmise edendamiseks täiendavaid meetmeid, sealhulgas kasutada majanduslikke stiimuleid ja kehtestada teatavaid korduskasutusega seotud kohustusi. Selliste riigisiseste valikute puhul peame oluliseks, et nende vajadus ja proportsionaalsus oleksid piisavalt põhjendatud ning hinnatud oleks nende majanduslikku ja haldusmõju, eelkõige väikestele ja mikroettevõtjatele. Samuti tuleb arvestada meetmete võimalikku mõju Euroopa Liidu siseturu toimimisele ja piiriüleselt tegutsevate ettevõtjate koormusele. Määruse artikkel 51 näeb ka ise ette, et täiendavad meetmed ei tohi põhjustada siseturu moonutusi ega kaubandustõkkeid.

Sellest tulenevalt esitame eelnõu kohta järgmised märkused.

1. Palume täiendada korduskasutuspõhiste vajalikkuse ja ettevõtlusmõju analüüsi

Eelnõu § 1 punktiga 19 lisatava pakendiseaduse § 5⁵ lõike 1 kohaselt on müügikohas kohapeal toidu ja joogi tarbimiseks lubatud kasutada üksnes korduskasutatavaid anumaid ja söögiriistu. Tegemist on riigisisese lisameetmega, mis ei tulene määrusest (EL) 2025/40 vahetult kohaldatava kohustusena, kuid mille eesmärk on toetada määruses ette nähtud korduskasutuse ja jäätmetekke vähendamise eesmärkide saavutamist.

Seejuures erineb kavandatav riigisisene meede määruse artiklis 25 ja V lisas kohapealse tarbimise ühekorrapakenditele ette nähtud piirangust muu hulgas kohaldamisala, hõlmatud materjalide ja rakendustähtaja poolest. Määruse kohane piirang puudutab alates 1. jaanuarist 2030 teatavaid ühekordselt kasutatavaid plastpakendeid HORECA sektori ruumides, samas kui eelnõuga kavandatav nõue hõlmab sõltumata materjalist kõiki asjaomaseid anumaids ja rakendub alates 12. veebruarist 2028. Palume seletuskirjas need erinevused selgelt välja tuua ning põhjendada, miks on Eestis vajalik rakendada määrusest ulatuslikumat ja varasemat nõuet. Samuti palume käsitleda määrukses ette nähtud erandite suhestumist kavandatava riigisisese meetmega ning hinnata, kas ja millises ulatuses on põhjendatud ette näha erisusi või muid paindlikumaid rakenduslahendusi, eelkõige mikroettevõtjatele.

Seletuskirjas põhjendatakse täiendava meetme vajadust muu hulgas Eesti eesmärgiga vähendada ühekordselt kasutatavate plastist toidupakendite ja joogitopside tarbimist 2026. aasta lõpuks 25% võrreldes 2022. aastaga. Samuti märgitakse, et kehtiv, peamiselt ettevõtjate vabatahtlikele tegevuskavadele tuginev lähenemine ei ole olnud piisavalt tulemuslik ega pruugi tagada seatud eesmärgi saavutamist.

Seletuskirjast ei nähtu siiski piisavalt selgelt, millises ulatuses on nimetatud pakendite tarbimine seni tegelikult vähenenud ja kui suur on prognoositav erinevus seatud 25% vähendamise eesmärgist. Ilma probleemi tegelikku ulatust kajastavate võimalikult ajakohaste andmeteta on keeruline hinnata, kas kavandatud piirangu ulatus ning ettevõtjatele sellest tulenev koormus on eesmärgi saavutamiseks vajalikud ja proportsionaalsed.

Palume seetõttu täiendada seletuskirja võimalikult ajakohaste andmetega ühekordselt kasutatavate plastist toidupakendite ja joogitopside tarbimise muutuse kohta ning hinnata nende põhjal, millises ulatuses aitab kavandatav meede seatud eesmärki saavutada.

Samuti ei võimalda seletuskirjale lisatud mõjuanalüüs piisavalt selgelt hinnata, milline on kavandatava kohustuse tegelik rahaline mõju erineva suuruse ja tegevusmahuga ettevõtjatele. Kuigi mõjuanalüüsis on esitatud erinevate korduskasutuslahenduste investeeringu- ja tegevuskulude arvutusi ning võrreldud muu hulgas kohapealse pesu, tsentraalse pesu ja täisteenuse lahendusi, ei ole tulemusi seostatud ettevõtjate suuruse, tegevusmahu või muude tunnustega viisil, mis võimaldaks hinnata näiteks tüüpilise väikese toidlustusettevõtja, kino, spaa või muu väiksema müügikoha tegelikku kohanemiskulu. Mõjuanalüüsist nähtub seejuures, et lahenduste majanduslik tulemus sõltub oluliselt kasutatavast mudelist ning logistika korraldusest.

Analüüsis tuuakse välja ka mitmeid praktilisi rakendusküsimusi, sealhulgas ruumipuudus, puhaste ja kasutatud nõude hoiustamine, hügieen, täiendav tööjõuvajadus, vee- ja energiakulu, pakendite kadumine ja purunemine ning tagastuskorraldus.

Palume mõjuanalüüsi täiendada selliselt, et sellest nähtuks vähemalt indikatiivselt nõude rakendamise kaasnähtu investeeringu- ja tegevuskulu erineva suuruse ja tegevusmahuga ettevõtjatele. Seejuures palume eraldi hinnata nõude mõju väikestele ja mikroettevõtjatele ning nende võimalusi kavandatud nõuet täita.

2. Palume täiendavalt hinnata ühekordselt kasutatava kaasamüügipakendi tasuta andmise keelu mõju tarbijatele ja ettevõtjatele

Eelnõu § 1 punktiga 18 lisatava pakendiseaduse § 5⁴ kohaselt ei või ühekordselt kasutatavat kaasamüügipakendit anda müügikohas tarbijale tasuta. Seletuskirja kohaselt peab kaasamüügipakendi hind olema lõppkasutajale selgelt eristatav ning pakendi maksumust ei ole

lubatud peita müüdava kauba või toidu hinna sisse.

Määruse (EL) 2025/40 artikli 51 lõike 2 punkt b võimaldab liikmesriikidel kasutada ühekorrapakendite tarbimise vähendamiseks majanduslikke stiimuleid, sealhulgas kohustust võtta ühekorrapakendi kasutamise eest tasu ja teavitada tarbijat pakendi maksumusest müügikohas. Eelnõuga kasutatakse seda riigisisest valikuvõimalust.

Mõistame meetme eesmärgi vähendada ühekorrapakendite tarbimist. Samas kaasneb ühekorrapakendit kasutavale tarbijale meetme rakendamisega täiendav otsene kulu. Palume seetõttu seletuskirjas täiendavalt hinnata meetme mõju tarbijate kuludele ja lõpphindadele ning võimaluse korral ka kavandatava meetme eeldatavat mõju ühekorrapakendite kasutamise vähendamisele.

Samuti palume hinnata, kas pakendi hinna tarbijale avaldamise kohustus tuleneb kavandatavast regulatsioonist piisavalt selgelt või vajab vastav nõue eelnõus täiendavat normatiivset täpsustamist, et tarbijale oleks enne ostu tegemist üheselt arusaadav nii pakendi eest küsitava tasu suurus kui ka kauba või teenuse lõpphind.

Pakendi hinna eraldi kuvamise nõue võib ühtlasi kaasa tuua ettevõtjate kassa-, iseteenindus-, e-kaubandus- ja aruandlussüsteemide muutmise vajaduse, eelkõige suure tehingumahuga ettevõtjate ja mitmest pakendikomponendist koosnevate tellimuste puhul. Palume seletuskirjas hinnata ka nende muudatustega kaasnevat IT- ja protsessikulu ning selgitada piisavalt täpselt, kuidas tuleb pakendi eest küsitavat tasu tarbijale ja kassadokumendil kajastada. Samuti palume hinnata, kas ettevõtjatele jääb nõude rakendamiseks piisav üleminekuaj.

3. Palume täiendavalt põhjendada digiplatvormidele kavandatava korduskasutuspakendi valiku võimaldamise kohustuse vajalikkust ja proportsionaalsust ning juhime tähelepanu võimalikule Euroopa Komisjoni teavitamise kohustusele

Eelnõu § 1 punktiga 20 lisatava pakendiseaduse § 5⁶ lõike 1 kohaselt peab digiplatvorm või muu vahendusteenuse osutaja, kelle vahendusel tellitakse majutus- ja toitlustussektoris (HORECA) valmistatud jooke või valmistoitu koos kohaletoimetamisega, tagama tehnilise lahenduse, mis võimaldab lõppkasutajal valida ühekorrapakendi ja korduskasutussüsteemi kuuluva korduskasutuspakendi vahel tingimusel, et vastav võimalus on lõppturustaja poolt pakkumisse lisatud.

Seletuskirja kohaselt on sätte eesmärk tagada, et lõppturustaja pakutav korduskasutuspakendi võimalus oleks tarbijale nähtav ja kasutatav sõltumata sellest, kas tellimus esitatakse vahetult lõppturustajale või digiplatvormi või muu vahendusteenuse kaudu.

Määruse (EL) 2025/40 artikli 33 lõikest 1 tuleneb korduskasutuspakendi pakkumise kohustus asjaomasele HORECA sektori lõppturustajale. Määrus ei näe samas ette digiplatvormile eraldiseisvat kohustust luua selle valiku võimaldamiseks tehniline lahendus.

Palume seetõttu täiendavalt põhjendada, miks on eesmärgi saavutamiseks vajalik kehtestada digiplatvormidele ja muudele vahendusteenuse osutajatele määrusest (EL) 2025/40 mittetulenev täiendav tehnilise lahenduse kohustus, ning hinnata selle proportsionaalsust ja ettevõtjatele kaasnevaid arendus- ja muid kulusid. Samuti palume hinnata, kas sama eesmärgi oleks võimalik saavutada ettevõtjaid vähem koormavate lahendustega, sealhulgas vabatahtliku koostöö kaudu.

Kavandatav nõue puudutab infoühiskonna teenuse osutamist. Infoühiskonna teenuse seaduse

§ 3 kohaselt lähtutakse piiriüleste infoühiskonna teenuste puhul tegevuskoha riigi põhimõttest ning muus Euroopa Liidu või Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis asuva tegevuskoha kaudu osutatava teenuse osutamist Eestis võib piirata üksnes seaduses sätestatud alustel ja tingimustel.

Eelnõust ja seletuskirjast ei selgu piisavalt, kas kavandatavat nõuet soovitakse kohaldada üksnes Eestis asutatud teenuseosutajatele või ka teistes liikmesriikides asutatud teenuseosutajatele, kes osutavad teenust Eestis. Palume kavandatava nõude territoriaalne kohaldamisala selgelt määratleda ning analüüsida selle kooskõla infoühiskonna teenuse seaduse §-s 3 sätestatud põhimõtete ja tingimustega. Samuti palume hinnata, kas nõue võib kujutada endast piiriülese infoühiskonna teenuse osutamise piirangut ning millisel õiguslikul alusel oleks selline piirang põhjendatav.

Juhime tähelepanu, et infoühiskonna teenusele nõuete kehtestamise puhul kehtib Euroopa Komisjoni teavitamise kord vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile (EL) 2015/1535. Direktiivi eesmärk on ennetada põhjendamatute tõkete tekkimist Euroopa Liidu siseturul. Selleks peavad liikmesriigid enne selliste normide vastuvõtmist teavitama Euroopa Komisjoni tehnilistest normidest ja infoühiskonna teenuste osutamisele esitatavatest nõuetest, mis võivad mõjutada kaupade vaba liikumist või infoühiskonna teenuste piiriülest osutamist. Teavitamiskohustus võimaldab komisjonil ja teistel liikmesriikidel hinnata, kas kavandatavad nõuded on kooskõlas EL õigusega ning kas need võivad tekitada põhjendamatuid takistusi siseturul.

Palume eelnõu edasisel menetlemisel hinnata direktiivi 2015/1535 võimalikku kohaldumist. Eelkõige väärivad tähelepanu eelnõu § 1 punktid 20, 26 ja 46. Soovitame eelnõu koostajal viia läbi põhjalik õiguslik analüüs, et hinnata:

1. kas nimetatud sätted kujutavad endast direktiivi 2015/1535 tähenduses infoühiskonna teenuse nõudeid;
2. kas tegemist on riigisiseste täiendavate nõuetega või üksnes vahetult kohaldatava EL õiguse rakendamisega;
3. kas nende sätete suhtes tekib Euroopa Komisjoni teavitamise kohustus.

Juhime ühtlasi tähelepanu sellele, et Euroopa Kohtu praktikast tuleneb teavitamiskohustuse oluline õiguslik tagajärg. Kohtuasjas C-194/94 CIA Security International SA vs Signalson SA ja Securitel SPRL leidis Euroopa Kohus, et direktiivi alusel teavitamata jäetud tehnilisi norme ei saa eraõiguslike isikute suhtes kohaldada. Sellest tulenevalt võib nõutava teavitamismenetluse läbimata jätmine seada hiljem kahtluse alla vastavate sätete kohaldatavuse ja jõustatavuse. Seetõttu on teavitamiskohustuse olemasolu eelnev ja põhjalik kontrollimine eriti oluline.

Lisaks palume seletuskirjas täpsustada § 5⁶ lõikes 1 kasutatud tingimuse „tingimusel, et vastav võimalus on lõppturustaja poolt pakkumisse lisatud“ seost määruse (EL) 2025/40 artikli 33 lõigetega 1 ja 4. Artikli 33 lõike 1 kohaselt peavad asjaomased HORECA sektori lõppturustajad hiljemalt 12. veebruariks 2028 võimaldama tarbijale kaasamüügil korduskasutuspakendi kasutamist, samas on mikroettevõtjad artikli 33 lõike 4 kohaselt sellest kohustusest vabastatud. Palume selgitada, milliste lõppturustajate puhul eeldab § 5⁶ määrusest tulenevalt kohustuslikku ning milliste puhul vabatahtlikult pakkumisse lisatud korduskasutuslahendust.

Täpsustamist vajab ka kavandatava § 5⁶ kohaldamisala HORECA sektori ja jaekaubanduse piiritlemisel. Eelkõige palume selgitada, kas ja millistel tingimustel võib nõue kohalduda jaekaubandusettevõtjale, kes müüb valmistoitu või jooki, ning tagada, et pelgalt selliste toodete müük ei tooks kaasa HORECA sektorile ette nähtud kohustuste kohaldamist, kui ettevõtja

tegevus ei kuulu määruse tähenduses asjaomase sektori alla.

4. Palume täpsustada digiplatvormi rolli laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmisel

Eelnõu § 1 punktiga 26 lisatava pakendiseaduse § 12¹ lõike 2³ kohaselt on e-kaubanduse pakenditest, välja arvatud korduskasutuspakenditest, tekkinud jäätmete käitlemise korraldamiseks tootja või digiplatvorm, kes täidab tootja nimel laiendatud tootjavastutuse kohustusi ja võimaldab tarbijatel sõlmida kauplejatega kauglepinguid, kohustatud sõlmima kirjaliku lepingu tootjavastutusorganisatsiooniga.

Määruse (EL) 2025/40 artikli 45 lõike 4 teise lõigu kohaselt võib veebipõhise kauplemiskoha pakkuja tootja kirjaliku volituse alusel täita tootja nimel artikli 45 lõikes 2 sätestatud kohustusi. Tegemist on seega digiplatvormi vabatahtlikult võetava rolliga, mis eeldab tootja kirjalikku volitust, mitte digiplatvormile automaatselt tekkiva kohustusega. Samal ajal tulenevad digiplatvormile määruse artikli 45 lõigetest 4 ja 6 eraldiseisvad kohustused saada tootjalt registreerimise ja laiendatud tootjavastutuse täitmise kohta nõutud teave ning teha endast olenev selle täielikkuse ja usaldusväärsuse hindamiseks.

Seletuskirjas on märgitud, et tootjavastutuse kohustuse täitmise korraldamise eest vastutab lisaks tootjale ka digiplatvorm ning selline digiplatvorm on kohustatud sõlmima tootjavastutusorganisatsiooniga kirjaliku lepingu. Teisalt selgitatakse, et digiplatvorm võib tootja nimel laiendatud tootjavastutuse kohustusi täita. Samuti kirjeldatakse § 24 lõike 6¹ juures lahendust, mille kohaselt esitab andmeid tootja või tema nimel kohustusi täitev digiplatvorm, kes on tootjavastutusorganisatsiooniga sõlminud vastava lepingu.

Selline käsitus võib jätta ebaselgeks, millised kohustused tulenevad digiplatvormile vahetult määrusest ning millised kohustused tekivad üksnes juhul, kui digiplatvorm otsustab tootja kirjaliku volituse alusel tema laiendatud tootjavastutuse kohustusi täita.

Palume seetõttu eelnõu ja seletuskirja täpsustada selliselt, et oleks üheselt arusaadav, et tootja nimel laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmine digiplatvormi poolt toimub üksnes tootja kirjaliku volituse alusel ning digiplatvormile ei teki sellist kohustust pelgalt seetõttu, et tootja kasutab tema vahendusteenust. Samuti palume selgelt eristada digiplatvormile määruse artikli 45 lõigetest 4 ja 6 vahetult tulenevad kohustused digiplatvormi vabatahtlikult võetavast rollist tootja laiendatud tootjavastutuse kohustuste täitmisel.

Võimaluse korral palume lisada seletuskirja praktilised näited erinevate e-kaubanduse mudelite kohta, millest nähtuks, millisel juhul täidab kohustusi tootja ise ning millisel juhul võib neid tootja kirjaliku volituse alusel täita digiplatvorm.

Samuti palume analüüsida ja seletuskirjas täpsustada eelnõus kasutatava mõiste „digiplatvorm” suhet toote nõuetele vastavuse seaduses kasutatava mõistega „internetipõhise kauplemiskoha pakkuja”. Eelnõus kasutatakse mõistet „digiplatvorm” eelkõige pakendiseaduse § 12¹ lõike 2³, § 24 lõike 6¹ ja § 30⁹ kavandatud muudatustes. Samas on internetipõhiste kauplemiskohtade pakkujatele Euroopa Liidu õiguses, sh üldise tooteohutuse määruses (EL) 2023/988 ja selle alusel TNVS-is, juba kehtestatud horisontaalsed kohustused tooteohutuse ja toodete nõuetele vastavuse valdkonnas. Seetõttu palume kaaluda, kas pakendiseaduses saaks kasutada sama mõistet „internetipõhise kauplemiskoha pakkuja” või vähemalt seletuskirjas selgelt põhjendada, miks on pakendivaldkonnas vajalik kasutada eraldi mõistet „digiplatvorm”. Mõistete erinev kasutamine võib tekitada ebaselgust selles, kas kavandatud kohustused kohalduvad samale ettevõtjate ringile, kelle suhtes kehtivad juba horisontaalsed tooteohutuse ja nõuetele vastavuse kohustused, või soovitakse pakendivaldkonnas kehtestada eraldi

ulatusega kohustatud isikute ring.

5. Palume selgitada korduskasutuspakendite tagastamise korraldust

Pakendiseaduse §-s 5⁶ kavandatud korduskasutuspakendi valiku praktiliseks kasutamiseks peab tarbijale olema enne tellimuse esitamist piisavalt selge, kuidas toimub pakendi ja võimaliku tagatisraha tagastamine.

Eelnõu § 5⁶ lõige 3 võimaldab rakendada tagatisrahasüsteemi, mille puhul tagastatakse tagatisraha lõppkasutajale täies ulatuses pakendi tagastamisel. Eelnõust ja seletuskirjast ei nähtu aga piisavalt selgelt, kuidas toimub § 5⁶ alusel digiplatvormi kaudu valitud korduskasutuspakendi praktiline tagastamine, sealhulgas kas pakend tuleb tagastada toote müünud ettevõtjale või võib seda teha ka teises samasse korduskasutussüsteemi kuuluvas tagastuspunktis ning millist teavet peab tarbija tagastustingimuste kohta enne tellimuse esitamist saama.

Määruse (EL) 2025/40 kohaselt peavad korduskasutatavad pakendid toimima nõuetekohases korduskasutussüsteemis ning määrus sätestab korduskasutussüsteemidele ja neis osalemisele eraldi nõuded. Määruse artikkel 51 seob riigisisesed korduskasutuse edendamise meetmed samuti määruse artiklites 27 ja 28 ning VI lisas sätestatud nõuetega.

Palume seletuskirjas selgitada, kuidas suhestub §-s 5⁶ kavandatud digiplatvormi kaudu korduskasutuspakendi valimise võimalus määruses sätestatud korduskasutussüsteemi nõuetega ning kuidas tagatakse, et tarbijale oleks enne tellimuse esitamist arusaadav pakendi tagastamise ja võimaliku tagatisraha tagasisaamise korraldus.

6. Palume selgitada laiendatud tootjavastutusega seotud kulude kujunemist, kontrollitavust ja omavahelist suhestumist

Eelnõu § 1 punktiga 29 lisatava pakendiseaduse §-ga 12² ning jäätmeseaduse muudatustega luuakse teatavate plasti sisaldavate ühekordselt kasutatavate toodete jäätmete avalikest kogumissüsteemidest kogumise ning avalikku välisruumi sattunud prügi koristamise kulude hüvitamise süsteem. Tootjavastutusorganisatsioonidel ja asjaomaste toodete tootjatel tekib seejuures kohustus osaleda jäätmeseaduse alusel moodustatava tootjate ühenduse kaudu kulude hüvitamises.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2019/904 teatavate plasttoodete keskkonnamõju vähendamise kohta artikli 8 lõike 2 kohaselt tuleb asjaomastel tootjatel katta lisaks laiendatud tootjavastutuse sätete alusel kaetavatele kuludele muu hulgas avalikesse kogumissüsteemidesse visatud asjaomaste toodete jäätmete kogumise ning prügikoristuse kulud ulatuses, milles need ei ole juba laiendatud tootjavastutuse raames hõlmatud. Sama artikli lõige 4 nõuab, et kaetavad kulud ei ületaks kulutõhusaks teenuse osutamiseks vajalikke kulusid ning et need määrataks läbipaistvalt ja proportsionaalselt.

Seletuskirjas märgitakse, et kavandatava süsteemi kulude jaotamine põhineb jäätmete koostise uuringutel ja ühtsetel arvutuspõhimõtetel ning et tootjad täidavad kohustusi kollektiivselt tootjate ühenduse kaudu. Samas ei ole piisavalt selgelt kirjeldatud erinevate tootjavastutuskohustuste ja nende alusel kaetavate kululiikide omavahelist suhestumist.

Palume seletuskirjas selgelt kirjeldada, millised kulud kaetakse tavapärase pakendialase laiendatud tootjavastutuse kaudu ja millised kulud uue avaliku ruumi jäätmete kogumise ja koristamise kulude hüvitamise süsteemi kaudu ning millise mehhanismiga välditakse sama kulu

korduvat arvestamist.

Samuti peame oluliseks, et tootjate poolt hüvitatavate kulude kujunemine oleks läbipaistev, põhjendatud ja kontrollitav. Palume selgitada, milliste tegelike kulude ja andmete alusel hüvitatav kogukulu määratakse, kuidas hinnatakse kulude vajalikkust ja kulutõhusust ning millised võimalused on tootjatel kulude aluseks olevate andmete, meetodika ja arvutuste kontrollimiseks.

Eelnõuga nähakse kulude hüvitamise korraldamiseks ette eraldi tootjate ühenduse loomine olemasoleva tootjavastutusorganisatsioonide süsteemi kõrvale. Sellise täiendava organisatsioonilise tasandi loomisega kaasneb potentsiaalselt täiendav juhtimis-, lepinguhaldus-, andmevahetus- ja kulukoormus. Palume seetõttu seletuskirjas täiendavalt põhjendada eraldi tootjate ühenduse loomise vajadust ja hinnata selle haldus- ja kulumõju ettevõtjatele, sealhulgas võrreldes võimalusega korraldada asjaomaste ülesannete täitmine olemasolevate tootjavastutusorganisatsioonide või nendevahelise koostöö kaudu.

Lisaks palume tagada, et ettevõtjatele olulise majandusliku mõjuga kulukohustuste põhisisu, kohaldamisala ja kulude arvestamise aluspõhimõtted oleksid piisavalt selgelt sätestatud seaduse tasandil ning rakendusaktidega ei laiendataks seadusest tulenevate kohustuste sisu ega hõlmatud toodete või kulude ringi. Kohustuste praktiliseks täitmiseks vajalikud rakendusreeglid, meetodikad ja süsteemid peaksid olema valmis piisava ajavaruga enne ettevõtjate vastavate kohustuste rakendumist.

7. Palume üle vaadata järelevalvepädevuse jaotus ning täiendada mõju järelevalveasutustele

Eelnõuga laiendatakse Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti (TTJA) järelevalvepädevust riski ja tõsist riski kujutavate pakendite üle ning antakse TTJA-le täiendav pädevus mitme vääртеokoosseisu kohtuväliseks menetlemiseks. TTJA on eelnõu kohta esitatud arvamuses juhtinud tähelepanu mitmele kavandatava pädevusjaotusega seotud õigusselguse ja rakendamise küsimusele.

Esiteks vajab täpsustamist pakendiseaduse § 26 lõikes 2 sätestatud TTJA järelevalvepädevuse ulatus. Pärast pakendiseaduse § 20 kehtetuks tunnistamist ja pakendi tagasivõtmisega seotud nõuete paigutamist erinevatesse sätetesse ei ole üldise viite „pakendi ja pakendijäätmete tagasivõtmise kohustusele ja tagasivõtmise nõuetele“ põhjal enam üheselt tuvastatav, milliste konkreetsete nõuete üle TTJA järelevalvet teeb. Palume õigusselguse huvides kaaluda pädevusnormi sidumist konkreetsete nõuete liikide või seaduse sätetega. Samuti palume § 26 lõikes 2 selgelt eristada tarbijakaitseadusega sätestatud korras tehtav järelevalve uuest riski ja tõsist riski kujutavate pakendite üle tehtavast järelevalvest.

Teiseks vajab muutmist järelevalveasutuste tööjaotus riski või tõsist riski kujutavate pakendite puhul. Seletuskirjas on küll viidatud teiste pädevate asutuste kaasamisele või teavitamisele, kuid selline lahendus ei ole kooskõlas senise toote nõuetele vastavuse, tooteohutuse ja turujärelevalve pädevusjaotusega. Toote nõuetele vastavuse seaduse § 50 kohaselt ei teosta TTJA järelevalvet kõigi toodete üle, vaid turujärelevalve pädevus on jaotatud eri asutuste vahel sõltuvalt tootest ja valdkonnast. Seetõttu ei ole põhjendatud eeldada, et näiteks ravimite, kosmeetikatoodete, kemikaalide, meditsiiniseadmete, toidu või muude erivaldkondade toodete pakendinõuete üle teostab järelevalvet TTJA. Samuti jääb ebaselgeks, milline asutus teeb järelevalvet pakendinõuete üle olukorras, kus otsest riski või tõsist riski ei esine, kuid tegemist on siiski nõuetele mittevastavusega. Sellised rikkumised võivad puudutada näiteks dokumentatsiooni, märgistust või muid pakendi turule laskmise ja turul kättesaadavaks

tegemise tingimusi.

Kolmandaks ei ole eelnõus kõigi uute nõuete puhul riikliku järelevalve ja vääртеomenetluse pädevuste omavaheline suhe piisavalt selge. Eelnõu kohaselt on TTJA pakendiseaduse §-des 5⁴ ja 5⁶ sätestatud nõuete rikkumiste puhul kohtuväline menetleja, kuid pakendiseaduse § 26 lõikest 2 ei tulene üheselt TTJA pädevust teha samade nõuete täitmise üle riiklikku järelevalvet. Palume täpsustada, millise asutuse pädevuses on nimetatud nõuete täitmise üle riikliku järelevalve tegemine ning kuidas suhestub see TTJA-le antava vääртеomenetluse pädevusega. Vajaduse korral palume pakendiseaduse § 26 lõiget 2 vastavalt täiendada.

Lisaks teeb TTJA ettepaneku kaaluda ameti määramist ka pakendiseaduse §-s 30⁴ sätestatud korduskasutatavate anumate ja söögiriistade kasutamise nõude rikkumise kohtuväliseks menetlejaks. Nimetatud rikkumised ilmnevad eelkõige teeninduskohtades, müügikohtades ja avalikel üritustel, kus TTJA teeb juba tarbijakaitselist järelevalvet. Palume nimetatud ettepanekut järelevalvepädevuse terviklahenduse kujundamisel kaaluda.

Samuti palume täiendada seletuskirja hinnanguga TTJA-le lisanduvate ja laienevate ülesannete mõjule ameti töökoormusele ning ressursivajadusele. Seletuskirjas mõjuanalüüsis on märgitud, et pakendinõuete senisest mahukam turujärelevalve toob kaasa täiendava koormuse Keskkonnaametile, kuid eelnõu § 26 muudatuste sisust nähtub, et suur osa pakendinõuete turujärelevalvest nähakse ette siiski TTJA-le. Kui eelnõuga soovitakse anda TTJA-le üldisem pädevus riski või tõsist riski kujutavate pakendite üle, tuleb seda käsitleda sisulise pädevuse muutusena, mitte olemasoleva järelevalvekorra tehnilise täpsustusena. Selline muudatus eeldab asutustevahelist sisulist kokkulepet ja selget mõjuhinnangut, sh hinnangut TTJA töökoormusele, pädevusele ja ressursivajadusele.

Eraldi juhime tähelepanu pakendiseaduse §-s 30⁹ kavandatud digiplatvormi vastutussätte ja selle vääртеo kohtuväliseks menetlejaks määratud Keskkonnaameti pädevuse suhtele Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2022/2065 (DSA), mis käsitleb digiteenuste ühtset turgu, ning infoühiskonna teenuse seaduse alusel toimuva järelevalvega.

Määruse (EL) 2025/40 artikli 45 lõigete 4 ja 6 näol ei ole MKM hinnangul tegemist uue eraldiseisva regulatsiooniga digiplatvormidele, vaid nimetatud lõiked täpsustavad digiplatvormide kohustusi seoses DSA artikli 30 lõike 1 punktides d ja e sätestatud kauplejate jälgitavuse nõuetega. DSA artikli 30 kohaselt peab veebiplatvorm enne kauplejale teenuse kasutamise võimaldamist koguma muu hulgas teabe kaupleja asjaomases registris registreerimise kohta ning kaupleja kinnituse kohaldatava Euroopa Liidu õiguse järgimise kohta.

Eelnõu seletuskirja kohaselt on § 30⁹ eesmärk kehtestada eraldi vastutussäte määruse (EL) 2025/40 artikli 45 lõigetest 4 ja 6 tulenevate digiplatvormi kohustuste rikkumise puhuks. Samas on DSA järelevalveasutus ja nõuete jõustamise meetmed Eestis juba sätestatud infoühiskonna teenuse seaduses. Infoühiskonna teenuse seaduse §-i 12 lõike 4 kohaselt teeb TTJA Eestis järelevalvet DSA nõuete täitmise üle ning vahendusteenuse osutajate vastutus kohustuste täitmata jätmise korral on sätestatud seaduse §-i 14 lõikes 2 ja §-des 15³⁻⁵. Sellest lähtuvalt ei pea MKM mõistlikuks reguleerida pakendiseaduses digiplatvormide vastutust, kuna vastutus on juba sätestatud infoühiskonna teenuse seaduses.

DSA nõuete jõustamiseks määravad liikmesriigid pädevad asutused, kellest tuleb teavitada Euroopa Komisjoni ja kellele kohalduvad DSA-st tulenevad koostöö- jm nõuded (DSA artikkel 49). Uue pädeva asutuse määramiseks tuleks vastavalt täiendada ka infoühiskonna teenuse seadust. Arvestades määruse (EL) 2025/40 artikli 45 lõigetest 4 ja 6 tulenevate kohustuste

pigem piiratud ulatust, teeme ettepaneku säilitada TTJA järelevalveasutusena. Kuna Keskkonnaamet teeb järelevalvet tootjate nõuete täitmise üle, siis võib praktikas esineda vajadust asutuste vaheliseks koostööks ja teabe andmiseks. Koostöö paremaks sujumiseks soovitame selgitada sellise koostöö korraldust täpsemalt seletuskirjas.

Kui eraldiseisva vastutussätte säilitamist peetakse siiski vajalikuks määrusest (EL) 2025/40 tulenevate sanktsiooninõuete täitmiseks, palume seda põhjendada ning selgelt piiritleda Keskkonnaameti ja TTJA pädevused. Eelkõige palume analüüsida, millises ulatuses kattuvad kavandata § 30⁹ ning digiteenuste määruse ja infoühiskonna teenuse seaduse alusel juba kohaldatavad järelevalve- ja jõustamismehhanismid, ning välistada sama sisuga kohustuste üle põhjendamatu paralleelse järelevalve ja vastutuse tekkimine.

Juhime muuhulgas tähelepanu, et Valitsuses on põhimõtteline kokkulepe, mille järgi EL õiguse võtame üle miinimummehhanismide ning alati hindame EL õiguse rakendamisel Eesti ettevõtjate ja majanduskeskkonna konkurentsivõimet. Saame kooskõlastada ainult siis, kui need tingimused on täidetud. Eeltoodust tulenevalt kooskõlastab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium eelnõu ülaltoodud märkustega arvestamisel.

Arvestades kokkulepitud eesmärki vähendada regulatiivset koormust, lihtsustada õigusruumi ning toetada ettevõtjate konkurentsivõimet, tuleb EL direktiivide ülevõtmisel üldjuhul piirduda direktiivi eesmärkide saavutamiseks miinimummehhanismide vajalike nõuete kehtestamisega. Samuti tuleb EL õiguse rakendamisel hinnata mõju Eesti ettevõtjate konkurentsivõimele ja majanduskeskkonnale. Seetõttu saame eelnõu kooskõlastada, kui neid põhimõtteid on järgitud. Eeltoodust tulenevalt kooskõlastab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium eelnõu ülaltoodud märkustega arvestamisel.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Erkki Keldo
majandus- ja tööstusminister

Regina Karumaa +372 5305 3756
regina.karumaa@mkm.ee

Kadi Kõiv +372 5198 0272
kadi.koiv@mkm.ee

Kristina Jerjomina +372 625 6420
kristina.jerjomina@mkm.ee

Mari-Liis Aas +372 625 6459
mari-liis.aas@mkm.ee

Anna-Riin Meensalu +372 5451 9775
anna-riin.meensalu@mkm.ee

Risto Jõgi +372 639 7681
risto.jogi@mkm.ee