



**TARBIJAKAITSE JA
TEHNILISE JÄRELEVALVE
AMET**

Justiits- ja Digiministeerium
info@justdigi.ee
Suur-Ameerika 1
10122, Tallinn

Teie 09.07.2026 nr 1-4/26/2629

Meie 04.08.2026 nr 2-2/2026/0882

**Arvamuse avaldamine pakendiseaduse ja
sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise
seaduse eelnõule**

Täname võimaluse eest avaldada arvamust pakendiseaduse (edaspidi PakS) ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (edaspidi TTJA) on eelnõuga tutvunud ja esitab siinkohal oma tähelepanekud ja ettepanekud.

Kehtiva PakS § 26 lõike 2 kohaselt teostab TTJA järelevalvet pakendi ja pakendijäätmete tagasivõtmise kohustuse ja tagasivõtmise nõuete täitmise üle tarbijakaitseadusega (edaspidi TKS) sätestatud korras. Samuti on TTJA PakS §-s 30 sätestatud väärteo ehk pakendi ja pakendijäätmete tagasivõtmise kohustuse täitmata jätmise ja tagasivõtmise nõuete rikkumise kohtuväline menetleja.

Eelnõuga sätestatakse muuhulgas lõppkasutajatelt tagastamatu lisatasu küsimise keeld. Samuti laiendatakse TTJA järelevalvepädevust riski ja tõsist riski kujutavate pakendite üle ning määratakse kohtuväliseks menetlejaks ühekordselt kasutatavate kaasamüügipakendite tasuta andmise keelu rikkumise, korduskasutuspakendi pakkumise nõude rikkumise kaugmüügil ja vahendusteenuse kaudu ning pakendi turule laskmise ja turul kättesaadavaks tegemise tingimuste rikkumise puhul.

Esmalt kiidab TTJA eelnõu punktiga 19 tehtavat täiendust ehk tagastamatu lisatasu küsimise keeldu. TTJA läbiviidud avalike ürituste kontroll aastatel 2025 ja 2026 on näidanud, et hinnateave on väljas väga erinevalt, millest tulenevalt võib lõppkokkuvõttes maksmisele kuuluv summa jääda tarbijale arusaamatuks. Müüjad panevad eraldi välja müüdava kauba hinna ja pandi hinna, ning lisaks veel teadmiseks summa, mis korduskasutatava anuma tagastamisel lõppkasutajale tagastatakse. Selline lähenemine ei ole aga vastavuses TKS-iga, mille kohaselt tuleb tarbijale näidata lõpphinda ehk seda summat, mis tehtav ost tarbijale päriselt maksma läheb.

Järgnevalt esitab TTJA ettepanekud eelnõu täpsustamiseks ja muutmiseks:

1. PakS § 26 lõikes 2 sätestatud TTJA järelevalvepädevuse sõnastus vajab õigusselguse huvides täpsustamist

Eelnõu jätab muutmata PakS § 26 lõike 2 esimese poole ning lisab senise sätte lõppu üksnes TTJA pädevuse riski ja tõsist riski kujutavate pakendite üle järelevalve tegemiseks. Selline sõnastus ei ole õigusselge kahel põhjusel.

a. Tagasivõtmise kohustuse ja tagasivõtmise nõuete abstraktsus

Säilib sõnastus, mille esimese poole kohaselt „TTJA teostab järelevalvet pakendi ja pakendijäätmete tagasivõtmise kohustuse ja tagasivõtmise nõuete täitmise üle...”

2026. aasta alguses tunnistati kehtetuks PakS § 20 „Pakendi tagasivõtmine“ ning selle sätted paigutati mitme erineva paragrahvi alla (mh § 12¹, § 16, § 17¹ ja § 21¹). Seetõttu ei ole seadusest enam üheselt tuvastatav, millised konkreetsete materiaalõiguslikud nõuded moodustavad „tagasivõtmise kohustuse“ ja „tagasivõtmise nõuded“. Nende sisu on võimalik mõista üksnes ajaloolise tõlgenduse kaudu.

Pädevus teostada riiklikku järelevalvet peaks olema seadusest võimalikult selgelt tuvastatav ilma vajaduseta analüüsida kehtetuid redaktsioone või varasemaid seletuskirju.

TTJA teeb sellega seoses ettepaneku kaaluda § 26 lõike 2 sõnastuse täpsustamist ning viidata otseselt nendele sätetele või nõuete liikidele, mille üle TTJA järelevalvet teeb, et parandada õigusselgust võrreldes praeguse viitega abstraktsetele tagasivõtmise nõuetele.

Näiteks võiks kaaluda lahendust, kus TTJA pädevus seotakse konkreetset:

- pakendi ja pakendijäätmete tagasivõtmise korraldamisega,
- tarbija või lõppkasutaja tagastamisvõimaluste tagamisega,
- tagasivõtmise kohta teavitamisega,
- tagatisrahaga pakendite vastuvõtmise nõuetega.

Alternatiivselt võiks pädevus olla seotud konkreetsete seaduse sätetega - nt § 16 lõiked 7–11 ja § 21¹.

b. TKS-iga sätestatud korras pädevused

Pädevus teostada järelevalvet riski ja tõsist riski kujutavate pakendite üle on uus, iseseisev järelevalvepädevus. Uus säte annab seega TTJA-le 2 eraldi pädevust: 1) pakendi ja pakendijäätmete tagasivõtmise kohustuse ning tagasivõtmise nõuete täitmise üle tarbijakaitseseadusega sätestatud korras 2) riski ja tõsist riski kujutavate pakendite üle. Sealjuures peaksid sõnad „**tarbijakaitseseadusega sätestatud korras**” seostuma tagasivõtmise kohustuse järelevalvega, mitte riskipakendite üle tehtava järelevalvega.

Uus sõnastus ei ole selle osas aga piisavalt selge. TKS-iga sätestatud korras teostatav järelevalve ning **mitte** TKS-iga sätestatud korras teostatav järelevalve peaks olema selgemini eraldatud – näiteks kahe eraldi lausega.

2. Teiste asutuste roll riski ja tõsist riski kujutavate pakendite üle teostatavas järelevalves vajab täpsustamist

TTJA arusaama kohaselt tuleb PakS § 26 lõikega 2 sätestatud riski kujutavate pakendite üle teostatava järelevalve puhul sisustada kõnealust **riski** Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2025/40 pakendite ja pakendijäätmete kohta (edaspidi määrus 2025/40) alusel. Selle määruse artikli 58 lõike 1 kohaselt hinnatakse pakendit, mille puhul on piisav alus arvata, et see kujutab riski keskkonnale või inimtervisele. Artikli 60 lõige 1 käsitleb ka pakendit, mis küll vastab kohaldatavatele nõuetele, kuid kujutab siiski riski keskkonnale või inimtervisele. Seega hõlmab PakS § 26 lõikes 2 TTJA-le antav uus pädevus keskkonnale või inimtervisele riski kujutavaid pakendeid.

Kavandatud muudatus seostub turujärelevalveraamistikuga. Määrus 2025/40 lisab selle määruse (EL) 2019/1020 I lisasse (turujärelevalve määrus). Seega on selle määruse nõuetele alluv pakend turujärelevalve objekt ning toote nõuetele vastavuse seadus seob selle Eesti turujärelevalve süsteemiga.

TTJA teeb ettepaneku järgnevates aspektides eelnõud või vähemalt seletuskirja täpsustada.

a. Inimtervisele riski kujutavate pakendite järelevalve tööjaotus

Seletuskirja osas „PakS § 26 lõige 2“ selgitatakse, et TTJA-l peab olema võimekus hinnata pakendi nõuetele vastavust, nõuda parandusmeetmeid ning vajaduse korral rakendada piiravaid meetmeid, sealhulgas pakendi turult kõrvaldamist või tagasikutsumist. Samas osas märgitakse, et toiduohutuse, ravimite, veterinaarravimite või meditsiiniseadmete korral kaasatakse või teavitatakse vastavalt Põllumajandus- ja Toiduametit (edaspidi PTA), Ravimiametit või Terviseametit.

Selline selgitus ei anna piisavalt selget tööjaotust. Määruse 2025/40 artikli 58 lõige 1 sätestab üldreegli: turujärelevalveasutus hindab pakendit, kui on piisav alus arvata, et pakend kujutab riski keskkonnale või inimtervisele. Artikli 58 lõige 2 sätestab sellest kitsa erandi. Turujärelevalveasutus ei hinda ise inimeste või loomade tervise riski ainult kontaktitudliku pakendi puhul, kui pakendile kohaldub inimtervist kaitsev erioigusakt ning pakendimaterjalist tulenev risk on kandunud üle pakendatud sisule. Sel juhul teavitatakse artiklis nimetatud pädevat asutust. Sama eristus kordub artikli 60 lõikes 2 nõuetele vastava, kuid siiski riski kujutava pakendi korral.

Kontaktitudliku pakendi mõiste on lai ning hõlmab mh toiduainete, kosmeetikatoodete, sööda, söödalisandite, ravimsööda, meditsiiniseadmete, ravimite, toidulisandite ja ohtlike kaupade pakendeid. **Seetõttu ei selgita seletuskirjas toodud näited iseenesest, kuidas toimub menetlus näiteks kosmeetikatoote, sööda või ohtliku kauba pakendiga seotud inimterviseriskide korral.**

b. Keskkonnale riski kujutavate pakendite järelevalve tööjaotus

Eelnõu seletuskirja osas „PakS § 26 lõige 2“ märgitakse, et Keskkonnaamet jätkab järelevalvet pakendijäätmete, tootjavastutuse ning muude keskkonnakaitseliste nõuete üle oma senise pädevuse ulatuses. See ei selgita siiski, kuidas suhestub Keskkonnaameti valdkondlik pädevus määruse 2025/40 artikli 58 lõikes 1 sätestatud turujärelevalveasutuse kohustusega hinnata turule lastud pakendist tulenevat keskkonnariski ja vajaduse korral rakendada pakendi suhtes piiravaid meetmeid.

TTJA hinnangul ei ole vaja seaduses kõiki võimalikke eriasutusi ammendavalt loetleda, ent seletuskirjas võiks siiski selgitada üldreeglit: **väljaspool määruse 2025/40 artikli 58 lõikes 2 kirjeldatud erandit teeb TTJA riski või tõsist riski kujutava pakendi suhtes turujärelevalvet ning rakendab vajalikud turumeetmed.** Kui riski sisuline hindamine kuulub eriseaduse alusel teise asutuse pädevusse, tuleb see asutus kaasata. Artikli 58 lõikes 2 kirjeldatud juhul teavitab TTJA selles sättes nimetatud pädevat asutust.

c. TTJA ja PTA pädevuste suhe

Eelnõu seletuskirja osas „PakS § 26 lõige 2“ märgitakse, et teisi asutusi „kaasatakse või teavitatakse“ nende valdkondliku pädevuse piires, ning sellele järgneb väide, et muudatus tagab selge pädevusjaotuse. Samas antakse seletuskirja osas „PakS § 26 lõige 4¹“ PTA-le selge pädevus teha järelevalvet määruse 2025/40 nõuete täitmise üle toiduga kokkupuutuvate pakendite puhul. **Seletuskirjast ei tulene, kes juhib menetlust juhul, kui toiduga kokkupuutuv pakend kujutab ühtlasi riski või tõsist riski:** kas PTA menetleb juhtumit PakS § 26 lõikest 4¹ tuleneva pädevuse alusel või juhib menetlust TTJA riskipakendite pädevuse alusel. Samuti ei selgu, millal rakendub määruse 2025/40 artikli 58 lõikes 2 sätestatud kitsas erand ning kuidas toimub selles sättes ette nähtud pädeva asutuse teavitamine.

3. Järelevalvepädevused ja vääртеokoosseisude kohtuvälise menetlemise pädevused ei kattu

Eelnõu annab TTJA-le §-ides 5⁴ ja 5⁶ sätestatud nõuete täitmisega seotud vääртеokoosseisude ehk § 30³ ja § 30⁵ osas osaliselt kohtuvälise menetleja pädevuse (§ 33 lõige 5).

Sealjuures jääb ebaselgeks, milline on TTJA riikliku järelevalve pädevus eelnõuga lisanduvate § 5⁴ ja § 5⁶ nõuete täitmisega, kuivõrd PakS § 26 lõige 2 ei sisalda vastavat järelevalvepädevust ega võimalda üheselt järeldada, et § 5⁴ ja § 5⁶ nõuded kuuluvad mõiste „tagasivõtmise kohustus ja tagasivõtmise nõuded“ alla. Juhul kui TTJA-le on antud kohtuvälise menetleja pädevus vääртеokoosseisu korral, siis on vajalik ka pädevus järelevalve raames, sest järelevalve ja vääртеgude menetlemine peaksid teineteist täiendama.

Seega teeb TTJA ettepaneku õigusselguse huvides täpsustada, kas TTJA riiklik järelevalve hõlmab ka §-ides 5⁴ ja 5⁶ sätestatud nõudeid ning vajaduse korral vastavalt täiendada § 26 lõike 2 sõnastust.

4. PakS § 30⁴ vääртеokoosseisu kohtuvälise menetleja pädevuse TTJA-le andmine

Eelnõu kohaselt TTJA:

- **on** kohtuvälise menetleja § 30³ (ühelikult kasutatavate kaasamüügipakendite tasuta andmine) ja § 30⁵ (korduskasutuspakendi pakkumise nõude rikkumine kaugmüügil ja vahendusteenuse kaudu) puhul, kuid
- **ei ole** kohtuvälise menetleja § 30⁴ (korduskasutatavate anumate ja söögiriistade kasutamise nõude rikkumine) puhul.

Selline jaotus jääb TTJA jaoks arusaamatuks. PakS § 30⁴ puhul on tegemist rikkumisega, mis praktiliselt avaldub teeninduskohtades, müügikohtades ja avalikel üritustel. Need on samad keskkonnad, kus TTJA teeb igapäevaselt tarbijakaitselist järelevalvet ning kus rikkumisi on võimalik vahetult tuvastada. **Seetõttu teeb TTJA ettepaneku kaaluda § 30⁴ väärteokoosseisu lisamist § 33 lõike 5 loetellu.** See ei tähendaks Keskkonnaameti pädevuse kaotamist, vaid paralleelse kohtuvälise menetleja määramist, nagu on juba mitmete teiste pakendiseaduse väärtegude puhul.

Vajadusel oleme valmis oma tähelepanekuid täiendavalt selgitama.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Kristi Talving
Peadirektor

Lotta Otsepp
+372 53231309 Lotta.Otsepp@ttja.ee