

Pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise tulemuslikkus

*Kas riigi tegevus toetab pakendijäätmete
taaskasutusse jõudmist?*

Pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise tulemuslikkus

Kas riigi tegevus toetab pakendijäätmete taaskasutusse jõudmist?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris, kas riigi tegevus toetab pakendijäätmete kogumist ning taaskasutamist selliselt, et pakendiettevtjad taaskasutaksid võimalikult suure osa pakendijäätmeid ning oleksid täidetud Euroopa Liidu pakendidirektiivis sätestatud taaskasutuse eesmärgid.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Tarbimise kasvu tõttu on pakendijäätmete teke viimasel aastakümnel kahekordistunud: 2008. aastal tekitati Eestis ligikaudu 215 000 tonni pakendijäätmeid. Kuigi pakendijäätmed tuleks valdavalt taaskasutada, moodustavad pakendid mahuliselt ligi poole Eesti kodude prügikasti sisust, mis üldjuhul jõuab prügimäele. Halvimal juhul leiavad pakendijäätmed tee metsa alla, põhjustades prügistamist, või põletatakse kodumajapidamises, mis on ohtlik tervisele ja keskkonnale.

Loodusvarade kasutamise ja keskkonnasurve vähendamiseks tuleb pakendamist vältida või vähendada ning tekkinud pakendijäätmed eraldi kokku koguda ja taaskasutada.

Eestis saab pakendijäätmed anda ära tasuta või pandimärgiga pakendite puhul lausa raha tagasi saada, seetõttu on pakendite eraldi kogumine ka majanduslikult kasulik.

Euroopa Liidu nõuetest lähtuvalt peab riik tagama pakendijäätmete taaskasutamise sihtmäärade ulatuses. Näiteks peab taaskasutama 70% klaaspakendijäätmetest. Eelkõige tuleb pakendeid materjalina ringlusse võtta (sihtmäärade ulatuses) ja vaid ülejäänud osa võib põletada jäätmepõletustehastes. Riigi sihtmäärade täitmise eest vastutavad ettevõtted, kes oma kuludega peavad pakendid kokku koguma ja taaskasutusse suunama. Kui ettevõtte seda ei tee, maksab ta pakendiaktsiisi.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul ei ole riik suutnud tagada, et pakendiettevtjad vastutaksid täies ulatuses nende poolt turule toodud pakendijäätmete taaskasutamise eest. Selle peamiseks põhjuseks on puudulik järelevalve pakendiettevtjate, neid esindavate taaskasutusorganisatsioonide ning pakendijäätmete taaskasutajate üle. Seetõttu on tekkinud olukord, kus riik tervikuna ei suuda pakendijäätmeid Euroopa Liidu sihtmäärade ulatuses taaskasutada, kuid samas väidavad pakendiettevtjaid esindavad organisatsioonid, et nemad on oma kohustused sihtmäärade piires täitnud. Riigikontrolli hinnangul võis pakendite turule toomise ja taaskasutuse andmete kontrollimatuse tõttu jääda riigile 2009. aastal laekumata ligikaudu ühe miljardi krooni ulatuses

pakendiaktsiisi. Kuna inimestel on ebamugav pakendijäätmeid liigiti koguda, rändab suur osa taaskasutatavast pakendimaterjalist olmejäätmetega koos prügimäele. Euroopa Liidu seatud taaskasutuse eesmärgi täitmata jätmise korral jääb vastutavaks riik, mitte pakendiettevõtjad.

Riigikontrolli olulisemad tähelepanekud:

- **Pakendiregister ei anna ülevaadet, kui palju ettevõtted Eesti turule pakendeid tegelikkuses toovad. Keskkonnaministeeriumi arvutused näitavad, et turule jõuab ligi poole võrra rohkem pakendeid, kui taaskasutusorganisatsioonid ja pakendiettevõtjad pakendiregistrile deklareerivad.** Ettevõtetel on huvi näidata pakendikoguseid tegelikust väiksematena, kuna siis peab taaskasutusorganisatsioonile vähem teenustasu maksma. Kuna organisatsioonid ei täida kohustust auditeerida ettevõtete pakendiandmeid, ei ole pakendiregistris sisalduvad andmed kontrollitud. Kui turule toomise andmed ei ole õiged, muudab see automaatselt valeks ka pakendijäätmete taaskasutamise sihtmäära täitmise arvutuse, kuna see on protsent pakendite turule toomise kogusest.
- **Taaskasutusorganisatsioonidesse kuuluvad pakendiettevõtjad (ca 80–90%) on järelevalve alt väljas.** Nende ettevõtete puhul pole pakendijäätmete andmeid tekkimisest kuni taaskasutusse jõudmiseni algdokumentide põhjal kontrollinud ei Keskkonnainspeksioon ega ka Maksu- ja Tolliamet. See loob võimaluse näidata pakendijäätmete taaskasutamisenähtena ka tegevusi, mille käigus taaskasutati tegelikult hoopis muud liiki jäätmeid, või taaskasutada näidatust vähem ning selle arvelt kunstlikult suurendada taaskasutuse sihtmäära täitmist ning ühtlasi vältida aktsiisinõuet. Taaskasutatuks loetakse ka jäätmeid, mis on üle antud taaskasutust ettevalmistavale ettevõttele (nt vedaja, sortija, pressija), mitte tegelikule taaskasutajale.
- **Riigikontrolli hinnangul võis riigil jääda ligikaudu üks miljard krooni pakendiaktsiisi pakendiettevõtjatelt 2009. aastal sisse nõudmata.** Hinnangu andmisel lähtus Riigikontroll Keskkonnaministeeriumi pakendijäätmete tekke ja taaskasutuse arvutusmeetodist ja jäätmearuandluse infosüsteemi andmetest ning leidis, et enamikku pakendimaterjalide taaskasutuse sihtmäärade 2009. aastal ei täidetud. Järelikult peab sihtmäära täitmisest puudu jääva osa pealt maksma pakendiaktsiisi. Siiski pole pakendijäätmete kogumissüsteemi eesmärk riigikassasse tulu teenida, vaid jäätmed võimalikult täielikult kokku koguda.
- **Pakendi taaskasutusorganisatsioonide tegevus ei vasta kõigile akrediteerimisnõuetele.** Pärast akrediteeringu saamist pole taaskasutusorganisatsiooni võimalik karistada, kui ta ei täida seadusega talle pandud kohustusi. Näiteks ei suuda riik tagada, et organisatsioonil oleks piisav finantssuutlikkus ja finantssuhete läbipaistvus või et pakendikonteinerite võrgustik vastaks seaduses nõutule.
- **Suur osa Eesti elanikke ei tea, et pakendijäätmeid saab tasuta ära anda.** Riigikontrolli tellitud küsitluse vastustest selgus, et 54% Eesti elanikest ei tea, et nad saaksid pakendeid tasuta ära anda. Kuigi suur osa elanikest väidab end olevat kursis, kuidas peaks toimuma

pakendite liigiti kogumine ning kuhu võib pakendijäätmeid visata, sordivad olmeprügi hulgast pakendijäätmeid välja siiski vähesed. Seeläbi maksavad inimesed pakendi eest esmakordselt seda poest ostes ning uuesti siis, kui jäätmevedaja tühjendab olmejäätmete prügikasti.

- **Pakendijäätmete liigiti kogumise süsteem on elanike jaoks ebamugav ja keeruline.** Paljudes kohtades asub pakendikonteiner inimeste kodudest liiga kaugel, erinevat liiki pakendijäätmeid ei saa ühes kohas ära visata või on konteinerisse jäätmete viskamine ebamugav. Lisaks tekitab segadust, et Eesti eri piirkondades või ka sama linna piires kasutatakse erinevaid pakendite kogumise viise (korterühistute pakendikonteinerid, avalikud pakendikonteinerid, pakendikotiteenus) ning ka pakendikonteinerite välimus ja märgistus erinevad. Põhjuseks on see, et pakendi taaskasutusorganisatsioonide jaoks pole konteinerivõrgustiku arendamine esmatähtis, kuna osa pakendikogustest saadakse kätte otse tootmis- või kaubandusettevõtelt või jäätmekäitlejatelt. Seetõttu ei tee taaskasutusorganisatsioonid piisavalt pingutusi konteinerivõrgustiku kasutajasõbralikumaks muutmiseks. Ei riiklik ega ka kohalike omavalitsuste kontroll suuda tagada konteinerivõrgustiku piisavust ega püsivust.

Olulisemad soovitused keskkonnaministrile:

- Algatada pakendiseaduse muutmise, et
 - reguleerida selgemini pakendijäätmete taaskasutuse tõendamise põhimõtteid;
 - sõnastada taaskasutusorganisatsioonidele selgemad nõuded nende tegevusülevaadete (aruannete) koostamiseks;
 - täpsustada pakendiauditi sisule esitatavaid nõudeid;
 - muuta taaskasutusorganisatsioonidele antav akrediteering tähtajaliseks;
 - täpsustada taaskasutusorganisatsioonide kohustust elanikkonda teavitada;
 - täpsustada, kuidas peavad olema eri liiki pakendijäätmete konteinerid märgistatud.
- Tagada, et Keskkonnainspeksioon kontrolliks regulaarselt kõiki taaskasutusorganisatsioone, suuremaid pakendiettevõtjaid ja ka taaskasutusorganisatsioonidega mitteliitunud ettevõtteid, kas need täidavad pakendiseaduse nõudeid.

Olulisemad soovitused rahandusministrile:

- Algatada pakendiaktiisi seaduse muudatus järgmistes osades:
 - teha kohustuslikuks pakendiaktiisi maksmine pakendite turule toomise hetkel ning võimaldada, et riik maksab aktiisi tagasi, kui ettevõtte või taaskasutusorganisatsioon on tõestanud pakendijäätmete taaskasutamise aktiisivabastust võimaldavas

ulatuses. Alternatiivina kaaluda võimalust, et vaid osa pakendiaktsiisist tuleks tasuda pakendite turule toomise hetkel.

- o kohaldada pakendiaktsiisi kõigil juhtudel, kui pakendiregistri aruandekohuslane ei pea kinni aruande esitamise tähtaegadest või esitab auditeerimata ning seaduse nõuetele mittevastava aruande.

Ministrite, Maksu- ja Tolliameti ning Keskkonnainspektsiooni peadirektori ja omavalitsusliitude esindajate vastused

Keskkonnaminister on nõus enamiku Riigikontrolli soovitustega. Ministeeriumi 2010. aasta tööplaanis on koostada pakendiseaduse muutmise eelnõu, millega kavandatakse reguleerida mitmeid auditi käigus selgunud probleeme, sh pakendite taaskasutustõendite väljastamist, andmete auditeerimist, taaskasutusorganisatsioonide akrediteeringu tähtsajaliseks muutmist jms. Keskkonnaminister tõdeb, et pakendiregistrile ja jäätmearuandluse infosüsteemi esitatud andmed pakendijäätmete tekke kohta on puudulikud. Pakendiregistri toimimist aitavad parandada 2010. ja 2011. a kestvad arendustööd.

Keskkonnaminister soosib Riigikontrolli ettepanekut tasuda mingi osa pakendiaktsiisi pakendi turule toomise hetkel. Seetõttu peaks ministri hinnangul järelevalvet pakendi ja pakendijäätmete turule toomise üle valdavalt teostama Maksu- ja Tolliamet, samas kui taaskasutuse sihtmäärade täitmist peaks kontrollima Keskkonnainspektsioon. Keskkonnaminister nõustub, et Keskkonnainspektsiooni võimekust pakendijäätmete valdkonnas tuleb parandada.

Elanikkonnalt pakendijäätmete kokkukogumise tõhustamisel näeb keskkonnaminister olulist rolli kohalike omavalitsuste (sh nende koostööstruktuuride) ja taaskasutusorganisatsioonide koostööl. Seejuures nähakse ühe abinõuna selgitada omavalitsustele võimalust siduda pakendijäätmete kogumine korraldatud olemjäätmete veoga ja koguda pakendijäätmeid tekkekohal.

Rahandusminister on nõus, et pakendiaktsiis kui meede pakendiringluse tagamiseks on kehtival kujul ajale jalgu jäänud ning süsteem tuleb ümber teha. Seda tehakse valitsemisala arengukavas aastateks 2011–2014 planeeritud maksusüsteemi jätkusuutlikkuse suurendamise raames. Ka rahandusministri hinnangul tasub kaaluda sellise süsteemi loomist, kus osa aktsiisist tuleb maksta turule toomise hetkel.

Rahandusministri hinnangul peab pakendiregistri aruandekohuslaste üle tehtava järelevalve parandamiseks tagama, et pakendiregistris olevad andmed on usaldusväärsed ning register võimaldab teha järelevalvetoiminguteks vajalikke päringuid.

Rahandusminister nõustub, et koostöös Keskkonnaministeeriumiga tuleks üle vaadata õiguste ja vastutuste jaotus pakendi taaskasutamiskohustuse täitmise kontrollimisel ning tõhustada koostööd Keskkonnainspektsiooni ning Maksu- ja Tolliameti vahel.

Maksu- ja Tolliameti peadirektori asetäitja on nõus, et riigi järelevalve turuletoodud pakendite kokkukogumise ja taaskasutamise üle on killustunud, jagunedes Keskkonnainspektsiooni, Maksu- ja Tolliameti ja omavalitsuste vahel. Maksu- ja Tolliameti ülesanne on teha järelevalvet

eelkõige pakendiaktsiisi arvutamise õigsuse ja tasumise üle. Maksu- ja Tolliamet ning Keskkonnainspeksiooni vahelise lepingu raames ollakse valmis oma kohustusi täitma, kui Keskkonnainspeksioon edastab neile vajalikud andmed.

Keskkonnainspeksiooni peadirektori arvates takistavad järelevalve tegemist puudused pakendiseaduses. 2011. aastaks planeeritakse luua pakendialase kontrolli tõhustamiseks eraldi kontrollrühm, kelle jaoks on valminud ka pakendijärelevalve tegemise juhend. Lisaks täpsustatakse koostööd Maksu- ja Tolliametiga vastastikuse info vahetamiseks, töö planeerimiseks ja kohapealseteks kontrollideks.

Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu esindajad on Riigikontrolli järelduste ja soovitustega nõus ning peavad eriti oluliseks pakendiseaduse muutmist käsitlevaid soovitusi. Omavalitsusliitude hinnangul peaks omavalitsuste ülesannete hulgast välja jätta pakendijäätmete taaskasutamise järelevalve.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	7
Pakendijäätmete teke ja taaskasutus	7
Tootja vastutus ja taaskasutusorganisatsioonid	10
Pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise süsteem ei taga taaskasutuse sihtmäärade täitmist	12
Riigil ei ole ülevaadet pakendite turule toomisest ja tegelikust taaskasutusest	12
Järelevalve pakendijäätmete taaskasutuse üle on puudulik	15
Pakendijäätmete kogumise süsteem ei ole kasutajasõbralik	27
Elanike teadlikkus pakendijäätmete liigiti kogumisel peaks olema parem ja huvi suurem	27
Kogumisvõrgustik ei ole otstarbekalt korraldatud ega pane inimesi pakendijäätmeid liigiti koguma	29
Riigikontrolli soovitusel ning Keskkonnaministeeriumi, Keskkonnainspektsiooni, Rahandusministeeriumi, Maksu- ja Tolliameti, Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu vastused	36
Auditi iseloomustus	43
Auditi eesmärk	43
Hinnangu andmise kriteeriumid	43
Riigikontrolli varasemaid auditeid jäätmete valdkonnas	46
Lisa: pakendijäätmete tekke ja taaskasutuse arvutamise meetodika	47

Valdkonna ülevaade

Pakendijäätmete teke ja taaskasutus

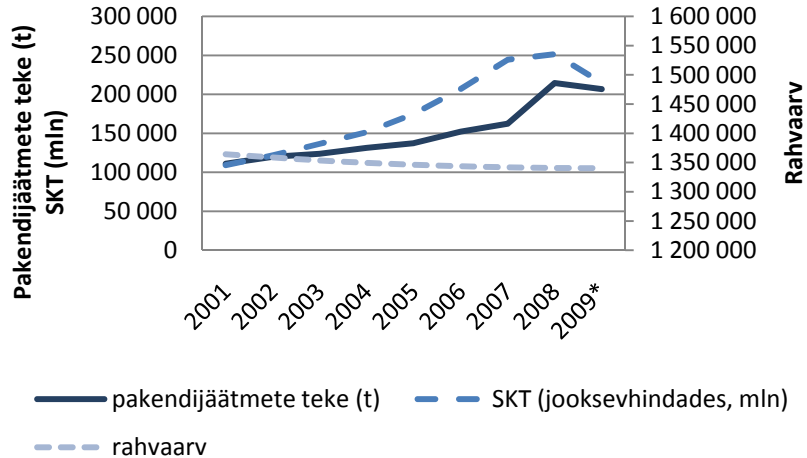
1. Kaupade küllus ja nende pakendamine on viinud selleni, et elanikkonnal ja ka ettevõtetel tekib suurtes kogustes pakendijäätmeid. Kodumajapidamise segaolmejäätmetest moodustavad pakendijäätmed 34% massist ja kuni 60% mahust. See tähendab, et üle poole prügikastist on täidetud ära visatud pakenditega.

2. Pakendijäätmete kokkukogumine on vajalik, et jäätmeid ei viidaks metsa, põletataks aias ega ladestataks prügilasse. Jäätmete põletamine on tervisele ja keskkonnale kahjulik ning prügilasse ladestamise asemel on märksa kasulik toota väärtuslikust pakendimaterjalist uusi tooteid või energiat. Pealegi võimaldab pakendite eraldi kogumine vähendada segaolmejäätmete kogust ja maksta seeläbi vähem jäätmeveo eest, kuna pakendeid saab tasuta ära anda.

3. Eestis tekkis 2008. aastal 214 470 tonni pakendijäätmeid. Võrreldes 2001. aastaga on kahekordistunud nii pakendijäätmete koguteke kui ka teke inimese kohta. Kuigi Euroopa Liidu jäätmepoliitika üks eesmärke on siduda pakendijäätmete teke majanduse kasvust lahti, ei ole seda seni suudetud Eestis teha (vt joonis 1). Liigiti tekib kõige enam plast- ning paber- ja kartongpakendijäätmeid, järgnevad klaas-, metall- ja puitpakendijäätmed (vt joonis 2).

Pakendijäätmete teke

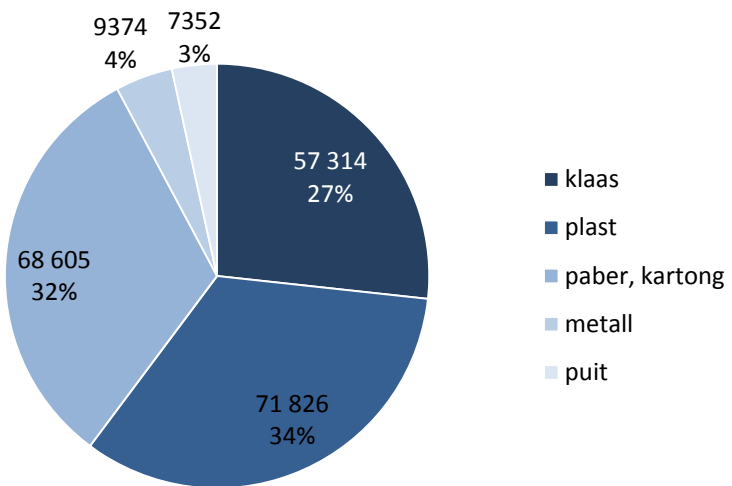
Joonis 1. Pakendijäätmete teke, sisemajanduse kogutoodang ja rahvaarv



* Riigikontrolli ligikaudne arvutus pakendijäätmete tekke kohta.

Allikas: Keskkonnateabe Keskus, Statistikaamet

Joonis 2. Pakendijäätmete tekke liigiline koostis (2008), tonnides



Allikas: Keskkonnateabe Keskus

Jäätmekäitlushierarhia

Korduskasutus – jäätmeid kasutatakse uuesti nende esialgsel otstarbel.

Ringlussevõtt – jäätmetes sisalduvat ainet kasutatakse tootmisprotsessis esialgsel või muul otstarbel, kaasa arvatud bioloogiline ringlussevõtt, kuid välja arvatud jäätmete kasutamine energia saamiseks.

Energia tootmine – põletuskõlblikke jäätmeid kasutatakse energia tootmiseks, põletades neid eraldi või koos muude jäätmete või kütusega ning kasutades ära tekkinud soojust.

4. Jäätmetest tuleneva keskkonnamõju vähendamiseks peab nende teket vältima või neid taaskasutama. Kõige halvemaks lahenduseks on jäätmete ladestamine prügilasse, kuna see viib materjalid ringlusest välja (vt joonis 3). See põhimõtte kehtib kõigi jäätmeliikide kohta, k.a pakendijäätmetele. Jäätmete taaskasutusmoodused on **korduskasutus**, **materjalina ringlussevõtt** (neid kahte kokku nimetatakse ka jäätmete ringlussevõtuks) ja **energia tootmine**.

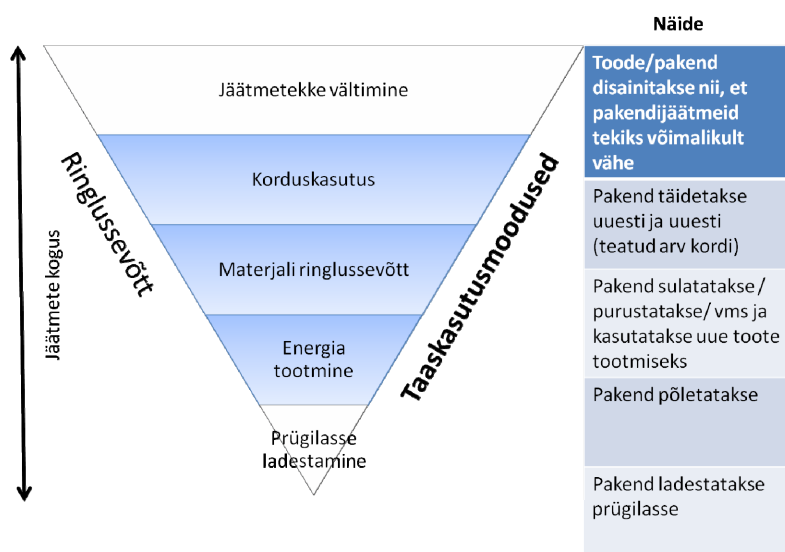
5. Euroopa Liit soosib jäätmete korduskasutust ja materjalina ringlussevõttu ning on neile moodustele seadnud suured sihtmäärad. Pakendijäätmete põletamine energia tootmiseks on vaid veidi parem kui prügilasse ladestamine. Eestis viimastel aastatel kõneaineks olnud olmejäätmete, sh pakendijäätmete võimalik põletamine jäätmepõletustehastes ei aita kaasa jäätmete ringlussevõtule, seetõttu on jäätmete põletamine / jäätmekütuse tootmine aktsepteeritav lahendus alles pärast ringlussevõtu sihtmäärade täitmist (vt tabel 1).

Joonis 3. Euroopa Liidu jäätmekäitlushierarhia

Kas teadsite, et

pakendite (eriti plasti) põletamisel tekivad mürgised ühendid (nt dioksiinid), mis on inimese tervisele kahjulikud. Seetõttu tohivad pakendeid energia tootmise eesmärgil põletada kõrge temperatuuril üksnes selleks luba omavad ettevõtted.

Jäätmete (v.a teatud paberi ja puidu) põletamine kodumajapidamises on keelatud.



Allikas: Euroopa Liidu jäätmedirektiiv, Riigikontroll

Taaskasutuse sihtmäärad

6. Riik peab tagama pakendijäätmete taaskasutamise ning selleks on kehtestatud taaskasutuse sihtmäärad nii kogutekke kui ka iga jäätmeliigi kohta eraldi. Kuni 2008. aastani oli riigil kohustus taaskasutada pakendijäätmete kogumassist vähemalt 50% aastas, sellest ringlussevõetuna 25%. Alates 1. jaanuarist 2009 peab Eesti taaskasutama pakendijäätmete kogumassist vähemalt 60% ning materjalide kaupa on selleks erinevad sihtmäärad (vt tabel 1). Vaid selle osa pakendijäätmetest, mis ringlussevõtu sihtmäärade täitmisest üle jääb, võib kasutada energia tootmiseks. Alati võib taaskasutada sihtmäärast rohkem.

Tabel 1. Pakendijäätmete taaskasutuse sihtmäärad (alates 1. jaanuarist 2009)

Pakendijäätmete liik	Kogu taaskasutus, sellest ringlussevõtt	... uuesti plastiks töötlemine
Klaas	70%	70%	
Paber ja kartong	70%	60%	
Metall	60%	60%	
Plast	55%	45%	22,5%
Puit	45%	20%	
Kogu mass	60%	55%	

Allikas: pakendiseadus

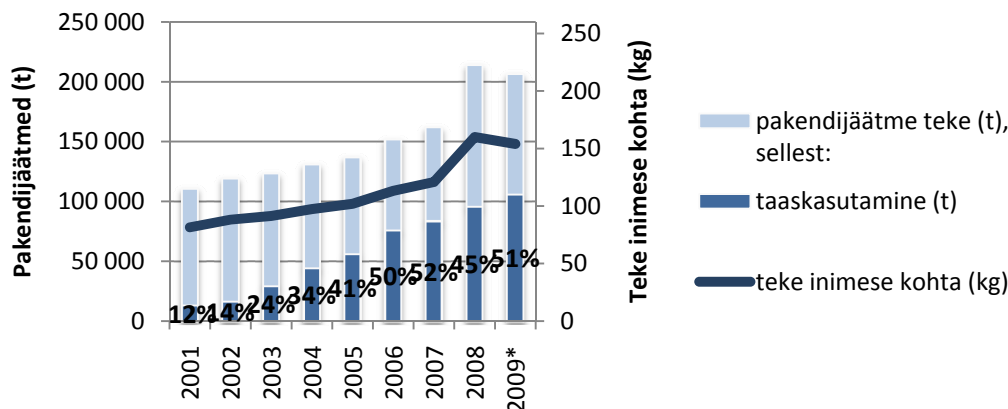
Kas teadsite, et

kui ettevõttel tekib näiteks 100 tonni plastjäätmeid, siis minimaalselt 45 tonni sellest tuleb uuesti ringlusse võtta, s.t uuesti kasutada või ümber töödelda. Sellest omakorda 22,5 tonni peab kindlasti plastiks töötleva.

Taaskasutus

7. 2008. aastal taaskasutati Eestis pakendijäätmetest 95 853 tonni, mis on 44,7% kogutekkest. Pakendijäätmete taaskasutamise osatähtsus kogutekkest on aastate jooksul kasvanud, kuid 2008. aastal toimus 7% langus (vt joonis 4). Taaskasutuse vähenemine on tingitud pakendijäätmete järsust kasvust (25%) ning eriti suurenes plast- ja klaaspakendijäätmete hulk (vastavalt 48 ja 43%). Plast- ja metallpakendijäätmeid jõuab taaskasutusse suhteliselt vähe, vastavalt 22 ja 25%.

Joonis 4. Pakendijäätmete teke ja taaskasutus (2001–2009)



* Riigikontrolli ligikaudne arvutus pakendijäätmete tekke ja taaskasutuse kohta.

Allikas: Keskkonnaministeerium

Tootja vastutuse põhimõte

Pakendiettevõtja – see, kes majandus- või kutsetegevuse käigus pakendab kaupa, veab sisse või müüb pakendatud kaupa.

Pakendiaktsiis

Taaskasutusorganisatsioonid

Tootja vastutus ja taaskasutusorganisatsioonid

8. Euroopa Liidu keskkonnapoliitika põhimõtte kohaselt vastutab pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise eest tootja. Tootja peab tagama, et tema valmistatud, edasimüüdüd või sisseveetud tootest tekkivad jäätmed kogutakse kokku ja saadetakse taaskasutusse või ladestatakse prügilasse. Nende tegevuste kõik kulud kannab tootja. Tootja vastutuse põhimõtte eesmärk on suunata tootjaid oma tooteid arendama moel, et tekiks võimalikult vähe jäätmeid.

9. Tootja (s.t pakendatud toodete tootja, importija, müüja) ehk **pakendiettevõtja** kohustub turule toodud kauba pakendi tasuta tagasi võtma võimalikult tekkekoha lähedal või tagama selleks üleriigilise võrgustiku ning tasuma kogumise ja taaskasutamise seotud kulud.

10. Selleks et suunata tootjaid oma pakendeid koguma ja taaskasutama, kohaldab riik pakendiaktsiisi. Seda tuleb tasuda ainult juhul, kui pakendijäätmeid taaskasutatakse alla riigi kehtestatud sihtmäärade (vt tabel 1). Mida vähem laekub pakendiaktsiisi, seda parem on olukord keskkonnakaitse seisukohast, sest pakendid on seega kokku kogutud ja taaskasutatud. Aastal 2009. maksti riigikassasse pakendiaktsiisi 500 000 krooni, mis näitab, et teatud hulk ettevõtteid maksab taaskasutuse korraldamise asemel aktsiisi.¹

11. Tootja vastutuse kohustuse täitmiseks ja aktsiisimaksust vabanemiseks on ettevõttel kaks võimalust:

- ettevõtte kogub oma pakendijäätmed ise kokku ja annab need jäätmekäitlejale taaskasutamiseks üle. Seejuures peab tagama, et pakendijäätmed saaks taaskasutatud vähemalt sihtmäära ulatuses.
- ühineda taaskasutusorganisatsiooniga (vt p 12) ja maksta sellele teenustasu, et tema pakendijäätmed nõutud ulatuses kokku kogutaks ja taaskasutusse suunataks.

12. Pakendiettevõtjad võivad luua oma pakendijäätmete kogumiseks kasumit mittetaotlevaid taaskasutusorganisatsioone (edaspidi ka TKO). TKO sõlmib pakendiettevõtjatega lepingud, millega need annavad TKO-le üle järgmised kohustused:

- üleriigilise jäätmekogumisvõrgustiku loomine,
- jäätmete kogumine, liigiti sortimine (TKO sõlmib selleks lepingu jäätmevedajate ja -käitlejatega),
- taaskasutusse suunamine (TKO sõlmib lepingu jäätmete töötajatega ja müüb teisest tooret),
- taaskasutuse kohutuse mittetäitmise korral pakendiaktsiisi tasumine,
- elanikkonna teavitamine ning

¹ 2011. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri.

- aruandmine riigile.

13. Pakendiettevõtjad maksavad TKO-le neile osutatud teenuste eest tasu. Eestis tegutseva nelja TKO 2009. aasta käive oli kokku 380 miljonit krooni (sellest 259 miljonit moodustas Eesti Pandipakendi käive). Kuna pakendiettevõtja huvides on, et taaskasutusorganisatsioon täidaks talle üle antud ülesanded ning toimiks võimalikult tõhusalt (rahakasutus, lepingud teenusepakkujatega jms), peab ta tegema järelevalvet TKO tegevuse üle.

Tagatisraha ehk **pant** on pakendatud kauba hinna sisse kuuluv tasu ühe pakendi eest. Tagatisraha antakse tarbijale tagasi, kui too toob pakendi müügikohta või kogumispunkti.

14. Eestis on akrediteeritud üks TKO, kes tegeleb **tagatisrahaga** pakendite ehk **pandipakenditega** (Eesti Pandipakend), ning kolm TKO-d, kelle ülesandeks on kokku koguda ja suunata taaskasutusse tagatisrahata pakendid (vt tabel 2). Tagatisrahata pakendeid koguvatele TKOdele on oma kohustused üle andnud kokku ligikaudu 3000 pakendiettevõtjat², kes hinnanguliselt moodustavad 80–90% kõigist Eestis tegutsevatest pakendiettevõtjatest. Sõltuvalt tootenomenklatuurist võib ettevõtte kuuluda nii tagatisrahata pakenditega tegelevasse TKOsse kui ka pandipakenditega tegelevasse Eesti Pandipakendisse. Ülejäänud ettevõtted deklareerivad oma andmeid ise või ei täida oma kohustusi pakendijäätmete kogumisel ja taaskasutamisel. Riigikontroll on selles aruandes keskendunud tagatisrahata pakendite kogumisele ja taaskasutamisele.

Tabel 2. Pakendite kokkukogumise ja taaskasutusse suunamisega tegelevad taaskasutusorganisatsioonid (TKO)

TKO nimi	TKOde teenuste kasutajad*	Neist TKO liikmed / osanikud	Liikmete/osanike osatähtsus turule toodud pakenditest
MTÜ Eesti Pakendiringlus	2220	4	7%
MTÜ Eesti Taaskasutusorganisatsioon	805	16	27%
OÜ Tootjavastutusorganisatsioon	142	8	62%

* TKOde kodulehtede andmetel

Allikas: TKOde kodulehed, pakendiregister

15. Pandipakendite kogumise süsteem on Eestis loodud üksnes vähese alkoholisisaldusega joogi ja karastusjookide pakenditele. Pandipakendite kogumisel on võrreldes segapakendite konteinerkogumissüsteemiga olulisi eeliseid: pandipakendeid tagastatakse 80–90%, (segapakendeid vaid 40–60%), neid on võimalik korduskasutusse võtta, kogutud pakendid on puhtad ning seega materjal väärtuslikum ja võimalus taaskasutada suurem. Samas on pandipakendite kogumise süsteemi mõnevõrra kallim ülal pidada.

Aruandlus ja järelevalve

16. Turule toodud pakendite ja pakendijäätmete taaskasutuse üle peab algarvestust pakendiettevõtja, kes esitab pakendiregistrile andmed

² Taaskasutusorganisatsioonide kodulehtede andmed seisuga 24.9.2010.

eelmise kalendriaasta kohta hiljemalt 30. juuniks.³ Kui ettevõtte on liitunud ettevõteteid koondava taakasutusorganisatsiooniga ja sellele oma kohustused üle andnud, esitab andmed pakendiregistrile TKO. Pakendiregistrit peab Keskkonnaministeeriumi alluvusse kuuluv Keskkonnateabe Keskus⁴.

17. Korra aastas esitab Keskkonnaministeerium koostöös Keskkonnateabe Keskusega Euroopa Komisjonile andmed, kui palju pakendeid on turule toodud ning kas on täidetud seatud taaskasutuse sihtmäärad. Kuna statistiliste andmete töötlemine on aeganõudev, siis on Euroopa Komisjon seadnud lõpliku aruande esitamise tähtjaks 1,5 aastat pärast aruande aasta lõppu (s.t 2010. a suvel tuleb esitada 2008. a andmed).

18. Järelevalvet pakendite kogumise, tagasivõtmise ja taaskasutuse üle teevad Keskkonnainspeksioon, Maksu- ja Tolliamet, Tarbijakaitseamet ning linna- või vallavalitsused.

Pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise süsteem ei taga taaskasutuse sihtmäärade täitmist

Riigil ei ole ülevaadet pakendite turule toomisest ja tegelikust taaskasutusest

19. Pakendijäätmete prügilatesse ladestamise vähendamiseks ja taaskasutusse suunamiseks on riik võtnud endale kohustuse taaskasutada kindel protsent (vt tabel 1) **turule toodud pakenditest**. Selleks, et teada, kui palju riik peab pakendijäätmeid taaskasutama, on vaja välja selgitada turule toodud pakendite kogus. Riik vastutab küll pakendite taaskasutuse sihtmäära täitmise eest, kuid realselt koguvad ja taaskasutavad jäätmeid siiski pakendiettevõtjad. Seetõttu peab ka turule toomise algarvestust pidama pakendiettevõtja ise või taakasutusorganisatsioon (TKO) ja esitama need andmed pakendiregistrile.

20. **Pakendiregister** peab sisaldama andmeid pakendiettevõtjate, pakendite turule toomise ja taaskasutamise koguste kohta. Nende andmete põhjal on võimalik hinnata, kas pakendiettevõtjad täidavad taaskasutuse sihtmäärasid. Selleks, et hinnata, kas ettevõtted on korraldanud pakendite kokkukogumise ja taaskasutuse või peavad tasuma pakendiaktsiisi, on vaja, et pakendiregistri andmete alusel oleks võimalik teha nii detail- (iga üksiku ettevõtte kohta) kui ka koondpäringuid (nt kõigi ettevõtete turule toodud plastpakendi kogused aasta jooksul).

21. Andmete õigsuse ja usaldusväärsuse tagamiseks on pakendiseaduses kehtestatud kohustus auditeerida andmeid, mida TKO ja ettevõtted esitavad pakendiregistrile.⁵

Riigil peab olema ülevaade, kui palju on pakendeid turule toodud

Pakendite turule toomine ehk laskmine

– Eestis pakendatud oma kauba või sisseveetud pakendatud kauba esmakordne kättesaadavaks tegemine Eestis levitamiseks või kasutamiseks

Pakendiregistri pidamise eesmärk on Eestis turule toodud kauba pakendite, Eestis tekkinud pakendijäätmete, pakendi korduskasutuse, pakendijäätmete taaskasutamise ning sihtmäärade täitmise kohta arvestuse pidamine. Pakendiregister loodi aastal 2005 ja seda peab Keskkonnateabe Keskus.

Allikas: riikliku pakendiregistri põhimäärus

³ Riikliku pakendiregistri põhimäärus, § 12 lg 1.

⁴ Endine Info- ja Tehnokeskus.

⁵ Pakendiseadus, § 24 lg 6.

Pakendiregistris ei saa kogu vajalikku teavet

22. Riigikontrolli 2010. aasta juunis-juulis tehtud analüüs näitas, et pakendiregistris oli puudusi nii turule toodud kui ka taaskasutatud pakendite andmetes. Näiteks:

- Ettevõtted ei esitanud aruandeid alati tähtajaks või muutsid kord juba esitatud aruandeid. Registrisse esitatud andmed olid puudulikud: näiteks ei olnud õigeaks ajaks esitatud TKOde ja nende liikmete andmed.
- Pakendiregistris puudus ka info, kes on pakendiettevõtjale või TKO-le taaskasutuse teenust pakkunud.
- Varasematel aastatel küsiti aruandlusvormidel andmeid pakendite tekke, mitte turule toomise kohta. Tekke ja turule toomise andmed pole aga alati võrdsed. Näiteks laos seisva toote pakendit loetakse küll tekkinuks, kuid mitte turule tooduks. See tekitas pakendiettevõtjates segadust ja seetõttu esitati ka erinevaid andmeid.
- Pakendiregistris ei olnud võimalik teha koondpäringuid, mis annaksid ülevaate, kui palju on pakendijäätmeid kokku või materjaliliikide kaupa tekkinud ja taaskasutatud.
- Pakendiregistri ja jäätmearuandluse infosüsteemi (JATS) andmed ei ühtinud alati (nt jäätmekäitleja aruandes on pakendijäätme-kogused väiksemad, kui TKO seda deklareerinud on).

23. Ka pakendiregistri töötajad olid andmete suhtes kriitilised ning kuna registris ei saanud andmeid töödelda, siis kasutati n-ö oma tabeleid. Kuigi need tabelid põhinesid registriandmetel, näitas Riigikontrolli analüüs, et need ei ühtinud täielikult pakendiregistris oleva infoga.

24. Eespool nimetatud puuduste tõttu polnud kuni 2009. aastani pakendiregistris võimalik korrektselt hinnata, kas pakendiettevõtjad on taaskasutuse sihtmäärad täitnud või mitte. 2010. aasta esimeses pooles tehtud pakendiregistri täiendused on mitmed puudused kõrvaldanud, näiteks on nii iga ettevõtte kaupa eraldi kui ka terve TKO kohta võimalik näha turule toomise ja taaskasutamise andmeid, kuid seda üksnes 2009. aasta kohta. Endiselt on probleemiks, et koondpäringuid ei saa teha (nt materjaliliikide kaupa), andmeid ei esitata õigel ajal või jäetakse üldse esitamata, andmed ei kattu jäätmearuandluse infosüsteemi (JATSi) omadega. Seega ei paku register piisavalt tuge aruandluse koostamiseks ja järelevalvetoimingute tegemiseks, sh aktsiisi kogumiseks.

25. Pakendiaruannete muutmise võimalus põhjustas probleeme aktsiisi kogumisel. Kuni 19. juunini 2010 oli registris võimalik muuta või lisada kuni viie aasta vanuseid andmeid (lisati ettevõtteid ja pakenditekke koguseid). Kuna andmed pidevalt muutusid, polnud üheselt selge, millisest ajast alates sai taaskasutuse sihtmäärad lugeda täidetuks ning mittetäitmise korral nõuda ettevõttelt või TKO-lt sisse pakendiaktsiisi.

26. Peamiselt on registriandmed muutunud seetõttu, et mitmed pakendiettevõtjad, kes ei olnud aastate jooksul täitnud kohustust pakendijäätmeid taaskasutada ning kellelt Maksu- ja Tolliamet nõudis järelevalve käigus pakendiaktsiisi tasumist, kasutasid pakendiaktsiisi seaduse tõlgendamisest tulenevat võimalust liituda TKOga takkajärele ja

Seaduselink võimaldas pakendiaktsiisi tasumisest pääseda

pääseda niimoodi pakendiaktsiisi nõudest. Alates 2010. aasta suvest kehtima hakanud pakendiaktsiisi seaduse § 11^{1 6} muudatuse kohaselt ei ole enam lubatud TKOga tagantjärele liituda.

Pakendiregistrile esitatavaid andmeid ei auditeerita

27. Vaatamata pakendiseaduse nõudele auditeerida pakendiregistrile esitatavaid andmeid, ei ole seda tegelikult tehtud. Pakendiregistris on küll märgitud finantsaudiitor, kes auditeerib ettevõtte majandusaastaaruannet, kuid pakendite andmeid eraldi ei auditeerita. Auditeerima peaks meetodit, kuidas ettevõtte peab arvestust pakendite turule toomise üle, kui palju on pakendeid tegelikult turule toodud ning kui suur hulk neist taaskasutusse suunatud ja kuidas neid koguseid on tõendatud. Andmete õigsust peaks kontrollima TKO oma liikmete osas, pakendiettevõtjad ise ja ka riik. Seni on turule toodud pakendite andmete asjus usaldatud suuresti pakendiettevõtjaid. Sellega kaasneb oht, et ettevõtted võivad koguseid väiksemaks hinnata, sest mida rohkem ettevõtte pakendeid turule toob, seda rohkem peab TKO-le teenustasu maksma. Ka need TKO-d, kes on seisukohal, et tegelikult tuleb ettevõtete andmeid turule toodud pakendite kohta kontrollida, on auditeerimisest loobunud, kuna TKO-d konkureerivad omavahel klientide pärast ja soovivad hakkama saada võimalikult väikeste kuludega. Kuna auditeerimiskohustust pole õigusaktides täpsemalt avatud ega auditeerimata jätmise korral sunnivahendit kohaldatud, ei täida auditeerimise nõue oma eesmärki.

Taaskasutusorganisatsioonide ja riigi andmed turule toodud pakendite kohta erinevad poole võrra

28. Pakendiregistri ebausaldusväärsus kinnitab asjaolu, et andmed, mida riik on esitanud pakendijäätmete tekke kohta Euroopa Komisjonile, erinevad suuresti andmetest, mida TKO-d on esitanud pakendiregistrile. 2009. aasta lõpu seisuga on TKOdega liitunud ligikaudu 3000 pakendiettevõtjat (hinnanguliselt 80–90% kõigist kohuslastest), nende seas ka kõik suuremad pakendiettevõtjad. Seega ei tohiks riigi ja TKOde deklareeritavad andmed väga palju erineda, kuid 2008. aastal moodustasid TKOde deklareeritud turule toomise (e tekke) kogused vaid 55% Keskkonnaministeeriumi andmetest (vt tabel 3).

Tabel 3. Pakendijäätmete tekke ja taaskasutuse andmed eri allikates (2008)

Andmeallikas	Pakendijäätmete teke (t)	Pakendijäätmete taaskasutus (t)	Taaskasutus (%)
Keskkonnaministeeriumi ametlik aruanne Euroopa Komisjonile	214 470,4	95 853,3	44,7
Taaskasutusorganisatsioonide (pakendiregistris, tegevusaruannetes) esitatud andmed	117 688	67 508	57,3

Allikas: Keskkonnaministeerium, Keskkonnateabe Keskus, TKOde tegevusaruanded

29. 2008. aastal suurenes pakendijäätmete teke võrreldes 2007. aastaga 25%, kuid taaskasutus kasvas vaid 13%. Keskkonnaministeeriumi hinnangul viitab pakendijäätmete tekke hüppeline suurenemine sellele, et kasutatava arvestusmetoodika⁷ sisendandmed on paranenud. Seda

⁶ Jõustus 19.6.2010.

⁷ Keskkonnaministeerium kasutab turule toodud pakendikoguste hindamiseks rahvusvaheliselt tunnustatud metoodikat (vt lisa).

eelkõige tänu põhjalikule üleriigilise segaolmejäätmete koostise uuringule⁸ 2008. aastal, mille käigus leiti, et segaolmejäätmete koostises on keskmiselt 34% pakendijäätmeid. Varasemate aastate arvutused toetusid suuremates linnades (Tallinn, Tartu) tehtud ühekordsetele uuringutele, mille tulemusi üldistati kogu riigile. Vastupidiselt riigi arvutatud andmetele on TKOde deklareeritud turule toodud pakendikogused 2008. aastal võrreldes 2007. aastaga hoopis vähenenud ja samuti on vähenenud ka taaskasutus. Oluline on siinjuures märkida, et riik ei lähtu pakendijäätmete tekke koguste arvutamisel TKOde esitatud andmetest, vaid kasutab uuringute tulemusi ning jäätmearuandluse infosüsteemi, kuhu esitavad andmed kõik jäätmearuandluse kohuslased, sh jäätmekäitlejad (vt lisa).

30. Keskkonnaministeeriumi selgituse kohaselt tulenevad suured erinevused pakendijäätmete taaskasutuse andmetes sellest, et pakendite turule toomise andmed on TKOde aruannetes tegelikust oluliselt väiksemad ning taaskasutuse andmed tõenäoliselt tegelikust suuremad.

Vastuolu – taaskasutus-organisatsioonid on taaskasutuse sihtmäärad täitnud, kuid riik tervikuna mitte

31. Kui pakendite turule toomise andmed ei ole õiged, siis ei ole paraku õiged ka andmed taaskasutuse sihtmäärade täitmise kohta, sest neid arvutatakse protsendina pakendite turule toomise kogustest. TKOde ja nendesse kuuluvad pakendiettevõtjad on deklareerinud, et vajalik hulk jäätmeid on 2008. aastal taaskasutatud. Riik tervikuna aga jäätmearuandluse infosüsteemi põhjal seda öelda ei saa (vt tabel 3). 2009. aastal ei täida ka TKOde pakendiregistri andmetel taaskasutuse sihtmäärasisid mõnede pakendimaterjali liikide osas. Selline olukord on lubamatu, kuna riik on õigusakte kehtestades soovinud luua pakendite kogumisele ja taaskasutamisele tootja vastutuse süsteemi, kus peamiselt just taaskasutusorganisatsioonid ettevõtete esindajatena Euroopa Liidu õigusaktidest tulenevaid ülesandeid ja eesmärke täidavad. Keskkonnaministeeriumi ametnike sõnul ladestati 2008. aastal prügilasse rohkem pakendijäätmeid kui 2002. aastal. Seega ei ole suudetud tootja vastutuse süsteemi rakendamise järgi järele pakendijäätmete tekke hüppelisele kasvule ega vähendada prügilasse ladestatavate pakendijäätmete hulka.

Järelevalve pakendijäätmete taaskasutuse üle on puudulik

32. Taaskasutusorganisatsioonid peavad korraldama oma tegevuse nii, et nende liikmete ja klientide turule toodud pakendite jäätmed jõuaksid sihtmäärade ulatuses taaskasutusse. Kui organisatsioonid seda ei saavuta, tuleb neil vastava osa eest tasuda pakendiaktsiisi. Et hinnata taaskasutuse sihtmäärade täitmist, on vaja õigeid andmeid, kui palju on pakendeid turule toodud ja pakendijäätmeid taaskasutatud.

33. Tootja vastutuse põhimõttest lähtuvalt peavad pakendiettevõtjad ja taaskasutusorganisatsioonid suutma dokumentide põhjal teha jälgitavaks pakendivoo liikumise nende turuletoomisest, kogumisest, veost, sortimisest, ümbertöötlemisest jne kuni tegeliku ringlussevõtu (nt uue

⁸ Keskkonnaministeeriumi tellitud uuring. SEI-Tallinn. 2008. Eestis tekkinud olmejäätmete (sh eraldi pakendijäätmete ja biolagunevate jäätmete) koostise ja koguste analüüs.

toote tootmiseni) või nendest energia tootmiseni. Lisaks peab iga osapool, kelle käest pakendijäätmed läbi on käinud, suutma dokumentide alusel tõendada, kellelt on jäätmed saadud ja kellele üle antud.

34. Kuna aga lõplik vastutus Euroopa Liidu kehtestatud pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise sihtmäära täitmise eest lasub riigil, tuleb riigil teha järelevalvet, et organisatsioonid tõepoolest täidaksid neile pandud kohustusi. Taaskasutusorganisatsiooni akrediteerimine ja riiklik järelevalve peavad kindlustama, et taaskasutusorganisatsioonide tegevus vastab õigusaktidele ja nende esitatavad andmed on õiged. Järelevalvet pakendite kogumise ja taaskasutamise üle teevad Keskkonnainspeksioon (edaspidi ka KKI), Maksu- ja Tolliamet ning kohalikud omavalitsused.

Keskkonnainspeksioon ning Maksu- ja Tolliamet ei kontrolli pakendite turuletoomise ja nende jäätmete taaskasutamise andmeid piisavalt

35. Et veenduda, kas taaskasutamise eesmärgid on täidetud, tuleb pakendiettevõtjate algdokumentide põhjal kontrollida pakendite turuletoomise andmeid, võrrelda neid nn taaskasutustõendite põhjal taaskasutusorganisatsioonide kokku kogutud ning seejärel jäätmevedajatele ja nende poolt omakorda jäätmekäitlejatele taaskasutamiseks üle antud jäätmekogustega.

36. Auditi käigus selgus, et ei Keskkonnainspeksioon ega ka Maksu- ja Tolliamet ole seda teinud. Pakendivoo andmete kontrollimise asemel on KKI aastatel 2005–2009 tegelenud oma kontrollidest kahe kolmandiku ulatuses kauplustega, kes pole loonud võimalusi pakendijäätmeid tarbijalt tasuta tagasi võtta, ning ülejäänud kolmandiku ulatuses kontrollinud pakendiettevõtjaid, kes on jätnud oma andmed pakendiregistrile esitamata.

37. Lisaks näitas Riigikontrolli analüüs, et nii Maksu- ja Tolliamet kui ka Keskkonnainspeksioon on aastatel 2005–2009 kontrollinud valdavalt vaid neid pakendiettevõtjaid, kes ei ole TKOdega liitunud. Tootja vastutuse süsteemi rakendumise algusaastatel oli selliseid ettevõtteid palju, kuid praeguseks jätab seesugune praktika kontrolli alt välja hinnanguliselt 80–90% pakendiettevõtjatest, sh kõige suuremad pakendite turuletoojad. Kusjuures kui Maksu- ja Tolliamet on mõnel juhul pakendiaktsiisi väljaarvutamiseks impordi- ja tollidokumentide põhjal ning kaalumise teel kindlaks teinud ka turule toodud pakendikogused, siis KKI ei ole tegelenud turule toodud koguste ega seega ka aktsiisiga. Seetõttu on aktsiis jäänud sisse nõudmata ka juhtudel, kui seda oleks tegelikult pidanud tegema: Riigikontrolli analüüs näitas, et KKI menetletud kõigest 236 kontrollijuhtumist vähemalt 54 juhul oleks pidanud pakendiettevõtjalt sisse nõudma ka pakendiaktsiisi. Tegemist oli pakendiaruandluse nõuet eiranud ettevõtetega, kellele KKI oli määranud rikkumise eest trahvi. Maksu- ja Tolliameti ning KKI selgituste kohaselt jäi pakendiaktsiis sisse nõudmata kolmel põhjusel: KKI ei olnud edastanud infot rikkumiste kohta Maksu- ja Tolliametisse, aktsiisinõue oli Maksu- ja Tolliameti hinnangul liiga väike, et seda ettevõttelt nõuda, või jäeti asi menetlemata, kuna ettevõtte oleks TKOga tagantjärele ühinedes niikuinii pääsenud aktsiisi maksmisest.

Taaskasutusorganisatsioonid ei vasta akrediteerimistingimustele

38. Pakendiettevõtjate puudulikule järelevalvele lisaks on Riigikontrolli hinnangul probleemne ka kontroll taaskasutusorganisatsioonide tegevuse üle. Riigikontroll auditeeris taaskasutusorganisatsioonide akrediteerimist ning nende hilisema tegevuse kontrollimist, samuti organisatsioonide majandusnäitajaid ning jõudis järeldusele, et riik ei suuda hinnata, kas taaskasutusorganisatsioonid vastavad neile sätestatud nõuetele kogu oma

Kas teadsite, et

akrediteeritud

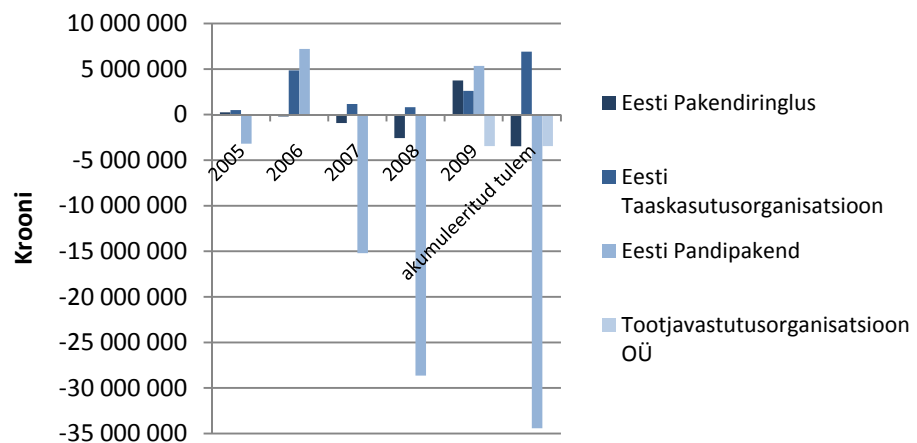
taaskasutusorganisatsioon peab täitma PakSi §-is 17 sätestatud nõudeid, mh peab

- tagama üleriigilise nõuetele vastava konteinervõrgustiku olemasolu;
- tagama kogutud pakendite taaskasutamise;
- koguma pakendiettevõtjatel oma teenuste eest tasu võrdsetel tingimustel;
- tagama liikmete, osanike või aktsionäride vaheliste finantssuhete läbipaistvuse;
- teavitama avalikkust ja tarbijaid pakendite ja nende jäätmete tagastamise korrast ning nõuetest.

tegevusaja jooksul, mitte ainult akrediteerimise hetkel. Näiteks on probleemiks TKOde finantssuutlikkuse tagamine kogu nende tegevusaja jooksul. Samuti ei ole kõik organisatsioonid taganud üleriigilise avaliku konteinervõrgustiku olemasolu. Finantsprobleemidele viitavad mõne organisatsioonide ebakorrektnen finantskäitumine ja põhitegevusega mitteseotud tegevus, liiga suured lühiajalised kohustused, mis ületavad varasid (teenuse pakkujatele tasumisega võib olla raskusi) (vt TKOde akumuleeritud tulemi kohta joonist 5).

39. Igal aastal esitavad TKOde Keskkonnaministeeriumile ülevaate eelmise aasta tegevustest. See dokument peaks täiendama majandusaasta aruannete ja pakendiregistrile esitatavaid andmeid ning võimaldama analüüsida TKOde tegevuse tulemuslikkust ja toetama järelevalvet. Tegelikult aga ei hinda Keskkonnaministeerium, kas taaskasutusorganisatsioonid vastavad akrediteerimistingimustele ja täidavad oma ülesandeid ka pärast akrediteeringu andmist.

Joonis 5. Taaskasutusorganisatsioonide kasum-kahjum (2005–2009) ja akumuleeritud tulem (kroonides)



Allikas: taaskasutusorganisatsioonide majandusaastaaruanded

40. Keskkonnaministeerium ja Keskkonnainspeksioon on jätnud kasutamata võimaluse nõuda välja põhjalikumaid andmeid taaskasutusorganisatsioonide iga-aastase tegevuse kohta. Pakendiseaduse § 17 lg 4 punkti 10 kohaselt on organisatsioonid esitanud igal aastal oma tegevuse ülevaateid, kuid need on väga üldsõnalised ega anna piisavat infot, et hinnata, kas organisatsiooni tegevus lähtub pakendiseaduses sätestatud nõuetest ja kohustustest. Näiteks küsitakse aruandes, kas taaskasutus-teenuse pakkujatega on sõlmitud kokkulepped, kuid kokkuleppeid ei ole võimalik siduda jäätmekogustega. Tegevusaruannetes on andmed sageli esitatud ebahühtlaselt (eri aastatel erinevalt, aruandeid ei saa omavahel võrrelda) ja võivad erineda muudes andmeallikates (nt pakendiregister) esitatust. Teatud juhtudel on Keskkonnaministeerium palunud küll tegevusaruandeid täpsustada, kuid seaduses ei ole aruandele sisunõudeid sätestatud ning aruande esitamisest ega selle kvaliteedist ei sõltu tegelikult midagi.

41. Riigikontrolli analüüs näitas ka seda, et akrediteerimisprotsess ei ole suutnud taaskasutusorganisatsioonide tegevust suunata. Seda esiteks seetõttu, et akrediteerimistingimused on üldsõnalised, subjektiivsed ega võimalda hinnata tulevikus pakutava teenuse kvaliteeti: näiteks kui palju

oleks tegutsemiseks vaja raha⁹ või millist finantsplaani või pakendiettevõtjate organisatsiooni kaasamise strateegiat akrediteerija aktsepteerib. Teiseks ei takista miski juba akrediteeritud taaskasutusorganisatsioonil muutmast akrediteerimistaotluses näidatud tegevuse aluspõhimõtteid, lepingupartnereid, konteinervõrgustiku suurust või teenuste ostmisel esitatavaid tingimusi. Näiteks ühe taaskasutusorganisatsiooni akrediteerimise hetkeks olid organisatsioonist lahkunud kõik akrediteerimistaotluse esitamisel osalenud liikmed, kellest sõltusid ka organisatsiooni edaspidise tegutsemise finantsgarantiid. Ka ei taga akrediteerimisel esitatud eelkõkkulepped kohalike omavalitsuste, jäätmevedajate ning taaskasutajatega, et hiljem nende kokkulepete põhjal ka tegelikud lepingud sõlmitakse.

Järelevalveasutuste ülesannete jaotus pole selge

42. Riigikontrolli hinnangul on pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise järelevalve vajakajäämiste oluliseks põhjuseks, et Keskkonnainspeksioon ning Maksu- ja Tolliamet (MTA) pole suutnud kokku leppida, mille eest kumbki vastutab. Näiteks eeldab MTA, et taaskasutusorganisatsioone ja nendesse kuuluvaid ettevõtteid kontrollib täies ulatuses Keskkonnainspeksioon ning MTA nõuab aktsiisi vaid taaskasutusorganisatsioonidesse mittekuuluvatelt ettevõtetelt. Keskkonnainspeksioon sooviks, et kõigi turule toodud pakendite ning turule toomise finantsandmete kontrolliga tegeleks MTA, kuna inspeksioonil puudub vajalik arv finantskontrolli oskustega inimesi. MTA tegeleb aga üksnes maksukogumise küsimustega. Segaduse tõttu on mõned pakendiseadusest taaskasutusorganisatsioonidele tulenevad nõuded täiesti kontrollimata (nt kasumi investeerimine, osanike finantsuhete läbipaistvus, pakendijäätmetega seotud kohustustest teavitamise kulud).

43. Kuna tootja vastutuse süsteemis liiguvad jäätmekogused ettevõtete ja taaskasutusorganisatsiooni vahel vaid n-ö paberil, on Keskkonnainspeksioonil pakendite taaskasutamise tõhusaks järelevalveks vaja inspektoreid, kes oskaksid finantsnäitajaid analüüsida. Viimastel aastatel on pädevuse suurendamisega küll tegeletud, näiteks on KKI tellinud pakendivaldkonna järelevalve käsiraamatu. Siiski pole senimaani suudetud analüüsida TKOde majandusaasta aruandeid, sh küsitud selgitusi kahjumi, laenude, omakapitali puudumise või põhivara soetamise põhjenduste kohta. Ka pakendite turule toomise andmete kontrollimine on Keskkonnainspeksiooni sõnul olemasolevaid inimesi arvestades keeruline ja liiga ajamahukas.

Kas teadsite, et

6400 kr tuleb ettevõttel maksta TKO-le teenustasu ühe tonni plastist müügi- ja pakendite kokkukogumise ja taaskasutamise eest.

40 000 kr tuleb ettevõttel maksta pakendiaktsiisi, kui ta ühte tonni plastist müügi- ja pakendite ei taaskasuta.

44. Pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise järelevalve tõhusust vähendab ka asjaolu, et valdavalt põhinevad Keskkonnainspeksiooni kontrollitoimingud esitatud kaebustel või siis kontrollitakse pakendijäätmetega seotud andmeid ettevõtete muude keskkonnalubade kontrollimise käigus. Samas näiteks Maksu- ja Tolliametis tehakse järelevalvet riski põhjal, lähtudes sellest, kui suured summad võivad potentsiaalselt riigile laekumata jääda. Keskkonnainspeksiooni järelevalvesubjektide valik jätab paljud suuremad pakendiettevõtjad või

⁹ PakSi § 17 lg 2 p-s 4 sätestatud akrediteeringu saamise eeltingimus.

need, kelle esitatud andmete osas on registripidajal tekkinud kahtlusi, kontrolli alt välja.

Taaskasutusorganisatsiooni ei saa nõuete eiramise korral karistada

45. Mõjusa sanktsiooni puudumine ning taaskasutusorganisatsiooni tegevuse vähenenud kontroll on põhjused, mis võimaldavad taaskasutusorganisatsioonidel akrediteerimistingimusi või pakendiseaduse § 17 lõikes 4 sätestatud nõudeid eirata. Kuna ka pakendiaktiisi saab kohaldada vaid sihtmäärade mittetäitmise korral, siis on sisuliselt ainsaks sunnimeetmeks tunnustada akrediteering kehtetuks. Oma ranguse tõttu pole see meede kõigi rikkumiste puhul siiski põhjendatud. Seetõttu juhul, kui näiteks TKO keeldub esitamast täiendavaid dokumente või ei taga kõigile ettevõtetele võrdselt ligipääsu teenustele või ei osta pakendijäätmete käitlemisega seotud teenust konkurentsi alusel, on ainsa mõjutusvahendina kasutatud konsulteerimist ja meeldetuletuste saatmist.

Tegelik pakendijäätmete taaskasutaja pole alati riigile teada

46. Riigikontrolli hinnangul on pakendite taaskasutamise sihtmäärade täitmise kontrollimisel lisaks riikliku järelevalve puudustele probleemiks ka see, et taaskasutatuks loetakse jäätmeid, mille tegelik taaskasutus ei ole piisavalt tõendatud. Nimelt on Euroopa Kohus andnud pakendidirektiivi asjus tõlgenduse¹⁰, mille kohaselt tohib pakendijäätmed taaskasutatuks lugeda (ja seega taaskasutustõendi väljastada) vaid ettevõtte, kes toodab pakendijäätmetest teisest tooret, millest saab toota uusi tooteid. Eestis aga annavad taaskasutustõendeid välja enamasti jäätmekäitlusettevõtted, kes tegelevad pakendijäätmete kogumise, vedamise, sortimise, pressimise või muu taolise¹¹, mis on pigem taaskasutamist ettevalmistav tegevus, mitte aga taaskasutamine ise.

Kas teadsite, et

Eest suurimad pakendite ümbertöötledajad on O-I Production (endine Järvakandi Klaas) (klaas), Plasti Tehas (plast), Räpina paberivabrik (paber ja kartong).

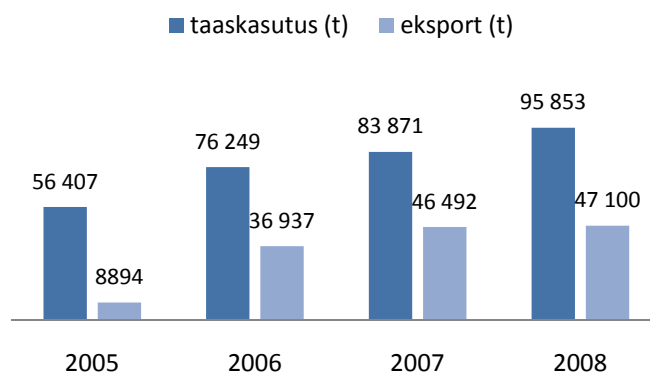
47. Ka taaskasutusorganisatsioonid loetlevad Keskkonnaministeeriumile esitatavates tegevusaruannetes taaskasutajatena nii jäätmete vedajaid kui ka sortijaid. Tegelikult taaskasutamisega (ringlussevõtuga) tegelevatest Eesti ettevõtetest käib läbi vaid väike osa pakendijäätmeid: ligikaudu 50% taaskasutusse suunatud pakendijäätmetest töödeldakse ümber teistes riikides (2008. aastal eksporditi pakendijäätmetekoodiga jäätmeid 47 100 tonni, vt joonis 6). Eksporditud pakendijäätmed arvestatakse jäätmearuandluses automaatselt ringlusse võetuks. Selliselt toimunud taaskasutuse tõendamiseks peavad ekspordivad (jäätmekäitlus)ettevõtted suutma järelepärimise peale esitada vastavasisulise kinnituse. Kuni aastani 2009 kanti jäätmete infosüsteemi eksporditud jäätmekoguste juurde vaid sihtriigi nimi, mitte aga taaskasutaja nime, mis tegi selliste jäätmete tegeliku taaskasutuse kontrollimise veelgi keerulisemaks. On tõenäoline, et eksporditavad jäätmed jõuavad taaskasutusse, kuigi paljudel juhtudel ei teata, kes ja kuidas jäätmeid tegelikult taaskasutab. Jäätmete tegeliku taaskasutajani jõudmise kontrollimine võib osutada keeruliseks ja aeganõudvaks tegevuseks, kuid tootjate kontrolli ning seega tootja vastustuse põhimõtte tegeliku tähenduse rakendamise

¹⁰ Euroopa Kohtu otsus C-444/00 ja Euroopa Komisjoni otsus 2005/270/EÜ, millega vastavalt Euroopa Parlamendi ja Euroopa Nõukogu direktiivile 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta kehtestatakse andmebaasisüsteemi vormid.

¹¹ Jäätmete taaskasutamise- ja kõrvaldamistoimingute nimistus kategoriseeritakse sellised tegevused koodiga R13 või R13s, mis tähistab jäätmete kogumist nende töötlemiseks või segajäätmete sortimist nende töötlemiseks.

seisukohast on see vajalik. Järelevalve parandamiseks tuleks ühe võimalusena kaaluda koostööd teiste riikidega.

Joonis 6. Pakendijäätmete taaskasutus (tonnides) ja ekspordi osatähtsus sellest (2005–2008)



Allikas: Keskkonnateabe Keskus

48. Pakendijäätmete taaskasutuse tõendamise puuduste põhjused peituvad selle protsessi keerulisuses (eriti, mis puudutab jäätmete ringlussevõttu): jäätmete tekkimisest ja kogumisest kuni uue teise toorme tootmiseni võib jääde käia läbi kümnete ettevõtete käest. Taaskasutusorganisatsioonidel ja ettevõtetel on mugav esitada taaskasutustõendina jäätmete üleandmist tõendav dokument ning loobuda jäätmete edasise teekonna jälgimisest. On ka juhtumeid, kus taaskasutusorganisatsioonid teevad koostööd jäätmevedajate-sortijatega, kes keelduvad neile avaldamast tegelikku taaskasutust teostavate lepingupartnerite nimesid, kuna väidetavalt kaotaks see konkurentsieelise. Kuivõrd taaskasutusorganisatsioonidega ühinenud pakendiettevõtjad organisatsioonide tegevust ei kontrolli, jääb sellistes olukordades kogu taaskasutuse järelevalvamise koormus Keskkonnainspektsiooni kanda, kes aga valdkonnaga tegelevate inspektorite vähesuse tõttu igale poole ei jõua. Suurem osa pakendijäätmetest eksporditakse Euroopa Liidu riikidesse või sellest välja, mis raskendab ahela jälgimist veelgi. Kuna jäätmete taaskasutusahela kontroll on problemaatiline ka paljude teiste Euroopa Liidu riikide jaoks, aktsepteeritakse sageli ka sellise ettevõtte välja kirjutatud taaskasutustõendit, kus ta kinnitab, et edastab jäätmed lõplikule taaskasutajale.

Pakendiettevõtjad ei vastuta riiklike taaskasutuse sihtmäärade täitmata jätmise eest

49. Eespool kirjeldatud probleemide valguses on oluline, et majanduslikust aspektist on pakendiettevõtjatel kasulikum deklareerida võimalikult väikseid turule pandud pakendikoguseid, kuna siis saab nii pakendite kogumise kui ka taaskasutamise eest taaskasutusorganisatsioonile vähem maksta. Kuna turule toomise andmete auditeerimise nõue praktikas ei ole rakendunud ning kolme tagatisrahata pakendi kogumise ja taaskasutamise organisatsiooni vahel toimub uute liikmete värbamise nimel tihe konkurents, ei soovi ka organisatsioonid liigselt ettevõtete pakendiaruandluse sekkuda. Selle tagajärjel niikaua, kuni riik ei suuda taaskasutusorganisatsioonide esitatud andmeid üle kontrollida ega rikkumisi tuvastada, on turu osapooltel lihtne deklareerida nii pakendite turule toomise kui ka taaskasutamise osas andmeid täpselt koguses, mis vabastab nad aktsiisi maksmise kohustusest. Seega pääsevad ettevõtted vastutusest, sest nemad on oma kohustused

taaskasutusorganisatsioonidele üle andnud. Organisatsioonid omakorda aga väidavad täitvat pakendijäätmete taaskasutuse sihtmäärasid. Samas tekib riikliku jäätmetatistika andmetel pakendijäätmeid organisatsioonide poolt deklareeritust ligi poole rohkem (vt tabel 2), mistõttu ei täideta Euroopa Liidu seatud taaskasutuse sihtmäärasid, kuid puuduliku järelevalve tõttu ei ole taaskasutusorganisatsioonidelt ega nende klientidelt võimalik sisse nõuda ka pakendiaktsiisi.

Puudulik järelevalve maksab miljardi

50. Pakendijäätmete kogumissüsteemi eesmärk on jäätmete võimalikult täielik kokkukogumine ja taaskasutamine, mitte pakendiaktsiisist riigikassasse tulu teenimine. Kui aga sihtmäärad jäävad täitmata, siis peavad ettevõtted tasuma pakendiaktsiisi. Riigikontroll hindas ligikaudselt, kui palju oleks pakendiaktsiisi pidanud laekuma 2009. aastal.

51. Tuginedes Keskkonnaministeeriumi kasutatavale arvutusmeetodile ning riikliku jäätmearuandluse infosüsteemi (JATS) 2009. aasta andmetele, leidis Riigikontroll, et kõigi pakendimaterjalide taaskasutus (v.a puitpakend) jäi 2009. aastal alla sihtmäära. Lähtuvalt puudu jäävast osast arvatati välja pakendiaktsiis: Riigikontrolli ligikaudsel hinnangul pidanuks pakendiettevõtjad maksma 2009. aastal ligikaudu üks miljard krooni pakendiaktsiisi (vt tabel 4).¹²

Tabel 4. Laekumata jäänud pakendiaktsiis 2009. aastal

Ligikaudne arvutus 2009. a pakendijäätmete tekke ja taaskasutuse ning saamata jäänud aktsiisi kohta (JATSi 2009. a andmed, Keskkonnateabe Keskuse arvutusmeetod)							
	Paber ja kartong	Plast	Puit	Metall	Klaas	Pakendid kokku ¹³	Saamata jäänud aktsiis kokku
Teke (t)	63 849	69 243	4673	9451	59 523	206 740	
Taaskasutus (t)	43 969	18 486	5648	4022	33 828	105 953	
Taaskasutuse sihtmäär 2009 (%)	70	55	45	60	70	60	
Tegelik taaskasutus (%)	69	27	121 ¹⁴	43	57	51	
Taaskasutuse sihtmäära ja tegeliku taaskasutuse erinevus (%)	1	28	-76	17	13	9	
Taaskasutuse sihtmäära ja tegeliku taaskasutuse erinevus (t)	726	19 597		1649	7838	18 091	
Aktsiisimäär (kr/kg)	20	40	20	40	10		
Saamata jäänud aktsiis (kr)¹⁵	12 769 800	775 521 600	0	64 266 800	77 379 900		929 938 100

Allikas: jäätmearuandluse infosüsteem (JATS), Keskkonnateabe Keskus

¹² Ametlikud 2009. a pakendijäätmete andmed avaldatakse Euroopa Komisjonile alles 2011. a kevadel. Vt Riigikontrolli hinnangu andmise arvutusmeetodi lisast.

¹³ Aktsiisimäär pakendite koguhulgale kehtestatud ei ole, on kehtestatud vaid materjalide kaupa.

¹⁴ Taaskasutus kalendriaasta jooksul võib olla üle 100%, kui taaskasutatakse eelmistel aastatel tekkinud jäätmeid.

¹⁵ Saamata aktsiis = taaskasutuse sihtmäära ja tegeliku taaskasutuse erinevus (t) * aktsiisimäär (kr/kg) * 1000.

Tootja vastutuse printsiip ei ole täiel määral rakendunud

52. Kokkuvõttes ei ole Riigikontrolli hinnangul tootja vastutuse süsteem Eestis täielikult rakendunud, kuna piirdub vaid tootjate poolt oma kohustuste üleandmise ja selle eest maksmisega. Tegelikku vastutust aga sellega ei kaasne. Puudused järelevalves mõjutavad negatiivselt mitte ainult pakendijäätmete andmete usaldusväärsust, vaid tootja vastutuse süsteemi toimimist tervikuna. Kuna taaskasutusorganisatsioonide tegevus pole piisavalt läbipaistev, pole riigile selge, kas avaliku konteinerpargi käigushoidmisse ning elanike teavitamise on investeeritud seaduses nõutud mahus. Mitme taaskasutusorganisatsiooni majandusnäitajad on halvad, kuid riigil puudub võimalus nõuda lisatagatise, et pakendijäätmed ka edaspidi nõuetekohaselt kokku kogutaks ja taaskasutusse saadetaks. Lõppkokkuvõttes kannab Euroopa Liidu kohustuste täitmata jätmise eest vastutust riik.

53. Riigikontrolli soovitusel keskkonnaministrile:

- Algatada pakendiseaduse muutmise järgmiselt:
 - Et reguleerida selgemini pakendijäätmete taaskasutuse tõendamise põhimõtteid, täpsustada seaduses taaskasutajad, kellel on lubatud taaskasutustõendeid väljastada, ning taaskasutustõendi vorm ja taaskasutust tõendavate dokumentide nõuded. Välistada olukord, et taaskasutamist tõendatakse seda ettevalmistavate tegevustega (kogumine, vedu, sortimine). Nõuda pakendiettevõtjatelt ja TKO-lt, et võimaluse korral peab taaskasutus olema dokumentidega tõendatud kuni taaskasutusahela lõpuni.
 - Sõnastada selgemalt nõuded taaskasutusorganisatsioonide tegevusülevaadete (aruannete) sisule selliselt, et need täiendaksid, mitte ei dubleeriks majandusaasta aruannetes olevaid ja pakendiregistrile esitatavaid andmeid. Näiteks peaksid organisatsioonid esitama ülevaates järgmise info: suuremate teenusepakkujatega sõlmitud lepingud ning neile üleantud pakendijäätmete kogused; selgitused kahjumi, laenude või finantsraskuste kohta; eraldi info pakendikonteinerite ja otse ettevõtetelt kogutavate pakendijäätmete koguste kohta. Samuti sätestada sunnivahend juhaks, kui esitatud on nõuetele mittevastav aruanne. See võimaldaks paremini teha järelevalvet ning analüüsida TKOde tegevuse tulemuslikkust.
 - Täpsustada pakendiauditi sisunõudeid selliselt, et oleks selge, milliste andmete õigsuse kohta audiitor kinnituse annab (eelkõige peaks auditeerima, kui palju on turule mingist materjalist pakendeid toodud, millise meetodiga on need andmed arvatud ning kuidas on jäätmete taaskasutust tõendatud).
 - Et võimaldada paremat kontrolli taaskasutusorganisatsioonide tegevuse üle, muuta neile antav akrediteering tähtajaliseks. Samuti kehtestada pakendiseaduse vastutuse peatükis vastutuse koosseis ning sunnivahend ka juhaks, kui organisatsioon ei täida seaduse §-is 17 sätestatud nõudeid.
- Täiendada pakendiregistrit nii, et selles oleks võimalik teha detail- ja koondpäringuid. Lähtuda registri täiendamisel muu hulgas ka

järelevalve vajadusest ja konsulteerida sel teemal järelevalveasutustega.

- Tagada, et Keskkonnainspeksioonil oleks piisav arv vajalike teadmistega inspektoreid, et kontrollida, kas taaskasutusorganisatsioonid vastavad akrediteerimistingimustele ja PakSi § 17 lõikes 4 loetletud ülesannetele, kas pakendite turuletoomise andmed on õiged. Samuti kontrollida pakendijäätmete liikumise ahelat turuletoomisest kuni jäätmete taaskasutamiseni jäätmekäitleja juures. Et järelevalve dokumentatsiooni ja audititulemuste üle oleks edukas, parandada algdokumentide ja finantsandmete kontrolli ja analüüsi pädevust.
- Tagada, et Keskkonnainspeksioon kontrolliks regulaarselt pakendiseaduse nõuete täitmise osas kõiki taaskasutusorganisatsioone, suuremaid pakendiettevõtjaid ja ka taaskasutusorganisatsioonidega mitteliitunud ettevõtteid. Luua võimalused selleks, et Keskkonnainspeksioon saaks teha koostööd Euroopa Liidu pakendijäätmete käitlemise järelevalve asutustega, et saada vajaduse korral infot eksporditud pakendijäätmete tegeliku taaskasutuse kontrollimiseks.

Keskkonnaministri vastus pakendiseaduse muutmise algatamise asjus: Keskkonnaministeeriumi 2010. a tööplaanis on pakendiseaduse (edaspidi PakS) muutmise eelnõu koostamine. Eelnõu tööversioonis reguleeritakse selgemalt ja täpsemalt pakendijäätmete taaskasutamise tõendamist ning määratletakse, kes saab väljastada taaskasutustõendit ja milliseid andmeid tõend peab sisaldama. Praktika on näidanud, et oluline osa pakendijäätmete taaskasutusest toimub ja jääbki toimuma (osaliselt majanduslikel põhjustel) Eestist väljaspool ning sealhulgas ka väljaspool EL, eelkõige Aasias. Sellest tulenevalt ei ole ratsionaalne püüda tuvastada ringlussevõtu lõpetanud ettevõtet ehk teisti öeldes lugeda ringlussevõtt tõendatuks vaid ringlussevõtu lõpetava ettevõtte (st jäätmest toote tootva ettevõtte) kinnituse alusel. Eriti EL-ist väljaveo korral on otstarbekas piirduda tõendamisel rahvusvaheliselt ettenähtud jäätmevedude dokumentatsiooniga, samas kui EL-is peaks olema võimalik tõendada ringlussevõttu konkreetse ettevõtte kaudu. Sellist lahendust toetab ka ELi uue jäätmedirektiivi alusel nn jäätmete lakkamise küsimuse käsitus, mille alusel lähiaastatel määratletakse mitme olulise ringlussevõtuks sobiva jäätmeliigi osas (sh ka pakendimaterjalid, nagu metall, paber ja kartong jt) jäätmete lakkamise kriteeriumid.

Kindlasti on põhjust TKOde tegevusaruandluse nõudeid täpsustada. Siinkohal on väga olulised ka teised muudatused, millega on vajalik tagada sisuline pakendiettevõtjate kontroll TKOde raha kogumise ja kasutamise üle. TKOde töötavad laiemalt ELi jäätmepoliitika üheks aluseks oleva laiendatud tootjavastutuse põhimõttel, mille kohaselt riik ei määra tagasivõtu ja taaskasutusega seotud tasusid, ei kogu neid ega kontrolli detailsemalt nende kasutamist. Seda peaksid tegema eelkõige need, kes antud tasud on maksnud, seega ca 3000 pakendiettevõtet Eestis. Just pakendiettevõtjate sisulise kontrolli nõrkus on siiani paljude auditis esile toodud probleemide lähtekoht – seega tugevdades pakendiettevõtjate sisulist kontrolli TKOde üle ja liikudes sellega lähemale tootja vastutuse tegelikule mõttele, ei ole vajalik pidev range kontroll TKO sisulise tegevuse üle.

Problemaatilisem teema on pakendiauditiga seotud muudatused. Selles osas on täpsustused vajalikud ning eelkõige vajavad eraldi laiemat arutelu pakendiauditi pädevusele esitatavad nõuded ja kvalifikatsiooni tõendamise kord. On ilmne, et selliste auditite raskeskese peab olema turule toodud pakendikoguste arvestuse kvaliteedi parandamisel ja kontrollil.

Pakendiauditi eesmärk on tagada turule toodud pakendi liikide ja massi ning taaskasutatud pakendijäätmete kohta esitatavate andmete õigsus. Andmete õigsuse probleemi parandamiseks näeme osaliselt ka teist võimalust. Kontrolliaruande punktis 54 on soovitus rahandusministrile alternatiivina kaaluda võimalust, et pakendite turule toomise hetkel tuleks tasuda osa pakendiaktiisist. Oleme seisukohal, et otstarbekas on kehtestada turule toodud pakendile X% ulatuses pakendiaktiisi maksmise kohustus. Samasisuline ettepanek on varem esitatud ka 2006–2007 koostatud ökomaksureformi arutelude käigus. Sellise lahenduse tulemusel muutuvad jälgitavaks pakendiettevõtja poolt turule lastud pakendikogused, kuna deklareerida tuleb MTA-le, kelle ülesanne on kontrollida esitatavate andmete õigsust.

Kindlasti kaalume ettepanekut muuta taaskasutusorganisatsioonide akrediteerimine tähtjalisteks. Siinkohal saab lähtuda sarnasusest jäätmeseaduses määratletud ohtlike jäätmete käitluslitsentsidega, mis olid aastatel 1992–2007 oma olemuselt õiguslikult tähtajatud litsentsid, kuid Riigikontrolli 2006. a auditis „Ohtlike jäätmete käitlemine vaheladudes ja prügilates“ sisaldunud ettepaneku alusel muudeti ohtlike jäätmete käitluslitsents tähtjalisteks.

Keskkonnaministri vastused muudele soovitustele: 2010. aasta jooksul on toimunud pakendiregistri arendustööd ja käesolevaks ajaks on registris olemas võimalus teha koondpäringuid registriandmete kohta. Arendustööd jätkuvad ka 2011. aastal.

Keskkonnainspeksioon on tellinud pakendiseaduse nõuete kontrollimiseks juhendi, mida tutvustav seminar toimus 8.11.2010. Keskkonnainspeksiooni pakendialase kontrolli võimekuse küsimus on oluline ja tuleb leida võimalusi olemasolevate vahendite raames sellekohase võimekuse tõstmiseks.

Nagu eelnevas vastuses esitatud, on Keskkonnainspeksiooni pakendialase võimekuse parandamine väga oluline. ELi teiste liikmesriikide praktika selles küsimuses on, et riiklike järelevalveasutuste ja/või nendega koostöös toimivate spetsialiseerunud audiitorite kaudu kontrollitakse 3–5% pakendiettevõtjate üldarvust. Eestis annaks sama osakaal pakendiettevõtjate üldarvust ca 90–150 ettevõtet. Võimalik, et praeguste ebaselguste taustal peaks kontrolli tase olema ka suurem.

Keskkonnainspeksioon osaleb ELi keskkonnajärelevalve asutuste võrgustikus IMPEL, mis üldstatult ongi loodud just selliste asutuste omavahelise koostöö, sh suhtlemise tagamiseks. Seega võimalused koostööks teiste ELi pakendijäätmete käitlemise järelevalve asutustega on olemas Keskkonnainspeksioonil ka praegu.

54. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile:

- Et järelevalveorganid saaksid turule toodud pakendite andmeid paremini kontrollida ning motiveerida taaskasutusorganisatsioone pakendiettevtõtjate andmeid põhjalikumalt kontrollima, algatada pakendiaktsiisi seaduse muudatus järgmistes osades:
 - Teha kohustuslikuks maksta pakendiaktsiisi pakendite turule toomise hetkel ning võimaldada, et riik maksab aktsiisi tagasi juhul, kui pakendiettevtõtja või taaskasutusorganisatsioon on tõestanud pakendijäätmete nõutud ulatuses taaskasutamist. Alternatiivina kaaluda võimalust, et pakendite turule toomise hetkel tuleks tasuda vaid osa pakendiaktsiisist.
 - Kohaldada pakendiaktsiisi kõigil juhtudel, kui pakendiregistri aruandekohuslane ei pea kinni aruande esitamise tähtaegadest või esitab auditeerimata ning seaduse nõuetele mittevastava aruande.

Rahandusministri vastused: Üldjuhul ei maksta aktsiisi tagasi, kuna aktsiisi tasumine on seotud aktsiisiga maksustatava kauba turule lubamisega, antud juhul pakendi turule lubamisega. Põhimõtteliselt oleks küll võimalik muuta pakendiaktsiisi turule toomise mehhanismi, kuid sel juhul oleks pigem tegemist pakendimaksuga. Turule toomise hetkel tasutud pakendimaksu kaudu on võimalik täpsemalt määratleda turule toodud pakendikogust. Pakendi turule toomise hetkeks võiks sel juhul olla pakendiettevtõtte poolt TKO-le esitatud aruande kuupäev. Pakendi taaskasutuse tõestamine on aga tunduvalt keerulisem. Lõplik taaskasutuse koondaruanne valmib 1,5 aastase ajalise nihkega pärast pakendi turule toomist. 2009. a pakendi taaskasutuse aruanne valmib alles 30. juunil 2011. aastal. Ettevtõtte seisukohast oleks väga koormav tasuda teatud perioodi eest ette kogu turule lastud pakendilt tasumisele kuuluv pakendiaktsiis ja alles pärast taaskasutuse tõestamist saada raha suure ajalise nihkega tagasi. Samas juhul, kui ei muudeta pakendiseadust, on endiselt suhteliselt lihtne pakendimahte vähem deklareerida ning võltsida taaskasutust tõestavaid dokumente.

Seetõttu oleme valmis pigem kaaluma ideed, mille kohaselt osa pakendiaktsiisist tuleks tasuda pakendite turule toomise hetkel. Praegune aktsiisivabastuse loogika on selline, et aktsiisikohustus tekib alles juhul, kui ei ole täidetud taaskasutuskohustus sihtarvudest puuduoleva koguse osas. Võiks kaaluda sellise süsteemi loomist, kus teatud tingimustel tuleb maksta osa aktsiisist turule toomise hetkel ja ülejäänud toimib sarnaselt praeguse mudeliga. Pakendijäätmete kogumassist tuleb taaskasutada 60%. Suur osa pakendist jääb lihtsalt taaskasutamata ja maksustamata. Eelpool kirjeldatud mudel, kus teatav osa aktsiisist tuleb maksta toote turule toomisel ja ülejäänud osas sõltub maksukohustus taaskasutuskohustuste täitmisest on levinud paljudes ELi riikides. Eelpool kirjeldatud viisil oleks suuremas ulatuses täidetud ka pakendiaktsiisi fiskaalne eesmärk.

Maksu ei tohiks käsitleda kui karistust millegi tegemise või tegemata jätmise eest. Samuti ei ole aktsiis karistus, vaid kohustus, mis tekib taaskasutuskohustuse täitmata jätmise korral. Pakendiseaduse § 32 kohaselt karistatakse pakendi ja pakendijäätmete kohta arvestuse pidamise täitmata jätmise või andmete esitamata jätmise või ebaõigete andmete esitamise eest rahatrahviga kuni 50 000 krooni. Pakendiaktsiisi

seaduse § 12 lg 2 kohaselt kohaldab maksuhaldur aktsiisi vale arvutamise, maksmisest kõrvalehoidumise või hilinevad maksmise puhul maksukorralduse seaduses ettenähtud sanktsioone. Maksukorralduse seaduse § 153¹ lg 1 kohaselt karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut maksuhaldurile andmete esitamata jätmise või valeandmete esitamise või kinnipidamiskohustuse rikkumise eest, kui selle tulemusel tasumisele kuuluv maksusumma on väiksem maksuseaduse alusel tasumisele kuuluvast summast või tagastamisele, hüvitamisele või tasaarvestamisele kuuluv summa on suurem seaduse kohaselt tagastamisele, hüvitamisele või tasaarvestamisele kuuluvast summast. Maksukorralduse seaduse § 153¹ lg 2 kohaselt karistatakse sama teo eest juriidilist isikut rahatrahviga kuni 200 000 krooni. Põhimõtteliselt on võimalik kaaluda selle karistusemäära tõstmist.

Selleks, et oleks võimalik tutvuda iga aruandekohustuslase aruande ja selle esitamise tähtajaga, peavad pakendiregistri andmed olema usaldusväärsed ning registrist peab olema võimalik teha vajalikke päringuid.

55. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile ja

rahandusministrile: Määrata selgelt kindlaks, kuidas jagunevad järelevalveinstitutsioonide ülesanded pakendiaktsiisi üle järelevalvet tehes. Tagada, et pakendiaktsiis nõutakse sisse kõigil juhtudel, kui Keskkonnainspeksioon on tuvastanud pakendiseaduse rikkumise, millega kaasneb kohustus maksta aktsiisi.

Keskkonnaministri vastus: Oleme seisukohal, et järelevalvet pakendi ja pakendijäätmete turule toomise üle peaks valdavalt teostama MTA. Nagu eelnevalt viidatud, on siin seos ka sellega, kas leiab toetust pakendiaktsiisi realselt makstavaks tegemine teatud osas, mis seega üldisena tagab ka MTA kontrolli. Pakendi ja pakendijäätmete taaskasutuse sihtarvude üle peaks järelevalvet teostama aga Keskkonnainspeksioon, kuivõrd tegemist on spetsiifiliselt jäätmekäitluselase küsimusega, kus on oluline jäätmevaldkonna (jäätmete liigitamine, pakendijäätmete eristamine muudest sama materjalipõhistest jäätmetest, taaskasutusega seotud mõisted jms) tundmine tervikuna.

Rahandusministri vastus: Maksu- ja Tolliamet (MTA) on teemat kommenteerinud oma vastuses Riigikontrollile 9.11. 2010. a. edastatud kirjas.

Keskkonnaministeerium on pakendivaldkonda kureeriv ministeerium ning tema valitsemisalas olev Keskkonnainspeksioonil (KKI) on juhtiv roll jäätmekäitlusega seotud järelevalves. KKI esitab iga kvartali järgneva kuu 15. kuupäevaks oma kontrollitulemused MTA-le. MTA pädevuses on kontrollida aktsiisi arvutamise õigsust ja maksmise tähtajalisust ning aktsiisi vale arvutamise, maksmisest kõrvalehoidumise või hilinevad maksmise puhul kohaldada maksukorralduse seaduses ettenähtud sanktsioone. Aktsiisi määramise pädevus on maksuhalduril. Kuna seni toimunud järelevalvesüsteem pole taganud efektiivset pakendiringlust, nõustume, et koostöös Keskkonnaministeeriumiga tuleks üle vaadata õiguste ja vastutuste jaotus pakendi taaskasutamiskohustuste täitmisel ning tõhustada koostööd KKI ja MTA vahel.

Pakendijäätmete kogumise süsteem ei ole kasutajasõbralik

Elanike teadlikkus pakendijäätmete liigiti kogumisel peaks olema parem ja huvi suurem

56. Pakendite sortimist ja olmeprügist eraldi äraandmist soodustab ühelt poolt võimalikult mugav korraldus, teisalt konkreetsed ja kergesti kättesaadavad juhised, kolmandaks rahaline kasu. Seega peaksid taaskasutusorganisatsioonid ja pakendiettevõtjad koostöös kohalike omavalitsustega teavitama elanikke lihtsalt leitaval viisil ja regulaarselt sellest, milliseid pakendijäätmeid tuleks olmejäätmetest eraldi sortida, kus asuvad kogumiskohad, millisesse konteinerisse mida visata ning eraldi kogumise eelistest. Kuna tavaliselt hakkavad inimesed esimesena infot otsima kohalikest infoallikatest, on oluline, et omavalitsused ja taaskasutusorganisatsioonid teevad teavitamisel koostööd.

Võimalusest pakendeid tasuta ära anda teatakse vähe

Kas teadsite, et

aastatel 2005–2009 on taaskasutusorganisatsioonid kulutanud teavitamistegevusele kuus miljonit krooni.

57. Pakendite liigiti kogumise kohustus on kehtinud juba viis aastat ning taaskasutusorganisatsioonid kinnitavad oma tegevusaruannetes, et on viimasel kahel aastal elanike teavitustegevusele kulutanud seaduses nõutud 1% oma aastakäibest¹⁶. Sellele vaatamata näitavad Riigikontrolli tellitud Eesti elanike küsitluse tulemused, et 54% elanikkonnast ei tea, et pakendeid saab tasuta ära anda. Teistest vähesema teadlikkusega paistsid silma tallinlased ning need, kelle emakeel ei ole eesti keel. Kõige rohkem teavad pakendite sortimisest maainimesed. Infot sooviti juurde eelkõige pakendijäätmete äraandmise viiside ja kohtade asjus (15–20% vastanutest, pakendikonteineri asukoha osas vajas infot 30% suuremate linnade, v.a Tallinn, elanikest).

Kas teadsite, et

- 51% elanikest arvab, et pakendijäätmete kohta peaks infot leidma kohalikest lehest;
- 41% poe või asula avalikult stendilt;
- 34% kohalikest omavalitsusest;
- 5% taaskasutusorganisatsiooni kodulehelt.

58. Riigikontroll küsitles teavitustegevuse teemal ka 110 omavalitsust. Enamik omavalitsusi jagab oma sõnul infot pakendijäätmete liigiti kogumise kohustuse kohta vähemalt kord aastas. Enamasti edastatakse infot omavalitsuse ajalehes (86 omavalitsuses), mitmed omavalitsused on koostanud ka eraldi infovoldikuid. Ligikaudu kahes kolmandikus küsitletud omavalitsuses (66 juhul) teavitatakse inimesi ka kodulehe kaudu, kuid vaid 41% küsitletutest oli kodulehel ka selgitus, kuidas pakendijäätmeid sortida või kust seesugust õpetust leida. Veidi enam kui pooltes küsitletud omavalitsustes (58) on kodulehel kirjas ka pakendikonteinerite asukohad. Väga põhjalikud ja informatiivsed on näiteks Narva ja Tallinna linna jäätmeteemalised kodulehed (vt <http://jaatmed.narva.ee/> ning www.tallinn.ee/prygihunt). Riigikontrolli hinnangul on ka mitme väiksema valla kodulehel pakendijäätmete sortimiseks vajalik teave kergesti leida ja selgelt kirjas (vt nt Jõelähtme, Audru, Kuusalu või Kohila valla kodulehte).

Pakendijäätmeid sorditakse liiga vähe

59. Taaskasutusorganisatsioonide ja omavalitsuste teavitustegevusele ning pakendite tasuta äraandmise võimalusele vaatamata selgus elanike küsitlusest, et pakendijäätmeid (v.a pandipakendi) sorditakse vähe. Kuigi ligikaudu 75% eestimaalastest väidab end teadvat, milliseid pakendeid

¹⁶ PakSi vastav kohustus kehtib alates aastast 2008.

Kas teadsite, et

näiteks Lasnamäel asuva kuuekorruselise kahe trepikojaga maja elanikud, kes ei sordi pakendijäätmeid, maksavad olmejäätmete veo eest **4104 krooni kuus** ja **49 248 krooni aastas**.

Eeldades, et olmejäätmetest 34% moodustavad pakendid (mida saab tasuta ära anda) ja paberpakendid visatakse paberikonteinerisse, võiks sama maja jäätmeveo arvelt säästa **828 kr kuus** ja **9940 kr aastas**.

Pakendijäätmete erinevad kogumissüsteemid tekitavad segadust

Kas teadsite, et

tähelepanelik kodanik on teinud Keskkonnaministeeriumile ettepaneku pakendikonteinerid nummerdada ja telefoninumbritega märgistada, et oleks võimalik teatada konteineri täitumisest või muudest probleemidest.

tuleks liigiti koguda ning kus asuvad konteinerid, ning kolmandiku sõnul liigiti kogumisel takistusi pole, sordib näiteks kihelist kartongi (valdavalt mahla- või muu joogi pakendid) vaid 20% elanikest ja plasti 35%. Seejuures pööravad mitte-eestlased prügi sortimisele vähem tähelepanu kui eestlased. Lisaks kinnitavad nii jäätmevedajad kui ka taaskasutusorganisatsioonid, et pakendikonteineritesse visatakse endiselt suurtes kogustes olmejäätmeid.

60. Suurimaks innustajaks pakendijäätmete liigiti kogumisel on majanduslik kasu (66% küsitletutest). Kõige selgemini on see ilmnunud pandipakendi puhul: 70% (maal 83%) viibki oma joogipudelid taaraautomaati. Kodus tekkivast olmeprügist suure osa moodustavad pakendid, mistõttu peaks pakendijäätmete tasuta äraandmisel tekkima võimalus tellida väiksem olmejäätmete konteiner või tühjendada seda harvemini. Riigikontrolli arvutuste kohaselt võimaldab pakendijäätmete eraldi kogumine piirkondades, kus korraldatud jäätmeveo puudumise tõttu on jäätmevedu kallis, maksta segaolmejäätmete veo eest mitmeid kordi vähem. Võimalust sortimise kaudu olmejäätmete veo eest vähem maksta peavad motiveerivaks aga vaid 40% maaelanikest ning 25% kortermajade elanikest. Üsna suurt hulka eestimaalasi (37%), sh peaaegu pooli tallinlasi, veenab pakendeid liigiti koguma soov kaitsta keskkonda.

61. Riigikontrolli hinnangul ei pruugi enam kui pooled Eesti elanikest olla teadvustanud, et pakendijäätmete kogumiseks on loodud üleriigiline kõigile tasuta ja võrdselt ligipääsetav võrgustik, kuna kogumisviisid on piirkonniti ja sõltuvalt taaskasutusorganisatsioonist erinevad. Näiteks Tallinnas on järgmised võimalused:

- 184 maja elanikud saavad kõiki pakendiliike ära visata oma maja kõrval asuvasse ainult neile mõeldud konteineritesse,
- eramajade piirkondades võivad inimesed endale tasuta koju tellida pakendikotid ning
- ülejäänud peaksid oma pakendid viima avalikesse pakendikonteineritesse, kusjuures mõnes kohas peavad nad klaasi ja pappi-paberit eraldi sortima, teises aga võivad kõik ühte segapakendite konteinerisse visata.

62. Lisaks on taaskasutusorganisatsioonid muutnud aastate jooksul oma konteinerite välimust, mis tekitab segadust veelgi juurde. Selgete riiklike suuniste puudumise tõttu teevad omavalitsused ning ka taaskasutusorganisatsioonid omavahel liiga vähe koostööd ning kogumisvõrgustik ongi kujunenud ebahütlaseks. Eri kuju, värvi ning märgistusega konteinerid tekitavad elanikkonnas vaid segadust. Näiteks pole paljudele konteineritele märgitud, et tegemist on avaliku pakendikonteineriga. Pandipakendite kogumise süsteem on aga üle Eesti korraldatud ühtmoodi ning see on inimestele oluliselt selgem.

Kas teadsite, et

pakendijäätmete liigiti kogumise suurimateks takistusteks peetakse järgmisi asjaolusid:

- eri jäätmeid tuleb erinevatesse kohtadesse viia – 18%,
- pole selge, milliseid jäätmeid ja kuhu viia – 18%,
- konteinerid on kodust liiga kaugel – 13%,
- sortimine on keeruline – 10%.

Allikas: Riigikontrolli küsitlus

63. Linna- ja eelkõige just kortermajade elanike vähene aktiivsus pakendite liigiti kogumisel on seotud asjaoluga, et kui just kõik või vähemalt suurem osa majaanikke ei hakka pakendeid eraldi koguma, ei vähene kokkuvõttes segaolmejäätmete kogus piisavalt, et selle võrra saaks olmejäätmeveo eest vähem maksta. Ka rõhutatakse pakendite liigiti kogumise juhistes, et pakendikonteinerisse võib panna ainult puhtaid, sh pestud pakendeid ning pesemata pakendid tuleks visata olmeprügisse. Seega on pakendijäätmete sortimine ühest küljest tülikas ning teisest küljest puudub ka selgelt nähtav materiaalne tulu.

64. Riigikontrolli hinnangul soodustavad pakendite viskamist segaolmejäätmete hulka järgmised asjaolud: pandimärgita pakendite puhul pole sortimisest saadav majanduslik kasu alati üheselt selge; inimesed ei tea täpselt, mitu eri prügikasti kodus peaks olema ja mida sinna panna või kus asub vajalik konteiner. Sellise jäätmekogumise maksavad aga kinni tarbijad, mitte pakendiettevõtjad. Segadus on soodsaks pinnaseks ka keskkonnale ja tervisele ohtlikule jäätmete põletamisele: Riigikontrolli küsitlusele vastanud ühepereelamute ja väikeste kortermajade elanikest põletavad jäätmeid ligi 50% vastanutest.

Kogumisvõrgustik ei ole otstarbekalt korraldatud ega pane inimesi pakendijäätmeid liigiti koguma

65. Igapäevastest olmejäätmetest moodustavad mahuliselt ligikaudu poole pakendijäätmed. Nende liigiti kogumise soodustamiseks on oluline, et pakendijäätmeid oleks lihtne ära visata tekkekoha lähedal ning et nende kogumine olmejäätmetest eraldi oleks ilmselgelt kasulik. Tootja vastutuse põhimõttest lähtuvalt peavad pakendiettevõtjad kandma kõik jäätmete kogumisel ning hilisemal käitlemisel tekkivad kulud ning investeerima osa oma tuludest üleriigilise kogumisvõrgustiku arendamisse.

66. Kasutajasõbraliku kogumisvõrgustiku loomisel on oluline roll ka kohalike omavalitsuste ja taaskasutusorganisatsioonide koostööl. Muu hulgas tuleb neil kokku leppida, kui palju peaks omavalitsuses olema konteinereid ja kus need peaksid asuma. Pakendijäätmete konteineritesse olmeprügi viskamist aitab vähendada see, kui omavalitsused on korraldanud olmejäätmete veo. Sel juhul on inimestel kohustus omada olmejäätmete konteinerit ning soov oma prügi valesse kohta poetada väheneb. Samuti on omavalitsuse ülesandeks kontrollida koostöös riigiga, et konteinervõrgustik oleks ligipääsetav ning võimalikult stabiilne: konteinerite asukoht, välimus ning kogumisviisid ei tohiks liiga tihti muutuda.

Pakendikonteinerite võrgustik pole ühtlane

67. Riigikontrolli hinnangul vajaks pakendikonteinerite võrgustik parendamist. Küsitlusele vastanud Eesti elanikest väitis ligikaudu 30%, et nende hinnangul peab pakendeid viima liiga kaugemale (1 km või enam). Ülejäänud 70% jaoks ei ole konteineri kaugus probleemiks, kuid nagu punktis 59 juba viidatud, ei sordi suur osa neist sellele vaatamata oma pakendijäätmeid. Näiteks Tallinna Kadrioru asumis on vaid kaks avalikku pakendikonteinerit, mis mõlemad paiknevad asumi äärealadel. Probleemne on kogu Tallinna kesklinn, kuna väidetavalt on omavalitsusel raske leida avalike pakendikonteinerite jaoks sobivat asukohta. Ka Riigikontrolli küsitlusele vastanud omavalitsustest on 15% seisukohal, et konteinereid on liiga vähe. Näiteks esineb juhtumeid, kus

Eri liiki jäätmete mõeldud pakendikonteinereid on vähe

Kas teadsite, et

jäätmeseaduse kohaselt tuleb olmejäätmetest sortida tekkekohal eraldi muu hulgas ka paber- ja pappjäätmed. Seetõttu on segaolmejäätmete konteineri kõrval enamasti ka eraldi paberi-papi konteiner. **Paberist ja papist pakenditele peaksid olema eraldi avalikud konteinerid ning nende paigaldamise kohustus on taaskasutusorganisatsioonil.**



Vilniuse linnapildis torkavad ühtse väljanägemisega pakendikonteinerid hästi silma.



Väikese avaga segapakendikonteinerisse peab pakendeid viskama ükshaaval.

Fotode autor: Riigikontroll ja Eesti Linnade Liit

organisatsioonid on ilma selgitusi esitamata omavalitsusest kümneid konteinereid ära korjanud.

68. Pakendijäätmete kogumissüsteemi käivitamisele eelnenud Eesti-Austria koostööprojekti tulemusena leiti, et pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise süsteem toimib kõige tõhusamalt, kui koguda eraldi paberit-pappi, klaasi ja muud (metall, plast). Siis on materjal piisavalt puhas ning taaskasutamisse võtta lihtsam. Praegu kogutakse aga Eestis pakendeid valdavalt segapakendikonteineritega. Kuigi pakendiaruandluse põhjal tekib papp- ja paberpakendijäätmeid kõige enam, on nende konteinereid võrreldes segapakendikonteinerite arvuga väga vähe. Mõistlik poleks ka papp- ja paberpakendeid segapakendikonteinerisse visata, sest paber vettib ja määrdub ning sellisena pole materjali võimalik välja sortida ega taaskasutada. Lisaks on segapakendikonteinerite avad üldjoontes sellised, kuhu suuremõtmelised pakendid (nt kokku pressitud pappkarp) sisse ei mahu. Näiteks Tallinnas on vaid 24 taaskasutusorganisatsioonide paigaldatud papp- ja paberpakendite mahutit, mitmes vallas pole aga ühtegi.¹⁷

69. Ka klaaspakendite konteinereid on enamik omavalitsustes väga vähe või pole ühtegi. Näiteks on Eesti Pakendiringlus ning Eesti Taaskasutusorganisatsioon Tallinnas välja pannud 227 klaaspakendi konteinerit, kuid Hiiumaal, Valgamaal, Järvamaal ja Võrumaal pole neil organisatsioonidel ühtegi klaasikonteinerit ning Viljandimaal ja Läänemaal mõlemas vaid üks. Erinevalt papp- ja paberpakendist on klaasi siiski võimalik välja sorteerida ka segapakendijäätmete hulgast, kuid elanike jaoks on erinevates maakondades olev praktika väga segadusttekitav.

70. Pakendijäätmete liigiti kogumise teeb ebamugavaks ka asjaolu, et vaatamata pakendiseaduses sisalduvale kohustusele¹⁸ ei ole enamasti võimalik kõiki erinevat liiki pakendijäätmeid ühes kohas ära visata. Seetõttu peab seadusekuulekalt käituv inimene erinevate prügikottidega mitmes kohas käima. Teistest eelistatumas seisus on need inimesed, kelle maja juurde on OÜ Tootjavastutusorganisatsioon paigaldanud vaid selle maja või korteriühistu jaoks mõeldud pakendikonteineri.

71. Kuigi 72% elanikest väidab, et nad teavad, millist prügi millisesse pakendikonteinerisse visata tohib ning täiendavat infot vaja pole, on taaskasutusorganisatsioonide ja jäätmekäitlejate sõnul endiselt suureks probleemiks, et pakendikonteineritesse visatakse palju olmejäätmeid. Seetõttu on hakatud kasutama ka elanike jaoks ebamugavaid väikese konteineriavaga kogumismahuteid, kuhu olmeprügi täis kilekotti visata ei saa. Liiga suure olmejäätmete osakaalu või konteineri kõrvale prügi mahaviskamise tõttu on Tallinnas pakendikonteinereid ka hoopis ära korjatud.

¹⁷ Info taaskasutusorganisatsioonide kodulehtedelt 2010. a septembri seisuga.

¹⁸ PakS, § 17¹ lg 3.

Kas teadsite, et

pakendiseaduse § 17¹ lg 1 kohaselt peab pakendikonteinerite tihedus olema järgmine:

- enam kui 1000 elanikuga km²-l tiheasustusosal vähemalt üks kogumiskoht jäätmetekitajast 500 m raadiuses;
- enam kui 500 elanikuga km²-l tiheasustusosal vähemalt üks kogumiskoht 1000 m raadiuses;
- alal, mille asustustihedus on alla 500 elaniku ühel km²-l, peab kogumiskoht olema omavalitsuse territooriumil paiknevates asulates arvestusega üks kogumiskoht 500 elaniku kohta.

Omavalitsused ei suuda liigiti kogumist suunata



2010. aasta talve lumeolude tõttu oli mitmetele konteineritele raske ligi pääseda.

Foto autor: Riigikontroll

72. Mitmed piirkondlikud erinevused pakendikonteinerite võrgustikus on seotud taaskasutusorganisatsioonide püüdega oma kulusid vähendada. Näiteks on kilekotiga kogumine oluliselt odavam kui konteineri pidev hooldamine, sest kilekotti peab pakkuma ainult juhul, kui isik seda tellib. Samas näitavad Riigikontrolli elanike küsitluse vastused, et kilekotiteenust kasutab ainult ligi 10% ühepereelamutest. Samuti on konteinerite välimus nende väljavahetamise tõttu muutunud või on muudetud paberi- ja papikonteinereid segapakendikonteineriteks. Viimasel juhul on aga konteineris olevate jäätmete taaskasutamise võimalikkus oluliselt väiksem.

73. Kuigi pakendiseaduse kohaselt peaksid kohalikud omavalitsused taaskasutusorganisatsioonidega kokku leppima kogumiskohtade asukohad, konteinerite miinimumarvu, -mahu ning tühjendamis-sagedused, ei suuda paljud omavalitsused oma tingimusi läbi suruda. Seda vaatamata jäätmeaadusega omavalitsustele antud võimalusele määrata jäätmehoolduseeskirjades kindlaks üsna täpsed tingimused, sh nii kogumismahutite tüübi, materjali, paiknemise jmt. Riigikontrolli analüüsitud jäätmehoolduseeskirjad olid aga pakendijäätmete osas enamasti seaduse teksti kordavad, vaid neljandikus eeskirjades oli kirjas kogumiskohtade miinimumarv ning vähem kui pooltes asukoht. Eelpool mainitud vajakajäämised vähendavad omavalitsuste võimalust organisatsiooniga läbi rääkida. Selle tulemusel tegutsevad taaskasutus-organisatsioonid paljudes omavalitsustes üldse ilma lepinguteta: küsitletud 110 omavalitsusest oli ühel organisatsioonil lepingud sõlmitud vaid 41 omavalitsusega ning kahel organisatsioonil ligikaudu 80-ga.¹⁹ Juhul kui lepingud on sõlmitud, on nende sisu tihti üldsõnaline. Lisaks ei suuda omavalitsused ka nende endi poolt jäätmehoolduseeskirjades või lepingutes seatud nõuete täitmist kontrollida ning Riigikontrollile vastanud mitmete omavalitsuste sõnul kirjutavad taaskasutus-organisatsioonid neile tingimused võta-või-jäta-stiilis ette. Ka Tallinnas on lepingud üldse sõlmimata, kuna taaskasutusorganisatsioonid pole nõus täitma Tallinna jäätmehoolduseeskirjas esitatud tingimusi hoida konteineri ümbrus puhtana.

74. Kui ühest küljest ei oska omavalitsused pakendikonteinereid paigaldavaid organisatioone tagant sundida, siis teisest küljest jäetakse kontrollimata ka elanike tegevus. Vaatamata nii pakendiseaduses kui ka enamuste omavalitsuste jäätmehoolduseeskirjades sisalduvale kohustusele sortida pakendijäätmeid liigiti ei kontrolli omavalitsuste järelevalveametnikud (või nendega koostöös jäätmevedajad), kas olmejäätmete hulgast on pakend välja sorditud või mitte. Näiteks Belgias Flandria regioonis kontrollivad jäätmevedajad pisteliselt, kas erinevate jäätmeliikide jaoks mõeldud kilekotid sisaldavad tõepoolest õigesti sorditud jäätmeid, ning liigiti kogumise osakaal on selles piirkonnas kõrge.

¹⁹ 2010. aasta mai seisuga.

Taaskasutus-organisatsioonidel puudub huvi konteinervõrgustikku arendada

Kas teadsite, et

Nõmmel on 28 segapakendi konteinerit ning seal elab 2010 alguse seisuga 38 100 inimest ligikaudu 29 ruutkilomeetril.

Lasnamäel on samuti kokku 28 segapakendi konteinerit ning seal elab võrreldes Nõmmega kolm korda rohkem inimesi (115 000) 27 ruutkilomeetril.



Vormsilased saavad oma pakendijäätmed viia prügimajadesse.

Foto autor: Riigikontroll

75. Ka riiklik järelevalve ning eespool käsitletud taaskasutus-organisatsioonide akrediteerimise nõue pole kogumiskohtade arvu suunanud. Akrediteeringu andmiseks on praeguseks tegutsevad organisatsioonid esitanud omavalitsuste üldsõnalised nõusolekud nende territooriumil pakendikogumist korraldada. Pärast akrediteerimist peab aga omavalitsus võimaldama organisatsioonil oma territooriumil tegutseda ka juhul, kui viimane ei täida omavalitsuse seatud tingimusi. Näiteks ühe organisatsiooni akrediteerimise aluseks olevas tegevuskavas plaaniti 1. maiks 2005 välja panna 2252 pakendikonteinerit ning seejärel nende arvu järk-järgult suurendada. 2005 majandusaasta aruandest selgub aga, et alles aasta lõpuks suudeti välja panna 1900 kogumiskonteinerit ning kaetud polnud kõik KOVid. Kõik KOVid suudeti katta 2006. oktoobriks (kokku 2202). 2010. aasta juuli seisuga oli organisatsiooni kodulehe põhjal konteinerid järgi 1776. Kuna pakendite taaskasutamise sihtmäärade aitavad olulisel määral täita kaubandusvõrgustik ning otse tootmisettevõtelt kogutavad puhtad pakendijäätmed, samuti võimalus osta jäätmekäitlejatelt taaskasutustõendeid, puudub organisatsioonidel vajadus suurendada pakendikonteineritega kogutavate jäätmete hulka. Eriti ilmekalt väljendub see paberi- ja papppakendi konteinerite vähesuses. Üldjuhul koguvad pakendite taaskasutusorganisatsioonid kokku täpselt nii palju kui aktsiisivabastuse saamiseks vaja on, mitte rohkem. Samas peaks tootja vastutuse süsteem tagama võimalikult suure hulga, s.t mitte ainult sihtmäärade ulatuses, pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise.

76. Konteineripargi tiheduse nõuet on riigil ja omavalitsustel keeruline kontrollida, sest pakendiseadus seostab kogumiskohtade arvu asustustihedusega, selle määramise kriteeriumid pole aga selged. Näiteks erineb Lasnamäe ja Nõmme asustustihedus oluliselt, kuid pakendikonteinerite arvu pole see mõjutanud. Pakendiseaduse määratluse täpsustamise vajadusele on viidanud ka õiguskantsler.

77. Konteinerite vähesuse probleemi lahendamiseks on mitmed omavalitsused otsustanud pakendikonteinerite paigaldamist kas täies ulatuses või osaliselt omavalitsuse eelarvest finantseerida, kergendades seeläbi pakendiettevõtjate kohustust oma raha eest pakendijäätmete liigiti kogumist edendada. Riigikontrolli läbi viidud küsitlus näitas, et mitmed omavalitsused on konteinerite ostu täies ulatuses ise finantseerinud. Osades omavalitsustes aga makstakse (eelkõige just papi- ja paberi-) konteinerite tühendamise eest 10–70% või isegi 100%, kuigi pakendijäätmete kogumise süsteemi eest on juba tasunud ettevõtted, kes liitusid TKOdega.

78. Riigikontrolli hinnangul on eespool kirjeldatud probleemid põhjuseks, miks pakendijäätmeid sordib vaid ligi kolmandik Eesti elanikest (erandiks on pandipakend). Pakendite sortimise kombe sisseharjutamine võtab aga aega. Seetõttu kui harjumuspärased konteinerid kaovad või jäätmete äraviimine on ebamugav, on tõenäoline, et inimesed loobuvad pakendijäätmete eraldi kogumisest. Selle asemel, et jäätmetega erinevate kogumiskohtade vahet joosta, on lihtsam plast ja klaas olmeprügisse ja paber- ja papp-pakend korraldatud jäätmeveo eraldi konteinerisse visata. Sellisel juhul maksab aga konteineri ülalpidamise kinni tarbija, mitte pakendiettevõtja ning viimasel ei tekigi motivatsiooni pakendamist ümber korraldada taaskasutust soodustavalt. Suur osa

pakendijäätmetest jõuab segaolmeprügi koostises prügilatesse ega lähe taaskasutusse. Halvemal juhul aga jäätmed põletatakse.

Kas teadsite, et

TKOd (mitte KOVid) peavad tasuma järgmised pakendikonteineritega seotud kulud:

- rent ja paigaldamine;
- tühendamise;
- pakendijäätmete transport taaskasutaja juurde.

79. Olukorras, kus pakendiettevõtjad on kohustatud maksma vaid nende poolt turule toodud pakendite kogumise ja taaskasutamise eest, kuid nagu eelmises peatükis viidatud, tekib pakendijäätmeid tegelikult deklareeritust ligi poole rohkem, maksavad ülejäänud ligi 100 000 t käitlemise kaudselt kinni tarbijad.

80. **Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:** Algatada pakendiseaduse muutmise järgmistes osades:

- Täpsustada taaskasutusorganisatsioonide kohustust elanikkonda teavitada: mis teemadel ja kui tihti tuleb infot jagada ning milliseid kanaleid selleks kindlasti kasutada.
- Täpsustada, kuidas peavad olema märgistatud eri liiki pakendijäätmete konteinerid. Kehtestada nõue, et pakendijäätmete kogumiskohtades oleks selgitused, kuidas pakendeid sorteerida ja kes vastutab konteineri eest ning kontakttelefon, kuhu saaks probleemide korral pöörduda.
- Täpsustada pakendiseaduse § 17¹ lõiget 1, mis reguleerib pakendikonteinerite paigutamise tihedust erinevates Eesti piirkondades. Samas tuleks pakendiseadust täiendada ka sunnivahendiga juhuks, kui taaskasutusorganisatsioon ei ole loonud nõutud tihedusega konteinervõrgustikku.

Keskkonnaministri vastus: Soovitus arvestatakse PakSi muutmise eelnõu koostamisel ning täpsustatakse § 17 lõiget 9, mis sätestab avalikkuse ja tarbijate teavitamise pakendi ja pakendijäätmete tagastamise korra ja nõuetest.

Oleme seisukohal, et pakendikogumise konteinerite märgistuse ja muude nõuete sätestamine peab toimuma valdavalt kohaliku omavalitsusüksuse (edaspidi KOV) ja TKO vahelise koostöö raames. Nõuded pakendijäätmete kogumiskonteineritele ja tuleb sätestada KOVi ja TKO lepingus vastavalt KOVi jäätmehoolduseeskirjas määratud nõuetele. Senine praktika on siiski näidanud, et KOVid eraldi toimides ei ole suutnud olla võrdväärsed partnerid TKOdele ja PakSis ettenähtud lepingut KOVi ja TKO vahel ei ole sõlmitud või ei taga KOV antud piirkonna elanike huvisid. KOVi positsiooni parandamise võimalusena tuleb eelkõige näha KOVi jäätmekäitluse üldisele korraldamisele suunatud spetsialiseerunud koostööstruktuure, mis on lahendusena kajastatud ka Riigikontrolli 2008. a korraldatud jäätmeveo teemalises auditi aruandes. Selles osas on ka praktilisi näiteid. MTÜ Kesk-Eesti Jäätmehoolduskeskuse piirkonnas on märgatavalt paremini toimiv pakendi kogumise korraldus võrreldes eesti teiste piirkondadega.

Pakendikonteinerite tähistamise küsimuses on oluline ka, et PakS § 17¹ kajastab võimalust KOVi nõusolekul avalike pakendikonteinerite asendamiseks tekkekohal kogumisega, mis on paljudes ELi maades üsna valdav pakendijäätmete kogumise viis. Sellise lahenduse rakendamise ulatusest ja tingimustest peavad lähtuma ka muud konteinerid ja nende märgistus. Nõustume, et pakendijäätmete kogumise korraldamiseks on asjakohane üldine, KOVi tegevusi kirjeldav ja nõustav juhend, mille

sarnast materjali KOVi koostavad käesoleval ajal ise korraldatud jäätmeveo rakendamise raames.

Nõustume, et PakSi täpsustamine § 17¹ lõike 1 osas võiks parandada pakendikonteinerite võrgustiku tihedust, kuid arvame, et ainuüksi seaduses sätestatud nõuete täpsustamisega ei ole tagatud soovitud tulemus. Käesoleval ajal toimuvad vaidlused mõiste „asula“ üle, mille osas on kindlasti vajalik suurendada KOVi otsustusõigust.

Kujunenud olukorra parandamise ühe abinõuna näeme selgitada võimalust pakendijäätmete kogumine siduda korraldatud olmejäätmete veoga jäätmeseaduse alusel, kuna teadaolevalt mitmed KOVi (Narva ja Viljandi) on seda juba soovinud. Veokonkursi pakkumiskutse dokumentides (alates 2011 riigihankel) saab KOV ise täpselt määratleda, millistele tingimustele peab pakendijäätmete kogumine vastama. Üldisena oleks tegemist korraldatud jäätmeveo mudelis tekkekohas kogumisega, mille osas PakSi sätted konteinerite tiheduse osas ei oleks enam asjakohased. Sellise korraldatud jäätmeveo ja pakendijäätmete kogumise sidumine eeldab aga lahendust piirkonnas ühe vedaja kogutud pakendijäätmete füüsiliseks üleandmiseks ja/või kulude jaotamiseks mitme TKO vahel.

81. Riigikontrolli soovitus Eesti Linnade Liidule ning Eesti Maaomavalitsuste Liidule:

- Soodustada ja juhendada naaberomavalitsuste koostööd pakendijäätmete kogumisvõrgustike korraldamisel. Omavalitsused saaksid ühiselt välja töötada nõuded konteinerite välimusele, suurusele ja märgistusele. Koostöö annaks omavalitsustele parema positsiooni taaskasutusorganisatsioonidega lepingute sõlmimisel ning ühtlasem konteinervõrgustik looks pakendite liigiti kogumiseks elanike jaoks rohkem selgust.
- Soodustada omavalitsuste koostööd pakendiseaduse nõuete üle järelevalve tegemisel, vajaduse korral korraldada asjakohaseid koolitusi. Omavalitsused peaksid kontrollima, kas pakendikonteinerid paiknevad õiges kohas, on märgistatud ning neid tühjendatakse piisavalt tihedasti ning kas elanikud koguvad pakendijäätmeid liigiti.
- Juhendada omavalitsusi oma kodulehtedele üles panema viited või info, et pakendijäätmeid on kohustuslik sortida, kuidas neid tuleb sortida ja kus asuvad pakendikonteinerid.

Eesti Linnade Liidu vastus: Peame vajalikuks ja võimalikuks omavalitsuste vahelist koostööd, eelkõige heade praktikate, kogemuste ja teabe vahetamist. Koostöö ja teabevõrgustike arendamine kuulub ELL töö prioriteetidesse.

Nõuete kehtestamine konteinerite välimusele, suurusele ja märgistusele ning ühtsete nn miinimumnõuete väljatöötamine eeldab, et lepingu sõlmimine kohaliku omavalitsusega sätestatakse taaskasutusorganisatsioonidele kohustuslikuna seaduse tasemel (pakendiseaduse muutmisel). Praegu esineb olukordi, et taaskasutusorganisatsioonid võivad alustada või on alustanud kohaliku

omavalitsuse haldusterritooriumil tööd ilma omavalitsusega sõlmitud lepinguta ning eirates kohaliku omavalitsuse jäätmekava ning jäätmehoolduseeskirja nõudeid, teisaldavad suvaliselt konteinereid, vähendavad nende arvu. Nõuete mittejärgimise korral peaks kohalikul omavalitsusel olema võimalus rakendada sunnivahendeid.

Nõustume, et ühtlasem konteineripark ja stabiilne konteinerite paiknemise võrgustik looks pakendite liigiti kogumiseks elanike jaoks rohkem selgust.

Peame vajalikuks otsida võimalusi ja vahendeid järelevalvealase koolituse ja -täienduskoolituse korraldamiseks kohalike omavalitsuste järelevalveametnikele. Aja ja ressursside kokkuhoiuks avalikus sektoris oleks otstarbekas, et Keskkonnaministeerium ja Keskkonnainspeksioon kaasaksid oma koolitustele ka kohalike omavalitsuste järelevalvega tegelevaid ametnikke.

Juhime oma liikmete tähelepanu headele näidetele pakendiseaduse täitmisega seotud teabe vahendamisel ja elanikkonnale kättesaadavaks tegemisel.

Eesti Maaomavalitsuste Liidu vastus: Peame oluliseks kohalike omavalitsuste koostööd erinevates valdkondades ühiste huvide ja vastastikuse huvitatuse alusel ning parimate praktikate rakendamist, millele püüame kaasa aidata eelkõige info, kogemuste jms vahendamisega.

Samas märgime, arvestades ka eelnõus toodud tähelepanekuid pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise süsteemi kui terviku toimimise kohta ning soovitusi pakendiseaduse muutmiseks, et tihedam koostöö kohalike omavalitsuste vahel ei pruugi saavutada oodatavaid tulemusi olemasolevas õiguslikus raamistikus. Leiame, et eelkõige peaksid regulatsioonid seadustes tagama taaskasutusorganisatsioonide huvitatuse pakendijäätmeid koguda ja kohalike omavalitsustega kokkuleppeid saavutada.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
Tulemusauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ning Keskkonnaministeeriumi, Keskkonnainspektsiooni, Rahandusministeeriumi, Maksu- ja Tolliameti, Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal mitmeid soovitusi. Ministrid, peadirektorid ja omavalitsusliitude esindajad saatsid novembris ja detsembris 2010 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Keskkonnaminister: Täiendav selgitus kontrolliaruande punktis 51 esitatud tabelis 4 „Laekumata jäänud pakendiaktsiis 2009. aastal ligikaudne arvutus 2009. a“ pakendijäätmete tekke ja taaskasutuse ning saamata jäänud aktsiis kohta. Aruande lisas on selgitus pakendijäätmete tekke ja taaskasutuse metoodika kohta.

Keskkonnaministeerium ei saa nõustuda kontrolliaruandes esitatud saamata jäänud aktsiisi suurusega, kuna puuduvad arvutuste lähteandmed, mis võimaldaksid hinnata tabelites näidatud pakendijäätmete materjalipõhiste tekkekoguste õigsust. Kaudsel meetodil (segajäätmete üldkoguse ja olemasolevate segajäätmete koostise uuringutele põhineva pakendijäätmete sisalduse alusel arvatud kõrvaldatud pakendijäätmete kogus, millele on lisatud aruandluses näidatud taaskasutatud pakendijäätmel) arvatud andmete põhjal ei ole korrektne arvutada saamata jäänud aktsiisi täpseid summasid. JATSi andmed ei ole kogutud eesmärgiga hinnata pakendiaktsiisi mahtu. Nimetatud andmed annavad vaid võimaluse ligikaudseks hinnanguks. Selgitame oma väidet plastpakendi näitel, kus auditi tabelis 4 toodud aktsiisimaksu arvutuse aluseks olev JATSi plastpakendi tekke kogus on kokku 69 343 tonni, mis sisaldab pakendiregistris fikseeritud turule toodud plasti kogust 22 689 tonni ja lisaks JATSi deklareeritud (koodidega 15 ja 20 osaliselt) kogust 46 654 tonni. Oluline ebatäpsus aktsiisi suuruse arvutamisel tekib JATSi deklareeritud 46 654 tonni osas, kuna see sisaldab ka selliseid plastpakendi jäätmel, millele ei laiene aktsiisimaksu kohustus, näiteks sisseveetud toormepakend. Küll peab tõdema, et kontrolliaruandes esitatud arvutustabel viitab tõsistele puudustele pakendiettevõtjate ja taaskasutusorganisatsioonide ning jäätmekäitlejate esitatavates andmetes pakendite turuletoomise ja pakendijäätmete tekke kohta. On ilmne, et pakendiregistrisse ja jäätmearuandluses esitatud andmed on ebakorrektsed. Andmete täpsuse peavad tagama ja vastutama selle eest eelkõige andmete esitajad ehk pakendiettevõtjad ja nende esindajatena TKO, mis viitab siinkohal mahukale ettevõtlussektoripoolsele rikkumisele arvestuse nõuete ja andmete edastamise täitmisel.

Keskkonnaministeeriumi Keskkonnateabe Keskuse esialgsed arvutused 2009. a pakendijäätmete tekke kohta erinevad kontrolliaruandes esitatud numbritest. Eriliiigiliste pakendijäätmete tekke osakaal, võttes aluseks tabel 4 andmed, erinevad kontrolliaruandes näidatust +1% kuni -2% ja taaskasutuse osakaal, võttes aluseks tabel 4 andmed, erinevad +15% kuni -23%, mis omavad saamata jäänud aktsiis suuruse arvutamisel olulist tähtsust.

Seega saavad sellised arvutused 2009. a pakendiaruandluse koostamisel praeguses seisus olla aluseks väitele, et tegemist on olulise küsimusega, mida tuleb lahendada õigusaktide muudatustega ja tulemuslikuma järelevalvetegevusega, mitte konkreetsete aktsiisimaksude arvutamiseks.

Rahandusminister: Esitame Rahandusministeeriumi arvamused kontrolliaruande eelnõu „Pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise tulemuslikkuse“ kohta.

Põhimõtteliselt oleme nõus, et pakendiaktsiis kui meede pakendiringluse tagamiseks on kehtival kujul ajale jalgu jäänud.

Oleme valitsemisala arengukavas aastateks 2011–2014 maksusüsteemi jätkusuutlikkuse suurendamiseks kavandanud pakendiringluse korrastamist läbipaistvama maksustamise kaudu. Eesmärgiks on praeguse pakendite maksustamise süsteemi arendamine selliselt, mis võimaldaks mõjutada efektiivsemalt pakendiringluse korraldamist ja täidaks ka teatud ulatuses fiskaalset eesmärki.

Pakendiringluse süsteemi korrastamisele ja pakendiaktsiisi laekumisele avaldab eeldatavalt positiivset mõju ka 19.6.2010. a jõustunud pakendiaktsiisi seaduse § 11 muudatus, mis ei luba enam pakendiettevõtjatel tagantjärele liitumist taaskasutusorganisatsioonidega (TKO).

Me ei saa ka täielikult nõustuda metoodikaga, kuidas on arvatud 2009. a laekumata jäänud pakendiaktsiis. Euroopa Komisjon aktsepteerib meetodit, kus kasutatakse nii pakendiregistri kui ka jäätmearuandluse infosüsteemi (JATS) andmeid. Kontrolliaruande eelnõus on kasutatud metoodikat, mis põhineb vaid JATSi andmetel.

Keskkonnainspektsiooni peadirektor: Me ei saa täielikult nõustuda aruande esimesel leheküljel väljatooduga, et „Riigikontrolli hinnangul ei ole riik suutnud tagada, et pakendiettevõtted vastutaksid täies ulatuses nende poolt turule lastud pakendijäätmete taaskasutamise eest. Selle peamiseks põhjuseks on puudulik järelevalve pakendiettevõtjate, neid esindavate taaskasutusorganisatsioonide ning pakendijäätmete taaskasutajate üle.“ Meie arvates on ka üheks põhjuseks pakendiseaduse reguleerimatus. Pakendiseadus ei sätesta täpseid nõudeid taaskasutusorganisatsioonide (TKO) kontrollimiseks, taaskasutustööndite sisule ja väljastamisele ning pakendiaruannete auditeerimisele.

Kontrolliaruande ei täpsusta lk 15 toodud fakti, et 2002. aastal ladestati prügilasse vähem pakendijäätmel kui 2008. aastal. Kui kasutada „massi jäävuse seadust“ siis selle osa võrra, mis on jäänud taaskasutamata, peaks olema ladestatud prügilasse. Prügilala ladestamise kogused pole aga sellises suurusjärgus suurenenud. Avaldatud statistika kohaselt on 2008. aastal ladestatud jäätmel kogused vähenenud võrreldes nt 2007. aasta võrdlusega. Kui palju aga selles hulgas oli pakendijäätmel, on puuduvate algandmete tõttu ebaselge.

Lisaks võib pakendijäätmel massi lõpptulemust mõjutada selline fakt, et prügilades olevad pakendijäätmel on vettinud ja määrdunud ning seega suurema erikaaluga.

On küsitav, et vaid jäätmearuandluse infosüsteemi (JATS) andmete põhjal saab välja selgitada aastast turule lastud ja taaskasutatud kogust. Senisest järelevalvepraktikast on üsna sageli ilmnenu, et jäätmearuanded JATSi on vigased. Aruande esitanud ettevõtted saavad meie poolt avastatud ning seejärel parandatud andmeid pidevalt JATSi. Meile tuuakse põhjus, et

tegemist oli näpuveaga. Kuna jäätmearuandeid ei pea auditeerima, siis jääb ka edaspidi risk, et andmed JATSis ja ettevõtte enda arvestuses ei klapi

Jäätmekäitlejate teadmised jäätmete liigitamisel on puudulikud. Muudetakse jäätmekoode ka pärast seda, kui jäätmetekitaja on enda valduses olevad jäätmed jäätmekäitlejale tekkepõhise koodiga üle andnud. JATSis on kuni tänase päevani mitmed jäätmete liikumised ühepoolsed.

Samuti ohtlike jäätmete käitlejate puhul on kontrollid näidanud, et näiteks kodukeemia (kodukasutuses värvid, lakid jne) tühi pakend võetakse vastu ohtliku jäätmena. Jäätmele määratakse jäätmekood selle järgi, missuguse ohtliku jäätme jäänuk on pakendisse jäänud või mida ta varasemalt sisaldas. Hilisem pakend aga viiakse metalli kokkuostu kui metallijääd.

Eeltoodu põhjal on tõenäoline ka võimalus, et pakendijäätmed on prügilasse ladestamise asemel tegelikult taaskasutatud, kuid sellekohane info pole jõudnud riiklikesse registritesse või on taaskasutatud mõne muu jäätmekoodi kasutades.

Oleme nõus kontrolliaruande selle osaga, mis puudutab eksporditavate ja imporditavate pakendijäätmete nõrka järelevalvet. Veel sellelgi aastal oleme avastanud, et varasemalt on toimunud päris arvestatav hulk illegaalseid pakendijäätmete vedusid Eestisse ja Eestist välja.

Kontrolliaruande punktis 36 on väide, et pakendivoo andmete kontrolli asemel on KKI aastatel 2005–2009 tegelenud 2/3 ulatuses kauplustega ning 1/3 ettevõtetega, kes pole andmeid pakendiregistrile esitanud.

Esialgselt oligi selline lähenemine põhjendatud, vastasel korral ei oleks pakendisüsteem käivitunud.

Kontrolliaruande punkti 37 sõnastusest võib välja lugeda, et KKI ei ole tegelenud turule toodud koguste ega seega aktsiisiga. Aktsiisiga tegeleb MTA. Alates 2008. a on KKI regulaarselt edastanud andmeid MTA-le pakendiseaduse nõuete rikkumise kohta.

2011. aastaks planeerime luua pakendialase kontrolli tarbeks eraldi kontrollgrupi, kelle ülesandeks oleks mahukate kontrollide ettevalmistamine, läbiviimine ja hilisem menetlus. Kontrollgrupi liikmetele näeme ette täiendavat erialast koolitust. Ka on toimunud kohtumised MTAGA, kellega oleme arutanud edasist täpsemat koostöövormi vastastikkuse info vahetamises, töö planeerimises ja kohapealsetes kontrollides.

Saime sellel aastal rahastuse projektile, mille käigus analüüsi meie vaatevinklist pakendiseaduse toimimist, kitsaskohti ning püüti leida lahendusi. Ka valmis sama projekti käigus kontrolli juhend inspektoritele, mis aitaks neil pakendikontrolle tõhusamalt läbi viia.

Maksu- ja Tolliameti peadirektori asetäitja peadirektori ülesannetes: Tulenevalt pakendiseaduse iseloomust on Keskkonnaministeeriumi pakendivaldkonna kureeriv ministeerium ning Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas olev Keskonnainspeksioonil (edaspidi KKI) on juhtiv roll jäätmekäitlemisega seotud järelevalves. Pakendiseaduse kohaselt teostatakse järelevalvet pakendi valmistaja, pakendaja ja pakendi maaletooja üle. Samuti pakendi edasimüüja, tagasisivõtja, jäätmekäitleja ja taaskasutusorganisatsioonide tegevuse üle. Pakendiseaduse § 26 lg 4 kohaselt peab KKI esitama iga kvartali järgneva kuu 15. kuupäevaks oma kontrollitöö tulemused Maksu- ja Tolliametile (edaspidi MTA).

Pakendiaktiisiseaduse § 12 lg 1 ja lg 2 lähtuvalt on MTA-l järgmised pädevused: kontrollida aktsiisi arvutamise õigsust ja maksimise tähtsajalisust ning aktsiisi vale arvutamise, maksimisest kõrvalehoidumise või hilinenud maksimise puhul kohaldada maksukorralduse seaduses ettenähtud intressi ja sanktsioone.

Riigipoolne järelevalve on killustunud KKI, MTA ja kohalike omavalitsuste vahel ning tänasel päeval ei ole tööülesannete jaotus selge. Selleks et veenduda, kas taaskasutamise eesmärgid on täidetud, tuleb pakendiettevõtete algdokumentide põhjal kontrollida pakendite turule toomise andmeid, võrrelda neid taaskasutusorganisatsioonide kokku kogutud ja jäätmevedajatele ja jäätmekäitlejatele taaskasutamiseks üle antud jäätmekogustega. Maksuhalduril peab aktsiisikohustuse määramiseks läbi viima samad toimingud. Tegemist on järelevalveliste toimingute kattuvusega. MTA ja KKI vahel on sõlmitud koostööleping, mille raames oleme KKI-ga kohtunud ja arutanud muu hulgas järelevalveliste ülesannete jaotust. Aktsiisi määramise pädevus on maksuhalduril ja seetõttu oleme valmis KKI poolt andmete edastamisel oma kohustusi täitma.

Täiendavaks informatsiooniks

MTA on seni oma objektivaliku riskianalüüsidest lähtunud muu hulgas pakendiregistri andmetest, eeldades, et seal kajastatud andmed vastavad tegelikkusele. Pakendiregistril peab Keskkonnaministeeriumi alluvusse kuuluv Keskkonnateabe Keskus. Andmete õigsuse ja usaldusväärsuse tagamiseks on pakendiseaduses kehtestatud kohustus auditeerida andmeid, mida taaskasutusorganisatsioonid ja ettevõtted pakendiregistrile esitavad. Ka Riigikontrolli audit tõi välja asjaolu, et pakendiregister ei ole tänasel päeval usaldusväärne.

2009. a edastati KKI poolt andmed 22 kontrolli kohta. Kontrolliobjektide valikul ja ressursside planeerimisel lähtus maksuhaldur riskidest, kusjuures oli oluline nii tabavuse tõenäosus kui ka kontrolli eeldatav tulemus. Kuni 2010. aasta suveni võimaldas pakendiaktiisiseadus ja selle Riigikohtu poolne tõlgendus pakendiettevõtjatel ühineda taaskasutusorganisatsiooniga ka n-ö tagantjärele ning pääseda sel viisil pakendiaktiiside maksimisest. Kohe pärast seadusemuudatust alustas maksuhaldur pakendituru analüüsiga. Analüüs valmis oktoobri viimasel nädalal ja selle käigus anti hinnang nendele pakendiettevõtetele, kes ei ole liitunud taaskasutusorganisatsioonidega.

MTA on seisukohal, et arvestades pakendiregistri andmete ebausaldusväärsusega ja seadusandluse puudulikkusega, oleme oma kohustusi täitnud parimal viisil.

Eesti Linnade Liidu tegevdirektor: Eesti Linnade Liit (ELL) on tutvunud kontrolliaruande „Pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise tulemuslikkus“ eelnõuga ning esitame oma kommentaarid ja seisukohad.

1. Nõustume Riigikontrolli järeldusega, et pakendi taaskasutusorganisatsioonide tegevus ei vasta kõigile akrediteerimisnõuetele ning et pakendijäätmete liigiti kogumise süsteem on elanike jaoks ebamugav ja keeruline. Eesti Linnade Liit toetab Riigikontrolli seisukohta, et vajalik on algatada pakendiseaduse muutmine vähemalt kõigis Riigikontrolli esitatud aspektides (eelnõu lk 2).

2. Nõustume Riigikontrolli seisukohaga p-s 41 valdkonna ülevaates: „Ka ei taga akrediteerimisel esitatud eelkõikulepped kohalike omavalitsuste, jäätmevedajate ning taaskasutajatega, et hiljem nende kokkulepete põhjal ka tegelikud lepingud sõlmitakse.“

3. ELL toetab Riigikontrolli seisukohta, et õiguselget ja õiguskindlat regulatsiooni pakendiseaduse muutmise korral vajab

pakendijäätmete kogumise, käitlemise ja taaskasutamise üle teostatava järelevalve pädevuse kehtestamine. Ühtlasi märgime, et meie arvates on kohalike omavalitsuste kohustused pakendiseaduse täitmise järelevalve osas alates 31.5.2008 jõustunud regulatsiooni kohaselt (pakendiseaduse § 26 lg 5) ebaproportsionaalselt suured (tagasivõtmine, kogumine ja taaskasutamine), võrreldes teiste järelevalve teostajate kohustustega. Kohalik omavalitsus ei ole nendes pakendiprotsessides ei akrediteerija ega loa andja, seega ei saa ta olla ka protsessi kõigis osades järelevalvaja. Meie arvates ei peaks näiteks järelevalve pakendijäätmete taaskasutamise üle kuuluma kohaliku omavalitsuse pädevusse. Kohaliku omavalitsuse järelevalve pädevus pakenditega seotud valdkonnas võiks ja saaks meie arvates seisneda kohaliku omavalitsuse õigusaktides (jäätmekava, jäätmehoolduseeskiri) kehtestatud regulatsioonide ja taaskasutusorganisatsioonidega sõlmitud või sõlmitavate lepingute (vastava lepingu sõlmimine peaks olema taaskasutusorganisatsioonile kohustuslik enne tegevuse alustamist kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumil) tingimuste täitmise kontrollis.

4. Nõustume Riigikontrolliga, et pakendite sortimist ja olmeprügist eraldi äraandmist soodustab ühelt poolt võimalikult mugav korraldus, teisalt konkreetsed ja kergesti kättesaadavad juhised, kolmandaks rahaline kasu, rohkem küll võimalus kulusid jäätmeteenusele vähendada. Praeguste regulatsioonide kohane olmejäätmete kogumise süsteem ei võimalda eristada aktiivselt pakendeid sortivat ja liigiti kogumise võrgustikku kasutatavat jäätmevaldajat pakendeid mittesortivat ja liigiti kogumise võrgustikku mittekasutatavat jäätmevaldajast. Pakendeid mittesaldava olmejäätmete konteineri või koti teenustasu peaks olema oluliselt väiksem kui pakendeid sisaldava korral ja/või peaks olema loodud võimalus kasutada jäätmeveoteenust harvem. Meie arvates peaks seda rakendama sõltumata sellest, kas on tegemist korraldatud jäätmeveo piirkonnaga või korraldamata olmejäätmeveo piirkonnaga.

Eesti Linnade Liit on koos Eesti Maaomavalitsuste Liiduga ühises eelarveläbirääkimiste tööruhmas koos Keskkonnaministeeriumi esindajatega (töörühma juht keskkonnaminister Jaanus Tamkivi) käsitlenud pakendiseadusega seotud temaatikat, sealhulgas akrediteerimisnõuete mittepiisavust, seaduse täitmise järelevalve küsimusi, kohalike omavalitsuste kohustuste ulatust ja järelevalve tulemuslikkust kaasates arutelluse Keskkonnainspeksiooni. Oleme tööruhmas käsitlenud ka akrediteeritud taaskasutusorganisatsioonide tööst tulenevaid probleeme nii kohaliku omavalitsuse seisukohalt kui ka elanikkonnale osutatava teenuse seisukohalt. Olukorra parandamiseks oleme tõstatanud vajaduse laiendada tootjavastutust paberipõhistele trükitoodetele ning esitanud vastava ettepaneku Keskkonnaministeeriumile.

Iga-aastaselt fikseeritakse valitsuskomisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökoogu delegatsiooni läbirääkimisteks koostöökoogu poolt esitatud ettepanekud, valitsuskomisjoni seisukohad nende ettepanekute kohta, saavutatud kokkulepped ning poolte eriarvamused läbirääkimiste vaheprotokollides ja lõpp-protokollis.

Keskkonnavaldkonna aktuaalsed teemad ning keskkonnaõiguse küsimused on jätkuvalt leidnud käsitlemist iga-aastaselt suurüritusel linnade ja valdade päeval.

Eesti Maaomavalitsuste Liidu tegevdirektor: Üldiste tähelepanekutena kontrolliaruande eelnõu kohta peame vajalikuks märkida järgmist.

Põhiosas nõustume Riigikontrolli tähelepanekute ja järeldustega pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise süsteemide kohta.

Peame vajalikuks märkida seoses järelevalvega pakendite kogumise ja taaskasutamise üle, et muutmist vajaks ka pakendiseaduse § 26 lg 5, mis määratleb kohalike omavalitsuste järelevalvepädevuse ulatuse. Leiame, antud ülesanne on liiga laiaulatuslik ning näiteks järelevalve pakendi ja pakendijäätmete taaskasutamise üle ei peaks kuuluma kohalike omavalitsuste ülesannete hulka.

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, peadirektorite ja omavalitsusliitude esindajate vastused
<p>Pakendijäätmete aruandluse ja järelevalve parandamine</p> <p>53. Soovitused keskkonnaministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Algatada pakendiseaduse muutmise järgmiselt: ■ Et reguleerida selgemini pakendijäätmete taaskasutuse tõendamise põhimõtteid, täpsustada seaduses taaskasutajad, kellel on lubatud taaskasutustõendeid väljastada, ning taaskasutustõendi vorm ja taaskasutustõendavate dokumentide nõuded. Välistada olukord, et taaskasutamist tõendatakse seda ettevalmistavate tegevustega (kogumine, vedu, sortimine). Nõuda pakendiettevõtjatelt ja TKO-lt, et võimaluse korral peab taaskasutus olema dokumentidega tõendatud kuni taaskasutusahela lõpuni. ■ Sõnastada selgemalt nõuded taaskasutusorganisatsioonide tegevuse ülevaadete (aruannete) sisule sellisel, et need täiendaksid, mitte ei dubleeriks majandusaasta aruannetes olevaid ja pakendiregistrile esitatavaid andmeid. 	<p>Keskkonnaministri vastus pakendiseaduse muutmise algatamise asjus: Keskkonnaministeeriumi 2010. a tööplaanis on pakendiseaduse (edaspidi PakS) muutmise eelnõu koostamine Eelnõu tööversioonis reguleeritakse selgemalt ja täpsemalt pakendijäätmete taaskasutamise tõendamist ning määratletakse, kes saab väljastada taaskasutustõendit ja milliseid andmeid tõend peab sisaldama. Praktika on näidanud, et oluline osa pakendijäätmete taaskasutusest toimub ja jääbki toimuma (osaliselt majanduslikel põhjustel) Eestist väljaspool ning sealhulgas ka väljaspool EL, eelkõige Aasias. Sellest tulenevalt ei ole ratsionaalne püüda tuvastada ringlussevõtu lõpetanud ettevõtet ehk teisti öeldes lugeda ringlusse võtt tõendatuks vaid ringlussevõtu lõpetava ettevõtte (st jäätmetest toote tootva ettevõtte) kinnituse alusel. Eriti EL-ist väljaveo korral on otstarbekas piirduda tõendamisel rahvusvaheliselt ettenähtud jäätmevedude dokumentatsiooniga, samas kui EL-is peaks olema võimalik tõendada ringlusse võttu konkreetse ettevõtte kaudu. Sellist lahendust toetab ka EL uue jäätmedirektiivi alusel nn jäätmete lakkamise küsimuse käsitlus, mille alusel lähiaastatel määratletakse rahvusvaheliselt ringlussevõtuks sobiva jäätmeliigi osas (sh ka pakendimaterjalid, nagu metall, paber ja kartong jt) jäätmete lakkamise kriteeriumid.</p> <p>Kindlasti on põhjust TKOde tegevusaruandluse nõudeid täpsustada. Siinkohal on väga olulised ka teised muudatused, millega on vajalik tagada sisuline pakendiettevõtjate kontroll TKOde raha kogumise ja kasutamise üle. TKOde töötavad laiemalt EL jäätmepoliitika üheks aluseks oleva laiendatud tootjavastutuse põhimõtte, mille kohaselt riik ei määra tagasivõtu ja</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, peadirektorite ja omavalitsusliitude esindajate vastused
<p>Näiteks peaksid organisatsioonid esitama lepingud suuremate teenusepakkujatega ning info nendele üle antud pakendijäätmete koguste kohta; samuti selgitused kahjumi, laenuude või finantsraskuste kohta; eraldi info pakendikonteinerite ja otse ettevõtelt kogutavate pakendijäätmete koguste kohta. Samuti sätestada sunnivahend juhuks, kui esitatakse nõuetele mittevastav aruanne. See võimaldaks paremini teha järelevalvetoiminguid ning analüüsida TKOde tegevuse tulemuslikkust.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Täpsustada pakendiauditi sisuõudeid selliselt, et oleks selge, milliste andmete õigsuse kohta audiitor kinnituse annab (eelkõige peaks sellisteks andmeteks olema erinevatest materjalidest pakendite turule toomise andmed, k.a arvutusmeetodid ning jäätmete taaskasutuse tõendamine). ■ Et võimaldada paremat kontrolli taaskasutusorganisatsioonide tegevuse üle, muuta neile antav akrediteering tähtsajaliseks. Samuti kehtestada pakendiseaduse vastutuse peatükis vastutuse koosseis ning sunnivahend ka juhuks, kui organisatsioon ei täida seaduse §-is 17 sätestatud nõudeid. ■ Täiendada pakendiregistrit nii, et selles oleks võimalik teha erinevaid detail- ja koondpäringuid. Lähtuda registri täiendamisel muu hulgas ka järelevalve vajadusest ja konsulteeri järelevalveasutustega. ■ Tagada, et Keskkonnainspeksioonil oleks piisav arv vajalike teadmistega inspektoreid selleks, et kontrollida taaskasutusorganisatsioonide vastavust akrediteerimistingimustele ja PakSi § 17 lõikes 4 loetletud ülesannetele; samuti et kontrollida pakendite turule toomise andmete õigsust ning pakendijäätmete liikumise ahelat turule toomisest kuni jäätmete taaskasutamiseni jäätmekäitleja juures. Dokumentatsiooni ja audititulemuste edukaks järelevalveks parandada algdokumentide ja finantsandmete kontrolli ja analüüsi pädevust. ■ Tagada, et Keskkonnainspeksioon kontrolliks regulaarselt pakendiseaduse nõuete täitmise osas kõiki taaskasutusorganisatsioone, suuremaid pakendiettevõtjaid ja ka taaskasutusorganisatsioonidega mitteliitunud ettevõtteid. Luua võimalused selleks, et Keskkonnainspeksioon saaks teha koostööd teiste ELi pakendijäätmete käitlemise järelevalve asutustega, et saada vajaduse korral infot eksporditud pakendijäätmete tegeliku taaskasutuse kontrollimiseks. <p>(p-d 19–52)</p>	<p>taaskasutusega seotud tasusid, ei kogu neid ega kontrolli detailsemalt nende kasutamist. Seda peaksid tegema eelkõige need, kes antud tasud on maksnud, seega ca 3000 pakendiettevõtet Eestis. Just pakendiettevõtjate sisulise kontrolli nõrkus on siiani paljude auditis esile toodud probleemide lähtekoht – seega tugevdades pakendiettevõtjate sisulist kontrolli TKOde üle ja liikudes sellega lähemale tootja vastutuse tegelikule mõttele, ei ole vajalik pidev range kontroll TKO sisulise tegevuse üle.</p> <p>Probleemaatilisem teema on pakendiauditiga seotud muudatused. Selles osas on täpsustused vajalikud ning eelkõige vajavad eraldi laiemat arutelu pakendiauditi pädevusele esitatavad nõuded ja kvalifikatsiooni tõendamise kord. On ilmne, et selliste auditite raskuse peab olema turule toodud pakendikoguste arvestuse kvaliteedi parandamisel ja kontrollil.</p> <p>Pakendiauditi eesmärk on tagada turule toodud pakendi liikide ja massi ning taaskasutatud pakendijäätmete kohta esitatavate andmete õigsus. Andmete õigsuse probleemi parandamiseks näeme osaliselt ka teist võimalust. Kontrolliaruande punktis 54 on soovitus rahandusministriile alternatiivina kaaluda võimalust, et pakendite turule toomise hetkel tuleks tasuda osa pakendiaktsiisist. Oleme seisukohal, et otstarbekas on kehtestada turule toodud pakendile X% ulatuses pakendiaktsiisi maksmise kohustus. Samasisuline ettepanek on varem esitatud ka 2006–2007 koostatud Ökomaksureformi arutelude käigus. Sellise lahenduse tulemusel muutuvad jälgitavaks pakendiettevõtja poolt turule lastud pakendi kogused, kuna deklareerida tuleb MTA-le, kelle ülesanne on kontrollida esitatavate andmete õigsust.</p> <p>Kindlasti kaalume ettepanekut muuta taaskasutusorganisatsioonide akrediteerimine tähtsajalisteks. Siinkohal saab lähtuda sarnasusest jäätmeseaduses määratletud ohtlike jäätmete käitluslitsentsidega, mis olid aastatel 1992–2007 oma olemuselt õiguslikult tähtsajalised litsentsid, kuid Riigikontrolli 2006. a auditis Riigi tegevus ohtlike jäätmete käitlussüsteemi arendamisel sisaldunud ettepaneku alusel muudeti ohtlike jäätmete käitluslitsents tähtsajalisteks.</p> <p>Keskkonnaministri vastused muudele soovitudele: 2010. aasta jooksul on toimunud pakendiregistri arendustööd ja käesolevaks ajaks on registris olemas võimalus teha koondpäringuid registriandmete kohta. Arendustööd jätkuvad ka 2011. aastal.</p> <p>Keskkonnainspeksioon on tellinud pakendiseaduse nõuete kontrollimiseks juhendi, mida tutvustav seminar toimus 8.11.2010. Keskkonnainspeksiooni pakendialase kontrolli võimekuse küsimus on oluline ja tuleb leida võimalusi olemasolevate vahendite raames sellekohase võimekuse tõstmiseks.</p> <p>Nagu eelnevas vastuses esitatud, on Keskkonnainspeksiooni pakendialase võimekuse parandamine väga oluline. EL teiste liikmesriikide praktika selles küsimuses on, et riiklike järelevalveasutuste ja/või nendega koostöös toimivate spetsialiseerunud audiitorite kaudu kontrollitakse 3–5% pakendiettevõtjate üldarvust. Eestis annaks sama osakaal pakendiettevõtjate üldarvust ca 90–150 ettevõtet. Võimalik, et praeguste ebaselguste taustal peaks kontrolli tase olema ka suurem.</p> <p>Keskkonnainspeksioon osaleb EL keskkonnajärelevalve asutuste võrgustikus IMPEL, mis üldistatult ongi loodud just selliste asutuste omavahelise koostöö sh suhtlemise tagamiseks. Seega võimalused koostööks teiste EL pakendijäätmete käitlemise järelevalve asutustega on olemas Keskkonnainspeksioonil ka praegu.</p>
<p>Pakendite turule toomise andmete õigsuse tagamine</p> <p>54. Soovitus rahandusministriile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Et järelevalveorganid saaksid turule toodud pakendite andmeid paremini kontrollida ning 	<p>Rahandusministri vastused: Üldjuhul ei maksta aktsiisi tagasi, kuna aktsiisi tasumine on seotud aktsiisiga maksustatava kauba turule lubamisega, antud juhul pakendi turule lubamisega. Põhimõtteliselt oleks küll võimalik muuta pakendiaktsiisi turule toomise mehhanismi, kuid sel juhul oleks pigem tegemist pakendimaksuga. Turule toomise hetkel tasutud pakendimaksu</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, peadirektorite ja omavalitsusliitude esindajate vastused
<p>motiveerida taaskasutusorganisatsioone pakendiettevõtjate andmeid põhjalikumalt kontrollima, algatada pakendiaktsiisi seaduse muudatus järgmistes osades:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Teha kohustuslikuks maksta pakendiaktsiisi pakendite turule toomise hetkel ning võimaldada, et riik maksab aktsiisi tagasi juhul, kui pakendiettevõtja või taaskasutusorganisatsioon on tõestanud pakendijäätmete nõutud ulatuses taaskasutamist. Alternatiivina kaaluda võimalust, et pakendite turule toomise hetkel tuleks tasuda vaid osa pakendiaktsiisist. ■ Kohaldada pakendiaktsiisi kõigil juhtudel, kui pakendiregistri aruandekohuslane ei pea kinni aruande esitamise tähtaegadest või esitab auditeerimata ning seaduse nõuetele mittevastava aruande. <p>(p-d 19–52)</p>	<p>kaudu on võimalik täpsemalt määratleda turule toodud pakendikogust. Pakendi turule toomise hetkeks võiks sel juhul olla pakendiettevõtte poolt TKO-le esitatud aruande kuupäev. Pakendi taaskasutuse tõestamine on aga tunduvalt keerulisem. Lõplik taaskasutuse koondaruanne valmib 1,5 aastase ajalise nihkega pärast pakendi turule toomist. 2009. a pakendi taaskasutuse aruanne valmib alles 30. juunil 2011. aastal. Ettevõtte seisukohast oleks väga koormav tasuda teatud perioodi eest ette kogu turule lastud pakendit tasumisele kuuluv pakendiaktsiis ja alles pärast taaskasutuse tõestamist saada raha suure ajalise nihkega tagasi. Samas juhul, kui ei muudeta pakendiseadust, on endiselt suhteliselt lihtne pakendimahte vähem deklareerida ning võltsida taaskasutust tõestavaid dokumente.</p> <p>Seetõttu oleme valmis pigem kaaluma ideed, mille kohaselt osa pakendiaktsiisist tuleks tasuda pakendite turule toomise hetkel. Praegune aktsiisivabastuse loogika on selline, et aktsiisikohustus tekib alles juhul, kui ei ole täidetud taaskasutuskohustus sihtarvudest puuduoleva koguse osas. Võiks kaaluda sellise süsteemi loomist, kus teatud tingimustel tuleb maksta osa aktsiisist turule toomise hetkel ja ülejäänud toimib sarnaselt praeguse mudeliga. Pakendijäätmete kogumassist tuleb taaskasutada 60%. Suur osa pakendist jääb lihtsalt taaskasutamata ja maksustamata. Eelpool kirjeldatud mudel, kus teatav osa aktsiisist tuleb maksta toote turule toomisel ja ülejäänud osas sõltub maksukohustus taaskasutuskohustuste täitmisest on levinud paljudes ELi riikides. Eelpool kirjeldatud viisil oleks suuremas ulatuses täidetud ka pakendiaktsiisi fiskaalne eesmärk.</p> <p>Maksu ei tohiks käsitleda kui karistust millegi tegemise või tegemata jätmise eest. Samuti ei ole aktsiis karistus, vaid kohustus, mis tekib taaskasutuskohustuse täitmata jätmise korral. Pakendiseaduse § 32 kohaselt karistatakse pakendi ja pakendijäätmete kohta arvestuse pidamise täitmata jätmise või andmete esitamata jätmise või ebaõigete andmete esitamise eest rahatrahviga kuni 50 000 krooni. Pakendiaktsiisi seaduse § 12 lg 2 kohaselt kohaldab maksuhaldur aktsiisi vale arvutamise, maksmisest kõrvalehoidumise või hilinenud maksmise puhul maksukorralduse seaduses ettenähtud sanktsioone. Maksukorralduse seaduse § 153¹ lg 1 kohaselt karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahvühikut maksuhaldurile andmete esitamata jätmise või valeandmete esitamise või kinnipidamiskohustuse rikkumise eest, kui selle tulemusel tasumisele kuuluv maksusumma on väiksem maksuseaduse alusel tasumisele kuuluvast summast või tagastamisele, hüvitamisele või tasaarvestamisele kuuluv summa on suurem seaduse kohaselt tagastamisele, hüvitamisele või tasaarvestamisele kuuluvast summast. Maksukorralduse seaduse § 153¹ lg 2 kohaselt karistatakse sama teo eest juriidilist isikut rahatrahviga kuni 200 000 krooni. Põhimõtteliselt on võimalik kaaluda selle karistusemäära tõstmist.</p> <p>Selleks, et oleks võimalik tutvuda iga aruandekohustuslase aruande ja selle esitamise tähtajaga, peavad pakendiregistri andmed olema usaldusväärsed ning registrist peab olema võimalik teha vajalikke päringuid.</p>
<p>Pakendijäätmete turule toomise ja taaskasutamise järelevalveülesannete selgem kindlaksmääramine</p> <p>55. Soovitus keskkonnaministrile ja rahandusministrile: Määrata selgelt kindlaks, kuidas jagunevad järelevalveinstitutsioonide ülesanded pakendiaktsiisi üle järelevalvetehes. Tagada, et pakendiaktsiisi nõutakse sisse kõigil juhtudel, kui Keskkonnainspeksioon on tuvastanud pakendiseaduse rikkumise, millega peaks kaasnema kohustus maksta aktsiisi.</p> <p>(p-d 35–37; 42–44; 50–52)</p>	<p>Keskkonnaministri vastus: Oleme seisukohal, et järelevalvet pakendi ja pakendijäätmete turule toomise üle peaks valdavalt teostama MTA. Nagu eelnevalt viidatud, on siin seos ka sellega, kas leiab toetust pakendiaktsiisi reaalselt makstavaks tegemine teatud osas, mis seega üldisena tagab ka MTA kontrolli. Pakendi ja pakendijäätmete taaskasutuse sihtarvude üle peaks järelevalvet teostama aga Keskkonnainspeksioon, kuivõrd tegemist on spetsiifiliselt jäätmekäitlusala küsimusega, kus on oluline jäätmevaldkonna (jäätmete liigitamine, pakendijäätmete eristamine muudest sama materjalipõhistest jäätmetest, taaskasutusega seotud mõisted jms) tundmine tervikuna.</p> <p>Rahandusministri vastus: Rahandusministri vastus: Maksu- ja Tolliamet (MTA) on teemat kommenteerinud oma vastuses Riigikontrollile 9.11.2010. a edastatud kirjas.</p> <p>Keskkonnaministeerium on pakendivaldkonda kureeriv ministeerium ning tema valitsemisalas oleval Keskkonnainspeksioonil (KKI) on juhtiv roll jäätmekäitlumisega seotud järelevalves. KKI esitab iga kvartali järgneva kuu 15. kuupäevaks oma kontrollitulemused MTA-le. MTA pädevuses on kontrollida aktsiisi arvutamise õigsust ja maksmise tähtajalisust ning aktsiisi vale arvutamise, maksmisest kõrvalehoidumise või hilinenud maksmise puhul kohaldada maksukorralduse seaduses ettenähtud sanktsioone. Aktsiisi määramise pädevus on maksuhalduril. Kuna seni toimunud järele-</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, peadirektorite ja omavalitsusliitude esindajate vastused
	<p>valvesüsteem pole taganud efektiivset pakendiringlust, nõustume, et koostöös Keskkonnaministeeriumiga tuleks üle vaadata õiguste ja vastutuste jaotus pakendi taaskasutamiskohustuste täitmisel ning tõhustada koostööd KKI ja MTA vahel.</p>
<p>Pakendijäätmete kogumise soodustamine elanike hulgas</p> <p>80. Soovitused keskkonnaministrile: Algatada pakendiseaduse muutmine järgmistes osades:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Täpsustada taaskasutusorganisatsioonide kohustust elanikkonda teavitada: mis teemadel ja kui tihti tuleb infot jagada ning milliseid kanaleid selleks kindlasti kasutada. ■ Täpsustada, kuidas peavad olema märgistatud eri liiki pakendijäätmete konteinerid. Kehtestada nõue, et pakendijäätmete kogumiskohtades oleks selgitused, kuidas pakendeid sorteerida ja kes vastutab konteineri eest ning kontakttelefon, kuhu saaks probleemide korral pöörduda. ■ Täpsustada pakendiseaduse § 17¹ lõiget 1, mis reguleerib pakendikonteinerite paigutamise tihedust erinevates Eesti piirkondades. Samas tuleks pakendiseadust täiendada ka sunnivahendiga juhuks, kui taaskasutusorganisatsioon ei ole loonud nõutud tihedusega konteinervõrgustikku. <p>(p-d 56–79)</p>	<p>Keskkonnaministri vastus: Soovitust arvestatakse PakSi muutmise eelnõu koostamisel ning täpsustatakse § 17 lõiget 9, mis sätestab avalikkuse ja tarbijate teavitamise pakendi ja pakendijäätmete tagastamise korrast ja nõuetest.</p> <p>Oleme seisukohal, et pakendikogumise konteinerite märgistuse ja muude nõuete sätestamine peab toimuma valdavalt kohaliku omavalitsusüksuse (edaspidi KOV) ja TKO vahelise koostöö raames. Nõuded pakendijäätmete kogumiskonteineritele ja tuleb sätestada KOVi ja TKO lepingus vastavalt KOVi jäätmehoolduseeskirjas määratud nõuetele. Senine praktika on siiski näidanud, et KOVid eraldi toimides ei ole suutnud olla võrdväärset partnerit TKOdele ja PakSis ettenähtud lepingut KOVi ja TKO vahel ei ole sõlmitud või ei taga KOV antud piirkonna elanike huvisid. KOVi positsiooni parandamise võimalusena tuleb eelkõige näha KOVi jäätmekäitluse üldisele korraldamisele suunatud spetsialiseerunud koostööstruktuure, mis on lahendusena kajastatud ka Riigikontrolli 2008. a korraldatud jäätmeveo teemalises auditi aruandes. Selles osas on ka praktilisi näiteid. MTÜ Kesk-Eesti Jäätmehoolduskeskuse piirkonnas on märgatavalt paremini toimiv pakendi kogumise korraldus võrreldes eesti teiste piirkondadega.</p> <p>Pakendikonteinerite tähistamise küsimuses on oluline ka, et PakS § 17¹ kajastab võimalust KOVi nõusolekul avalike pakendikonteinerite asendamiseks tekkekohal kogumisega, mis on paljudes ELi maades üsna valdav pakendijäätmete kogumise viis. Sellise lahenduse rakendamise ulatusest ja tingimustest peavad lähtuma ka muud konteinerid ja nende märgistus. Nõustume, et pakendijäätmete kogumise korraldamiseks on asjakohane üldine, KOVi tegevusi kirjeldav ja nõustav juhend, mille sarnast materjali KOVid koostavad käesoleval ajal ise korraldatud jäätmeveo rakendamise raames.</p> <p>Nõustume, et PakSi täpsustamine § 17¹ lõike 1 osas võiks parandada pakendikonteinerite võrgustiku tihedust, kuid arvame, et ainuüksi seaduses sätestatud nõuete täpsustamisega ei ole tagatud soovitud tulemus. Käesoleval ajal toimuvad vaidlused mõiste „asula“ üle, mille osas on kindlasti vajalik suurendada KOVi otsustusõigust.</p> <p>Kujunenud olukorra parandamise ühe abinõuna näeme selgitada võimalust pakendijäätmete kogumine siduda korraldatud olmejäätmete veoga jäätmeseaduse alusel, kuna teadaolevalt mitmed KOVid (Narva ja Viljandi) on seda juba soovinud. Veokonkursi pakkumiskutse dokumentides (alates 2011 riigihankel) saab KOV ise täpselt määratleda, millistele tingimustele peab pakendijäätmete kogumine vastama. Üldisena oleks tegemist korraldatud jäätmeveo mudelis tekkekohas kogumisega, mille osas PakSi sätted konteinerite tiheduse osas ei oleks enam asjakohased. Sellise korraldatud jäätmeveo ja pakendijäätmete kogumise sidumine eeldab aga lahendust piirkonnas ühe vedaja kogutud pakendijäätmete füüsiliseks üleandmiseks ja/või kulude jaotamiseks mitme TKO vahel.</p>
<p>Omavalitsuste roll pakendijäätmete kogumise korraldamisel</p> <p>81. Riigikontrolli soovitus Eesti Linnade Liidule ning Eesti Maaomavalitsuste Liidule:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Soodustada ja juhendada naaberomavalitsuste koostööd pakendijäätmete kogumise võrgustike korraldamisel. Omavalitsused saaksid ühiselt välja töötada nõuded konteinerite välimusele, suurusele ja märgistusele. Koostöö annaks omavalitsustele parema positsiooni taaskasutusorganisatsioonidega lepingute sõlmimisel ning ühtlasem konteinervõrgustik looks pakendite liigiti kogumiseks elanike 	<p>Eesti Linnade Liidu vastus: Peame vajalikuks ja võimalikuks omavalitsuste vahelist koostööd, eelkõige heade praktikate, kogemuste ja teabe vahetamist. Koostöö ja teabevõrgustike arendamine kuulub ELL töö prioriteetidesse.</p> <p>Nõuete kehtestamine konteinerite välimusele, suurusele ja märgistusele ning ühtsete nn miinimumnõuete väljatöötamine eeldab, et lepingu sõlmimine kohaliku omavalitsusega sätestatakse taaskasutusorganisatsioonidele kohustuslikuna seaduse tasemel (pakendiseaduse muutmisel). Praegu esineb olukordi, et taaskasutusorganisatsioonid võivad alustada või on alustanud kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumil tööd ilma omavalitsusega sõlmitud lepinguta ning eirates kohaliku omavalitsuse jäätmekava ning jäätmehoolduseeskirja nõudeid, teiseks valivad suvaliselt konteinerid, vähendavad nende arvu. Nõuete mittejärgimise korral peaks kohalikul omavalitsusel olema võimalus rakendada sunnivahendeid.</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite, peadirektorite ja omavalitsusliitude esindajate vastused
<p>jaoks rohkem selgust.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Soodustada omavalitsuste koostööd pakendiseaduse nõuete üle järelevalve tegemisel, vajaduse korral korraldada asjakohaseid koolitusi. Omavalitsused peaksid kontrollima, kas pakendi-konteinerid paiknevad õiges kohas, on märgistatud ning neid tühjendatakse piisavalt tihedasti ning kas elanikud koguvad pakendijäätmeid liigiti. ▪ Juhendada omavalitsusi oma kodulehtedele üles panema viited või info, et pakendijäätmeid on kohustuslik sortida, kuidas neid tuleb sortida ja kus asuvad pakendikonteinerid. <p>(p-d 56–79)</p>	<p>Nõustume, et ühtlasem konteineripark ja stabiilne konteinerite paiknemise võrgustik looks pakendite liigiti kogumiseks elanike jaoks rohkem selgust.</p> <p>Peame vajalikuks otsida võimalusi ja vahendeid järelevalvealase koolituse ja -täiendkoolituse korraldamiseks kohalike omavalitsuste järelevalveametnikele. Aja ja ressursside kokkuhoiuks avalikus sektoris oleks otstarbekas, et Keskkonnaministeerium ja Keskkonnainspeksioon kaasaksid oma koolitustele ka kohalike omavalitsuste järelevalvega tegelevaid ametnikke.</p> <p>Juhime oma liikmete tähelepanu headele näidetele pakendiseaduse täitmisega seotud teabe vahendamisel ja elanikkonnale kättesaadavaks tegemisel.</p> <p>Eesti Maaomavalitsuste Liidu vastus: Peame oluliseks kohalike omavalitsuste koostööd erinevates valdkondades ühiste huvide ja vastastikuse huvitatuse alusel ning parimate praktikate rakendamist, millele püüame kaasa aidata eelkõige info, kogemuste jms vahendamisega.</p> <p>Samas märgime, arvestades ka eelnõus toodud tähelepanekuid pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise süsteemi kui terviku toimimise kohta ning soovitusi pakendiseaduse muutmiseks, et tihedam koostöö kohalike omavalitsuste vahel ei pruugi saavutada oodatavaid tulemusi olemasolevas õiguslikus raamistikus. Leiame, et eelkõige peaksid regulatsioonid seadustes tagama taaskasutusorganisatsioonide huvitatuse pakendijäätmeid koguda ja kohalike omavalitsustega kokkuleppeid saavutada.</p>

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli hinnata, kas riigi tegevus toetab pakendijäätmete kogumist ning taaskasutamist selliselt, et Euroopa Liidu pakendidirektiivis sätestatud taaskasutuse sihtmäärad oleksid täidetud ning võimalikult suur osa pakendijäätmeid jõuaks taaskasutusse.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangu andmisel lähtus Riigikontroll järgmistest kriteeriumitest:

1. Pakendijäätmeid saab ära anda võimalikult lihtsalt ning see annab ka rahalise eelise.
2. Jäätmetekitajaid on teavitatud liigiti kogumise kohustusest, selle täitmise viisist ja võimalustest.
3. Riik kontrollib, et kogumist ja taaskasutamist korraldavate tootjavastutusorganisatsioonide tegevus oleks jätkusuutlik.
4. Riigil on usaldusväärne ja kontrollitud info selle kohta, kui palju Eestis pakendijäätmeid tekib ning kui palju neid taaskasutatakse.
5. Riik suudab tagada, et täidetakse ELi direktiivis nõutud taaskasutuse sihtmäärad.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditis hinnati, kas Keskkonnaministeeriumi tegevus tagab pakendijäätmete piisavas ulatuses kogumise ning taaskasutamise. Keskkonnainspektiooni ning Maksu- ja Tolliameti puhul hinnati nende tegevust pakendiettevõtjate, pakendi taaskasutusorganisatsioonide ning pakendijäätmete käitlejate üle järelevalve teostamisel ning pakendiaktsiisi kohaldamisel.

Audit keskendus kahele põhiküsimusele:

1. Kas pakendijäätmete puhul on tagatud jäätmete taaskasutamine Euroopa Liidu sihtmäärade ulatuses?
2. Kas pakendijäätmete kogumise korraldus tagab nende jäätmete olmejäätmetest eraldi kogumise?

Auditi ulatuseks on aastad 2005–2009, kuna selleks ajaks oli toimima hakanud pakendijäätmete liigiti kogumise süsteem ning pakendiregister. Selle auditi fookusest jäi välja alates maist 2005 rakendunud tagatisrahaga joogipakendite tagasivõtu süsteem, kuna neid pakendeid tagastatakse palju (ligi 90%), pakendite turuletoomise andmed on selgelt jälgitavad ning võrreldes tagatisrahata pakendijäätmetega on selles valdkonnas probleeme vähem.

Auditeerimise käigus hinnati pakendijäätmete kogumist ja taaskasutamist kajastavate registriandmete usaldusväärsust, riiklikku kontrolli pakendiettevõtjate ja pakendijäätmete taaskasutusorganisatsioonide tegevuse üle ning elanikelt pakendijäätmete kokkukogumise süsteemide toimivust.

Auditi põhiküsimustele vastamiseks sooritati järgmised tegevused:

- Analüüsiti pakendite ja pakendijäätmetega seotud õigusakte, Euroopa Komisjoni ja Eesti Keskkonnaministeeriumi tellitud uurimustöid ja projekte.

- Intervjueeriti ja küsiti selgitusi järgmistelt inimestelt:
 - o Peeter Eek, Keskkonnaministeeriumi jäätmeosakonna juhataja,
 - o Helle Haljak, Keskkonnaministeeriumi jäätmeosakonna nõunik,
 - o Marika Siht, Keskkonnaministeeriumi jäätmeosakonna peaspetsialist,
 - o Merike Liiver, Keskkonnateabe Keskuse jäätmeosakonna juhataja,
 - o Sten Virak, Keskkonnateabe Keskuse jäätmeosakonna pakendiregistri spetsialist,
 - o Andres Maask, Keskkonnateabe Keskuse jäätmeosakonna probleemtooteregistri peaspetsialist,
 - o Rene Rajasalu, Keskkonnainspeksiooni keskkonnakaitseosakonna juhtivinspektor,
 - o Tiia Kaar, Keskkonnainspeksiooni põhja regiooni juhataja,
 - o Tarmo Tehva, Keskkonnainspeksiooni põhja regiooni vaneminspektor-nõunik,
 - o Moonika Aunapuu, Keskkonnaameti keskkonnaosakonna jäätmete peaspetsialist,
 - o Triin Väljataga, Keskkonnainvesteeringute Keskuse projektikoordinaator,
 - o Egon Veermäe, Maksu- ja Tolliameti kontrolliosakonna juhataja,
 - o Hille Reinhold, Maksu- ja Tolliameti kaudsete maksude ja aktsiiside talituse peaspetsialist,
 - o Kirill Zõkov, Maksu- ja Tolliameti kontrolliosakonna pearevident,
 - o Juhan Põldroos, Konkurentsiameti järelevalveosakonna juhataja,
 - o Katrin Tasa, Konkurentsiameti konkurentsitenistuse nõunik,
 - o Eda Grüner, Statistikaameti keskkonna- ja säästva arengu statistika talituse juhtivstatistik,
 - o Harri Moora, SEI-Tallinna keskkonnakorralduse programmijuht,
 - o Oskar Kilk, OÜ Pakendiauditi juhataja,
 - o Anti Tammeoks, MTÜ Eesti Pakendiringluse tootmis- ja logistikajuht,
 - o Aivo Kangus, MTÜ Eesti Pakendiringluse juhatuse esimees,
 - o Andres Siplane, MTÜ Eesti Pakendiringluse teenindusjuht,
 - o Ahto Hunt, MTÜ Eesti Taaskasutusorganisatsiooni tegevjuht,
 - o Kristiina Dreimann, Tootjavastutusorganisatsiooni OÜ juhatuse liige,
 - o Rauno Peeter Raal, OÜ Eesti Pandipakendi tegevjuht,
 - o Kaupo Karba, OÜ Eesti Pandipakendi IT- ja finantsjuht,
 - o Agu Rimmelg, AS Ragn-Sells'i ärijuht,
 - o Bruno Tammaru, AS Veolia Keskkonnateenuste jäätmekäitlus- ja müügidirektor,
 - o Marian Tuul, AS Veolia Keskkonnateenistuste kvaliteedijuht,
 - o Irja Alakivi, Eesti Linnade Liidu konsultant.
- Küsitleti 30 pakendiettevõtjat, kellel on kohustus oma pakendid kokku koguda ja taaskasutada. Ekspertvalimis olid pakendikogustelt kümnekond suuremat ning lisaks paarkümmend eri sektorite ettevõtet. Kasutati Riigikontrolli veebiküsitluse keskkonda.
- Küsitleti 110 kohalikku omavalitsust ja küsiti välja lepingud taaskasutusorganisatsioonidega. Valimi aluseks olid omavalitsused, kelle territooriumil eeldatavasti paikneb jäätmejaam. Lisaks moodustati väiksem ekspertvalim (30), kelle dokumentatsiooni analüüsiti põhjalikumalt.

- Koostöös eksperdiga korraldati Eesti elanikkonna küsitlus (valim 1000 inimest).
- Maksu- ja Tolliametilt küsiti välja kõik aastatel 2005–2009 menetletud pakendiaktsiisiga seotud rikkumised. Ekspertvalimina analüüsiti 20 ettevõtet ja vaadati dokumentatsiooni.
- Keskkonnainspeksioonilt küsiti välja kõik aastatel 2005–2009 menetletud pakenditega seotud rikkumismenetlused. Ekspertvalimina analüüsiti 20 ettevõtet ja nende dokumentatsiooni.
- Analüüsiti
 - jäätmearuandluse infosüsteemi (JATS) ning vana ja uue pakendiregistrilt andmeid,
 - kohalike omavalitsuste ja taaskasutusorganisatsioonide vahelisi lepinguid,
 - kohalike omavalitsuste kodulehekülgi (pakendijäätmetega seotud info kättesaadavuse asjus),
 - nelja taaskasutusorganisatsiooni majandusaastaruandeid ja Keskkonnaministeeriumile esitatavaid tegevusaruandeid,
 - Maksu- ja Tolliameti menetletud rikkumisi,
 - Keskkonnainspeksiooni menetletud rikkumisi.
- Arvutati välja riigi 2009. aasta pakendite tekke ja taaskasutuse andmed, tarvitades Keskkonnateabe Keskuse 2008. aastal kasutatud metoodikat.

Auditi lõpetamise aeg:

Auditi toimingud tehti 2010. aasta veebruarist juunini.

Auditi meeskond:

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Tuuli Rasso, vanemaudiitor Airi Andresson ning audiitor Viire Viss.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditaruande kokkuvõtte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.7/10/70005/42.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid jäätmete valdkonnas

12.7.2006 – „Ohtlike jäätmete käitlemine vaheladudes ja prügilates“

22.7.2008 – ülevaade „Jäätmehoolduse olukorrast valdades ja linnades“

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa: pakendijäätmete tekke ja taaskasutuse arvutamise meetodika

Riik kasutab Euroopa Komisjonile esitatavas pakendijäätmete tekke ja taaskasutamise aruande koostamisel Euroopa Komisjoni aktsepteeritavat meetodit, mida kasutavad kõik liikmesriigid. Pakendijäätmete tekke (= turule toomise) arvutus toimub „massi jäävuse seaduse“ põhimõttel, kus eeldatakse, et aasta jooksul kokku kogutud ning taaskasutusse ja ladestamisele jõudnud jäätmete hulk on sama, mis turule toodud pakendite hulk samal perioodil.

Algandmetena kasutatakse peamiselt jäätmearuandluse infosüsteemi (JATSi) andmeid (mitte pakendiregistri omi), mida täiendatakse ja kohendatakse vastavalt väljatöötatud meetodikale ja uurimustööde tulemustele (SEI-Tallinn 2008. „Eestis tekkinud olmejäätmete (sh eraldi pakendijäätmete ja biolagunevate jäätmete) koostise ja koguste analüüs“) ja jäätmekäitlejate andmetele. Uuringute kohaselt on paberi ja kartongi jäätmete (koodiga 20 01 01) hulgas 30% pakendeid ning see kogus on lisatud nendele pakendijäätmetele, mis on aruandluses märgitud koodiga 15. Kokku kogutud segaolmejäätmete (koodiga 20 03 01) hulgas on 34% pakendijäätmeid ning ka see kogus liidetakse pakendijäätmete tekkekogusele. Näiteks 2008. aastal koguti kokku 354 904 tonni segaolmejäätmeid, seega on nende hulgas ligikaudu 120 667 tonni pakendijäätmeid. See kogus lisatakse pakendite kogutekkele.

Pakendijäätmete taaskasutamise arvutamiseks liidetakse taaskasutustoimingute koodiga ja määramata käitlusega märgitud pakendijäätmed ning eksporditud pakendijäätmed (mis loetakse automaatselt taaskasutusse minevaks).