

## Pakendiseaduse mõisted, eesmärgid ja probleemid

**Peeter Eek**

Keskkonnaministeeriumi jäätmeosakonna juhataja

Kaup vajab transportimisel, säilitamisel ja lõpptarbijale üleandmisel ehk müümisel teatud kaitset ehk pakendit. See on olnud selge juba kaubanduse algaegadest. Samas ei ole nähtud pakendis eraldi reguleerimist vajavat probleemi kuni 1970.–1980. aastateni, kui keskkonnaprobleemid arenenud tööstusriikides teravamalt esile tõusid. Eestis jõuti regulatsioonideni 1995. aastal, mil rakendus pakendiseadus (PakS).

Ametliku aruandluse järgi tekib Eestis pakendijäätmeid aastas üle 150 kg inimese kohta, mis ületab Euroopa Liidu keskmise taseme. Ligi pool Eestis turule toodud pakendist taaskasutatakse, ülejäänu aga käideldakse koos segajäätmetega. Siiani on olnud valdav ladestamine prügilas, tulevikus ka jäätmekütuste tootmine või põletamine spetsiaalses tavajäätmete põletustehases. Kuni viimase ajani on prügilates ladestatud aastas üle 100 000 tonni pakendijäätmeid, mis võiksid suures osas olla taaskasutatavad. Keskkonnakaitse otsene eesmärk on vähendada pakendite kogumassi ja suurendada nende korduskasutust. Ülejäänud osas tuleb aga eelistada materjalina ringlussevõttu muu taaskasutuse (energiakasutuse ehk põletamise, klaasi puhul kasutamise täitepinnaena jms) ees. Kõige vähem pooldatakse ladestamist prügilas. Tegevuste selline järjekord ehk jäätmekäitlushierarhia tugineb Euroopa Liidu üldtunnustatud jäätmekäitluse alustele ning kehtib ka pakendijäätmete kohta. Eesti senine taaskasutuse ja ringlussevõtu tase pakendijäätmete käitlemisel on Euroopa Liidu keskmise lähedal, kuid üsna kaugel Euroopa Liidu arenumatest riikidest.

Euroopa Liidus rakendati esimesi pakendialaseid keskkonnanõudeid 1987. aastal. Siis keskendus see peamiselt joogipakenditele kui kõige silmatorkavamale prügile (ingl *litter*), mis moodustas suurema osa keskkonda saastavatest jäätmetest. Teatud ajanihkega keskendus joogipakendile ka Eesti esimest PakS-i toetav pakendiaktsiisiseadus (PakAS, 1996), mis rakendas pakendiaktsiisi kui taaskasutuse motivaatorit vaid osale joogipakenditest. 1995. aastal veel eelnõu faasis olev PakS lähtus Euroopa Liidu pakendi- ja pakendijäätmete direktiivi (1994/62/EÜ) mõistetest ja taaskasutuse eesmärkidest, kuid ei sätestanud kahjuks seda, kellel on taaskasutuse kohustused ja mis juhtub, kui neid ei täideta. Seetõttu ei toimunud pakendijäätmete taaskasutuse laiemat arengut, kui mitte arvestada PakAS-i mõjul joogipakendite taaskasutuse kiiret käivitumist, mille tõendamise läbipaistvus jäi aga küsitavaks. Kui Eesti liitus Euroopa Liiduga, sai selgeks, et PakS vajab olulist täiendamist. Juba 2002. aastal Keskkonnaministeeriumis alustatud uue pakendiseaduse eelnõu võttis Riigikogu vastu 2004. aasta aprillis ja see jõustus 1. mail 2004. Mitmed olulised nõuded, nagu kohustuslik tagatisraha ja pakendi tagasivõtu kohustus, jõustusid lõplikult siiski alles 1. juulil 2005, kui tegevust alustasid taaskasutusorganisatsioonid (TKO).

Edasises on käsitletud peamiselt 2004. aasta PakS-i, koos selle hilisemate täiendustega. Nende aluseks oli 2008. aastal ka Euroopa Liidu pakendidirektiivi (94/62/EÜ) muutmise direktiiv (2004/12/EÜ).

### Pakendi mõiste

PakS-i ja Euroopa Liidu direktiivi järgi on *pakend mis tahes materjalist valmistatud mis tahes laadi toode, mida kasutatakse kaupade kaitseks, käitlemiseks, kättetoimetamiseks ja esitlemiseks, mis võib olla mis tahes toormaterjali või töödeldud tootena ja mis antakse tootjalt edasi kasutajale või tarbijale. Samal eesmärgil kasutatavaid tagastamatuid tooteid tuleb samuti lugeda pakenditeks.*

Määratlusest järeldub, et pakend peab olema kasutusel või kättesaadavaks tehtud koos kaubaga. See tähendab, et tühi pakend või pakendimaterjal enne selle pakendamisel kasutamist, ei ole pakendiseaduse reguleerimisalas. Ehk tühja pakendit enne pakendamist PakS-i tähenduses pakendiks ei loeta. Näiteks teatud plastkarbid võivad olla suuremas kaupluses korraga nii valmistoiduga kaasamüüdavad (tegemist on pakendiga) või näiteks sügavkülmakarpidena tühjalt müüdavad. Viimasel juhul ei ole tegemist pakendiga PakS-i tähenduses. Pakendiks loetakse ka ettevõtluses oma tarbeks pakendamisel kasutatavat materjali.

Et pakendi mõistega on lahutamatu seotud mitmed kohustused – eelkõige teatud vormis tagasivõtu-, aga ka taaskasutus-, sh ringlussevõtu kohustus, siis on tarvis pakendi mõiste võimalikult täpselt piiritleda. Majandustegevuses kasutatakse arvukalt pakendiga sarnaseid tooteid, mille määratlusest ei selgu, kas tegemist on pakendiga või mitte. Olukorra parandamiseks lisati ka 2008. aasta PakS-i täiendustesse Euroopa Liidu pakendidirektiivi (2004/12/EÜ) kriteeriumid (PakS § 2 lg 2). Lisaks teeb PakS-i § 2 lõige 3 viite direktiivi lisadele, kus on selgitatud kõigi kolme kriteeriumi kohaldamist nii pakendiks kui ka mitte-pakendiks liigitamisel.

Esimese selgitava kriteeriumi alusel loetakse toode pakendiks, *kui see vastab pakendi definitsioonile, piiramata seejuures muid võimalikke pakendi kasutamise funktsioone, välja arvatud olukord, kui pakend on selles oleva toote lahutamatu osa ning peab sisaldama, toetama või säilitama toodet ja selle osi kogu nende kasutusea jooksul ning kui pakend ja selles olev toode on mõeldud koos kasutamiseks, tarbimiseks või äraviskamiseks.*

Näiteks on pakend maiustusekarp ja CD-karpi ümbritsev kile. Pakend ei ole lillepott, mida kasutatakse kogu taime eluea jooksul, tööriistakast, teekott, juustu ümbritsev vahakiht ja vorsti ümbritsev kile.

Teise kriteeriumi kohaselt on pakend *toode, mis on kujundatud ja määratud müügikohas täitmiseks, ning ühekordseks kasutamiseks mõeldud toode, mida müüakse, mis on täidetud või mis on määratud müügikohas täitmiseks, loetakse pakendiks, kui see toode täidab pakendi funktsiooni.*

Näiteks on pakend müügikohas täitmiseks mõeldud paber- või plastkandekotid, ühekorraldrikud ja -topsid, õhuke nakkekile, võileivakotid ja alumiiniumfoolium. Pakendiks ei loeta tee, kohvi vm segamise vahendeid ja ühekordseid söögiriistu. Seega suvisel väli- või kiirtoitlustamisel toidu ja joogiga kaasamüüdavad ühekorraldrikud ja -topsid on pakend, noad-kahvlid-lusikad aga mitte.

Kolmanda kriteeriumi kohaselt loetakse *pakendi komponendid ja pakendiga püsivalt ühendatud lisaelemendid selle pakendi osadeks, millega nad on ühendatud. Ühtlasi loetakse pakendiks lisaelement, mis ripub vahetult toote küljes või on toote külge kinnitatud ja täidab pakendi funktsiooni, välja arvatud juhul, kui see element on toote lahutamatu osa ning on mõeldud tarbimiseks või äraviskamiseks koos tootega.*

Pakendid on ka toote küljes ripuvad või sellele kinnitatud etiketid. Pakendi osad on nt ripsmetušī hari, mis on ühtlasi pakendi korgiks, pakendile kinnitatud kleebised, kinnitusklambrid, plastümbrised ja pesuaine doseerimise vahend, mis on ühtlasi ka anuma kork.

Need kolm kriteeriumi koos põhimääratlusega peaksid andma ammendava aluse otsustamiseks, mis on pakend. Praktikas see siiski nii lihtne ei ole. Euroopa Liidu liikmesriigid on esitanud arvukalt, suisa üle saja näite, kus toodud kriteeriumid selgust ei taga. Neid nn halli tsooni juhtumeid käsitletakse paljudele direktiividele tüüpiliselt, komitee kaudu. See tähendab, et liikmesriigid esitavad oma probleemid ja seisukohad tehnilise täiendamise komiteele (TAC). Pärast arutelusid vormistatakse ühisarvamus, milles on ka Euroopa komisjonil oluline mõju.

Vaidlusalused pakendikandidaadid on näiteks tikutops, muffinite küpsetamiseks kasutatud aluspaber, valmisrõivastega koos müüdav riidepuu, gaasiballoon, kalmuküünla ümbris jne. Tegelikult on selliste halli tsooni näidete kogumaht võrreldes turule toodud pakendite tegeliku massiga üsna väike ning nende puhul tavaliselt vaidlusi ei teki, kuid selguse huvides on vaja seda teada.

Euroopa Liidu liikmesriikides vaieldakse palju just pakendi mõiste ümber, samal ajal kui Eestis sellised vaidlused praktiliselt puuduvad. Miks? Üheks põhjuseks näikse sobivat enim asjaolu, et Eestis on olnud suhteliselt nõrgal järjel pakendijärelevalve (vt Riigikontrolli audit 2010). Paljudes teistes riikides on järelevalve üsna range ja seotud turule toodud pakendikoguse otsese maksustamisega, mis eeldab maksustamise aluste täpset sõnastamist.

### **Veo-, rühma- ja müügipakend**

Pakendiks liigitatud materjalid jaotuvad kasutusotstarbe järgi veo-, rühma- ja müügipakendiks. Nagu nimetusestki nähtub, vajatakse veopakendit kauba säilimiseks transpordil. Tüüpiline näide on puust kaubaalus ja seda kattev plastkile. Veo- ehk transpordipakend ei jõua tavaliselt lõpptarbija kätte ja sel ei ole ka mingit toodet ja tootjat tutvustavat teavet. Veopakendi hulka ei kuulu maantee-, raudtee-,

mere- ja õhuveokonteinerid. Selliste konteinerite mahtu pole küll täpsemalt kindlaks määratud, kuid tavaliselt ei peeta kolmest kuupmeetrist suuremat konteinerit enam pakendiks.

Rühmapakendi moodustab veopakendisse pakitud ühik, mille sees on omakorda müügipakendid. Tüüpiliselt on see kartongkarp, millega kaup laost müügisaali tuuakse. Üldjuhul ei jõua ka rühmapakend lõpptarbijani.

Müügipakend on pakend, millega kaup lõpptarbija kätte jõuab. Müügipakendil on harilikult ka teave kauba ja selle tootja kohta ning selle kujundus võib olla õiguslikult kaitstud. Tavaliste tarbekaupade puhul on kõik kolm pakendiliiki üldjuhul eristatavad ja jälgitavad. Paljude ettevõtlussektorite vahel liikuvate kaupade puhul võib mõni neist ka puududa, sest selle kasutamine ei ole otstarbekas. Samas võib mõni pakend täita mitut funktsiooni. Näiteks *big-bag*, plastkott, millega talupidajale väetist müüakse, on nii veopakend kui ka müügipakend, sest sellega antakse toode ostjale üle ning sellel on teave nii toote kui ka tootja kohta. Vahel võib veo-, rühma- ja müügipakendi täpsem eristamine olla ka keerukas. Kuigi pakendiettevõtjad peavad oma pakendiregistrile esitavad pakendikogused liigitama, pole vahetegemine praegu enam ka väga oluline. Küsimusel oli märgatavalt suurem tähendus kuni 2008. aasta lõpuni, kui müügipakenditele kehtis PakAS-i kohaselt aktsiisvabastuse saamiseks vähemalt 15% taaskasutuskohustus, samas veo- ja rühmapakenditele see ei kehtinud. Seepärast tuli neid eristada. Alates 2009. aastast on kõik pakendimaterjalide taaskasutuse kohustused ja sellega seotult ka pakendiaktsiisist vabastamine seotud vaid materjalipõhiste taaskasutuse sihtarvudega, mistõttu veo-, rühma- ja müügipakendiks jaotamisel ei ole mingit tähtsust.

Selle muudatuse tingisid rohked vaidlused juba mainitud väetise- ja mõnede suuremate puisteainekottide liigituse üle odavmüügikauplustes ja hulgiladudes, kus veo- või rühmapakendina mõeldud pakendeid käsitati müügipakendina.

Kui kartongkarp, riidekott vm satub segajäätmetega prügilasse, siis on see oma pakenditüübist olenemata negatiivse keskkonnamõjuga. Et müügipakendi kogumine ja taaskasutamine on töömahukas ja kulukas, siis on ilmne, et pelgalt materjalipõhiseid taaskasutuse sihtarve püütakse täita nii palju kui võimalik just veo- ja rühmapakendite varal. Materjalid aga jaotuvad veo-, rühma- ja müügipakendi vahel erinevalt. Näiteks klaasi puhul on enamasti tegu müügipakenditega, mistõttu ei ole mõeldav täita materjalipõhiseid sihtarve ilma müügipakendite kogumiseta. Probleemile on pakutud lahenduseks, et müügipakenditele tuleks kehtestada eraldi taaskasutuse sihtarvud ja nõuda nende täitmise tõendamist samuti eraldi. See võiks teatud mahus müügipakendi kogumist ja taaskasutust parandada, kuid teeks süsteemi keerukamaks ja esitaks uusi nõudeid järelevalvele. Sel juhul tuleks jälgida eraldi nii müügipakendi turule toomist kui ka selle taaskasutust. Näiteks kartongkarp võib olla turule toomisel nii rühma- kui müügipakend, kuid kui see on juba müügipakendi kogumise süsteemis, ei tarvitse ta olla enam üldse eristatav. Müügipakendi eraldi taaskasutuse sihtarvude täitmine vaid müügipakendi jäätmetega oleks väga keeruline ja töömahukas ning Keskkonnaministeerium ei ole sellist lahendust ka toetanud.

PakS-i eesmärk on saavutada suurem taaskasutus. Tootjad, ennekõike aga TKO-d kui nende esindajad on kohustatud vastu võtma kogu pakendijäätmete massi, mida avalikus kogumisvõrgustikus soovitakse tagastada. Sel juhul on tagatud ka müügipakendijäätmete edasine käitlemine, kuigi see ei pea tähendama sajaprotsendilist taaskasutust. Tegelikud müügipakendi kogumise probleemid on silmanähtavalt seotud seniste taaskasutuskohustuste täitmise oluliste moonutustega. Tegelikult on üsna kõrge taaskasutustase suudetud täita ka valeandmete esitamisega, nt väidetavat taaskasutatud materjali polnudki või toimus küll taaskasutus, aga tegemist ei olnud pakendimaterjaliga. Niisuguseid probleeme ei aita müügipakendi eraldi sihtarvud kuidagi täita, pigem vastupidi.

### **Korduskasutus- ja ühekorrapakend**

Pakendeid saab ja on majanduslikult õige kasutada korduvalt. Selliseid pakendeid nimetatakse korduskasutuspakenditeks, ülejäänuid aga ühekorrapakenditeks. Oluline on, et korduskasutuspakendina tuleb arvesse vaid ametlik korduskasutus, mille käigus pakend koos kaubaga uuesti turule tuleb. Paljusid pakendeid võib eratarbimise, teatud mahus isegi ettevõtte sees uuesti kasutada – näiteks joogipudelit joogiveega täites, valmistoiduga ostetud klaaspurki hoidiseid pannes jms –, kuid see ei muuda seda korduskasutuspakendiks PakS-i tähenduses. Korduskasutuspakendite

on olemas üldised tehnilised standardid, samas tuleb ka siin arvestada pigem tegelikku olukorda. Näiteks paljud Vene ja Tšehhi õllepudelid on oma koduturul korduskasutuspakendid, kuid Eestis selliseid pudelid ei kasutata ning kogumise järel neid tootja asukohamaale tagasi ei viida – seega on Eestis tegemist ühekorrapakenditega. Korduskasutus vähendab märgatavalt sama kaubakogusega seonduvat jäätmekogust. Näiteks tagatisrahaga pakenditel on süsteemimärgi juures ka märged “korduskasutatav“. Klaaspudelid, millel sellist märget pole, on tagatisrahasüsteemis ühekorrapakendid ja see tähendab, et pärast kogumist need purustatakse ja saadetakse klaasina uute toodete, sh pudelite tootmiseks.

Kuigi pakendite korduskasutus aitab vähendada jäätmekogust, võib sellega kaasnedes mõnevõrra suurem transpordikulu, pesemisel ja puhastamisel ka vee- ja kemikaalikulu. Keskkonnatemaatikas hinnatakse sellisel juhul võimalikke alternatiive nn elukaare hinnangu ehk LCA (*Life Cycle Analyze*) alusel. Sõltuvalt kohalikest oludest annavad täpsemad võrdlused tavaliselt eelistuse korduskasutuspakenditele (näit pudelitele) vähemalt joogitoodete puhul. Samas selgub, et kui ühekorrapakendi kogumine on kõrgel tasemel ja materjal võetakse uuesti ringlusse, sh algsete pakendite tootmiseks (nn *bottle to bottle*), siis võivad korduskasutus- ja ühekorrapakend olla isegi võrdse keskkonnamõjuga. Kuigi Euroopa Liidus eelistab jäätmekäitlushierarhia korduskasutust, on see olnud pakendite, eriti joogipakendite puhul vastuoluline. Osa riike on varem mõne lahenduse puhul eelistanud korduskasutuspakendit, mis on toonud kaasa vastuolu Euroopa Liidu kaupade vaba liikumise põhimõttega. Kuna korduskasutus eeldab kogumist ja uuesti täitmist, siis on see logistikakulude tõttu enamasti lokaalne tegevus. Seega võib korduskasutuspakenditele kehtestatud eeliseid käsitleda ka kui kohalike tootjate eelistamist.

Korduskasutus on Eesti tarbijale nähtav veel osa tagatisrahasüsteemis kasutatavate pudelite puhul, samas toimub see muidugi märgatavas mahus ka veo- ja rühmapakendi puhul ettevõtlussektori sees (kaubaalused, konteinerid, kastid jms). Korduskasutuspakendit kasutav ettevõtte peab eristama sellise pakendi puhul algselt tootjalt ostetud uued (st esimest korda turule tulevad) ja tagastatud pakendid. Aasta jooksul tekitatud pakendijäätmeteks loetakse see osa üldse turule toodud pakendimaterjali kogumassist, mida ei tagastatud.

### **Pakendijäätmed, pakendijäätmete taaskasutus ja ringlussevõtt**

PakS-i tähenduses loetakse pakendijäätmeiks jääde, mis on pakendi määratluse kohaselt täitnud eelnevalt pakendi funktsioone. Pakendi tootmise jäätmed ja purunenud pakendid, mida pole kaubaga täidetud ega kasutusele võetud (nagu praak- ja avariilised pakendid tootmises), ei ole pakendijäätmed. Need on sageli piisavalt suures koguses puhtad ja materjali ringlussevõtuks sobivad jäätmed, kuid mitte pakendijäätmed. Neid ei saa sellisena arvestada ka pakendijäätmete taaskasutuse ja ringlussevõtu sihtarvude täitmisel. Praktikast see paraku kuigi selge pole. Pigem võib arvata, et selliseid pakenditootmise jäätmeid näidatakse edasisel käitlemisel just pakendijäätmetena.

PakS-i üks eesmärk on edendada pakendimaterjalide taaskasutust ja ringlussevõttu. Taaskasutus tähendab nii materjalina ringlussevõttu (sisuliselt uue toote tootmist), energiaks muundamist (põlevmaterjalide korral) või bioloogilist ringlussevõttu (näit teatud osa puitpakenditest ja ka paberist kompostimisel). Seega on ringlussevõtt kitsam mõiste ja on taaskasutuse osa. Põletamine jms ei ole kindlasti ringlussevõtt, nagu ka ladestamine ei saa olla osa taaskasutusest.

### **Taaskasutuse ja ringlussevõtu sihtarvud**

PakS on kõikides versioonides esitanud ka taaskasutuse ja ringlussevõtu sihtarvud. Varem olid need üldisemad, st pigem pakendiettevõtja või nende ühenduste, TKO-de tasemel üldise pakendimassi suhtes, mis jättis võimalusi täita kohustusi kergemini kättesaadava või vähem kulukate materjalidega. Alates 2009. aastast kehtivad sihtarvud sisaldavad EL Direktiivist (2004/12/EL) tulenevalt ka nn üldiseid ehk riiklikke taaskasutuse ja ringlussevõtu eesmärke, mille kohaselt tuleb kalendriaastas pakendijäätmete kogumassist taaskasutada vähemalt 60% ning ringlusse võetuna vähemalt 55, ent mitte rohkem kui 80%.

Kui sihtarvu miinimumist võib aru saada, siis maksimumi määramine vajab selgitust. Küsimus on selles, et näiteks paberit ja kartongi ei saa lõputult ringlusse võtta, sest pärast viit-kuut ringlussevõtu tsüklit lüheneb tselluloosikiud sedavõrd, et materjal ei seisa enam koos, samuti võib probleemiks saada saasteainete kontsentratsioon. Sama saab öelda plastide kohta, sest ka siin on ringlussevõtu tsüklite arv piiratud. Klaasi ja metalli puhul sisulisi ringlussevõtu takistusi ei ole. Eelnevat arvestades ongi kehtestatud ringlussevõtu piir.

Pakendiettevõtjatele on seatud iga pakendimaterjali kohta nii taaskasutusele üldse kui ka ringlussevõtu eraldi sihtarvud. Ettevõtetele ei ole ringlussevõtuks ülemist piirmäära, sest ettevõtte või ka üksiku taaskasutusorganisatsiooni tasemel võib see olla koguni 100% või isegi enam.

### **Tagasivõtukohustus ja tagatisraha**

PakS-i üks olulisi põhimõtteid, mis tegelikult motiveeris TKO-de loomist, on pakendite tagasivõtu kohustus. Kui TKO-sid ei oleks, võiksid tarbijad viia pakendi kauplusesse, kust nad selle ostsid. Niisugune lahendus ei ole kaubandussektori jaoks kuigi meeldiv. Kui kogumise ja taaskasutuse kohustused on üle antud TKO-le, ei ole kaupluses pakendi vastuvõtmise kohustust ning pakendijäätmete valdaja tulebki suunata TKO loodud avalikku kogumisvõrgustikku.

Erandiks on tagatisrahaga pakend, mille tagasivõtukohustus on pakendatud kauba müüjal. Sellega on teatud etapil seotud ka TKO. PakS vabastab küll väikekauplused (alla 20 m<sup>2</sup>) sellisest tagasivõtukohustusest, jättes keskmisele, s.o 20- kuni 200-ruutmeetrise pinnaga kauplusele võimaluse korraldada seda kohaliku omavalitsuse nõusolekul kuskil lähikonnas, st mitte otse müügikohas. Üle 200-ruutmeetrise kaubanduspinnaga kauplustele kehtib nõue, et müügikoha kinnistul või selle teenindusmaal tuleb tagada tagatisrahaga pakendite vastuvõtt, kui selliseid pakendeid kaupluses müüakse.

### **Pakendiettevõtja ja pakendiorganisatsioon**

*Pakendiettevõtja on isik, kes majandus- või kutsetegevuse raames pakendab kaupa, veab sisse või müüb pakendatud kaupa.* Just pakendiettevõtjal on pakendiseaduse eesmärkide saavutamisel keskne tähendus. Loomulikult liigub enamik pakendatud kaupu enne lõpptarbijani jõudmist läbi mitme vahendaja. Suurema osa tarbekaupade liikumise puhul on oluliseks lüliks kaubandus. Pakendiettevõtja kohustused algavad arvestusepidamisest tema poolt turul kättesaadavaks tehtud pakendi koguse, liigi ja materjali üle. Sellest arvutatakse koguse alusel suhtarvuna taaskasutuse kohustus. Nii turule toodud pakendiandmed kui ka taaskasutuse kohustuse täitmist tõendavad andmed peavad jõudma riiklikku pakendiregistrisse.

Et üksikul pakendiettevõtjal oleks kõiki kogumis- ja taaskasutuskohustusi keerukas ja kulukas täita ning riigilgi oleks sellest ülikeeruline ülevaadet saada, siis toimub kohustuste täitmine paljudes EL maades 1991. aastast taaskasutusorganisatsioonide ehk TKO-de kaudu. See muudatus tulenes Saksamaa pakendimäärusest ning sai aluseks hilisemale valdavale Euroopa Liidu liikmeriikides kasutatavale mudelile. Siiski on ka riike, näiteks taani, kus taaskasuse korraldus toimub valdavalt ilma sleleiste taaskasutusorganisatsioonideta. Selline spetsiaalselt asutatud organisatsioon peab oma kliente ja liikmeid-osanikke teavitama ning korraldama taaskasutuse jm kohustuste täitmist. PakS-i kohaselt rakendatakse siinkohal nn *laiendatud tootjavastutuse põhimõtet*. See tähendab, et konkreetsete keskkonnanäesmärkide, nagu kokkukogumise ja taaskasutuse nõuete täitmise eest vastutavad esmaselt pakendiettevõtjad (tootjad, kes tõid sellise kauba turule). Kuigi mõnel pakendimaterjalil on positiivne turuväärtus ja teatud määral kogutakse neid ka pelgalt majanduslikust huvist, on pakendijäätmetel üldiselt siiski negatiivne väärtus, mistõttu keegi peab kandma kogumise ja käitlemise kulud. Nii koguvadki taaskasutusorganisatsioonid oma klientidelt turule toodud pakendi massi-, materjali- ja liigipõhiselt taaskasutuse korraldamise teenustasu. Taaskasutustasude puhul tähendab laiendatud tootjavastutuse põhimõte, et riik neid tasusid ei määra, ei kogu neid ega kontrolli nende kasutamist – kõik see toimub TKO-de siseselt. Tegelikult on taaskasutuse korraldamiseks kogutud tasude sihipärase kasutamise kontroll Eestis probleemne. Nagu Riigikontroll oma 2010. aasta detsembris avalikustatud pakendijäätmete käitluse teemalises auditis välja tõi, maksavad ligi 3000 pakendiettevõtet kolmele konteinerkogumisega seotud taaskasutusorganisatsioonile umbes 7,7 miljonit eurot (120 miljonit

krooni). Samas saavad selle raha kasutamise sisulisel kontrollimisel osaleda vaid nende MTÜ-de senised liikmed ja osäühistud, siiani vaid 28 ettevõtet ehk alla 1% pakendiettevõtjatest, kes tegelikult tasu maksavad. Just selline laiendatud tootja vastutus väljaspool tootjate sisulist kontrolli ongi paljude Riigikontrolli tõstatatud puuduste sügavam põhjus.

TKO saab toimida keskkonnaministri akrediteeringu alusel, mille saamiseks on arvukalt tingimusi. TKO-l tuleb tõestada oma suutlikkust luua üleriigiline kogumisvõrgustik, mille all peetakse silmas kogumist igas omavalitsuses, samas peavad olema tagatud pakendiettevõtjad, kes soovivad selle tegevust rahastada, ja ka partnerid, kelle kaudu pakendijäätmeid kogutakse ja taaskasutatakse. PakS ei piiritle taaskasutusorganisatsioonide hulka, kuigi on ilmne, et palju organisatsioone eraldi toimiva kogumisvõrgustikuga tähendab ka suurenevas mahus dubleeritud kulusid. Mitu tagatisrahaorganisatsiooni tähendaks näiteks kaubandusele vastuvõtu korraldamisel märgatavaid lisakohustusi, mistõttu kaubandus ei ole olnud sellest huvitatud. Kuna sellised taaskasutuse teenustasud on üks tootja kuludest, siis lisatakse see kaupade müügihinnale. Järelikult maksavad kogumisvõrgustiku dubleerimise lõpuks kinni kauba tarbijad. Laiendatud tootjavastutuse põhimõte ei tähenda seega, et taaskasutuse teenus oleks selle tarbijale tasuta – pakendid saab küll tasuta tagastada, aga selle teenuse hind sisaldub juba kauba ostuhinna sees.

### **Kohalikud omavalitsused ja kogumisvõrgustik**

Laiendatud tootjavastutuse põhimõttest tulenevalt ei ole kohalikel omavalitsustel pakendijäätmete kogumisel otseseid finantskohustusi. Küll aga peavad pakendiorganisatsioonid sõlmima omavalitsustega lepingu, kus määratakse kas konteiner- või muu kogumisviis, kogumise tehnilised iseärasused, konteinerite asukohad jm. Kohalik omavalitsus peaks jäätmeseaduse alusel kehtestatavas oma jäätme-eeskirjas korraldama pakendijäätmete liigiti kogumise kohustuse täitmist ning viitama lepingus määratud konkreetsele organisatsioonile. Kohalikule omavalitsusele langeb korraldamise ja teavitamise ülesanne ning järelevalve teostamine keskkonnajärelevalve seaduse nõuete täitmine üle.

Tegelikult ei ole paljudel omavalitsustel TKO-dega lepinguid. Ilmselt pole omavalitsused osutunud organisatsioonidele võrdväärseks partneriks, mistõttu kannatavad nii kogumisvõrgustik kui ka pakendite tagastamise võimalused. Omavalitsuste üldine killustatus ja koostöö puudumine on probleemiks olmejäätmete käitluse korraldamisel tervikuna.

Pakendiseadus ja selle reguleerimisala on põnev, mõneti vastuoluline ja varjatud probleemidega valdkond. Seaduse eesmärgiks seatud ülevaate saamisel pakendikogustest ja Euroopa Liidu nõuetele vastava taaskasutuskohustuste täitmises on veel probleeme, nagu Riigikontroll oma 2010. aasta detsembri auditis välja tõi. Kuid 2011. aastal on kavas pakendiseaduse muutmisega käsitletud kitsaskohti parandada.