

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Marika Lillemets

**Pakendite tagatisrahasüsteemi piiriülene rakendamine: õiguslikud
probleemid ja lahendused Eesti, Läti ja Soome näitel**

Magistritöö

Juhendaja
PhD Alexander Lott

Tallinn
2023

Sisukord

Sissejuhatus	3
1. Pakendite tagatisrahasüsteemi olulisus keskkonnaõiguse eesmärkide saavutamisel	10
1.1. Pakendite tagatisrahasüsteem kui osa laiendatud tootjavastutusest	12
1.2. Üldised pakendialased eesmärgid EL õiguses.....	13
1.3. EL uus algatus seoses pakendijäätmetega	19
1.4. Pakendite tagatisrahasüsteemide suurem ühtlustamine EL tasandil.....	23
2. Pakendite tagatisrahasüsteemid Eestis, Lätis ja Soomes - olemasolev süsteem, selle võimalikud kitsaskohad ja lahendused ühise piiriülese süsteemi loomisel	26
2.1. Pakendite tagatisrahasüsteemiga hõlmatud pakendiettevõtjad ja nende kohustused	28
2.2. Tagatisraha suurus ja maksupoliitika	33
2.3. Tagatisrahaga hõlmatud tooted ja nende märgistus.....	38
2.4. Andmete esitamine, tasud ja järelevalve	47
2.5. Olulisemad lahendid seoses pakendite piiriülese kaubandusega.....	53
2.6. Piiriülese pakendite tagatisrahasüsteemi rakendamise erinevad aspektid tuginedes küsitluse tulemustele.....	56
Kokkuvõte	66
Cross-border implementation of the packaging deposit system: legal problems and solutions on the example of Estonia, Latvia and Finland	71
Kasutatud allikad	77
Kasutatud kirjandus	77
Kasutatud õigusaktid	78
Kasutatud kohtupraktika.....	79
Muud kasutatud materjalid	79
Lisad	83
Lisa 1. Küsimustik inglise keeles	83

Sissejuhatus

Eestil tuleb üha rohkem tähelepanu pöörata ringmajandusele ja kliimaeesmärkidele. Euroopa Liidu (EL) liikmena tuleb meil arvestada Euroopa roheline kokkulepe (*Green Deal*) eesmärgiga, milleks on muuta EL õiglaseks ja jõukaks, ressursitõhusa ja konkurentsivõimelise majandusega ühiskonnaks.¹ Aastatel 1970–2017 kolmekordistus materjalide aastane ammutamine maailmas ja on näha, et see kasvab jätkuvalt, kujutades endast riski kogu maailmale.² EL-i tööstussektor on küll algust teinud üleminekuga ringmajandusele, kuid vaatamata sellele põhjustab see 20% EL-i kasvuhooonegaaside heitkogustest. Praegune majandusmudel sõltub ammutatud ja kaupadeks töödeldud uute materjalide kogusest, mis jäätmete või heitena kõrvaldatakse.³ Ainult 12% kasutatavatest materjalidest pärineb ringlussevõtust.⁴ Samas võivad käideldud jäätmed olla väärtuslikuks materjaliks uute toodete valmistamisel. Ringmajandusele üleminek on võimalus laiendada kestlikku majandustegevust ja vähendada esmaste ressursside kasutamist. Uute tehnoloogiate, kestlike toodete ja teenuste ülemaailmsel turgul on suur potentsiaal.⁵ Kestlikud tooted ja teenused aitavad jäätmeteket vähendada. Kestlike toodete ja teenuste laiemale levikule saab kaasa aidata ka riik, toetades kestlikku mõtteviisi muuhulgas ka regulatiivsete meetmetega.

ELi keskkonnastandardid kuuluvad maailma kõrgeimate hulka. EL ja liikmesriikide valitsused on seadnud selged eesmärgid Euroopa keskkonnapoliitikale, sh ka jäätmepoliitikale, nt olmejäätmete ja pakendijäätmete korduskasutamise ja ringlussevõtu suurendamisel, määrates riikidele konkreetse ringlussevõtu sihtmäärad.⁶ EL-i jäätmeõigus on nüansirohke ning eeldab sellest arusaamist ühtviisi igal pool.⁷ Pakendidirektiivi eesmärk on ühest küljest ennetada pakendite ja pakendijäätmete mõju keskkonnale või seda mõju vähendada ning teisest küljest

¹ Komisjoni Teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Euroopa roheline kokkulepe. – Brüssel, 11.12.2019 COM(2019) 640 final, lk 2.

² Oberle, B., jt. Global Resources Outlook 2019: Natural Resources for the Future We Want. A Report of the International Resource Panel. United Nations Environment Programme. Nairobi, Kenya 2019, lk 7. Kättesaadav arvutivõrgus:

<https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/27517;jsessionid=345EF54BF57C12EE60103EF6A738E2C4> (15.04.2023).

³ Komisjoni Teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Euroopa roheline kokkulepe (viide 1), lk 7.

⁴ Eurostat. EU's circular material use rate decreased in 2021. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20221213-1> (15.04.2023).

⁵ Komisjoni Teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Euroopa roheline kokkulepe (viide 1), lk 7.

⁶ 30. mai 2018. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2018/851, millega muudetakse direktiivi 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid. – ELT L 150, 14.6.2018.

⁷ Krusell, E. Euroopa Liidu Keskkonnaõigus – millal on toimunud jäätmete taaskasutus ja lakkamine? Magistritöö, Tartu Ülikool, 2022, lk 3.

tagada siseturu toimimine ja vältida kaubandustõkkeid ning konkurentsimoonusi ja -piiranguid EL-is.⁸ On mõistlik, kui lisaks kaupade piiriülesele liikumisele toimiks ka pakendite tagatisrahasüsteem piiriüleselt. Samas on ebaselge, millised tingimused ja eeldused peavad olema täidetud, et pakendite tagatisrahasüsteem (pandisüsteem) toimiks riikide üleselt. Seetõttu on oluline välja selgitada vajalikud õiguslikud eeldused ning tingimused ühtlustatud piiriülese pakendite tagatisrahasüsteemi toimimiseks.

Plastpakendite kogumise ja ringlussevõtu määr Euroopas on madalam kui muudel ringlussevõetud materjalidel. Seetõttu on EL leidnud, et pakendite tagatisrahasüsteem on kiire ja tõhus vahend plastpudelite, klaaspudelite ja purkide liigiti kogumiseks ja ringlussevõtuks võrreldes teiste pakutud lahendustega.⁹ Joogipakendite korduskasutuse ja ringlussevõtu skeemid on üheks tõhusaks vahendiks pakendite keskkonnamõjude vähendamisel.¹⁰ Hea näitena Euroopa riikide hulgas saab esile tõsta ka Eestit, kes kehtestas kohustusliku pakendite tagatisrahasüsteemi mõnedele joogipakenditele juba aastal 2005.¹¹ Kuigi pakenditega seotud laiendatud tootjavastutuse süsteemid¹² on enamikus liikmesriikides juba olemas, on nende vahel suured erinevused nende tulemuslikkuse ja tootjavastutuse ulatuse osas.¹³

Kohustuslikud tagatisrahasüsteemid on väga edukad prügistamise vähendamisel ja saavutamaks kõrge liigiti kogumise ning ringlussevõtu tase. Just plastpakendid on üheks suurimaks merereostuse põhjustajaks ning kõrgel rahvusvahelisel tasemel on välja toodud, et merede plastireostusest on saamas suur kriis. Seetõttu leppisid 175 riiki kokku ambitsioonikas eesmärgis võtta ÜRO kaudu vastu nn plastileppe 2024. aasta lõpuks, millega soovitakse vähendada ja vältida ebavajalikke plasttooteid, võtta kasutusele rohkem keskkonnakestlikke materjale ja arendada rahvusvahelist keskkonnalast koostööd.¹⁴

⁸ 30. mai 2018. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2018/851, millega muudetakse direktiivi 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid (viide 6), preambuli p 27.

⁹ Habibi Rad, M. Plastic Bottle Deposit Refund Schemes in Europe. Magistr töö, Viin, 2020, lk 5.

¹⁰ Schneider, J. European Parliament. Policy Department on External Policies. A European refunding scheme for drinks containers: Briefing paper, 2011, lk 5. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/457065/IPOL-AFET_NT\(2011\)457065_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/457065/IPOL-AFET_NT(2011)457065_EN.pdf) (07.03.2023).

¹¹ Eesti Pandipakend. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eestipandipakend.ee/eesti-pandipakend/> (12.12.2022).

¹² Laiendatud tootjavastutus on kirjeldatud jäätmete raamdirektiivi 2008/98/EÜ artikli 8 lõikes 1, selle kohaselt igal füüsilisel või juriidilisel isikul, kes oma majandus- või kutsetegevuses töötab välja, toodab, töötleb, müüb või impordib tooteid (toote tootja), on tootja laiendatud vastutus. Sellised meetmed võivad sisaldada tagasitoodud toodete ja toodete kasutamise järgsete jäätmete vastuvõtmist, samuti järgnevat jäätmete käitlemist ning selliste toimingute eest täielikku rahalist vastutust.

¹³ 30. mai 2018. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2018/851, millega muudetakse direktiivi 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid (viide 6), preambuli p 20.

¹⁴ UN Environment Programme. Historic day in the campaign to beat plastic pollution: Nations commit to develop a legally binding agreement. Nairobi, 02.03.2022. Kättesaadav arvutivõrgus:

Samas märkimisväärne osa ringlussevõtu potentsiaalset läheb kaduma põhjusel, et ühest riigist ostetud tagatisrahaga¹⁵ toodet ei saa tagastada teises riigis. Selle probleemi ees seisavad ka nt Baltimaade ja Põhjamaade tarbijad. Niisiis on hetkel probleemiks see, et tarbijad, kes on tasunud ühes liikmesriigis joogipurkide eest tagatisraha, ei saa neid naaberriigis tagasi nõuda ning välisriigist sisse toodud pakendijäätmete käitlemist ei rahasta tootjad, kes pakendeid osturiigis turule lasid.

Euroopa Parlamendi uuringus on leitud juba 2011. aastal, et EL-i ühisturu killustumist saaks vältida riiklike süsteemide ühtlustamise või kohustusliku tagatisraha süsteemi kehtestamisega kogu EL-is või Euroopa majanduspiirkonnas.¹⁶ Miks siis on hetkel Euroopa majanduspiirkonnas lisaks Eestile vaid kaheteistkümnes¹⁷ riigis pakendite tagatisrahasüsteem loodud ja siiani pole loodud riikide üleseid süsteeme?

Selleks, et riikide ülene süsteem toimiks, peavad reeglid olema kõigile osapooltele selged ning kõigi osapoolte õigused ja kohustused peavad olema selgelt määratletavad. Tagatisrahasüsteemi toimimise põhimõte on riigiti sarnane ning igas riigis on oma õiguskord. Selleks, et pakendite tagatisrahasüsteem saaks toimida piiriüleselt, peab see süsteem arvestama iga süsteemis osaleva riigi õiguskorraga ja tagama kõigile süsteemis osalejatele ühesugused õigused ja kohustused, olenemata sellest, kus pool piiri nad asuvad. Eesti soov on viia pakendite tagatisrahasüsteem laiemaks ja rakendada seda ka piiriüleselt, pidades ennekõike silmas naaberriike, nii Lätit, kes alles 2022. aasta alguses käivitas oma pakendite tagatisrahasüsteemi, kui ka Soomet.

Selgus õiguste ja kohustuste osas on vajalik nii tõhusa menetluse jaoks kõigile osapooltele kui ka hilisemate vaidluste vältimiseks. Piiriülese pakendite tagatisrahasüsteemi loomisel tuleb lisaks riigisisese õigusliku normistiku erisusele arvestada ka EL-i ülese jäätmekäitlussüsteemi regulatsiooniga.

Mitmed uuringud ja riikide kogemused näitavad, et tagatisrahasüsteem on efektiivne. See on üks tõhusamaid lahendusi materjalide väärtuse säilitamiseks ja raiskamise vältimiseks. Pakendite tagatisrahasüsteemi võimaldab pakenditel püsida suletud ringses süsteemis ja tagada,

<https://www.unep.org/news-and-stories/press-release/historic-day-campaign-beat-plastic-pollution-nations-commit-develop> (15.04.2023).

¹⁵ Tagatisraha ehk pant on pakendatud kauba hinnale lisatud pakendit väärtustav tasu ühe pakendi eest. Tarbija saab selle tagasi, kui tagastab pakendi selleks ettenähtud kohta. – Keskkonnaministeerium. Terminid ja mõisted. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://envir.ee/media/1123/download> (16.04.2023).

¹⁶ Schneider, J. (viide 10), lk 24-25.

¹⁷ Reloop. Global Deposit Book 2022: An Overview of Deposit Return Systems for Single-Use Beverage Containers, 2022, lk 18. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.reloopplatform.org/global-deposit-book-2022/> (03.01.2023).

et materjal tagastatakse, suunatakse korduskasutusse või ringlusse uute joogipakenditena.¹⁸ Vaatamata sellele, on ka süsteemide toimimine riigiti erinev. Osades riikides on see vabatahtlik, mõnes kohustuslik, osades riikides korraldab riik ja osades on süsteem tervenisti eraettevõtete hallata, erinev on ka pakendiliikide hõlmatus ja süsteemi finantseerimine.¹⁹ Milliseid muudatusi vajaks siseriiklik õigus, milline regulatsioon oleks efektiivne, sobitudes nii Eestile kui tema naabritele, jälgides samas keskkonnakaitse eesmärke? Saksamaa riiklik keskkonnaagentuur UBA ütles, et pole sellist universaalset lahendust, mis kohe kõigile sobiks ja iga konteksti tuleb hoolikalt hinnata, et otsustada, mis kõige paremini töötab. Pakendiettevõtjad²⁰ peavad järgima reegleid, mis võivad riigiti erineda, tuues neile kaasa lisakulutusi. See on põhjus, miks mõned suurettvõtjad eelistavad võimaluse korral süsteemiga mitte liituda. Kuid suured ettevõtted, kes on pikka aega olnud tagatisrahasüsteemide kasutuselevõtu vastu, on hakanud oma seisukohta muutma.²¹

Arvestades eelnevat, saab öelda, et piiriülese pakendisüsteemi toimimist takistavad kitsaskohad vajavad tuvastamist ja kõrvaldamist. Käesoleva töö eesmärk ongi neid lahendusi leida, uurides, kuidas rakendada riikide ülest pakendite tagatisrahasüsteemi selliselt, et iga süsteemiga ühinenud riigi seotud osapoolte õigused ja kohustused oleksid ühetaoliselt tagatud, olles samaaegselt kooskõlas EL õigusega. Selline süsteem toimiks tõhusalt, sest tagatud oleks võimalus ühes liikmesriigis ostetud tagatisrahaga pakend tagastada ka teises, ilma et sellega kaasneks ebamõistlikke lisakulutusi nii tarbijale, pakendiettevõtjale kui ka muudele seotud osapooltele. Niisiis vajab antud töös välja selgitamist, milline peab olema õiguskord, mis tagab riigiülese pakendite tagatisrahasüsteemi toimimise ja selle rakendamise eelkõige Eestis ja tema naaberriikides Lätis ja Soomes, kellega on meil kõige tihedam piiriülene liiklus.

Käesolevas töös on kavas uurida võimalikke õiguslikke lahendusi piiriülese pakendite tagatisrahasüsteemi loomiseks Eesti, Läti ja Soome näitel. Põhirõhk on seatud Eesti, Läti ja Soome tagatisrahasüsteemi eri aspektide uurimisele, analüüsides ka EL-i õiguse mõju riikide vastavale seadusandlusele. Siseriiklikult on oluline välja selgitada erinevate osapoolte roll

¹⁸ Natural Mineral Waters Europe and Zero Waste Europe, UNESDA Soft Drinks Europe. Want to achieve circularity of beverage packaging? Wider roll-out of Deposit Refund Systems is a very good option. – Euractiv 04.11.2021. Kättesaadav arvutisvõrgus: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/opinion/want-to-achieve-circularity-of-beverage-packaging-wider-roll-out-of-deposit-refund-systems-is-a-very-good-option/> (14.04.2023).

¹⁹ Reloop (viide 17).

²⁰ Pakendiettevõtja on isik, kes majandus- või kutsetegevuse raames pakendab kaupa, veab sisse või müüb pakendatud kaupa. – Pakendiseadus. – RT I 2004, 41, 278, § 10.

²¹ Banos Ruiz, I., Cwienk, J. A look at Germany's bottle deposit scheme. – Deutsche Welle 17.11.2021. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.dw.com/en/how-does-germanys-bottle-deposit-scheme-work/a-50923039> (14.04.2023).

tagatistasüsteemi toimimises, kas praegune lahendus on optimaalne ja osapooltele selge, kas see täidab EL-i jätmete raamdirektiivi ja tütaridirektiivide, eelkõige pakendidirektiivi eesmärke.

Eelneva põhjal on autoril soov välja selgitada võimalikud probleemkohad praeguses pakendite tagatistasüsteemis ja pakkuda välja, kas ja kuidas kehtivat õigusraamistikku muuta, arvestades muuhulgas EL-i õigusest tulenevaid nõudeid ja soovitusi, kohtupraktikat, samuti Eesti, Läti ja Soome sellekohaseid siseriiklikke nõudeid.

Tulenevalt uurimisprobleemist ja eesmärgist on sõnastatud järgmised uurimisküsimused:

- Millised on erinevused süsteemis ja osapoolte pädevuses pakendite tagatistasüsteemi toimimise tagamisel Eestis, Lätis ja Soomes ning selle võimalikud probleemkohad?
- Kuidas muuta Eesti ja Läti ning Soome tagatistasüsteemi selliselt, et oleks võimalik luua piiriülene tagatistasüsteem, mis oleks kooskõlas EL-i ja Eesti, Läti ning Soome riigisisese õigusega?
- Mil määral võiks Eesti, Läti ja Soome jaoks sobiv ühine pakendite tagatistasüsteem toimida EL-i üleselt?
- Kas praegune õiguskord võimaldab piiriülest pakendite tagatistasüsteemi rakendamist ning kui mitte, siis millised oleksid asjakohased ettepanekud õigusraamistiku muutmiseks?

Käesoleva magistr töö kirjutamisel on kasutatud nii analüütilist kui võrdlevat uurimismeetodit. Võrdlusriikideks on valitud Läti ja Soome, kuna sarnaselt Eestiga on nad EL-i liikmed, mis tähendab, et kõik peavad ühtmoodi lähtuma EL-i õiguses sätestatud nõuetest. Lisaks on Eestil Läti ja Soomega kõige tihedam piiriülene inimeste ja kaupade liiklus. Suur kogus tagatistasahaga pakendeid liigub Eestist Soome odavamate hindade tõttu. Samamoodi toimub pakendite piiriülene liiklus Eesti ja Läti vahel, seda mõlemas suunas. Naaberriiki liikunud pakendeid kohapealne süsteem enamasti tagasi ei võta, samuti ei saa tarbija tagasi ostul tasutud tagatistasahaga. Tagatistasahaga pakend on tagatistasahaga süsteemi jaoks kadunud ressurss.

Magistr töö kasutatakse autori poolt 19. –29. detsember 2022 kirjalikult läbiviidud küsitlust. Küsimustikuga sooviti tuvastada igapäevaselt pakendite tagatistasahasteemiga seotud osapoolte seisukohad piiriülese pakendite tagatistasahasteemide rakendamise eelkõige Eesti ja Läti vahel aga ka Soome ja Eesti vahel, samuti tuvastada potentsiaalsed õiguslikud kitsaskohad ja leida võimalikud lahendused. Küsimustik saadeti nii riigiasutuste esindajatele, kui ka

taaskasutusorganisatsiooni²² (ka tootjavastutusorganisatsioon) esindajatele, lisaks mõnele pakendiettevõtjale ja pakendiettevõtjate esindusorganisatsioonide esindajatele, kokku 19 osapoolele, millele vastas 12. Küsimustikus oli 14 avatud küsimust koos täpsustustega. Tulenevalt vastajate vähesusest, ei ole käesolevas töös välja toodud, mida on vastatud eri riikide lõikes. Küsimustiku tulemusi kasutatakse anonüümselt ja on kajastatud läbivalt kogu töös. Pärast küsitluse läbiviimist viis töö autor 06.01. 2023 ja 09.01.2023 läbi ka virtuaalsed töötoad, kus tutvustati laiemalt projekti temaatikat ja ka küsimustiku esmaseid tulemusi ning arutleti vabas vormis tulemuste üle. Küsimustik viidi läbi inglise keeles, samuti hilisemad arutelud. Küsimustik on toodud töö lisas 1.

Magistritöö autor viis küsitluse läbi Eesti Keskkonnaministeeriumi ning Läti Keskkonnakaitse- ja Regionaalse arengu ministeeriumi ühisprojekti raames²³ kuna on tööalaselt projektiga seotud ja koostanud magistritööga paralleelselt selle projekti raames eraldi pakendite tagatisrahasüsteemi piiriülese rakendamise teemalise analüüsi Eesti ja Läti kohta.²⁴

Töö koostamiseks on kogutud ja tõlgendatud nii õiguskirjandust, õigusakte kui ka vähest olemasolevat kohtupraktikat. Töö koostamisel on tuginetud valdkondlikele EL direktiividele kui ka töös laiemat kajastamist leidnud riikide siseriiklikele õigusaktidele, erialakirjandusele, uuringutele, teadusartiklile, poliitika- ja arengudokumentidele ning vähestele kohtulahenditele. Kasutatud on ka erinevate Euroopa Liidu institutsioonide avaldatud ülevaateid, uuringuid ja suuniseid. Töös on uuritud eelkõige Eesti, Läti ja Soome jäätmealast õiguskorda, kuid võrreldud seda ka Euroopa Liidu vastava valdkonna õigusega. Erialakirjandusest väärib eraldi märkimist Habibi Radi 2020. aasta magistritöö „Plastic Bottle Deposit Refund Schemes in Europe“²⁵ ning Balcers jt. 2019 aasta uurimus „Deposit Return Systems for Beverage Containers in the Baltic States“.²⁶ Pakendite tagatisrahasüsteemist ja selle võimalikust piiriülesest rakendamisest on kirjutatud 2011. aastal ka Euroopa Parlamendi

²² Taaskasutusorganisatsioon - juriidiline isik, mille asutajad ja liikmed on pakendiettevõtjad või nende moodustatud juriidilised isikud, mille liikmed, osanikud või aktsionärid on pakendiettevõtjad. – Pakendiseadus. – RT I 2004, 41, 278, § 10¹. Taaskasutusorganisatsioon on olemuselt tootjavastutusorganisatsioon.

²³ Projekti rahastatakse Eesti-Läti piiriülesest koostööprogrammist: Interreg Eesti-Läti programm 2014–2020. Keskkonnaministeerium. PACKGDEPO - pandipakendi alase teadlikkuse tõstmine ja strateegilise lähenemise loomine Eesti-Läti pandipakendi süsteemide ühtlustamiseks. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://ringmajandus.envir.ee/et/packgdepo> (15.04.2023).

²⁴ Lillemets, M. Pakendite tagatisrahasüsteemi piiriülese rakendamine: Probleemid ja lahendused Eesti ja Läti näitel. Keskkonnaministeerium. Tallinn, 2023.

²⁵ Habibi Rad, M. (viide 9).

²⁶ Balcers, O., jt. Deposit Return Systems for Beverage Containers in the Baltic States. Riga: Green Liberty, 2019. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.zalabriviba.lv/wp-content/uploads/LatvianDRS_research_FINAL.pdf (14.04.2023).

tellitud töös²⁷ „A European refunding scheme for drinks containers“ ja OECD 2022. aasta tööpaberis²⁸ „Deposit-refund systems and the interplay with additional mandatory extended producer responsibility policies“.

Töö on jaotatud kaheks peatükiks. Töö esimene peatükk on peamiselt teoreetiline ja keskendub pandi- ehk tagatisrahasüsteemi ja laiemalt tootjavastutuse põhimõtte olemusele ja selle paiknemisele EL-i jäätmeõiguse arengus ja keskkonnaõiguse süsteemis. Selleks analüüsitakse EL-i jäätmevaldkonna direktiivides pakendivaldkonna kohta sätestatud, eelkõige keskendudes pakendite tagatisrahasüsteemi ning laiendatud tootjavastutuse sätetele. Lisaks analüüsitakse rahvusvahelistes artiklites käsitletut. Analüüs on oluline selleks, et mõista, kuidas pakendite tagatisrahasüsteem kui osa tootjavastutuse süsteemist EL-is toimib.

Teises peatükis analüüsitakse täpsemalt pakendite tagatisrahasüsteemile kohalduvat õiguslikku regulatsiooni ja selle rakendamist Eestis, Lätis ja Soomes ning tuuakse välja erinevused ja kitsaskohad. Analüüsitakse, millised on süsteemis erinevate osapoolte õigused ja kohustused ning kas see peaks olema teistsugune piiriülese süsteemi puhul? Kui tagatisrahasüsteemi osapoolte õigused ja kohustused pole selgelt reguleeritud, võib osapooltele pandud ülesannete täitmine olla puudulik, kuna puudub arusaam ülesande olemusest ja ulatusest. Kas praegune olukord lubaks rakendada piiriülest süsteemi vaadeldavates riikides või kas Eesti, Läti ja Soome ühine piiriülene süsteem võiks toimida ka EL-i üleselt? Selline käsitlus annab autorile võimaluse leida vastus sellele, kas töös käsitletud riikide õigussüsteemid võimaldavad teatavate muudatuste läbiviimisel luua piiriülene tagatisrahasüsteem. Analüüsi põhjal pakub autor välja ka õigusraamistiku võimalikud muutmissetpanekud.

Magistritöö autor tänab juhendajat PhD Alexander Lotti asjakohaste nõuannete ja abi ning mõistva suhtumise eest.

Märksõnad: keskkonnaõigus, jäätmed, pandipakendid, ringmajandus

²⁷ Schneider, J. (viide 10).

²⁸ Laubinger, F., jt. Deposit-refund systems and the interplay with additional mandatory extended producer responsibility policies, OECD Environment Working Papers No. 208, 19.12.2022. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.oecd.org/environment/deposit-refund-systems-and-the-interplay-with-additional-mandatory-extended-producer-responsibility-policies-a80f4b26-en.htm> (16.04.2023).

1. Pakendite tagatisrahasüsteemi olulisus keskkonnaõiguse eesmärkide saavutamisel

Pakend on vajalik kaupade kaitsmiseks ja transportimiseks. Pakendite tootmine on EL-is suur majandustegevus. Regulaatiivsed lähenemisviisid erinevad aga liikmesriigiti ja võivad takistada pakendite siseturu täielikku toimimist. Erinevused tekitavad ettevõtete jaoks õiguslikku ebakindlust, see toob kaasa aga väiksemad investeeringud uuenduslikesse ja keskkonnakestlikesse pakenditesse ning uutesse ringmajandust arvestavatesse ärimudelitesse.²⁹

Pakendamine on samuti oluline keskkonnaprobleem. Pakendamisega kaasneb suur ressursikulu ja pakendid moodustavad 36 % tekkinud olmejäätmetest. Pakendite üha suurenev kasutamine ning jätkuvalt madal korduskasutus- ja ringlussevõtu määr takistab vähese süsinikdioksiidi (CO₂)-heittega ringmajanduse arengut. Pakendamisega kaasnevad heitkogused, loodusvarade ülekasutus, bioloogilise mitmekesisuse vähenemine ja saastumine.³⁰

Selle valdkonna pakiliste väljakutsetega toimetulemiseks otsustas EL muuta oma lineaarse majanduse (tooda-tarbi-viska minema) ringmajanduseks³¹, püüdes lahutada majanduskasvu ja heaolu üha kasvavast raiskamisest, tugevdada keskkonnasõbralikku jäätmekäitlust, tõhustada ökodisaini, saavutada suurem ringlussevõtu määr ja jäätmetekke vähendamine, stimuleerida konkurentsivõimet ja ressursitõhusust ning luua uusi töökohti ja võimalusi uuteks ettevõteteks, uuendusteks ja investeeringuteks, hoides toodete lisandväärtust ja kasutades toodet võimalikult kaua.³²

Asjaolu, et ringmajandus on keskendunud olelusringi perspektiivile, on selge märk seoste loomisest õiguslikult siduvate tootestandardite, ressursse ja jäätmeid käsitlevate õigusaktide ja poliitika ning kemikaale käsitlevate õigusaktide vahel, arvestades, et tehtud otsused perioodil, mil toode on välja mõeldud ja tööstuslikult toodetud (disainietapp), on äärmiselt olulised selle kõigi eluetappide jaoks.³³ Varasemates teemat käsitlevates artiklites on leitud, et laiendatud

²⁹ Euroopa Komisjoni Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, milles käsitletakse pakendeid ja pakendijäätmeid ning millega muudetakse määrust (EL) 2019/1020 ja direktiivi (EL) 2019/904 ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 94/62/EÜ – Brüssel, 30.11.2022 COM(2022) 677 final, lk 1.

³⁰ Samas.

³¹ Ringmajandus on majandusmudel, mis seab esikohale ressursside jätkusuutliku kasutamise ning mille eesmärk on siduda majanduskasv lahti taastumatu toorme kasutamisest. – Ellen MacArthur Foundation. The Circular Economy in Detail, 2017. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://archive.ellenmacarthurfoundation.org/explore/the-circular-economy-in-detail> (16.04.2023).

Ringmajandus lähtub põhimõttest, et kogu ringlusesse toodud ressursi peab kasutama nutikalt ja vajaduspõhiselt võimalikult suure ühiskondliku, sotsiaalse ja majandusliku väärtusega. – Keskkonnaministeerium Keskkonnaagentuur. Ringmajanduse valge raamat. Tallinn, 2022.

³² Pouikli, K. Concretising the role of extended producer responsibility in European Union waste law and policy through the lens of the circular economy. – ERA Forum, 2020, 20,491-508, lk 492. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://doi.org/10.1007/s12027-020-00596-9> (12.03.2023).

³³ Samas, lk 492.

tootjavastutuse põhimõte on kujunenud oluliseks vahendiks, mis soodustab ringmajanduse nõuete jõustamist EL-i jäätmeõiguse ja -poliitika valdkonnas ning toimib samal ajal ühenduslülina erinevate asjakohastest õigus- ja poliitikavaldkondade vahel.³⁴

Laiendatud tootjavastutus on Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) definitsiooni kohaselt keskkonnapoliitiline lähenemisviis, milles kohaselt tootja vastutus laieneb toote eluea lõpuni.³⁵ Laiendatud tootjavastutus tähendab ka seda, et jäätmeteks muutunud toote käitlemise eest vastutab lisaks tarbijale ja avalikule võimule osaliselt või täielikult ka tootja. Tootja vastutus võib piirduda üksnes rahastamiskohustusega, kuid võib seisneda ka kohustuses ise korraldada tema toodetest tekkinud jäätmete kokkukogumine ja käitlemine. Põhimõtte eesmärk on tagada kõigi seonduvate kulude kajastumine tootes, ehk siinkohal on tegemist ka saastaja-maksab põhimõtte rakendamisega.³⁶ See põhimõte on ära toodud ka keskkonnaseadustiku üldosa seaduses³⁷ (KeÜS), kuid mitte otseselt, vaid /.../“keskkonna kasutamisest kasu saaja (sh tarbija) maksab“ põhimõttena.³⁸ ja sätestatud KeÜS-i § 12 lg-s 1 ning sõnastatud sellest põhimõttest lähtuvalt.

Saastaja-maksab põhimõte kohustab keskkonnahäiringutega seotud kulud kandma nendel, kes need põhjustavad.³⁹ On teada, et pakendijäätmed on üha kasvav probleem ja pakendite tagatisrahasüsteemid on üheks heaks võimaluseks probleemiga tegeleda.⁴⁰ Saastaja-maksab-põhimõtte puhul on oluline arvestada sellega, et õiguspõhimõtted satuvad tihti kollisiooni teiste, vastassuunaliste põhimõtetega. Järelikult annab vastuse küsimusele, kes peab maksma, erinevate väärtuste, huvide ja õigushüvede igakordne kaalumine ja nende vahel optimaalse tasakaalu leidmine.⁴¹

Laiendatud tootjavastutuse skeemid püüavad teatud määral aktiveerida kõiki seotud sidusrühmi kogu toote elutsükli jooksul, st tootjaid/turustajaid, jaemüüjaid, tootjavastutusorganisatsioone riiklikke ametiasutusi, tarbijaid/kodanikke, kohalikke ametiasutusi, jäätmekäitlejaid, et saavutada toodete ja materjalide tõhus kogumine ja kõrge ringlussevõtu tase, keskkonnaohutu jäätmekäitlus ja teisese toorme turgude arendamine.⁴²

³⁴ Pouikli, K. (viide 32), lk 492.

³⁵ Laubinger, F., jt. (viide 28), lk 11.

³⁶ Veinla, H., jt. Keskkonnaõigus. Õigusteaduse õpik. Tallinn: Juura 2016, lk 307.

³⁷ Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. –RT I, 28.02.2011, 1.

³⁸ Veinla, H., jt. (viide 36), lk 57.

³⁹ Samas, lk 58.

⁴⁰ Schneider, J. (viide 10), lk 5.

⁴¹ Veinla, H., jt. (viide 36), lk 59.

⁴² Pouikli, K. (viide 32), lk 495.

1.1. Pakendite tagatisrahasüsteem kui osa laiendatud tootjavastutusest

Pakendite tagatisrahasüsteem on laiendatud tootjavastutuse poliitika vahend, mille puhul tootjad vastutavad süsteemi rahastamise ja haldamise eest. Pakendite tagatisrahasüsteemi korral maksavad kliendid toote ostmisel tagatisraha, mille saavad tagasi, kui viivad pakendi selleks ette nähtud kohta (tagastuspunkti). Süsteem on osutunud tõhusaks pakendite kogumismäära suurendamisel ja prügistamise vähendamisel. Toodete tagastamise väärtustamine aitab ettevõtjatel koguda rohkem ja kvaliteetsemaid materjale keskkonnakaitse eesmärgil.⁴³ Mõnes riigis, kus süsteem on kasutusel, on pakendite tagatismäär kõrgem kui 90% ja süsteemi hõlmatud pakendijäätmete osakaal muus prügis (eelkõige olmeprügis) vähenes kuni 90%.⁴⁴

Tagatisrahal põhinev pakendi ja pakendijäätmete kogumis- ja taaskasutussüsteem on laialdaselt kasutusel mitmetes Euroopa riikides (nt Põhjamaad, Saksamaa, Belgia, Holland).⁴⁵ Tagatisrahasüsteemi eelistatakse peamiselt seetõttu, et see tagab enamasti pakendite ja pakendijäätmete väga kõrge tagastusprotsendi. Rahalise stiimuli tõttu koguvad elanikud suure hulga pakendeid kokku ja viivad kogumispunktidesse. Häid tulemusi annab tagatisrahasüsteemil põhinev pakendite kogumissüsteem just madalama keskkonnateadlikkusega riikides ning samuti hõreastatud piirkondades, kus pole mõistlik välja arendada piisava tihedusega kogumiskonteinerite võrgustikku.⁴⁶ Pakendite tagatisrahasüsteem on mõistlik valik pakendite probleemi lahendamisel, kuna kasutatud pakendite kogus ja liik sõltuvad tavaliselt tootja, mitte tarbija tehtud valikutest.⁴⁷ Samuti pakub tagatisrahasüsteem võimaluse saada kätte puhas materjalivoog, mis tagab ressursside nn suletud ringi, ehk pudelist saab toota uue pudeli.⁴⁸ Samuti ei pea suletud süsteemi korral liigselt muretsema pakendite puhtuse pärast, mis konteinerkogumise käigus probleemiks võib osutuda.⁴⁹

Tagatisrahaga pakendite süsteem toimib põhimõtteliselt nii, et pakendatud kauba ostmisel Eestis või ka Lätis ja Soomes tasub tarbija toote ostul tagatisraha ehk pandi, mille ta saab tagasi,

⁴³Laubinger, F., jt. (viide 28), lk 8.

⁴⁴ Laubinger, F., jt. (viide 28), lk 9.

⁴⁵ Reloop (viide 17), lk 18.

⁴⁶ Moora, H. (koost). Pakenditeatmik. Lühiülevaade pakendi ja pakendijäätmealastest õigusaktidest ning selgitusi nende nõuete täitmiseks. – Säästva Eesti Instituut. 2005, lk 22. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.viljandi.ee/documents/36926/187981/pakenditeatmik.pdf/06326945-0a0f-4bd8-b515-65ca921edc0c> (13.04. 2023).

⁴⁷ 30.mai 2019. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/852, millega muudetakse direktiivi 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta – ELT L 150, 14.06.2018, preambuli punkt 20.

⁴⁸ Reloop (viide 17), lk 12.

⁴⁹ Kalinovskaya, I. Implementation Project for Deposit-Refund System in the Republic of Belarus. Master Thesis. Lund University, 2016, lk 56. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=8892522&fileId=8892602> (17.04.2023).

kui on tagastanud pakendi pakendiautomaati (jaemüüjale, nt Prisma, Selver vms kauplus). Jaemüüja saab omakorda taaskasutusorganisatsioonilt tagatisraha ja hüvitise. Pakendiettevõtjad, kes on kohustused üle andnud taaskasutusorganisatsioonile, maksavad taaskasutusorganisatsioonile iga müüdü pakendi eest tagatisraha ja lisaks tasuvad käitlustasu pakendatud kauba pakendite kokku kogumise ja käitluse eest.

Tagatisrahasüsteemi kaudu pole võimalik koguda kõiki pakendiliike. Enamasti on selle süsteemi kaudu kogutavad pakendid standardiseeritud ehk teatud kuju, mõõtmete või muu kokkulepitud omadusega. See aitab tagatisrahaga pakendit teistest samalaadsetest pakenditest eristada ning selleks loodud süsteemiga sobitada. Seetõttu kogutakse tagatisrahasüsteemi kaudu elanikelt eelkõige joogipakendeid.⁵⁰

Tulenevalt uutest arengutest on pea kõikides OECD liikmesriikides rakendatud laiendatud tootjavastutust pakendite puhul riiklikul või piirkondlikul tasandil või on see rakendamisetapis.⁵¹ Mitmed tööstust esindavad organisatsioonid on viimasel ajal rõhutanud vajadust toetada laiendatud tootjavastutuse süsteemide laiemat rakendamist. Seda on rõhutatud ka OECD 2022. aasta koostatud aruandes, kus on välja toodud, et näiteks *Consumer Goods Forum*, 28-t pakendatud kaupade tootmise ja jaemüügiga tegelevat ettevõtet ühendav organisatsioon ja Ellen MacArthuri sihtasutus avaldasid avalikult toetust selliste süsteemide rakendamiseks pakendite kokkukogumisel.⁵² Samuti on *Zero Waste Europe* rõhutanud, et pakendite tagatisrahasüsteemid on üks kõige efektiivsemaid võimalusi riikidel kokku koguda joogipakendeid ja täita keskkonnaeesmärke, nt täita ühekorraplasti direktiivi eesmärke.⁵³

1.2. Üldised pakendialased eesmärgid EL õiguses

Euroopa Liidus on jäätmevaldkonna põhisuunised sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2008/98/EÜ ja selle muudetud versioonidega. 2008. aasta jäätmedirektiivi esmase eesmärgi kohaselt on oluline vähendada miinimumini jäätmetekke ja -käitluse kahjulikku mõju inimese tervisele ja keskkonnale.⁵⁴ 2018. aasta jäätmedirektiivi muudatustes on aga rõhutatud vajadust jäätmekäitluse ümberkujundamiseks sellisel, et materjale kasutataks kestlikult, samal

⁵⁰ Moora, H. (viide 46), lk 22.

⁵¹ Laubinger, F., jt. (viide 28), lk 13.

⁵² Laubinger, F., jt. (viide 28), lk 14.

⁵³ Zero Waste Europe. It's time to acknowledge the role of Deposit Refund Systems (DRS) in achieving a Circular Economy for beverage packaging in the EU. 06.10.2021. Kättesaadav arvutisvõrgus: <https://zerowasteurope.eu/press-release/its-time-to-acknowledge-the-role-of-deposit-refund-systems-drs-in-achieving-a-circular-economy-for-beverage-packaging-in-the-eu/> (14.04.2023).

⁵⁴ 19. novembri 2008. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid. – ELT L 312, 22.11.2008, preambuli p 6.

ajal parandades keskkonna kvaliteeti ja kaitstes inimese tervist, tagades ressursside heaperemehelik kasutus, edendades ringmajanduse põhimõtteid ja suurendades energiatõhusust. Lisaks on rõhutatud vajadust tõsta pikaajalist konkurentsivõimet. Ringmajanduse edendamist, sh ressursside säästlikku kasutamist ja toodete olulusringist lähtumist on samuti oluliseks peetud.⁵⁵

Eelpool väljatoodu näitab, et jäätmedirektiivil on palju eesmärke, mis võib tekitada liikmesriikides segadust ja erinevaid arusaamu osas, kuidas neid erinevaid eesmärke kõige tõhusamalt ellu viia. Kas olulisem on inimese tervise ja keskkonna kaitsmine, ringmajanduspõhisele majandusmudelile üleminek või hoopis energiatõhususe saavutamine või konkurentsivõime kasv? Mida teha olukorras, kus üks eesmärk võib takistada teise eesmärgi saavutamist? Tasakaalu leidmine eri eesmärkide vahel on olulise tähtsusega, kuna Euroopa Liidu tänapäevane jäätmeõigus on tihedalt seotud ringmajanduse eesmärkidega⁵⁶. Uuenenud jäätmedirektiiv oma paljude eesmärkidega võib praktikas tekitada olukorra, kus direktiivi eesmärgid satuvad kollisiooniolukorda. Selliste olukordade puhul aitab see, kui lähtuda jäätmete raamdirektiivi peamisest eesmärgist, milleks on inimese tervise ja keskkonna kaitsmine. See põhieesmärgist lähtumine kitsendab kollisiooniolukordi ja nende tõttu tekkinud halduse diskretsiooni, kus saab lähtuda selgetest prioriteetidest.⁵⁷ Euroopa Liidu hilisemad sammud EL rohelepe⁵⁸ vastuvõtmisel ja pakendiprobleemi adresseerimisel⁵⁹ võivad samuti anda suunised osas, millised eesmärgid on liidu tasemel rohkem tähtsustatud ja kuidas erinevad eesmärgid on üksteisega seotud.

2019. aasta detsembris tuli Euroopa Komisjon (edaspidi Komisjon) välja Euroopa roheline kokkuleppega - tegevuskavaga, mille abil saavutada Euroopa Liidus säästev majandus, muutes kliima- ja keskkonnaprobleemid kõikides poliitikavaldkondades võimalusteks luua uus majandusmudel ning üleminek ringmajandusele kõikide jaoks õiglaseks ja kaasavaks.⁶⁰ Selle tegevuskava üheks oluliseks eesmärgiks on ressursside tõhusam kasutamine ja liikumine

⁵⁵ 30. mai 2018. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2018/851, millega muudetakse direktiivi 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid (viide 6), preambuli p 1.

⁵⁶ Krusell, E. (viide 7), lk 9.

⁵⁷ Kasepalu, M. Jäätmehierarhia roll olmejätmete käitluskoha valikul. Magistritöö, Tartu Ülikool, 2020, lk 16.

⁵⁸ Komisjoni Teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Euroopa roheline kokkulepe (viide 1).

⁵⁹ Euroopa Komisjoni pressiteade. Euroopa roheline kokkulepe: lõpp raiskavale pakendamisele ning korduskasutuse ja ringlussevõtu hoogustamine. – 30.11.2022. Kättesaadav arvutivõrgus: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/ip_22_7155 (16.04.2023).

⁶⁰ Keskkonnaministeerium. Euroopa Liidu ringmajanduse pakett. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://ringmajandus.envir.ee/et/euroopa-liidu-ringmajanduse-pakett> (16.04.2023).

ringmajandava ühiskonna suunas. Ka Eesti on välja töötanud suunised ringmajandusele üleminekuks.⁶¹

Märtsis 2020 avaldati roheleppe raames ka uus ringmajanduse tegevuskava⁶², kus on juba täpsemad suunised ka jäätmevaldkonnale seatud. Need sammud näitavad, et ringmajanduse põhimõte on üks aluspõhimõtteid, mis Euroopa Liidu keskkonnaõiguse rakendamist mõjutab ja mille saavutamist tuleb igati toetada ka siseriiklikul tasandil. Muude eesmärkide hulgas on rõhutatud vajadust tegeleda plastijäätmete ja pakendijäätmete probleemiga. See tähendab, et oluline on vähendada plastijäätmete ja pakendijäätmete kogust ja nende negatiivset mõju keskkonnale. Teema olulisust näitab ka ühekordse plasti direktiivi jõustumine, mille eesmärgiks on vältida ja vähendada teatud plasttoodete mõju keskkonnale, eelkõige veekeskkonnale ja inimeste tervisele ning edendada üleminekut ringmajandusele. Eraldi on rõhutatud olulusringi olulisust plasttoodete valmistamisel.⁶³

2022. aastal toimunud ÜRO keskkonnaassamblee kohtumisel leppisid riigid kokku, et 2024. aasta lõpuks töötatakse koos välja siduv plastilepe. See on oluline, et maailma riigid on tunnistanud ühiselt plastireostuse probleemi ja on otsustanud ühiselt sellega tegeleda. Kokku soovitakse leppida ebavajalike plasttoodete vältimises ja vähendamises läbi ringmajanduse põhimõtete rakendamise. Eraldi on fookuses ka mikroplasti ja mereprügi probleemi lahendamine. Plasti säästva tootmise ja tarbimise edendamiseks on rõhutatud vajadust leida erinevaid alternatiive plasti kogu elutsükli käsitlemisel. Oluline on edendada plasttoodete disaini, edendades korduskasutust, ringlussevõttu ja ressursitõhusust ning samal ajal edendades ka rahvusvahelist koostööd, et hõlbustada juurdepääsu tehnoloogiale ja teadusuuringutele.⁶⁴

Euroopa Liidu ja ka maailma sammud näitavad, et plastireostuse ja eelkõige plastpakendite probleem on oluline ja sellega tuleb tegeleda. Kuid juba enne viimaste aastate samme on pakendite valdkond olnud Euroopa Liidu tasemel reguleeritud pakendidirektiiviga, mis ühtlustas erinevaid siseriiklikke meetmeid, selleks, et ühelt poolt vältida või leevendada

⁶¹ Keskkonnaministeerium, Keskkonnaagentuur. Ringmajanduse valge raamat (viide 31).

⁶² Komisjoni Teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Uus ringmajanduse tegevuskava. Puhtama ja konkurentsivõimelisema Euroopa nimel. – Brüssel, 11.03.2020 COM(2020) 98 final.

⁶³ 5. juuni 2019. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/904 teatavate plasttoodete keskkonnamõju vähendamise kohta. – ELT L 155, 12.06.2019, preambuli p 18.

⁶⁴ United Nations Environment Assembly of the United Nations Environment Programme Fifth session. Resolution adopted by the United Nations Environment Assembly on 2 March 2022. –Nairobi (hybrid), 22 and 23 February 2021 and 28 February–2 March 2022, lk 2-4. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://wedocs.unep.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.11822/39764/END%20PLASTIC%20POLLUTION%20-%20TOWARDS%20AN%20INTERNATIONAL%20LEGALLY%20BINDING%20INSTRUMENT%20-%20English.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (18.04.2023).

pakendite ja pakendijäätmete mõju keskkonnale ja tagada keskkonnakaitse kõrge tase ning teiselt poolt tagada siseturu toimimine ja vältida kaubandustõkkeid ning konkurentsi moonutamist ja piiramist ühenduses.⁶⁵ Ehk selles direktiivis on selgelt kaks eesmärki, mis on mõnevõrra vastuolulised. Kuidas liikmesriigid täpselt kahte eesmärki samal ajal täidavad, on iga liikmesriigi enda valik.

Euroopa Parlamendi 2011. aastal koostatud dokumendis on leitud, et joogipakendite taaskasutus- ja ringlussevõtu skeeme nähakse tõhusate vahenditena pakenditest tuleneva keskkonnamõju vähendamisel ja nende ressursitõhususe suurendamisel.⁶⁶ Sama on leitud ka 2018 aastal läbiviidud suuremahulises uuringus, mis hõlmas üleilmset ülevaadet 39 erinevast pakendite tagatisraha süsteemist, kus tõdeti, et pakendite tagastusrahasüsteemid on end tõestanud tööriist suurte koguste tühjade joogipakendite kogumiseks, korduskasutamiseks ja kvaliteetseks ringlussevõtuks ning need on ringmajanduse saavutamiseks üliolulised.⁶⁷

Viimati on pakendite tagatisrahasüsteemide efektiivsusele viidatud 2022. aasta OECD tööpaberis, kus kirjeldati, et pakendite tagatisrahasüsteemid on osutunud tõhusaks vahendiks eelkõige joogipakendite kogumisel ja prügistamise vähendamisel.⁶⁸ Tühjade pakendite väärtustamine tagatisraha kaudu aitab neid pakendeid lihtsamalt koguda ja tagab ka kõrgema materjalide kvaliteedi korduskasutuseks või ringlussevõtuks.

Pakendidirektiiv kohaselt peavad liikmesriigid võtma vajalikke meetmeid pakendijäätmete kokkukogumiseks, korduskasutamiseks ja ringlussevõtuks, kuid konkreetne viis, kuidas seda teha, on jätud lahtiseks.⁶⁹ See tähendab, et direktiivis seatud eesmärgid tuleb igal liikmesriigil saavutada, kuid saavutamise meetodid võib iga riik ise valida.

Pakendidirektiiv ei kohusta otseselt liikmesriike kasutama laiendatud tootjavastutuse põhimõtet⁷⁰, kuid on võimaldanud seda lähenemisviisi riiklikul tasandil liikmesriikidel

⁶⁵ 20. detsembri 1994. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta. – ELT L 365, 31.12.1994, preambuli p 1.

⁶⁶ Schneider, J. (viide 10), lk 24-25.

⁶⁷ CM Consulting in association with Reloop. Deposit Systems for One-Way Beverage Containers: Global Overview, 2018, lk 5. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.reloopplatform.org/wp-content/uploads/2018/05/BOOK-Deposit-Global-27-APR2018.pdf> (14.04.2023).

⁶⁸ Laubinger, F., jt. (viide 28), lk 8.

⁶⁹ 20. detsembri 1994. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta (viide 65), artikkel 7.

⁷⁰ Laiendatud tootjavastutus on kirjeldatud jäätmete raamdirektiivi artikli 8 lõikes 1, kus sätestatakse, et liikmesriigid võivad korduskasutamise ning jäätmete vältimise, ringlussevõtu ja muu taaskasutamise hoogustamiseks võtta regulatiivseid või mitteregulatiivseid meetmeid tagamaks, et igal füüsilisel või juriidilisel isikul, kes oma majandus- või kutsetegevuses töötab välja, toodab, töötleb, müüb või impordib tooteid (toote tootja), on tootja laiendatud vastutus. Sellised meetmed võivad sisaldada tagasitoodud toodete ja toodete kasutamisejärgsete jäätmete vastuvõtmist, samuti järgnevat jäätmete käitlemist ning selliste toimingute eest täielikku rahalist vastutust. Need meetmed võivad sisaldada kohustust anda avalikult kättesaadavat teavet, millises

kasutada ja selle tulemusena on alates 1990. aastatest saanud laiendatud tootjavastutuse süsteemist üks põhilisemaid instrumente kuidas tegeleda pakendite ja neist tekkivate jäätmetega.⁷¹

Pakendidirektiivi kohaselt võivad liikmesriigid soodustada pakendite tagasikogumiseks korduskasutussüsteeme, kuid ei ole selleks kohustatud. See aga tähendab, et võetavad meetmed ei tohi takistada importi ning riigi ressurssidest antav abi ei tohi moonutada ega ähvardada moonutada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtteid või teatud kaupade tootmist.⁷² Siinkohal jõuame tagasi pakendidirektiivi kahe kohati vastuolulise eesmärgini, keskkonnakaitse ja siseturu toimimiseni.⁷³ Niisiis kuigi osade teemade osas on pakendidirektiiv küllaltki konkreetne, on korduskasutamist soodustavate meetmete vastuvõetavuse osas endiselt väga vähe selgust. Komisjon on varasemalt leidnud, et kuigi riiklikud meetmed joogipakendite korduskasutuse edendamiseks võivad teatud asjaoludel täita keskkonnanäesmärke, võivad need killustada ka siseturgu, kuna tooteid tuleb kohandada üksikute liikmesriikide vajadustega.⁷⁴

Arvestades ebaselgust selles valdkonnas avaldas Komisjon 2009. aasta mais teatise joogipakendite, pandisüsteemide ja kaupade vaba liikumise kohta.⁷⁵ Eesmärk oli selgitada eeskirju kohustuslike tagatisrahasüsteemide kohta ja seda, mida liikmesriigid võivad ja mida ei tohi teha korduskasutamise edendamiseks, võttes arvesse kujunevat kohtupraktikat. See juhenddokument, on olnud väga edukas – pärast selle avaldamist ei ole joogipakendite taaskasutamisega seotud probleeme enam palju olnud.⁷⁶ Komisjoni teatise punktis 3.3 on varasemalt tõdetud, et ühekordselt kasutatavate joogipakendite tagatisrahasüsteemid võivad tõkestada kaubandust, sest selliste süsteemide tõttu ei ole võimalik müüa sama toodet täpselt samas pakendis erinevates liikmesriikides erinevate märgistusnõuete tõttu. See toob kaasa lisakulusid tootjatele või edasimüüjatele. Samuti võivad kulud lisanduda seoses kohustusega

ulatuses on toode korduskasutatav ja ringlussevõetav. – 19. novembri 2008. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid (viide 54), artikkel 8.

⁷¹ Euroopen: The European Organization for Packaging and the Environment. European and National Legislation on Packaging and the Environment, 03.2016, lk 14. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.europen-packaging.eu/wp-content/uploads/2012/03/European-and-National-Legislation-on-Packaging-and-the-Environment.pdf> (14.04.2023).

⁷² Euroopa Liidu Toimimise Lepingu konsolideeritud versioon - ELT C 202, 7.6.2016, artikkel 107.

⁷³ 20. detsembri 1994. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta (viide 65), preambula.

⁷⁴ Euroopen (viide 71), lk 18.

⁷⁵ Euroopa Komisjoni teatis – Joogipakendid, pandisüsteemid ja kaupade vaba liikumine (2009/C 107/01). – ELT C 107, 09.05.2009.

⁷⁶ Euroopen (viide 71), lk 18.

seada sisse eri riikides oma pakendite tagasivõtusüsteem. Kokkuvõttes võib see takistada imporditud jookide turulepääsu.⁷⁷

Kuigi selliseid riiklikke õigusnorme võib käsitleda kaubandustõkkena, võivad need sellegipoolest olla õigustatud keskkonnakaitse põhjustel. Ka Euroopa Kohus on leidnud, et teatud sorti riiklikud normid võivad põhjustada kaubandustõkkeid lisandunud kulude näol.⁷⁸ Samas märkis Euroopa Kohus väljakujunenud kohtupraktika põhjal, et ühendusesisest kaubandust takistada võivaid siseriiklikke meetmeid saab põhjendada ülekaalukate keskkonnakaitse nõuetega, kui need on proportsionaalsed taotletava eesmärgiga.⁷⁹ Otsuses on välja toodud et pakendite tagastusrahastusteemide olemasolu suurendab pakendite tagastamist ning parandab nende pakendijäätmete liigiti kogumist.⁸⁰ Lisaks aitab see vähendada prügistamist ning aitab kaasa kõrvaldamist vajavate jäätmete vähendamisele, mis on üks keskkonnakaitsepoliitika üldistest eesmärkidest, kuid selleks, et niisugused õigusnormid oleksid kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, tuleb kontrollida nii seda, et kasutatavad vahendid oleksid sobivad, mõõdukad kui ka vajalikud taotletavate eesmärkide saavutamiseks.⁸¹ Ehk kokkuvõttes on kohus leidnud⁸², et pakendite tagastusrahastusteemid täidavad keskkonnakaitsepoliitika eesmärgi sel juhul kui need on proportsionaalsuspõhimõttega kooskõlas ja kui pakendite turule toojatele on jäetud piisav üleminekuaeg nõuetega kohanemiseks.

Praktikas tähendab see, et liikmesriikidel lubatakse kehtestada kohustuslik pandisüsteem vaid juhul, kui liikmesriik otsustab oma äranägemisel, et see on keskkonnakaitse põhjustel vajalik ja mõõdukas ehk on kooskõlas põhiseaduse paragrahvis 11 toodud proportsionaalsuse põhimõttega.⁸³ See tähendab, et reeglite kehtestamisel peab pidama kinni teatud nõuetest, et oleks tagatud õiglane tasakaal keskkonnakaitse eesmärkide ja siseturu vajaduste vahel. Samuti on Euroopa Kohus määratlenud teatavad kaitsemeetmed, mida tuleb järgida niisuguse süsteemi sisseseadmisel.⁸⁴

Nendeks kaitsemeetmeteks on õiglane üleminekuperiood, õiglane, avatud ja läbipaistev üleriigiline süsteem ning parimate tavade kasutamine, nt ühesugune märgistussüsteem tarbija

⁷⁷ Euroopa Komisjoni teatis – Joogipakendid, pandisüsteemid ja kaupade vaba liikumine (2009/C 107/01) (viide 75), p3.3.

⁷⁸ EKO C-309/02, Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co versus S. Spitz KG, ECLI:EU:C:2004:799, p 66.

⁷⁹ Samas, p 75.

⁸⁰ Samas, p-d 77-78.

⁸¹ Samas, p 79.

⁸² Samas, p 81.

⁸³ Eesti Vabariigi Põhiseadus. – RT 1992, 26, 349, § 11.

⁸⁴ Euroopa Komisjoni teatis (viide 75), p 3.3.

elu lihtsustamiseks, väikeettevõtjatele tehtavad erandid tagasivõtukohustusega seoses, impordi, ekspordi soodustamine.⁸⁵

Pakendidirektiiv läbis uuenduse aastal 2018. Kooskõlas EL ringmajanduse eesmärkidega ja sarnaselt jäätmete raamdirektiivi uuendustega on ka 2018. aasta pakendidirektiivi (uuendatud pakendidirektiiv) preambuli punktides rohkem rõhutatud erinevaid keskkonnaeesmärke. Olulisena on välja toodud nii ressursitõhusust kui ka ringmajanduse põhimõtete edendamist. Võrreldes algse pakendidirektiiviga, on välja toodud vajadus jäätmeteket vältida, parandada ressursitõhusust ja vähendada jäätmete keskkonnamõju. Selleks peaksid liikmesriigid võtma asjakohased meetmed, nt tagatisrahasüsteemid, et soodustada pakendite korduskasutamist.⁸⁶ Pakendite tagastamise, kogumise ja taaskasutamise süsteemide osa on täiendatud ning selle tulemusena on vähendatud eelmise pakendidirektiivi hägusad seisukohad eesmärkide täimisest ja nende saavutamise viisidest, eelkõige seoses korduskasutussüsteemide rakendamisest liikmesriikides. Olulise täiendusena on sisse toodud nõue, rakendada 2024. aasta lõpuks kõigile pakenditele laiendatud tootjavastutuse süsteemi.⁸⁷ Niisiis on erinevad tootjavastutuse süsteemid, mis hõlmavad ka pakendite tagastussüsteeme end aja jooksul tõendanud. Jäätmevaldkonda reguleerivad direktiivid on pärast uuendusi rohkem kooskõlas, mistõttu on ka uuenenud jäätmete raamdirektiivis majandusmeetmete all eraldi märkimist leidnud tagatisrahasüsteemid, kui üks edukas meede jäätmehierarhia⁸⁸ rakendamiseks ning toodete ja materjalide kokku kogumiseks.⁸⁹

1.3. EL uus algatus seoses pakendijäätmetega

Komisjon esitas 2022. aasta novembris uued kogu ELi hõlmavad pakendieeskirjad, et võidelda pakendite kui pidevalt kasvava jäätmeliigi vastu ja vähendada tarbijate rahulolematust.⁹⁰ Europlase kohta tekib aastas peaaegu 180 kg pakendijäätmeid. Samamoodi jätkates tekib ELis

⁸⁵ Euroopa Komisjoni teatis, (viide 75), p 3.3.2.

⁸⁶ 30.mai 2018. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/852, millega muudetakse direktiivi 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta (viide 47), preambuli p-d 1, 4.

⁸⁷ Samas, artikkel 7.

⁸⁸ Jäätmehierarhia on viieastmeline: vältimine – korduskasutuseks ettevalmistamine – ringlusse võtmine – muu taaskasutamine – kõrvaldamine. Eelistatavim viis on jäätmetekke vältimine. Kui see pole võimalik, tuleb eelistada toodete korduskasutust ja jäätmete korduskasutuseks ettevalmistamist. Kasutades tekkinud jäätmeid kui ressursi on võimalik saada loodusvaradest maksimaalset väärtust ja vähendada nõudlust uute loodusvarade järele. Kui ringlussevõtt pole võimalik, siis tuleb eelistada muul viisil taaskasutamist, selleks, et võimalikult vähe ladestada jäätmeid prügilasse. – 19. novembri 2008. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid (viide 54).

⁸⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2018/851 (viide 6).

⁹⁰ Uue algatusega soovitakse muuta määrust (EL) 2019/1020 ja direktiivi (EL) 2019/904 ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 94/62/EÜ.

2030. aastal pakendijäätmeid 19% ja plastpakendijäätmeid koguni 46% rohkem kui praegu.⁹¹ Komisjoni uues ettepanekus on kolm peamist eesmärki: vältida pakendijäätmete teket, suurendada kvaliteetset ringlussevõttu ja vähendada vajadust esmaste loodusvarade järele ja luua hästi toimiv ümbertöötatud tooraine turg.⁹²

Komisjon on leidnud, et õigusaktid pole suutnud saavutada seatud keskkonna- ja siseturueesmärke. Probleemid direktiivi korrektse ülevõtmisega on viinud selleni, et regulatsioon on liikmesriigiti erinev. See on takistuseks pakendite, pakendatud kaupade ja teisese toorme EL ühisturu toimimisel. Riikides on kasutusel erinevad pakendite märgistamise nõuded, erinevalt defineeritud ringlussevõetavad ja korduskasutatavad pakendid ning erinevalt rakendatud ökomodulatsioon⁹³ laiendatud tootjavastutuse süsteemides teenustasude arvestamisel. Kõik see on ettevõtjatele põhjustanud ebakindlust, mistõttu ei investeerita piisavalt innovaatilistesse ja keskkonnahoidlikesse pakenditesse ja ei võeta kasutusele uudseid ringmajandusel põhinevaid ärimudeleid. Erinevused õigusnormides vähendavad keskkonnapoliitika tõhusust ja seavad ohtu ringmajanduse suunas liikumise. Senised regulatiivsed tõrked on tekitanud vajaduse ühtlustamise järele määruse vormis. Komisjon on välja toonud, et seda toetavad ka erinevad pakendivaldkonna ettevõtete sidusrühmad. Määrusega tagatakse, et kõik liikmesriigid täidavad oma kohustusi ühesuguselt. Samasugused nõuded annavad kõigile turuosalistele vajaliku õiguskindluse ning vähendavad konkurentsimoonutusi, saates ka ELi-väliste turuosalistele kes kavatsevad tooteid ELi turule tuua, selgeid signaale.⁹⁴

Pakendi ja pakendijäätmete määruse algatuse üldine eesmärk on vähendada pakendite ja pakendijäätmete negatiivset keskkonnamõju ning parandada EL siseturu toimimist. Selleks soovitakse muude meetmete hulgas edendada pakendite ringlussevõttu ja ühtlustada pakendite

⁹¹ Euroopa Komisjoni pressiteade. Euroopa roheline kokkulepe: lõpp raiskavale pakendamisele ning korduskasutuse ja ringlussevõtu hoogustamine (viide 59). Euroopa Komisjoni Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, milles käsitletakse pakendeid ja pakendijäätmeid ning millega muudetakse määrust (EL) 2019/1020 ja direktiivi (EL) 2019/904 ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 94/62/EÜ (viide 29),

⁹² Euroopa Komisjoni Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, milles käsitletakse pakendeid ja pakendijäätmeid ning millega muudetakse määrust (EL) 2019/1020 ja direktiivi (EL) 2019/904 ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 94/62/EÜ (viide 29), lk 1-2.

⁹³ Ökomodulatsioon - laiendatud tootjavastutuse organisatsioonide teenustasud peavad arvestama ökodisaini põhimõtete rakendamist, st keskkonnakaitseliselt eelistatavad tooted peavad saama teiste sarnaste toodete ees eelise madalama ringlussevõttutase kaudu. – Krumme, A., Kenk, K., Vares, M. Eesti ringmajanduse tulevikupotentsiaali ja vajalike meetmete uuring: Lisa 2 - Plastitööstus. Technopolis Group, Vastutustundliku Ettevõtluse Foorum, Teeme Ära SA. 2021, lk 27. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.technopolis-group.com/wp-content/uploads/2021/08/Plastito%CC%88o%CC%88stus4.pdf> (14.04.2023).

⁹⁴ Euroopa Komisjoni Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, milles käsitletakse pakendeid ja pakendijäätmeid ning millega muudetakse määrust (EL) 2019/1020 ja direktiivi (EL) 2019/904 ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 94/62/EÜ (viide 29), lk 4-5.

märgistust, sh ka märgised pakenditele, millele on kohustuslik tagatisrahasüsteem (nn pandimärk).⁹⁵ Liikmesriigid peavad artikli 44 kohaselt 2029. aastaks looma ühekordsete plastpudelite ja metallist joogipurkide jaoks kohustusliku tagatisrahasüsteemi (ehk pandisüsteemi), kui muude vahenditega ei ole saavutatud selliste pakendite 90%-list kogumise määra. Mõlemal juhul peavad süsteemi olema hõlmatud joogipakendid mahuga kuni 3l. Vabatahtlikult on võimalus võtta kasutusele tagatisrahasüsteemid ka klaaspakendite, joogikartongi ja korduskasutatavate pakendite jaoks. Tagatisrahasüsteemid peavad vastama ühtlustatud miinimumnõuetele. Lisaks on liikmesriikidel võimalus miinimumnõuetest rangemaid nõudeid kehtestada, ilma ohtu seadmata vastavust määrusele.⁹⁶

Niisiis on EL liikumas suurema ühtlustamise teel. Laiem pakendite tagatisrahasüsteemide rakendamine ja EL-tasandil ühtlustamine on arvestades tehtud analüüse mõistlik. Samas tuleb kindlasti silmas pidada, et mitmetes riikides on juba hästi toimiv süsteem. Pakendijäätmete ringlussevõtu suurendamiseks, aga ka pakendijäätmete tekke vähendamiseks oleks mõistlik võtta eeskujuks juba toimivad süsteemid (tagatisrahaga pakendite tagastussüsteem) ja seetõttu edendada neid toimivaid lahendusi ning püüda leida lahendusi, mis muudaksid olemasolevaid süsteeme võimalikult vähe.

Tagatisrahasüsteemide ühtlustamine Euroopa Liidu tasemel on vajalik, see vähendab tarbijate segadust ja kulusid tootjatele, kes müüvad oma tooteid erinevate riikide turgudel. Ühtne raamistik aitab kaasa EL ambitsioonikate keskkonnaeesmärkide saavutamisele.⁹⁷ Ühtlustatud lähenemisviis võib soodustada ka piiriüleste pandipakendisüsteemide loomist, mis omakorda annab võimaluse kokku koguda üle piiri liikunud pakendeid. Miinimumkriteeriumite seadmisel tuleb arvesse võtta hästi toimivaid siseriiklikke süsteeme.

Komisjoni algatus käsitleb ka korduskasutuspakendite hõlmamist tagatisrahasüsteemiga. Ettepanekus on välja toodud, et korduskasutuspakenditele tuleks kaaluda ühtsema disaini loomist või need standardiseerida, et pakendid oleksid ettevõtjate vahel kergemini ristkasutatavad. Lisaks on öeldud, et tagatisrahasüsteemi peaksid olema võimalusel hõlmatud ka korduskasutuspakendid, kui see on tehniliselt ja majanduslikult teostatav.⁹⁸ Olemasolevad tagatisrahasüsteemid on tõestanud, et tasutud tagatisraha on mõjuv stiimul lõpptarbijale pakendi

⁹⁵ Samas, artiklid 11-12.

⁹⁶ Samas, artikkel 44.

⁹⁷ Samas, lk 4.

⁹⁸ Samas, preambuli p 43, 103.

tagastamiseks. Sellega on võimalik tagada pakendi ringlemine tarbijate ja pakendiettevõtjate vahel pakendi eluea jooksul korduvalt.

Korduskasutuspakendite kasutamine on oluline, sest avaldab positiivset mõju energia- ja põhitootainetarbimise kui ka jäätmetekke vähendamise seisukohast. Kasutustsüklite arv väljendab korduskasutuspakendi materjali kasutamise efektiivsust. Mida rohkem kordi pakend ringleb, seda väiksem on selle turule toomisega seotud keskkonnamoormus. Täna on Eestis pikaajaline kogemus vaid turul ringlevat klaasist pakenditega, mis leiavad korduskasutust keskmiselt 21 korda.⁹⁹ Samas hetkel on klaaspudelite kokku kogumine ja korduskasutus majanduslikult otstarbekas üksnes suurematele tootjatele ja seda pigem riigisiselt. Kuigi pakendite korduskasutus aitab vähendada toote keskkonnamoju, võib sellega kaasneda aga mõnevõrra suurem transpordikulu, samuti kulud puhastamisele, et oleks tagatud kõik vajalikud hügieeninõuded. Korduskasutuspakendite kasutamine eeldab kogumist ja uuesti täitmist, mistõttu on see kaasnevate kulude tõttu enamasti lokaalne tegevus.¹⁰⁰ Teisest riigi korduskasutuspakendeid üldjuhul ei tagastata suurte logistikakulude tõttu ja sel juhul loetakse pakend ühekorrapakendiks.

Pakendi valmistajad peavad tagama, et tema toodetud pakend ja pakendimaterjal vastaks õigusaktidele ja ettenähtud standarditele. Üldjuhul on korduskasutuspakendi omadused ja kuju kehtestatud vastavate standarditega või neid kasutavate ettevõtete omavaheliste kokkulepetega.¹⁰¹ Olemasolevad korduskasutussüsteemid tuleks üle vaadata. Ei ole mõistlik, et iga ettevõtte omaks korduskasutuspakendite jaoks vajalikku logistilist taristut, pesuliine jms, vaid oleks mõistlik, et näiteks korduskasutatavad klaaspudelid ringlevad erinevate ettevõtjate vahel. Korduskasutatavate klaaspudelite ettevõtjate vahelise ristkasutuse suurendamiseks on vaja luua seesugune standard korduskasutatavatele klaaspudelitele, mis tagab nende pakendite tagasivõtu igas riigis, kus vastavat standardit kasutatakse. Standardid on vabatahtlikud dokumendid ja nende järgimine ei ole kohustuslik. Standardi järgimise saab kohustuslikuks teha ainult õigusaktides standarditele viitamise kaudu.¹⁰² Eestis reguleerib standardite valdkonda toote nõuetele vastavuse seadus¹⁰³. Komisjoni ettepanek korduskasutuspakendite standardiseerimiseks nõuab Euroopa kohustusliku standardi loomist. Euroopas võtavad

⁹⁹ Krumme, A., Kenk, K., Vares, M. (viide 93), lk 24.

¹⁰⁰ Eek, P. Pakendiseaduse mõisted, eesmärgid ja probleemid. – Õiguskeel 2011/3, lk 1.

¹⁰¹ Rohetiiger, keskkonnaministeerium. Pakendite disainijuhend. Teoreetiline ja praktiline juhend pakendiettevõtjale ja -disainerile, 2022, lk 24, 30. Kättesaadav arvutivõrgus: https://ringmajandus.envir.ee/sites/default/files/Pakendite%20disainijuhend_2022.pdf (14.04.2023).

¹⁰² Eesti Standardimis- ja Akrediteerimiskeskus. Standardid ja õigusaktid. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.evs.ee/et/standardid-ja-oigusaktid> (13.04.2023).

¹⁰³ Toote nõuetele vastavuse seadus. – RT I 2010, 31, 157.

standardeid vastu kolm Euroopa standardiorganisatsiooni ja need töötatakse välja tihedas koostöös ettevõtete ja teiste Euroopa standardiorganisatsioonide liikmetega.¹⁰⁴

Ühiste nõuete kehtestamine ELi tasandil annab selget lisandväärtust, kuna see tagab siseturu nõuetekohase toimimise ja seega võrdsed võimalused majandusele ja süsteemi erinevatele osapooltele (nt pakendiettevõtjad, taaskasutusorganisatsioonid, jaemüüjad). ELi tasandil seatud nõuete ja eesmärkidega on üleminek kestlikumale süsteemile järjepidev kõikides liikmesriikides, luues samaaegselt ka toimiva siseturu.¹⁰⁵ Pakenditurgu iseloomustab ulatuslik EL-i liikmesriikide vaheline piiriülene kaubandus.¹⁰⁶ Pakendite tagatisrahasüsteemide kasutamine ja reeglite ühtlustamine naaberriikides saab kaasa aidata nii liidu keskkonna- ja siseturueesmärkide saavutamisele, samas aidates ka igat süsteemiga liitunud riiki oma pakendialaste eesmärkide täitmisel. Selleks on vajalik tuvastada aga piiriülese pakendite tagatisrahasüsteemiga hõlmatud riikide õiguskordades ühisosa ja kitsaskohad.

1.4. Pakendite tagatisrahasüsteemide suurem ühtlustamine EL tasandil

Autor on tuginedes erinevatele analüüsidele ja eelpool väljatoodud seisukohtadele arvamusel, et erinevused liikmesriikide õigusaktides, mis käsitlevad nt ka pakendite tagatisrahasüsteemide rakendamist, vähendavad keskkonnapoliitika tõhusust ja aeglustavad ringmajanduse suunas liikumist. Kehtiva direktiivi regulatiivsed tõrked on teinud selgeks, et ühtlustamine on vajalik ja et ühtlustatud eeskirjad peaksid olema edaspidi otsekohalduva määruse vormis, millega saab tagada, et kõik liikmesriigid täidavad oma kohustusi samal ajal ja samal viisil.¹⁰⁷ Autor leiab, et see on hea hetk liikmesriikidel tulla välja ka endapoolsete ettepanekutega, sh ka nendega, mis puudutavad pakendite tagatisrahasüsteemide rakendamist piiriülevalt. Autori poolt läbi viidud kolme riigi õiguskorra analüüsi tulemused (ptk 2.1–2.4) ja muud vastavasisulised uuringud ning küsitluse tulemused (ptk 2.6) (ptk 2) on välja toonud nii pakendite tagatisrahasüsteemi kitsaskohad, kui võimalused süsteemi rakendamiseks mitmes riigis ühiselt. Eesti, Läti ja Soome piiriülese pakendite tagatisrahasüsteemi rakendamise võimalused näitavad, et vajalike muudatuste korral oleks võimalik süsteemi rakendada ka EL üleselt. Seda küll mitte täielikult sellisel kujul, kui piiriülese süsteemi puhul, kuid osaliselt. Piiriülese süsteemi

¹⁰⁴ Euroopa Liidu ametlik veebisait: Your Europe. Standardid Euroopas. Kättesaadav arvutivõrgus: https://europa.eu/youreurope/business/product-requirements/standards/standards-in-europe/index_et.htm#shortcut-0 (13.04.2023).

¹⁰⁵ Euroopa Komisjoni Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, milles käsitletakse pakendeid ja pakendijäätmeid ning millega muudetakse määrust (EL) 2019/1020 ja direktiivi (EL) 2019/904 ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 94/62/EÜ (viide 29), lk 4.

¹⁰⁶ Samas, lk 98.

¹⁰⁷ Samas, lk 5.

rakendamise kitsaskohad oleksid aluseks laiemal arutelu algatamiseks ja süsteemi erinevate aspektide analüüsimiseks.

Läbiviidud küsitluse uuriti vastajatelt hoopis seda, kas nad näevad vajadust suuremaks EL-i üleseks ühtlustatud lähenemisviisi rakendamiseks, selleks, et pakendite tagatisrahasüsteeme liikmesriikides tõhustada. Täpsustavas küsimuses uuriti, kas selline ühtlustatud lähenemisviis hõlbustaks piiriüleste süsteemide loomist. Küsimuse sedapidi esitamine oli ajendatud Komisjoni äsja väljatulnud pakendimääruse algatusest ja soovist mõelda kaugemale tulevikule EL-is.

Esimese küsimuse vastusest selgus, et mitmete vastajate arvates oleks suurem EL-i ülene ühtlustamine mõistlik ja aitaks pakendite tagatisrahasüsteemide rakendamist liikmesriikides tõhustada. Suurem osa vastajatest oli pigem selle poolt (7), et suurem ühtlustamine EL tasemel annaks selgemad juhised ja sarnasema lähenemise liikmesriikide üleselt, samas leiti, et see ühtlustamine ei tohiks olla liiga detailne ja peaks säilima ka vabadus liikmesriikidel ise otsuseid teha. Sellega, kas suurem EL tasemel ühtlustamine võiks kaasa aidata ka ühiste piiriüleste süsteemide rakendamisele oli nõus kuus, vastu seitse. Poolt vastanud leidsid, et EL tasemel ühtlustamine aitab kaasa ka piiriüleste süsteemide rakendamisele, samas need, kes vastu olid, leidsid, et EL tasemel ühtlustamine ei pruugi kaasa aidata, kuna ühise süsteemi loomine nõuab paljude üksikasjade ühtlustamist ja võib kaasa tuua liigseid kulusid. Mõlema küsimuse osas oli ka neid, kes selget seisukohta ei võtnud.

Autor on nõus, et ühise süsteemi loomine nõuab küll mitmete üksikasjade läbi arutamist, kuid ei nõustu sellega, et lõpptulemusena EL tasemel ühtlustamine ei aitaks lihtsustada nt piiriüleste süsteemide rakendamist. Kuigi küsimuses uuriti, kas EL-i tasemel süsteemide ühtlustamine aitaks ka piiriülese süsteemi rakendamisele kaasa, siis võib selle vastuse põhjal tuletada ka vastupidise efekti toimimist. Mida sarnasem või isegi ühetaolisem on eri liikmesriikide pakendite tagatisrahasüsteemid, seda vähem muudatusi tuleb neis teha, kui soovitakse rakendada EL-i ülest süsteemi või ka piiriüleste süsteemi naaberriikidega. Oluline siinkohal on muidugi jälgida EL-i kehtivaid nõudeid ja arvesse võtta üldisi selle valdkonna suundumisi kogu maailmas.

Vastamaks magistritöö kolmandale uurimisküsimusele, ehk mil määral võiks Eesti, Läti ja Soome jaoks sobiv ühine pakendite tagatisrahasüsteem toimida ka EL üleselt, tuleb arvesse võtta teises peatükis käsitletud analüüsi. Kõike seda arvestades on autor arvamusel, et põhimõtteliselt on võimalik tagatisrahasüsteemi rakendada ka EL üleselt. Samas arvestades kõiki võimalikke õigusraamistiku muudatusi, mis Eesti, Läti või Soome ühise piiriülese

süsteemi rakendamiseks vaja oleks teha, võib EL ülese ühise süsteemi rakendamine osutuda sellisel kujul liiga keerukaks. Kui kolme riigi ühise süsteemi puhul võib toimida kompensatsioonimehhanism töös väljapakutud kujul, siis kõigi EL liikmesriikide puhul oleks see selgelt ebamõistlik ja vaja oleks leida teine viis, mis arvestades riikide hulka töötaks. Samamoodi oleks liialt keeruline rakendada kolmele riigile sobivat pakendite registreerimist töös väljapakutud kujul. EL ülese ühise süsteemi korral oleks mõistlik luua eraldi pakendite registreerimist haldav süsteem, samal ajal tagades konkrentsitundliku info kaitse. Kokkuvõttes saab öelda, et tuginedes magistritöös läbiviidud analüüsile, saab väita, et osa Eesti, Läti ja Soome piiriülese tagatisrahasüsteemi rakendamise väljapakutud lahendusvariantideks sobib rakendamiseks ka EL ülese pakendite tagatisrahasüsteemi loomisel, kuid mitte kõik. Piiriülese süsteemi rakendamise kitsaskohad ja võimalikud õiguskorra ettepanekud võiksid olla aluseks laiemal arutelul algatamiseks EL ülese süsteemi loomiseks ja süsteemi erinevate aspektide analüüsimiseks. Uute süsteemide, ühtlustatud reeglite kujundamisel võtab EL sageli eeskujuna juba toimivatest lahendustest mingis konkreetses liikmesriigis. See tähendab, seab selle konkreetse riigi nõu näidiseks kogu liitu hõlmavate reeglite loomisel. Seda silmas pidades võiksid Eesti, Läti ja Soome olla pakendite tagatisrahasüsteemi piiriülese rakendamise eeskujuks EL-i suurema ühtlustatud pakendite tagatisraha süsteemi loomisel.

2. Pakendite tagatisrahasüsteemid Eestis, Lätis ja Soomes - olemasolev süsteem, selle võimalikud kitsaskohad ja lahendused ühise piiriülese süsteemi loomisel

2004. aasta Eesti pakendiseaduses (edaspidi PakS) sätestati esimest korda tagatisrahaga pakendite osa, tagatise kohaldumise ja tagatisrahaga pakendite kogumise ja käitlemise kord.¹⁰⁸ Eesti on olnud ettenägelik ja kohaldanud tagatisraha nii teatud ühekorrapakenditele kui ka korduskasutuspakenditele. Süsteem ei hakanud aga kohe tööle, kuna puudusid akrediteeritud taaskasutusorganisatsioonid, kes arvestades seaduse vastuvõtmise ja jõustumise vahelist lühikest perioodi, ei jõudnud tööd alustada. Seetõttu jõustusid ka kohustuslik tagatisraha ja pakendi tagasivõtu kohustus, lõplikult alles 1. juulil 2005, kui tegevust alustasid taaskasutusorganisatsioonid.¹⁰⁹ OÜ Eesti Pandipakend on tegevusloaga (eelnevalt akrediteeritud) taaskasutusorganisatsioon Eestis, kellele pakendiettevõtjad oma kohustused on üle andnud ja mille ülesandeks on hallata üleriigilist tagatisrahaga koormatud joogipakendite taaskasutussüsteemi. Tegemist on pakendiettevõtjate (tootjate, importööride ja jaemüüjate) loodud taaskasutusorganisatsiooniga (tootjavastutusorganisatsiooniga), mis tegeleb tagatisrahaga koormatud pakendite kogumise, logistika, loendamise, sorteerimise ja taaskasutuse korraldamisega.¹¹⁰

Pakendite tagatisrahasüsteemi reguleeritakse eelkõige PakSi alusel. Eestis on tagatisraha kehtestatud mitmete jookide ühekorra- ja korduskasutuspakendile (sh klaaspakend, plastpakend, metallpakend).¹¹¹ Osade jookide puhul, nt kangete alkoholijookide puhul on lisatud ka vabatahtlik tagatisraha lisamise võimalus (§ 21 lg 3¹). See võimalus pole populaarne, kuna nimetatud joogipakendid võivad olla väga erineva kuju ja suurusega ning seetõttu on tehniliselt keeruline neid koguda tagastusautomaatidega.¹¹²

Nii nagu Eestigi, peab ka Läti juhinduma EL jäätmevaldkonna direktiividest, sh pakendidirektiivist. Pakendijäätmete valdkonna õigusliku aluse annab 2002. aastal jõustunud

¹⁰⁸ Pakendiseadus. – RT I 2004, 41, 278.

¹⁰⁹ Eek, P. (viide 100), lk 1.

¹¹⁰ Eesti Pandipakend. Käsiraamat. Versioon 1.4. lk 4. Kättesaadav arvutivõrgus: https://eestipandipakend.ee/wp-content/uploads/2022/04/EPP_Kasiraamat.pdf (13.03.2023).

¹¹¹ Pakendiseadus (viide 108), § 21 lg 2 ja 3.

¹¹² Moora, H. (viide 46), lk 22.

Läti pakendiseadus (Läti PakS).¹¹³ Oluline on ka Läti loodusvarade maksuseadus¹¹⁴, mis kehtestab pakendimaksu. Läti pakendimaks on osa kõikehõlmavast loodusvaramaksust, mida kohaldatakse siiski vaid piiratud juhtudel. Seda kasutatakse stiimulina, et pakendiettevõtjad ühineksid taaskasutusorganisatsiooniga, kes tasu eest täidab tootjatele/pakendiettevõtjatele pandud kohustused. Ettevõtjad, kes on süsteemiga liitunud, saavad vabastuse maksu tasumisest.¹¹⁵ Loodusvaramaksu, sh ka pakendimaksu tõhususe uuringud näitavad, et maks ja maksuvabastused on julgustanud ettevõtjaid liituma laiendatud tootjavastutuse süsteemidega, saavutamaks mitmeid sellega seotud ELi eesmäärke ja soodustanud korduvkasutatavate pakendite kasutamist.¹¹⁶

Vabatahtlik pakendite tagatisrahasüsteem võeti kasutusele 2004. aastal korduvkasutatavate joogipakendite jaoks. Süsteem hõlmas klaaspudeleid ja plastikust kaste pudelite jaoks. Kuna süsteem on olnud toimiv, kuid vabatahtlikkuse aspekt on seadnud piirid, siis sooviti seda laiendada ning mitmete teiste liikmesriikide eeskujul muuta süsteem kohustuslikuks. Senised tootjavastutusettevõtted olid kohustusliku süsteemi loomise vastu, kuna sellega vähenes nende turuosa.¹¹⁷ 2022. aastal käivitati Lätis kohustuslik pakendite tagatisrahasüsteem. See on olnud kauaoodatud sündmus, kuna selle kasutuselevõtt oli olnud poliitiliste arutelude teemaks üle 20 aasta. Läti loodab uue kohustusliku pakendite tagatisrahasüsteemiga tõsta plastikust joogipakendite kogumismäärasid, et saavutada EL-i ühekorraplasti direktiivist tulenevad kohustused.¹¹⁸ Suuremad kogumismäärad parandavad kogutavate pakendijäätmete kvaliteeti, võrreldes konteinerkogumisega.¹¹⁹

Soomel on joogipakendite tagatisraha tagastussüsteemidel pikk ajalugu – süsteemi kaudu kogutakse nii korduskasutuspakendeid kui ka ühekorrapakendeid nt metallpurke, PET-pudeleid ja klaaspudeleid. Tagatisraha suurused on sätestatud valitsuse määrustega ja jäävad vahemikku

¹¹³ Iepakojuma likums (Packagin Law). – Latvijas Vēstnesis, 4, 09.01.2002. Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs, 3, 14.02.2002. Kättesaadav arvutisvõrgus: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/57207-packaging-law> (17.04.2023).

¹¹⁴ Dabas resursu nodokļa likums (Natural Resource Tax Law). – Latvijas Vēstnesis, 209, 29.12.2005.; Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs, 2, 26.01.2006. Kättesaadav arvutisvõrgus: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/124707-natural-resources-tax-law> (17.04.2023).

¹¹⁵ Brizga, J. Packaging tax in Latvia. Institute for European Environmental Policy, 2016, lk 1. Kättesaadav arvutisvõrgus: <https://ieep.eu/wp-content/uploads/2022/12/LV-Packaging-Tax-final.pdf> (17.04.2023).

¹¹⁶ OECD. OECD Environmental Performance Reviews: Latvia 2019, OECD iLibrary, chapter 4.4.2. Kättesaadav arvutisvõrgus: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/e42691cf-en/index.html?itemId=/content/component/e42691cf-en> (17.04.2023).

¹¹⁷ Samas, ptk 4.5.3.

¹¹⁸ Plasteco. Interreg Europe. Deposit return system in Latvia. 01.02.2022. Kättesaadav arvutisvõrgus: <https://projects2014-2020.interregeurope.eu/plasteco/news/news-article/13994/deposit-return-system-in-latvia/> (13.04.2023).

¹¹⁹ OECD (viide 116) ptk 4.5.3.

0,10–0,40 eurot konteineri kohta.¹²⁰ Suurim tagatisraha tagastussüsteemi operaator *Suomen Palautuspakka* (PALPA), on viimasel kolmel aastal saavutanud ühekorrapakendite tagastusmäära kõigi materjalide lõikes üle 90%.¹²¹ Valitsuse eesmärgid korduskasutuseks ja ringlussevõtuks on 90% kõigist tagastatavatest pakenditest. Tagatisraha skeemi peetakse Soomes väga edukaks. See on suuresti tingitud tihedast koostööst eri osapoolte vahel (joogitööstus ja jaemüüjad). Ka PALPA kuulub 50% jaemüüjatele ja 50% joogitööstusele.¹²² Pakendite tagatisrahasüsteemi reguleeritakse jäätmeseadusega.¹²³

Nii Eestis, Lätis kui ka Soomes on loodud riigisisene pakendite tagatisrahasüsteem. Tuginedes nende riikide pakendite tagatisraha süsteemi võrdlusele, süsteemi erinevate osapoolte tagasisidele ning erialakirjandusele, on alljärgnevas alapeatükkides käsitletud kõige asjakohasemaid kitsaskohti, arvestades vaadeldavaid riike. Tulenevalt väljatulnud õiguslikele kitsaskohtadele, analüüsib autor võimalusi piiriülese süsteemi rakendamiseks.

2.1. Pakendite tagatisrahasüsteemiga hõlmatud pakendiettevõtjad ja nende kohustused

Pakendite tagatisrahasüsteem on olemuselt laiendatud tootjavastutussüsteem, mistõttu pakendiettevõtjad vastutavad oma turule lastud pakenditest tekkinud jäätmete käitlemise sh sihtarvude täitmise (PakS§ 16 lg 1) eest ning kannavad ka kõik seotud kulud (PakS § 12¹ lg 1). Oluline on tähele panna, et pakendiettevõtja kohustused on seotud asukohariigiga, kus toode esmakordselt turule lasti¹²⁴ (PakS § 9¹). See on oluline piirang, sest kehtiva regulatsiooni kohaselt on pakendiettevõtja kohustused seotud ainult Eestis turule lastud pakendatud kauba pakendiga. See kohustus kehtib ka välismaisele pakendiettevõtjale (§ 12¹ lg 7), kelle asukoht pole registreeritud Eestis, kuid kes vaatamata müügiviisist toob pakendatud tooteid Eesti turule. See nõue tagab, et ka välismaised ettevõtjad ja veebiplatvormid täidaksid samaväärselt

¹²⁰ PALPA. What kind of packaging can be returned? Beverage containers with a deposit. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.palpa.fi/for-consumers/what-kind-of-packaging-can-be-returned/#beverage-containers-with-a-deposit> (17.04.2023).

¹²¹ PALPA. Deposit-refund system. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.palpa.fi/beverage-container-recycling/deposit-refund-system/> (17.04.2023).

¹²² Ettliger, S. Deposit Refund System (and Packaging Tax) in Finland. Eunomia. Institute for European Environmental Policy, lk 1. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://ieep.eu/wp-content/uploads/2022/12/FI-Deposit-Refund-Scheme-final.pdf> (16.04.2023).

¹²³ Jätelaki (Waste Act (646/2011)). –Ympäristöministeriö. 17.6.2011/646. (L 1096/2022), muudetud 494/2022. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2011/en20110646_20220494.pdf (17.04.2023).

¹²⁴ Pakendatud kauba turule laskmine tähendab just pakendatud oma kauba või sisseveetud pakendatud kauba esmakordset kättesaadavaks tegemist Eestis levitamiseks või kasutamiseks, sh ka ümberpakendatud kauba esmakordselt kättesaadavaks tegemine. Pakendiseadus (viide 108), § 9¹.

kodumaiste ettevõtjatega seaduses sätestatud kohustust.¹²⁵ Samuti on seeoluline tagamaks kodumaiste ja välismaiste ettevõtete võrdne kohtlemine.

Lätis on süsteem sama, ehk Läti PakS kohaselt on pakendiettevõtja kohustused seotud Lätis turule lastud toodetega (§ 1 lg 1⁴) ning sarnaselt Eestiga vastutab pakendiettevõtja ka oma tegevuse tulemusena tekkinud pakendijäätmete käitlemise eest (§ 13 lg 1).¹²⁶ Sarnaselt Eesti ja Lätiga vastutavad Soome pakendiettevõtjad enda toodetest tekkinud jäätmete kokku kogumise ja käitlemise eest.¹²⁷ Kohustused on seotud Soome jäätmeseaduse (Soome JäätS) kohaselt Soomes turule lastud toodetega.¹²⁸

Kõigis kolmes riigis on pakendiettevõtjate kohustused seotud vaid nende jäätmete kogumise ja käitlemisega, mis selles riigis on turule lastud. Seda kitsaskohta on küsimustiku tagasisides (ptk 2.2) rõhutanud mitmed pakendite tagatisrahaga seotud osapooled ja välja toonud, et ühise pakendite tagatisrahasüsteemi korral vajab selgust, kuidas kohustused on jagatud, ehk kas turule laskja kohustused on seotud jätkuvalt vaid selle riigi piiridega või mitte.¹²⁹

Kõigis kolmes riigis saavad pakendiettevõtjad oma seadusest tulenevad kohustused üle anda taaskasutusorganisatsioonidele. Soome pakendite tagatisrahasüsteem on vabatahtlik, aga siiski sarnane (Soome JäätS § 68-69). Otsuse tagatisrahasüsteemiga liitumiseks teeb pakendiettevõtja, kuid süsteemiga ühinedes on tal võimalik saada maksuvabastus, mida muidu teatud alkoholsete jookide ja karastusjookide pakenditelt kogutakse 0,51 eurot liitri kohta.¹³⁰ Soomes tegutseb kaks taaskasutusorganisatsiooni, ühekorrapakenditega tegeleb PALPA¹³¹ ja klaasist korduskasutuspakendite puhul on taaskasutusorganisatsiooniks *Ekopullo*.¹³² Kui Eesti pakendiettevõtja annab oma seadusest tulenevad kohustused üle taaskasutusorganisatsioonile (Eesti Pandipakendile), vastutab nende kohustuste täitmise eest edaspidi taaskasutusorganisatsioon (Eesti PakS § 12¹ lõike 2). Selle sättega määratakse sõnaselgelt pakendiettevõtja vastutuse ulatus, ehk kui kohustused on üle antud, siis pakendiettevõtja vastutus kohustuste täitmisel lõpeb.¹³³ Sama on põhimõtteliselt ka Lätis, kuid siiski väikese

¹²⁵ Jäätmeseaduse ja pakendiseaduse muutmise seadus 190 SE. Esimene lugemine. Seletuskiri, 2020, lk 56. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/cf2190f4-e433-4590-8667-2ae543bcb20f> (13.04.2023).

¹²⁶ Iepakojuma likums (viide 113), § 13 lg 1.

¹²⁷ Jätelaki (viide 123), § 46, § 48.

¹²⁸ Samas, § 46 lg 2.

¹²⁹ Käesoleva töö ptk 2.6. (lk 56 jj).

¹³⁰ Laki eräiden juomapakkausten valmisteverosta (Excise Duty Act). – Valtiovarainministeriö. 3.12.2004/1037, § 5. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2004/20041037#> (16.04.2023).

¹³¹ PALPA. Importers and breweries. Frequently asked questions. <https://www.palpa.fi/importers-and-breweries/faq/> <https://www.palpa.fi/importers-and-breweries/faq/> (13.04.2023).

¹³² EKOPULLOYHDISTYS RY. Tasks and activities. <https://ekopullo.fi/en/> (13.04.2023).

¹³³ Jäätmeseaduse ja pakendiseaduse muutmise seadus 190 SE (viide 125), lk 56.

erinevusega, nimelt sätestab Läti PakS (§ 18¹) pakendiettevõtjale kohustuse sõlmida taaskasutusorganisatsiooniga lepingu süsteemis osalemise kohta, kelleks Lätis on *SIA Depozīta Iepakojuma Operators* (edaspidi DIO)¹³⁴, kui pakendiettevõtja tagatisrahaga pakendite kogus aastas on vähemalt 150 kilogrammi. Selline võimalus kohustused üle anda on mõistlik, kuna tootjatel on kulukas kõiki kohustusi individuaalselt täita. Samamoodi on see lihtsam ka riigi vaatest (nt järelevalve kohustus), kui kohustatud isikuid on vähem¹³⁵

Selles osas on nii Eesti ja Läti kui ka Soome süsteemid sarnased ja ühise piiriülese pakendite tagatisrahasüsteemi korral kohustatud isikute osas muudatusi tegema ei pea. Kõikide siinkäsitletud riikide õigusaktides on sätestatud, et pakendiettevõtja vastutab enda turule lastud pakendite ja neist tekkinud jäätmete käitlemise eest. Kuna käitlemise osas pole piirangut, st pole öeldud, kus riigis tekkinud jäätmeid käideldakse, siis ei takista ühegi vaadeldava riigi sätted sisuliselt võimalust, et elanikelt võetakse tagasi ka teises riigis turule lastud pakendeid või turule lastud pakenditest tekkinud jäätmed käideldakse teises riigis. Hetkel on kõigis kolmes riigis kohustus kokku koguda ja käidelda selles riigis turule lastud pakendeid. Kui need pakendid satuvad tarbijaga teise riiki, siis kohustus pakendiettevõtjale sisuliselt kaob. Ühise või harmoniseeritud süsteemi rakendamisel tuleb see asjaolu kõigi süsteemis osalejate vahel selgemalt lahendada.

Süsteemi osapooled, eelkõige siis taaskasutusorganisatsioonid, võivad alati otsustada ka vabatahtlikult, et võtavad tagasi teises riigis turule lastud pakendeid, nagu seda teeb Soome.¹³⁶ Samas sellisel juhul võib keegi osapooltest igal hetkel oma otsust muuta, st riigil ei ole sel juhul mingit nõ sunnimehhanismi. Kui Eesti, Läti ja Soome riik otsustavad, et piiriülene süsteem on vajalik, siis on vajalik ka nende riikide vaheline sellekohane kokkulepe ja täpsustused iga riigi pakendialases õiguses, mis sätestab, mis tingimustel ja milliste pakendite osas on pakendiettevõtjatel kohustus nendest tekkinud jäätmed kokku koguda ja käidelda. Ühe võimalusena võib kaaluda kulude tagasi küsimist, kui on olemas teada jäätmete päritolu, ehk tagastatud pakendite järgi saab identifitseerida, kus riigis need turule lasti ning riikide vahel on olemas vastav kokkulepe. Lisaks riikide vahelisele kokkuleppele oleks selguse mõttes vaja sellekohast täpsustust ka iga süsteemiga seotud riigi seadusandlusesse. Kohustuste kehtestamisel on oluline need selgelt määratleda.

¹³⁴ SIA Depozīta Iepakojuma Operators (DIO). About. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.depozitpunkts.lv/par-mums-en> (16.04.2023).

¹³⁵ Veinla, H., jt. (viide 36), lk 307

¹³⁶ Ettliger, S. (viide 122), lk 2.

Tagatisrahaga pakendile kohaldub laiendatud tootjavastutuse põhimõte, Sellest saab järeldada, et tootja, ehk pakendiette võtja vastutus oma toodetest tekkinud jäätmete käitlemise eest ei peaks piirduma ainult Eesti piiridega, vaid laienema ka üle piiri, kui tema tooteid üle piiri liigub. Selle põhimõtte rakendamiseks on vaja aga saavutada riikidevaheline kokkulepe ja lisada täpsustused õigusaktidesse. Oluline on aga silmas pidada, et kulude õiglase jaotuse lähtuvalt saastaja maksab põhimõttest saab määrata, kui kaaluda erinevaid huvisid, õigushüvesid ja leida nende vahel optimaalne tasakaal.¹³⁷

Eesti ja Läti õigusaktid käsitlevad ka jaemüüjaid saastajatena ja seetõttu on neil kohustus tagatisrahaga pakendeid müües korraldada nende kokku kogumine.¹³⁸ See kohustus erineb mõnevõrra sõltuvalt müügikoha suurusest.¹³⁹ Samuti on selline kohustus jaemüüjatel Soomes.¹⁴⁰ Piiriülese süsteemi puhul tuleb lahendada küsimus, kas eri riikide jaemüüjatel on kohustus võtta pakendid tagasi teisest riigist ja teisest pakendisüsteemist. Kuna eelnevalt sai käsitletud, et saastaja-maksab-printsiipt tähendab, et keskkonnanahäiringuga seotud kulud tuleb kanda selle tekitajal ning pakendite müüja annab oma tegevusega sellele oma panuse, siis on mõistlik, et seetõttu aitab ta kanda ka vastutust. Võib tekkida küsimus, miks selline kohustus jaemüüjal, kui tooted on turule lasknud pakendiette võtja. Õigusteadlased on leidnud, et arvestada tuleb ka seda, et kuna iga isik annab oma tegevusega teatava panuse keskkonnaprobleemide tekkesse (ühekorrapakendis jookide müük), siis on loogiline ka teatav tasaarvelduse süsteem, mis toetub solidaarsusele. Saastajate vahel kulude jagamisel tuleb arvestada sellega seotud koormusega, ehk kui iga saastaja konkreetse panuse kindlakstegemine on liiga kulukas, siis on olulisem, et iga saastaja üldse maksab, olenemata sellest, kui suur täpselt on tema panus olnud. Sama põhimõtte on välja toonud ka Riigikohus 2009. aasta jäätmekäitluse küsimusi puudutavas lahendis¹⁴¹. Naaberriigis turule lastud tagatisrahaga pakendite käitlemise eest vastutuse võtmist takistab hetkel vastavasisulise kokkuleppe ja õigusaktides oleva otsese kohustuse puudumine. Kui selline kokkulepe riikide vahel saavutataks, tuleb õigusakte selles osas täpsustada. Samas ei pea kohustus olema otsesõnu õigusaktides reguleeritud, kui seda on võimalik saavutada muul moel (ilma lepinguta), nt taaskasutusorganisatsioonide tüüptingimustesse vastava kohustuse kehtestamise kaudu. Ka

¹³⁷ Veinla, H., jt. (viide 36), lk 59.

¹³⁸ Balcers, O., jt (viide 26), lk 26.

¹³⁹ Pakendiseadus (viide 108), § 20 ja Iepakojuma likums (viide 113), § 18⁸.

¹⁴⁰ Jätelaki (viide 123), § 71.

¹⁴¹ RKHKo 18.11.2009, 3-3-1-44-09, p 20.

hetkel toimub osaliselt teises riigis turule lastud pakendite tasuta vastuvõtt, ilma et selline kohustus oleks konkreetselt õigusaktides määratud.¹⁴²

Kolme riigi ühise võimaliku piiriülese süsteemi puhul peaksid jaemüüjad olema kohustatud tagasi võtma tagatisrahaga hõlmatud pakendeid ka teisest riigist, eelkõige ka seetõttu, et pakendite tagasivõtu eest saavad nad hüvitist ja teisest riigist pakendeid on varem vastu võetud¹⁴³, mis tähendab, et tegu poleks uue olukorraga ja sellega nad vaid täidaksid oma osa vastavalt saastaja-maksab-printsibile. Oluline on muidugi seejuures, et taaskasutusorganisatsiooni ja jaemüüjate vahel oleksid sõlmitud kõik vajalikud kokkulepped ja määratletud oleksid mõlema poole õigused ja kohustused. Kui minna seda teed, et tarbijale makstakse ka tagatisraha teisest riigist toodud pakendi eest, siis on ka see võimalik ja pole autori hinnangul ebaoproportsionaalne kulu, võrreldes teiste süsteemi osapooltega kui jaemüüja saab iga tagasivõetud pakendi eest tagasi väljamakstud tagatise.

Niisiis ühise piiriülese süsteemi korral ja võttes arvesse eelnevalt analüüsitud olukorda, on ühes riigis turule lastud pakendite tagasikogumine teises riigis võimalik. Samuti on võimalik riigilt, kus pakendid esimest korda turule lasti, kulude tagasiküsimine, korrektse ja toimiva süsteemi olemasolul. Oluline on siinkohal nende riikide ja süsteemi osapoolte ühine tahe ja vastavasisuline kokkulepe. Kokkuleppe vormi saavad riigid koos valida, st kas jäädakse vabatahtlikkuse juurde (üldjuhul, kui teise riigi pakendite eest ei tagastata tarbijale tagatisraha), st ettevõtjad sõlmivad ise kokkulepped ja riik seda olukorda õigusaktides ei reguleeri, või sõlmitakse kokkulepe, mille alusel tehakse vastavasisulised muudatused ka iga süsteemiga liitunud riigi asjakohasesse õigusakti. Ühise süsteemi loomisel võib katsetada alguses olukorraga, kus lepatakse kokku teises riigis turule lastud pakendite tagasivõtmise kohustus ilma tagatisraha maksmata. See oleks kõige lihtsam ja süsteemi kõige vähem muutev võimalus. Seda on oma tagasisides välja toonud ka küsimustikule vastajad.¹⁴⁴ Esiatgu võib tunduda mõnevõrra ebaõiglane, et ühe riigi pakendiettevõtjad ja taaskasutusorganisatsioon peavad tasuma kõigi tagastatud pakendite käitlemise eest, isegi kui need pole turule lastud selles samas riigis. Siiski tuleb silmas pidada, et tagatisrahasüsteemi kaudu kogutava materjali kvaliteet on parem kui konteinerkogumise kaudu kogutava materjali kvaliteet. See tähendab, et materjal ise

¹⁴² Eesti Pandipakend. KKK. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eestipandipakend.ee/kkk/> (17.04.2023). Ettliger, S. (viide 122), lk 2.

¹⁴³ Konkurentsiamet. Teade järelevalvemenetluse lõpetamisest ja OÜ-le Eesti Pandipakend soovitusel andmine konkurentsiolekorra parandamiseks. 22.09.2017 nr 5-5/2017-048, lk 2 ja 6. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.konkurentsiamet.ee/sites/default/files/juhtumid/2017/Teade_22.09.2017_nr_017-048.pdf (12.03.2023).

¹⁴⁴ Käesoleva töö ptk 2.6. (lk 56 jj).

on väärtuslik ja seda müües ei pruugi kaasnevad käitluskulud olla probleemiks. Lisaks arvestades ressursside nappust maailmas, võib eeldada, et teisene toore läheb üha rohkem hinda. Lisaks, kui süsteem toimib mõlemat pidi, võib see osutada mõistlikuks, sest nagu ka eelpool öeldud, ei pruugi kõigi saastajate panuse täpselt kindlaks määramine kõige ratsionaalsem olla.

Sellise olukorra saavutamiseks, nagu eelpool mainitud, on vajalik aga riikide vaheline kokkulepe. Siinkohal on oluline teha valik, mis vormis kokkulepe sõlmitakse, kuna valikuid on mitmeid. Kui sõlmitakse kahe riigi vahel leping, siis see allub rahvusvahelisele õigusele ja selle sõlmimise kaudu võtab riik endale lepingus ettenähtud kohustused, st väljendab nõusolekut lepingu siduvuse kohta.¹⁴⁵ Põhiseaduse välislepinguid käsitleva paragrahvi kohaselt sätestab seadus Eesti Vabariigi suhtlemise korra teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega (§ 120). Kui lepinguga on vaja Eesti seaduseid muuta, siis peab selle lepingu ratifitseerima Riigikogu (§ 121).¹⁴⁶ Vähemolulisi lepinguid võib jõustada ka Vabariigi Valitsus.¹⁴⁷ Analüüs tehakse riigis kehtivate õigusaktide põhjal.¹⁴⁸ Ka Lätis on vajalik nende parlamendi heakskiit, kui rahvusvahelise lepingu sõlmimise tulemusena tuleb teha muudatusi siseriiklikes õigusaktides.¹⁴⁹ Võimalik on valida ka leebem kokkuleppe viis, mis on osapooltele vabatahtlik ja selleks on poliitiline deklaratsioon (vastastikuse mõistmise memorandum), mis on poliitilist tahet väljendav dokument, mis ei sisalda õigusnorme ega ole seega õigusakt. Millises vormis kokkuleppe kasuks otsustatakse, sõltub sellest, millist piiriülest süsteemi osapooled soovivad. Kui valitakse selline piiriülene süsteem, mis nõuab muudatusi õigusaktides, tuleb sõlmida rahvusvaheline leping.

2.2. Tagatiraha suurus ja maksupoliitika

Eesti, Läti ja Soome pakendite tagatirahasüsteem on üldiselt väga sarnased, siiski on Eesti ja Läti süsteemil sarnasusi mõnevõrra rohkem. Üheks sarnasuseks on pakendite tagatiraha suurus, milleks on 0,10 eurot.¹⁵⁰ Sarnaselt Eestile määrab Lätis summa suuruse riik oma

¹⁴⁵ Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon. 22.05.1969. RT 1991, 35, 428. Uus redaktsioon RT II 2007, 1.

¹⁴⁶ Eesti Vabariigi Põhiseadus (viide 83).

¹⁴⁷ Vallikivi, H. Status of International Law in the Estonian Legal System under the 1992 Constitution. – *Juridica International*. VI/2001, lk 225-226.

¹⁴⁸ Välisministeerium. Välislepingute riigisisese menetlemise juhend. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.vm.ee/rahvusvaheline-oigus-ja-kuberdiplomaatia/rahvusvaheline-oigus/valislepingute-riigisisese-menetlemise#mis-on-vlislepingu-slmimine> (19.04.2023).

¹⁴⁹ Latvijas Republikas Satversme (The Constitution of the Republic of Latvia). – Latvijas Satversmes Sapulces 1922. gada 15. februāra kopsēdē pieņemtā. Latvijas Vēstnesis, 43, 01.07.1993.; Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs, 6, 31.03.1994.; Valdības Vēstnesis, 141, 30.06.1922.; Diena, 81, 29.04.1993. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/57980-the-constitution-of-the-republic-of-latvia> (19.04.2023).

¹⁵⁰ Pakendi tagatiraha suurus. – RTL 2005, 37, 532.

määrusega.¹⁵¹ Ka Läti tagatisraha süsteemi rakendamise eel tehtud analüüs soovitas Lätil järgida tagatisraha määramisel naaberriikide tagatisraha suurust.¹⁵² Soomes on tagatisraha suurus Eestist ja Lätist erinev, kuid tagatisraha suuruse määrab sarnaselt riik. Valitsuse määruse kohaselt on see sõltuvalt pakendi suurusest ja materjalist 0,10-0,40 eurot.¹⁵³ Pakendiettevõtja peab tagama, et tagatisraha oleks lisatud pakendatud kauba hinnale kogu müügitsükli kestel ja tagasiarveldused tehakse iga tagastamistehingu käigus (PakS § 21 lg 11). Sama süsteem on Lätis¹⁵⁴ ja ka Soomes.¹⁵⁵

Tagatisraha suuruse määramisel võetakse arvesse riigi majanduslikku taset ning tagatisraha suurus peab olema piisavalt motiveeriv, et tarbija tooks pakendi tagasi. Eestis on tagatisraha suurus olnud pikalt 0,10 eurot, kuigi raha väärtus on sel ajal langenud. Samas tuleb tagatisraha suuruse muutmisel olla ettevaatlik. On leitud, et tagatisraha tasub suurendada juhul, kui pakendite tagastamisel on näha langustrendi. Eesti pandipakendi andmete kohaselt on Eestis pakendite tagastus viimastel aastatel olnud stabiilses kasvumises, mistõttu ei ole põhjust tagatisraha tõsta.¹⁵⁶

Poodides asuvates joogipakendite vastuvõtukohas reeglina raha ei anta. Raha saab kassast, kui esitada pakendite vastuvõtukohast saadud tšekk või pakendiautomaati tagastamisel saadud kviitung. Soovi korral saab mõlemat kasutada maksmisel, tšekil või kviitungil olev summa arvestatakse arvest maha.¹⁵⁷ Lätis on süsteem sarnane, ehk tagatisraha saab tagasi, kui tagastada pakend läbi automaadi või käsitsi tagastuspunkti.¹⁵⁸ Ka Soomes on sarnane süsteem ehk tarbija saab tagatisrahaga pakendi tagastades tšeki, mille alusel ta saab poes kas maksta või raha

¹⁵¹ Depozīta sistēmas darbības noteikumi (Regulations Regarding the Operation of the Deposit System). – Ministru kabineta noteikumi Nr. 519. Latvijas Vēstnesis, 157, 17.08.2020. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/316731-regulations-regarding-the-operation-of-the-deposit-system> (16.04.2023).

¹⁵² Balcers, O., jt (viide 26), lk 61.

¹⁵³ Valtioneuvoston asetus juomapakkausten palautusjärjestelmästä (Government Decree on a return system for beverage containers (526/2013). –Ympäristöministeriö. 27.06.526/2013. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2013/en20130526.pdf> (17.04.2023).

¹⁵⁴ Depozīta sistēmas darbības noteikumi (viide 151).

¹⁵⁵ PALPA. Beverage container recycling. Deposit refund system. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.palpa.fi/beverage-container-recycling/deposit-refund-system/#how-the-recycling-system-works> (17.04.2023).

¹⁵⁶ Eesti Pandipakend. KKK (viide 142).

¹⁵⁷ Eesti Pandipakend. Kuidas pandisüsteem töötab. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eestipandipakend.ee/kuidas-pandisusteem-tootab/> (17.04.2023).

¹⁵⁸ DIO. Frequently asked questions. Deposit fee. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.depozitapunkts.lv/en/#buj-home> (17.04.2023) ja Iepakojuma likums (viide 113), § 18⁸ p 2.

tagasi.¹⁵⁹ Igas riigis tuleb siiski silmas pidada, et pakendil peab olema loetav pandimärk ja võõtkood ning pakend ise peab olema tühi ja sellel ei tohi olla olulisi kahjustusi.¹⁶⁰

Piiriülese süsteemi puhul on tagatise samasus oluline, sest erinevused tagatistrahaga suurusel võivad põhjustada pettusi, st ühest riigist väiksema tagatistrahaga pakendeid hakataks viima riiki, kus tagatistrahaga on suurem.¹⁶¹ Ühesuguse tagatistrahaga suuruse tagamist riikide vahel on rõhutatud ka osapoolte tagasisides.¹⁶² Erinev tagatistrahaga suurus moonutaks süsteemi ja tooks lisakulusid pakendiettevõtjatele ja taaskasutusorganisatsioonidele. Seetõttu, arvestades ainult tagatistrahaga suurust, on Eesti- Läti ühise süsteemi loomine kindlasti lihtsam kui ühise süsteemi loomine Soomega. Ühesugune tagatistrahaga saab olla sarnase majandusliku olukorraga riikidel. Kui see olukord hakkab liiga palju erinevama ja on näha, et ühe riigi elanikel on tagatistrahaga suuruse tõttu väiksem motivatsioon pakendeid tagasi tuua, tuleb ühine süsteem üle vaadata ja otsustada, kas ühiselt tõsta tagatistrahaga suurust igas riigis või jätkata erineva tagatistrahaga suurusega. Sel juhul tuleb luua süsteem, mis oleks nende riikide tarbijate ja tootjate jaoks mõistlik ja mittediskrimineeriv. Liiga madal tagatistrahaga määr võib kaasa tuua tagastamise languse, st vähem inimesi on motiveeritud tagatistrahaga summa eest pakendit õigesti tagastama. Tagatistrahaga määramisel võetakse arvesse riikide elatustaset ja maksupoliitikat. Kui erinevused maksupoliitikas või majanduslikus olukorras on liiga suured, suureneb piirikaubandus ja ka tagatistrahaga pakendite vool ühest riigist teise. Isegi kui tagatistrahaga suurus on sama, võib kõrgema elatustasemega riikide elanike motivatsioon väikese tagatistrahaga pakendi tagastamisel raugeda ja selliste pakendite kokku kogumise protsent ja sellega seoses ka nende pakendite käitlusprotsent langeda, mis toob endaga kaasa ka kogu süsteemi tõhususe languse.¹⁶³

Kui Eestil ja Soomel oleks ühine pakendite tagatistrahասüsteem, oleks tagatistrahaga suuruse erinevus¹⁶⁴ üks aspekte, mis võib raskendada võimaliku ühise piiriülese süsteemi toimimist.¹⁶⁵ Lisaks võib mõjutada ka naaberriikide erinev maksupoliitika, eelkõige nt alkoholiaktsiisimäär, sest erinev toodete maksustamine võib viia tasakaalust välja muidu tavapäraselt toimiva piirikaubanduse. Mõned aastad tagasi oli Eesti ja Soome vahel olukord, kus suure

¹⁵⁹ PALPA. For consumers. General. Palpa return system for beverage containers. Video. <https://www.palpa.fi/for-consumers/general/> (14.03.2023).

¹⁶⁰ DIO. Frequently asked questions. Deposit fee (viide 158).

¹⁶¹ Balcers, O., jt (viide 26), lk 61.

¹⁶² Käesoleva töö ptk 2.6. (lk 56 jj).

¹⁶³ Schneider, D.R., Tomić, T, Raal, R. Economic Viability of the Deposit Refund System for Beverage Packaging Waste – Identification of Economic Drivers and System Modelling. – Journal of Sustainable Development of Energy Water and Environment Systems. 9 (3), 2021. lk 27

¹⁶⁴ Eestis on pant kõigil pandiga koormatud pakenditel 10 senti, kuid Soomes sõltub pakendi suurus ja materjalist ja võib olla kuni 40 senti pakendi kohta.

¹⁶⁵ Schneider, J. (viide 10). lk 25.

alkoholiaktsiisi ja elatustaseme erinevuse tõttu, ostsid Soome tarbijad oma joogid Eestist. Soomes sai tarbija need tasuta tagasi anda, kuid vaatamata sellele sattus palju Eesti pandimärgiga metallpakendeid ka olmejäätmete hulka.¹⁶⁶ Soome tarbija jaoks oli selline lahendus üldiselt mugav, kuid Eesti tootjate jaoks probleem. Nimelt osteti paljud joogid laevadelt, kus muidu pandimärgiga joogid olid sellest vabastatud.¹⁶⁷ Täna seni kehtib nii Eestis kui ka Lätis¹⁶⁸ erand, et pakendiettevõtja ei lisa tagatisraha pakendile, mis toimetatakse teise liikmesriiki või nt rahvusvahelisi reise tegeva laeva pardale tarbimiseks või kaasamüügiks. Vaatamata erandile, kus ettevõtjad ei pidanud tagatisraha toote pealt tasuma, oli suur osa tootjate pakenditest märgistatud samamoodi, kui Eesti kauplustes müüdavad pakendid, sest tootjale oli see odavam. Kui tegevus oleks pikalt kestnud, oleks sellega võinud kaasneda Eesti Pandipakendi pankrot ja suur kahju Eesti tagatisrahaga pakendite süsteemile. Lahenduseks oli eemaldada poodidesse minevalt kaubalt pandimärk ja Eestis turule lastud toodetega samasugune vöötkood (ribakood).¹⁶⁹ See aitab Eesti ettevõtjaid. Hetkel saab üle piiri Soome liikunud pakendeid ära anda jätkuvalt tasuta.

Üheks lahenduseks erineva tagatisraha korral võiks olla see, kui teise riiki tagatisrahaga pakendit tagastades saaks tarbija tagasi just selle tagatisraha suuruse, mille ta ostuhetkel tasus. Ehk, kui Eestis ostetud pakendi eest tasus tarbija ostuhetkel 10 senti, siis isegi, kui Soomes saaks seda tüüpi pakendi eest tagasi nt 20 senti, siis Eestist ostetud pakendi eest, saaks tarbija tagasi ikka selle riigi tagatisraha suuruse, kust pakend algselt osteti, ehk kümme senti. Samamoodi peaks süsteem toimima ka Eestis ehk Soomest ostetud pakendi eest saab tagasi summa, mille maksis tarbija ostukohariigis. Selline süsteem võib aga Eesti osapooltele olla liiga koormavaks, kuna alguses tuleb tarbijale tagasi maksta summa, mis on suurem kui Eestis seda tüüpi pakendi eest makstav tagatisraha. See paneb süsteemi opereeriva taaskasutusorganisatsiooni rahalise surve alla. Tagasi saab ettevõtte raha alles tagantjärele ehk siis, kui Soome poolele on esitatud arve Eestis vastu võetud pakendite eest ja Soome selle tasunud. Selline süsteem nõuab riigipõhist pakendi identifitseerimist ja riikidevahelisi kokkuleppeid, sh riigi süsteemiga seotud osapoolte nõusolekut, kuid seda saab kaaluda nt võimaliku Eesti ja Soome või ühise süsteemi puhul. Selline süsteem, kus tarbijale tagastatakse ostukoha riigi tagatis, nõuab mitmeid muudatusi õigusaktides. Sellist süsteemi saaks rakendada,

¹⁶⁶ Harmanen, J. Tiesitkö? Virolaisista tölkeistä saa pian rahaa Suomessa. – Iltalehti. 23.07.2015. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.iltalehti.fi/uutiset/a/2015072320075696> (06.01.2023).

¹⁶⁷ Pakendiseadus (viide 108) § 21 lg (4¹) p 2.

¹⁶⁸ Iepakojuma likums (viide 113), § 18⁵.

¹⁶⁹ Rudi, H. Finns eye Estonian empty cans cash. – Postimees. 21.08.2015 <https://news.postimees.ee/3301975/finns-eye-estonian-empty-cans-cash> (06.01.2023).

juhul, kui teise riigi pakendite tagasivõtmine oleks kompenseeritud. Kompenseerimata oleks rahaline koormus ebamõistlik, eriti Eesti taaskasutusorganisatsioonile. Eesti ja Soome vahel oleks erinevat tagatise suurust arvestades kõige lihtsam leppida kokku kõige lihtsamas lahenduses, ehk rakendada pakendite tasuta tagastamist. See ei pruugi nõuda isegi õigusaktide muudatusi, kui riikide taaskasutusorganisatsioonid suudavad ise kokkuleppe saavutada.

Piirikaubanduse osakaal on erineva alkoholiaktsiisi pärast olnud probleemiks ka Läti ja Eesti vahel, millega kaasnes suur Läti pakendite sissevool Eestisse.¹⁷⁰ Pakendeid ei eristatud vastavalt sellele, kas tooteid müüdi Eestis või väljaspool Eestit, seega kõik alkoholsete jookide pakendid olid tähistatud ühesuguse pandimärgise ja ribakoodiga. Seega eksporditud pakendeid tagastades oli võimalik saada taaraautomaatidesse tagastatud pakendite eest raha, mida pakendiettevõtjad Eesti pandipakendile ei tasunud. Tulenevalt Eesti ja Läti aktsiisierinevusest ning piirikaubanduse kasvamisest muudeti varasemat pandimärgistuse süsteemi ning 2016. aastal muutis Eesti Pandipakend oma tüüptingimusi ning siseriikliku vötkoodiga märgistatud pakendeid ei tohtinud enam lasta turule väljaspool Eestit.¹⁷¹ Pärast muudatust ei saanud tarbija Lätist ostetud pakendeid tagastada ja suure tõenäosusega sattusid need kas olmejäätmete või pakendite konteinerisse hulka. Need näited ilmestavad, kuidas erinev majanduslik olukord ja eritmaksupoliitika mõjutab pakendite tagatisraha süsteemi ja võib olla kitsaskohaks ühise süsteemi loomisel.

Kui alkoholiaktsiis on üks aspekt, mille suurust tuleb tagatisrahaga pakendite ühise piiriülese süsteemi puhul järgida, pole pakendiaktsiis seni probleemiks osutunud, kuna pakendiettevõtjad, kes tagatisrahaga pakendeid turule lasevad, pole pidanud seda põhimõtteliselt kunagi maksma. Lätis on pakendiettevõtjad maksust vabastatud, kui nad on sõlminud lepingu taaskasutusorganisatsiooniga.¹⁷² Eestis on tagatisrahaga pakendid aktsiisist vabastatud teatud tingimuste täitmise korral. Pakendiaktsiisi seaduse (PakAS) loetletud aktsiisivabastustest on kõige olulisem vabastus pakenditele, mille puhul on täidetud nõutav taaskasutuse määr (§ 8 lg 1).¹⁷³ Selle maksuvabastuse kaudu avaldub pakendiaktsiisi keskkonnakaitseline iseloom. Pakendiettevõtja võib muude kohustuste hulgas anda üle ka kohustuse pidada pakendite ja pakendijäätmete arvestust (PakS § 16 lg 1, §-d 24, 36). Pakendiettevõtja kohustused piirduvad

¹⁷⁰ Eesti Konjunkturiinstituut. Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis. Aastaraamat 2019, lk 20. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/> (15.04.2023).

¹⁷¹ Konkurentsiamet. Teade järelevalvemenetluse lõpetamisest ja OÜ-le Eesti Pandipakend soovitusel andmine konkurentsiolekorra parandamiseks. 22.09.2017 nr 5-5/2017-048, lk 2. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.konkurentsiamet.ee/sites/default/files/juhtumid/2017/Teade_22.09.2017_nr_017-048.pdf (15.04.2023).

¹⁷² Dabas resursu nodokļa likums (viide 114), § 8¹ lg 1.

¹⁷³ Pakendiaktsiisi seadus. – RT I 1997, 5, 31.

sel juhul vaid igakuise pakendikoguse aruande esitamisega taaskasutusorganisatsioonile käitlustasu maksmisega.¹⁷⁴

Soomes on samuti kehtestatud aktsiis, kuid seda teatakse laiemalt pakendimaksu nime all ja see on 0,51 eurot liitri kohta¹⁷⁵, kuid sellest saab vabastuse liitudes akrediteeritud taaskasutusorganisatsiooniga.¹⁷⁶ Lisaks sellele on vaja tagada ka ringlussevõtu määr 90%.¹⁷⁷

Niisiis on oluline, et ühise süsteemi korral on mõistlik hoida tagatisraha suurus, sarnase majandusliku olukorraga riikides, nagu seda Eesti ja Läti on, ühetaoline ning piisavalt kõrge, et tarbija oleks motiveeritud pakendid tagasi tooma. Tagatisraha õige suurus motiveerib¹⁷⁸ tarbijaid süsteemis osalema ja tagab kõrgema tagastusmäära. Ühetaolise tagatisraha hoidmise osas on mõistlik sõlmida kokkulepe riikide vahel, aga see ei tohiks olla liiga detailne. Iga tagatisraha muudatuse korral pole mõistlik lepingut muuta, vaid sellised detailid tuleb leppida kokku teisiti kui lepingus. Tagatisraha suurus peab jääma ka edaspidi riigi määrata, kuna see tagab suurema süsteemi selguse ja vähendab erinevate osapoolte võimalikke mõjutusi tagatisraha suuruse määramisel.

Samuti on oluline riikide sarnane maksupoliitika, mis just tagatisrahaga pakendite valdkonda mõjutada võib, nt alkoholiaktsiis või pakendiaktsiis. Ühise süsteemi korral on mõistlik maksupoliitika osas tagada sarnane maksustamise tase mainitud maksude osas.

2.3. Tagatisrahaga hõlmatud tooted ja nende märgistus

Eestis on tagatisraha kehtestatud õlle, vähese etanoolisisaldusega alkohoolse joogi ja karastusjoogi pakendile (PakS § 21). Tagatisraha võib vabatahtlikult rakendada lisaks veel mõnede tootegruppidele (nt kange alkohol).¹⁷⁹ Lätis on tagatisrahaga hõlmatus sarnane. tagatisrahaga on hõlmatud erinevad vähese alkoholisisaldusega ja alkoholivabad. Alates 2023 aastast on osade jookide alkoholisisaldust tõstetud 15%.¹⁸⁰ Soomes on tagatisraha kehtestatud peaaegu kõikidele karastusjookidele (vesi, õlu, siider, spordijoogid, mahl, liköör, piiritus, vein).¹⁸¹

¹⁷⁴ Lehis, L. Eesti maksuseaduste kommentaarid 2017. Eesti Maksumaksjate Liit. Tartu, lk 425-426.

¹⁷⁵ Laki eräiden juomapakkausten valmisteverosta (viide 130), § 5.

¹⁷⁶ PALPA. Beverage container recycling (viide 155).

¹⁷⁷ Reloop (viide 17), lk 26.

¹⁷⁸ Laubinger, F., jt. (viide 28), lk 16.

¹⁷⁹ Pakendiseadus (viide 108), § 21 lg 3¹.

¹⁸⁰ Depozīta sistēmas darbības noteikumi (viide 151), annex 1.

¹⁸¹ Reloop (viide 17), lk 26.

Ühise piiriülese süsteemi puhul oleks mõistlik, kui tagatisraha rakendatakse pigem ühesugustele jookidele ja pakenditele, et vältida tarbijate segadust. Selleks tuleks Eestil ja Lätil või Eestil ja Soomel või kõigil kolmel jõuda kokkuleppele ning teha muudatused vastavates õigusaktides. Samas ei takista erinevused piiriülese süsteemi rakendamist. Olulisem on tagatisrahaga hõlmatud pakendite suurus, mis Eestis, Lätis ja Soomes on täpselt sama,¹⁸² kuna pakendite tagastamine jaemüügikohtades toimub suures osas pakendiautomaatide abil, mis on seadistatud kindlat tüüpi pakendite vastuvõtmiseks.

Kokkuvõttes näitab eeltoodu, et tagatisrahaga hõlmatud toodete ja pakendimaterjalide osas on Eesti, Läti ja Soome ühise piiriülese süsteemi loomiseks heas positsioonis ja suurt ühtlustamist pole vaja läbi viia. Ühine süsteem saaks toimida ka praegu, ilma muudatusi tegemata. Samas on tarbija seisukohast oluline, et lähenemine oleks ühetaoline, et mitte tekitada segadust ja pahameelt, mis võiks tagatisrahasüsteemi toimimist negatiivselt mõjutada. Ühetaolise lähenemise olulisust tagatisrahaga hõlmatud toodete osas on välja toodud ka küsimustiku tagasisides. Kui riikide soov on, et oleks ühetaoline süsteem, tuleks teha iga osaleva riigi õigusaktidesse vastavad muudatused. Ühetaolist lähenemist (ühtlustatud miinimumnõuded tagatisrahasüsteemidele) toetab ka Euroopa Liit oma pakendimääruse algatuses.¹⁸³ Korduskasutatavate pakendite puhul on piiriülest süsteemi keerulisem luua. Süsteemi rakendamisel peaks neid käsitlema kui ühekorrapakendeid ja mitte nõudma tootjale tagastamist, kuna see võib kaasa tuua ebamõistlikud transpordikulud. Samuti on leitud, et korduskasutuspakendite tagastamine pika vahemaa taha konkreetsele tootjale toob kaasa isegi suurema keskkonnajalajälje kui ühekorrapakendite kasutamine.¹⁸⁴ Keskkonnanäesmärke silmas pidades on mõistlik korduskasutuspakendid standardiseerida selliselt, et poleks vahet, mis ettevõtja pakenditega tegu on, sellega saaks tagada ka lühema pakendite transpordi. Korduskasutuspakendite osas on ka küsitluse tagasisides välja toodud, et praegusel kujul ja süsteemiga ei oleks see mõistlik ja peaks piiriülese süsteemi rakendamisel pigem välja jääma.

Tagatisrahaga hõlmatud toodete pakendile kannab pakendiettevõtja turule laskmisel tagatisraha määrgi. Kui pakendiettevõtja on oma kohustused üle andnud, kannab ta tagatisraha määrgile lisaks ka taaskasutusorganisatsioonis registreeritud vöötkoodi ehk ribakoodi (Eesti PakS § 23 lg 1). Kauba müük pakendis, millel puudub nõuetekohane märgistus, on keelatud (lg 5). Lätis on süsteem põhimõtteliselt sama, ehk pakendiettevõtja vastutab tagatisrahasüsteemi

¹⁸² Samas, lk 24, 26, 32.

¹⁸³ Euroopa Komisjoni Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, milles käsitletakse pakendeid ja pakendijäätmeid ning millega muudetakse määrust (EL) 2019/1020 ja direktiivi (EL) 2019/904 ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 94/62/EÜ (viide 29), artikkel 44 ja lisa x.

¹⁸⁴ Laubinger, F., jt. (viide 28), lk 34.

rakendamisel tagatisrahaga pakendile või etiketile erimärgi paigaldamise eest (Läti PakS § 18³). Valitsus määrab tagatisrahaga pakendi erimärgi näidise ja selle kasutamise tingimused. Läti pakendiseaduse alusel antud määruses on kirjas, et pakendiettevõtja paneb toote pakendile vöötkoodi või QR koodi ja registreerib pakendi. Täpsemad tingimused sätestab taaskasutusorganisatsioon, ehk Lätis siis DIO.¹⁸⁵ Ka Soomes peavad pakendid, mis on hõlmatud pakendite tagatisrahasüsteemi olema vastavalt märgistatud. Soome taaskasutusorganisatsioon peab tagama, et tagastussüsteemi kuuluvatel joogipakenditel oleks silt tagatisraha suuruse kohta, mis tõendab, et need on kaasatud pakendite tagatisrahasüsteemi.¹⁸⁶ Lisaks tagatisraha märgile peab ka Soomes olema pakendil vöötkood, mis aitab tagastusautomaadil pakendeid ära tunda.¹⁸⁷ Sarnaselt Läti ja Eestiga tuleb kõik tooted registreerida riigi taaskasutusorganisatsiooni juures.¹⁸⁸ Soomes pole täpsustatud vöötkoodi tüüpi, kuid reeglites on kirjas, et süsteemiga liitunu vastutab selle eest, et Palpa tagatisrahasüsteemi vastuvõetud joogipakendeid ei müüdaks ega edastataks müügiks väljaspool Soomet.¹⁸⁹

Niisiis peavad pakendiettevõtjad kõigis kolmes riigis märgistama oma pakendatud kauba vöötkoodiga (Eesti ja Läti puhul riikliku vöötkoodi või rahvusvahelise vöötkoodiga) ja tagatisraha märgiga (pandimärgiga) ning toote süsteemis registreerima. Pakendatud kaubad, mis lastakse turule ainult Eestis, on märgistatud riikliku vöötkoodiga ja pandimärgiga. Pakendiartikli registreerimisel Eestis kinnitab pakendiettevõtja taaskasutusorganisatsiooni e-keskkonnas, kas registreeritava pakendiartikli vöötkood on siseriiklik vöötkood või rahvusvaheline vöötkood ehk kas registreeritavale pakendiartiklile vastavaid pakendeid lastakse turule üksnes Eestis või ka väljaspool Eestit.¹⁹⁰ Pakendatud kaubad, mis lastakse turule nii Eestis kui ka välismaal, on märgistatud rahvusvahelise vöötkoodiga. Nii Lätis kui ka Eestis

¹⁸⁵ Depozīta sistēmas darbības noteikumi (viide 151), p 4.

¹⁸⁶ Jätelaki (viide 123), § 70.

¹⁸⁷ PALPA. Importers and breweries. Visual markings on deposit packages. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.palpa.fi/importers-and-breweries/visual-markings/> (16.04.2023).

¹⁸⁸ PALPA. Importers and breweries. How to register products. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.palpa.fi/importers-and-breweries/register-a-product/> (16.04.2023).

¹⁸⁹ PALPA. Materials. Rules from 20.12.2018. The rules of the deposit-refund system for Beverage Can, lk 7. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://palpa.fi/static/studio/pub/Materiaalipankki/S%C3%A4%C3%A4nn%C3%B6t/Palpa_Rules_Beverage+ca](https://palpa.fi/static/studio/pub/Materiaalipankki/S%C3%A4%C3%A4nn%C3%B6t/Palpa_Rules_Beverage+can+2018-12-20.pdf)
[n+2018-12-20.pdf](https://palpa.fi/static/studio/pub/Materiaalipankki/S%C3%A4%C3%A4nn%C3%B6t/Palpa_Rules_Beverage+ca) (16.04.2023).

¹⁹⁰ Eesti Pandipakend. Pakendite ja pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise korraldamise leping-tüüptingimused. Leping pakendiettevõtjaga. Kehtiv alates 01.02.2022, p-d 4.2.4 ja 5.3.4. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eestipandipakend.ee/wp-content/uploads/2021/11/220201-PE-leping-tuüptingimused.pdf> (16.04.2023).

on erandeid, st erandlikel juhtudel võib Eesti vöotkoodiga pakendeid lasta turule ka väljaspool Eestit, aga seda vaid taaskasutusorganisatsioonilal.¹⁹¹

Sama süsteem vöotkoodide osas on sätestatud ka Lätis.¹⁹² Ühise piiriülese pakendite tagatisrahasüsteemi korral Eesti ja Läti vahel või ka Eesti ja Soome vahel on oluline, et nii Eestis kui Lätis või Soomes turule lastud pakendeid oleks võimalik tagastada igas süsteemiga liitunud riigis. Tarbija vaates on oluline, et tema saaks tagasi ostuhetkel makstud pandi ning taaskasutusorganisatsiooni jaoks on oluline, et selle pandi eest, mis tarbijale tagastatakse, on talle makstud, samuti on talle makstud pakendiettevõtja poolt ka kõik õigusaktides nõutud kulud. Hetkel saab tagastada igas riigis tagatisrahaga märgistatud pakendeid ja nende eest saada tagatisraha vaid juhul, kui pakendil on tagastuskoha riigi vöotkood või rahvusvaheline vöotkood, mis on pandi tagastuskoha riigi registris registreeritud.¹⁹³ Ehk Lätist ostetud tagatisrahaga pakendit ei saa pandi eest tagastada Eestis, sest selle käitluse eest on tasutud Lätis, va kui sellel pakendil juhtub olema Eesti süsteemis registreeritud vöotkood. Sama on ka Soomes ostetud pakendiga, mida ei saa pandi eest tagastada Eestis. Enamasti on selline toode märgistatud selle riigi koodiga, kus toode turule lasti, harva ka rahvusvahelise vöotkoodiga. Nii Eesti kui Läti taaskasutusorganisatsioonid annavad võimaluse tootjatel kasutada ka rahvusvahelist vöotkoodi. Soomes registreeritud ja turule lastud tooted kasutavad vaid rahvuslikku vöotkoodi.¹⁹⁴ Kui tooted on märgistatud rahvusvahelise vöotkoodiga, pole hetkel võimalik aru saada, mis riigis on vastav toode turule lastud. Samas, kui see rahvusvaheline vöotkood on Eesti või Läti taaskasutusorganisatsioonidega kokkuleppel tootele lisatud ja rahvuslikes registrites registreeritud ning sellele on lisatud riigi tagatise märk, on võimalik seda pakendit tagastada ja selle eest tagatisraha tarbijal tagasi saada.

Hetkel on süsteem tarbija jaoks segane. Eesti tarbija, kes ostab Lätist Eesti pakendiettevõtja joogi, millel on lisaks Läti tagatisraha märgile ka Eesti pandimärk ja soovib selle Eestis tagastada, ei pruugi seda enamikel juhtudel saada teha, kui pakendil on vöotkood, mida pole Eesti süsteemis registreeritud. Samamoodi ei saa Soomest ostetud toote eest Eestis või Lätis

¹⁹¹ Samas, p 5.3.7.

¹⁹² DIO. Deposit packaging management agreement, p 1.17-1.19. Kättesaadav arvutivõrgus: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.depositpunkts.lv%2Fuploads%2Fcatalogue-product-files%2Ffiles%2F0_Contract_Producers_PackagingManagement_DIO_19102022_LV_ENG.docx&wdOrigin=BROWSELINK (16.04.2023).

¹⁹³ Eesti Pandipakend. Pakendite ja pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise korraldamise leping-tüüptingimused (viide 190).

¹⁹⁴ PALPA. The rules of the deposit-refund system for Recyclable Plastic Bottle. Valid from 20.12.2018, lk 7. Kättesaadav arvutivõrgus: https://palpa.fi/static/studio/pub/Materiaalipankki/S%C3%A4%C3%A4nn%C3%B6t/Palpa_Rules_PET-bottle%202018-12-20.pdf (16.04.2023).

tagatisraha tarbija tagasi. See võib tekitada tarbijas pahameelt ja ta võib järgmistel kordadel loobuda teisest riigist ostetud pakendi tagasiviimisest. Lisaks võib see, kas tarbija saab pakendi tagatisraha eest tagastada või mitte, mõjutada ka tema ostuotsuseid. Eesti ja Läti turud on väikesed, mistõttu paljud suuretevõtted, nt Coca Cola toodavad tooteid kogu Baltikumi turu jaoks ja panevad pakenditele kõigi kolme riigi pandimärgid ja tihtipeale ka rahvusvahelise vöötkoodi. Soome turg on suurem ja enamasti suunatakse sinna eraldi tooted, mistõttu Soomes turule lastud pakenditel pole enamasti Eesti või Läti pandimärke ega ka vöötkoodi, mis oleks Eesti või Läti süsteemis registreeritud. Mõned tarbijad eelistavad osta neid tooteid, millel on tagatisraha märk ja mille osas nad teavad või neil on kogemus, et saavad pakendi tagastamisel tagatisraha tagasi. Süsteem on loodud selliselt, et kuna pakendiettevõtjate kohustused on seotud sellega, kus riigis on toode turule esmakordselt lastud, siis saab ka tagatisrahaga pakendeid tagatisraha eest tagasi anda selles riigis, kust toode osteti. Sellised pakendid, mida tarbija ei saa tagastada, satuvad heal juhul pandimärgita pakendite avalikku kogumisvõrgustikku/konteinervõrgustikku või halvemal juhul olmeprügisse. Nende käitluse eest maksab lõppkokkuvõttes avaliku pakendikogumisvõrgustikuga liitunud pakendiettevõtja, kohalik omavalitus või riik ning kaudselt ka tarbija. Selline pakend on tihti kadunud ressurs ja segadus tagatisraha märgiga pakendi ümber võib negatiivselt mõjutada kogu süsteemi. Seetõttu on oluline, et süsteem oleks selge. Hea on see, et mõnel juhul saab tarbija tagasi anda teisest riigist, nt Lätist või Soomest ostetud pakendeid tasuta, seda vähemalt mõnedes Eesti Prismades.¹⁹⁵ Samuti on võimalik Soomes nt Eesti metallpakendeid tasuta ära anda tagastussüsteemi kaudu.¹⁹⁶

Võib öelda, et ühise süsteemi korral ei peaks olema oluline see, mismoodi konkreetselt tagatisrahaga tooted on märgistatud, vaid oluline on vähendada tarbija segadust ja tagada tarbijale võimalus tagastada kõik tagatisrahaga tooted, vaatamata sellele, millises riigis see toode ostetud on. Lisaks on ühise süsteemi puhul oluline arvestada Eesti ja muu maailma keskkonnavaldkonna suundumusi ja seetõttu aitaks ühine süsteem tarbija vaates efektiivsemaks muuta tagatisrahaga pakendite tagastamise. Euroopa uue pakendimääruse algatuse¹⁹⁷ valguses on näha, et suund on suurem ühtlustamise teel, eelkõige märgistust silmas pidades. Ühine pandimärk teeks tarbija elu lihtsamaks, samuti kaoks ettevõtjatel vajadus eri riikides eri märgistuse järele. Keskkonnaeesmärkide täitmise juures tuleb siiski silmas pidada, et Eesti-Läti

¹⁹⁵ Eesti Pandipakend. KKK (viide 142).

¹⁹⁶ Ettliger, S. (viide 122), lk 2.

¹⁹⁷ Euroopa Komisjoni Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, milles käsitletakse pakendeid ja pakendijäätmeid ning millega muudetakse määrust (EL) 2019/1020 ja direktiivi (EL) 2019/904 ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 94/62/EÜ (viide 29), artikkel 11, 12.

või Eesti Soome või kõigi kolme ühise piiriülese tagatisrahaga pakendite süsteemi korral on oluline arvestada igas riigis juurutatud süsteeme ja püüda eesmärgi saavutada võimalikult väikeste muudatustega. Lisaks ühisele pandimärgile, peaks pakendid olema märgistatud vöötkoodiga selliselt, et need oleksid äratuntavad piiriülese süsteemiga liitunud riikides. Kas see peaks olema lahendatud rahvusvahelise või riikliku vöötkoodiga, on süsteemis osalevate riikide kokkuleppe küsimus. Oluline on tagada kõigi osapoolte ühetaoline kohtlemine ja leida sobivaimad lahendusvariandid õigusraamistiku muutmiseks seda põhimõtet silmas pidades, arvestades ka võimalikke kaasnevaid kulutusi pakendiettevtjatele.

Tagatisrahaga pakendite märgistus võib tulenevalt eelnevale olla niisiis üks põhilisemaid kitsaskohti, mis takistab ühise piiriülese süsteemi loomist. Seetõttu võib selle teema osas lahenduse leidmine olla üheks võimaluseks kuidas ka üldisemalt piiriülest süsteemi rakendada Eesti, Läti ja Soome vahel. Sellest tulenevalt on oluline käsitleda täpsemalt erinevaid võimalusi, kuidas tagatisrahaga pakendite märgistuse probleeme lahendada.

Eesti-Läti-Soome piiriülese tagatisrahasüsteemi rakendamisel sellisel kujul, kus tarbija saab anda ära neist riigist ostetud pakendeid ja saada tagasi ka selle eest tasutud tagatisraha, toob mingil määral kaasa lisandunud kulud pakendiettevtjatele ja taaskasutusorganisatsioonidele. Soome puhul tuleb arvesse võtta erineva suurusega tagatisraha ja seetõttu on esmase lahendusena Soomega ühise süsteemi puhul mõistlik alustada pakendite tasuta tagastamisega.

Piiriülese pakendite tagatisrahasüsteemi üheks võimalikuks lahendusvariandiks võiks olla kasutada ühtlustatud märgistust. Ühise piiriülese süsteemi korral, kus eesmärgiks oleks tagada see, et tarbija saaks üle anda tagatisrahaga pakendi, saades tagasi ka makstud tagatise, sõltumata sellest millisest süsteemiga seotud riigist see osteti, saaks lahendada kõige lihtsamalt nii, et neis riikides lastaks turule rahvusvahelise vöötkoodiga ja nende riikide pandimärgiga pakendid, mille vöötkood oleks registreeritud riigi automaatide IT süsteemis. Selleks, et ei lisanduks ülemääraseid kulusid, võiks registreerimine riigi süsteemis olla lihtsustatud, aga samal ajal tagades konkurentsitudliku info kaitse. Tagasiarvestust ei toimuks, st kõik pakendid, mis on ostetud ühest riigist ja tarbijaga liikunud naaberriiki, võetakse lõppriigis vastu, tarbijale makstakse tagatisraha, kuid lõppasukoha riigi pakendiettevtjad läbi taaskasutusorganisatsiooni maksavad selle tagatisraha ja pakendi käitluse kinni nõ enda taskust, kuna üle piiri liikunud pakendi eest on tasutud riigis, kus see lasti turule, mitte kus see kokku koguti ja käideldi. See toimub mõningal määral ka praegu ja praeguste mahtude osas pole probleeme teadaolevalt esinenud. Lisaks aitab kulusid katta materjalimüügist saadav kulu. Siiski oleks selline süsteem kõige haavatavam, kuna sõltuks palju riigi maksupoliitikast ja

piirikaubanduse mahtudest. Kui maksupoliitikas tekivad suuremad erinevused, lakkab selline süsteem toimimast, mida näitas ka mõne aasta tagune olukord Eesti ja Läti vahel. Tulenevalt Eesti ja Läti aktsiisierinevusest ning piirikaubanduse kasvamisest hakati tagastama rohkelt pakendeid, mille eest pakendiettevõtjad Eesti Pandipakendile tasu ei maksnud ehk tekkis pakendite ületagastus.¹⁹⁸ Niikaua, kui piirikaubandus on enamvähem tasakaalus, st ei esine märgatavalt suurt ühesuunalist liiklust, võib süsteem toimida, sest kuigi nt Läti peab tasuma Eestis turule lastud pakendite käitluse eest ja ka tagatisraha, peab ka Eesti tasuma Lätis turule lastud pakendite käitluse eest ja tagatisraha, mis on üle piiri liikunud. Rahvusvahelise vöötkoodi kasutamise eesmärk on lihtsustada turule laskmist mitmes riigis korraga. Sel juhul kehtib põhimõte, et igas riigis, kus toode turule lastakse, võetakse ka neid pakendeid tagastussüsteemi käigus tagasi, sest tootja/pakendiettevõtja on turule laskmisel lisanud tootele tagatisraha ja seetõttu on oluline see ka tarbijale tagastada.

Eesti ja Soome või Soome ja Läti vahel selline süsteem probleemideta ei toimiks, kuna Soomel on erinev tagatisraha määr ja Eesti ja Läti taaskasutusorganisatsioonidele oleks Soome tagatisraha määra tagastamine tarbijale liialt kulukas ja mittemotiveeriv ja võib viia süsteemi tasakaalust välja. Lisaks asetaks selline süsteem Eesti ja Läti ettevõtted ebavõrdsesse olukorda võrreldes Soome ettevõtetega, kes peaksid kõrgema majandusliku taseme korral tasuma tarbijale väiksema tagatisrahasumma, saades materjali käitluse eest eelduslikult aga rohkem raha, kui Eesti ja Läti ettevõtted. Selline süsteem asetaks Eesti ja Läti ettevõtted võrreldes Soome ettevõtetega ebavõrdsesse olukorda. Erineva tagatisraha korral on üheks lahenduseks see, kui teise riiki tagatisrahaga pakendit tagastades saaks tarbija tagasi just selle tagatisraha suuruse, mille ta ostuhetkel tasus, seda oleks võimalik õigusaktides rakendada. Samas rahvusvahelise vöötkoodi kasutamise korral puudub võimalus konkreetset riiki eristada, mistõttu see lahendus ei toimiks. Ehk rahvusvahelise koodiga Soomega ühise süsteemi loomist lahendada ei saa.

Ettevõtjatele soodsamaks võimaluseks oleks see, kui tarbija saab pakendid tagastada tasuta, st tarbija ei saaks teisest riigist ostetud pakendit ära andes tagatisraha tagasi. See on tarbija seisukohast küll halvem variant, kuna tema on tagatisraha makstes oma kulutuse teinud, samas ei pruugi summad olla suured ühe tarbija kohta, kuid ettevõtjale on see kokkuhoid. Samuti oleks see lihtsaim ja eelduslikult kõige vähem kulukam variant pakendiettevõtetele pakenditest tuleneva probleemi lahendamiseks. Olukord oleks sarnane tänase süsteemiga, st muudatused

¹⁹⁸ Konkurentsiamet. Teade järelevalvemenetluse lõpetamisest ja OÜ-le Eesti Pandipakend soovitusel andmine konkurentsiolekorra parandamiseks (viide 171), lk 2.

õigusraamistikus pole vajalikud. Ka hetkel toimivad igas riigis süsteemid eraldiseisvalt selliselt, et tagatisraha tasutakse vaid selles samas riigis turule lastud pakendite eest, mis on kirjas ka iga riigi õigusaktides ja teises riigis ostetud pakendite eest kui selle vötkood pole registris, tagatisraha tagasi ei saa. Selline süsteem võiks toimida kõigi kolme riigi puhul, sest ning süsteemi toimimise huvides pole oluline, milline on tootel olev pandimärgis või vötkood. Oluline on vaid see, et süsteemiga osalevates riikides on need pakendid eristatavad selles riigis turule lastud pakenditest. Kui tagatisraha teisest riigist ostetud pakendite puhul ei tagastataks tarbijale, ei ole takistuseks ka Soome erinev pakendite tagatisraha määr. Oluline, et süsteemi siseselt, st pakendiettevõtjad, taaskasutusorganisatsioon ja jaemüüjad oleksid ühisel seisukohal, nt määratlenud need kohustused omavahelistes lepingutes ning pakendeid vastuvõtavad automaadid oleksid vastavalt seadistatud. Sellise lahendusvariandi puhul puuduks riigil aga kontrollimehhanism ja eri osapooled saavad süsteemist lihtsasti väljuda. Sellist olukorda aga ei tuleks autori hinnangul käsitleda kui ühist piiriülest süsteemi, sest osapooled on pakendite tasuta tagasivõtu otsustanud iseseivalt teise riigiga kokkulepet sõlmimata.

Toimivam süsteem võiks olla see, kus turule lastud pakenditel oleks vaid tagatisraha märk ja asukohamaa riigi vötkood, mis oleks registreeritud igas süsteemiga hõlmatud riigis, mis tagab selle, et naaberriigis on võimalik neid pakendeid eristada. Sellisel kujul märgistatud pakendite eest saaks tarbija samuti tagatisraha tagasi kõigis kolmes riigis. Kuna pakendid oleksid vötkoodi alusel selgelt eristatavad, st oleks selge, kui palju on naaberriigist pakendeid üle piiri tulnud, saaks nende pakendite kogumise ja käitlemise kulu ning tagatisraha küsida tagasi pakendi turule lasknud riigi käest. Süsteem peaks olema riikide vahel vastastikune. Sel juhul oleksid käitluskulud õiglasemalt jaotunud. Samas tekiks tootjatele juurde kulusid seoses iga riigi tarbeks pakendite märgistamisega. Selline variant oleks aga Soome puhul pigem teoreetiline, sest tulenevalt Soome erinevast tagatisrahamäärast, oleks see siiski Eesti ja Läti süsteemiga seotud ettevõtetele materiaalselt kulukas, isegi arvestades asjaolu, et kulud saaks tagantjärele tagasi küsida. Eesti ja Läti majanduslik tase võrreldes Soomega on madalam¹⁹⁹ ja arvestades, et taaskasutusorganisatsioonide näol on tulu mitte teenivate ettevõtetega, kes on oma kulud ja tulud arvestanud asukohariigi majandusolusid ja hinnataset arvestades, siis oleks sellise süsteemi rakendamine majanduslikult ebamõistlik. Pigem peaks sellisel juhul kaaluma mingit sorti ettemaksu võimalust, mis aga ilma konkreetsete andmeteta (Soome ja Eesti või Läti vahel liikunud pakendite koguarv ja tüüp) on pigem väga keeruline.

¹⁹⁹ Euroopa Liidu ametlik veebisait. Faktid ja näitajad Euroopa Liidus elamise kohta. Kättesaadav: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/life-eu_et (18.04.2023).

Lisaks võib kaaluda ka kahe süsteemi samaaegset kasutamist, ehk osad tooted rahvusvahelise vöötkoodiga, kus pakendiettevõtja on kalkuleerinud, et olulisem on, et kuluks vähem vahendeid toote algsele sildistamisele ning mille puhul taaskasutusorganisatsioon teise riigi käitluskulu ja tagatisraha kulu tagasi ei saa, kui toode on liikunud üle piiri. Sellist võimalust saaksid kasutada ka tootjad, kes toodavad mitmele turule pakendeid, nt kogu Baltikumis. Teised tooted oleksid rahvusliku vöötkoodiga ja nende puhul toimuks kulude tagasiarvestus, kui toode on liikunud tarbijaga üle piiri. Selline variant oleks jällegi mõeldav pigem sarnase elatustaseme ja ühesuguse tagatisraha suurusega naaberriikide Läti ja Eesti vahel. Selle süsteemi puhul saaks märgistuse osas jätkata hetkel olemasoleva süsteemiga.

Isegi kui Läti ja Eesti või Eesti ja Soome või kõigi kolme ühist piiriülest süsteemi rakendada, jääb alati ka neid pakendeid, mis on turule lastud väljaspool neid riike ja nende osas võiks olla tarbijal võimalus pakendit tasuta ära anda. See oleks pakendiettevõtjale küll mõningane kulu, kuid materjalimüügist saadav tulu võiks suurema osa käitluskuludest ära katta.²⁰⁰

Kokkuvõttes on autor seiskohal, et kuna konkreetsed andmed üle piiri liikunud pakendite osas puuduvad, siis arvestades mõningast teadmatust piiriülese pakendite voo konkreetsest suurusest, võib olla mõistlik enne ühegi konkreetse variandi, kuid eriti kompensatsioonimehhanismi kaalumist ja rakendamist, kaaluda tasuta tagastamise võimalust piiriüleste pakendite puhul. Sellist süsteemi saaks rakendada ilma õiguskorras muudatusi tegemata ja tooks kaasa kõige vähem muudatusi eri osapoolte kohustustes. Põhimõtteliselt jätkuks tänane olukord ehk tarbija saab tagatisraha tagasi vaid selles riigis, kus toode turule lastud või ostetud ja need pakendid, mis üle piiri toodud, nende eest tagatisraha tagasi ei saaks. Sellise variandi rakendamiseks piisab vaid süsteemis olevate taaskasutusorganisatsioonide tahtest. Selle võimaluse miinuseks on asjaolu, et riigil puudub sel juhul omapoolne võimalus osapoolte mõjutamiseks, kui osapooled otsustavad mingil põhjusel tasuta tagastusest loobuda. Ka osapooltelt tulnud küsimustike tagasiside näitab, et mida vähem muudatusi süsteemides teha plaanitakse, seda parem ja seda suurem toetus sellele võiks olla.²⁰¹ Kui selline süsteem toimib ja on selgunud kui suured kogused konkreetselt üle piiri liiguvad, saab otsustada, millist varianti kaaluda, nt kas on mõistlik rakendada kompensatsioonimehhanismi. Üldiselt on tagasisidest välja tulnud, et mitmed vastajad ühise süsteemi loomist kergekäeliselt ei toeta ja on pigem äraootaval seisukohal. Need, kes ühise süsteemi loomisesse positiivsemalt suhtusid, tõid välja,

²⁰⁰ Laubinger, F., jt. (viide 28), lk 9 ja 17.

²⁰¹ Käesoleva töö ptk 2.6. (lk 56 jj).

vajaduse olemasolevaid süsteeme võimalikult vähe muuta ja riigi rolli puhul keskenduda pigem reeglite kehtestamisele ja nende kontrollimisele.

Võttes arvesse EL suundumusi märgistamise osas, oleks mõistlik kui ühise süsteemi korral oleks igal süsteemiga seotud riigil ka ühesugune pandimärk ja seda olenemata sellest, milline vöötkood pakendile lisatud on. Ühine märk vähendab tarbija segadust ja hoiab samal ajal kulusid kokku, kuna ettevõtjad ei pea iga riigi jaoks erinevaid tagatisrahamärke kasutama. Milline süsteem neist eelnevast valida, sõltub sellest, mis eesmärged kõige olulisemaks peetakse ja kui suured kulud mingil osapoolel kanda tuleb. Kulude täpsema jaotuse osas on mõistlik edaspidi viia läbi konkreetsem analüüs. Valiku tegemisel on oluline kaasnevate kulude kõrval silmas pidada ka keskkonnakaitse eesmärged ja tarbija mugavust. Lisaks oleks mõistlik enne ühise süsteemi kehtestamist uurida, kui suur hulk pakendeid piiriülevalt liigub, see aitaks edaspidi ka konkreetseid lahendusi analüüsida. Kindlasti tuleb arvestada iga riigi eripärasid ja anda kohanemiseks üleminekuperiood.

2.4. Andmete esitamine, tasud ja järelevalve

Pakendite tagatisrahasüsteemi piiriülese rakendamise osas on nii erinevates uuringutes kui küsimustikus (ptk 2.5) väljatoodud kitsaskohtadena nimetatud ka pakendite registreerimise, andmete esitamise, järelevalve ja vastutusega seotud asjaolusid. Samuti on piiriülese pakendite tagatisrahasüsteemi rakendamisel oluline leppida kokku õiglasest tasude arvestusest. Võib tunduda, et antud teemad on liiga tehnilised, kuid piiriülese süsteemi rakendamise analüüsil on oluline neid käsitleda, kuna võimalikud õigusraamistiku muudatused puudutavad ka neid valdkondi.

Ühise piiriülese süsteemi puhul ei pea olemasolevat ja toimivat riikide süsteemi märkimisväärselt muutma. Selleks, et ühine süsteem tagatisrahaga pakendite üleandmiseks igas riigis toimiks, saab jätkata olemasoleva süsteemiga, kuid registrisse esitatavate andmete osas tuleb teha vajadusel mõned muudatused, olenevalt sellest, kas tagatisrahaga pakendite osas toimub kulude kompenseerimine süsteemis osaleva naaberriigiga või mitte. Muul juhul, kui tagatisrahaga pakendeid on võimalik üle anda tasuta teises riigis või kui kulude kompenseerimist ei toimu, saaks andmete esitamise osas toimida iga süsteemiga liitunud riigi süsteemid samamoodi kui nad seni toimivad.

Pakendite ja nendega seotud tegevuste osas tuleb Eestis pidada arvestust (PakS § 24 lg 1) ning kõik kogutud andmed esitada riigi peetavasse pakendiregistrisse.²⁰² Andmed²⁰³ tuleb esitada eelmise kalendriaasta kohta ning pakendi arvestusega seotud dokumente ja andmeid tuleb teatud perioodi jooksul säilitada.²⁰⁴ Lätis on samuti nõutud, et kõik turule lastud pakendid tuleb registreerida ning riik määrab tagatisrahaga pakendite registreerimise korra (Läti PakS § 18¹⁹). Sarnaselt Eestile, peab pakendite andmebaasi riik.²⁰⁵ Riik määrab ära ka selle, mis andmed tuleb registrisse esitada.²⁰⁶ Kuna pakendiregistrisse esitatud andmete alusel kontrollitakse pakendite sihtarvude täitmist ja selle alusel vabastatakse sihtarvude täitmisel ettevõtte pakendiaktsiisi maksimisest, on oluline, et seda süsteemi haldaks riik. Pakendiettevõtjad peavad vaatamata sellele, kui kohustused on taaskasutusorganisatsioonile üle antud, esitama andmed taaskasutusorganisatsioonile oma turule lastud koguste kohta, nn müügiaruande.²⁰⁷ Need aruanded tuleb esitada nii Lätis kui Eestis riigis igakuiselt ja need sisaldavad pakendatud kaupade koguseid pakendiartiklite kaupa.²⁰⁸ Sarnaselt Eestis ja Lätis olevale kohustusele pakendite üle arvestuse pidamisel on ka Soomes kohustus igal kalendriaastal riigile esitada erinevaid andmeid²⁰⁹ ja liituda registriga andmete esitamiseks²¹⁰, samamoodi vajalik esitada ka igakuised andmed taaskasutusorganisatsioonile.²¹¹ Lisaks tavapärase aruandluse esitamisele pakendiregistrisse, tuleb ettevõtetel läbida kõigis kolmes riigis teatud juhtudel ka audiitorkontroll.²¹²

Võrreldes Eesti ja Läti süsteemiga, kus pakendiregistrisse andmete esitamiseks ei pea selle registriga liituma, tuleb Soomes seda teha Üldpõhimõttelt on registril sama eesmärk, mis Eestis

²⁰² Pakendiseadus (viide 108), § 24 lg 4-7 ja § 25.

²⁰³ Kõigis kolmes riigis tuleb taaskasutusorganisatsioonil registrisse esitada andmed seoses turule lastud kaupade ja pakendite ning käideldavate pakendijäätmete kogusega. Need andmed saab taaskasutusorganisatsioon omakorda süsteemiga liitunud pakendiettevõtjatelt.

²⁰⁴ Keskkonnaministeerium. Pakendiettevõtjale. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://envir.ee/pakendiettevotjale#aruandekohustus> (15.04.2023).

²⁰⁵ Iepakojuma likums (viide 113), § 3¹.

²⁰⁶ Pakendiseadus (viide 108), § 24 lg 4-7 ja § 25 ja Iepakojuma likums (viide 113), § 3¹.

²⁰⁷ Eesti Pandipakend. Käsiraamat. Versioon 1.4 (viide 110) ja DIO. Handbook for producers. 03.01.2022, lk 18. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.depozitapunkts.lv/uploads/catalogue-product-files3/files/6_Handbook-for-Producers_DIO_DI_03012022-2_1.pdf (15.04.2023).

²⁰⁸ Eesti Pandipakend. Pakendite ja pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise korraldamise leping-tüüptingimused (viide 190) p 7.2.1 ja DIO. Handbook for producers (viide 206), lk 6.

²⁰⁹ Jätelaki (viide 123), § 53 a, § 54, § 69 ja Valtioneuvoston asetus juomapakkausten palautusjärjestelmästä (viide 153), § 5 lg 1, § 7

²¹⁰ Jätelaki (viide 123), § 101-102 ja 142.

²¹¹ PALPA. Materials. Joining the deposit-based return system. 11.2021. Kättesaadav:

https://palpa.fi/static/studio/pub/Materiaalipankki/Juomateollisuus/PALPA_guide_2021_11.pdf (15.04.2023).

²¹² Pakendiseadus (viide 107), §-le 24¹ lg-d 1-3 ja Depozita sistēmas darbības noteikumi (viide 151), § 52 ning Jätelaki (viide 123), § 53 a.

ja Lätis, tagada riigile vajalik info turule lastud pakendite neist tekkinud jäätmete ja nende käitlemise kohta.

See info on konkurentsitundlik. See on üks aspekt, mis on ka küsimustiku tagasisides osapoolte poolt välja toodud.²¹³ See tähendab, et ühise süsteemi loomisel on ühe takistava aspektina välja toodud võimalus, et konkurentsitundlik teave jõuab neile osapooltele, kes seda saada ei peaks. Ühise piiriülese süsteemi puhul sõltub õigusaktides tehtavate muudatuste ulatus ühise süsteemi ulatusest. Kui lahendada piiriüleste pakendite tagasivõtmine tasuta tagastamise kujul, pole muudatusi ühegi riigi õiguskorda vajalik teha. Sel juhul ei toimuks kompenseerimist ega konkurentsitundlike andmete vahetust. Samamoodi ei oleks karta konkurentsitundliku info levimist mitteseotud osapooltele juhul, kui kasutusele võetakse süsteem, kus igas riigis lastaks turule vaid rahvusvahelise vöötkoodiga pakendeid. Sel juhul saavad tarbijad tagatisraha küll tagasi, kuid kulude kompenseerimist ei toimuks ja ükski riik ei pea jagama enda riigis turule lastud või tagasi võetud pakendite kohta infot.

Ühise tagatisrahaga pakendisüsteemi puhul, kui maksta tagasi tarbijale ka tagatisraha ja kasutada võimalust küsida teisest riigist saabunud pakendite käitlemise kulu samuti tagasi, ehk rakendada osas tasaarvelduse süsteemi, oleks taaskasutusorganisatsioonidel lihtsam, kui nad teaksid, kui palju pakendatud kaupu on neis riikides turule lastud, sest selle info põhjal on kehtestatud tasumäärad, aga selleks, et kaitsta konkurentsitundlikku infot ning mitte ajada süsteem liiga keeruliseks on süsteemi toimimise huvides ja konkurentsitundliku info kaitsmise pärast mõistlik lähtuda tasaarvestuse puhul tehtud kulutustest. See tähendab, et riigi taaskasutusorganisatsioonid maksavad tehtud käitluskulude alusel tagasimaksed. See võib olla mõnevõrra harjumatu, kuid kuna need kulud moodustavad kogukuludest siiski pigem väiksema osa, siis peaks taaskasutusorganisatsioonid sellega hakkama saama. Lisaks aitab olukorda tasakaalustada see, et kuigi arve alusel peab kompenseerima teises riigis käideldud enda riigis turule lastud pakendite käitluskulu, siis saab samal ajal tagasi küsida teise riigi pakendite käitluskulu.

Kompensatsioonisüsteemi puhul, mida tasub kaaluda vaid Eesti ja Läti puhul, pole kummagi riigi õigusaktidesse vaja suuri muudatusi teha, siiski on oluline välja tuua see täiendus esitatavate andmete osas, mis käsitleb käideldud koguseid. See tähendab, et teises riigis käideldud pakendite kogus tuleks uuendusena kajastada pakendite turule laskja lähteriigi aruandluses. Need andmed saab vastastikku võtta arvesse kummagi süsteemiga ühinenud riigi

²¹³ Käesoleva töö pkt 2.6. (lk 56 jj).

taaskasutamise sihtarvude arvutamisel. Oluline, et sellise süsteemiga ühinenud riigi taaskasutusorganisatsioonide kaudu levib info ka pakendiettevõtjateni ja riigini. Kas need käitlusandmed liidetakse juurde turule laskja riigi taaskasutatud kogusele või lahutatakse teises riigis käideldud kogused maha turule lastud kogustest, on juba edasise otsustamise teema. Sõltumata sellest, kumb lähenemine valitakse, on vaja kõigis seotud riikides täiendada õigusaktides pakendialase info edastamist sh mis puudutab taaskasutusorganisatsiooni poolt esitatavaid andmeid, kuid ka pakendiregistrisse esitatavaid andmeid. Andmed on vajalikud ka audiitorkontrolli jaoks. Kuna lisandunud andmed mõjutavad taaskasutamise sihtarve, on vaja kaaluda muudatuste tegemist ka pakendiaktiisiseadusesse. Lisaks võib täiendavate andmete kajastamine pakendiregistris kaasa tuua vajaduse pakendiregistri süsteemi arendamiseks.

Eesti ja Soome puhul, arvestades erinevat tagatisrahamäära, oleks kompensatsioonimehhanismi rakendamine väga keerukas ja nõuaks eraldi süsteemi väljatöötamist, mistõttu pole seda mõttekas rakendada. Sellise süsteemi puhul, kui vahetakse piiriüleselt taaskasutusorganisatsioonide vahel vaid infot käideldud pakendijäätmete koguste osas, ei tohiks konkurentsipõhimõtetega vastuollu minemist juhtuda. Selle põhjal ei saa teise riigi taaskasutusorganisatsioon teha järeldusi selle kohta, palju mingeid tooteid naaberriigis turule on lastud.

Tagatisrahaga pakendite ja neist tekkinud jäätmete kokku kogumise ja käitlemise eest maksab lähtuvalt saastaja maksab printsiibist pakendite turule tooja. Kui ta on selle kohustuse üle andnud taaskasutusorganisatsioonile, siis peab ta ka kõigi kaasnevate kulude eest tasuma taaskasutusorganisatsioonile.²¹⁴ See põhimõte on kehtiv nii Eesti, Läti kui Soome riigi õiguskorras.²¹⁵ Samamoodi on iga vaadeldava riigi taaskasutusorganisatsiooni kohus võrdsetel tingimustel tasu koguda ning pakendiettevõtjatele teenuseid pakkuda, lähtudes pakendiettevõtjate poolt turule lastud pakendatud kauba pakendijäätmete massist ja taaskasutusorganisatsiooni avalikustatud teenustasu määradest. Õigusaktid määravad ära ka tasu arvestamise meetodika ning selle, et kulud peavad olema määratud kindlaks asjaomaste osalejate vahel läbipaistval viisil.²¹⁶ Eesti, Läti ja Soome taaskasutusorganisatsioonid on kõik tulu mitte teenivad ettevõtjad, kelle tegutsemiseks kehtestanud tulud põhinevad nende tegelikel kuludel. Taaskasutusorganisatsioonide tulu tuleb suuresti kolmest suurest osast – materjali müügist saadud tulu, tagastamata deposiidikulu (tagatisraha) ja pakendiettevõtjate poolt

²¹⁴ Pakendiseadus (viide 108), §17⁴ lg 1 p 4.

²¹⁵ Iepakojuma likums (viide 113), § 18⁷, § 18¹¹ ja Jätelaki (viide 123), § 46.

²¹⁶ Samas § 18⁷, § 18¹¹ ja Pakendiseadus (viide 108), §17⁴ lg 1 p 4, § 12¹ lg-d 4-5, ning Jätelaki (viide 123), § 63 lg 1, § 63a.

makstav käitlustasu. Kogu võimalik tekkiv kasum tuleb reinvesteerida taaskasutusorganisatsiooni tegevusse.²¹⁷

Eelpool väljatoodust järeldub, et taaskasutusorganisatsioonide tegevuskulude arutamise põhimõtted on sarnased, kuid tulenevalt riikide mõnevõrra erinevast majanduslikust olukorrast võib taaskasutusorganisatsioonide poolt ettevõtjatelt küsitav tasu erineda. Materjalimüügitulu ja käitlustasu sõltuvad riigi majanduslikust olukorrast, käitlusvõimaluste olemasolust ning materjali turuhinnast, seetõttu on kõiki neid kulusid ühtlustada ühise süsteemi toimimise tagamiseks keeruline ja võib osutada ühe või teise riigi suhtes ebaõiglaseks. Konkreetsed tasumäärad käitluse osas on taaskasutusorganisatsioonide, pakendiettevõtjate, jaemüüjate ja jäätmekäitlusettevõtete vahelise kokkuleppe küsimus ja neid riigi õigusaktides ei sätestata, kuigi riik sätestab tasu arvestamise põhimõtted. Kui piiriülese pakendite tagatisrahasüsteemi rakendamisel soovivad riigid jätkata suures osas olemasolevate süsteemide pinnalt ja ei soovi kehtestada reeglit kompensatsioonimehhanismi rakendamiseks, siis ei pea ka õiguskorras tasude osas muudatusi tegema. Ühise piiriülese tagatisrahaga pakendite süsteemi korral, kui siiski soovitakse rakendada seda, et teises riigis turule lastud pakendite käitlemise eest esitatakse arve sellele riigile, kus need pakendid esmakordselt turule lasti, on mõistlik arve esitamisel lähtuda pakendite kokkukogumise ja käitluskoha riigi hindadest, ehk seal riigis tekkinud tegelikest kuludest. Kulud tuleb määrata asjaomaste osalejate vahel kindlaks läbipaistval viisil ka piiriülese süsteemi korral ning piiriülese süsteemiga liitunud riikide õiguskorras täiendada tasumäärade arvestamise põhimõtteid reguleerivaid sätteid. Samas riigis turule lastud pakendite ja teisest riigist toodud pakendite käitluskulude hinna kujunemine peab tuginema samadele alustele, et ei tekiks vastuolu vabatuturu põhimõtetega ja võrdse kohtlemise printsiibiga. Tegelikult lähtumisel on ka negatiivne külg kuna see võib paratamatult kaasa tuua olukorra, kus ühes riigis on sama pakendi käitlemine kallim kui teises, samas on see hind alati teada ja selle arvutamine läbipaistav ja teisele poolele arusaadav.

Eesti PakS § 17 sätestab, et taaskasutusorganisatsioonil peab olema tegevusluba. Tegevusloa saamiseks on seaduses ette nähtud mitmeid nõudeid (§ 17² ja 17³). Lisaks on PakSis kirjas ka taaskasutusorganisatsiooni kohustused.²¹⁸ Tegevusloa annab nõuete täitmisel valdkonna eest vastutav minister. Tegevusluba kehtib tähtajatult ja selle väljastab Keskkonnaministeerium. Tegevusloa võib loetud rikkumiste korral tunnistada ka kehtetuks või selle peatada.²¹⁹ Lätis on

²¹⁷ Reloop (viide 17), lk 25, 27 ja DIO. Financial information. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://depozitapunkts.lv/aboutus-en> (17.04.2023).

²¹⁸ Pakendiseadus (viide 108), § 17⁴.

²¹⁹ Riigiportaal Eesti.ee. Taaskasutusorganisatsiooni tegevusluba. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.eesti.ee/et/erinouetega-tegevusalad/keskkond/taaskasutusorganisatsiooni-tegevusluba> (15.04.2023).

süsteem sarnane, ehk Läti PakSi alusel peab isik, kes soovib saada tagatisrahaga pakendite taaskasutusorganisatsiooniks, esitama vastava avalduse koos nõutud dokumentidega riigi keskkonnateenistusele (*Valsts vides dienests*).²²⁰ Kui kõik dokumendid on korras, siis teeb riik otsuse ja sõlmib tehtud otsuse alusel seitsmeks aastaks lepingu pakendite tagatisraha süsteemi toimimise tagamiseks kogu Läti territooriumil (§ 18¹⁵). Selles lepingus määratletakse ära taaskasutusorganisatsiooni kohustused ja ka lepingu lõppemise alused. Järelevalvet teostab Läti keskkonnakaitse ja regionaalarengu ministeerium (*Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija*).²²¹ Nõuded lepingule on sätestatud tagatisraha süsteemi käsitlevas määruses.²²² Soomes peavad kas tootjad/pakendiettevõtjad ise või siis taaskasutusorganisatsioonid, selleks et valdkonnas tegutseda ja vastata seaduses nõutud tingimustele esitama avalduse Pirkamaa Majandus-, Transpordi- ja Keskkonnakeskusele (*Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus*), et liituda tootjate registriga.²²³ Sama asutus teostab ka järelevalvet.²²⁴ Kui Eestis teostavad riiklikku järelevalvet pakendiseaduse nõuete täitmise üle mitmed riigiasutused (PakS § 26), kuid eelkõige Keskkonnaamet, siis Lätis on järelevalve teostajaks riigi keskkonnateenistus (Läti PakS § 21).

Riigil on kohustus kujundada keskkonna kaitsmiseks õiguslikud mehhanismid. Riigi kehtestatud reeglid peavad tagama keskkonda säästva käitumise. Seadustega keskkonna kasutamise reguleerimisele lisaks on vaja riigil tagada ka nende seaduste täitmine.²²⁵ Nii Eesti, Läti kui Soome seadustes on sätestatud järelevalvet tegevad organid, selle, mida võib ja tuleb kontrollida kui ka kohustused ning vastutus rikkumise korral. Ühise piiriülese pakendite tagatisrahasüsteemi korral saavad nii Eesti, Läti kui Soome jätkata samamoodi, st järelevalve osas ei pea seni kehtivas õigusraamistikus üheski käsitletud riigis midagi muutma, sõltumata isegi sellest, milline konkreetne piiriülese süsteemi rakendamise lahendus valitakse. Kui pakendiregistrisse esitatavate andmete osas on vastavalt valitud lahendusele kõik vajalikud muudatused tehtud, st muudatused ka pakendiandmete esitamises riikide õigusaktides, siis järelevalve käigus tuleb kontrollida nende andmete vastavust, samuti vastavust enda riigi seaduses sätestatud nõuetele. Ühise süsteemi puhul toimub järelevalve oma riigi piires ja muudatusi süsteemis pole vaja teha. Ühine süsteem on eeliseks ka järelevalve töökoormuse mõttes kuna sel juhul väheneb piirialal kontrollivajadus, st kaob vajadus kontrollida, kas keegi

²²⁰ Iepakojuma likums (viide 113), § 18¹³.

²²¹ Iepakojuma likums (viide 113), § 21.

²²² Depozīta sistēmas darbības noteikumi (viide 151).

²²³ Jätelaki (viide 123), § 101.

²²⁴ Jätelaki (viide 123), § 25

²²⁵ Veinla, H., jt. (viide 36), lk 230.

toob teisest riigist suurtes kogustes, st üle lubatud piiri²²⁶, tagatisrahaga pakendeid tagasi, nagu seda on ette tulnud.

2.5. Olulisemad lahendid seoses pakendite piiriülese kaubandusega

Käesolevas peatükis on käsitletud kolme olulisemat kohtuasja, mis puudutavad tagatisrahaga pakendeid ja nendega seotud piirikaubandust. Kohtuasjade käsitlemine on lahendatud eraldi alapeatükiga, kuna antud valdkonda käsitlevaid kohtuasju on väga vähe ja seetõttu on nende väheste lahendite käsitlemine tavalisest olulisem.

Piiriülese pakendite probleemiga on kokku puutunud ka teised riigid ja püüdnud seda omal viisil lahendada.

Üheks olulisemaks kohtuasjaks tagatisrahaga pakendite piiriülese kaubanduse selgitamisel peetakse 2021. aasta *Dansk Erhverv* versus Euroopa Komisjoni kohtuasja,²²⁷ mis puudutas purgijookide müüki Saksamaa piirikauplustes välisriikide elanikele.

Saksamaa ja Taani vahel on samuti tihe piirikaubandus ja tulenevalt Taani kõrgematest hindadest, käivad paljud taanlased jooke ostmas Saksamaa piiriala kauplustes. Seetõttu otsustas Saksamaa, et jookidele, mida müüdi välismaalastele, ei kehtestata tagatisraha, kuna eeldati, et need tarbitakse väljaspool Saksamaad. Taani ettevõtjate huve esindav kutseühendus esitas 2016. aastal Komisjonile ja hiljem Euroopa Liidu kohtule kaebuse, mille sisuks oli, et Saksamaa Liitvabariik annab Põhja-Saksamaa piiriäärsetele kauplustele, mis teenindavad eranditult piiriüleseid tarbijaid, eelkõige Taani elanikke, siseturuga kokkusobimatut õigusvastast abi, mis seisneb selles, et ettevõtjad vabastati seaduses ette nähtud üldisest kohustusest koguda tagatisraha ühekordseks kasutamiseks mõeldud joogipakenditelt. See praktika oli kasutusel kahel liidumaal ja nende ametnike heakskiidul, st et ettevõtetele ei tehtud selle eest trahvi, et nad tagatisraha ei küsinud, kuigi seaduses oli see ette nähtud. Kohtuasi puudutas küll vaidlust selle üle, kas piirikauplustes müüdavatele pakenditele tagatisraha mitte kohaldamine on põhjendamatu riigiabi ja kas selle mitte kohaldamine on Saksamaa riigisisese õiguse alusel õigustatud, kuid selles kohtuasjas käsitleti ka saastaja maksab printsiibi ja võrdse kohtlemise olulisust.

²²⁶ Jäätmeseadus. – RT I 2004, 9, 52, § 115 lg 3.

²²⁷ EKo T-47/19, *Dansk Erhverv*, keda toetab Danmarks Naturfredningsforening versus Euroopa Komisjon, keda toetavad Saksamaa Liitvabariik ja Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), ECLI:EU:T:2021:331.

Kohus jõudis järeldusele, et Komisjoni esialgne otsus, et tegemist pole riigiabiga on vale ja see otsus tühistati kõigis käsitletud punktides.²²⁸ Kohus leidis, et tagatisraha mittekohaldamine kahe piiriäärse liidumaa kauplustes, isegi kui teise riigi ostjatel paluti täita deklaratsioon, et joogid tarbitakse teises riigis, oli kehtestatud siseriikliku õigusega vastuolus, st praktika neile ettevõtetele trahvi mitte määrata oli kehtiva õigusega vastuolus.²²⁹ Siit järeldub, et seadust tuleb kohaldada igal pool riigis ühetaoliselt, isegi kui tundub, et piirialadel võiks olla tagatisraha kohaldamise osas vabastus, kui ostetud tooted liiguvad suures osas üle piiri.

Sarnases küsimuses on varasemalt ka Eesti ettevõtte esitanud kaebuse, kuid seda Euroopa Komisjonile.²³⁰ Kaebuse sisu seisnes pakendi tagatisraha vabastuses ja pakendiaktsiisivabastuses laeva pardale toimetatavate jookide puhul. Kaebaja leidis, et rahvusvahelise laeva pardal müüdava pakendi tagatisraha vabastus ja pakendiaktsiisivabastus kujutab endast siseturuga kokkusobimatut riigiabi. Eesti seaduste alusel on ette nähtud tagatisraha- ja aktsiisivabastus rahvusvahelisi reise tegeva laeva pardale toimetatavate jookide pakendite puhul.²³¹ Eesti on seda lähenemisviisi põhjendanud asjaoluga, et laeva pardal müüdavate jookide pakendid kuuluvad enamasti kaasamüüdava kauba hulka ja jäätmed satuvad teistesse riikidesse. Seepärast ei ole Eesti ettevõtjatel võimalik selliseid pakendeid taaskasutada ega ringlusse võtta.²³²

Esmapilgul tundub olukord sarnane *Dansk Erhverv* lahendile. Põhiline erinevus on aga selles, et teatud tingimuste täitmisel kehtiv tagatisraha ja aktsiisivabastus on Eesti riigi õiguskorras ette nähtud, mitte nagu Saksamaa Liitvabariigi piiriäärsete kaupluste juhtumisel, kus ametnikud valisid mittekohaldamise, kuigi tagatisraha oli seaduses ette nähtud. Kokkuvõttes leidis Euroopa Komisjon oma 2015. aasta otsuses, et tagatisraha ja pakendiaktsiisivabastus laevadel müüdavate pakendite puhul ei kujuta endast riigiabi ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses.²³³ Samuti tõi Komisjon välja, et ükski teine liikmesriik (sh Soome) ei ole laiendanud oma pakendialaseid õigusakte laeva pardal asuvatele varudele.²³⁴

Lahendis *Dansk Erhverv* on kohus eelnevalt mainitud Komisjoni otsust kritiseeritud ja leidnud, et aktsiisivabastuse mitte riigiabiks lugemise põhjendused ei ole kõik olnud asjakohased, st

²²⁸ Samas, p 237 ja 238.

²²⁹ Samas, p 237-238.

²³⁰ Euroopa Komisjon. Teema: Riigiabi SA.34528 (2015/NN) (ex 2012/CP) – Eesti Pakendi tagatisraha vabastus ja pakendiaktsiisivabastus laeva pardale toimetatavate jookide puhul. – Brüssel, 08.05.2015 C(2015) 3064 final.

²³¹ Samas, p 13, 14.

²³² Samas, p 15.

²³³ Samas.

²³⁴ Samas, 48.

Komisjoni argument riigi ressurssidega seotud tingimuse analüüsimisel pole olnud asjakohane.²³⁵ Seetõttu ei tohiks Komisjon ka Dansk Erhverv asjas sellele otsusele tugineda kuna seda otsust võib pigem analüüsida pretsedendina, mis läheb vastuollu vaidlustatud otsuses esitatud asjaoludega kuna aktsiis võib olla teataval määral sarnane sellise karistusega nagu käesolevas asjas määratud trahv.²³⁶ Sellest lahendist järeldub, et pakendite tagatisrahaga seotud küsimused on väga komplitseeritud ja lõpuks on kohus see, kes annab lõpliku tõlgenduse loodud õigusaktidele.

Komisjon ja Saksamaa piirikaupluste huvide esindaja esitasid otsuse peale apellatsioonkaebuse Euroopa Kohtule, mille osas kohtujurist on esitanud Euroopa Kohtule oma ettepaneku, milles palub Üldkohtu otsus tühistada.²³⁷ Kohtujurist on leidnud, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta leidis, et vaidlusaluses otsuses on ebapiisavalt ja puudulikult uuritud piirikauplustele trahvide määramata jätmist.²³⁸ Vaidlustatud kohtuasjas vaadeldi kolme aspekti, aga seoses tagatisraha kohaldamisega on kohtujurist selgelt välja toonud, et pakendidirektiivi²³⁹ tõlgenduse kohaselt ei ole riigi ametiasutused kohustatud nõudma tagatisraha kogumist sellistel asjaoludel, mis on käesoleva apellatsioonkaebuse aluseks.²⁴⁰ Euroopa Kohus on märkinud, et tagatisrahasüsteemiga on võimalik saavutada pakendidirektiivis sätestatud eesmärged ainult siis, kui tagatisraha maksnud tarbijad saavad selle hõlpsasti tagasi, ilma et nad peaksid naasma pakendi ostu asukohta. Lisaks on tõdetud, et purgijookide müük piirikauplustes tarbijatele, kes allkirjastavad ekspordideklaratsiooni on analoogne kaupade müügiga kauplejatele ekspordiks, mille puhul müüja ei ole kohustatud tagatisraha koguma.²⁴¹ Ehk Dansk Erhvervi²⁴² kohtuasjas kirjeldatud olukorda saab lugeda analoogseks ka Eesti ja Soome vahel sõitvate laevadel müüdavate pakendite olukorraga, kus eksporditud pakendis on tagatisrahast vabastatud.²⁴³ Võib tekkida küsimus, kas Eesti ja Soome vaheline olukord võib olla kuidagi vastuolus pakendidirektiivi põhimõtetega. Sellele annavad vastuse juba eelpool käsitletud seisukohad, kuid kohtujurist Collins on lisaks oma põhjenduspunktides selgitanud, et pakendidirektiiv ei kohusta liikmesriiki nõudma tagatisraha kogumist ühekorrapakendite jaemüüjatelt jookide

²³⁵ EKo T-47/19, p 212

²³⁶ Samas, p213, 215.

²³⁷ EK liidetud asjades C-508/21 P ja C-509/21 P, Euroopa Komisjon versus Dansk Erhverv (C-508/21 P) ja Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) versus Dansk Erhverv, Euroopa Komisjon (C-509/21 P), ECLI:EU:C:2023:224, kohtujuristi Collinsi ettepanek apellatsioonikaebusele.

²³⁸ EK liidetud asjades C-508/21 P ja C-509/21, p 63.

²³⁹ 20. detsembri 1994. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta (viide 65), artikkel 7 lg 1.

²⁴⁰ EK liidetud asjades C-508/21 P ja C-509/21, p 51.

²⁴¹ Samas.

²⁴² EKo T-47/19.

²⁴³ Pakendiseadus (viide 108) § 21 lg (4¹) p 2.

puhul, mis tarbitakse väljaspool tema territooriumi, nagu kinnitas ka Komisjon kohtuistungil ning on lisanud, et tagatisrahasüsteeme tuleb kohaldada imporditud toodete suhtes mittediskrimineerivatel tingimustel, et vältida kaubandustõkkeid või konkurentsimoonusi.²⁴⁴

Taani ja Saksamaa vaheline pakendite piirikaubanduse olukord ja käsitletud lahendid näitavad, et tagatisrahaga pakendite piiriülese kaubanduse osas esineb probleeme ja õiguslikku ebakindlust.

Ühine piiriülene pakendite tagatisrahasüsteem võib olla lahenduseks mitte ainult Eesti ja tema naaberriikide piirikaubanduse puhul, vaid võiks ühetaoliste reeglite väljatöötamisel kasu tuua ka laiemalt teistele liikmesriikidele ja vältida eelpoolnimetatud vaidlusi.

2.6. Piiriülese pakendite tagatisrahasüsteemi rakendamise erinevad aspektid tuginedes küsitluse tulemustele

Selles alapeatükis leiavad küsitlus küsitluse tulemused.

Teises küsimuses uuriti vastajatelt, millised pakendid peaksid olema hõlmatud pakendite piiriülese tagatisrahasüsteemiga ja kas ühekorra- ja korduskasutuspakendite süsteem peaks olema sama. Kuus vastajat arvasid, et nii ühekorra, kui ka korduskasutuspakendid peaksid olema hõlmatud ja osa tõi täpsustusena välja, et hõlmatud peaksid olema nii klaas- plast- kui metallpakendid. Selles osas, kas korduskasutus- ja ühekorrapakenditel peaks olema ühine süsteem oli rohkem kahtlejaid. Lisaks neile, kes olid ühise piiriülese süsteemi vastu üldiselt (4) oli ka üldiselt pooldajate hulgas neid, kes arvasid, et korduskasutuspakenditel peaks olema eraldi süsteem (3), kuna nende transport oleks pikema maa taha liiga kulukas ja see süsteem võiks toimida lokaalselt või siiski riigisiselt. Ka autor on eespool leitud küsitluses leidnud, et piiriülese süsteemi rakendamisel on mõistlik ja ka tarbijale arusaadav, kui rakendatava süsteemi sees oleksid tagatisrahaga hõlmatud tooted ühesugused. Samuti on korduskasutuspakendite puhul vaja kaaluda, milline lahendusvariant on kõige mõistlikum.

Kolmandas küsimuses sooviti, arvestades seda, et kõigis kolmes riigis on süsteemid mõnevõrra siiski erinevad, teada, millist süsteemi peaks rakendama piiriülese pakendite tagatisrahasüsteemi korral, kui ühine süsteem oleks Eestis ja Lätis, Eestis ja Soomes või kõigis kolmes riigis korraga. Lisaks uuriti, kas ühise süsteemi puhul peaks valima ühe konkreetse riigi

²⁴⁴ EK liidetud asjades C-508/21 P ja C-509/21, p 49-50.

süsteemi ja laiendama seda teistele süsteemis osaleda soovijatele või peaks looma nõu uue süsteemi, mis oleks kõigile sobiv ja toimiks kõikides riikides samamoodi või siis leppima kokku ühistes reeglites selliselt, et piiriülene süsteem toimiks. Mitmed vastasid mõlemale küsimusele korraga, st toodigi välja, milline võiks üldiselt piiriülene pakendite tagatisrahasüsteem olla. Lisaks tõi üks vastaja välja, et piiriülene süsteem peaks olema kohustuslik, teised seda aspekti välja ei toonud. Kuus vastajat tõi välja, et piiriülene süsteem peaks tuginema nn *clearing* süsteemile, ehk ühtsetel kokkulepitud reeglitel põhinev süsteem, kus riikidel on oma sisene korraldus. See oleks kõige vähem koormavam lahendus erinevate riikide jaoks ja poleks vaja muuta juba hästi toimivaid süsteeme. Lisaks tõi neli vastajat välja, et valitav süsteem peaks kõigile sobima. Keegi ei leidnud, et peaks ühe riigi süsteemi laiendama teistele. Neli vastajat olid ka selle küsimuse juures seisukohal, et ühist süsteemi pole vaja. Ühe põhjusena toodi asjaolu, et piiriülene pakendite vool pole suur, mistõttu pole probleem suur ja vähesed eelised ei kaalu üles suurt keerukust ühise süsteemi loomisel, samuti kaasnevaid kulutusi. Siiski tõi üks vastanutest välja, et nt Eesti-Läti ühine pakendite tagatisrahasüsteem tähendaks, et igal riigil on endiselt oma süsteem, mille tegevust siis piiriülevalt koordineeritakse. See eeldab ühtset regulatsiooni ja koordineerimist.

Kolmandaga sarnane küsimus oli üheteistkümmes, kus autor soovis teada, kas ühtne piiriülene süsteem vajab ka ühtset juhtimis- ja kontrollifunktsiooni, nt ühist taaskasutusorganisatsiooni (tootjavastutusorganisatsiooni), ühist nõukogu vms. Lisaks uuriti täpsustavalt, kas Eesti, Läti või Soome vastavatel taaskasutusorganisatsioonidel peab olema ühtne organ, mis koordineeriks kõigi riiklike süsteemide tööd ja teostaks ka ühtset järelevalvet. Selle küsimuse puhul oli erinevaid arvamusi, st polnud ühte domineerivat seisukohta, kas peaks olema üks ühine süsteem ja organ või igal riigil eraldi, kuid süsteemiosaliste vahel kokkulepitud ühised reeglid. Paar vastajat on leidnud, et enne sellele küsimusele vastamist on vaja iga riigi süsteemi põhjalikumalt tundma õppida, nt läbi viia tehnilis-majanduslik analüüs ja alles siis saaks otsustada, milline oleks mõistlik variant. Üldiselt oli levinuim arvamus (4), et vajalik on ühine koostöö, sh ühine järelevalve ning juhtimine ja läbipaistev kuid kontrollitud teabevahetus.

Autor on enamiku vastajatega nõus just selles osas, et kõige sobivam variant ühise piiriülese süsteemi rakendamiseks oleks valida nn *clearing* süsteem, kus igal riigil on oma sisemine korraldus, aga kokku on lepitud ühised reeglid, mille alusel ühine süsteem toimib. See tooks kaasa siseriiklike süsteemide säilimise, sest tihtipeale on need pikalt hästi toimivad ja ühiskonnas nõu juurdunud ja toimivaid süsteeme pole mõtet laiali lammutada.

Lisaks oleks ühe riigi süsteemi teistele laiendamine keerulisem, kui kõigil on oma süsteemid välja arendatud, samuti võib see olla vastuolus võrdse kohtlemise põhimõttega,²⁴⁵ kui toob ühele riigile kaasa suurema halduskoormuse, suuremad kulud, kui teises kus süsteeme tuleks vähem muuta. Sarnaselt mitme küsimustikule vastajaga on ka autor seisukohal, et eraldi organit pole vaja luua, kui piiriülese süsteemiga on liitunud kaks või kolm riiki. Kui aga oleks soov rakendada pakendite tagatisrahasüsteemi EL üleselt, siis oleks liialt kulukas iga riigiga eraldi asju ajada. Mõistlik oleks luua üks ühine organ, eelduslikult üks eri riikide taaskasutusorganisatsioon ühendav juhtorgan, mis koordineeriks ühiselt kõigi riikide tööd.

Neljanda küsimusega sooviti teada kas erinevate osapoolte vastutuses pakendite tagatisrahasüsteemi toimimise tagamisel Eestis, Lätis ja Soomes esineb probleeme, mis võivad olla takistuseks piiriülese süsteemi rakendamisel. Selle küsimuse puhul saab öelda, et vastajad tõid pigem välja piiriülese süsteemi rakendamist takistavaid üldisi asjaolusid, mitte konkreetselt neid takistusi, mis väga seotud eri osapoolte vastutusega, v.a. pakendite kokku kogumise ja käitlemise kohustus, mis konkreetselt seotud hetkel turule lastud toodete asukohamaaga. Samas selle küsimuse osas avaldati palju arvamust. Ka need kaks vastajat, kes küsimustikule ei vastanud, vaid tõid välja üldiselt punktidenäna oma arvamuse, olid toonud välja mitmed põhjused, miks ühist süsteemi pole mõistlik rakendada või siis, mis on need põhilised murekohad, mis süsteemi rakendamist takistama hakkaksid. Üks neist on rõhutanud erinevate tasude erinevust ja vajadust need ühise süsteemi korral ühtlustada või kompenseerida, samuti tagatisraha suuruse erinevust. Teine vastaja on ära maininud mitmed asjaolud, mis on kajastamist leidnud ka järgnevalt teiste vastajate väljatoodud kitsaskohtades. Viis küsitletavat pole siinkohal midagi vastanud, sh üks põhjendas seda asjaoluga, et ei tunne naaberriikide süsteeme. Ülejäänud vastustes toodi sageli välja sarnaseid takistavaid asjaolusid, kuid kõige enam leiti, et tagatisraha määra erinevus võib probleemiks osutuda (4 vastajat). Leiti, et ühise süsteemi rakendamisel on oluline ühesugune pandimäär, samas toodi välja, et riikide erineva majandusliku taseme tõttu on raske ühist määra kokku leppida, sest kui see on liiga madal, vähendab see kokku kogumise määra ja kui liiga suur võib see kaasa tuua pettusi. Kolm vastajat leidsid, et andmete ühilduvuse puudumine ja üldiselt IT süsteemide erinevus ja andmete kogumine võib osutuda probleemiks. Lahendusena pakuti, et süsteemis osalevad taaskasutusorganisatsioonid peaksid küsima sama infot ja info vahetamisel tuleks rakendada ühtseid tegevusmehhanisme, samuti on oluline läbi mõelda, mil määral saab sellist konkurents- ja turutundlikku teavet riikide vahel jagada. Mainiti ka erinevat aktsiisimäära ja taaskasutusorganisatsioonide kohustuste erinevusi ja erisusi

²⁴⁵ Eesti Vabariigi Põhiseadus (viide 83), § 11.

tagatisrahaga hõlmatud joogipakendite osas. Lahendusena leiti, et ühine süsteem eeldab tootekategooriate ja pakendiartiklite ühtlustamist. Toodi välja ka asjaolu, et kuna tagatisrahasüsteemide operaatorid/taaskasutusorganisatsioonid on eraõiguslikud, siis võib tekkida vastuolu süsteemi omanike ja süsteemi üldiste eesmärkide vahel. Ka õigusruumi erinevused, ilma konkreetse täpsustusega toodi välja ning mure eri riikide pakendijäätmete töötlemisstandardite osas, samuti järelevalve küsimused. Kahel korral toodi välja erinevused tasusüsteemides, nt käitlustasu ja muud süsteemis olevad tasud ja leiti, et ühise süsteemi korral on vajalik need ühtlustada või kompenseerida ning ära ei tohi unustada jaemüüjatele makstavaid tasusid. Ühe lahendusena pakuti ka ühtset regulatsiooni ja üldist koordineerimist ning ühtse arveldusmehhanismi loomist. Samuti toodi välja asjaolu, et hetkel on iga riigi pakendiettevõtjate kohustused seotud seal samas riigis turule lastud toodetega, ehk õigusaktid seovad pakenditest tekkinud jäätmete käitlemise selles samas riigis turule lastud toodetega. Leiti, et piiriülese süsteemi korral, tuleb seda aspekti samuti täpsustada.

Kaheksanda küsimusega sooviti teada, et kui praegune õiguskord ei võimalda piiriülest pakendite tagatisrahasüsteemi rakendamist Eestis, Lätis ja Soomes, siis millised on kitsaskohad ja ettepanekud õigusraamistiku muutmiseks. Üks vastanutest leiab, et praegune olukord, kus pole ühist piiriülest süsteemi, võib olla tingitud kitsastest ärihuvidest lähtuva olukorraga, mis võib olla vastuolus pakendidirektiivi algse mõttega. Teised vastajad on olnud oma hinnangutes leebemad ja mitmed vastajad (5) leiavad, et kõigepealt oleks vaja teada täpsemalt nende riikide pakendite tagatisrahasüsteemi toimimise loogikat, st kuidas neis riikides on süsteem õiguslikult reguleeritud, sh üks neist on soovitanud läbi viia põhjaliku analüüsi, et teha kindlaks kõik süsteemidevahelised tehnilised erinevused ja reguleerivate raamistike nüansid. Lisaks on kaks neist viiest vastajast leidnud, et oluline on kindlaks teha ka pakendite kogus, mis piiriüleselt liigub. Lisaks on välja toodud, et oluline on leida konkreetne probleem, mida lahendatakse ja selle majanduslik kasu ja keskkonnakasu. Paar vastajat on konkreetselt välja toonud, et oluline on muuta olemasolevat õigusraamistikku neis riikides, kus soovitakse piiriülest süsteemi rakendada ning üks on toonud välja, et praegune riikide õiguskord ei võimalda piiriülest süsteemi rakendada. Ka need, kes on konkreetselt öelnud (3), et piiriülest süsteemi ei toeta, on kahel juhul välja toonud aspektid, mida vaja muuta või millele mõelda, kui siiski peaks otsustatama ühise süsteemi rakendamise kasuks. Kokkuvõtlikult saab öelda, et suur osa vastajatest leidis ühes või teises sõnastuses, et ühise süsteemi rakendamiseks tuleb teha õiguslikke või tehnilisi muudatusi praegustes süsteemides.

Kümnendas küsimuses sooviti vastajatelt teada, milliseid takistusi nad näevad ühise piiriülese süsteemi loomisel. See küsimus kattub päris suurel määral neljanda küsimusega ja üks vastaja ka viitas oma vastustes neljanda küsimuse vastustele ja osad tõid välja samad põhjendused, mis punkti 4 all. Neli küsitletut ei vastanud sellele küsimusele. Kaks vastaja, kes andsid üldisema tagasiside, nende ettepanekud on toodud punkti neli all. Sarnaselt punktiga neli on ka siin rõhutatud vajadust viia enne süsteemi rakendamist läbi põhjalik tehnilis-majanduslik analüüs. Lisaks toodi välja, et eri riikide süsteemidel võivad olla erinevad eesmärgid, mida ei täpsustatud. Ühe vastaja poolt toodi välja korrupsiooni probleem ja üks viitas, et praegune süsteem ei luba vastu võtta teise riigi pakendeid. Lisaks toodi välja, et kui ühine piiriülene süsteem saab olema vabatahtlik, siis leidub kindlasti süsteemiga liitujaid, aga süsteem võib seetõttu veel segasemaks muutuda eelkõige tarbija jaoks. Toodi välja ka murekohad, kuidas tõestada, et teise riiki liikunud pakendijäätmed on ringlusse võetud ja kas kogused on õiged ja kontrollitavad. Sarnaselt neljanda küsimuse all toodud vastustega, toodi ka siinkohal välja andmetega seotud konfidentsiaalsusprobleemid ja erinevused tasude ja toodete märgistamise osas.

Neljandale küsimusele sarnanesid kaheksas ja kümnes küsimus. Küsimuste rõhuasetus oli küll erinev, st kui neljanda küsimuse puhul uuriti eri osapoolte vastutusest tulenevaid erinevusi ja takistusi, siis kaheksandas uuriti, mis on praeguse õiguskorra kitsaskohad ja mis võiksid olla ettepanekud muudatusteks ja kümnendas paluti nimetada piiriülese süsteemi rakendamise võimalikud takistused. Vastused nendele kolmele küsimusele olid sarnased ja vastutuse osas konkreetseid erinevusi, takistusi välja ei toodud.

Autor on eelneva analüüsi põhjal mitmete väljatoodud seisukohtadega nõus, st nõus, et ühise süsteemi rakendamisel on asjaolusid, millele tähelepanu pöörata. Nt andmetega seotud konfidentsiaalsusprobleemid, aruandlusküsimused ja erinevused tasude ja toodete märgistamise osas, samuti tagatisrahaga hõlmatud toodete küsimus, turule laskmisega seotud pakendiettevõtjate kohustused, järelevalve ja registreeringutega seotud küsimused. Samas on autor seisukohal ja ka oma analüüsis leidnud, et osad väljatoodud aspektid ei pruugi osutada probleemiks, kõik oleneb milline konkreetne süsteem või millised reeglid piiriülese süsteemi rakendamisel valida.

Viiendas küsimuses uuriti, milline peaks olema riigi roll piiriülese süsteemi rakendamisel ja kas piiriülese süsteemi puhul on vajalik riigi suurem sekkumine ning kui jah, siis milles see peaks seisnema. Kuigi küsimused olid eraldi alapunktidenä esitatud, siis mitmed vastasid nõ ühiselt, ehk viimase küsimus all laiemalt, ehk tõid välja, milline peaks riigi roll ühise piiriülese

pakendite tagaturahasüsteemi korral olema. Seitse küsitletavat sellele küsimusele ei vastanud, neist kaks olid vastajad, kes konkreetsetele küsimustele ei vastanudki ning üks põhjendas vastust sellega, et on ühise süsteemi loomise vastu. Vaid kaks vastajat tõid konkreetselt välja, et nende arvates peaks riigi roll olema ühise süsteemi puhul suurem, võrreldes praeguste riigisissete süsteemidega ning roll peaks seisnema õigusaktide ühtlustamises ja igakülgse süsteemi toimimise juhtimises, nt kõigi osapoolte vastutuse ja kohustuste õiglane jaotamine, arvestades iga osapoole võimekust. Teised vastajad, kes riigi rolli suurust ei täpsustanud, tõid üldiselt välja, et riigi roll peaks olema tõhusa järelevalve kaudu andmete kvaliteedi ja süsteemi toimimise tagamine. Samuti leiti, et riikide vahel peaks olema ühine kohustuste jaotamise kokkulepe. Lisaks toodi välja, et riigi roll peaks piirnema ühtsete reeglite kehtestamisega ja sekkuma peaks vaid juhul, kui tekib maksupettuse oht või on vaja kontrollida taaskasutuse/ringlussevõtu sihtmärke. Samuti peaks riik tagama süsteemi sõltumatu auditeerimise. Lisaks toodi välja, et riik peaks süsteemi toetama läbi investeeringute ja üks vastaja leidis, et ühise piiriülese süsteemi puhul on riigi rolli raske määrata.

Küsimustikus jäi kõlama pigem soov vältida riigi suurt sekkumist või suuremat rolli. Pigem eeldati, et riigi roll võiks piirduda järelevalve ja andmete kvaliteedi kontrolliga, ehk samane roll tänastele süsteemidele, mis Eesti, Lätis ja ka Soomes toimimas. Autor toetab lähenemist, et väiksem sekkumine ja väiksemad muudatused on mõistlikumad ja kõigile osapooltele paremini vastuvõetavad. Samas riigi roll sõltub ka sellest, milline konkreetne lähenemisviis valida piiriülese süsteemi rakendamisel. Kas piirduda vaid tasuta teise riigi pakendite tagasivõtmisega, või tagastada ka pandisumma ja nt küsida tagasi teises riigis turule toodud ja sealt ostetud pakendite käitluskulud.

Kuuenda küsimusega sooviti teada vastajate arvamust seoses sellega, kuidas tuleks käsitleda piiriüleseid küsimusi (teemasid), tagamaks, et süsteemiga seotud eri riikide tootjad ei oleks siseriiklike tootjatega võrreldes ebasoodsamas konkurentsiolukorras? Kuidas lahendada pakendite tagastamine, mis soetatud eri riikidest ehk kuidas tuleks vastav regulatsioon sätestada ja kas eri riikide jaemüüjad peaksid olema kohustatud teisest riigist ja teisest pakendisüsteemist pärit pakendeid tagasi võtma? Kuuenda punkti küsimuste puhul tuli ette, et vastus anti nõ ühe koondvastusena (1) või vastati vaid osadele küsimustele. Kolm küsimustiku saajat ühelegi kuuenda punkti all toodud küsimusele ei vastanud, lisaks neile kahele, kes andsid oma tagasiside üldisemas vormis. Ülejäänud vastajad on vastanud osadele punkti kuus all olevatele küsimustele. Piiriüleste küsimuste lahendamise osas toodi välja, et tootjavastutusorganisatsioonid (PRO) ehk pakendite puhul taaskasutusorganisatsioonid peaksid

tagama oma liikmete/klientide õigused ja organisatsioonid peaksid saama need küsimused omavahel ära lahendada. Leiti, et riigid peaksid sekkuma ainult vaidluste korral. Neli vastajat tõi välja, et kindlasti on vajalik teha muudatusi süsteemiga seotud riikide õigusaktides ja need tehtud muudatused ei tohiks takistada piiriülese pakendite tagatisrahasüsteemi loomist. Reeglite loomisel oluline lihtsalt silmas pidada pakendite tagatisrahasüsteemi suurt eesmärki. Ühel juhul leiti, et ebasoodsat konkurentsiolukorda polegi võimalik vältida, kuna vaid ühes riigis tooteid turule laskvad ettevõtjad on nagunii erinevas olukorras võrreldes tootjatega, kes mitmes riigis tooteid turule lasevad (nt erinevad tasud toote registreerimisel). Pakendite tagastamise küsimuses leidis üks vastaja, et seni kuni pole kohustust teise riigi pakendeid tagasi võtta, pole ka soovi selle probleemiga tegeleda. Vastustes toodi ka välja, et oluline on leida toimiv viis, kuidas eristada eri riikide pakendeid ning tänapäevased tagastusautomaadid on sellisel tasemel, mis on võimalised vajadusel eri riikide pakendeid eristama. Ühel juhul leiti, et kui aktsiisierinevust mitte arvestada, siis muid probleeme polegi piiriülesel pakendite liikumisel. Samuti leiti ühel juhul, et oluline on ühesugune tagatisraha suurus ja ühel juhul, et pakendit tuleks tagasi transportida riiki, kus need osteti. Kolm vastajat leidis, et jaemüüjad peaksid teisest riigist ostetud pakendeid tagasi võtma sh üks leidis, et neid peaks vastu võtma, kui jaemüüjale kulud kompenseeritakse. Üks vastaja leidis, et üldiselt peaks teisest riigist ostetud pakendeid süsteemis tagasi võtma, kuid seda peaks tegema keegi teine, kui jaemüüja. Üks vastaja tõi aga konkreetselt välja, et jaemüüjad ei tohiks olla kohustatud pakendeid teisest riigist ja süsteemist tagasi võtma. Põhjenduseks toodi asjaolu, et ühe riigi masinad ei pruugi teise riigi pakendeid tuvastada, samuti võib erinevate pakendivoogude lisandumisel vaja minna lisalaoruume nende pakendite hoiustamiseks. Samuti leiti, et pakendite tagastamine osturiiki oleks keskkonnale kahjulik.

Autor on nõus nende vastajatega, kes leidsid, et süsteemi toimimise huvides on vajalik rakendada sarnast tagatisraha. See, kas pakendeid peaks eristama turule laskmise asukoha järgi, sõltub sellest milline variant valida. Kui teise riigi pakendeid saab tagasi anda tasuta ja piiriülene vool pole suur, ei ole eristamine vajalik. Samas, kui on soov nt kompensatsioonimehhanismi kasutada, milles eespool peatükis juttu on, siis on vajalik eristada kindlasti pakendid turule laskmise alusel. Sarnaselt eelnevale küsimusele, toodi ka siin välja, et riik ei peaks väga palju sekkuma.

Seitsmenda küsimusega sooviti teada saada, mida vastajad arvavad sellest, kuidas peaks kulude katmine (pant, käitluskulu jms) toimuma kui rakendada piiriülest pakendite tagatisrahasüsteemi ning kuidas tuleks need kulude kindlaks määrata. Kolm küsimustikku olid selle vastuse osas

tühjaks jäetud. Mõned küsitlavad oli vastanud jällegi kokku nõ ühe vastusena. Kulude temaatika on kajastust leidnud ka nende kahe vastaja hulgas, kes konkreetselt küsimustele ei vastanud. Üldiselt leiti, et ühise süsteemi puhul tuleb taaskasutusorganisatsioonidele makstavad käitlustasude ja muud tasude summad kas ühtlustada, või erinevused pakendisüsteemis osalejatele hüvitada /tasaarvestada. Lisaks leiti ka, et kuna kulude liigid ja suurused võivad erinevates riikides erineda, peaksid riikide (või TKO-de) vahel olema kokkulepped/ühised reeglid, kus nende kuluelementide üksikasjalikkus on kindlaks määratud ja kulud tuleks proportsionaalselt jagada või luua riikidevaheline arveldussüsteem. Toodi ka välja, et kulud peaksid tuginema tegelikele kuludele. Üks vastaja leidis, et kulud peaksid olema suuresti tootjate kanda, teine, et taaskasutusorganisatsiooni peaks kulud kanda, kuid peaks siis arvesse võtma kõiki vajalikke toiminguid süsteemide töö tagamiseks. Lisaks toodi korra välja ka vajadus läbi viia põhjalik majanduslik ja tehniline analüüs. Kaks vastajat on välja toonud, et kuigi nad väga täpselt küsimusele vastata ei oska, siis tuleks sõltuvad tasud sellest, milline on riigi süsteem ja milliseid kulusid on pooled nõus katma. Lisati ka, et kuna konkreetne piiriülene pakendite liikumine pole teada, siis peaks sellega seotud kulud olema kas uuringutega kuidagi esmalt kaetud, hinnanguline või hoopis süsteemist välja jäetud. Üks vastaja leidis aga, et kuna tagatisrahaga pakenditele kehtiv aktsiisivabastus, siis see on piisav kulude katmiseks eri osapooltel.

Kulude osas on autor eelneva analüüsi käigus välja toonud, et kulude ühtlustamine on pigem keerulisem, tulenevalt riikide erinevast majanduslikust olukorrast samuti erinevast tarbijate ostujõust ja töjõukulude tasemest, mistõttu toetab autor varianti, kulude valdkonda üldse mitte muuta, ehk kui teise riigi pakendid tasuta tagasi võtta või siis kompensatsiooni või tasaarveldusmehhanismi kasutada, tuleks lähtuda tegelikest kuludest. Sel juhul on ka taaskasutusorganisatsioonide kulud paremini kaetud ja samuti on nad kaitstud eri maksumasemetest tulenevate piiriüleste pakendite voolu muutustega kaasnedavate kulude kasvu vastu.

Üheksandas küsimuses paluti vastajatel välja tuua võimalikud pakendite piiriülese tagatisrahasüsteemi rakendamise eelised. Kolmel juhul pole välja toodud ühtki eelist, mis kaasneks piiriülese süsteemi rakendamisega. Kuus vastajat on konkreetselt välja toonud, et suurim kasusaaja on tarbija, kes saab ka teisest riigist ostetud tagatisrahaga pakendi ära anda ja heal juhul tagasi ka selle eest makstud tagatisraha. Lisaks on kas koos tarbija kasuga või eraldi välja toodud kasu keskkonnaeesmärkide täitmisele ja keskkonnaseisundile üldiselt, läbi suurema pakendite kokkukogumise ja ringlusse suunamise. Lisaks on kolm vastajat välja

toonud kasu ka tootjatele/pakendiettevõtjatele kulude kokkuhoiu mõttes, kui võimalik mitmele turule lasta samasuguse märgistusega tooteid. Samuti on välja toodud ühiseturu edendamise pool. Lisaks on leitud, et isegi praeguses olukorras on soovi korral teoreetiliselt võimalik tagastada pakendeid, mis teisest riigist ostetud, kui rakendataks rahvusvahelist vöötkoodi ja pakendil oleks mitme riigi pandimärk. Üks vastaja ei osanud küll piiriülese süsteemi osas eeliseid välja tuua, aga leidis, et üle-euroopaline süsteem oleks äärmiselt tänuväärne ja tagaks kokkuvõttes suurema õigluse süsteemis.

Autor on nõus nendega, kes on välja toonud, et suurim kasu või eelis kaasneb ühise süsteemi korral tarbijale ja ka keskkonnanäesmärkide täitmisele. Oma kasu võib tulla piiriülesest süsteemist ka pakendiettevõtjale, kui ta saab hoida kokku kulusid nt märgistamise osas. Ühise pakendite tagatisraha süsteemi rakendamisest ei tule tarbijale suuri muudatusi, pigem ettevõtjatele. See on oluline, sest tarbijad on seotud enamasti oma harjumusliku käitumisega, kuid positiivsed näited võivad samuti käitumist muuta.²⁴⁶ Suuremad muudatused viiakse süsteemis ellu osapooltega, kes igapäevaselt seda rakendavad, nt taaskasutusorganisatsioonid. Kuidas muudatuste elluviimiseni jõuda? See, mida me otsustame tarbida, on määrav otsuse puhul, mida toota.²⁴⁷ Ehk, kui tarbija teeb toote ostmisel valiku selle puhul, millist pakendit ta saab tagastada ja millist mitte, või mille eest saab tasutud tagatisraha tagasi, siis on ka ettevõtjad valmis muudatusi ellu viima, nt toetama piiriülest pakendite tagatisrahasüsteemi.

Kaheteistkümnenda küsimusega sooviti teada väga konkreetselt vastaja arvamust kuidas piiriülese süsteemi puhul tagada vastutustundlik ja konkurentsi mitte rikkuvalt selle infoga jagamine, mida pakendiettevõtjad taaskasutusorganisatsioonile oma aruandega esitavad. Sellele küsimusele ei saanud vastust kolmelt küsitlertavalt. Üldiselt leiti, et ühise piiriülese süsteemi korral peaks osapooled hoolikalt läbi mõtlema, millist infot jagada, ehk siis jagada tuleks vaid seda, mis tõepoolest vajalik süsteemi toimimiseks. Kolm vastajat tõi välja, et probleemi saab lahendada IT arenduste abil, ühel juhul leiti, et see võiks olla ühine süsteem. Kaks vastajat leidsid, et ühise süsteemi korral peaks rakendama rangeid infoturbe alaseid reegleid (ranged andmete konfidentsiaalsuse lahendused ja protseduurid). Lisaks toodi välja, et operaatorite vahel peaks olema kokkulepe, info mittejagamise osas kolmandatele osapooltele. Üldjuhul olid vastajad seisukohal, et pakendiettevõtjate poolt esitavad andmed on konkurentsitudlikud ja selle valdkonna peale peab ühise süsteemi loomise korral kindlasti

²⁴⁶ Reisch, L. Mis paneb meid ostma seda, mida me ostame. European Environment Agency. Kättesaadav arvutrivõrgus: <https://www.eea.europa.eu/et/eka-signaalid/signaalid-2014/intervjuu/mis-paneb-meid-ostma-seda> (16.04.2023).

²⁴⁷ Samas.

tähelepanu pöörama samas arvestades, et taaskasutusorganisatsioonid peavad infot koguma ja seetõttu tuleb info kogumisel ja vahetamisel rakendada ühtseid tegevusmehhanisme ja läbi mõelda, mil määral saab sellist konkurents- ja turutundlikku teavet riikide vahel jagada ning kuidas selline infovahetus toimuks, et tagada jagatava teabe konfidentsiaalsus.

Autor on nõus, et pakendite turule laskmisega seotud info on konkurentsitundlik, kuid piiriülese süsteemi rakendamisel, kui lähtuda printsibist, et mõistlik on muuta süsteem võimalikult vähe, ei pruugi probleemi esinedagi. Tuginedes eelnevates peatükkides tehtud analüüsisile, siis ei leidnud autor, et väljapakutud variantide osas võiks olla suurt ohtu konkurentsitundliku info lekkimiseks. Samas sõltub see süsteemi keerukusest. Kui kaaluda EL ülest pakendite tagatisrahasüsteemi ja sellega seoses nt ühise uue organi loomist, kes täidab nõ taaskasutusorganisatsiooni ülesandeid, siis see muutub probleemiks ja tuleb ühiselt kokku leppida, kuidas seda lahendada.

Kolmeteistkümnes küsimus oli vastajatele mõeldud lisaküsimus, kus neil anti võimalus tuua välja veel olulisi asjaolusid seoses käsitletud teemaga. Kaks vastajat selle küsimuse juures enam midagi ei lisanud. Kaks vastajat, kes küsimustele konkreetselt ei vastanud, tõid oma murekohad üldiselt välja ja need on kajastatud neljana küsimuse, mis käsitleb takistusi ühise süsteemi loomiseks, all. Selle punkti all välja toodud asjaolud olid osaliselt samad, mis juba varasemalt kitsaskohtade all välja toodud, kuid tundub, et siinkohal said vastajad tuua välja selle asjaolu, mis ehk neile kõige olulisem selle teema juures tundub. Kaks vastajat on rõhutanud, et enne ühise piiriülese süsteemi loomist tuleb kindlasti läbi viia majanduslik tehniline analüüs, mis sisaldaks ka nt tasuvushinnangut. Samuti toodi välja, et ühise süsteemi rakendamisel peaks olema välja toodud selge ja mõõdetav kasu nii keskkonnale, tarbijale kui ettevõtetele. Üks vastaja tõi selle punkti all välja veelkord, et tema ühise süsteemi loomist ei poolda. Ühel juhul rõhutati, et ühine süsteem peaks olema ühiskonna ja keskkonna huvides ja seda toetama ning ühel juhul rõhutati, et oluline on leida selline viis ühise süsteemi rakendamiseks, kus on tagatud andmete usaldusväärsus ja maksimaalne koostoimimine. Samuti tõi üks vastaja välja soovi, et ühise süsteemi korral peaks tagatisrahasüsteemi toimimise eest vastutama kohalik omavalitsus ja jaemüüjatel ei peaks sellega seoses kohustusi olema. Samuti sooviti, et tagatisrahaga oleksid hõlmatud need pakendid, mis hetkel hõlmatud, kuid tulevikus peaks rohkem tähelepanu pöörama korduskasutuspakenditele. Samamoodi oli ka selle punkti all välja toodud ettepanek tegeleda lisaks tagatisrahaga pakenditele kogu pakendite valdkonnaga ja leiti, et oluline on arendada elektroonset järelevalve süsteemi ja seda laiendada üle-euroopaliseks. Samuti toodi välja vajadus piiriülese tagatisrahaga pakendite voo täpsemaks määratlemiseks.

Kokkuvõte

Magistritöö eesmärk oli välja selgitada milline peab olema õiguskord, mis tagab piiriülese pakendite tagatisrahasüsteemi toimimise ja selle rakendamise eelkõige Eestis ja tema naaberriikides Lätis ja Soomes. Tõhusalt toimiv süsteem annab tarbijatele võimaluse ühes liikmesriigis ostetud tagatisrahaga pakend tagastada ka teises, ilma et sellega kaasneks ebamõistlikke lisakulutusi nii tarbijale, pakendiettevõtjale kui ka muudele seotud osapooltele.

Üha enam on maailmas jõutud seisukohale, et pakendite tagatisrahasüsteem on kiire ja tõhus vahend joogipakendite kokku kogumisel ja ringlussevõtul, vähendades sellega pakenditest tulenevat keskkonnamõju. Pakendite tagatisrahasüsteem võimaldab pakenditel liikuda suletud süsteemis, kus materjal tagastatakse, suunatakse korduskasutusse või ringlusse uute joogipakenditena. Siiski on leitud, et kuigi pakendite tagatisrahasüsteeme on mitmetes riikides tõhusalt rakendatud, võib riigiti olla nende süsteemide toimimisel mitmeid erisusi, mis takistavad tagatisrahasüsteemi täieliku potentsiaali kasutamist. Suuremaks probleemiks on see, et ühest riigist ostetud tagatisrahaga toodet ei saa tagastada teises riigis või ei saa tagastatud toote eest tagasi selle eest makstud panti. Samuti ei rahasta välisriigist sisse toodud pakendijäätmete käitlemist tootjad, kes pakendeid osturiigis turule lasid. See probleem puudutab ka Eestit, Lätit ja Soomet, kus toimub tihe inimeste ja kaupade piiriülene liikumine.

Tulenevalt uurimisprobleemist ja eesmärgist olid magistritöös sõnastatud järgmised uurimisküsimused:

- Millised on erinevused süsteemis ja osapoolte pädevuses pakendite tagatisrahasüsteemi toimimise tagamisel Eestis, Lätis ja Soomes ning selle võimalikud probleemkohad?
- Kuidas muuta Eesti ja Läti ning Soome tagatisrahasüsteemi selliselt, et oleks võimalik luua piiriülene tagatisrahasüsteem, mis oleks kooskõlas ELi ja Eesti, Läti ning Soome riigisisese õigusega?
- Mil määral võiks Eesti, Läti ja Soome jaoks sobiv ühine pakendite tagatisrahasüsteem toimida EL üleselt?
- Kas praegune õiguskord võimaldab piiriülest pakendite tagatisrahasüsteemi rakendamist ning kui mitte, siis millised oleksid asjakohased ettepanekud õigusraamistiku muutmiseks?

Uurimisküsimustele vastuse leidmiseks on autor tuginenud eelkõige Eesti, Läti ja Soome jäätmealase õiguskorra võrdlemisele ja analüüsimisele, selle kõrval uurinud ka ELi pakendivaldkonna õigusraamistiku puudutavaid küsimusi. Piiriülese pakendite

tagatistasüsteemi rakendamise võimaluste analüüsil on võrdlusriikidena kasutatud Eesti naabreid Soomet ja Lätit kuna nende riikidega on kõige tihedam piiriülene inimeste ja kaupade liiklus, samamoodi on Soome ja Läti sarnaselt Eestile ELi liikmed. Lisaks on autor erinevuste ja kitsaskohtade väljaselgitamiseks ning erinevate võimaluste analüüsimiseks piiriülese süsteemi rajamiseks analüüsinud õiguskirjandust, teadusartikleid, EL-i pakendivaldkonna õigusaktide ja soovitusi kuid ka vähest olemasolevat kohtupraktikat. Suur kaal töö koostamisel on ka autori poolt läbiviidud küsimustikul, kus autor soovis tuvastada igapäevaselt pakendite tagatistasüsteemiga seotud osapoolte seisukohad piiriülese pakendite tagatistasüsteemi rakendamisest Eesti, Läti ja Soome vahel.

Töö esimesele, teisele ja neljandale uurimisküsimusele vastuse leidmisega tegeles autor läbivalt teises peatükis. Töö koostaja hinnangul peegeldavad eelnevates analüüsipeatükkides kirjeldatud teemad Eesti, Läti ja Soome ühise tagatistasüsteemi olulisemaid aspekte. Välja on tulnud, et olulisemad kitsaskohad, mida piiriülese Eesti, Läti või Soome tagatistasüsteemi loomisel tuleb silmas pidada on: pakendiettevõtjate kohustused pakendi kogumisel, tagatistasüsteemi ja sellega hõlmatud toodete küsimus, pakendite märgistuse ja maksuküsimused ning käitlustasud, samuti konkurentsitundliku infoga, andmete esitamise ja järelvalvega seotud küsimused.

Kõigis kolmes riigis on kohustus kokku koguda ja käidelda selles riigis turule lastud pakendeid. Kui need pakendid satuvad tarbijaga teise riiki, siis kohustus pakendiettevõtjale sisuliselt kaob. Ühise piiriülese süsteemi rakendamise korral on vajalik nende riikide vaheline sellekohane kokkulepe ja täpsustused iga riigi pakendialases õiguses, mis sätestab, mis tingimustel ja milliste pakendite osas on pakendiettevõtjatel kohustus nendest tekkinud jäätmed kokku koguda ja käidelda. Lisaks pakendiettevõtja kohustuste piiride määratlemisele võib piiriülese süsteemi puhul ka tagatistasüsteemi suuruse erinevus probleeme tekitada, moonutades süsteemi ja tuua lisakulusid pakendiettevõtjatele ja taaskasutusorganisatsioonidele. Liiga madal tagatistasüsteemi ei motiveeri aga tarbijaid pakendeid tagastama. Seetõttu on oluline sarnase majandusliku tasemega riikides hoida tagatistasüsteemi suurus ühesugune. Selle jaoks oleks vaja sõlmida kokkulepe riikide vahel, aga see ei tohiks olla liiga detailne. Iga tagatistasüsteemi muudatuse korral pole mõistlik lepingut muuta, vaid sellised detailid tuleb leppida kokku teisiti kui lepingus. Tagatistasüsteemi suurus peab jääma ka edaspidi riigi määrata, kuna see tagab suurema süsteemi selguse ja vähendab erinevate osapoolte võimalikke mõjutusi tagatistasüsteemi suuruse määramisel.

Tagatisraha suuruse kõrval on samuti oluline riikide sarnane maksupoliitika, mis just tagatisrahaga pakendite valdkonda mõjutada võib, nt erinev alkoholiaktsiis või pakendiaktsiis. Ühise süsteemi korral on oluline maksupoliitika osas tagada sarnane maksustamise tase mainitud maksude osas. Samamoodi on mõistlik ja piiriülese süsteemi rakendamise seisukohast lihtsam, et lähenemine toodete ja pakendite suuruse osas oleks ühetaoline, vältimaks tarbijate segadust ja pahameelt, mis võiks tagatisrahasüsteemi toimimist negatiivselt mõjutada. Samas ei takista erinevus tagatisrahaga hõlmatud toodete osas piiriülese süsteemi, kuigi teeks selle eri osapooltele keerulisemaks. Ühtlustamise korral tuleb teha vastavad muudatused ka õigusaktides.

Hetkel saab tagastada igas riigis tagatisrahaga märgistatud pakendeid ja nende eest saada tagatisraha vaid juhul, kui pakendil on tagastuskoha riigi vöötkood või rahvusvaheline vöötkood, mis on pandi tagastuskoha riigi registris registreeritud. Analüüsi käigus tuli välja, et kõige mõistlikum ongi rakendada ühist piiriülest süsteemi läbi pakendite märgistuse. Esimene võimalus on jätkata turule laskmist selliselt nagu praegu (kasutatakse nii rahvusvahelist kui ka riiklikku vöötkoodi) ja leppida kokku, et ühiselt kõigis kolmes riigis võetakse vastu teise riigi pakendeid tarbijatelt tasuta. Teine võimalus on rakendada kõigile rahvusvahelist triipkoodi ning tarbijatele anda võimalus pakendeid neis riikides tagastada (vöötkood pakendi tagastamisel äratuntav nendes riikides), seda siis tagatisraha tagasi makstes, kuid käitluskulud igas riigis ise tasudes. Kolmas võimalus on märgistada pakendeid selliselt, et igas seotud riigis oleks teada, kus riigis pakendid turule lasti (iga riigi pakenditel rahvuslik vöötkood) ja kompensatsioonimehhanismi kaudu küsida käitluskulud naaberriigilt, kus pakendid turule lasti, tagasi. Kaaluda võib ka kahe süsteemi samaaegset kasutamist, st osadel toodetel rahvusvaheline triipkood ja osadel rahvuslik triipkood. Sel juhul rahvusvahelise vöötkoodiga pakendi puhul käitluskulu ja tagatisraha kulu tagasi ei saa, kui toode on liikunud üle piiri. Sellist võimalust saaksid kasutada tootjad, kes viivad suurtes kogustes tooteid mitmele turule korraga. Teised tooted oleksid rahvusliku vöötkoodiga ja nende puhul toimuks kulude tagasiarvestus, kui toode on liikunud tarbijaga üle piiri. Selline variant oleks jällegi mõeldav pigem sarnase elatustaseme ja ühesuguse tagatisraha suurusega naaberriikidele.

Andmete esitamist piiriülese süsteemi rakendamine ei mõjuta. Turule lastud pakendite info on küll konkurentsitudlik ja ühe kitsaskohana välja toodud, kuid ühise süsteemi puhul saab jätkata riikide olemasoleva süsteemiga. Ainult juhul, kui soovitakse rakendada kompensatsioonimehhanismi, on oluline välja tuua see täiendus esitatavate andmete osas, mis käsitleb käideldud koguseid. See tähendab, et teises riigis käideldud pakendite kogus tuleks

uuendusena kajastada pakendite turule laskja lähteriigi aruandluses, ehk selles tuleb teha muudatusi õigusaktides. Käitluskulude osas on reegel, et kulude arvestamise põhimõtted määrab riik, kuid konkreetsed tasud määrab taaskasutusorganisatsioon. Ehk sarnaselt andmete esitamisele ei pea tasude osas piiriülese süsteemi rakendamisel õiguskorras muudatusi tegema, kui just ei soovita rakendada kompensatsioonimehhanismi. Sel juhul tuleks lähtuda pakendi käitlemise tegelikest kuludest. Tasaarvelduse süsteemi korral oleks mõistlik õigusaktidesse teha täpsustused tasu arvestamise põhimõtetes, et lisada sinna teise riigi pakendite käitlemise osa. Järelevalve käigus tuleb kontrollida esitatud andmete vastavust õiguskorras sätestatud nõuetele, seda ka piiriülese süsteemi rakendamise korral. Järelevalve toimub oma riigi piires ja muudatusi õiguskorras pole vaja teha.

Analüüsi käigus on niisiis välja tulnud, et kõigi vaadeldud riikide süsteemid, kuid eelkõige Eesti ja Läti tagatisrahaga pakendite süsteemid on üpris sarnased ja selleks, et luua ühist süsteemi pole vaja suuri muudatusi ette võtta. Põhimõtteliselt võimaldab ka hetkel riikides kehtiv õigusraamistik pakendite tagatisrahasüsteemi piiriülest rakendamist, kuid seda vaid minimaalselt. See tähendab, et hetkel on võimalik teise riigi pakendeid tagasi võtta vaid tasuta, nii nagu osaliselt ka toimitakse. Sellist olukorda ei tuleks autori hinnangul käsitleda kui ühist piiriülest süsteemi, sest osapooled on pakendite tasuta tagasivõtu otsustanud iseseivalt teise riigiga kokkulepet sõlmimata. Samas on kokkulepete sõlmimine alati võimalik. Eelpool väljatoodud ettepanekuid silmas pidades on eelkõige Eesti ja Läti, kuid ka kõigi kolme riigi vahel võimalik luua ühine piiriülene pakendite tagatisrahasüsteem., mis on kooskõlas ka EL õigusega.

Selleks, et riikide ülene süsteem toimiks, peavad reeglid olema kõigile osapooltele selged ning kõigi osapoolte õigused ja kohustused peavad olema selgelt määratletavad. Piiriülese tagatisrahasüsteemi loomine on käesolevale analüüsile tuginedes võimalik, kui arvestatakse esile kerkinud kitsaskohtadega, kaalutakse käesolevas töös väljapakutud õigusraamistiku muudatusi ja leitakse neile eeltoodule tuginedes ühise süsteemi raames kõiki osapooli rahuldav kokkulepe. Oluline on meeles pidada, et süsteem peab arvestama iga süsteemis osaleva riigi õiguskorraga ja tagama kõigile süsteemis osalejatele ühesugused õigused ja kohustused, olenemata sellest, kus pool piiri nad asuvad.

Ühine piiriülene süsteem looks oluliselt mugava süsteemi tarbija jaoks, st tarbija ei peaks muret tundma ja veenduma kus kohast tema pakend on ostetud, vaid saab selle kindla teadmisega tagastada pakendite tagastuskohta kas tasuta või saades selle eest tagasi ka ostul makstud tagatisraha. Negatiivse küljena tuleb ühise süsteemi loomisel kindlasti silmas pidada

võimalikke kaasnevaid kulusid ettevõtjatele, mille osas oleks mõistlik konkreetse lahendusvariandi puhul tellida täiendav analüüs. Kehtiva süsteemi muutmise ja ühise piiriülese süsteemi rakendamisega kaasneb ka vähemalt ajutine töömahu suurenemine.

Vastamaks töö kolmandale uurimisküsimusele, ehk mil määral võiks Eesti, Läti ja Soome jaoks sobiv ühine pakendite tagatisrahasüsteem toimida ka EL üleselt, on töö autor analüüsinud alguses tootjavastutuse põhimõtte olemust ja selle paiknemist ELi jäätmeõiguse arengus ja keskkonnaõiguse süsteemis. Analüüs oli oluline selleks, et mõista, kuidas pakendite tagatisrahasüsteem kui osa tootjavastutuse süsteemist ELis toimib. Samas ei saa küsimusele vastata ilma teisi uurimisküsimuste vastuseid arvesse võtmata. Kuna eelnevalt tuli välja, et vastavate muudatuste tegemisel on võimalik luua ühine piiriülene pakendite tagatisrahasüsteem siis saab neid tulemusi arvesse võttes öelda, et põhimõtteliselt on võimalik tagatisrahasüsteemi rakendada ka EL üleselt. Samas arvestades kõiki võimalikke õigusraamistiku muudatusi, mis Eesti, Läti või Soome ühise piiriülese süsteemi rakendamiseks vaja oleks teha, võib EL ülese ühise süsteemi rakendamine osutada sellisel kujul liiga keerukaks. Kui kolme riigi ühise süsteemi puhul võib toimida kompensatsioonimehhanism töös väljapakutud kujul, siis kõigi EL liikmesriikide puhul oleks see selgelt ebamõistlik ja vaja oleks leida teine viis, mis arvestades riikide hulka töötaks. Samamoodi oleks liialt keeruline rakendada kolmele riigile sobivat pakendite registreerimist töös väljapakutud kujul. EL ülese ühise süsteemi korral oleks mõistlik luua eraldi pakendite registreerimist haldav süsteem, samal ajal tagades konkrentsitundliku info kaitse. Kokkuvõttes saab öelda, et tuginedes magistritöös läbiviidud analüüsile, saab väita, et osa Eesti, Läti ja Soome piiriülese tagatisrahasüsteemi rakendamise väljapakutud lahendusvariantideks sobib rakendamiseks ka EL ülese pakendite tagatisrahasüsteemi loomisel, kuid mitte kõik. Piiriülese süsteemi rakendamise kitsaskohad ja võimalikud õiguskorra ettepanekud võiksid olla aluseks laiemal arutelu algatamiseks EL ülese süsteemi loomiseks ja süsteemi erinevate aspektide analüüsimiseks.

Tagatisrahasüsteemi toimimise põhimõte on riigiti sarnane ning igas riigis on oma õiguskord. Selleks, et pakendite tagatisrahasüsteem saaks toimida piiriüleselt, peab see süsteem arvestama iga süsteemis osaleva riigi õiguskorraga ja tagama kõigile süsteemis osalejatele ühesugused õigused ja kohustused, olenemata sellest, kus pool piiri nad asuvad. Seetõttu on oluline, et käesoleva töö raames on kitsaskohad tuvastatud ja võimalikud lahendusvariandid välja pakutud. Need annavad seotud osapooltele võimaluse teemaga edasi minna.

Cross-border implementation of the packaging deposit system: legal problems and solutions on the example of Estonia, Latvia and Finland

Summary

More and more attention is being paid to environmental issues both in the European Union and globally. The meaning of waste is changing in the world. On the one hand, waste remains to be problematic as environmentally harmful; on the other hand, treated waste can serve as valuable material to make new products. The use of plastic, including plastic packaging has increased and its collection and treatment solutions have not been able to respond to the associated challenges. Transition to a circular economy makes it possible to tackle the waste problem by promoting sustainable economic activity and reducing the use of primary resources.

There is growing global consensus that packaging deposit return systems are a quick and effective way to collect and recycle beverage containers and, thus, to reduce their environmental impact. Packaging deposit return systems create a closed material loop where materials are returned, reused, or recycled as new beverage containers. However, it has been found that those systems are not exploited to their full potential because even though many states have already efficient producer responsibility schemes in place, there is considerable heterogeneity among those countries. One of the main issues is that packaging with deposit bought in one country cannot be returned to another or the deposit is not returned to the consumer in that case. What is more, treatment of packaging brought in from abroad is not financed by the producers that placed it on the market in the first place. This problem also affects Estonia, Latvia, and Finland due to the intensive movement of people and goods across their borders.

The aim of this master's thesis was to explore the legal order that would guarantee a functioning packaging deposit return system and, above all, its application in Estonia and its neighbouring countries Latvia and Finland. An effective system should enable buying packaging with deposit in one member state and returning it in another, without entailing unreasonable additional costs to the consumer, packaging undertakings, or other involved parties.

Based on the research topic and aim, the following research questions were formulated:

- What are the differences between the Estonian, Latvian, and Finnish packaging deposit return systems, the responsibilities of the parties and the potential bottlenecks?

- How can the Estonian, Latvian, and Finnish packaging deposit return systems be adapted to create a cross-border system compliant with the EU, Estonian, Latvian, and Finnish legislations?
- To what extent might an Estonian, Latvian, and Finnish shared packaging deposit return system function across all the EU?
- Does the current regulatory set-up enable the implementation of a cross-border packaging deposit return system and if not, what amendments could be proposed to the legislative framework?

Both analytical and comparative research methods was used to write this thesis. Estonian neighbours Finland and Latvia were used as analogue countries because they are also members of the EU and, thus, the same legislation applies to all the compared states. Moreover, the rate of movement of people and goods Estonia has is the highest with Latvia and Finland. Packaging transported to a neighbouring country is not accepted in the local system and the deposit is usually not returned to the consumer, making such packaging a lost resource. Differences in taxation (excise duty on alcohol or packaging) can create imbalances in an otherwise functional cross-border trade.

The author conducted a written survey for this thesis, from 19 to 29 December 2022, with the aim of exploring the positions the parties involved in the day-to-day of the packaging deposit return systems have on the idea of implementing a cross-border packaging deposit return between Estonia, Latvia, and Finland, as well as of detecting the potential legal bottlenecks and possible solutions. Responses are used throughout the thesis in an anonymous way. The survey was conducted within a joint project²⁴⁸ between the Ministry of the Environment of Estonia and the Ministry of Environmental Protection and Regional Development of Latvia, as the author, being professionally involved in the project, analysed the cross-border implementation of the packaging deposit return system within its framework.

The present thesis is compiled by collecting and interpreting legal literature, academic articles as well as the limited existing case-law. Furthermore, analysis was based on the sectoral EU Directives as well as national legislation, used more widely in the thesis. Focus was on the

²⁴⁸ The project is financed by an Estonian-Latvian cross-border cooperation programme: Interreg Estonia-Latvia Programme 2014–2027. PACKGDEPO — raising awareness on packaging deposit and strategic approach to harmonize packaging deposit systems in Estonia and Latvia. Ministry of the Environment. Available online: <https://ringmajandus.envir.ee/et/packgdepo> (15.04.2023).

Estonian, Latvian, and Finnish waste-related legislation which was additionally compared with the corresponding EU law.

Chapter two of the thesis aims to find answers to the first, second and fourth research questions. Based on the survey conducted and on other analytical studies on deposit schemes, the author concluded that the main bottlenecks in implementing a cross-border packaging deposit return system relate to the following: collection obligations of the packaging undertakings, deposit amount and products covered by the scheme, taxation, labelling and differing handling charges within a system, competition sensitive data, reporting, registration, and monitoring.

All three countries have the obligation to collect and treat the packages put on its respective market. However, if packages end up abroad within the consumption chain, then packaging undertakings are basically not liable anymore. To implement a common cross-border scheme, those countries must reach an agreement to this effect and further define their packaging-related legislation to determine what conditions apply and what kind of packaging is covered by the packaging undertakings' obligation to collect and treat the generated waste. Besides the limits to the packaging undertakings' obligations, another issue can be a difference in the deposits as it distorts the system and entails additional costs for both the packaging undertakings and producer responsibility organisations. Low deposit fees, in turn, do not incentivise consumers to return the packaging. Therefore, it is crucial to apply the same deposit amount in countries with comparable economic conditions. Besides the deposit amount, another factor that can have an impact on the sector is differing tax policies, such as excise duty on alcohol or packaging. In case of a common system, it would be best to assure that the level of taxation is the same. In addition to that, it would be sensible and more easily implementable if the size of the products and packaging were similar, thus avoiding confusing or upsetting the customers which could negatively impact the deposit return system's performance. At the same time, applying different deposits to the covered products does not exclude implementing a cross-border scheme. Unifying requires making corresponding legislative changes.

Currently, it is possible to return packaging with deposit markings and get the deposit refunded in case of products bearing the national bar code of the country or the international bar code registered in the country where the packaging is returned. Present analysis revealed that implementing a cross-border system is most efficient when deposit markings are used. The first option is to continue with the current system (using both international and national bar codes on the packaging put on the market), reaching an agreement that consumer can return packaging

bought from abroad free of charge. The second option is to use the international bar code, letting consumers return packaging in either of the countries (the bar code would be recognized in both countries) and returning them the deposit, while treatment costs would be covered by each state. The third option would be to implement markings identifying where the packaging was put on the market (by using national bar codes) and the treatment costs could be reimbursed through a compensation mechanism by the neighbouring country that put the packaged goods on the market.

Implementing a cross-border system does not affect data reporting. Data of the packaging placed on the market is competition sensitive and has been pointed out as one of the bottlenecks; nevertheless, use of the current national system can continue when a common system is implemented. Only if a compensation mechanism is to be used is it necessary that the legislation includes the specification of the treated volumes. That means that the amount of packaging handled in another country should be reflected and updated in the reports of the country that put the packaged goods on the market, which requires legislative changes. When it comes to handling costs, the accounting principles are determined by the state, whereas it is the producer responsibility organisation that establishes the final fees. In other words, just as with data reporting, no legislative changes are necessary for the fees of a cross-border system, unless a compensation mechanism is to be implemented. In the latter case, it should be based on the actual handling costs of the packaging. A compensation mechanism requires that the principles of cost calculations are specified legislatively, by including the relevant information about the other country's treatment of packaging. Monitoring activities should determine whether the reported data is compliant with the legal requirements, regardless of whether it is a cross-border system or not. Monitoring is carried out domestically and no legislative changes are needed.

For a cross-border system to function, its principles must be clear to all relevant parties and all rights and obligations of all the actors must be clearly definable. Based on the present analysis, implementing a cross-border packaging deposit return system is possible by taking into account the potential bottlenecks, considering the legislative framework changes put forward in the thesis and, based on the above, reaching a consensus-based solution for a common system. It is important to bear in mind that the system must take into consideration the laws of each and every country involved and ensure the same rights and obligations to all the involved parties, regardless of their location. With current legislative framework, implementing a cross-border packaging deposit return system is very limited, meaning that consumers can return foreign

packaging without getting back the deposit, which can already be done in some cases. However, the author of the thesis does not consider it to be a common cross-border system as it is based on independent decisions by the relevant actors, without any agreements in place between the two countries. A common cross-border system would be much more convenient for the end consumer, as it would make it possible to return packaging for free or for the deposit refund, without worrying about making sure where the product was purchased. The downside of a common system, which must be taken into account, is the arising costs that the undertakings would face, so further analysis of a specific solution should be conducted. Another consequence, albeit temporary, when changing the existing system to implement a cross-border scheme, is increased workload.

To address the third research question of the thesis, i.e. to what extent might an Estonian, Latvian, and Finnish shared packaging deposit return system function across all the EU, the author started out by examining the essence of the principle of extended producer responsibility and its role in the development of EU waste law and environmental legislation. That analysis was crucial to understand the function of packaging deposit return system within the EU's producer responsibility scheme. On the other hand, the question cannot be answered without addressing the remaining research questions. Based on the second research question, it was concluded that a cross-border packaging deposit return system between Estonia, Latvia, and Finland is possible if the abovementioned changes are implemented. The fourth research question outlined the possible changes in legislative framework in case a cross-border system was to be put in place between two or three countries. Therefore, it can be concluded from the present thesis, that an EU-wide cross-border packaging deposit system would also be plausible.

However, considering all the legislative changes needed to implement a cross-border system between Estonia, Latvia, and Finland, doing it at EU level can prove to be too complicated. Whereas the compensation mechanism proposed in the thesis could be effective for a tripartite system, it would be clearly unreasonable at EU level and another solution, suitable for a high number of countries should be found instead. The packaging registry solution put forward in the thesis would not work with more than three countries either. An EU-wide system would require creating a separate registry administration system which also guarantees safeguarding any competition sensitive data. In conclusion, the analysis conducted in the present thesis suggests that some, although not all, of the solutions for a cross-border packaging deposit return system between Estonia, Latvia, and Finland would also be suitable at EU level. Bottlenecks of

a cross-border system and potential legislative proposals could serve as a basis to initiate a wider discussion about the creation of an EU-wide system and the analysis of its different aspects.

Kasutatud allikad

Kasutatud kirjandus

1. Balcers, O., jt. Deposit Return Systems for Beverage Containers in the Baltic States. Riga: Green Liberty, 2019. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.zalabriviba.lv/wp-content/uploads/LatvianDRS_research_FINAL.pdf (14.04.2023).
2. Brizga, J. Packaging tax in Latvia. Institute for European Environmental Policy, 2016. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://ieep.eu/wp-content/uploads/2022/12/LV-Packaging-Tax-final.pdf> (17.04.2023).
3. Eek, P. Pakendiseaduse mõisted, eesmärgid ja probleemid. – Õiguskeel 2011/3, lk 1.
4. Ettlinger, S. Deposit Refund System (and Packaging Tax) in Finland. Eunomia. Institute for European Environmental Policy. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://ieep.eu/wp-content/uploads/2022/12/FI-Deposit-Refund-Scheme-final.pdf> (16.04.2023).
5. Habibi Rad, M. Plastic Bottle Deposit Refund Schemes in Europe. Master thesis, Viin, 2020.
6. Kalinovskaya, I. Implementation Project for Deposit-Refund System in the Republic of Belarus. Master thesis, Lund University, 2016. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=8892522&fileId=8892602> (17.04.2023).
7. Kasepalu, M. Jäätmehierarhia roll olmejäätmete käitluskoha valikul. Magistritöö, Tartu Ülikool, 2020.
8. Krumme, A., Kenk, K., Vares, M. Eesti ringmajanduse tulevikupotentsiaali ja vajalike meetmete uuring: Lisa 2 - Plastitööstus. Technopolis Group, Vastutustundliku Ettevõtluse Foorum, Teeme Ära SA, 2021. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.technopolis-group.com/wp-content/uploads/2021/08/Plastito%CC%88o%CC%88stus4.pdf> (14.04.2023).
9. Krusell, E. Euroopa Liidu Keskkonnaõigus – millal on toimunud jäätmete taaskasutus ja lakkamine? Magistritöö, Tartu Ülikool, 2022.
10. Laubinger, F., jt. Deposit-refund systems and the interplay with additional mandatory extended producer responsibility policies, OECD Environment Working Papers No. 208, 19.12.2022. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.oecd.org/environment/deposit-refund-systems-and-the-interplay-with-additional-mandatory-extended-producer-responsibility-policies-a80f4b26-en.htm> (16.04.2023).
11. Lehis, L. Eesti maksuseaduste kommentaarid 2017. Eesti Maksumaksjate Liit. Tartu, 2017.
12. Lillemets, M. Pakendite tagatisrahasüsteemi piiriülene rakendamine: Probleemid ja lahendused Eesti ja Läti näitel. Keskkonnaministeerium. Tallinn, 2023.
13. Moora, H. (koost). Pakenditeatmik. Lühiülevalde pakendi ja pakendijäätmealastest õigusaktidest ning selgitusi nende nõuete täitmiseks. – Säästva Eesti Instituut, 2005. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.viljandi.ee/documents/36926/187981/pakenditeatmik.pdf/06326945-0a0f-4bd8-b515-65ca921edc0c> (13.04.2023).
14. Oberle, B., jt. Global Resources Outlook 2019: Natural Resources for the Future We Want. A Report of the International Resource Panel. United Nations Environment Programme. Nairobi, Kenya 2019. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/27517;jsessionid=345EF54BF57C12EE60103EF6A738E2C4> (15.04.2023).

15. Pouikli, K. Concretising the role of extended producer responsibility in European Union waste law and policy through the lens of the circular economy. – ERA Forum, 2020, 20,491-508. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://doi.org/10.1007/s12027-020-00596-9> (12.03.2023).
16. Reisch, L. Mis paneb meid ostma seda, mida me ostame. European Environment Agency. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.eea.europa.eu/et/eka-signaalid/signaalid-2014/intervjuu/mis-paneb-meid-ostma-seda> (16.04.2023).
17. Schneider, D.R., Tomić, T, Raal, R. Economic Viability of the Deposit Refund System for Beverage Packaging Waste – Identification of Economic Drivers and System Modelling. – Journal of Sustainable Development of Energy Water and Environment Systems. 9 (3), 2021.
18. Schneider, J. European Parliament. Policy Department on External Policies. A European refunding scheme for drinks containers: Briefing paper, 2011. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/457065/I_POL-AFET_NT\(2011\)457065_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2011/457065/I_POL-AFET_NT(2011)457065_EN.pdf) (07.03.2023).
19. Vallikivi, H. Status of International Law in the Estonian Legal System under the 1992 Constitution. – Juridica International. VI/2001.
20. Veinla, H., jt. Keskkonnaõigus. Õigusteaduse õpik. Tallinn: Juura 2016.

Kasutatud õigusaktid

21. 30. mai 2018. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2018/851, millega muudetakse direktiivi 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid. – ELT L 150, 14.6.2018.
22. 30.mai 2019. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/852, millega muudetakse direktiivi 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta – ELT L 150, 14.06.2018.
23. 5. juuni 2019. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/904 teatavate plasttoodete keskkonnamõju vähendamise kohta. – ELT L 155, 12.06.2019.
24. 19. novembri 2008. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid. – ELT L 312, 22.11.2008.
25. 20. detsembri 1994. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta. – ELT L 365, 31.12.1994.
26. Dabas resursu nodokļa likums (Natural Resource Tax Law). – Latvijas Vēstnesis, 209, 29.12.2005.; Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs, 2, 26.01.2006. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/124707-natural-resources-tax-law> (17.04.2023).
27. Depozīta sistēmas darbības noteikumi (Regulations Regarding the Operation of the Deposit System). – Ministru kabineta noteikumi Nr. 519. Latvijas Vēstnesis, 157, 17.08.2020. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/316731-regulations-regarding-the-operation-of-the-deposit-system> (16.04.2023).
28. Eesti Vabariigi Põhiseadus. – RT 1992, 26, 349.
29. Euroopa Liidu Toimimise Lepingu konsolideeritud versioon – ELT C 202, 7.6.2016, artikkel 107.
30. Iepakojuma likums (Packaging Law). – Latvijas Vēstnesis, 4, 09.01.2002. Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs, 3, 14.02.2002. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/57207-packaging-law> (17.04.2023).

31. Jäätmeseadus. – RT I 2004, 9, 52.
32. Jätelaki (Waste Act (646/2011)). – Ympäristöministeriö. 17.6.2011/646. (L 1096/2022), muudetud 494/2022. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2011/en20110646_20220494.pdf (17.04.2023).
33. Laki eräiden juomapakkausten valmisteverosta (Excise Duty Act). – Valtiovarainministeriö. 3.12.2004/1037. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2004/20041037#> (16.04.2023).
34. Latvijas Republikas Satversme (The Constitution of the Republic of Latvia). – Latvijas Satversmes Sapulces 1922. gada 15. februāra kopsēdē pieņemtā. Latvijas Vēstnesis, 43, 01.07.1993.; Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs, 6, 31.03.1994.; Valdības Vēstnesis, 141, 30.06.1922.; Diena, 81, 29.04.1993. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/57980-the-constitution-of-the-republic-of-latvia> (19.04.2023).
35. Pakendiseadus. – RT I 2004, 41, 278.
36. Pakendi tagatisraha suurus. – RTL 2005, 37, 532.
37. Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon. 22.05.1969. RT 1991, 35, 428. Uus redaktsioon RT II 2007, 1.
38. Toote nõuetele vastavuse seadus. – RT I 2010, 31, 157.
39. Valtioneuvoston asetus juomapakkausten palautusjärjestelmästä (Government Decree on a return system for beverage containers (526/2013)). –Ympäristöministeriö. 27.06.526/2013. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2013/en20130526.pdf> (17.04.2023).

Kasutatud kohtupraktika

40. EKo C-309/02, Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co versus S. Spitz KG, ECLI:EU:C:2004:799.
41. EKo T-47/19, Dansk Erhverv, keda toetab Danmarks Naturfredningsforening versus Euroopa Komisjon, keda toetavad Saksamaa Liitvabariik ja Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG), ECLI:EU:T:2021:331.
42. RKHKo 18.11.2009, 3-3-1-44-09.

Muud kasutatud materjalid

43. Banos Ruiz, I., Cwienk, J. A look at Germany's bottle deposit scheme. – Deutsche Welle 17.11.2021. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.dw.com/en/how-does-germanys-bottle-deposit-scheme-work/a-50923039> (14.04.2023).
44. CM Consulting in association with Reloop. Deposit Systems for One-Way Beverage Containers: Global Overview, 2018. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.reloopplatform.org/wp-content/uploads/2018/05/BOOK-Deposit-Global-27-APR2018.pdf> (14.04.2023).
45. DIO. Financial information. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://depozitpunkts.lv/aboutus-en> (17.04.2023).
46. DIO. Frequently asked questions. Deposit fee. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.depozitpunkts.lv/en/#buj-home> (17.04.2023).

47. DIO. Handbook for producers. 03.01.2022. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.depozitapunkts.lv/uploads/catalogue-product-files3/files/6_Handbook-for-Producers_DIO_DI_03012022-2_1.pdf (15.04.2023).
48. Eesti Konjunktuuriinstituut. Alkoholi turg, tarbimine ja kahjud Eestis. Aastaraamat 2019, lk 20. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.ki.ee/publikatsioonid/valmis/> (15.04.2023).
49. Eesti Pandipakend. KKK. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eestipandipakend.ee/kkk/> (17.04.2023).
50. Eesti Pandipakend. Kuidas pandisüsteem töötab. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eestipandipakend.ee/kuidas-pandisusteem-tootab/> (17.04.2023).
51. Eesti Pandipakend. Käsiraamat. Versioon 1.4. Kättesaadav arvutivõrgus: https://eestipandipakend.ee/wp-content/uploads/2022/04/EPP_Kasiraamat.pdf (13.03.2023).
52. Eesti Pandipakend. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eestipandipakend.ee/eesti-pandipakend/> (12.01.2023).
53. Eesti Standardimis- ja Akrediteerimiskeskus. Standardid ja õigusaktid. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.evs.ee/et/standardid-ja-oigusaktid> (13.04.2023).
54. EK liidetud asjades C-508/21 P ja C-509/21 P, Euroopa Komisjon versus Dansk Erhverv (C-508/21 P) ja Interessengemeinschaft der Grenzhändler (IGG) versus Dansk Erhverv, Euroopa Komisjon (C-509/21 P), ECLI:EU:C:2023:224, kohtujuristi Collinsi ettepanek apellatsioonikaebusele.
55. EKOPULLOYHDISTYS RY. Tasks and activities. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://ekopullo.fi/en/> (13.04.2023).
56. Ellen MacArthur Foundation. The Circular Economy in Detail, 2017. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://archive.ellenmacarthurfoundation.org/explore/the-circular-economy-in-detail> (16.04.2023).
57. Euroopa Komisjon. Teema: Riigiabi SA.34528 (2015/NN) (ex 2012/CP) – Eesti Pakendi tagatisraha vabastus ja pakendiaktsiisivabastus laeva pardale toimetatavate jookide puhul. – Brüssel, 08.05.2015 C(2015) 3064 final.
58. Euroopa Komisjoni Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus, milles käsitletakse pakendeid ja pakendijäätmeid ning millega muudetakse määrust (EL) 2019/1020 ja direktiivi (EL) 2019/904 ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 94/62/EÜ – Brüssel, 30.11.2022 COM(2022) 677 final.
59. Euroopa Komisjoni pressiteade. Euroopa roheline kokkulepe: lõpp raiskavale pakendamisele ning korduskasutuse ja ringlussevõtu hoogustamine. – 30.11.2022. Kättesaadav arvutivõrgus: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/ip_22_7155 (16.04.2023).
60. Euroopa Komisjoni teatis – Joogipakendid, pandisüsteemid ja kaupade vaba liikumine (2009/C 107/01). – ELT C 107, 09.05.2009.
61. Euroopa Liidu ametlik veebisait. Faktid ja näitajad Euroopa Liidus elamise kohta. Kättesaadav: <https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/life-eu-et> (18.04.2023).
62. Euroopa Liidu ametlik veebisait: Your Europe. Standardid Euroopas. Kättesaadav arvutivõrgus: https://europa.eu/youreurope/business/product-requirements/standards/standards-in-europe/index_et.htm#shortcut-0 (13.04.2023).
63. European: The European Organization for Packaging and the Environment. European and National Legislation on Packaging and the Environment, 03.2016. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.europen-packaging.eu/wp-content/uploads/2012/03/European-and-National-Legislation-on-Packaging-and-the-Environment.pdf> (14.04.2023).

64. Eurostat. EU's circular material use rate decreased in 2021. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20221213-1> (15.04.2023).
65. Harmanen, J. Tiesitkö? Virolaisista tölkeistä saa pian rahaa Suomessa. – Iltalehti. 23.07.2015. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.iltalehti.fi/uutiset/a/2015072320075696> (06.01.2023).
66. Jäätmeseaduse ja pakendiseaduse muutmise seadus 190 SE. Esimene lugemine. Seletuskiri, 2020. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/cf2190f4-e433-4590-8667-2ae543bcb20f> (13.04.2023).
67. Keskkonnaministeerium Keskkonnaagentuur. Ringmajanduse valge raamat. Tallinn, 2022.
68. Keskkonnaministeerium. Euroopa Liidu ringmajanduse pakett. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://ringmajandus.envir.ee/et/euroopa-liidu-ringmajanduse-pakett> (16.04.2023).
69. Keskkonnaministeerium. PACKGDEPO - pandipakendi alase teadlikkuse tõstmine ja strateegilise lähenemise loomine Eesti-Läti pandipakendi süsteemide ühtlustamisele. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://ringmajandus.envir.ee/et/packgdepo> (15.04.2023).
70. Keskkonnaministeerium. Pakendiettevõtjale. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://envir.ee/pakendiettevotjale#aruandekohustus> (15.04.2023).
71. Keskkonnaministeerium. Terminid ja mõisted. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://envir.ee/media/1123/download> (16.04.2023).
72. Komisjoni Teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Euroopa roheline kokkulepe. – Brüssel, 11.12.2019 COM(2019) 640 final.
73. Komisjoni Teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Uus ringmajanduse tegevuskava. Puhtama ja konkurentsivõimelisema Euroopa nimel. – Brüssel, 11.03.2020 COM(2020) 98 final.
74. Konkurentsiamet. Teade järelevalvemenetluse lõpetamisest ja OÜ-le Eesti Pandipakend soovitus andmine konkurentsiolekorra parandamiseks. 22.09.2017 nr 5-5/2017-048. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.konkurentsiamet.ee/sites/default/files/juhtumid/2017/Teade_22.09.2017_nr_017-048.pdf (12.03.2023).
75. Natural Mineral Waters Europe and Zero Waste Europe, UNESDA Soft Drinks Europe. Want to achieve circularity of beverage packaging? Wider roll-out of Deposit Refund Systems is a very good option. – Euractiv 04.11.2021. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/opinion/want-to-achieve-circularity-of-beverage-packaging-wider-roll-out-of-deposit-refund-systems-is-a-very-good-option/> (14.04.2023).
76. OECD. OECD Environmental Performance Reviews: Latvia 2019, OECD iLibrary, chapter 4.4.2. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/e42691cf-en/index.html?itemId=/content/component/e42691cf-en> (17.04.2023).
77. PALPA. Beverage container recycling. Deposit refund system. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.palpa.fi/beverage-container-recycling/deposit-refund-system/#how-the-recycling-system-works> (17.04.2023).
78. PALPA. Deposit-refund system. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.palpa.fi/beverage-container-recycling/deposit-refund-system/> (17.04.2023).
79. PALPA. For consumers. General. Palpa return system for beverage containers. Video. <https://www.palpa.fi/for-consumers/general/> (14.03.2023).

80. PALPA. Importers and breweries. Frequently asked questions. <https://www.palpa.fi/importers-and-breweries/faq/> <https://www.palpa.fi/importers-and-breweries/faq/> (13.04.2023).
81. PALPA. What kind of packaging can be returned? Beverage containers with a deposit. Kätesaadav arvutivõrgus: <https://www.palpa.fi/for-consumers/what-kind-of-packaging-can-be-returned/#beverage-containers-with-a-deposit> (17.04.2023).
82. PALPA. Materials. Joining the deposit-based return system, 11.2021. Kätesaadav: https://palpa.fi/static/studio/pub/Materiaalipankki/Juomateollisuus/PALPA_guide_2021_11.pdf (15.04.2023).
83. Plasteco. Interreg Europe. Deposit return system in Latvia. 01.02.2022. Kätesaadav arvutivõrgus: <https://projects2014-2020.interregeurope.eu/plasteco/news/news-article/13994/deposit-return-system-in-latvia/> (13.04.2023).
84. Reloop. Global Deposit Book 2022: An Overview of Deposit Return Systems for Single-Use Beverage Containers, 2022. Kätesaadav arvutivõrgus: <https://www.reloopplatform.org/global-deposit-book-2022/> (03.01.2023).
85. Riigiportaal Eesti.ee. Taaskasutusorganisatsiooni tegevusluba. Kätesaadav arvutivõrgus: <https://www.eesti.ee/et/erinouetega-tegevusalad/keskkond/taaskasutusorganisatsiooni-tegevusluba> (15.04.2023).
86. Rohetiiger, keskkonnaministeerium. Pakendite disainijuhend. Teoreetiline ja praktiline juhend pakendiettevtjale ja -disainerile, 2022. Kätesaadav arvutivõrgus: https://ringmajandus.envir.ee/sites/default/files/Pakendite%20disainijuhend_2022.pdf (14.04.2023).
87. Rudi, H. Finns eye Estonian empty cans cash. – Postimees. 21.08.2015 <https://news.postimees.ee/3301975/finns-eye-estonian-empty-cans-cash> (06.01.2023).
88. SIA Depozīta Iepakojuma Operators (DIO). About. Kätesaadav arvutivõrgus: <https://www.depozitpunkts.lv/par-mums-en> (16.04.2023).
89. Zero Waste Europe. It's time to acknowledge the role of Deposit Refund Systems (DRS) in achieving a Circular Economy for beverage packaging in the EU. 06.10.2021. Kätesaadav arvutivõrgus: <https://zerowasteurope.eu/press-release/its-time-to-acknowledge-the-role-of-deposit-refund-systems-drs-in-achieving-a-circular-economy-for-beverage-packaging-in-the-eu/> (14.04.2023).
90. UN Environment Programme. Historic day in the campaign to beat plastic pollution: Nations commit to develop a legally binding agreement. Nairobi, 02.03.2022. Kätesaadav arvutivõrgus: <https://www.unep.org/news-and-stories/press-release/historic-day-campaign-beat-plastic-pollution-nations-commit-develop> (15.04.2023).
91. United Nations Environment Assembly of the United Nations Environment Programme Fifth session. Resolution adopted by the United Nations Environment Assembly on 2 March 2022. –Nairobi (hybrid), 22 and 23 February 2021 and 28 February–2 March 2022. Kätesaadav arvutivõrgus: <https://wedocs.unep.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.11822/39764/END%20PLASTIC%20POLLUTION%20-%20TOWARDS%20AN%20INTERNATIONAL%20LEGALLY%20BINDING%20INSTRUMENT%20-%20English.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (18.04.2023).
92. Välisministeerium. Välislepingute riigisese menetlemise juhend. Kätesaadav arvutivõrgus: <https://www.vm.ee/rahvusvaheline-oigus-ja-kuberdiplomaatia/rahvuvaheline-oigus/valislepingute-riigisese-menetlemise#mis-on-ulislepingu-slmimine> (19.04.2023).

Lisad

Lisa 1. Küsimustik inglise keeles



Interreg
Estonia-Latvia
European Regional Development Fund

Raising awareness on packaging deposit and strategic approach to harmonize packaging deposit systems in Estonia and Latvia

Elaboration of political and technical analyses

The questionnaire is designed to better understand the role of the parties involved in the packaging deposit return system and their views on the functioning of the system. We would like to include in answering the questionnaire officials involved in the legislative and supervisory aspects of packaging in three countries (i.e. Estonia, Latvia and Finland), as well as deposit packaging companies from different countries (e.g. Estonia, Latvia, Finland), and umbrella organizations of deposit packaging manufacturers (e.g. Soft Drink Manufacturers Association, Alcohol Producers and Importers Association, etc.).

The legal analysis of the cross-border implementation of the packaging deposit return system is solved within the project “Raising awareness on packaging deposit and strategic approach to harmonize packaging deposit systems in Estonia and Latvia” (financed from Interreg Estonia-Latvia program 2014-2020):

<https://estlat.eu/en/estlat-results/packgdepo.html>; <https://ringmajandus.envir.ee/et/packgdepo>.

As part of the project, we are analysing the possibility of a common system, and therefore your input is important so that the thoughts and proposals of all parties involved in the system become clear and can be considered in the future.

Questions are directed to all respondents please answer the questions to the extent of your competence.

Please send your answers to Marika Lillemets (marika.lillemets@envir.ee) by 29th of December of 2022 at the latest.

Thank you in advance for your cooperation.

Questions

1. Packaging deposit refund systems or DRS (Deposit Return System) system are implemented differently in European countries (different implementation schemes from country to country, e.g. voluntary or mandatory etc).
 - 1.1. Would a harmonized approach from the European Union (EU) be needed (e.g. more specific guidelines in EU legislation or should all DRS systems comply with

the minimum general requirements) for a more effective implementation of the DRS system in countries? Please explain.

1.2 Whether a harmonized approach would facilitate the creation of cross-border systems? Please explain.

2.1. Which type (single-use/reusable, also e.g. plastic, metal and glass) packaging should be covered by the cross-border DRS system? Please explain.

2.2. Should the same system apply to single-use and reusable packaging? Why?

3. DRS systems in Estonia, Latvia and Finland are somewhat different.

3.1. How should the cross-border DRS system be implemented in Estonia and Finland? Please explain.

3.1.1. ...or in Estonia and Latvia? Please explain.

3.2. Should one choose a particular country's system and extend it to other or should you choose/create an assembly of different systems, i.e. find one suitable and functioning system that would work in the same way in both countries, or use a so-called cross-country clearing system, i.e. a system operating on uniform bases/rules, where both country has its own internal organization, but common rules are agreed upon for a cross-border system. Please explain?

4. Are there problems in the responsibility of different parties in ensuring the functioning of the current DRS system in ...

4.1. ...Estonia and Finland, which could be an obstacle to the implementation of the cross-border system? Please give reasons.

4.2. ...Estonia and Latvia, which could be an obstacle to the implementation of the cross-border system? Please give reasons.

5. 5.1. What role should each country play in cross-border system? Please explain.

5.2. Is greater state intervention necessary in the case of a cross-border system (than in today's systems)?

5.3. If so, what should that role entail? Please explain.

6. 6.1. How should cross-border issues/topics be handled to ensure that producers (who release packages to the markets of different countries) from countries connected to the cross-border system are not at a competitive disadvantage compared to domestic producers? Please explain.

6.2. How to resolve the return of packages purchased from different countries across borders? Please explain.

6.3. How should the corresponding regulation be stipulated/ solved? Please explain.

6.4. Should retailers from different countries be obliged to take back packaging from another country and another packaging system? Why?

7. 7.1. If a cross-border DRS system is implemented, how should costs be covered (such as a deposit, handling costs and other costs)?

7.2. How should these costs be determined?

8. If the current legal system doesn't allow the implementation of a cross-border DRS system in

8.1. ...Estonia and Finland, what are the bottlenecks and what are the proposals for changing the legal framework?

8.2.... Estonia and Latvia, what are the bottlenecks and what are the proposals for changing the legal framework?

9. What are the possible benefits of the harmonized cross-border DRS system?
Please explain.

10. What obstacles do you see to have ...

10.1....EE and FI harmonized DRS system? Please explain.

10.2....EE and LV harmonized DRS system? Please explain.

11. 11.1. Does a unified cross-border system also need a unified management and control function, for example joint producer responsibility organization/common council/etc.? Please explain.

11.2. Do the respective producer responsibility organizations in Estonia and Finland have to have a single body (DRS operator) that would coordinate the work of all national systems and also carry out unified supervision, and that also cross-border?

11.3. Do the respective recycling organizations in Estonia and Latvia have to have a single body (DRS operator) that would coordinate the work of all national systems and also carry out unified supervision, and that also cross-border?

12. Packaging undertakings must submit a report to the producer responsibility organization (recovery organization) regarding its packaging placed on the market. How to transmit this information across borders in such a way that competitive information is not disclosed to third parties?

13. In addition to the questions that have been presented here, would you like to add something important from your side?

14. Information about the respondent

14.1. Organisation

14.2. Role/position

14.3. Country