



KLIIMAMINISTEERIUM

Kadri Lepikult
Konkurentsiamet

Teie 30.06.2025 nr 5-5/2025-027

Meie 25.08.2025 nr 9-2/25/3007-2

Vastused Konkurentsiameti soovitudele seoses
konkurentsivolukorra parandamisega
pakendijäätmete kogumise ja taaskasutuse turul

Austatud Kadri Lepikult

Täname Konkurentsiametit 30. juunil 2025 avaldatud analüüsi eest, milles käsitleti tagatisrahata pakendi ja pakendijäätmete kogumise ning taaskasutuse süsteemi konkurentsivolukorda Eestis. Oleme tutvunud analüüsi järelduste ja soovitudtega ning hindame kõrgelt Teie panust konkurentsikeskkonna edendamisel ja jäätmereformi elluviimisel.

Kliimaministeerium on koostöös Keskkonnaametiga analüüsinud Konkurentsiameti poolt esitatud soovitusi ning toob järgneva välja vastavalt antud soovitudele selgitused. Selgitused anname vastavalt Konkurentsiameti kirjas toodud soovitude järjestusele:

- 1) **Soovitus:** parandada jäätmeandmete kogumise ja esitamise kontrollitavust ning kättesaadavust.

Selgitus: Riigikogu menetluses oleva jäätmeseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga (657 SE) muudetakse senist jäätmeandmete esitamise süsteemi. Senise kord aastas ja paljuskord käsitööna esitatava jäätmearuande asemel tuleb edaspidi esitada andmepõhiselt koostatud jäätmearuande kord kvartalis. Tavajäätmete ülevõtmisel ja vastuvõtmisel võetakse kasutusele jäätmeveo saatekirjad sarnaselt ohtlike jäätmete saatekirjadega. Kavandatav muudatus võimaldab tehingu osapooltel (jäätmete ülevõtja, vedaja, vastuvõtja) ja riigil omavahel mugavalt ja operatiivselt andmeid vahetada. Ettevõtetele väheneb dubleeriva aruandluse esitamiseks ja andmete töötlemiseks kuluv aeg ning paraneb andmekvaliteet, samuti paraneb andmete kogumise ja esitamise kontrollitavus. Andmed muutuvad usaldusväärsemaks ja läbipaistvamaks, mis loob ettevõtetele paremad tingimused ausaks ja läbipaistvaks konkurentsiks. Jäätmeandmete kättesaadavust on samuti kavas parendada näiteks avalikkusele suunatud töölaua loomisega ja ESG aruandluse tarbeks pakutavate andmetega, täpsemad lahendused selleks on veel välja töötamisel.

Lisaks on Kliimaministeeriumil kavas taaskasutustõendite koostamise ja väljastamise protsessi muuta läbipaistavamaks. Pakendiseaduse § 24 lõike 7 kohaselt koostavad pakendijäätmeid taaskasutav ettevõtja ja pakendijäätmete taaskasutamist vahendav ettevõtja kalendriaasta kohta pakendiregistrisse pakendijäätmete taaskasutamise tõendi iga temaga lepingu sõlminud pakendiettevõtja või taaskasutusorganisatsiooni või pakendijäätmete taaskasutamist vahendava ettevõtja kohta. Näeme, et senine õigusruum ei taga taaskasutustõendite läbipaistvust kogu jäätmekäitluse ahela ulatuses. Tulevikus on kavas taaskasutustõendi koostamise õiguslikke aluseid täpsustada ja tõendi edasine kasutamine muuta tänapäevaste tehnoloogiliste võimaluste abil (nt plokiahel) jälgitavaks kogu selle edasise kasutamise ulatuses. See tagab piisava läbipaistvuse ja jälgitavuse ning vähendab võimalust, et samade jäätmete osas esitatakse taaskasutustõendid mitmetele osapooltele. Õigusaktide muudatuste ja infosüsteemide arendusega on plaanis alustada 2026. aastal.

- 2) **Soovitus:** standardiseerida TKO ja pakendiettevõtja vaheline kliendileping, et tagada pakendiettevõtjate võrdne kohtlemine ja lepingutingimuste läbipaistvus.

Selgitus: Kehtiva pakendiseaduse § 17² lõike 2 punkti 5 kohaselt peab taaskasutusorganisatsioon tegevusloa saamiseks esitama tegevuskava, mille ühe osana tuleb esitada taaskasutusorganisatsiooni ja pakendiettevõtja vahel sõlmitava lepingu näidis, kusjuures leping peab sisaldama pakendiseaduse § 12¹ lõikes 1 sätestatud pakendiettevõtja kohustuste taaskasutusorganisatsioonile üleandmise tagamist, kohustuste täitmise tagamist taaskasutusorganisatsiooni poolt ja kulude hüvitamist, sealhulgas märget, kuidas arvutatakse pakendiettevõtja makstavat tasu. Keskkonnaamet küsib iga-aastaste taaskasutusorganisatsioonide kontrollide käigus organisatsioonidelt teavet pakendiettevõtjatega sõlmitud lepingutingimuste muudatuste kohta. Sellega kontrollitakse, et oleks tagatud liitunud või oma kohustused üle andnud pakendiettevõtjatel võrdsel tingimustel tasu kogumine ning teenuste pakkumine. Selleks, et tagada kõikide pakendiettevõtjate võrdne ja läbipaistev kohtlemine, oleks ühe võimaliku meetmena võimalik nõuda taaskasutusorganisatsioonidelt, et nad avalikustaksid eeltäidetud lepingupõhja oma veebilehel (seda on juba praegu teinud MTÜ Eesti Taaskasutusorganisatsioon). Soovitus ja vastavad meetmed on kavas üle vaadata EL-i uue pakendi ja pakendijäätmete määruse¹ rakendamise tagamiseks koostatava eelnõu raames (sügis 2025).

- 3) **Soovitus:** töötada välja juhised pakendijäätmete käitlemisega seotud teenuste ostumenetluse läbiviimiseks, alusdokumentide koostamiseks ning konkurentsi tagavate pakkumuste hindamiskriteeriumite määratlemiseks, et ühtlustada turupraktikat ja tagada jäätmekäitlejate võrdne kohtlemine (ex ante riiklik järelevalve).

Selgitus: Riigikogus menetluses oleva jäätmeseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga (657 SE) muudetakse pakendiseaduse § 10¹ lõiget 1, mille kohaselt on taaskasutusorganisatsioon juriidiline isik, mille asutajad ja liikmed on pakendiettevõtjad või nende moodustatud juriidilised isikud, mille liikmed, osanikud või aktsionärid on pakendiettevõtjad. Taaskasutusorganisatsiooni liige, osanik või aktsionär ei või olla isik, **kelle põhitegevusala on jäätmekäitus jäätmeseaduse tähenduses** või kes kuulub sellise isikuga ühte kontserni, ning see isik ei või omada taaskasutusorganisatsiooni üle valitsevat mõju konkurentsiseaduse tähenduses ega muul viisil olulist mõju taaskasutusorganisatsiooni tegevuse üle. Lisaks täpsustatakse pakendiseaduse § 17⁴ lõike 1 punkti 5 selliselt, et taaskasutusorganisatsioon peab pakendijäätmete käitluse pakkumusteks küsima vähemalt kolm võrdsel alustel esitatavat pakkumust, välja arvatud juhul kui turul puudub pakkujate paljusid. Seadusemuudatustega

¹ 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 (ELT L, 2025/40, 22.1.2025)

luuakse selge raamistik, mis välistab jäätmekäitlejate liigse mõju taaskasutusorganisatsioonide otsustele ning kohustab organisatsioone küsima mitmelt pakkujalt pakkumusi. Sellest lähtuvalt tekib võimalus luua juhendmaterjalid, mis aitavad kaasa turupraktika ühtlustamisele ja õiglasemale konkurentsile. Vastavate juhiste koostamisvajadus on kavas üle vaadata EL-i uue pakendi ja pakendijäätmete määrase kohaldamiseks koostatud eelnõu raames (sügis 2025). Kliimaministeerium leiab, et kavandatavad seadusemuudatused loovad tugevama aluse konkurentsipõhisele pakkumuste küsimisele ning aitavad edendada turu läbipaistvust ja tagada kõigi osaliste võrdse kohtlemise.

Lisaks on kehtiva pakendiseaduse § 17⁴ lõike 2 punktis 2 tegevusloa juurde kuuluva tegevuskava osana välja toodud pakendi ja pakendijäätmete käitlemisega seotud teenuste ostmisel esitatavad tingimused. Keskkonnaamet küsib iga-aastastel taaskasutusorganisatsioonide kontrollidel organisatsioonidelt välja info, mis käsitleb teenuste ostmisel esitatavaid tingimusi. See tähendab, et kontrollitakse, kas pakkumusi on küsitud võrdsetel alustel. Kuna seni on lepingud sõlmitud pikaajaliselt, siis viimaste kontrollide käigus on tuvastatud, et pakkumuste küsimine on olnud nõuetekohane.

- 4) **Soovitus:** tagada regulaarne (ex post) riiklik järelevalve pakendijäätmekäitleja leidmise protsessi formaalsete nõuete täitmise üle.

Selgitus: Selgitame, et vastav regulaarne riiklik järelevalve toimub juba praegu. Keskkonnaamet kontrollib oma iga-aastastel taaskasutusorganisatsiooni kontrollidel, et oleks tagatud pakendi ja pakendijäätmete käitlemisega seotud teenuste osutamine konkurentsi alusel (hangete läbiviimine teenuspakkuja leidmiseks). Kontrollidel küsitakse välja:

- ülevaade enesekontrollisüsteemi rakendamisest (vorm ja viimane ajakohastamine);
- loetelu ettevõtetest, kes osutasid kontrollitaval perioodil pakendijäätmete kogumise, vedamise ja taaskasutamise teenust;
- ülevaade kontrollitaval perioodil läbiviidud hinnapäringutest teenusepakkujate leidmiseks.

Regulaarne (ex post) riiklik järelevalve tagab, et taaskasutusorganisatsioonid järgivad seadusest tulenevaid nõudeid pakendijäätmete käitlemise teenuste osutamisel. Järelevalve kaudu hinnatakse enesekontrollisüsteemi rakendamist, teenusepakkujate valiku läbipaistvust ning hinnapäringute korraldamist, mis aitab tagada konkurentsipõhise hankemenetluse ning turuosaliste võrdse kohtlemise. Selline süsteem toetab turu usaldusväarsust ja annab võimaluse vajadusel ennetavalt sekkuda, kui ilmnevad kõrvalekalded.

- 5) **Soovitus:** tagada nõuete täitmine tegevusloa peatamise või kehtetuks tunnistamisega, kui TKO ei järgi pakendijäätmete käitluse teenuse ostul selle korraldamise nõudeid ja kohustusi.

Selgitus: Eelnõu (657 SE) algses kavandis oli eesmärk lisada pakendiseadusesse uued alused taaskasutusorganisatsiooni tegevusloa peatamiseks ja kehtetuks tunnistamiseks juhul, kui taaskasutusorganisatsioon ei järgi pakendijäätmete käitluse teenuse ostul kehtivaid korraldus- ja konkurents nõudeid. See oleks andnud võimaluse rangemalt jälgida konkurentsipõhist pakkumuste küsimist käitlusteenuse leidmiseks ning taganud turuosaliste võrdse kohtlemise. Samuti oleks muudatus andnud kohalike omavalitsuste üksustele kindluse, et taaskasutusorganisatsioonidega sõlmitud lepingute rikkumiste korral rakenduvad õiguslikud tagajärjed.

Siiski on Justiits- ja Digiministeerium seisukohal, et tegevusloa peatamine tähendab õiguslikult sama suurt riivet kui tegevusloa kehtetuks tunnistamine ning Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduses (MSÜS) on teadlikult piiratud tegevusloa piiramise alused. Seetõttu paluti kavandatud sätted eelnõust eemaldada, lähtudes MSÜS-st. Samuti ei toeta Justiits- ja Digiministeerium regulatsiooni, mille kohaselt tegevusluba oleks tähtjaline, kuna see suurendab halduskoormust ja bürokraatiat.

Kliimaministeerium leiab, et kuigi eelnõust (657 SE) on eemaldatud sätted, mis piiravad võimalust rangelt reguleerida tegevusloa peatamise ja kehtetuks tunnistamise aluseid pakendijäätmete valdkonnas, on endiselt oluline leida lahendus, mis võimaldaks tagada nõuete täitmise konkurentsipõhisel teenuste ostul ilma osapoolte põhiõigusi liigselt riivamata. Seetõttu ootame tegevuslubade osas Justiits- ja Digiministeeriumi ning Konkurentsiameti ettepanekut lahenduseks, mis kirjeldaks nõuete täitmise tagamise mehhanisme (sh tegevusloa peatamise või kehtetuks tunnistamise alused) kooskõlas MSÜS-ga ning võimaldaks tõhusat järelevalvet ja turu läbipaistvuse tagamist.

- 6) **Soovitus:** vaadata üle ja võimalusel lihtsustada tegevusloa kontrollieseme nõudeid, et soodustada uute turuosaliste sisenemist turule.

Selgitus: See on kavas EL-i uue pakendi ja pakendijäätmete määruse rakendamise tagamiseks koostatava eelnõu raames (sügis 2025).

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Ivo Jaanisoo

elukeskkonna ja ringmajanduse asekanstler

Koopia: Keskkonnaamet

Dagny Kungus, 625 6495

dagny.kungus@kliimaministeerium.ee