

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Ärikorralduse instituut

Seidi Saarna

**PAKENDISEADUSE TÄITMISE KONTROLLIMEETODITE
TÕHUSUS EESTIS**

Magistritöö

Juhendaja: lektor Iivi Maspanov

Tallinn 2017

Olen koostanud töö iseseisvalt.

Töö koostamisel kasutatud kõikidele teiste autorite töödele,
olulistele seisukohtadele ja andmetele on viidatud.

Seidi Saarna

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 153040TARM

Üliõpilase e-posti aadress: seidisaarna@hotmail.com

Juhendaja lektor Iivi Maspanov:

Töö vastab magistritööle esitatud nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(ametikoht, nimi, allkiri, kuupäev)

SISUKORD

KASUTATUD LÜHENDITE LOETELU	4
ABSTRAKT	5
SISSEJUHATUS	6
1. PAKENDI JA PAKENDIJÄÄTMETE ALANE SEADUSANDLUS.....	9
1.1 Jäätmete mõju keskkonnale ning Euroopa Liidu jäätmepoliitika	9
1.2 Pakendi ja pakendijäätmete alane seadusandlus Euroopa Liidus	13
1.3 Pakendi ja pakendijäätmete alane seadusandlus Eestis	17
1.4 Pakendiaruandluse kohustus ja kontroll eri riikides	20
2. PAKENDIARUANNETE AUDITEERIMISKOHUSTUS	26
2.1 Pakendiaruannete auditeerimiskohustuse rakendamine Eestis	26
2.2 Riigi poolt planeeritavad muudatused pakendiaktsiisi seaduses	31
2.3 Empiirilise uuringu meetodika	33
3. UURINGU TULEMUSED, JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD.....	37
3.1 Empiirilise uuringu tulemused.....	37
3.2 Järeldused ja ettepanekud	46
KOKKUVÕTE	54
SUMMARY	57
VIIDATUD ALLIKAD.....	61
LISAD	65
Lisa 1. Direktiivist 94/62/EÜ tulenevad eesmärgid.....	65
Lisa 2. Pakendiaruandluse koostamise ja auditeerimisega seotud probleemide loetelu.....	66
Lisa 3. Intervjuu Marika Sihtiga, transkriptsioon.....	68
Lisa 4. Intervjuu Peeter Eekiga, transkriptsioon.....	74
Lisa 5. Uus pakendiaktsiis ja maksustamine Eesti Pakendiringlus OÜ arvutuste näitel	83
Lisa 6. Küsimustik pakendiettevõtetele	85
Lisa 7. Küsimustik audiitorettevõtetele	87
Lisa 8. Hii ruut test arvutus.....	88
Lisa 9. Elektronposti kiri. Keskkonnainspektsiooni vastus esitatud küsimustele.....	90

Lisa 10. Kui Teie ettevõttel on kohustus auditeerida pakendiaruandeid, siis kui keeruline oli
Teie jaoks leida auditor? 92

KASUTATUD LÜHENDITE LOETELU

EL	Euroopa Liit
EMTAK	Eesti Majanduse Tegevusalade Klassifikaator
PakAS	Pakendiaktsiisiseadus
Pakendidirektiiv	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu pakendi ja pakendijäätmete direktiiv 94/62/EÜ
PakS	Pakendiseadus
TKO	Taaskasutusorganisatsioon

ABSTRAKT

Pakendiseadus (PakS) kehtib Eestis alates aastast 1995. Eesti liitumine Euroopa Liiduga (EL) tõi kaasa vajaduse viia sellesse sisse muudatused. Muudatuste vajalikkus tulenes Euroopa Parlamendi ja Nõukogu pakendi ja pakendijäätmete direktiivist 94/62/EÜ.

Magistritöö eesmärk oli välja selgitada, kui tõhus riigipoolne kontrollimeetod on pakendiaruannete audiitorkontroll. Sel teemal tööd kirjutama ajendas autorit arvamus, et mainitud meetod ei ole tõhus vahend saavutamaks pakendiettevtete korrektne, PakS-ist tulenevate kohustuste täitmine. Töös püstitas autor järgneva hüpoteesi:

PakS-i muutmise pakendi ja pakendijäätmete kohustusliku audiitorkontrolli rakendamisega ei aita tagada PakS-ist tulenevate kohustuste täitmist pakendiettevtete poolt.

Auditeerimiskohustuse rakendamise põhjendusena on toodud asjaolu, et pakendiettevted aladeklareerivad nende poolt Eesti turule toodud pakendite mahte. Sel põhjusel ei ole pakendiregistris kajastatud andmed usaldusväärsed. Jäätmearuandluse andmed, mis on Euroopa Komisjonile aruande esitamise aluseks, ning pakendiregistri andmed erinevad ega anna täpset ülevaadet Eesti turule toodud pakendimassidest.

Töös püstitatud eesmärgi saavutamiseks kasutas autor nii kvalitatiivset kui ka kvantitatiivset uurimismeetodit. Kvalitatiivse uurimismeetodina viis autor läbi poolstruktureeritud ja struktureerimata intervjuud ning kvantitatiivse meetodina ankeetküsitluse pakendi- ja audiitorettevtete seas. Küsitlustest saab välja tuua pakendiettevtete negatiivse hoiaku pakendiaruandluse ja auditeerimiskohustuse suhtes. Kuigi Keskkonnaministeeriumi hinnangul on pakendiaudit täitnud oma eesmärgi – aladeklareeritus on vähenenud – valitseb valdkonnas palju segadust ja ebavõrdsust.

Märksõnad: pakendiseadus, pakendiettevtete, pakendiaruanne, taaskasutusorganisatsioon, audiitorkontroll.

SISSEJUHATUS

Pakendite ja pakendiaruandlusega seonduv teema on olnud Eestis aktuaalne just viimastel aastatel. 2015. aasta jaanuarist jõustunud pakendiseaduse muudatus, mis sätestab pakendiaruannete auditeerimiskohustuse, on tekitanud vastukaja ja eriarvamusi selle kontrollimeetodi tõhususe suhtes.

Tänapäeval on keeruline vältida igapäevast kokkupuudet prügiga. Igasugune tarbimine tekitab rohkemal või vähemal määral prügi. Selleks, et hoida meie elukeskkonda inimväärseks ja säästa loodusressursse, tuleb jäätmete tekkimist nii palju kui võimalik vältida ning tekkinud jäätmed keskkonnasõbralikult koguda ja käidelda. (Jäätmete uus elu 2012, 5)

Pakendid ja nendest tekkivad jäätmed on jäätmemahu suurenemise üks olulisi tegureid. Samas ei ole tänapäevane elukorraldus mõeldav ilma pakendita. Pakend aitab säilitada toote omadusi, kaitseb kaupa transportimisel, lihtsustab kauba käsitsemist ning võimaldab kaupa majanduslikult otstarbekalt ladustada ja vedada. (Jäätmete uus elu 2012, 10) Pakend püüab tarbijate tähelepanu ning võib tihti olla lõpliku ostuotsuse tegemise ajend.

EL-s saab pakenditega seotud seadusandlus alguse aastal 1987, mil kehtestati esimesed pakendite keskkonnanõuded. 20. detsembril 1994 võeti vastu Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 94/62/EÜ pakendi ja pakendijäätmete kohta.

Eestis saab pakendialane seadusandlus alguse 1995. aastal, mil rakendus pakendiseadus. Seadusesse täienduste sisseviimise vajaduse tingis Eesti liitumine EL-iga ning 2004. aasta 1. mail jõustus täiendatud PakS.

Magistritöö eesmärk on selgitada auditeerimiskohustuse tõhusus pakendiaruannete riigipoolse kontrollimeetodina.

Tõhusa kontrollimeetodina käsitleb autor magistritöös meetodit või eri meetodite kogumit, mis aitavad tagada PakS-ist tulenevate kohustuste täitmise ning tuvastada pettused ja

väärkajastused pakendiaruannetes. Lisaks peab kontrolli puhul olema tagatud ettevõtete võrdne kohtlemine.

PakS sätestab pakendiaruandluskohustuse ettevõtetele, kes toovad Eestis turule plastist pakendeid üle 100 kg ja muust materjalist pakendeid üle 200 kg kalendriaastas. Lisaks sätestab seadus pakendiaruannete auditeerimiskohustuse ettevõtetele, mille pakendimass ületab aastas 5 tonni piiri. Need kaks piirmäära on magistritöös olulised, et hinnata riigipoolt kehtestatud kontrollimeetodite tõhusust.

PakS-ist tulenevalt on pakendiettevõtetal kohustus koguda kokku ja taaskasutada nende poolt turule toodud pakendid. Seaduse kohaselt võivad ettevõtted oma kohustused lepinguga üle anda taaskasutusorganistatsiooni (TKO), kes teostab pakendite ja pakendijäätmete kogumise ja taaskasutuse. Lisaks sellele on pakendiettevõtetal võimalik pakendiaruannete koostamise teenus sisse osta ettevõtteväliselt teenuseosutajalt. Teenuse sisseostmisel on aga autori arvates risk, et aruannetes kajastatud pakendimassid ei vasta teenuse osutaja poolt kasutatava arvestusmetoodika tõttu tegelikkusele.

Pakendiaruannete auditeerimiskohustuse kehtestamise tingis asjaolu, et pakendiettevõtted aladeklareerivad nende poolt turule toodud pakendite mahte, mistõttu ei ole pakendiregistris olevad andmed usaldusväärsed.

Autor püstitab töös hüpoteesi: ***PakS-i muutmine pakendi ja pakendijäätmete kohustusliku audiitorkontrolli rakendamiseks ei aita tagada seadusest tulenevate kohustuste täitmist pakendiettevõtete poolt.***

Hüpoteesi kontrollimiseks ja töö eesmärgini jõudmiseks püstitab autor neli uurimisküsimust:

- Kui paljudel pakendiettevõtetal on pakendiaruannete auditeerimiskohustus?
- Kuidas on pakendiettevõtetes korraldatud pakendiaruannete koostamine, kas aruanne koostatakse ettevõttes või ostetakse teenus sisse?
- Kas pakendiaruannetes esitatud pakendimasside õigsuse kontrollimiseks vajalik informatsioon on kättesaadav?
- Kui tõhusaks PakS-ist tulenevate kohustuste täitmise kontrollimeetodiks peavad pakendiauditit pakendi- ja audiitorettevõtted?

Magistritöö koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis teeb autor ülevaate pakendi ja pakendijäätmete alasest seadusandlusest nii EL-is üldiselt kui ka Eestis.

Teises peatükis käsitleb autor lähemalt pakendiaruannete auditeerimiskohustust. Uurimisküsimustele vastamiseks teostab autor töös uuringud. Kvantitatiivse uurimismeetodina kasutab autor ankeetküsitlust pakendiettevõtete ja audiitorettevõtete seas ning kvalitatiivse uurimismeetodina poolstruktureeritud ja struktureerimata intervjuud. Teises peatükis peatub autor riigi planeeritavatel muudatustel, mis on seotud võimaliku pakendiaktsiisi seaduse (PakAS) muutmisega. Kavatsuse kohaselt võib seaduse muudatus teha võimalikuks palju vastukaja tekitanud pakendiauditi kaotamise.

Töö kolmandas peatükis analüüsib autor uuringu tulemusi ning toob oma järeldused ja ettepanekud.

Töös on autor kasutanud erinevaid allikaid, sh õigusakte ja teadusartikleid. Peamiste allikadena toob autor välja Eesti Vabariigi pakendiseaduse ning Riigikontrolli 2010. aasta aruande „Pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise tulemuslikkus.”

1. PAKENDI JA PAKENDIJÄÄTMETE ALANE SEADUSANDLUS

1.1 Jäätmete mõju keskkonnale ning Euroopa Liidu jäätme poliitika

Jäätmetega seotud probleemid mõjutavad kõiki inimesi kuna me kõik toodame prügi. Jäätmeid võib pidada nüüdisaegse ühiskonna märgiks. Inimtegevuse tagajärjel tekkinud jäätmetel on suur mõju keskkonnale, tekitades reostust. Jäätmete ladustamine ja töötlemine toodab kasvuhoonegaase, mis põhjustavad kliimamuutusi.

Inimese elu ja kogu inimtegevus sõltub loodusest. Selleks, et olla jätkusuutlik peab inimkond elama looduse taluvusvõime piirides. Iga inimene mõjutab loodust, sest kasutab looduse pakutavaid ressursse. Inimeste keskkonnamõju vastab sellele, kui suure osa loodusressurssidest nad hõivavad selleks, et elada. (Wackernagel, *et al.* 1999, 375–376)

Alates 18. sajandi lõpust on inimtegevus mõjutanud Maa ökosüsteemi ulatuses, mis ei taga jätkusuutlikkust. Inimeste tegevus on radikaalselt muutnud maastikku, suurendanud loodusvarade kasutamist ning kiiresti on kasvanud jäätmete teke. (Hoekstrad, Wiedmann 2014, 1114). Inimkonna tegevus on ületanud looduse taluvusvõime piirid, millele viitab globaalne soojenemine ja ulatuslikud kliimamuutused. Kliimamuutuste tagajärjel suureneb looduskatastroofide arv (nt põuad, üleujutused).

2011. aasta seisuga oli maailma rahvaarv kasvanud enam kui kaks korda viimase 50 aasta jooksul. 1960. aastal oli rahvaarv üle kolme miljardi ning aastal 2011 ligemale seitse miljardit. Maailma majandus kasvas selle ajaga 1,35 triljonilt USA dollarilt 60 triljoni USA dollarini (Green paper 2011, 2)

Rahvaarvu suurenedes, suureneb tarbimine, mille tagajärjel kasvab jäätmete maht. Tarbimise suurenemist mõjutavad lisaks rahvaarvu kasvule veel nt muutuvad trendid, sh kiiresti

vahelduv mood. Inimkonna kasvava tarbimisvajaduse rahuldamiseks kaevandatakse üha enam loodusvarasid. 2012. aastal avaldatud uuringu kohaselt kaevandavad inimesed loodusvarasid rohkem kui kunagi varem. Enam kui 30 aastaga on loodusvarade kaevandamine kasvanud 80%. (Dittrich, *et al.* 2012, 21)

Selleks, et vähendada inimtegevuse tagajärjel tekkivate jäätmete mõju keskkonnale peavad kõik riigid rakendama meetmeid jäätmete ohutuks käitlemiseks.

2014. aastal oli jäätmete kogumaht EL-i 28 liikmesriigis kõikide majandusharude ja majapidamiste peale kokku 2598 miljonit tonni. See on suurim registreeritud jäätmemahht liikmesriikides alates aastast 2004. (Waste statistics)

Jäätmepoliitika valdkonnas on EL väga aktiivne. EL-i kaasatus on enam kui 35 aasta jooksul kasvanud, kuid siiani esineb selles valdkonnas palju probleeme. Probleemid esinevad jäätmetega seotud seaduste täitmise ning rakendamisega liikmesriikide riigisisises seadusandluses. (Jackson, Watkins 2012, 1)

EL-i jäätmekäitluse poliitika eesmärk on vähendada jäätmete mõju keskkonnale ja tervisele ning parandada Euroopa ressursitõhusust. Pikaajaline eesmärk on muuta Euroopa jäätmete ringlusessevõtu ühiskonnaks, kus välditakse jäätmeteket ning kasutatakse vältimatuid jäätmeid ressursina nii palju kui võimalik. Eesmärk on saavutada ringlusessevõtu suurem määr ja vähendada loodusvarade kaevandamist. Korrektne jäätmekäitus on üks olulisi tegureid Euroopa riikide ressursitõhususe ja jäätkusuutliku majanduse kasvu tagamisel. (Waste statistics)

Jäätmepoliitika alguseks EL-s võib lugeda aastat 1971, mil Euroopa Komisjon kuulutas jäätmetekke vältimise ja jäätmete vähendamise poliitiliseks eesmärgiks (Moora 2003, 11).

1975. aasta 25. juulil võeti vastu EL jäätmete raamdirektiiv 75/442/EMÜ, milles sisalduvad jäätmepoliitika põhisuunad. Direktiivis on defineeritud jäätmete mõiste kui „mis tahes aine või ese, mille valdaja ära viskab või on kohustatud ära viskama” (Cruz, *et al.* 2014, 298). Jäätmete definitsioon on jäänud samaks kuni tänaseni. Selleks, et tagada EL-i jäätmepoliitika eesmärgid töötati välja kuus keskkonna tegevuskava aastateks 1972–2012. Kuues tegevuskavas pööratakse tähelepanu nt loodusvarade jätkusuutlikule kasutamisele, „saastaja maksab” põhimõttele, jäätmetekke vältimisele, taaskasutamise soodustamisele, tarbimismallide muutmisele ning jäätmetes sisalduvate materjalide ringlussevõtule.

Esimese, 1972. aastal välja antud keskkonnategevuskava põhimõtted, millest lähtutakse siiani, olid aluseks jäätmepoliitika kujundamisel (Moora 2003, 11):

- ettevaatuspõhimõte;
- keskkonnakahjustuste kohapealne heastamine;
- loodusvarade ettenägelik ja säästlik kasutamine;
- „saastaja maksab” põhimõte.

Kuna keskkonna säästlikkuse seisukohast on kõige tõhusam jäätmete vältimine, pandi selle põhimõtte eelistamisele alus teise keskkonnategevuskavaga (aastateks 1977–1981). Sama suundumust kinnitasid ka kolmas (1982–1986) ja neljas (1987–1992) tegevuskava. (*ibid*)

Selleks, et vähendada jäätmeteket peab vähenema tarbimine ning tõusma inimeste ja tootjate teadlikkus jäätmete taaskasutamise vajalikkusest ning jäätmevaeste tehnoloogiate arendamisest. Autori arvates aitab tarbmist vähendada inimeste tarbimisharjumuste muutumine. Kolmandas ja neljandas tegevuskavas tõstetaksegi esile taaskasutamise soodustamist, jäätmevaeste tehnoloogiate arendamist ning tootmis- ja tarbimismallide muutmist majandusmeetmete abil. Jätksuutlikkuseks peab inimkond elama keskkonda säästvalt. Säästev areng saigi peamiseks eesmärgiks viiendas keskkonnategevuskavas aastateks 1993–2000 (Moora 2003, 12).

Lisaks sellele, et järjest suureneb inimeste tekitatud jäätmete kogus, muutub ka jäätmete olemus. Jäätmed sisaldavad eri liiki materjale, nagu nt plast ja väärismetallid. Lisaks sisaldavad jäätmed ohtlikke materjale, mida on raske ohutult käidelda. Erilist tähelepanu jäätmetekke olulisele vähendamisele, jäätmetes sisalduva materjali ringlussevõtule ja prügilasse ladestatava jäätmekoguse vähendamisele pööratakse kuuendas tegevuskavas. Kuues tegevuskava, kuni aastani 2012, võeti vastu 22. juulil 2002 Euroopa Parlamendi ja Nõukogu otsusega 1600/2002/EÜ. (Moora 2003, 12). Tegevuskava peab tagama, et kasvav majandus ei tooks endaga kaasa üha enam ja enam jäätmeid. Selles tegevuskavas on jäätmeprobleemid esimest korda otseselt seotud loodusvarade kasutamisega. Kavas on sätestatud tegevuseesmärgid kliimamuutuse, looduse ja loodusliku mitmekesisuse, keskkonna, tervise ja elukvaliteedi ning loodusvarade ja jäätmete valdkondades (*ibid*).

Euroopa Komisjon võttis 2013. aastal vastu ka seitsmenda keskkonnategevuskava. Tegevuskava raamistikus tuuakse välja üheksa prioriteeti seoses EL-i keskkonnapoliitikaga kuni

aastani 2020. Üheks prioriteediks on muuta EL ressursitõhusaks, keskkonnasõbralikuks ja konkurentsivõimeliseks majanduseks. Pakenditega seoses on plaanis aastaks 2020 ohutult juhtida jäätmeid kui ressursi, vähendada jäätmeteket elaniku kohta ning vähendada korduvkasutatavate ja kompostitavate materjalide ladestamist prügilatesse. (Seventh Environment Action Programme)

Praegune EL-i jäätmepoliitika on täpsemalt määratletud ühtses jäätmekäitlusstrateegias, mida esitleti Euroopa Nõukogule ja Parlamendile 1989. aasta septembris. EL tunnustab viit jäätmekäitlus põhimõtet (Moora 2003, 12):

- **Jäätmehierarhia** – jäätmealase strateegia eesmärk on jäätmete tekkimise vältimine, jäätmete ohtlikkuse vähendamine, ringlusesse võtmine, korduvkasutamine, taaskasutamine või energia tootmine. Prügilasse ladestamine või põletamine tuleb kõne alla viimase abinõuna.
- **Jäätmekäitluse korraldamine** – liikmesriigid peavad rajama jäätmekäitlussüsteemi.
- **Parima võimaliku tehnika rakendamine ilma liigsete kulutusteta** – keskkonda viidavate jäätmete hulk peab olema minimaalne ja selleks peab kasutama majanduslikult kõige otstarbekamaid viise.
- **Läheduse põhimõte** – jäätmed tuleb kõrvaldada tekkekohale võimalikult lähedal.
- **Tootja vastutus** – ettevõtjad peavad vastutama tootes sisalduvate koostisosade ja toote kui terviku eest toote kogu elutsükli jooksul alates valmistamisest kuni jäätteks muutumiseni.

EL-i üks peamisi eemärke on jäätmetekke vähendamine, sh pakendite ja pakendijäätmete tekke vähendamine. Ülepakendamisest on saanud tänapäeval suur probleem, mida aitab autori arvates parandada inimkonna tarbimisharjumuste muutumine, suhtumine jäätmete liigiti kogumisse ning arusaamine sellest, et loodusressursid on piiratud.

1.2 Pakendi ja pakendijäätmete alane seadusandlus Euroopa Liidus

Kaup vajab transportimisel, säilitamisel ja lõpptarbijale üleandmisel kaitset ehk pakendit. Pakendite kasutamise reguleerimise vajadus tekkis 1970–1980. aastatel, kui arenenud tööstusriikides kerkisid esile keskkonnaprobleemid. EL-is rakendati esimesi pakendialaseid keskkonnanõudeid 1987. aastal. Algusaastatel keskendus see peamiselt joogipakenditele, mis moodustas suurema osa keskkonda saastavatest jäätmetest. (Eek 2011)

EL pakendi ja pakendijäätmetega seotud põhimõtted ning eesmärgid on sätestatud pakendidirektiiviga, mis võeti vastu 20. detsembril 1994. Direktiivi analüüsitakse iga 10 aasta järel. Direktiivist tulenevalt on liikmesriigid kohustatud rakendama majandusmeetmeid, et oleks tagatud pakendite ja pakendijäätmete kogumis- ja taaskasutamissüsteemide areng. Nii nagu jäätmetekke puhul on oluline jäätmete vältimine on ka pakendi ja pakendijäätmete puhul oluline lähtuda ennetamispõhimõttest, tootjavastutuse ja „saastaja maksab” põhimõttest. Pakendijäätmete tekkimise vältimiseks on parim vahend pakendite kogumahu vähendamine.

Pakendidirektiivi artikli 6 kohaselt on liikmesriikidel kohustus võtta kasutusele vajalikud meetmed, et saavutada direktiivist tulenevad eesmärgid (lisa 1) kogu oma territooriumil. Igal liikmesriigil on õigus ise otsustada, millist pakendi ja pakendijäätmete kogumis- ja taaskasutamissüsteemi kasutada ning millised on pakenditega seotud rakendatavad majandusmeetmed. Selleks, et täita pakendidirektiiviga seatud eesmäärke peavad liikmesriigid omama kontrolli oma territooriumile toodavate pakendite mahtude ning taaskasutuse korralduse üle.

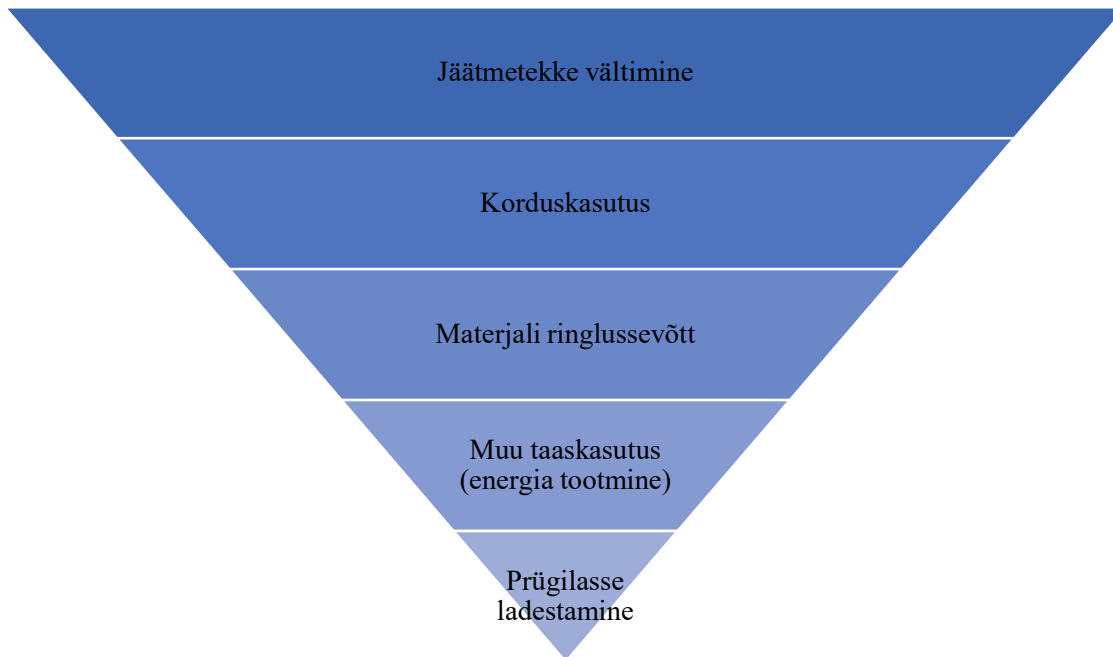
Pakendijäätmetest on paljude riikide jaoks saanud suur probleem. Pakendijäätmed moodustavad mitmes riigis 15–20% kogu olmejäätmete mahust. Aastatel 1990–2007 kasvas stabiilselt EL 15 liikmesriikide (Austria, Belgia, Taani, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Iirimaa, Itaalia, Luksemburg, Holland, Portugal, Hispaania, Rootsi ja Ühendkuningriik) toodetud pakendijäätmete kogus. Paari järgneva aasta jooksul aitasid majandus- ja finantskriis kaasa jäätmetekke vähenemisele. Eurostati andmetel tekitas EL 27 liikmesriikides 2011. aastal üks elanik keskmiselt 159,4 kg pakendijäätmeid. 2014. aastal tekitas üks elanik EL 28 liikmesriikides 162,6 kg pakendijäätmeid (Packaging waste statistics).

Sotsiaalmajanduslikud tegurid nagu suurenenud sissetulek, linnastumine, muutused elustiilis ja tarbimisharjumustes ning väiksemad leibkonnad on tootmises viinud väiksema mõõduliste pakendite kasutamisele, mis omakorda on oluline tegur pakendijäätme mahtude kasvatamisel. (Tencati, *et al.* 2016, 35)

Pakendidirektiivi vastuvõtmisest alates on peaaegu kõik liikmesriigid teinud ulatuslikke investeeringuid, et arendada välja riigi ringlussevõtu süsteemid (nt investeeringud liigiti kogumise ja sorteerimisseadmetesse ning taristute arendamisse). Mõnes riigis oli juba enne direktiivi vastuvõtmist olemas oma seadusandlus, mis reguleeris pakendijäätmete ringlussevõttu ja taaskasutust, nt Saksamaa (*lk 21*). (Cruz, *et al.* 2014, 299)

Kuigi liikmesriigid on aastate jooksul võtnud kasutusele meetmed, et täita pakendidirektiivist tulenevaid kohustusi, ei ole riigid suutnud vähendada pakenditest tekkivate jäätmete mahte (*ibid*). Isegi kui riikide poolt kasutusele võetud süsteemid on olnud edukad direktiivist tulenevate kvantitatiivsete eesmärkide saavutamisel, suurendades ringlussevõttu ja vähendades prügilasse ladestatavate jäätmete määra, ei ole suudetud vähendada pakenditest tekkivate jäätmete mahtu. (Tencati, *et al.* 2016, 36) Pakendite ja nendest tekkivate jäätmete vähenemine peab autori arvates saama alguse suurtootjatest, kes on tihti turul valitsevate trendide suunanäitajad. Järjest enam räägitakse jäätmevabast majandamisest (*zero waste*). 21. sajandi kõige terviklikum uuenduslik lähenemine säästva jäätmehooldusüsteemi saavutamiseks ongi jäätmevaba majandamine (Zaman 2015, 13). Sellise lähenemise eesmärk on ühes valdkonnas kõrvale jäävate materjalide kasutusele võtmine ressursina teises valdkonnas.

Jäätmetekke vältimine seati EL-s peamiseks eesmärgiks jäätmete uue raamdirektiiviga 2008/98/EÜ, mis võeti vastu 19. novembril 2008. Uue direktiivi eesmärk on edendada jäätmete korduskasutust ja ringlussevõttu selleks, et väheneks prüglatesse ladestatavate jäätmete hulk. Uue raamdirektiiviga asendati seni kehtinud kolmeastmeline jäätmehierarhia (vältimine, taaskasutamine, kõrvaldamine) viieastmelisega (joonis 1). Selleks, et prügilatesse ladestatavate jäätmete hulk oleks võimalikult väike tuleb hierarhia kohaselt esmajärjekorras jäätmeteket vältida. Kui see ei ole võimalik tuleb jäätmeid nii palju kui võimalik ette valmistada korduskasutuseks, siis ringlusse võtta või muul viisil taaskasutada.



Joonis 1. Jäätmehierarhia

Allikas: Pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise tulemuslikkus 2010, 8

Jäätmetekke vältimine ja eriti pakenditest tekkivate jäätmete vältimine on osutunud palju keerulisemaks kui ringlussevõtt või taaskasutus, sest see eeldab põhjalikke muudatusi meie tootmis- ja tarbimisharjumustes (Tencati, *et al.* 2016, 36). Inimeste tarbimisharjumusi saavad mõjutada tootjad, kelle tooteid turustatakse ja tarbitakse ülemaailmselt. Toodete pakendamisel peaksid tootjad pöörama tähelepanu sellele, et pakendit oleks nii palju kui vajalik, kuid nii vähe kui võimalik.

Selleks, et pakenditest tekiks võimalikult vähe jäätmeid peab toode või pakend olema disainitud nii, et jäätmetekke oleks minimaalne. Joonisel 1 toodud jäätmehierarhia korduskasutuse puhul täidetakse sama pakend uuesti ja uuesti teatud arv kordi. Materjali ringlussevõtu korral pakend sulatatakse, purustatakse või kasutatakse muul viisil uue toote tootmiseks. Muu taaskasutuse tähendab seda, et pakend põletatakse energia tootmiseks. Alles siis, kui eelnevad protsessid ei ole võimalikud ladestatakse pakend prügilasse.

Pakendidirektiivi, mis kehtib alates aastast 1994, on mitmel korral muudetud direktiivide ja määrustega:

- Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2004/12/EÜ - muudeti määratlust „pakend” muudeti artiklit 4 (vältimine) ning artiklit 6 (taaskasutamine ja ringlussevõtt);
- Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2005/20/EÜ - muudatus direktiivis seoses uute liikmesriikide lisandumisega;
- Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus 219/2009 – millega muudeti pakendidirektiivi artikleid, mis käsitlevad komisjoni voiltusi;
- Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/2/EÜ - direktiivi 94/62/EÜ lisa 1 muutmine;
- Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2015/720 - on seotud kergete plastkandekottide tarbimise vähendamisega.

Määratlust „pakend”, mis tekitab autori tehtud uuringu kohaselt (lisa 2) segadust ka Eesti pakendiettevõtjates, täiendati direktiiviga 2004/12/EÜ. Direktiivi kohaselt peab „pakend” olema lähemalt täpsustatud, kasutades kindlaid kriteeriume ja selgitavaid näiteid lisas. Lisaks „pakendi” määratlusele tuleb direktiivi 2004/12/EÜ kohaselt jäätmete ringlussevõtu ulatuslike eesmärkide saavutamiseks soodustada innovatiivseid ning keskkonna suhtes põhjendatud ja toimivaid ringlussevõtu protsesse. Jäätmete keskkonnamõju vähendamiseks tuleb suurendada pakendijäätmete taaskasutamist ja ringlussevõttu. Lisaks pakendijäätmete tekkimise vältimise meetmetele peavad liikmesriigid tagama ka selle, et rakendatakse muidki vältimise meetmeid. Kuna aastatega tarbimine aina suureneb ja seetõttu ka pakendite ja pakendijäätmete hulk, on loomulik, et EL järjest karmistab direktiividega seatavaid nõudeid. Kuna pakendite korduskasutus ja ringlussevõtt on ka jäätmehierarhia (joonis 1 lk 15) seisukohast olulise tähtsusega, püütakse liikmesriike suunata nendes valdkondades täiendavate meetmete kasutusele võtmisele.

Muudatused, mis EL-i pakendidirektiivi sisse viiakse, on liikmesriikidele seaduslikult siduvad. Muudatused tuleb üle võtta liikmesriikide enda õigusaktidesse.

1.3 Pakendi ja pakendijäätmete alane seadusandlus Eestis

Tänapäeval ei ole võimalik ette kujutada ühiskonda ilma pakenditeta. Pakendil on toote juures erinevad funktsioonid (nt kaitsefunktsioon, pakend lihtsustab kauba käsitsemist jne). Pakend kaitseb kaupa ka kahjuliku keskkonnamõju eest ning mõne kauba puhul (nt kemikaalid, naftasaadused, pesuained) keskkonda kauba eest. Pakendil on tähtis roll ka kauba reklaamimisel ja esitlemisel. (Jäätmete uus elu 2012, 10) Tihti võivad sarnaste omadustega tooted erinedagi vaid pakendi poolest ning toote müügiargumendiks võib saada pakend.

Eestis jõuti pakendialase seadusandluseni 1995. aastal, mil rakendus PakS. Veel eelnõu faasis olev PakS lähtus EL-i pakendidirektiivi mõistetest ja taaskasutuse eesmärkidest (lisa 1). (Eek 2011) PakS ei sätestanud, kuidas peab olema korraldatud taaskasutamine, kes on vastutav taaskasutuse kohustuse täitmise eest ning mis juhtub, kui kohustust ei täideta. Kuna ei olnud määratud kohustuse täitjaid ega sanktsioone rikkumise korral, ei olnud pakendi ja pakendijäätmete kogu taaskasutussüsteem autori arvates piisavalt reguleeritud. Selles olukorras ei olnud võimalik teostada ka kontrolli. Vajaduse muutuste ja täienduste sisse viimiseks PakS-i tõi kaasa Eesti liitumine EL-iga 2002. aastal. Keskkonnaministeeriumis alustatud uue PakS-i eelnõu võttis Riigikogu vastu 2004. aasta aprillis ja see jõustus 1. mail 2004.

2004. aastal vastu võetud PakS sätestab nõuded pakendile ja pakendi kasutamisele, et vältida ja vähendada pakendist tekkivaid jäätmeid, soodustada pakendi- ja pakendimaterjalide ringlust ja taaskasutust ning vältida pakendi ebasoovitavat mõju inimesele ja keskkonnale (Eek 2011). 2004. aastal kehtima hakanud PakS-is oli kontrollimeetodina sees säte, mis kohustas pakendiettevtajaid vähemalt üks kord aastas esitama auditeeritud pakendiaruanded pakendiregistrisse kandmiseks.

„PakS loob õiguslikud alused pakendi ja pakendijäätmete üleriigilisele kogumis- ja taaskasutussüsteemile ning süsteemi toimimiseks vajalike majandusmeetmete rakendamisele” (Pakenditeatmik 2009, 3). Kasutatavad majandusmeetmed on nt tagasivõtmise kohustus, tagatisraha ja pakendiaktsiis. „PakS reguleerib pakendijäätmete käitlemist nii võrd, kui võrd see on reguleerimata jäätmeseadusega“ (Pakendiseadus, § 1 lg 3).

Pakendi ja pakendijäätmetega seonduvaid küsimusi reguleerivad Eestis lisaks PakS-ile veel jäätmeseadus, pakendiaktsiisiseadus, kohalike omavalitsuste jäätmehoolduseeskirjad (joonis

2) ning lisaks seadustele veel nende alamaktid. PakS-i alamaktid nt reguleerivad pakendiregistri tööd, määravad pakendi tagatisraha suuruse ning tagatisraha suuruse märgid.

Pakendiaktsiisi seaduse kohaselt, mis võeti vastu 19. detsembril 1996, maksustatakse pakendiaktsiisiga Eestis turule lastud kauba pakend ning teisest EL-i liikmesriigist soetatud ja imporditud pakend (Pakendiaktsiisi seadus, § 1). PakAS-i alamaktid reguleerivad pakendimaterjali määramise korda, pakendi taaskasutamise määra arvutamise korda ning kehtestavad pakendi aktsiisideklaratsiooni vormi.



Joonis 2. Pakendi- ja pakendijäätmealased õigusaktid

Allikas: Pakenditeatmik 2009

PakS kohustab pakendiettevõtet oma turule lastud pakendanud kauba pakendid ja sellest tekkivad pakendijäätmed koguma ning taaskasutama. Taaskasutus tuleb täita selliselt, et oleks

tagatud PakS-i § 36 sätestatud sihtarvud (tabel 1, lk 20). Taaskasutusega seonduvad kulud peab kandama pakendiettevõtte. Kui seadusest tulenevad sihtarvud on täidetud ei ole ettevõttel kohustust tasuda pakendiaktsiisi. Seaduse tähenduses on pakendiettevõtjaks isik, kes tegevuse raames pakendab kaupa, müüb või veab sisse pakendatud kaupa (Pakendiseadus, § 10)

Pakendiettevõtjal on võimalus oma PakAS-ist tulenevad kohustused lepinguga üle anda TKO-le. Sellisel juhul läheb pakendite taaskasutamise miinimumsihtarvude täitmise kohustus üle TKO-le. Pakendiettevõtte on kohustatud maksma TKO-le ostutatud teenuste eest tasu.

Seadusest tulenevalt on TKO juriidiline isik, mille liikmed ja asutajad on pakendiettevõtjad või nende moodustatud juriidilised isikud, mille liikmed, aktsionärid või osanikud on pakendiettevõtjad (Pakendiseadus, § 10¹ lg 1). TKO on kohustatud korraldama pakendiettevõtete pakendi ja pakendijäätmete üleriigilist kogumist ja taaskasutamist, kui ettevõtted on oma PakS-ist ja PakAS-ist tulenevad kohustused neile üle andnud. Kogumine ja taaskasutamine peab TKO poolt olema korraldatud vähemalt PakS-i § 36 sätestatud sihtarvude (tabel 1, lk 20) ulatuses.

Eestis tegutseb neli akrediteeritud TKO-d, kes korraldavad pakendi ja pakendijäätmete üleriigilist kogumist ja taaskasutamist. Nendeks on

- Eesti Taaskasutusorganisatsioon MTÜ (ETO)
- Eesti Pakendiringlus OÜ (EPR)
- Tootjavastutusorganisatsioon OÜ (TVO)
- Eesti Pandipakend OÜ (tagatisrahaga pakend) (EPP)

Kuni 2008. aastani oli pakendidirektiivist tulenevalt riigil kohustus taaskasutada pakendijäätmete kogumassist vähemalt 50% aastas, sellest ringlussevõetuna 25%. Alates 1. jaanuarist 2009 on Eestil kohustus taaskasutada pakendijäätmete kogumassist vähemalt 60% (tabel 1). (Pakendijäätmete kogumise ja... 2010, 9)

Tabel 1. Pakendijäätmete taaskasutus sihtmäärad alates 1. jaanuarist 2009

Pakendijäätmete liik	Taaskasutus kogumassist	...sellest ringlussevõtuna	...sellest taastöödelduna
Klaas	70%	70%	
Paber ja kartong	70%	60%	
Metall	60%	60%	
Plast	55%	45%	22,5%
Puit	45%	20%	
Kogu mass	60%	55%	

Allikas: (PakS § 36, lg. 2 ja 3)

PakS-i kohaselt eristatakse kolme liiki pakendit: müügi pakend ehk esmane pakend, rühmapakend ehk teisene pakend ja veopakend ehk kolmandane pakend (Pakendiseadus, § 3 lg 1). Lisaks sellele võib pakendeid liigitada veel järgmiselt: korduskasutus pakend, ühekorrapakend, taaskasutus pakend, tagastuspakend.

1.4 Pakendiaruandluse kohustus ja kontroll eri riikides

Pakendivaldkonnas rakendatakse EL-is sageli laiendatud tootjavastutuse põhimõtet. Laiendatud tootjavastutuse põhimõtte kohaselt on tootja kohustatud tagama tema poolt turule lastud tootest tekkivate jäätmete kogumise ja taaskasutamise või nende kõrvaldamise. Tegevustega seotud kulud katab tootja. (Jäätmekava 2014–2020, 3)

Jäätme hierarhia (joonis 1 lk 15) ja pakendidirektiivi kohaselt on kõige olulisem jäätmete, sh pakendijäätmete vältimine. Selleks et saavutada hierarhiast ja direktiivist tulenevad eesmärgid ning piirata pakendite turule toomist, on EL-i liikmesriikides kasutusel erinevad majandusmeetmed. Olulisemad neist on nt pakendimaks, pakendijäätmete prügilasse ladestamise tasu, taaskasutussüsteemides osalustasu, rahalised sanktsioonid korduskasutuse ja taaskasutuse sihtarvude täitmata jätmise eest jne. Samas erinevad riigiti kontrollimehhanismid ning tootjate ja edasimüüjate kohustused. Nii on mõne riigi ettevõtetal kohustuslik kuuluda tootjavastutusorganisatsiooni (nt Holland, lk 21–22), kuid teistes on kuulumine vabatahtlik (nt Eesti). (Veemaa, *et al.* 2016, 20–21)

Sarnaselt Eestiga on laiendatud tootjavastutuse põhimõtte kasutusel nt Saksamaal, Hollandis ja Soomes. Nimetatud riikides on võrreldes Eestiga aga mõned erinevused. Nende riikide süsteemid on toodud töös võrdlusena Eestiga. Üheski teises EL-i liikmesriigis ei ole pakendiaruannete audiitorkontroll kehtestatud riigi poolt nagu see on Eestis (lisa 3).

Tootjavastutuse põhimõtte rakendamisel on EL-i juhtriike olnud Saksamaa. Pakendite kogumise ning taaskasutamise kohustus rakendus Saksamaal 1991. aastal pakendiseadusega. (Veemaa, *et al.* 2016, 110)

Saksamaa

Saksamaal loodi pakendite kogumise ja taaskasutamise kohustuste täitmiseks ettevõtjate poolt jäätmete kogumise „dualne süsteem”, mille kaudu kogutakse majapidamistest kokku ettevõtete pakendijäätmeid. Süsteemi opereerivad ehk pakendite kogumise, sorteerimise ja ümbertöötlemise korraldamisega tegelevad akrediteeritud TKO-d. Peale algse Duales System Deutschland GmbH-i (DSD) on Saksamaal sarnaseid tunnustatud organisatsioone veel kümme. TKO-de teenustasud arvutatakse Saksamaal üldjuhul, arvestades pakendimaterjali, kaalu ja pakendi müügimahtu. Samuti võetakse arvesse erinevaid kulusid, mis seonduvad pakendite kogumisega ja sortimisega ning plasti puhul ka ümbertöötamisega. Ettevõtted maksavad ainult selle pakendi eest, mida nemad turule lasevad. (Veemaa, *et al.* 2016, 110–111) Saksamaal on pakendite koguseid kohustatud deklareerima ettevõtted, kes lasevad turule 80 tonni klaasi, 50 tonni paberit/kartongi või 30 tonni muud materjali aastas. Eestis on piirmäärad vastavalt 100 kg plasti ja 200 kg muud materjali. Keskkonnaministeeriumi väitel peavad Saksamaal pakendiaruannete auditeerimisega seotud kulud katma TKO-d mitte pakendiettevõtted nagu see on Eestis (lisa 4).

Holland

Hollandi ettevõtetel on erinevalt Eestist kohustuslik kuuluda tootjavastutusorganisatsiooni. Arutelud jäätmete vähendamise teemal said Hollandis alguse juba 1970-ndate lõpus. 1988. aastal seati sihtrühmadele eesmärgid jäätmete ennetamise ja taaskasutamise memorandumiga. Memorandumi tulemusel leppisid ligi 300 ettevõtet ja valitsus

kokku esimese pakendiakti vabatahtlikus rakendamises. EL pakendidirektiiv rakendati Hollandi seadusandluses 1. augustil 1997. (Rouw, Worrell 2011, 483–484)

Hollandi pakendi ja pakendijäätmete kogumis- ning taaskasutussüsteemi opereerib Pakendijäätmete Fond (Afvalfonds Verpakkingen). Fond on mittetulunduslik TKO, mis tegeleb pakendisüsteemide rajamise ja haldamisega ehk pakendijäätmete kogumise, taaskasutamise ja nõuetekohase likvideerimisega. Pakendijäätmete Fondi on kohustatud registreerima ning pakendite pealt tasu maksma ettevõtted, mis toodavad või toovad maale aastas üle 50 tonni pakendeid. Arvestus peab olema pakendi materjali ja kaalu põhine ning näitama, kust pakend on toodud. Ettevõtted maksavad TKO-le osutatud teenuste eest teenustasusid. Ettevõtete poolt Pakendijäätmete Fondi makstav tasu koosneb pakenditasust, mis hõlmab tasu pakendi materjali, pakendi kogumise ja töötlemise eest, ning süsteemitasust (organisatoorsete kulude katteks). Kui Pakendijäätmete Fondi kuuluvad ettevõtted ei täida neile pandud kohustusi, siis on Pakendijäätmete Fondil võimalik rakendada sunnimeetmeid, milleks peamiselt on trahvid alates 50 kuni 4900 eurot olenevalt kohustuse rikkumise suurusest. Kohustuste jätkuval ja suures ulatuses rikkumisel katkestatakse leping ning ettevõtte peab ise oma pakendijäätmetega seotud kohustuste täitmisega tegelema. (Veemaa, *et al.* 2016, 102–103) Eestis on PakS-i § 26² kohaselt ettekirjutuste täitmata jätmise korral rakendatav sunniraha ülemmäär 32 000 eurot.

Hollandis on ettevõtetel kohustus säilitada pakendiaruandlusega seotud andmeid kuni seitse aastat. Andmed on vajalikud tõestusmaterjalid võimaliku kontrolli korral. Kontrolli teostab Hollandis Inimkeskkonna ja Transpordi Inspeksioon (*The Human Environment and Transport Inspectorate*). Ettevõtetetele, kes on valitud kontrolli läbiviimiseks, edastatakse küsimustik ning lepatakse kokku kohtumine. Kontroll võtab aega keskmiselt üks päev. (Compliance with the Essential Requirements 2015, 1)

Soome

Alates Soome liitumisest EL-iga 1995. aastal, on riigis toimunud jäätmealase seadusandluse kiire areng (Melanen, *et al.* 2002, 2). Jäätmekäitlus ja jäätmete taaskasutus on alates 1990. aastatest oluliselt paranenud. Laiendatud tootjavastutuse süsteem jõustus Soomes 1. detsembril 1997. (Melanen, *et al.* 2002, 12) Soomes on erinevalt Eestist kasutatud pakendite kogumise, ümbertöötlemise ja taaskasutusega kohustatud tegelema ainult need ettevõtted, mille

käive on aastas üle 1 miljoni euro. Sarnaselt Eestiga võivad Soomes ettevõtted organiseerida ise oma pakendite kogumist ja taaskasutust või delegeerida selle kohustuse teisele (esindus-) organisatsioonile. Kohustuste lihtsustamiseks on ettevõtted loonud RINK-i akrediteeritud organisatsiooni, mis tegeleb majapidamiste pakendite kogumise ja ümbertöötlemisega. RINK ei vastuta siiski pakendite taaskasutamise eesmärkide saavutamise eest. Selleks on loodud pakendimaterjalide liigi järgi organisatsioonid (nt plastpakendite taaskasutamisega tegeleb Suomen Uusiomuovi Oy). RINK-iga on ühinenud üle 5000 Soome ettevõtte. Pakendi kogumise ja taaskasutuse korraldamise süsteemi rahastatakse registreerimistasudega ja aastamaksuga, mis oleneb ettevõtte müügitlust ning pakendimaterjalide liigi järgi TKO-de poolt ettevõttele esitatud teenustasude arvetest. Soomes on pakendiaktsiis kehtestatud vaid piiratud arvul tootegruppidele (nt teatud pandipakend). (Veemaa, *et al.* 2016, 106–107) Soomes teostab kontrolli ettevõtete üle Keskkonnaministerium ja selle allasutus Keskkonna Instituut ning Pirkanmaa Regionaalne Keskkonnakeskus. Vajaduse korral tehakse ka auditeid. (Černiauskaitė 2013, 23)

Eesti

2008. aasta 31. mail kehtima hakanud PakS-i kohaselt oli ettevõtetal, kes lasid turule pakendeid või pakendatud tooteid plastist massiga üle 10 kg ja muust materjalist üle 20 kg aastas kohustus pakenditega seonduvad andmed esitada (pakendiregistrile või TKO-le), pakendijäätmed tagasi võtta ning taaskasutada. 2015. aastal jõustunud PakS-is neid piirmäärasid tõsteti. Hetkel, 2017. aastal kehtiva seaduse kohaselt, ei ole pakendiettevõtted, kes lasevad turule kaupa plastist pakendis massiga alla 100 kg aastas ja muust materjalist pakendis massiga alla 200 kg aastas, kohustatud oma turule toodud pakendijäätmeid tagasi võtma, taaskasutama ja andmeid esitama. Kohustus on vaid pidada regulaarset arvestust, et oleks võimalik jälgida vabastuse aluseks olevaid koguseid. (Pakenditeatmik 2009, 9)

Eesti pakendiettevõtjal on kohustus pidada arvestust turule lastud pakendite üle eri pakendiliikide ja materjalide lõikes.

Pakendi ja pakendimaterjali liigid, mille üle tuleb pakendiettevõttele arvestust pidada on PakS-i kohaselt (Pakendiseadus § 24):

- sisse- ja väljaveetud tühi pakend ning toodetud tühi pakend;
- sisse- ja väljaveetud pakendatud kauba pakend ning pakendatud kauba pakend;

- turule lastud kauba pakend;
- tekkinud pakendijäätmed;
- korduskasutuspakend;
- sisse- ja väljaveetud pakendijäätmed ning Eestis taaskasutatud pakendijäätmed;
- raskemetalli sisaldav pakend.

Pakendi ja pakendijäätmete käitlusega seonduva teabe peab pakendiettevõtte regulaarselt esitama pakendiregistrisse. Kui pakendiettevõtte on oma kohustused lepinguga üle andnud TKO-le, siis on aruannete pakendiregistrile esitamise kohustus TKO-l. (Pakenditeatmik 2009, 8–9) Lisaks sellele, et pakendiettevõttel on võimalik oma seadusest tulenevad kohustused üle anda TKO-le, on ettevõtetel võimalik pakendiaruande koostamise teenus sisse osta ettevõtte väliselt teenuseosutajalt. Teenuse sisseostmisel ettevõtte väliselt teenuseosutajalt esitab pakendiaruande TKO-le või pakendiregistrile teenust osutav ettevõtte.

Pakendiregister on asutatud Vabariigi Valitsuse 30. oktoobri 1997 määrusega. Registri tööd reguleerib PakS ja pakendiregistri põhimäärus ning on seotud ka pakendiaktsiisi seadusega. Registri eesmärk on pidada arvestust PakS-ist ja PakAS-ist tulenevate ülesannete üle. Nimetatud seadustest tulenevad ülesanded on nt Eesti turule lastud kauba pakend, tekkinud pakendijäätmed, käibelt kõrvaldatud korduskasutuspakend, pakendijäätmete taaskasutus jne. Lisaks sellele on pakendiregistri ülesanne ka Euroopa Komisjonile jäätmealase teabe esitamine ja järelevalve teostamine. (Pakendiregister) Selleks, et oleks võimalik hinnata, kas pakendiettevõtted on täitnud taaskasutuse sihtmäärad või peavad tasuma pakendiaktsiisi, peab pakendiregister sisaldama andmeid pakendiettevõtjate, pakendite turule toomise ja taaskasutamise koguste kohta. Andmete õigsuse ja usaldusväärsuse tagamiseks on PakS-is kehtestatud kohustus auditeerida andmeid, mida TKO-d ja ettevõtted esitavad pakendiregistrile. Korra aastas esitab Keskkonnaministeerium koostöös Keskkonnateabe Keskusega Euroopa Komisjonile andmed, kui palju pakendeid on turule toodud ning kas on täidetud seatud taaskasutuse sihtmäärad (tabel 1 lk 20) (Pakendijäätmete kogumise ja... 2010, 12) Tulenevalt PakS-ist lasub järelevalve teostamise kohustus pakendite kogumise, tagasivõtmise ja taaskasutuse üle Keskkonnainspeksioonil, Maksu- ja Tolliametil (MTA), Tarbijakaitseametil, Veterinaa- ja Toiduametil ning linna- või vallavalitsustel.

Juba 2004. aastal jõustunud PakS-is oli kehtestatud pakendiettevõtjatele kohustus vähemalt üks kord aastas esitada auditeeritud andmed pakendiregistrisse kandmiseks, kuid ettevõtte seda kohustust tegelikult ei täitnud. Riigikontrolli 2010. aasta aruande kohaselt ei täitnud auditeerimiskohustus oma eesmärki, sest kohustus ei olnud õigusaktides täpselt kirjeldatud ega olnud rakendatud karistusmeetmeid. Kuna ettevõtte ei täitnud oma kohustust auditeerida pakendiregistrisse esitatavaid andmeid ei olnud pakendiregister usaldusväärne. Registri ebausaldusväärset kinnitas ka asjaolu, et andmed, mida riik esitas pakendijäätmete kohta Euroopa Komisjonile, erinesid TKO-de poolt pakendiregistrile esitatud andmetest. Keskkonnaministeeriumi selgituse kohaselt tulenevad suured erinevused pakendijäätmete taaskasutuse andmetes sellest, et pakendite turule toomise andmed on TKO-de aruannetes tegelikust oluliselt väiksemad ning taaskasutuse andmed tõenäoliselt tegelikust suuremad. (Pakendijäätmete kogumise ja... 2010, 14)

2015. aasta algusest hakkas kehtima PakS-i muudatus, mis kehtestab nõuded pakendiettevõtete poolt koostatud pakendiaruannete audiitorkontrolliks.

Kohustuslik audiitorkontroll peaks olema meetod, mis aitab tuvastada pettused ja väärkajastused pakendiaruannetes. Seda, kas pakendiaudit õigustab ennast kontrollimeetodina käsitleb autor kolmandas peatükis.

2. PAKENDIARUANNETE AUDITEERIMISKOHUSTUS

2.1 Pakendiaruannete auditeerimiskohustuse rakendamine Eestis

Riigikontroll viitas oma 2010. aastal avaldatud aruandes, riigi suutmatusele tagada, et pakendiettevõtjad vastutaksid nende poolt turule toodud pakendijäätmete taaskasutamise eest. Selle peamiseks põhjuseks on puudulik järelevalve pakendiettevõtjate, neid esindavate TKO-de ning pakendijäätmete taaskasutajate üle. Seetõttu ei anna pakendiregister ülevaadet, kui palju ettevõtted Eesti turule tegelikult pakendeid toovad. Keskkonnaministeeriumi arvutused näitavad, et turule jõuab ligi poole võrra rohkem pakendeid, kui TKO-d ja pakendiettevõtjad pakendiregistrile deklareerivad. (Pakendijäätmete kogumise ja... 2010, 1–2) Ka ajakirjanduses, nt 2015. aasta Äripäevas, on märgitud, et oluline osa turule toodud pakenditest on deklareerimata. Ametlikult deklareeritud ja segajäätmetes sisalduva ning liigiti kogutuna pakendite aruandluses näidatud kogused erinevad ligi 40% ehk ligi 40 000 tonni aastas.

Ettevõtetal on huvi näidata pakendikoguseid tegelikust väiksemana, sest siis peab TKO-le vähem teenustasu maksma. Kuna ettevõtted ei täida kohustust auditeerida pakendiandmeid, ei ole pakendiregistris sisalduvad andmed usaldusväärsed. (Pakendijäätmete kogumise ja... 2010, 2) Selleks et saavutada kontrolli Eesti turule toodavate pakendimahtude üle, peaks autori arvates riik omama ülevaadet võimalikult suurest osast pakendiettevõtetest. Kuna PakS-i kohaselt peavad ettevõtete pakendimasside andmed, kes lasevad turule üle 100 kg plastist ja üle 200 kg muust materjalist pakendeid või pakendatud tooteid, sisalduma pakendiregistris on riigil autori arvates kohustus teostada järelevalvet nende ettevõtete üle. Hetkel, 2017. aastal, riigil ülevaade nendest ettevõtetest puudub (lisa 4). Kontrolli rakendamisega ainult nende pakendiettevõtete üle, kelle andmed on pakendiregistris ei anna täielikku ülevaadet turule toodavatest pakendi mahtudest. Kui riigi hinnangul ei ole väikeste (100 kg plasti ja 200 kg muust materjalist) pakendimahtudega

ettevõtete tuvastamine ja nende üle järelevalve teostamine liiga suure kulu tõttu põhjendatud, tuleks autori arvates muuta seadust ja tõsta pakendiaruande kohustuse piirmäärasid. Vastasel juhul ei ole ettevõtted võrdselt koheldud.

Pakendiregistrisse esitatavate andmete audiitorkontrolli kohustuse säte oli PakS-is ka enne 2015. aastat jõustunud muudatusi. Kuna aga seadusesäte oli üldsõnaline ega olnud täpsustatud, milliseid andmeid ja millistele auditeerimisstandarditele vastavalt tuleb auditeerida ning millistele nõuetele peab vastama audiitor jne, ei olnud säte ka vajalikul tasemel rakendatud (Mitt 2010, 3). Seadusega sätestatud kohustused peavad olema selgelt sõnastatud. Peab olema üheselt arusaadav, millistele tingimustele vastav pakendiettevõtte peab kontrolli läbima, kes peab kontrolli teostama ja mil viisil seda tehakse. Lisaks peavad olema seaduses konkreetsed karistused vastava kohustuse täitmata jätmise korral. Kui seadus on üldsõnaline ja kontroll täitmise üle puudulik, siis seda sätet ei täideta.

2010. aasta Riigikontrolli aruandes tuuakse soovitusena välja muuhulgas vajadus täpsustada pakendiauditi sisule esitatavad nõuded. Lisaks tuleks riigikontrolli arvamuse kohaselt tagada, et Keskkonnainspeksioon kontrolliks regulaarselt kõiki TKO-sid, suuremaid pakendiettevõtjaid ja ka TKO-ga mitteliitunud ettevõtteid, et teha kindlaks, kas need ettevõtted täidavad pakendiseaduse nõudeid. (Pakendijäätmete kogumise ja... 2010, 3) Kuna PakS ei täpsusta, millised ettevõtted on seaduse tähenduses suured ja millised väikesed, eeldab autor oma töös, et suured pakendiettevõtted on need, kes lasevad turule üle 5 tonni pakendeid. Autor teeb eelduse põhjusel, et nendel pakndiettevõtetel on kohustus teostada pakendiaruannete audiitorkontroll.

PakS-i muudatuse seletuskirja kohaselt on pakendiauditi eesmärki võimalik saavutada kindlustandva audiitortegevuse kaudu, s.o auditi korraldab vandeaudiitor audiitortegevuse seadusest lähtudes. Pakendiauditi eesmärk seletuskirjas on pakendiregistris olevate andmete usaldusväärsuse tagamine. (Pentus 2012, 7).

1. jaanuaril 2015 kehtima hakanud uues PakS-is sätestati pakendiregistrisse esitatavate andmete audiitorkontrolli täpsed tingimused.

Esialgu oli, 2015. aasta PakS-i kohaselt pakendiettevõtjal, kes laseb turule rohkem kui 5 tonni pakendatud kaupa ning esitab andmed pakendiregistrile, kohustus teostada andmete kontroll

põhjendatud kindlustandva töövõtuna audiitortegevuse seaduse tähenduses. Samadel tingimustel pidi andmete kontrolli teostama ka TKO.

2014. aasta oktoobris välja antud (täiendatud jaanuaris 2016) juhendmaterjal vandeaudiitoritele pakendiaruannete audiitorkontrolli läbiviimiseks sätestab, et vandeaudiitor peab teostama (Melnik 2014, 2):

- töövõtu vastavuses rahvusvahelise kindlustandvate teenuste standardiga (Eesti) 3000 „Kindlustandvad teenused, mis on muud kui möödunud perioodide finantsinformatsiooni auditid või ülevaatused” (ISAE 3000);
- töövõtu vastavuses „Kutseliste arvestusekspertide eetikakoodeksi” nõuetega ning võtma kasutusele kvaliteedikontrolli protseduurid, mis on rakendatavad selle töövõtu puhul.

„Põhjendatud kindlustandva töövõtu eesmärk on vähendada kindlustandva töövõtu riski aktsepteeritavalt madala tasemeni töövõtu asjaolude korral, mis on aluseks praktiseerija kokkuvõtte avaldamiseks positiivses vormis” (ISAE 3000).

Ettevõtted, kes tõid turule pakendatud kaupa vähem kui 5 tonni aastas ja esitasid oma andmed pakendiregistrile olid 2015. aastal kehtima hakanud PakS-i kohaselt kohustatud audiitorkontrolli teostama piiratud kindlustandva töövõtuna audiitortegevuse seaduse kohaselt. Samadel tingimustel pidid audiitorkontrolli teostama ka need ettevõtted, kes olid oma PakS-ist tulenead kohustused lepinguga üle andnud TKO-le.

„Piiratud kindlustandva töövõtu eesmärk on vähendada kindlustandva töövõtu riski tasemeni, mis on töövõtu asjaolude juures aktsepteeritav, kuid kus see risk on suurem kui põhjendatud kindlustandva töövõtu puhul, mis on aluseks praktiseerija kokkuvõtte avaldamiseks negatiivses vormis” (ISAE 3000).

Pakendiaruannete auditeerimiskohustusest olid vabastatud seaduse kohaselt vaid need ettevõtted, kes tõid turule alla 100 kg plastist ja alla 200 kg muust materjalist pakendeid. See tähendas, et ka väikesed ettevõtted (lk 27) olid kohustatud oma pakendiaruandeid auditeerima. Ettevõtete jaoks, kelle pakendimahud olid väikesed, võisid auditeerimisega kaasnevad kulud olla märkimisväärsed. Töö autori poolt teostatud uuringus tõi pakendiettevõtte välja, et ettevõtte jaoks, kelle pakendite mahud olid väikesed võis audiitorile makstav tasu olla suurem kui aasta jooksul

TKO-le tasutud tasud (lisa 2). Selline olukord võib olla põhjuseks, et ettevõtte loobub auditeerimiskohustuse täitmisest.

Sõltumatu vandeaudiitori aruanne pidi olema väljastatud 30. juuniks, mis on paljudel ettevõtetel ka majandusaasta aruande esitamise tähtaeg. Sel põhjusel võis ettevõtetel, kellel puudus oma finantsaudiitor, olla keeruline leida vandeaudiitorit nende hõivatuse tõttu. Olukord, kus vandeaudiitori leidmine on ettevõtte jaoks raske või võimatu, võib autori arvates mõjutada pakendiaruannete auditeerimiskohustuse täitmist. Audiitoriaruanded esitatakse hilinemisega või loobutakse kohustuse täitmisest üldse.

2016. aasta 1. jaanuaril viidi PakS-i sisse muudatus, millega vabastati audiitorkontrollist need ettevõtted, kes lasevad pakendeid turule vähem kui 5 tonni aastas. Uue PakS-i kohaselt teostatakse pakendiaruannete kontrolli piiratud kindlustandva töövõtuna. Pakendiregistri 18. märts 2016 kehtima hakanud muudetud põhimääruse § 12 lg 1 kohaselt on uus andmete registrisse esitamise tähtaeg 1. september (pakendiregistri põhimäärus, § 12 lg 1).

Pakendiaruande audiitorkontrolli läbiviimisel peab vandeaudiitor võtma arvesse olulisust ja kindlustandva töövõtu riski. Pakendiettevõttes audiitorkontrolli teostamisel peab vandeaudiitor omandama ülevaate ettevõtte tegevusest ning sellest, milliseid pakendimaterjale liikide kaupa ettevõttel tekib ja milline on ettevõttes rakendatav pakendiaruandlussüsteem. Ettevõtetel peavad olema kehtestatud kirjalikud sise-eeskirjad pakendimassi üle arvestuse pidamiseks. Kui ettevõttel eeskirjad puuduvad, on vandeaudiitor kohustatud tegema sellekohase märkuse. Pakendiaruandes sisalduvate andmete kontrollimisel peab vandeaudiitor omandama ülevaate erinevatest pakenditest, mida ettevõttel igapäevase tegevuse käigus tekib ning omanadama kindluse, et kõik pakendid on aruandluses kajastatud. Vandeaudiitor peab omandama kindluse, et ükski pakend ei ole tahtlikult või tahtmatult arvestusest välja jäänud. Oma aruande koostamiseks peab vandeaudiitor selgitama, milliseid arvestusmeetodeid ja –mudeleid ettevõtte pakendimaterjalide üle arvestuse pidamisel kasutab.

TKO pakendiarvestuse üle kontrolli teostamisel peab vandeaudiitor juhendi kohaselt saama ülevaate, mil viisil on TKO korraldanud pakendiettevõtetelt andmete kogumise, kuidas on hallatud kliendibaas ning kuidas toimub andmete edastamine pakendiregistrisse. Oluline on saada informatsiooni, kuidas TKO kontrollib pakendiettevõtete poolt pakendiaruannetes esitatud andmeid.

Töövõttu planeerides peab vandeaudiitor määrama olulisuse kvalitatiivselt. Juhendmaterjali kohaselt on soovituslik olulisuse määr $\leq 10\%$ pakendimaterjali liikide peale kokku (Melnik 2014,4). Olulisuse määramine sõltub vandeaudiitori hinnangust ettevõtte tegevusele. Selleks et anda hinnang pakendiaruandes esitatud andmetele peab vandeaudiitor omandama piisava asjakohase tõendusmaterjali. Tõendusmaterjalina märkimisväärsed ja kindlustandva töövõtu aruannet toetavad asjaolud, peab vandeaudiitor dokumenteerima. Tööpaberites peaks kajastuma vähemalt töö planeerimise detailid, protseduuride kirjeldus, ajastus ja ulatus ning põhjendused ja järeldused kõigis olulistest küsimustes. (*ibid*)

Auditi tõendusmaterjal on materjal, mida audiitor kogub auditi käigus ning millele tuginedes teeb ta põhjendatud järeldusi. Ettevõttesiseseid tõendusmaterjale peetakse ettevõttevälistest usaldusväärsemaks ning audiitori enda koostatud materjale ettevõttesisestest usaldusväärsemaks. (Alver, J., Alver, L. 2011, 101)

Piiratud kindlustandva töövõtu puhul piirub vandeaudiitor peamiselt järelepäringutega asjakohastelt isikultelt ja analüütiliste protseduuridega, kuid vastavalt vandeaudiitori hinnangule võib teostada ka täiendavaid protseduure, nt detailide testi.

Analüütilised protseduurid on auditiprotseduurid, mis aitavad auditit säästlikumalt, tõhusamalt ja mõjusamalt läbi viia. Analüütiliste protseduuride kasutamine hõlmab eri allikatest informatsiooni kogumist, tegeliku olukorra võrdlemist eeldatavaga, mistahes erinevuste põhjuste uurimist ning tulemuste hindamist. Üldiselt annavad analüütilised protseduurid pigem hoiatuse selle kohta, et midagi on valesti, mitte aga positiivset veenvat tõendusmaterjali selle kohta, mis (kui üldse) on valesti. Seega ei anna analüütilised protseduurid üksi tavaliselt küllaldast, asjakohast ja usaldusväärset auditi tõendusmaterjali. (Finants- ja vastavusauditi käsiraamat 2012, 88–89)

Pakendiaruande kontrolli tulemusena koostab vandeaudiitor omapoolse aruande. Vandeaudiitori aruande kokkuvõtte piiratud kindlustandva töövõtu korral esitatakse negatiivses vormis. Vandeaudiitor ei tohi avaldada modifitseerimata (modifitseerimine: märkusega kokkuvõtte, vastupidine kokkuvõtte, kokkuvõtte avaldamisest loobumine) kokkuvõtet, kui eksisteerivad asjaolud mille mõju, kas võib olla või on oluline esitatud kokkuvõttele. Kui kokkuvõtte esitamine ei ole võimalik, siis audiitor esitab kirjelduse selle kohta, millises osas kokkuvõtte esitamine võimalik ei ole ja põhjenduse, miks see nii on. (Melnik 2014, 6–7)

Auditeerimiskohustuse täitmise eest vastutavad pakendiettevõtte ja TKO. Kohustuse täitmise üle teostavad järelevalvet ja vajaduse korral rakendavad sunnimeetmeid (MTA) ja Keskkonnaministeeriumi allasutus keskkonnainspeksioon. Kuigi inspeksioonil on kohustus teostada kontrolli selle üle, et TKO-d ja pakendiettevõtted oma kohustusi täidaksid, on nendepoolne kontroll puudulik. Keskkonnaministeeriumi hinnangul on praegu selleks institutsiooniks, kes suudab sisulist kontrolli teostada, MTA. Samas tões Keskkonnaministeeriumi esindaja autori poolt tehtud intervjuus, et MTA poolt on praegune lähenemine see, et nad tegelevad asjadega, mis riigile tulu toovad. Kui ei ole maksu, mida koguda, siis nad kontrolli ei teosta. (lisa 4) Riik peaks teostama kontrolli süsteemsemalt. Esmalt peavad olema meetmed, et teha kindlaks Eesti turul tegutsevad pakendiettevõtted. Seejärel peaks autori arvates rakendama abinõusid, et ettevõtted täidaksid pakendiaruandluskohustust ning alles siis määrama vastavalt deklareeritud pakendimahtudele kontrollimeetmed.

2.2 Riigi poolt planeeritavad muudatused pakendiaktsiisi seaduses

Pakendiaruannete auditeerimiskohustuse nõuet täiendati 2015. aastal kehtima hakanud PakS-iga, kuid juba 2016. aasta novembris avaldati Rahandusministeeriumi poolt täiendavalt PakAS-i muudatuse kavatsus, milles tuuakse kaks võimalikku pakendimaksu mudelit ja viidatakse võimalusele pakendiaruannete kohustusliku audiitorkontrolli kaotamisele või piiramisele.

Pakendiettevõtte esitab ka praegu pakendiregistrile või TKO-le (kes edastab andmed pakendiregistrile) andmed oma turule toodud pakendite koguste ja materjali liikide lõikes. Seda ei ole aga riik siiani pidanud usaldusväärseks. PakAS-i muudatuse kavatsusest võib järeldada, et auditeerimiskohustuse kaotamise või piiramise teeb võimalikuks see, et kontrolli hakkab teostama MTA. Seda kinnitas ka autori tehtud intervjuus Keskkonnaministeeriumi esindaja. Arvamus on see, et kui ollakse teadlikud MTA poolt teostatavast kontrollist, käituvad ettevõtted üldjuhul seaduskuulekamalt. (lisa 3). MTA kontrolli teostamise kirjelduses viidatakse sellele, et MTA hakkab andmeid saama pakendiregistrist, kus sisalduvad andmed on saadud pakendiettevõtete poolt koostatud pakendiaruannete alusel, sarnaselt praegu, 2017. aastal kehtiva

korruga. Kui hetkel ei peeta pakendiettevõtete poolt esitatud andmeid usaldusväärseks siis jääb autorile arusaamatuks, kuidas need andmed PakAS-i muudatusega usaldusväärseks muutuvad. Tulenevalt sellest, ei pea autor pakendiauditi täielikku kaotamist tõenäoliseks. Auditi täielikku kaotamist ei poolda ka Keskkonnaministeerium. Võimalikud on alternatiivid, nt auditeerimise läbiviimise kohustuse panemine TKO-le, nii nagu see on paljudes teistes EL-i liikmesriikides nt Saksamaal (lk 21). (lisa 3)

PakAS-i muutmise vajaduse põhjendamisel tuuakse kavatsuses sama aspekt, millega põhjendati auditeerimiskohustuse rakendamist. Andmed pakendiregistris ja jäätmearuandluses erinevad 30% ehk pakendiettevõtted aladeklareerivad nende poolt turule toodavate pakendite mahte. Lisaks aladeklareerimisele viidatakse sellele, et 2016. aastal kehtiv PakAS ei kohtle võrdselt TKO-ga liitunud ja mitteliitunud ettevõtteid (Isand 2016, 27) Ebavõrdsuse kaotamiseks TKO-ga liitunud ja mitteliitunud ettevõtete vahel ei pea autori arvates kehtestama maksu. Ebavõrdsust oleks võimalik kaotada pakendiettevõtete kohustusliku TKO-ga liitumisega, nii nagu see on kehtestatud nt Hollandis (lk 21–22).

Uue süsteemi kavatsuses on toodud kaks võimalikku pakendimaksu mudelit:

- kahekomponendiline pakendiaktiisi maksumudel, kus oleks turule toomise pakendiaktiisi ja taaskasutamise pakendiaktiisi;
- turule toodud kauba pakendi maksustamine aktiisiga.

Tõenäolisemaks rakendatavaks mudeliks peetakse esimest, kahekomponendilist maksumudelit. Uue süsteemi kohaselt esitaks pakendiettevõtte pakendiregistrile andmeid turule toodud pakendite koguste ja materjalide liikide ning arvuliselt või kaaluliselt plastkandekottide lõikes. Pakendiregistrilt saaksid andmed MTA ning TKO. MTA väljastaks pakendiettevõttele turule toodud pakendite koguste kohta elektroonselt eeltäidetud maksudeklaratsiooni. TKO esitaks saadud andmete põhjal liitunud pakendiettevõttele teenustasude arved turule toodud pakendite ja pakendijäätmete käitluse kohta. Turule toodud pakendite koguste üle teostaks järelevalvet MTA. Turule toomise pakendiaktiisil puuduks maksuvabastus seoses taaskasutuse kohustuse täitmisega. Taaskasutamise pakendiaktiisi tasuks pakendiettevõtte, kes laseb pakendatud kauba esimest korda Eestis turule, või TKO, kellele on üle antud pakendikäitlusega seotud kohustused. Taaskasutamise pakendiaktiisi puhul kehtib vabastus juhul, kui pakendit on käideldud nõutud sihtarvudeni. Kahekomponendiline pakendiaktiis laekuks riigituludesse. (Isand

2016, 18). Kui pakendiettevõtte peab deklareerima ja tasuma turule toomise aktsiisi, siis lähtudes majanduslikust huvist vähendada oma maksukoormust, peaks pakendiettevõtte vältima ülepakendamist ning kasutama väiksema keskkonnamõjuga pakendeid. Muudatuse tulemusel peaks vähenema turule toodud pakendite kogus ning suurenema keskkonnasõbralikumate pakendite osakaal. See omakorda vähendaks pakendijäätmete energia- ja ressursimahukat käitlust. (Isand 2016, 23) Täiendava maksukoormuse lisamine pakendiettevõtetele ei aita autori arvates vähendada turule toodavate pakendite mahte. Pakendite vähenemine saab alguse inimeste tarbimisharjumustest. Tarbijate järjepidev teavitamine, peaks olema see, kuhu riik ja tootjad investeerivad. Selle asemel, et muuta toote pakendeid üha atraktiivsemaks, peaksid tootjad oma toodetega püüdma muuta inimeste suhtumist pakenditesse ja pakendijäätmetesse. Autor on arvamisel, et muutused saavad alguse mõtlemisest, mitte karistamisest. Praegu, 2017. aastal Eestis kehtiv kontrollisüsteem on pigem nende ettevõtete karistamine erinevate täiendavate meetmetega, kes PakS-ist tulenevaid kohustusi täidavad.

PakAS-i muudatuse kavatsuses viidatakse sellele, et pakendiettevõtete halduskoormus *ei tohiks* suurenedagi vaid pigem vastupidi. Uuele süsteemile üleminekuga kaasneks kindlasti mõningane halduskoormus, kuid pikemas perspektiivis peaks summaarne halduskoormus ettevõtetele vähenema. (Isand 2016, 27) Kui vaadata Eesti Pakendiringlus OÜ poolt koostatud arvutust pakendiettevõtete kuludest uue seaduse jõustumisel (lisa 5), siis sealt nähtub, et nt plastist müügipakendi puhul on ettevõtete pakendite taaskasutustasude ja uue pakendiaktsiisiga kaasnevad kulud 2,3 korda suuremad kui enne PakAS-i muutmist ning plastist veopakendi puhul 6 korda suuremad. Autori arvates ei saa PakAS-i muudatuse korral rääkida ettevõtete halduskoormuse vähenemisest, vaid pigem suurenemisest.

2.3 Empiirilise uuringu meetodika

Töö esimeses ja teises peatükis on kirjeldatud erinevates seadusandlikes dokumentides esitatud nõudeid, kuidas peab riigi sees olema korraldatud pakendite ja pakendijäätmete kogumine ja taaskasutamine ning kuidas korraldatakse kontrolli pakendiettevõtete üle.

Selleks et kontrollida töös püstitatud hüpoteesi ja leida vastused uurimisküsimustele, kogus autor magistr töö empiirilises osas esmaseid andmeid.

Esmasteks andmeteks on andmed, mida on vaja ise koguda ning mis on asjakohased uuringu ja uurimisprobleemi jaoks. Esmaste andmete eelis seisneb selles, et need kogutakse kooskõlas uurimisküsimuste ja uurimiseesmärkidega (Ghuri, Grønhaug 2004, 92–93).

Esmaste andmete kogumise puudus on see, et raske on leida koostöövalmis olevaid uuringus osalejaid. Uuriija täielik sõltuvus vastaja abivalmidusest on üks peamine nõrkus esmastest allikatest kogutud informatsiooni kvaliteedis. (Ghuri, Grønhaug 2004, 94)

Responentidelt saadud vastused võivad olla ekslikud põhjusel, et ei taheta avaldada seda, mida teatakse ja mõeldakse. Saadud vastuste ekslikkusega seoses on neli peamist probleemi (Hess, *et al.* 2000, 33–34):

- tahtmatu valetamine;
- teadlik informatsiooni varjamine või vastusest kõrvalepõiklemine;
- teadlik valetamine, et viia küsimuste esitaja eksiteele;
- teadlik valetamine, et varjata tegelikult toimuvat.

Magistr töö koostamise käigus viis autor läbi küsitluse nii pakendiettevõtete kui ka audiitorettevõtete seas. Kvantitatiivse uurimismeetodina kasutas autor veebipõhist küsitlust. Küsitlus koostati ja edastati osalejatele internetipõhise programmiga SurveyMonkey. Pakendiettevõtete küsitlus koosnes kaheksast (lisa 6) ja audiitorettevõtete viiest küsimusest (lisa 7).

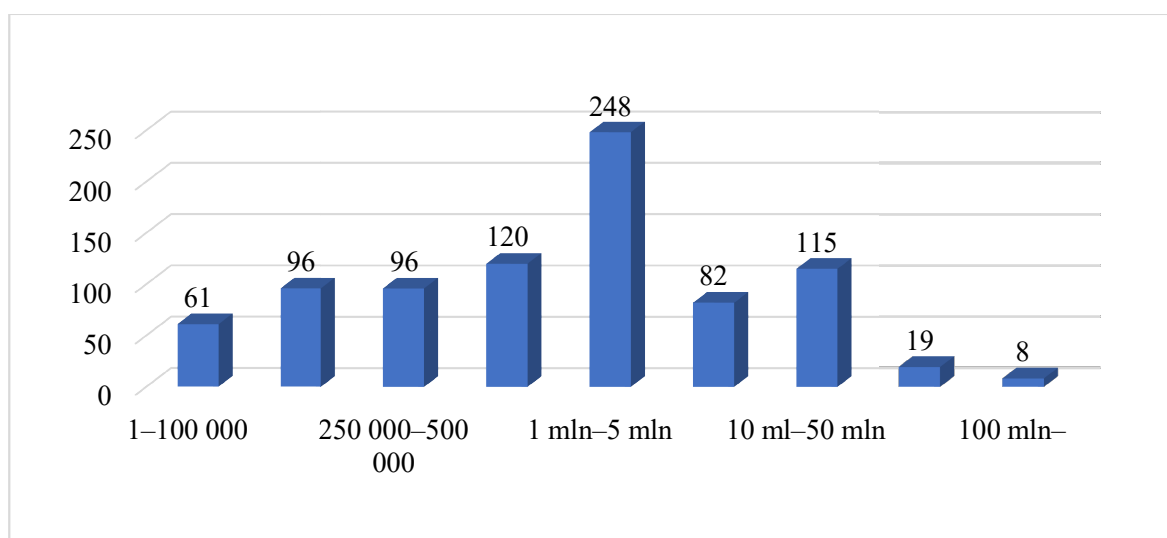
Küsimustike koostamisel pööras autor tähelepanu sellele, et küsimustikud ei oleks pikad ja keerulised. Mida lühem on küsimustik, seda suurem on võimalus, et küsimustele vastatakse (Ghuri, Grønhaug 2004, 108).

Enamasti on tegemist struktureeritud küsitlustega. Struktureeritud küsimustiku puhul on vastusevariandid ette määratud (Ghuri, Grønhaug 2004, 104). Mõlema küsitluse puhul oli üks küsimus avatud (puuduvad kindlaksmääratud vastused). Selle küsimusega soovis autor saada teada uuringus osalejate üldist arvamust pakendiaruannete koostamise ja auditeerimisega seotud probleemidest.

Andmete saamiseks audiitorettevõtetest, kes pakuvad pakendiaruannete auditeerimise

teenust, pöördus autor Audiitorkogu poole. Audiitorettevõtteid, kellele autor küsimustiku edastas, oli kokku 51. Küsimustik oli avatud 01.02–16.02.2017. Pakendiettevõtete nimekirja koostamise aluseks võttis autor pakendiregistri andmed 2015. aasta kohta. Pakendiregistri andmetel esitas 2015. aasta kohta pakendiaruande 3674 ettevõtet. Autor moodustas 1000 ettevõttest koosneva lihtjuhuvalimi, kasutades programmis Microsoft Excel 2016 funktsiooni Random. Lihtjuhuvalimi põhitunnuseks on see, et kõikidel üldkogumi liikmetel on ühesugune võimalus sattuda valimisse (Ghauri, Grønhaug 2004, 126). Ettevõtete kontaktid ja muu vajaliku informatsiooni (töötajate arve, müügitulu jne) kogumiseks kasutas autor äriregistri ja inforegistri andmebaase. Ettevõtete andmete kogumise käigus tuli valimit vähendada 845 ettevõtteeni põhjusel, et andmebaasides puudus vajalik informatsioon, nt elektronposti aadress. Küsimustik oli avatud 06.02–17.02.2017.

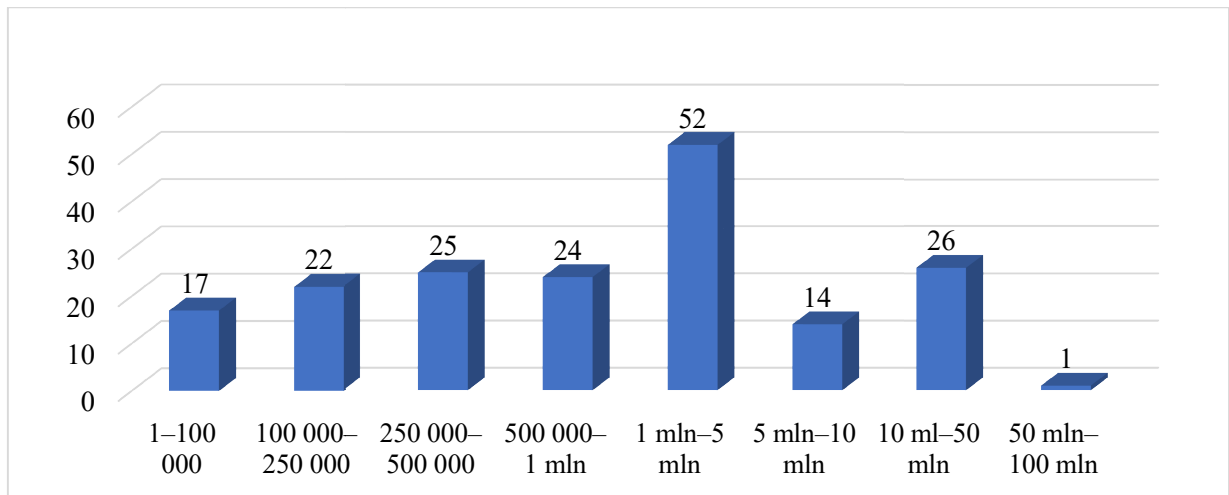
Küsimustiku saanud pakendiettevõtete (845) jagunemine müügitulu alusel on toodud joonisel 3.



Joonis 3. Küsitluses osalenud ettevõtete jagunemine müügitulu alusel

Allikas: Autori koostatud

Joonisel 4 on toodud küsimustele vastanud ettevõtete jagunemine müügitulu alusel.



Joonis 4. Küsimustele vastanud ettevõtete jagunemine müügitulu alusel

Allikas: Autori koostatud

Lisaks kasutas autor esmaste andmete kogumiseks kvalitatiivse uurimismeetodina struktureerimata ja poolstruktureeritud intervjuud. Struktureerimata intervjuus antakse vastajale peaaegu täielik vabadus arutleda kindlas küsimuses. Intervjueerija vaid esitab suunavaid küsimusi ja paneb kirja vastused. (Ghauri, Grønhaug 2004, 112). Poolstruktureeritud intervjuu puhul on küsimused eelnevalt koostatud, kuid küsija annab intervjueeritavale võimaluse edasiarendada ja selgitada teatud küsimusi (Alsaawi 2014, 151). Küsimused on eelnevalt koostatud, kuid küsija otsustab, millal ja mida küsida.

Selleks et hinnata, kui palju võib Eesti turul olla pakendiettevõtteid, küsis autor andmeid äriregistrist, statistikaametist ja pakendiregistrist.

Autori arvates võivad auditeerimiskohustuse täitmise seotud kulud olla suured just väiksema müügituluga ettevõtete jaoks. Võimaliku seose olulisuse välja selgitamiseks nende kahe näitaja vahel viis autor läbi Hii-ruut testi. Test võimaldab kontrollida hüpoteesi kahe eri tunnuse vahelise seose olemasolu kohta (Sauga, A. 2003, 92). Analüüsi teostamiseks kasutas autor RealStatisticsi lisamoodulit Chi-Square test.

3. UURINGU TULEMUSED, JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

3.1 Empiirilise uuringu tulemused

Riik peab teostama kontrolli selle üle, kas ja kuidas ettevõtted seadusest tulenevaid kohustusi täidavad. Pakendiregistrile esitatavate andmete kohustuslik audiitorkontroll on üks riigipoolsetest kontrollimeetoditest, mis peab tuvastama pakendivaldkonnas esinevad väärkajastused ja pettused. Autor on arvamusel, et riik peab teostama kontrolli ja tuvastama pettused, kuid see peab olema korraldatud selliselt, et oleks tagatud ettevõtete võrdne kohtlemine.

PakS-i muutmisest alates ehk 1. jaanuarist 2015 on auditeerimiskohustuse rakendamine tekitanud palju vastukaja. Ajakirjanduses on ilmunud viiteid sellele, et pakendiettevõtted saavad küll aru rohelise mõtteviisi olulisusest, kuid pakendiaruandlus ja auditeerimine on liiga keeruline. Ettevõtjate sõnul võiks pakendite hindamiseks olla võimalik kasutada ka hinnangulisi meetodeid, mis ei ole küll nii täpsed, kuid lihtsustaks oluliselt arvepidamist. Autori tehtud uuringust selgus, et küsimustele vastanud pakendiettevõttest 70% jaoks oli süsteemi väljatöötamine palju aega nõudev protsess (joonis 7 lk 45). Süsteemide väljatöötamisel aitaksid autori arvates kaasa ühtne meetoodika aruande koostamiseks ja pakendite kaalude määramiseks. Meetoodika olemasolu võib olla instrument, mis ärataks huvi PakS-ist tulenevate kohustuste täitmise vastu ettevõtetes, kes seda just süsteemi liigse keerukuse tõttu hetkel ei tee.

Magistritöös seatud eesmärgini jõudmiseks püstitas autor neli uurimisküsimust teemadel, mis autori arvates mõjutavad korrektse pakendiaruandluse korraldamist ja audiitorkontrolli läbi viimist. Küsimustele vastamiseks tegi autor uuringud pakendiettevõtete ja audiitorettevõtete seas ning intervjueris Keskkonnaministeeriumi nõunikku ning keskkonnakorralduse osakonna peaspetsialisti.

Pakendiettevtete jaoks vdivad seoses auditeerimiskohustusega ilmnedu probleemid, nt vajalike andmete olemasolu vdi kattesaadavus auditeerimise lbiviimiseks, auditeerimisega kaasnevad kulud, vandeaudiitori leidmine jne. Eestis on pakendiauditiga seotud kulud pakendiettevtte kanda, kuid nt Lbne-Euroopas konteinerkogumissusteemis on uldine mudel see, et pakendiauditite korraldamise kohustus on TKO-l. Saksamaal ja Austrias umbes 5% ettevotetest auditeeritakse igal aastal TKO tellimusel. Auditeerimisega seotud kulud peab seal katma organisatsioon (TKO) mitte pakendiettevtte. (lisa 4) Audiitorettevotetest vastas kuisimustele kokku 23 ettevotet. Kuisimustele vastamise statistika on toodud tabelis 2.

Tabel 2. Audiitorettevotete kuisimustele vastamise statistika

Kuisimus	Vastanud ettevotete arv
Kas Teie hinnangul aitab pakendiaruannete auditeerimiskohustus tosta ettevotete teadlikkust pakendiseadusest tulenevate kohustuste taitmisel?	23
Kui tohusaks kontrollimeetodiks Te peate pakendiaruannete auditeerimiskohustust?	21
Kui suur osa (Teie klientidest) pakendiaruande auditeerimiskohustusega ettevotetest on aruande esitamise teenuse sisse ostnud ettevotte valiselt teenuseosutajalt?	21
Kas ettevotte valiselt teenuseosutajalt on vimalik saada informatsiooni pakendimassi arvutamise meetodika kohta?	20
Millised on pohlised probleemid, millega Teie ettevotte puutub kokku pakendiaruannete auditeerimisel?	18

Allikas: Autori koostatud

Ainult esimesele kuisimusele „Kas Teie hinnangul aitab pakendiaruannete auditeerimiskohustus tosta ettevotete teadlikkust pakendiseadusest tulenevate kohustuste taitmisel?” vastas 23 ettevotet. Vastanutest 87% on arvamusel, et auditeerimiskohustus aitab tosta ettevotete teadlikkust. Autori arvates peaks lisaks pakendiaruannete auditeerimiskohustusele olema riigi poolt rakendatud taidendavad meetmed, et tuvastada teadlikult vdi teadmatusel seaduse taitmisest hoiduvad ettevottd. Pakendiettevtete uuringus vastas kdigile struktureeritud kuisimustele 845 ettevottest 124, s.o 14,67%. Ainult esimesele kuisimusele ehk „Kuidas on Teie ettevottes korraldatud pakendiaruannete koostamine?” vastas kokku 181 ettevotet, s.o 21,42%. Viimasele, avatud kuisimusele vastas 59 ettevotet, s.o 6,98%. Avatud kuisimusega soovis autor

ülevaadet võimalikest probleemidest, mis pakendiettevõtetal esinevad seoses pakendiaruandluse ja auditeerimisega. Pakendiettevõtete küsimustele vastamise statistika on toodud tabelis 3.

Tabel 3. Pakendiettevõtete küsimustele vastamise statistika

Küsimus	Vastanud ettevõtete arv
Kuidas on Teie ettevõttes korraldatud pakendiaruannete esitamine?	181
Kas Teie ettevõttel on kohustus auditeerida pakendiaruandeid?	124
Kui Teie ettevõtte ostab pakendiaruande esitamise teenust sisse ettevõtte väliselt teenuseosutajalt, siis kui raske on saada aruannete auditeerimiseks vajalikke andmeid teenust osutavalt ettevõttelt (nt pakendimassi arvestuskäik)?	124
Kui Teie ettevõtte koostab pakendiaruannet ise, siis kui keeruline ja ajamahukas oli välja töötada toimiv pakendimassi arvestuse süsteem?	124
Kui Teie ettevõttel on kohustus auditeerida pakendiaruandeid, siis kui keeruline oli Teie jaoks leida audiitor?	124
Kui suur lisakulu (nii aja kui ka rahaline kulu) on Teie ettevõtte jaoks pakendiaruannete auditeerimiskohustus?	124
Kui tõhusaks riigipoolseks kontrollimeetmeks Te peate pakendiaruannete auditeerimiskohustust?	124
Millised on põhilised probleemid, millega Teie ettevõtte pakendiaruannete koostamisel ja auditeerimisel kokku puutub?	59

Allikas: Autori koostatud

Esimene uurimisküsimus, millele autor vastust soovis, oli:

- Kui paljudel pakendiettevõtetal on pakendiaruannete auditeerimiskohustus?

Küsimuse esitas autor selleks, et saada ülevaadet, kui suur osa valimisse sattunud ettevõtetest audiitorkontrolli teostama peavad ehk kui suur osa pakendiaruannetest saab kontrollitud. Küsitluse tulemusena selgus, et auditeerimiskohustus oli 124-st küsimusele vastanud ettevõttest 75-l ehk 60,5%. Siit võib järeldada, et üle poole valimisse sattunud ettevõtetest toob Eestis turule enam kui 5 tonni pakendeid või pakendimaterjale.

Kaks järgmist küsimust, mille autor esitas, olid:

- Kuidas on pakendiettevõtetes korraldatud pakendiaruannete koostamine, kas aruanne koostatakse ettevõtte poolt või ostetakse teenus sisse?
- Kas vajalik informatsiooni pakendiaruannetes esitatud pakendimasside õigsuse kontrollimiseks on kättesaadav?

Need küsimused esitas autor põhjusel, et ettevõtetal on võimalik osta pakendiaruande

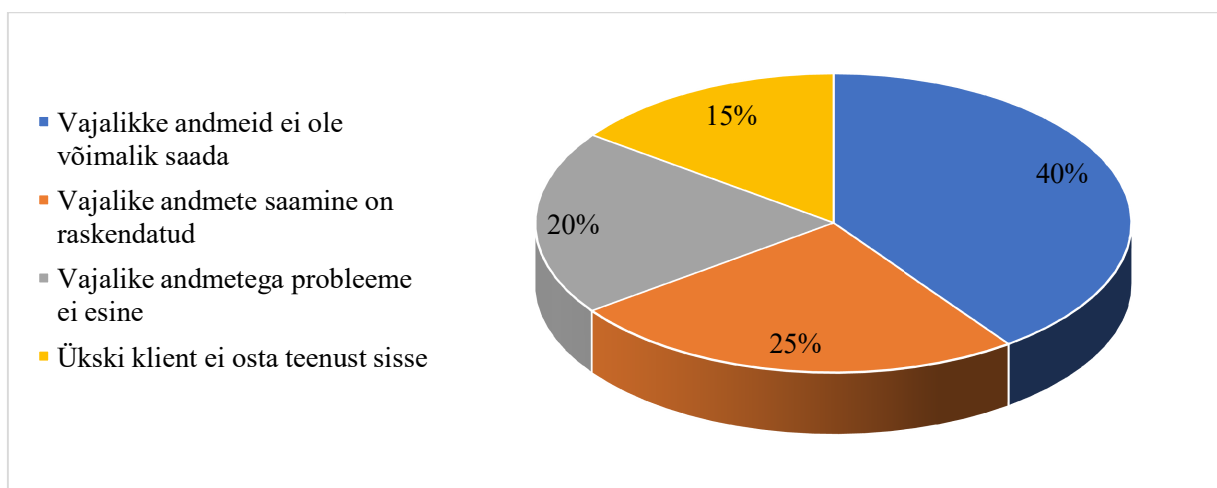
koostamise ja esitamise teenus sisse ettevõtte väliselt teenuseosutajalt, kelle antud hinnang ettevõtte pakendimassidele võib olla erinev tegelikkusest (tekitades olulisi väärkajastusi pakendiaruannetes). Lisaks võib teenuseosutajalt olla raskendatud auditeerimiseks vajalike andmete kättesaadavus. Kui vandeaudiitoril ei ole võimalik saada andmeid pakendimassi arvestuse meetoodika kohta, võib tekkida olukord, kus audiitor ei saa avaldada arvamust aruannetes sisalduvate andmete kohta (sellises olukorras peaks järgnema keskkonnainspektsiooni kontroll ettevõttesse). Küsimusele (Kuidas on korraldatud ettevõtetes aruannete koostamine?) vastamise statistika on toodud tabelis 4. Kuigi vastavalt PakS-ile tuleb audiitorkontroll viia läbi piiratud kindlustandva töövõtuna, mille puhul piirdub vandeaudiitori töö analüütiliste protseduuridega (lk 30), on pakendiaruande teenust sisse ostvate pakendiettevõtete aruannete kontrollimisel vajalikud täiendavad protseduurid. Täiendavad kontrollprotseduurid on vajalikud piisava kindluse saamiseks, et avaldada arvamust pakendiaruannetes sisalduva informatsiooni suhtes.

Tabel 4. Ettevõtete küsimusele vastamise statistika

Küsimus	Pakendiettevõtted		Audiitorettevõtted			
	Aruanne koostatakse ettevõtte poolt	Aruande koostamise teenus ostetakse sisse ettevõtte väliselt teenuseosutajalt	Üle 50% klientidest ostab teenust sisse	20–50% klientidest ostab teenust sisse	Alla 20% klientidest ostab teenust sisse	Ükski ettevõtte ei osta teenust sisse
Kuidas on pakendiettevõtetes korraldatud pakendiaruannete koostamine, kas aruanne koostatakse ettevõtte poolt või ostetakse teenus sisse?	151 ettevõtet (83,4%)	30 ettevõtet (16,6%)	3 ettevõtet (14,3%)	3 ettevõtet (14,3%)	9 ettevõtet (42,9%)	6 ettevõtet (2,6%)

Allikas: Autori koostatud

Andmete kättesaadavus mõjutab otseselt vandeaudiitori tööd pakendiaruannete auditeerimisel. Sel põhjusel otsustas autor esitada audiitorettevõtetele küsimuse andmete kättesaadavuse kohta. Vastanud audiitorettevõtetest 40% tunnistas, et olukorras, kus ettevõtte ostab pakendiaruande koostamise teenust sisse, ei ole vajalikke andmeid võimalik saada (joonis 5). Teenust osutavalt ettevõttelt ei ole võimalik saada informatsiooni, kuidas on pakendiaruanne koostatud, ei avaldata pakendimasside arvutamiseks kasutatud arvutusvalemeid. Audiitorettevõtete küsitlusest selgus, et teenuseosutaja võib kasutada valemit, millega teisendatakse ettevõtte ostud ja müügid rahalises vääringus pakendiks koguseliselt ehk kasutatakse teatud koefitsienti. Kasutatava koefitsiendi arvutuskäiku ei avaldata. Kui andmeid kontrolli läbiviimiseks ei ole võimalik saada ei saa vandeaudiitor anda ka hinnangut pakendimassi õigsuse suhtes. (lisa 2)



Joonis 5. Kas ettevõtte väliselt teenuseosutajalt on võimalik saada informatsiooni pakendimassi arvutamise meetoodika kohta?

Allikas: Autori koostatud

Pakendiregistri andmetel esitati 2015. aasta kohta 444 vandeaudiitori aruannet, mille seas oli 44 arvamuse avaldamisest loobumist (audiitor ei suuda mõne asjaolu suhtes kindlust omandada ja see asjaolu on märkimisväärne, audiitor loobub aruande kui terviku suhtes arvamuse avaldamisest) ja 6 vastupidist otsust (vandeaudiitor teab, et pakendiaruandes esinevad olulised ja

läbivad vead). Olukorras, kus ettevõtte pakendiaruande suhtes on vandeaudiitor loobunud arvamuse avaldamisest või esitanud vastupidise arvamuse peaks autori arvates järgnema riigipoolne kontroll nendes ettevõtetes. Kontrolli peaks Keskkonnaministeeriumi väite kohaselt teostama keskkonnainspektsioon (lisa 3). Inspektion ei ole vastavalt sellisele kriteeriumile kontrollitavaid ettevõtteid valinud (lisa 9).

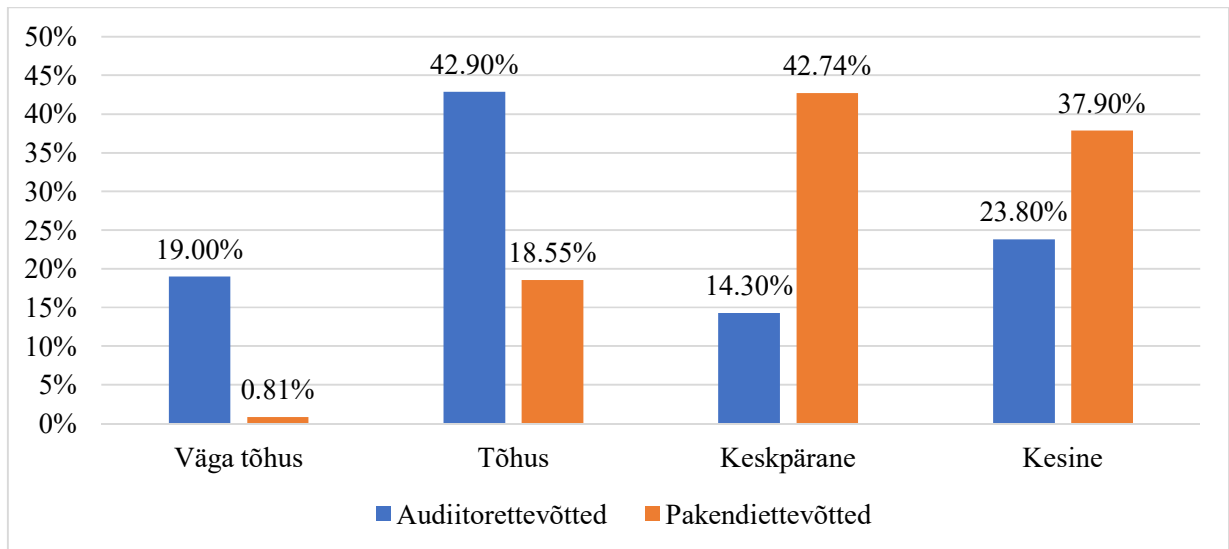
Pakendiettevõtetest, kes ostavad teenust sisse vastas kõikidele küsimustele vaid kümme ettevõtet ja kuna nendest kuuel ei ole auditeerimiskohustust ei saa siinkohal tuua võrdluseks, milline on pakendiettevõtete poolne hinnang andmete kättesaadavusele.

Autori arvates aitaks probleemi lahendada pakendiaruannete koostamiseks ühtse, kõigile kehtiva meetodika välja töötamine. Sellise meetodika koostamise kohustus peaks olema TKO-l. Kui vaadata Eestis tegutsevate TKO internetilehekülgi, siis selgub, et enamlevinud pakendite tüüpkaalude juhend on olemas vaid OÜ-l Tootjavastutusorganisatsioon (TVO).

Neljas küsimus, mille autor esitas, oli:

- Kui tõhusaks PakS-ist tulenevate kohustuste täitmise kontrollimeetodiks peavad pakendiauditit pakendi- ja audiitorettevõtted?

Kuna pakendiauditit on selle kohustuse rakendamisest alates ehk 1. jaanuarist 2015 palju kritiseerinud just pakendiettevõtted, soovis autor ülevaadet, mida ettevõtted sellest meetodist tegelikult arvavad. Küsitlusest selgus, et 124 vastanud pakendiettevõttest pidas seda meetodit väga tõhusaks ja tõhusaks vaid 19,36%, s.o 24 ettevõtet, audiitorettevõtetest 61,9%, s.o 13 ettevõtet 21-st. Keskpäraseks pidas meetodit 42,74% ja kesiseks 37,9% pakendiettevõtetest. (joonis 6). Ettevõtete negatiivne suhtumine auditeerimiskohustusse võib autori arvates olla tingitud sellest, et riik teostab kontrolli vaid nende ettevõtete üle, kelle andmed on nähtavad pakendiregistris, kuid ei rakendata meetmeid PakS-i mittetäitvate ettevõtete tuvastamiseks. Turul on ettevõtteid, kes omavad konkurentsieelist, sest neil on võimalik pakkuda madalamat toote hinda kuna nende kulud on väiksemad.



Joonis 6. Kui tõhusaks kontrollimeetodiks Te peate pakendiaruannete auditeerimiskohustust?

Allikas: Autori koostatud

Eesti Toiduainetööstuse Liidu juhataja Sirje Potisepp on pakendiauditi teemal arvamust avaldades tõdenud, et pakendiseaduse muudatuste ja auditi kohustusega paneb riik ettevõtetele kohustusi, mis läheb maksma tuhandeid eurosid. Kohustuste lisamisega ettevõtetele pannakse Eesti ettevõtjad halvemasse konkurentsiolekorda ka eksportturgudel, sest kõik kulutused kajastuvad lõpphinnas. (Potisepp 2015) Seda, et turul on ettevõtteid, kellel on konkurentsieelis, tunnistas autori tehtud intervjuus ka Keskkonnaministeeriumi esindaja. Samas kinnitas Keskkonnaministeeriumi peaspetsialist, et auditeerimiskohustus on oma eesmärgi täitnud osas, mis puudutab aladeklareerimist ja ettevõtete teadlikkust seadusest tulenevate kohustuste täitmisel. (lisa 3) Riik peab kontrolli teostades tagama ettevõtete võrdse kohtlemise. Kui auditeerimiskohustus on tõhus meetod, et kontrollida pakendiregistrisse esitatud andmete õigsust, siis peaks olema rakendatud ka meetmed seaduse täitmisest kõrvale hoidvate ettevõtete tuvastamiseks. Lisaks töös püstitatud uurimisküsimustele esitas autor oma uuringutes pakendi- ja audiitorettevõtetele ka mõned täiendavad lisaküsimused. Näiteks, kui suureks lisakuluks peavad ettevõtted auditeerimisega kaasnevat kulu, kui keeruline oli pakendiettevõtetel leida audiitor ning lisaks veel avatud küsimuse, et saada ülevaadet erinevatest probleemidest, mis ettevõtetel esinevad. Vandeaudiitori leidmisega seonduva küsimuse esitas autor põhjusel, et olukorras, kus ei

ole võimalik leida ettevõttele sobivatel tingimustel audiitorit, võivad need loobuda kohustuse täitmisest. Pakendiettevõtete küsitluse tulemustest selgus, et pakendiaruannete auditeerimisega seonduvaid kulusid hindasid suureks 35,5%, s.o 44 ettevõtet ja väga suureks 16,1%, s.o 20 ettevõtet (tabel 5). Kohustusega seonduvatest kuludest võib autori arvates tuleneda ka ettevõtete negatiivne hoiak kontrolli suhtes, kuna see on lisakulu mis ei pruugi täita oma eesmärki. Autori arvates võivad auditeerimisega seotud kulud olla suured just väiksema müügituluga ettevõtete jaoks, kuna vandeaudiitoritele makstav tunnitasu on pakendiettevõtte suurusest sõltumata üks. Selleks et tuvastada seost müügitulu ja auditeerimisega seotud kulude vahel, teostas autor Hii-ruut testi. Tulemuse p-value < olulisuse nivoo alusel saab autor väita, et kahe näitaja vahel on oluline, keskmise tugevusega seos (lisa 8). Ettevõtete hinnang kulu suurusele ja jaotus müügitulu alusel on toodud tabelis 5.

Tabel 5. Ettevõtete hinnang auditeerimisega seotud kulude suurusele

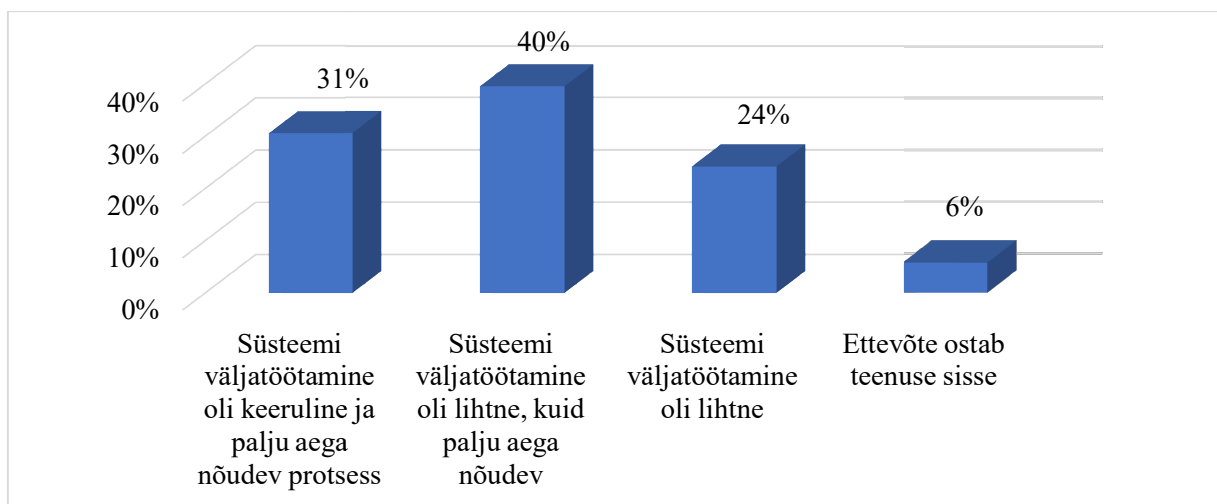
Müügitulu	Ettevõtete arv, kelle hinnangul on kulu: väga suur	Ettevõtete arv, kelle hinnangul on kulu: suur	Ettevõtete arv, kelle hinnangul on kulu: väike	Ettevõtete arv, kelle hinnangul on kulu: olematu, kuna ei ole auditeerimis-kohustust	Ettevõtete arv, kelle hinnangul on kulu: olematu
1–100 000	2	1		6	
100 000–250 000		2		14	
250 000–500 000	1	5	3	8	1
500 000–1 mln	3	3	3	3	1
1 mln–5 mln	8	16	11	3	
5 mln–10 mln	2	9		3	
10 mln–50 mln	4	8	4		

Allikas: Autori koostatud

Pakendiaruannete auditeerimise läbiviimiseks vajaliku vandeaudiitori leidmisega oli probleeme 16 ettevõttel 124-st. Probleeme ei esinenud 49 ettevõttel, kuna oli olemas oma finantsaudiitor. (lisa 10)

PakS-iga tutvudes võib tunduda arvestuse pidamine lihtne ja arusaadav, kuid praktikas rakendada tihti keeruline. Pakendiettevõtetest 40% tunnistas, et arvestussüsteemi väljatöötamine

oli lihtne, kuid aeganõudev, ja 31% ettevõtete jaoks oli see keeruline ja palju aega nõudev protsess (joonis 7). See võib olla põhjuseks, miks ettevõtted seadusest tulenevaid kohustusi ei täida või kasutavad hinnangulisi arvestusmeetodeid ehk meetodeid, mille tulemused ei ole täpsed, kuid mille rakendamise ressursikulu on väiksem.



Joonis 7. Kui Teie ettevõtte koostab pakendiaruannet ise, siis kui keeruline ja ajamahukas oli välja töötada toimiv pakendimassi arvestuse süsteem?

Allikas: Autori koostatud

Pakendiaruandlusega seotud probleemidena märkisid pakendiettevõtted raskusi pakendi määramisel. Ettevõtete jaoks, kellel on suur valik erinevaid tooteid väga erinevate pakenditega ning mille pakendite kaalud sageli muutuvad, on väga raske leida piisavalt täpset tulemust mõistliku ressursikuluga. Lisaks eelnevale juhtis üks pakendiettevõtte tähelepanu sellele, et nende poolt liigiti kogutud pakendijäätmete maht on olnud erinev sellest mahust, mis on jäätmekäitleja poolt väljastatud taaskasutustõendil. Küsimus on, kas jäätmekäitlejad ikka kaaluvad pakendijäätmeid.

Keskkonnaministeeriumi poolt antud kommentaar sellel küsimusel on, et vahed ettevõtte poolt tehtud kaalumiste ja jäätmekäitlejate andmetes võivad tekkida sellest, et jäätmekäitleja ei kaalu iga kliendi juurest kogutud jäätmeid eraldi. Üldjuhul teostatakse kaalumise sel hetkel, kui jäätmeid koguv auto jõuab järelsorteerimisse. Kui jäätmeid koguti nt kokku 15 tonni 20 erineva

kliendi juures, siis siin jääb küsimus, kuidas see jäätmete kogus klientide vahel jagatakse. Teoorias oleks võimalik teostada kaalumine ka iga kliendi juures eraldi, kuid selleks kulub lisa aeg ja see on täiendav kulu. (lisa 4) Autori arvates jääb siin lisaks küsimusele, kuidas pakendimass klientide vahel jagatakse, veel küsimus, kuidas klientidele esitatakse taaskasutustasude arved. Kui ei ole teada, kui palju konkreetse kliendi juurest pakendijäätmeid koguti, võib tekkida olukord, kus mõnda klienti koheldakse arvel esitatud ebatäpse summa näol ebaausalt.

Auditiorettevõtted tõid peamiste probleemidena välja näiteks selle, et ettevõtetel ei ole välja töötatud toimivat arvestusmetoodikat või ei rakendata seda järjepidevalt, kasutatakse vananenud kaalumistulemusi, pakendiaruande teenuse sisseostmisel ei ole võimalik saada informatsiooni arvestusmeetodite kohta jne. (lisa 2)

3.2 Järeldused ja ettepanekud

Tänapäeval ei ole võimalik kujutada ette ühiskonda ilma pakenditeta. Rahvaarvu suurenedes ja inimeste elujärje paranedes suureneb ka tarbimine. Inimtegevuse tagajärjel suureneb paratamatult jäätmete hulk, sh pakendite ja pakendijäätmete maht.

Selleks, et täita EL-i pakendidirektiivist tulenevaid kohustusi (lisa 1) on oluline, et riigis oleks tagatud järelevalve ettevõtete üle, kes vastutavad pakendite turule toomise eest Eesti territooriumil. Laiendatud tootjavastutuse põhimõtte kohaselt, mis on Eestis kehtiv süsteem, peavad ettevõtted vastutama nende poolt turule toodud pakendite ja tekkivate pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise eest.

Magistritöö eesmärk oli välja selgitada, kas pakendiaruannete auditeerimiskohustus on tõhus riigipoolne kontrollimeetod, et tagada ettevõtete PakS-ist tulenevate kohustuste täitmine. Tõhusa kontrollimeetodina käsitles autor magistritöös meetodit või eri meetodite kogumit, mis aitavad tagada PakS-ist tulenevate kohustuste täitmise ning tuvastada pettused ja väärkajastused pakendiaruannetes. Lisaks peab kontrolli teostades olema tagatud ettevõtete võrdne kohtlemine. Järelduste tegemisel lähtub autor nendest aspektidest. PakS-iga kehtestatud pakendiaruande esitamise kohustuse piirmäär (100 kg plastist ja 200 kg muust materjalist pakendeid) ja

pakendiaruannete auditeerimise kohustuse piirmäär (5 tonni pakendeid) on määrad, mis peaksid olema autori arvates olulised kontrolli teostamisel.

Autori tehtud küsitluste ja intervjuude tulemusena võib välja tuua erinevad probleemid, mis on seotud pakendiaruandluse ja auditeerimisega.

Probleem 1. Pakendi määratlemine, pakendi kaalud ning pakendiaruannete auditeerimiseks vajalike andmete kättesaadavus.

Need on probleemid, mille märkisid nii pakendi- kui ka audiitorettevõtted. Pakendiaruannete koostamiseks toimiva süsteemi välja töötamine võib paljude ettevõtete jaoks olla väga keeruline ja tömahukas (suures mahus eri liiki pakendeid, muutuvad kaalud jne). Kuna aruande koostamiseks puudub ühtne meetodika, on iga ettevõtte enda otsustada, mil viisil pakendimasside üle arvestust peetakse. Ettevõtete aruandlussüsteemid võivad olla üles ehitatud selliselt, mis teevad keeruliseks aruannete auditeerimise. Vandeaudiitoril on oma auditiaruande koostamiseks vajalik saada ülevaade, mil viisil toimub ettevõttes pakendimassi üle arvestuse pidamine, millised on rakendatavad arvestusmeetodid ja –mudelid. Kui neid andmeid ei ole võimalik kontrollida, ei ole vandeaudiitoril võimalik anda ka hinnangut, kas ettevõtte aruandlussüsteem on usaldusväärne või mitte. Audiitorettevõtete hinnangul on selliste andmete kättesaadavus pea võimatu olukorras, kus ettevõtte on pakendiaruande teenuse sisse ostnud ettevõtte väliselt teenuseosutajalt (lk 41).

Kui ettevõtetel oleks aruannete koostamiseks ühtne, kõigile kehtiv meetodika, oleks lihtsam ja vähem aeganõudev täita seadusest tulenevaid kohustusi. Ühtse meetodika olemasolu aitaks ka audiitorkontrolli läbiviimist. Väheneks auditile kuluv aeg ja seega väheneks kulu pakendiettevõtete jaoks. Seadusest tulenevate kohustuste täitmine ja kontroll peavad olema teostatavad mõistliku ressursikuluga.

Ettepanek 1. Probleemi lahendusena pakub autor välja Keskkonnaministeeriumi poolt toodud ettepaneku, et aruannete koostamise meetodika väljatöötamise kohustus peaks olema TKO-del, kellele pakendiettevõtted maksavad taaskasutustasusid aastas suurusjärgus 12 miljonit eurot. TKO-d peaksid olema pakendiettevõtja poolel ning aitama kaasa korrektse pakendiaruandluse koostamisele. Siinkohal toob autor näitena Soome RINK-i (TKO)

internetilehekülje, kus on abimaterjalid pakendiettevõtete töö lihtsustamiseks (nt pakendite kaalud) ning ka ühe Eesti TKO, OÜ Tootjavastustusorganistatsioon internetilehekülje, kus on toodud enamlevinud pakendite näidiskaalud.

Eestis toimiva süsteemi üheks puuduseks võib pidada pakendiettevõtete väga vähest huvi TKO-de tegevuse vastu (lisa 3). Kuidas ja kuhu kasutavad TKO-d pakendiettevõtete poolt tasutavaid taaskasutustasusid peaks olema läbipaistev ja kontrollitav.

Probleem 2. Pakendiaruannete audiitorkontroll kui lisakulu, mis ei pruugi täita oma eesmärki.

Pakendiettevõtete negatiivne hoiak tuleneb autori hinnangul sellest, et turul on ettevõtteid, kes pakendiaruandluskohustust ei täida. Kontrolli teostatakse ainult nende ettevõtete üle, kes on andmebaasides nähtavad (nt pakendiregister). Riigil puudub ülevaade ettevõtetest, kes ei esita pakendiaruandeid, kuigi neil see kohustus on. 2014. aasta kohta oli pakendiregistrile esitanud aruande 3367 ettevõtet. Kuna esimesel aastal oli auditeerimise lävend sama, mis pakendiaruande esitamise kohustuse piirmäär (100 kg plasti ja 200 kg must materjalist pakendit), siis võib eeldada, et auditeerimiskohustus oli kõigil 3367 ettevõttel. Keskkonnajäreldamise aastaraamatus 2015. aasta kohta märgitakse, et 2015. aasta oktoobris oli 2000 ettevõttel pakendiaruannete auditeerimiskohustus täitmata. Märgukiri saadeti 590 ettevõttele, kes tõid turule aastas rohkem kui 5 tonni pakendeid. Märgukirjadele ettevõtted reageerisid ja 590-st 205 ettevõtet teatas, et auditeerimine on teostatud õigeaegselt, 207 ettevõtet asusid kohustust täitma ja 145 ettevõttega võeti täiendavalt ühendust ja teavitati neid kohustustest. (Keskkonna järeldamise aastaraamat 2015, 14) Aastal 2016 saadeti ca 470 märgukirja. Tagasiside saadi 270 ettevõttelt, millest 124-l oli auditeerimine tehtud õigeaegselt, 54 ettevõttel oli vandeaudiitori aruanne valmimas. Erinevatel põhjustel oli auditeerimine tegemata 75 ettevõttel ning 26 ettevõttel oli äriregistris valed kontaktandmed. (Audiitorkontroll 2016. aastal) See, et turul on ettevõtteid, kes seadusest tulenevaid kohustusi ei täida, tekitab ebaausat konkurentsi. Selle väitega, et turul valitseb ebavõrdsus, nõustus ka Keskkonnaministeerium (lisa 3, lisa 4). Neid ettevõtteid ei aita tuvastada pakendiaruannete audiitorkontroll ega PakAS-i võimalik muutmine (kahekomponendiline pakendiaktsiisi maksumudel või turule toodud pakendite maksustamine aktsiisiga), kuna mõlema kontrollimeetodi puhul saadakse andmed pakendiregistrist, mille aluseks on pakendiettevõtete

pakendiaruanded. PakAS-i võimaliku muudatuse korral suureneb autori hinnangul ebvõrdus ettevõtete vahel veelgi, kuna suurenevad nende pakendiettevõtete kulud, kes seadust täidavad. Need ettevõtted, kes seadust ei täida, ei hakka seda tegema ka PakAS-i muudatuse rakendamisega. Samas kinnitas Keskkonnaministeerium, et nende andmetel paranes esimesel (2014. aasta pakendiaruanded) aastal, mil oli kohustus pakendiaruandeid auditeerida, pakendimasside deklareerimine 20% ja seda olukorras, kus auditeerimiskohustuse täitis 50% ettevõtetest. (lisa 4)

2015. aasta pakendiaruannete auditeerimiskohustuse piirmäära muudeti ja kohustus jäi ettevõtetele, kes toovad turule pakendeid rohkem kui 5 tonni aastas. Ettevõtteid, kes auditeerimiskohustusest vabanesid oli hinnanguliselt 2000 (Pakendiseaduse muudatus leevendab...). Seega, kui pakendiregistrile esitas 2015. aasta kohta pakendiaruande 3674 ettevõtet ja 2000 nendest olid hinnanguliselt need, kellel ei ole auditeerimiskohustust, oleks 2015. aasta kohta pidanud vandeaudiitori aruande esitama 1674 ettevõtet. Pakendiregistri andmete kohaselt esitas audiitorkontrolli aruande vaid 444 ettevõtet ehk 26,5% (nendest 44 juhul oli vandeaudiitor loobunud arvamuse avaldamisest ja 6 juhul andnud vastupidise otsuse). Kuigi pakendiregistri eeltoodud andmetest selgub, et kohustuse pakendiaruandeid auditeerida olid 2017. aasta märtsi seisuga (andmed võivad jookvalt muutuda) täitnud vaid 26,5% ettevõtetest, on Keskkonnaministeeriumi esindaja seisukoht siiski see, et auditeerimiskohustus on parandanud ettevõtete teadlikkust ja vähendanud aladeklareerimist. Väidetavalt on esinenud olukordi, kui majandusaasta aruande auditeerimise käigus teeb vandeaudiitor ettevõttele märkuse selles suhtes, et ettevõtte on suure tõenäosusega ka pakendiettevõtte. (lisa 3) Vaatamata sellele on siiski turul ettevõtteid, kes on kontrolli alt väljas. Ettevõtteid, kes andmebaaside nähtavad ei ole, võib Keskkonnaministeeriumi hinnangul olla 1000–2000 (lisa 4). Autor on arvamusel, et neid ettevõtteid, kes kohustust ei täida, on rohkem. Et hinnata, kui palju võib olla neid ettevõtteid, kes PakS-ist tulenevaid kohustusi ei täida, küsis autor andmeid äriregistrist hulgi- ja jaekaubanduse sektori ning töötleva tööstuse ettevõtete kohta Eesti Majanduse Tegevuslade Klassifikaatori (EMTAK) alusel, kes olid esitanud 2015. majandusaasta aruande. Nende valdkondade ettevõtted võivad suure tõenäosusega olla ka pakendiettevõtted. Ettevõtteid kokku oli äriregistri andmetel 19 981. Kuna äriregistri ei olnud võimalik selekteerida ettevõtteid sel alusel, kas ettevõtte on aktiivselt tegutsev, tuleb siinkohal arvestada, et arv 19 981 sisaldab ka ettevõtteid, kelle

majandustegevus on väike või puudub üldse. See, et majanduslikult aktiivseid ettevõtteid, kes on pakendiettevõtted, oli 2015. aastal 19 981-st vaid 3674 (pakendiregistris olevad ettevõtted), on autori arvates küsitav. Autoril ei olnud võimalik teostada täpsemat analüüsi, kuna äriregistri vajalikele andmetele ei olnud võimalik saada ligipääsu.

Ettepanek 2. Ettevõtetal on kohustus esitada majandusaasta aruanne, milles tuleb müügitulu vähemalt 90% ulatuses jaotada tegevusalade lõikes (EMTAK- koodi alusel). EMTAK- koodide loetelust võib leida hulga koode, mis viitavad sellele, et ettevõtte tegeleb ka pakenditega. Lisaks esitavad käibemaksukohustuslasest ettevõtted käibedeklaratsioone, kus tuleb nii ühendusesisesel kui ka kolmandatest riikidest kaupade soetamisel (olemas ka tollideklaratsioonid) märkida ära vastavad tehingusummad. Kolmandana on näiteks ettevõtetal, kellel EL-i sisene soetamine ületab aasta jooksul statistilise läve (2017. aastal on statistiline lävi 200 000 eurot), kohustus esitada intrastataruanne. Intrastat (Intra EC Trade Statistics) on EL liikmesriikide omavahelise kaubavahetuse andmete kogumise süsteem. (Intrastat käsiraamat 2017, 5) Statistikaameti andmetel oli intrastataruande esitamise kohustus 2016. aastal keskmiselt 3700 ettevõttel. Kõikides nendes andmebaasides olevad andmed peaksid olema võrreldavad.

Selleks et tuvastada kontrolli alt välja jäänud ettevõtteid, peaks autori arvates võrdlema eri andmebaasides (äriregister, MTA, pakendiregister, Statistikaamet) olevaid andmeid. Kui ettevõtte hakkab kinnitama näiteks majandusaasta aruannet ja märgib ära EMTAK- koodi, mis viitab sellele, et ettevõtte võib olla ka pakendiettevõtte, võiks avaneda küsimus valikvastusega:

- Kas Te olete esitanud pakendiaruande?

Kui ettevõtte vastab küsimusele „ei”, võiks järgneda automaatne kontroll teistesse andmebaasidesse. Kui käibedeklaratsiooni kohaselt on ettevõtte näiteks soetanud kaupu, mis taas kord viitab võimalikule pakendiaruandluskohustusele, saaks riik signaali vajadusest seda ettevõtet täiendavalt kontrollida. Kui ettevõtte vastab küsimusele „jah”, võiks toimuda kontroll pakendiregistri andmetega. Sellisel viisil andmete kontroll saab toimuda siis, kui kõikide aruannete esitamise tähtajad on saabunud.

Kui riigi hinnangul ei ole väikeste (100 kg plasti ja 200 kg muust materjalist) pakendimahtudega ettevõtete tuvastamine ja nende üle järelevalve teostamine põhjendatud liiga

suure ressursikulu tõttu, tuleks autori arvates muuta seadust ja tõsta pakendiaruande kohustuse piirmäärasid. Pakendiaruannete audiitorkontrolli puhul võiks autori arvates rakendada erandeid ettevõtetele, kes täidavad seadusest tulenevaid kohustusi korrektselt. Näiteks kui ettevõtte on läbinud audiitorkontrolli paaril järjestikusel aastal ilma vandeaudiitoripoolsete märkusteta, võiks ettevõtte järgneval paaril aastal olla auditeerimiskohustusest vabastatud. Sellise võimaluse toob autori poolt teostatud intervjuus välja ka Keskkonnaministeerium (lisa 4).

Probleem 3. Puudlik riigipoolne järelevalve ettevõtete üle, kelle pakendiaruannete audiitorkontrolli tulemused viitasid olulistele vigadele.

Keskkonnaministeeriumi peaspetsialisti intervjuust selgus, et nende hinnangul on pakendiaruannete auditeerimine täitnud oma eesmärgi (lisa 3). Pakendiregistri andmetel esitas 2015. aasta pakendiaruannete vandeaudiitori poolse kontrolli tulemused 444 ettevõtet. Vandeaudiitori aruannetest 44 juhul oli vandeaudiitor loobunud arvamuse avaldamisest ja 6 juhul andnud vastupidise otsuse. Need ettevõtted peaksid Keskkonnaministeeriumi hinnangul kuuluma täiendavale kontrollimisele. Järelevalvet teostav asutus on keskkonnainspeksioon. Inspeksiooni kommentaari kohaselt ei ole vastavalt sellisele kriteeriumile kontrollitavaid ettevõtteid valitud. Üks punkt, mille alusel ettevõtte riske hinnatakse on see, kas ettevõtte on auditi tellinud, kui tal see kohustus on. Eraldi grupi moodustavad veel ettevõtted, kelle pakendimass on näiteks 4,99 tonni ja jäävad auditi piirmäära alla. Ettevõtete võrdse kohtlemise seisukohast on keskkonnainspeksiooni peamine fookus olnud see, et ettevõtted, kellel on kohustus teostada audiitorkontroll, seda ka teeksid. Samas kinnitab keskkonnainspeksioon, et kui nad ettevõttes juba kontrolli teostavad, siis vaadatakse kindlasti, milline on olnud vandeaudiitori antud arvamus. Kui vandeaudiitor on tuvastanud vead pakendiarvestuses, siis kontrollib keskkonnainspeksioon arvestuse üle. 2017. aastal saavad kontrolli teostamisel ettevõtete valikukriteeriumiks ka vandeaudiitorite arvamused ja nende olemasolu. See kui paljudes ettevõtetes 2017. aastal kontrolli teostatakse, ei ole veel kindlaks määratud. 2016. aastal teostati 96 pakendialast kontrolli. (lisa 9)

Ettepanek 3. Autori arvates, peab keskkonnainspeksioon teostama kontrolli ettevõtetes, kelle pakendiaruannetes on vandeaudiitorid tuvastanud olulised vead. Pakendiaruannete

audiitorkontrolli rakendamisel toodi eesmärgiks vähendada aladeklareeritust ja vigu pakendimassi arvestuses. Kui vandeaudiitor on tuvastanud olulised vead ning sellele ei järgne täiendavat kontrolli, siis ei ole autori arvates pakendiaruannete audiitorkontroll täitnud oma eesmärki ega ole põhjendatud lisakulu, mida ettevõtte peavad tasuma seoses audiitorkontrolli teostamisega.

Võttes arvesse töös käsitletud eri aspekte (teostatud uuringud, Keskkonnaministeeriumi spetsialistidega tehtud intervjuud, pakendiregistri andmed) ning seda, mida käsitles autor töös tõhusa kontrollimeetodina, väidab autor, et töös püstitatud hüpotees – ***PakS-i muutmine pakendi ja pakendijäätmete kohustusliku audiitorkontrolli rakendamisega ei aita tagada seadusest tulenevate kohustuste täitmist pakendiettevõtete poolt*** – on tõene. Kuigi Keskkonnaministeeriumi esindaja seisukoht on, et pakendi ja pakendijäätmete kohustuslik audiitorkontroll on aidanud vähendada vigu ja aladeklareeritust pakendiettevõtete poolt esitatud aruannetes, ei saa seda meetodit pidada tõhusaks, kuna on palju ettevõtteid, kes ei ole täitnud auditeerimiskohustust. 2015. aasta pakendiaruannete audiitorkontrolli kohustuse oli täitnud 2017. aasta märtsi seisuga vaid 26,5% ettevõtetest, kellel see kohustus oli. Lisaks on kontroll olematu ettevõtete üle, kelle andmed ei ole kättesaadavad pakendiregistrilt. Seda väidet kinnitab ka Keskkonnaministeeriumi intervjuu (lisa 4). Seega jääb osa ettevõtteid kontrolli alt välja, olenemata sellest, et on kehtestatud aruannete audiitorkontroll. Lisaks pakendiauditile peavad olema rakendatud meetmed seaduse täitmisest hoiduvate ettevõtete tuvastamiseks, et väheneks ebavõrdsus ettevõtete vahel.

Eesti on e-riik. Meil on andmebaase, kuhu ettevõtte on kohustatud oma andmeid esitama, nt äriegister, pakendiregister, MTA, Statistikaamet. Riigil peaks olema võimalik lihtsate kontrollidega tuvastada ettevõtteid, kes PakS-ist tulenevatest kohustustest teadmatusest või tahtlikult kõrvale hoiavad.

Autor on arvamusel, et riigil on kasutamata ressursse. Siinkohal on oluline, kui suur huvi on riigil tegelikult kogu jäätmekäitlus valdkonna kontrollimiseks. Lähiaastatest saab välja tuua mitu väidet ajakirjandusest, mis tekitavad kahtlust, kas Eesti jäätmekäitlussüsteem toimib ikka nii, nagu peab, või on selles äris mängus erahuvid ka kõrgetel ametikohtadel olevatel isikutel. 2016. aasta lõpust saab tuua näite, mis käsitleb Eesti suurima TKO (MTÜ Eesti Pakendiringlus) üleminekut jäätmekäitleja kätte (lisa 4). TKO tegevusloa saamisel üks tingimus on just see, et TKO-s ei tohi selle liige, osanik või aktsionär olla isik, kelle põhitegevusalaks on jäätmekäitlus.

Äriregistri andmetest selgus, et Eesti Pakendiringluse omanike ringis (25%) on praegu, 2017. aastal aga üks Eesti suurimaid jäätmekäitlejad Eesti Keskkonnateenused AS.

Eesti Vabariigis kehtivad seadused on täitmiseks kõigile süsteemis osalejatele, olenemata ettevõtte suurusest või muudest näitajatest. Seaduse täitmise üle peab riik teostama kontrolli, kuid kontroll ei saa olla valikuline ega tohi tekitada ebavõrdsust ettevõtete vahel. Saavutamaks eesmärki, et pakendiettevõtted täidaksid PakS-ist tulenevaid kohustusi, peab pakendiaruannete audiitorkontroll olema rakendatud koos täiendavate meetmetega. Kui riik on pannud ettevõtetele kohustuse, mis toob kaasa täiendavaid kulusid, peaks autori arvates tagama riik selle, et need kulud täidaksid oma eesmärki.

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärk oli selgitada auditeerimiskohustuse tõhusus pakendiaruannete riigipoolse kontrollimeetodina. Sel teemal tööd kirjutama ajendas autorit arvamus, et mainitud meetod ei ole tõhus vahend, et saavutada pakendiettevtete korrektne PakS-ist tulenev kohustuste täitmine. Tulenevalt eesmärgist püstitas autor töös hüpoteesi: ***PakS-i muutmine pakendi ja pakendijäätmete kohustusliku audiitorkontrolli rakendamisega ei aita tagada seadusest tulenevate kohustuste täitmist pakendiettevtete poolt.***

Töö eesmärgini jõudmiseks esitas autor uurimisküsimused. Küsimustele vastamiseks teostati küsitlus pakendiettevtete ja audiitorettevtete seas ning struktureeritud ja poolstruktureeritud intervjuud. Esimese uurimisküsimusega soovis autor saada ülevaadet kui suur osa valimisse sattunud ettevõtetest audiitorkontrolli teostama peavad ehk kui suur osa pakendiaruannetest saab kontrollitud. Küsitluse tulemusena selgus, et auditeerimiskohustus oli 124-st küsimusele vastanud ettevõtetest 75-l, s.o 60,5%. Järgmised kaks küsimust olid seotud andmete kättesaadavuse ja usaldatavusega.

Kuna ettevõtetel on võimalik osta pakendiaruande koostamise ja esitamise teenus sisse ettevõtte väliselt teenuseosutajalt, kelle antud hinnang ettevõtte pakendimassidele võib olla erinev tegelikkusest (tekitades olulisi väärkajastusi pakendiaruannetes) soovis autor ülevaadest kui palju on ettevõtteid, kes teenust sisse ostavad. Küsitluse tulemustest selgus, et 181-st vastanud ettevõtetest 30 ostis teenust sisse. Andmete kättesaadavus mõjutab otseselt vandeaudiitori tööd pakendiaruannete auditeerimisel ning sel põhjusel otsustas autor esitada andmete kättesaadavusega seotud küsimuse audiitorettevtetele. Vastanud audiitorettevtetest 40% tunnistas, et olukorras, kus ettevõtte ostab pakendiaruande koostamise teenust sisse, ei ole vajalikke andmeid võimalik saada. Neljanda uurimisküsimusega soovis autor ülevaadet, kui tõhusaks PakS-ist tulenevate kohustuste täitmise kontrollimeetodiks peavad ettevõtted pakendiauditit. Küsimusele vastanud 124 pakendiettevtetest pidas seda meetodit väga tõhusaks ja

tõhusaks vaid 19,36%, s.o 24 ettevõtet ning audiitorettevõtetest 61,9%, s.o 13 ettevõtet 21-st. Pakendiettevõtete negatiivne suhtumine auditeerimiskohustusse võib autori arvates olla tingitud sellest, et riik teostab kontrolli vaid ettevõtete üle, kelle andmed on nähtavad pakendiregistris, kuid ei rakendata meetmeid PakS-i mittetäitvate ettevõtete tuvastamiseks. Turul on ettevõtteid, kellel on konkurentsieelis, mis on tingitud võimalusest pakkuda madalamat toote hinda, kuna nende kulud on väiksemad. Seda, et turul on konkurentsieelise ettevõtteid, tunnistasid autori tehtud intervjuudes ka Keskkonnaministeeriumi esindajad. Samas kinnitas ministeeriumi peaspetsialist, et auditeerimiskohustus on oma eesmärgi täitnud osas, mis puudutab aladeklareerimist ja ettevõtete teadlikkust seadusest tulenevate kohustuste täitmisel. Lisaks esitas autor ettevõtetele veel mõne täiendava küsimuse, millega soovis saada ülevaadet võimalikest probleemidest seoses pakendiaruandluse ja auditeerimisega ning ettevõtete hinnangut auditeerimisega seotud kuludele. Teostatud küsitluste ja intervjuude tulemusena tõi autor töös välja probleemide ja võimalike lahendustena järgmised asjaolud:

Probleem 1. Pakendi määramine, pakendi kaalud ning pakendiaruannete auditeerimiseks vajalike andmete kättesaadavus.

Ettepanek 1. Pakendiaruannete koostamiseks ühtse meetodika väljatöötamine. Meetodika oleks abiks nii pakendiettevõtetele aruannete koostamisel kui ka audiitoritele kontrolli teostamisel. Meetodika väljatöötamise kohustus peaks olema TKO-del.

Probleem 2. Pakendiaruannete audiitorkontroll kui lisakulu, mis ei pruugi täita oma eesmärgi. Riigi ebapiisav tegevus tuvastamaks ettevõtteid, kes PakS-ist tulenevaid kohustusi ei täida.

Ettepanek 2. Riigil puudub ülevaade, kui palju on Eestis tegutsevaid pakendiettevõtteid, seega ei ole kontroll teostatud selliselt, et oleks tagatud ettevõtete võrdne kohtlemine. Autori arvates peaks audiitorkontroll olema rakendatud koos teiste meetmetega, mis aitaksid tuvastada seaduse täitmisest hoiduvaid ettevõtteid. Töös tõi autor pakendiettevõtete tuvastamiseks võimaliku lahendusena erinevates andmebaasides (äriregister, MTA, pakendiregister, Statistikaamet) olevate andmete võrdlemise. Kui riigi hinnangul ei ole väikeste pakendimahtudega (100 kg plastist ja 200 kg muust materjalist pakendeid kalendriaastas) ettevõtete tuvastamine põhjendatud suure ressursikulu tõttu, peaks riik autori arvates muutma seadust ja tõstma vastavaid piirmäärasid. Auditeerimisega seotud kulusid hindas suureks 35,5%

ja väga suureks 16,1% pakendiettevõtetest. Autori arvates peaks olema võimalus rakendada vabastust auditeerimiskohustusest (nt paariks aastaks) ettevõtetele, kes on läbinud kontrolli ilma vandeaudiitoripoolsete märkusteta.

Probleem 3. Puudulik riigipoolne järelevalve ettevõtete üle, kelle pakendiaruannete auditorskontrolli tulemused viitasid olulistele vigadele.

Ettepanek 3. PakS-ist tulenevate kohustuste täitmise üle järelevalve teostamine on keskkonnainspektsiooni pädevuses. Inspektsiooni kommentaari kohaselt ei ole kontrollitavaid ettevõtteid valitud vastavalt vandeaudiitori aruannetele. Pakendiregistri andmetel esitati 2015. aasta kohta 444 vandeaudiitori aruannet, millest oli 44 arvamus avaldamisest loobumist ja 6 vastupidist otsust. Olukorras, kus ettevõtte pakendiaruande suhtes on vandeaudiitor loobunud arvamus avaldamisest või esitanud vastupidise otsuse peab autori arvates järgnema riigipoolne kontroll nendes ettevõtetes. Pakendiaruannete auditorskontrolli eesmärk on tuvastada vead ja vähendada aladeklareerimist, seega peab vandeaudiitori avaldatud arvamus olema kontrolli teostamise kriteeriumiks ning oleks pidanud olema auditeerimiskohustuse rakendamise algusest alates. Kui vandeaudiitor on tuvastanud olulised vead ning sellele ei järgne täiendavat kontrolli, siis ei ole autori arvates pakendiaruannete auditorskontroll täitnud oma eesmärki ega ole põhjendatud lisakulu, mida ettevõtted peavad tasuma. Vandeaudiitori aruande alusel kontrollitavate ettevõtete valiku tegemine on keskkonnainspektsioonil plaanis alates 2017. aastast.

Tulenevalt eeltoodud asjaoludest väidab autor, et töös püstitatud hüpotees – ***PakS-i muutmine pakendi ja pakendijäätmete kohustusliku auditorskontrolli rakendamisega ei aita tagada seadusest tulenevate kohustuste täitmist pakendiettevõtete poolt*** – on tõene.

Eesti Vabariigis kehtivad seadused on täitmiseks kõigile süsteemis osalejatele, olenemata ettevõtte suurusest või muudest näitajatest. Seaduse täitmise üle peab riik teostama kontrolli, kuid see ei saa olla valikuline ega tohi tekitada ebavõrdsust ettevõtete vahel. Lisaks peavad kontrolli teostamisega kaasnevad kulud olema vastavuses kontrollist tuleneva kasuga. Saavutamaks eesmärki, et pakendiettevõtted täidaksid PakS-ist tulenevaid kohustusi, peab pakendiaruannete auditorskontroll olema rakendatud koos täiendavate meetmetega. Kui riik on pannud ettevõtetele kohustuse, mis toob kaasa lisakulusid, peaks autori arvates riik ka tagama, et tehtud kulud täidaksid oma eesmärki.

SUMMARY

THE EFFICIENCY OF CONTROL MECHANISMS FOR MEETING THE REQUIREMENTS OF PACKAGING LAW IN ESTONIA

Seidi Saarna

The aim of the master's thesis was to explain the efficiency of audit obligations as a control mechanism by the state for packaging reports. The author's incentive to write her thesis on the given topic was the opinion that the mentioned method is not an efficient tool to ensure that packaging companies would appropriately fulfill the obligations arising from the Package Law. In accordance with the objective the author has raised the hypothesis in her thesis – *The amendment of the Package Law by the implementation of obligatory auditing for packages and packaging waste does not help ensure that packaging companies would fulfill their legal obligations.*

To reach the objective of the thesis the author formulated research questions. To answer the questions, packaging companies and auditors were questioned, and structured as well as partially structured interviews were performed. The first research question was meant to give an overview how many companies in the sample were subject to auditing. The result of the survey revealed that 75 companies out of 124 respondents were liable for auditing, which corresponds to 60,5%. The following two questions were related to accessibility and reliability of data. As companies may outsource the service of the preparation and submission of the packaging report from external service providers whose valuation of packaging masses may differ from the reality (causing material misstatements in packaging reports), the author was eager to have an overview of the number of companies that outsourced the service. The results of the survey revealed that 30

companies out of 181 who responded to the survey were outsourcing the service. The accessibility of data has a direct impact on a certified auditor's work while auditing packaging reports, therefore the author decided to ask auditing entities about the accessibility of data. 40% of the responding auditors admitted that in case an entity outsourced the service of the preparation of the packaging report, the required data were not available. The fourth research question was expected to show how efficient companies considered packaging audit as a control mechanism for meeting the requirements arising from the Package Law. Out of 124 packaging companies who responded to the question 19,36% and 61,9% of the auditing entities considered the method very efficient or efficient. According to the author the negative attitude to audit obligation by packaging companies may be due to the fact that the state performs control only over those companies whose data are available in the packaging registrar but does not take any measures for identifying companies that are not meeting the requirements of the Package Law. There are companies in the market having a competitive advantage arising from an opportunity to quote a lower price as their costs are lower. Also, the representatives of the Ministry of the Environment have admitted in the survey performed by the author that there were companies having a competitive advantage in the market. However, a senior specialist reckons that audit obligation has fulfilled its purpose as far as under-declaration and the companies' awareness while meeting legal requirements are concerned. In addition, the author asked companies a few further questions in order to have an overview of possible problems arising from packaging reports and auditing as well as companies' estimations at auditing costs. Based on the survey and interviews performed the author has highlighted few problems and possible solutions. Firstly, the identification of packaging, weights of the package and the accessibility of the data required for auditing packaging reports. The proposal is to work out a harmonised methodology for the preparation of packaging reports. The methodology would facilitate packaging companies in preparing their reports and auditors in the auditing process. Recovery organisations should be responsible for working out the methodology.

Secondly, auditing of the packaging reports as an additional cost which need not fulfill its purpose. Insufficient activity by the state to identify companies that do not fulfill the obligations arising from the Package Law. The state does not have an overview how many packaging companies there are in Estonia, thus auditing is not performed on an equal basis. According to the

author auditing should be implemented together with other measures that would help to identify companies evading the law. In her thesis the author has proposed comparison of data in different data bases (Trade Registrar, Tax and Customs Board, Packaging Registrar, Statistics Estonia) as a possible solution. According to the author it should be possible to exempt companies that have been given an unmodified auditor's opinion from the audit obligation (e.g. for a couple of years). Thirdly, inadequate surveillance by the state over companies in whose case the results of auditing their packaging reports gave evidence of material errors. Surveillance over fulfilling the obligations arising from the Package Law falls within the competence of the Environmental Inspectorate. According to the Inspectorate companies subject to control have not been chosen based on auditor's reports. In accordance with the data of the Packaging Registrar 444 auditor's reports were submitted in 2015, out of which 44 were disclaimers of opinion and 6 were adverse opinions. The author thinks that in case the auditor had disclaimed of opinion or submitted an adverse opinion a subsequent state inspection should be performed in such companies. The objective of auditing packaging reports is to identify mistakes and to reduce under-declaration, thus a certified auditor's opinion should be the criterion for performing control and should have been implemented from the start of the audit obligation. If a certified auditor had identified material errors and no subsequent control took place, the additional cost companies would have to incur is not justified.

Based on the aspects mentioned above the author states that the hypothesis - *The amendment of the Package Law by the implementation of obligatory auditing for packages and packaging waste does not help ensure that packaging companies would fulfill their legal obligations is true.*

The legal acts valid in the Republic of Estonia are mandatory to all stakeholders in the system, regardless the size of the company or other indicators. The state has to have control over meeting legal requirements, which cannot be selective and must not create inequality between companies. Furthermore, costs incurred from performing control have to be in accordance with the benefits arising from it. To achieve the goal of packaging companies fulfilling the requirements the Package Law, auditing packaging reports has to be implemented together with additional measures. If the state has imposed an obligation on a company, which gives rise to

additional costs, the author is of the opinion that the state should ensure that the costs would serve their intended purpose.

VIIDATUD ALLIKAD

- Alsaawi, A. (2014). A Critical Review of Qualitative Interviews. *European Journal of Business and Social Sciences*, vol. 3, no. 4, pp. 149–156.
- Alver, J., Alver, L. (2011). *Majandusarvestus ja Rahandus leksikon: I A–L*. Tallinn: Deebet.
- Auditorkontroll 2016. aastal. Keskkonnainspeksioon.(Ettekande materjal).
- Černiauskaitė, I. (2013). *Waste Management Reform and Revision of Packaging and Packaging Waste EPR System The Case of Finland*. 61 pp. (Master's Thesis)
- COM (2015) 596 final. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu dierktiiv, millega muudetakse direktiivi 94/62/EÜ pakendite ja pakendijäätmete kohta. Euroopa Komisjon. http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b68494d2-999f-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF (28.02.2017)
- Compliance with the Essential Requirements. (2015). The Netherlands Institute for Sustainable Packaging, Kennisinstituut Duurzaam Verpakken. <https://www.kidv.nl/6892/factsheet-compliance-with-the-essential-requirements.pdf?ch=EN> (09.04.2017)
- Cruz, N. F, Ferreira, S. Cabral, M., Simões, P., Marques, R.C. (2014). Packaging waste recycling in Europe: Is the industry paying for it? *Waste Management*, 34, pp. 298–308.
- Dittrich, M., Giljum, S., Lutter, S., Polzin, C. (2012). *Green Economies around the world? Implications of resource use for development and the environment*. Vienna: Sustainable Europe Research Institute (SERI), pp. 1–43.
- Eek, P. (2011). *Pakendiseaduse mõisted, eesmärgid ja probleemid*. http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/peeter_eek._pakendiseaduse_moisted_eesmargid_ja_probleemid.pdf (17.02.2017)
- Eek, Peeter. Keskkonnaministerium nõunik. Jäätmekäitlussüsteemi toimimine.Autori intervjuu. *Helisalvestis*. (16.03.2017)

- Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2004/12/EÜ. Vastu võetud 20. detsembril 1994.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:01994L0062-20150526&qid=1492339756925&from=EN> (17.02.2017)
- Finants- ja vastavusauditi käsiraamat. (2012). Euroopa Kontrollikoda, lk 1–280.
http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/FCAM_2012/FCAM_2012_ET.pdf,
 (16.04.2017)
- Ghuri, P., Grønhaug, K. (2004). Äriuuringu meetodid: Praktilisi näpunäiteid. Tallinn: Külim.
- Green Paper: Packaging and Sustainability. (2011). <http://www.europen-packaging.eu/sustainability/packaging-environment.html> (18.02.2017)
- Hess, B. B., Markson, E. W., Stein, P. J. (2000). Sotsioloogia. Tallinn: Külim.
- Hoekstrad, A. Y., Wiedmann, T. O. (2014). Humanity's Unsustainable Environmental Footprint. Science, vol. 344, no. 6188, pp. 1114–1117.
- Intrastati käsiraamat. (2017). Statistikaamet. http://www.stat.ee/public/vv_vk/kasiraamat-2017-et.pdf (19.03.2017)
- Isand, D. (2016). Pakendiaktiisi seaduse uue versiooni väljatöötamiskavatsus. Rahandusministeerium. http://www.koda.ee/public/VTK_pakend.pdf (03.03.2017)
- Jackson, C., Watkins, E. (2012). EU waste law: The challenge of better compliance. Directions in European Environmental Policy, no.5, pp.1–13.
- Jäätmete uus elu. (2012). Keskkonnaamet, lk. 1–64.
https://www.envir.ee/sites/default/files/jaatmete_uus_elu.pdf (19.03.2017)
- Melanen, M., Kautto, P., Saarikoski, H., Iloma, M., Yli-Kauppila, H. (2002). Finnish waste policy-effects and effectiveness. Resources, Conservation and Recycling, 35, pp. 1–15.
- Melnik, S. (2014). Pakendiaruande audiitorkontroll: Juhendmaterjal vandeaudiitoritele. Audiitorkogu. https://www.auditorkogu.ee/uploads/Pakendiaruande_auditorkontroll.pdf,
 (28.12.2016)
- Mitt, T. (2010). Pakendiauditi teostamise analüüs ja ettepanekud pakendiseaduse täiendamiseks ning muutmiseks. Keskkonnaministeerium, lk 1–33.
http://www.envir.ee/sites/default/files/pakendiauditianaluus_2010.pdf (27.11.2016)
- Moora, H. (2003). Pakendi ja pakendijäätmete kogumis- ja taaskasutamissüsteemi rakendamine. Säästva Eesti Instituut. <http://www.digar.ee/arhiiv/et/raamatud/12263> (02.12.2016)

- Moora, H. (2009). Pakenditeatmik. Säästva Eesti Instituut. lk 1–24.
<http://www.digar.ee/arhiiv/et/raamatud/13457> (19.02.2017)
- Keskkonna järelevalve 2015. (2016). Keskkonnainspeksioon. Tallinn, lk 1–28.
- Packaging waste statistics.
http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Packaging_waste_statistics
 (23.04.2017)
- Pakendiaktsiisi seadus. Vastu võetud Riigikogus 19. detsembril 1996.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/117052014005?leiaKehtiv> (24.02.2017)
- Pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise tulemuslikkus. (2010). Riigikontroll, lk 1–49.
http://www.environmental-auditing.org/Portals/0/AuditFiles/Estonia_f_est_Collection-and-Recovery-of-Packaging-Waste.pdf (17.02.2017)
- Pakendiregistri põhimäärus. Vastu võetud Riigikogus 26. novembril 2004.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/823292?leiaKehtiv> (11.03.2017)
- Pakendiseadus. Vastu võetud Riigikogus 21. aprillil 2004.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/104042012006?leiaKehtiv> (17.02.2017)
- Pakendiseaduse muudatus leevendab ettevõtete kohustusi. (2015). Keskkonnaministeerium.
<http://www.envir.ee/et/uudised/pakendiseaduse-muudatus-leevendab-ettevotete-kohustusi>
 (11.03.2017)
- Pentus, K. (2012). Pakendiseaduse ja pakendiaktsiisi seaduse muutmise seaduse eelnõu. Keskkonnaministeerium. http://www.koda.ee/public/Pakendiseaduse_seletuskiri.pdf
 (16.04.2017)
- Potisepp, S. (2015). Pakendiseadus rikkus konkurentsiolekorda. Tööstusuudised.
<http://www.toostusuudised.ee/uudised/2015/02/17/potisepp-pakendiseadus-rikkus-konkurentsiolekorda> (16.04.2017)
- Rahvusvaheline kindlustandvate teenuste standard (ISAE 3000).
<https://www.auditortegevus.ee/lr1/web/guest/isae-3000> (19.03.2017)
- Rajasalu, Rene. Keskkonnainspeksioon peainspektor. Pakendiaudit. Seidi Saarna elektronposti kiri. (21.04 ja 28.04.2017)
- Riigi jäätmekava 2014–2020. (2014). Keskkonnaministeerium.
http://www.envir.ee/sites/default/files/riigi_jaatmekava_2014-2020.pdf (17.02.2017)
- Rouw, M., Worrell, E. (2011). Evaluating the impacts of packaging policy in The Netherlands. Resources, Conservation and Recycling, 55, pp. 483–492.

- Sauga, A. (2003). Statistika. Audentese ülikool. Tallinn, lk 1–104.
- Seventh Environment Action Programme. The Organization for Packaging and the Environment. <http://www.europen-packaging.eu/policy/3-seventh-environment-action-programme.html> (11.02.2017)
- Siht, Marika. Keskkonnaministeerium peaspetsialist. Pakendiaudit. Autori intervjuu. Helisalvestis. (11.04.2017)
- Zaman, A., U. (2015). A comprehensive review of the development of zero waste management: lessons learned and guidelines. *Journal of Cleaner Production*, 91, pp. 12–25.
- Tencati, A., Pogutz, S., Moda, B., Brambilla, M., Cacia, C. (2016). Prevention policies addressing packaging and packaging waste: Some emerging trends. *Waste Management*, 56, pp.35–45.
- Veenmaa, J., Poltimäe, H., Buldas, V., Kaunismaa, I., Moora, H., Themas, E. (2016). Pakendite maksustamise analüüs pakendi olelusringi hindamise põhjal. Tartu Ülikooli Sotsiaalteaduslike Rakendusuringute keskus RAKE ja SA Stockholmi Keskkonnainstituudi Tallinna Keskus (SEI Tallinn), lk 1–135. http://skytte.ut.ee/sites/default/files/skytte/pakendite_maksustamise_analuus.pdf, (04.02.2017)
- Wackernagel, M., Onisto, L., Bello, P., Callejas Linares, A., López Falfán, I. S, Méndez García, J., Suárez Guerrero, A. I., Suárez Guerrero, Ma. G. (1999). National natural capital accounting with the ecological footprint concept. *Ecological Economics*, 29, pp. 375–390.
- Waste statistics. http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Waste_statistics (18.12.2016)

LISAD

Lisa 1. Direktiivist 94/62/EÜ tulenevad eesmärgid

Tähtaeg	Eesmärk
Hiljemalt 30. juuniks 2001	kaaluliselt minimaalselt 50% ja maksimaalselt 65% pakendijäätmetest taaskasutatakse või põletatakse jäätmepõletusettevõtetes energia taaskasutamiseks
Hiljemalt 30. juuniks 2001	tuleb 25–45% pakendijäätmetes sisalduvate pakendimaterjalide massist võtta ringlusse, nii et ringlusse võetakse iga pakendimaterjali massist vähemalt 15%
Hiljemalt 31. detsembriks 2008	taaskasutatakse või põletatakse jäätmepõletusettevõtetes energia taaskasutamiseks minimaalselt 60 % pakendijäätmete massist
Hiljemalt 31. detsembriks 2008	võetakse ringlusse 55–80 % pakendijäätmetest
Hiljemalt 31. detsembriks 2008	tuleb saavutada pakendijäätmetes sisalduva materjali järgmised minimaalsed ringlussevõtu eesmärgid: • 60% klaasi massist; • 60% paberi ja kartongi massist; • 50% metalli massist; • 22,5% plasti massist, arvestades vaid materjali, mis töödeldakse plastiks; • 15% puidu massist
Hiljemalt 31. detsembriks 2025	valmistatakse vähemalt 65 % kogu pakendijäätmete massist ette korduskasutamiseks ja võetakse ringlusse;
Hiljemalt 31. detsembriks 2025	valmistatakse korduskasutamiseks ette ja võetakse ringlusse pakendijäätmetes sisalduvate järgmiste materjalide massist vähemalt: plast: 55 %; puit: 60 % mustmetall: 75 %; alumiinium: 75 %; klaas: 75 %; paber ja kartong: 75 %;
Hiljemalt 31. detsembriks 2030	valmistatakse vähemalt 75 % kogu pakendijäätmete massist ette korduskasutamiseks ja võetakse ringlusse;
Hiljemalt 31. detsembriks 2030	valmistatakse korduskasutamiseks ette ja võetakse ringlusse pakendijäätmetes sisalduvate järgmiste materjalide massist vähemalt: puit: 75 %; mustmetall: 85 %; alumiinium: 85 %; klaas: 85 %; paber ja kartong: 85 %.”;

Allikas: direktiiv 94/62/EÜ, artikkel 6 ja ettepanek COM (2015) direktiivi 94/62/EÜ muutmiseks

Lisa 2. Pakendiaruandluse koostamise ja auditeerimisega seotud probleemide loetelu

Pakendiettevtete kommentaarid	Audiiorettevtete kommentaarid
Keeruline on pakendi kogumine ja selle kaalumise auditeerimise jaoks.	Pakendiarvestuses kasutatakse nn „vananenud“ kaalumiste tulemusi. Kasutatakse hinnangulisi pakendite kaale ka siis, kui täpne kaalumise on mõistlikult teostatav. Kui massi leidmiseks tuleb kasutada kaudseid meetodeid, on need liiga üldistavad (valdavalt sellised, mis annavad väiksema massi).
Auditeerimise hind võib olla palju kallim, kui TKO-le makstav tasu aastas.	
Aruande koostamine on ajamahukas.	Pakendiarvestuse IT-lahendused on ettevõtjate jaoks liiga kallid, aga muud lahendused ei ole piisavalt tõhusad.
Programmid ei võimalda kompaktselt saada pakendiaruande jaoks vajalikke andmeid. Selleks kulub palju käsitsi lisatööd, mis on mõtetu ja suure ajakuluga tegevus.	Aruanded ei ole täpsed, osa pakendeid on arvestusest välja jäänud, pakendite kaaluandmed on puudulikud.
Auditi hind.	Pakendiaruande koostamise teenust osutavalt ettevõttelt ei ole võimalik saada informatsiooni, kuidas on pakendiaruanne tehtud. Kasutatakse valemit, millega teisendatakse ettevõtte ostud ja müügid eurodes pakendiks kilogrammides. Arvutusvalemit ei ole võimalik saada. Selliseid aruandeid ei ole võimalik auditeerida. Audiiorettevtete on teostanud kontrolli väljavõtteliselt detailide tasemel, et saada ülevaade kas teenuseosutaja poolt koostatud info on õige (ilma, et oleks avaldatud teisendusvalemit). Vead jäävad suurusjärku 5-30%, aga ka 100–250%.
Tekitab ettevõtetele juurde bürokraatiat, auditeerimine on ajamahukas ja põhjustab ühtlasi suurt lisakulu.	
Aruandluskohustus kehtib juba aastaid, kuid süsteem ei ole selle ajaga paremaks läinud.	Teatud kaupade puhul ei ole saada ka kliendil endal võimalik vajalikku infot pakendiarvestuse kohta saada, nt laia sortimendiga kodukaup (detailidest kuni mööblini) kui kaup läheb otse tellimusega kliendile. Ei ole lahendust, kuidas klient saaks koostada praegusele seadusandlusele vastava pakendiarvestuse. Teatud kaupade puhul on seadusele vastava pakendiaruande kokkupanek liiga ajamahukas.
	Pakendiaruannete auditeerimise kohustus on mõtetu täiendav halduskoormuse tõstmise.
	Ettevõtetel ei ole välja töötatud arvestusmetoodikat või ei rakendata seda järjepidevalt.

Lisa 2 järg

Ettevõtted, keda on korduvalt kontrollitud ja kellel on toimiv süsteem võiks olla vabastatud igaaastasest auditeerimise kohustusest. Kontroll võiks olla perioodiline.	Puuduvad massi mõõtmiseks retseptid ja oskus seda mõõta. Sisseostetavate teenuste puhul on sageli kasutatud suvalist hinnangut, kuna arvetel ei ole alati bruto ja netokaalu peal ja lisainfot saatelehtede või muude dokumentide suhtes ei küsita. Ei teadvustata, mis on pakend ja mis mitte ja mis erinevus on erinevatel kajastamise meetoditel.
Suured prügivedajad küll korjavad eraldi konteineriga paberi/papi/pakendi kokku aga seda ei saa kasutada pakendikogumisena.	Klient ei taha maksta adekvaatset tasu vandeaudiitori töö eest.
Erinevate pakendimasside tõepäraste koguste arvestamine.	Teadmiste puudus, mis tuleb pakendina deklareerida.
Aruannete koostamine ei oleks probleem kui oleksid algandmed. Enamiku Euroopa tarnijatelt on peaaegu võimatu saada andmeid, st alusdokumente, mille põhjal saaks nt audiitor kontrollida või ettevõtte tõestada, et aruanded on õiged, pole olemas.	Suureks abiks oleks ametlikud standardpakendite kaalu-massi tabelid.
Ettevõtte spetsiifikast lähtuvalt on keeruline leidapakendimassi arvestuse jaoks optimaalne süsteem.	
Kui kogu aruandlus ja auditeerimine on ära tehtud, siis seda, kas konkurent täidab aruandluskohustust ei tea ikkagi. Riigil puudub selle üle kontroll.	
Maksukohustus on asjade eest, mida tegelikult ei tehta.	
Ei saa osta Eestist allhankena pakendamisteenust, kuna allhankija poolt tasutavaid käitlustasusid Eestis ei saa meie ekspordil maha arvutada. Väliturule läheks toode seega koos Eesti pakendikäitluse tasudega, millele lisandub ekspordiriigi sarnane meede (maks/tasu).	
Raskused pakendiliigi määramisel: raskusi tekitab eri pakendite kaalumise ja eristamine, nt kui kaubaalus koos kaubaga on kõige välimise kihina pakendatud kilesse, kile peal on kleebised ja kõike seda hoiavad koos plastrihmad ning lisaks on kasutatud n-ö tugevdusnurki. Keerukust lisab asjaolu, et ühe tarnija juurest tulev kaup ei ole alati identselt pakendatud.	
Samas kutsealas tegutsevad ettevõtted, kes ei täida kohustust esitada pakendiaruandeid.	

Allikas: Autori koostatud

Lisa 3. Intervjuu Marika Sihtiga, transkriptsioon

Intervjueeritav: Marika Siht

Asutus: Keskkonnaministeerium

Ametikoht: keskkonnakorralduse osakonna peaspetsialist

Toimumise aeg: 11.04.2017

Küsija: *Pakendiaktsiisi seaduse muutmise kavatsuses tuuakse välja võimalus pakendiauditi kaotamiseks või piiramiseks. Minul tekib küsimus, et mis võimaldab auditi kaotada? Kavatsuses tuuakse pakendiaktsiisi seaduse muutmise põhjendamisena samad aspektid, mis olid auditeerimiskohustuse rakendamisel –pakendiettevõtted aladeklareerivad maale toodavaid pakendite mahte.*

Vastaja: Jah, auditil oligi see eesmärk, et saada pakendiandmed pakendiettevõtjate juures selgemaks ja täpsemaks. Vaadata pakendiaruandluse sisseseadmist. Nüüd selle pakendiaktsiisi seaduse muutmisega oli selline mõte, et kuna MTA-sse saadetakse andmete puhul on ettevõtjad alati tähelepanelikumad, neid ähvardab trahv, siis nad on korrektsemad. Siiani oli see pakendiseaduses vastutussätetes ja sellesse suhtuti suhteliselt kergekäeliselt, sellepärast, et oldi kursis, et tegelikult ei jõuta kõigi juurde kontrollima. Kuigi on Keskkonnainspeksioon ka jõudnud ja MTA on jõudnud ettevõtteni, kuid arvestades seda, et pakendiettevõtjaid on nüüd juba üle 4000, pea 5000 alla, siis on ju selge see, et kontrolliga ei jõuta seda andmete kvaliteeti kontrollida.

Küsija: *Aga pakendiettevõtjate arv kuni 5000. Kui pakendiregistri andmeid vaadata, seal oli ettevõtete arv, kes on aruanded esitanud, 2015 oli neid kuskil 3600.*

Vastaja: Jah, aga peale seda, kui toimus auditeerimine, tõusis see arv ja nüüd on see umbes 4700. Väga täpset numbrit ei oska öelda. Kusagil 4200–4700. Nüüd on 2016. aasta andmed ka olemas.

Küsija: *Aga, kas Teil seda informatsiooni on, et kui suur osa ettevõtetest esitas 2014. ja 2015. aasta pakendiaruannete kohta vandeaudiitori aruande?*

Vastaja: Need andmed on ka tegelikult pakendiregistril olemas, sest me neid numbreid tahtsime ja Keskkonnainspeksioon tegeles nende mitteesitanud ettevõtetega.

Lisa 3 järg

Küsija: *Ma küsisin pakendiregistrist ka neid numbreid ja teisel auditeerimise aastal, 2015 oli vandeaudiitori aruande esitanud 444 ettevõtet. Kui arvestada, et pakendiregistris oli 3674 pakendiettevet, kellest 2000 olid need kes ei pidanud auditeerima, siis 444 vandeaudiitori aruannet on vähe.*

Vastaja: Jah. Praegu ongi kõige parem neid andmeid küsida pakendiregistrist, sest need andmed muutuvad. Mul on vananenud numbrid ja andmed. Aga jah, kuna auditi kokkuvõtteid jäi väga palju puudu, siis oli esimesel aastal üldine poliitiline otsus see, et kontrolliti suuremaid pakendiettevet, kes tõid turule rohkem kui 5 tonni pakendeid. Nende kallale kõigepealt mindi. Inspektsiooni kontrolli käigus selgus, et oli ka selliseid pakendiettevet, kes olid vandeaudiitori aruande organisatsioonile edastanud ja organisatsioon ei olnud seda edastanud registrisse. Selliseid juhuseid oli ka. Täna hetkel ma võin ikkagi öelda, et pakendiaudit oma eesmärgi siiski väga suuresti täitis. Meil oli audiitoritega ka selline vestlus, et kui audiitorid teostavad majandusaasta aruannete audiitorkontrolli ja selle käigus selgub, et ettevõtte ei ole sellega arvestanud või ei ole endale teadvustanud, et ta on ka pakendiettevet, siis audiitorid toovad selle aspekti riskina välja. Kuna seal on ju trahvirisk, maksurisk.

Küsija: *Tahtsingi just seda ka küsida, et uues raamatupidamise seaduses on toodud, et ettevõtted, kes kuuluvad auditeerimisele, peavad oma tegevusaruandes tooma välja ka keskkonna mõjud.*

Vastaja: Ma ei ole kursis sellega.

Küsija: *Kas seda ei annaks ühildada? Et mitte kõigil pakendiettevetel ei oleks kohustus teostada pakendiauditit vaid valikuliselt. Kui audiitor kontrollib ettevõtet finantstasandil ja ta teab, et tegemist on ka pakendiettevetega, siis ta vaataks üle ka nt pakendiaruandluse.*

Vastaja: Seal tekib selline probleem, et kõik audiitorid ei teosta pakendiaruannete kontrolli. Majandusaasta aruande auditi läbiviija ei pruugi olla pädev pakendiaruannete kontrolli tegija.

Ja kuna ka nende kahe auditi puhul on töövõtu reeglid erinevad, siis neid ei saa ühildada.

Lisa 3 järg

Küsija: *Ma saan aru, et praegu see pakendiaruannete audiitorkontrolli kaotamine ei ole väga tõenäoline isegi siis, kui jõustub see kahekomponendiline aktsiis.*

Vastaja: Mina ei oska praegu öelda, sellepärast, et meil ei ole tulnud Rahandusministeeriumist veel midagi peale selle uue pakendiaksiisi seaduse väljatöötamiskavatsuse. Kuidas nad seda mõtlevad. Üks argument pakendiauditi kaotamisele oli, et see leevendaks natuke pakendiettevtõtjate kulu.

Küsija: *Jah, kuna ma olen ka ise pakendiettevtõtja. Üks väikestest, kuid ikkagi üle 5 tonni piiri, siis see kulude maht läheb väga suureks ettevõtte jaoks. Taaskasutustasud, pakendiaruannete auditeerimisega seotud kulud ja siis veel pakendiaksiis.*

Vastaja: Just, ja aktsiis kahes osas. Kui olete kohustused üle andnud organisatsioonile siis seda taaskasutusaktsiisi ei tule, aga ikkagi. Auditi kaotamine olekski siis see alternatiiv, kuidas neid kulusid natuke vähendada pakendiettevtõtjatele aga midagi ei ole otsustatud. Midagi ei ole otsustatud, siin Kaupmeeste Liit ja Maksumaksjate Liit rõhuvad sellele, et järelvalve on nõrk. See on see mõtlemise koht. Midagi kindlat ei oska öelda.

Küsija: *Pakendiseaduses olevad piirmäärad, millal on üldse kohustus pakendiaruannet esitada (100 kg plastist või 200 kg muust materjalist pakendeid). Neid ettevõtteid, kes selle piirmäära täidavad, nendest riigil ju ülevaade puudub. Tegelikku infot, kui palju seaduse järgi pakendiettevtõteteid on, ei teata.*

Vastaja: Jah, ei teata. Seda on ka realselt teada saada üsna keerukas. Peale seda, kui 2010. aastal tuli Riigikontrolli audit välja, siis tekkis ka see probleem. MTA püüdis leida neid pakendiettevtõteteid äriregistri andmete alusel. Saadeti välja päris mitu korda masspostitust oletatavatele pakendiettevtõtetele. Sellega lisandus küll ettevõtteid, kuid mitte tuhandeid.

Küsija: *100 kg plasti ja 200 kg muust materjalist pakendeid, kas seda piirmäära ei võiks veel tõsta. See on väga madal?*

Vastaja: On väga madal. Siin oleks jällegi vaja analüüsi teha, et kui suur see on üldkogusest. Piirmäär on küll väike, kuid ettevõtteid on palju.

Küsija: *Miks ma seda küsin on see, et ettevõtted, kes on napilt üle piiri, nad seda aruandluskohustust ei täida. Samas on hulk ettevõtteid, kes on seaduskuulekad. Tekib*

Lisa 3 järg

ebavõrdsus ja väikeste ettevõtete puhul võib see turul hinna mõttes päris palju tunda anda.

Vastaja: Siin ongi jälle selline asi, ega ühest ja selget lahendust ei ole. Meie peame Eesti kohta esitama oma andmed Euroopa Komisjonile ja need andmed peaksid olema võimalikult täpsed. Teine asi on see, et minu meelest hakkab siin päris hästi tööle selline asi nagu naabrivalve.

Küsija: *Jah. Ma olen ka pisteliselt kontrollinud mõnda ettevõtet, mida ma tean, et on pakendiettevõtte aga ühtegi aruannet ei ole.*

Vastaja: Ja ja.

Küsija: *Sealt nagu tulebki see. Ma tegin uuringu pakendiettevõtete seas ja sealt tuli ka välja, et mis kurjaks ajab on see, et ettevõtte ise on korralik aga konkurent kõrval ei ole. Paraku, kui siin tuleb nüüd juurde neid kulukomponente järjest, mida riik kehtestab, siis hinnavahe hakkab lõpuks kauba puhul olema päris suur.*

Vastaja: Ja, no selge. Ja see on mõistetav ja arusaadav. Me saame sellest aru aga minu meelest on päris raske seda probleemi lahendada üksnes järelevalvega.

Küsija: *See on võib olla ka see teavitamine ja inimeste üldine suhtumine...*

Vastaja: aga ma ütleks, et see on ettevõtete töökultuur. Selliseid rikkujaid on ikka. Aga mina arvan, on juba nagu ajalooliselt kujunenud, et seadust ei täideta. Enne kui kultuur ei muutu, siis need probleemid on. Ja ma ikkagi ütleksin, et sellisel juhul ikkagi veidike see naabrivalve ja see mida oleme veel mõelnud, et võib olla ikkagi peaks pakendiettevõtjate nimekiri, kes on oma aruande esitanud, olema avalik. Neutraalselt. Selge see, et ärisse puutuvaid andmeid ei saa avalikustada. Ainult nimekiri võiks olla avalik.

Küsija: *Kas Teil sellist ülevaadet on kui paljudes lähiriikides (nt Soome) sellisel kujul pakendiaruannete auditeerimine on rakendatud?*

Vastaja: Seda ei ole üheski riigis. Sellisel kujul, et riik on kehtestanud auditi nõude ei ole. Teistes liikmesriikides organisatsioonid teevad seda ise oma riskihinnangute alusel. Oleme mõelnud ka seda, et kui riigi poolt seadusega kehtestatud pakendiaudit kaotada, siis me pakendiauditist ei loobu vaid me lisame auditeerimise pakendiorganisatsioonide ülesannetesse vastavalt oma riskianalüüsidele.

Lisa 3 järg

Küsija: *Mis veel päris palju tekitab nendes peakendinumbrites segadust on teenuseosutajad, kes pakendiaruande koostamise teenust pakuvad.*

Vastaja: Jah, seal on see üks ettevõtte.

Küsija: *Seal see süsteem oli ikka päris...*

Vastaja: Me oleme ka püüdnud teada saada, mis süsteemiga nad teevad. Me ei ole nende käest selget vastust saanud.

Küsija: *Ma ise ka ostsin sealt teenust sisse. Ja lõpetasin nendega lepingu ära.*

Minu puhul nad võtsid ostuarved eurodes ja said pakendikogused kilogrammides.

Vastaja: Neil on siis mingisugune koefitsient.

Küsija: *Jha. Ma küsisingi nende käest seda koefitsienti. Aga seda nad mulle öelda ei saanud.*

Vastaja: See on ju ebausaldusväärne. Siin on ka nüüd selline olukord. Meile on ka öeldud, et nad on turul aga Keskkonnaministeerium ei saa ju ettevõtlusesse sekkuda.

Küsija: *Seal võib olla võiksid olla mingid juhendid kasvõi kaaludega. Audiitoritel oleks ka lihtsam kontrollida. Kas nende etteantud kaaludega kuidagi tuleb see number sealt kokku.*

Vastaja: Teate, see on sedasi, et tegelikult selles osas võiksid pakendiorganisatsioonid oma pakendiettevõtjad aidata. Siin on väga selge näide Soome kohta. Neil on kodulehel üleval ja see ei ole riigi poolt tehtud vaid organisatsiooni poolt tehtud. See on üleval, see on kaalutud ja kui selline tabel on olemas siis riik ei näe siin kuidagi vastuväidet.

Küsija: *Kas see peaks kuidagi olema riigi poolt aktsepteeritud, kui TKO on teinud mingi sellise nimekirja. Audiitor lähtub ju pakendiseadusest, et audiitor ei ütleks, et ta ei saa seda arvestada kuna seaduse ei luba seda kasutada.*

Vastaja: Kui on selge seletuskiri juures, kuidas on need numbrid saadud. Arvestusmeetod, siis ei ole riigil mitte mingisugust põhjust nendes kahelda.

Küsija: *Kas pakendiregister omab ülevaadet, kui paljudes vandeaudiitori aruannetest oli nt arvamuse avaldamisest loobumist?*

Vastaja: Pakendiregister omab ülevaadet üldiselt, et kui palju oli korras, kui palju märkusega jne. Nad peavad arvestust koguseliselt. See on pigem viide järelevalvele, et kui vandeaudiitor ei ole saanud arvamust avaldada, siis peaks minema seda ettevõtet kontrollima.

Küsija: *Kui palju on järelevalvet teostatud sellistel juhtudel? Kas Teil on informatsiooni?*

Lisa 3 järg

Vastaja: Seda peab küsima Keskkonnainspektiooni käest. Keskkonnaministerium järelevalvet ei teosta.

Küsija: *Auditi päris kaotamine ikkagi ei ole reaalne?*

Vastaja: Kaalumisel on alternatiivid. Päris auditist loobumine ei ole õige. Audit ikkagi on oma eesmärgi täitnud.

....transkriptsiooni lõpp

Lisa 4. Intervjuu Peeter Eekiga, transkriptsioon

Intervjueeritav: Peeter Eek

Asutus: Keskkonnaministeerium

Ametikoht: nõunik

Toimumise aeg: 16.03.2017

Küsija: *Kui pakendiettevõtte toob näiteks pakendatud kaupa maale, esitab pakendiaruande taaskasutusorganisatsioonile jne. Siis kuidas toimib see jäätmekäitleja pool. Saan aru, et jäätmekäitleja väljastab taaskasutusorganisatsioonile taaskasutustõendi ...*

Vastaja: Just, või siis ka üksikule ettevõttele. Ettevõttel ei ole kohustust liituda tootjavastutusorganisatsiooniga vaid võib jääda ka väljaspoole. Sel juhul esitab ta oma pakendiaruande otse pakendiregistrile. Õiguslikult turule toomise faktist tuleneb taaskasutamise kohustus. Kui ettevõtte on kohustuse üle andnud, siis selle kohustusega tegeleb tootjavastutusorganisatsioon, kui ei ole üle andnud, siis peab sellega ise tegelema. Seal on tegemist andmekogude mõttes kahe eraldi andmekoguga. Üks on täna pakendiregister, sinna esitavadki pakendiaruanded ettevõtted pakendite osas, mis nad on toonud turule ja tõenditena siis see, mis nende nimel on kokku kogutud ja taaskasutatud. Teine aruandlus on üldine jäätmearuandlus, kuhu esitavad aruanded kõik jäätmekäitlusega tegelevad ettevõtted, ja loogiline on, et teatud hulk pakendijääke või materjale kogutakse ka ilma, et seda oleks ükski pakendiorganisatsioon või -ettevõtte eraldi tellinud nende käest. Võime siis öelda, et kogutakse lihtsalt rohkem. Ja sellest tuleneb üks loogiline matemaatiline järeldus, et pakendiregistrile esitatud kogumisandmed ei saa kunagi olla suuremad kui on jäätmearuandes. Need kaks andmekogu omavadki tähendust selles mõttes, et pakendiregistri andmed on aluseks kui järelevalveliselt jälgitakse, Keskkonnainspeksioon või siis on meil täna olemas ka pakendiaktsiisiseadus. Pakendiaktsiis on maks ja sellega tegeleb kontrolli mõttes Maksu- ja Tolliamet. Nemad võtavad aluseks ka ikkagi need andmed, mis on pakendiregistris. Nüüd, kui me räägime riigi tasemel esitatavast aruandest Euroopa Komisjonile, siis seal võetakse täna aluseks

Lisa 4 järg

mitte pakendiregistri andmed, vaid jäätmearuandlus andmed. Seal on loogika, mida oleme rakendanud praktiliselt EL-i astumisest alates, kasutati ka juba tegelikult enne, aga seda täpsustati 2005. aastal toimunud projekti raames. Selle sisu on siis lihtsustatult ära öeldes, kui mingi pakend tuuakse turule ja ta muutub jäätmeks siin on üks matemaatiline lihtsus. Aasta jooksul turul tekkinud jäätmete mass võrdsustatakse aasta jooksul turule toodud pakendimassiga. Või ka vastupidi. See võetakse vaikumis eeldusena. Kui nüüd see pakendijääde tekkis, siis on kaks võimalust. Üks siis see positiivne ja ootuspärane, et see materjal koguti liigiti ja seda näidatakse aruandluses kui liigiti kogutud pakendimaterjal. Teine on siis see, mida kahtlemata paraku juhtub väga suures hulgas, et inimesed või ka ettevõtted ei sordi pakendijäätmeid välja ja need satuvad segaolmejäätmete hulka.

Et seda hulka välja arvutada kasutatakse kaudset meetodit, mis põhineb jäätmete koostise uuringutel. Otsene meetod on siis see, mis esitatakse liigiti kogutuna aruandluses. Otsese ja kaudse meetodi vahe on kuskil 60 000–70 000 tonni, see on protsendina kuni 40%.

Küsija: *See on see protsent, mis on ka ajakirjanduses välja toodud.*

Vastaja: Jah, ja ka seda, et Riigikontroll on selle välja toonud. See vahe oli ka põhilisi põhjendusi, kui muutus pakendiseadus ja auditeerimiskohustus sisse toodi. Omakorda on veel terve hulk, eelkõige siis ühe konkreetse pakendiorganisatsiooniga seotud inimesi ja huvigruppe, kes on üritanud kahtluse alla seada kaudset meetodit kui sellist ja väidavad, et tuleks kasutada otsesest meetodist. Kui me lähtuksime ainult otsesest meetodist, siis oleksid asjad kohe nii ilusad, et lausa ei usuks.

Probleem on selles, et kui meil otse deklareerituna on see kogus olnud umbes 140 000 tonni juures ja sellest siis kui vaadata, et näidatakse kogu liigiti kogutud ja taaskasutatud kogus on kuskil 100 000 tonni juures, siis sellest järeldub, et kokku jääb kogumata üldse ainult 40 000 tonni. Kui me nüüd vaatame seda segaolmejäätmete koostise uuringut, siis selgub, et seal on seda kuidagi rohkem, üle 90 000 on seal segaolmejäätmete hulgas.

Ühesõnaga seal on mitu tuhat tonni vahet. Tekib küsimus, et kuidas see mass saab seal siis olla. Kui teisipidi ei saaks seda kogust üldse olemaski olla. On selline vastuolu.

Tegelikult on sellele vastuolule ilmselgelt ka sellise loogilised põhjendused. Need kaks põhjendust on ilmselgelt korruga mõjumas, aga on ülikeeruline öelda, milline on millise

Lisa 4 järg

mõjuga. Nimetame siis see vahe või tühimik seal, seda põhjustavad kaks asja. Esimene on see, et jätkuvalt toimub päris palju aladeklareerimist ehk, et pakend tuuakse füüsiliselt turule, aga seda kunagi ei deklareerita. Sellel on erimid. Üks on see, et eriti väiksemate ettevõtete hulgas tehakse nägu, et nad ei tea sellest üldse mitte midagi ja toovad rahulikult pakendit turule ja ei deklareeri mitte midagi. Nende nimi ja numbrid ei ole kuskilt leitavad üheski registris. Neid nagu polekski olemas.

Küsija: See on ka minu üks küsimus.

Vastaja: Just. Ühesõnaga, nende arvu me ei tea aga me võime öelda päris rahulikult, ja ma arvan, et ma ei liialda, et neid kuskil 1000 või 2000. Kuskil selles suurusjärgus.

Küsija: Arvate, et nii vähe on neid?

Vastaja: No tunnistan ausalt, siit me jõuame veel järgmiste küsimusteni. Tõesti meil oli siin alles mitte väga ammu üks arutelu Rahandusministeeriumis, kus Eesti Toiduainetööstuse Liidu poolt toodi välja, et majandusaasta aruannete järgi on Eestis umbes 30 000 ametlikult toimivat ettevõtet. Pakendiregistris on meil täna hetkel umbes 4000 juures. See on siis natuke üle 10% kõikidest justkui tegutsevatest ettevõtetest. Nüüd Eesti Toiduainetööstuse Liidu argument oli see, et see ei ole loogiline, et pakendiettevõtteid on ainult üle 3000, neid on kindlasti rohkem. Ma olen selles mõttes nõus, et neid ongi kindlasti rohkem. Nüüd on aga paar asja. Kui me vaatame definitsiooni alusel, et pakendiettevõtte on igaüks, kes toob pakendatud kaupa turule. Siis sellest definitsioonist tulenevalt, kui minna Viru tänaval läbi lille müüjate eest, kes panevad sulle nelgi paberisse, siis iga see lille müüja on automaatselt definitsiooni järgi pakendiettevõtja.

Küsija: See nüüd sõltub mahtudest.

Vastaja: Just täpselt. Ma tahtsingi öelda seda. Kui me vaatame seda puhtalt definitsiooni põhised, siis ma olen absoluutselt nõus, et neid on tuhandeid ja tuhandeid rohkem. Selles pole üldse kahtlust. Kui me aga vaatame nüüd seda, et meil ka täna on arve pidamise jaoks lävend. Tõsi, see on täna väga madal, aga see on lävendina olemas. See on siis 200 kg muust materjalist pakendit ja 100 kg plastist pakendit aastas. Embkumb kriteerium on täidetud, siis sellest piisab. Kui me nüüd rehkendame, siis mis see 100 kg plasti aasta lõikeski on. Kui jagame kuude peale ära siis see on 8 kg plasti kuus.

Lisa 4 järg

Küsija: See on väga väike kogus.

Vastaja: Kui vähegi näiteks pirukamüüja oled. Siis ütleme, et 8 kg on selline paras kilekoti rull.

Vähegi usinam pirukamüüja selle rulli ka ära kasutab. Mul ei ole üldse kahtlustki, et ka siin selle lävendi lähedal on päris palju ettevõtteid, kes teevad näo, et nad on allpool seda lävendit.

Küsija: Või nad üldse ei teagi sellest midagi.

Vastaja: Või ei teagi. Olen sellega ka nõus. Mõned on need, kes midagi on kuulnud ja neile võib tunduda, et on selle piiri lähedal aga arvavad, et nad on allpool seda lävendit. Kui sa oskad teha nii, et väga ei jäta tõendeid maha, kui palju sa oled pakendit sisse ostnud ja pole ühtegi tõendit selle kohta, et sa täpselt nii palju ka müüsid. Ongi keeruline öelda, mis siis see täpne arv on. Aga mida ma tahan öelda selle suure pildi juures, tegelikult on absoluutselt ilmne, kui me enne rääkisime sellest vahemikust 140 000 ja 200 000 vahel, siis see vahe suhtkoht väikeses osas sõltub nendest piruka müüjatest ja lille müüjatest, mikroettevõtjatest, kes toovad tühiseid koguseid turule. Selle tühimiku põhiosa on ikkagi suht suured ettevõtted, kes toovad turule miinimum tonnides ja ka kümnetes tonnides ja kes erinevatel põhjustel lihtsalt aladeklareerivad. Teiste sõnadega, ettevõtte nimi on pakendiregistris, tema nime taga on mingi kogus tonne, mida ta turule tõi ja see on nüüd konkreetselt, kui ma nüüd hüppan siit selle auditi peale, mis oli ka näha selle esimese aasta puhul. 2014. aasta kohta, selle esimese auditivooruga ju tuli juurde sinna registrisse 20% deklareeritud pakendimassi. Tuleb aru saada, see on nüüd oluline, tegelikult täitis auditeerimiskohustuse ainult pool ettevõtetest, kellel see kohustus oli. Ehk me võime matemaatiliselt ekstrapoleerida, et kui oleks kõik täitnud kohustust, kas siis oleksi tulnud kohe juurde 40%, me ei tea seda. Ma võin ka öela seda, et mulle helistasid selle aja jooksul väga paljud audiitorid, uus asi ja küsimusi oli palju. Meil oli igasuguseid seminare ja kohtumisi ja nii mõnelgi juhul olid audiitorid suhteliselt sõbralikud nende ettevõtete suhtes. Paljudel juhtudel ütlesid nad kliendile, et las olla see aasta, aga ole edaspidi hoolsam. Ehk teiste sõnadega, kui seda oleks veel hästi rangelt võetud, siis on võimalik, et oleks see juurdekasv veel suurem olnud. Sellised asjaolud. See on üks põhjus, miks meil on tegelikult siiani see auk või see vahe selle kahe deklareerimise vahel. Teine on, nagu

Lisa 4 järg

ma kirjeldasin seda kaudset meetodit, kus siis võetakse see ametlikult deklareeritud kogus, mis on liigiti kogutud ja ringlusse võetud, võetakse ja liidetakse sinna juurde. Teiste sõnadega, kui me räägime statistika mõttes, need võetakse usaldusväärseteks andmeteks, tõesteks andmeteks ja liidetakse sellistena. On paraku piisavalt palju loogilisi aluseid väita, et nende koguste hulka on palju õhku pumbatud. Ehk, näidatakse suuremana. Nüüd kuna see õhk, teisi sõnu mitte olemasolev materjal tegelikult numbrina liidetakse, siis ta muutub justkui arvutuslikult reaalseks materjaliks aruandluse tähenduses. Mis on see majanduslik loogika? Miks seda tehakse? Selle loogika on see, laiendatud tootjavastutuses tootjatel on kohustus, valdavalt annavad oma kohustused üle TKO-le maksavad selle eest teenustasu, täna kolmele konteinerkogumis süsteemile kokku umbes 12 miljonit eurot, pandipakendi jätan kõrvale. Mingid summad makstakse ettevõttele, kes väljapool on. Ei oska isegi kirjeldada seda summat, aga ma usun, et see on ka kuskil miljonit paar võib - olla. See on see kulu pool. Kui me nüüd vaatame, et kust see raha tuleb ja kuhu edasi liigub, siis siin on nüüd ilmselge Eesti probleem tegelikult. Aastavahetuse paiku pälvis ka Äripäevas tähelepanu, see et üks kolmest tootjavastutusorganisatsioonist müüdi maha. Ma ütleks otse, et see kuulub suhtkoht müstika valdkonda aga juriidiliselt oli kõik korrektne. Nii öelda puhas JOKK - skeem oli see. Ostja oli siis nüüd esimese tähenduse järgi täielik riulifirma. Aga riulifirma taga on siis osanike hulgas näiteks Eesti Keskkonnateenused. Pakendiseadus ütleb seda, et pakendiorganisatsiooni liikmete, juhul kui on MTÜ või osanikega, kui on äriühinguga tegemist, selle osanikud tohivad olla vaid pakendiettevõtted ja see ei tohi olla jäätmekäitlejate kontrolli all. Selles näites nüüd ütles Eesti Keskkonnateenused, keda enamuses inimesi ja mina kaasaarvatud tunneme kui Eesti suurimat jäätmekäitlejat. Kõige põhimõttelisem ma väidaks on see, et kui ettevõtted lõpuks maksavad raha välja, miljonite eurodega, kuidas me seda tööd siis vastu võtame. Kuivõrd ja mille alusel me tegelikult kontrollime, et see töö on ka tehtud. Kui meile esitatakse üks taaskasutuse tõend, mille peale on kirjutatud, et käesolevaga see ja see firma tõendab, et meie võtsime teie nimel kuus 1000 tonni klaasi näiteks.

Küsija: *Siit tulenes minul ka üks küsimus.*

Lisa 4 järg

Vastaja: No nii. Oletame, et selle tehingu hind on kasvõi oletame, et 100 000 eurot. Meie tellisime, teie jäätmekäitlejana esitasite meile selle aruande ja sellega koos ka arve. Nüüd on töö tellija valik. See on see mõtlemise koht. Kas maksta arve ära või hakkab töö tellijana vajaduse piires esitama küsimusi. See peaks olema muidugi ka juba eelnevalt lepingus või hankesse minnes määratud, milliseid kontrolli protseduure ma tahan näha ja kuulda, mis tõesti kinnitavad, et see oli nii. Esiteks, kas see oli üldse olemas, oli see materjal, teiseks, kui see oli materjalina olemas nt kui me räägime klaasist, siis et see ikkagi oli üldse pakendiklaas. Need on nüüd küsimused, mida situatsioonis, kus töö tellija ja töö täitja on pehmelt öeldes seotud, siis selliseid küsimusi ju ei küsita.

Küsija: *Mul tekkis endal sarnane küsimus seoses nende tõenditega. Ma teostas in pakendiettevõtete seas küsitluse ja tuli ka välja see probleem, et ettevõtte enda aruandluses olev pakendimaht ja jäätmekäitleja poolt väljastatud tõendil olev maht olid väga erinevad. Kuidas see pool toimib, et kas jäätmekäitlejad üldse neid jäätmeid kaaluvad ja kas riik ka jäätmekäitlejate tegevuse üle kontrolli teostada saab?*

Vastaja: Ühel etapil see kindlasti kaalutakse. Küsimus on, et mis etapil. Kui me nüüd kujutame ette, siis jäätmekäitlus on paljuski ju logistikaäri. Teoreetiliselt on võimalik kaaluda igasugu väikeseid koguseid iga kliendi juures. Sageli on see lisa aeg ja lisa kulu. Sageli seda ei tehta, või tehakse pisteliselt. Lõpuks, siis see kogumisauto läheb ütleme järelsortimisele ja selles etapis jäätmed kindlasti kaalutakse. Järgmiseks ongi see, et kui see logistika kogumisring teenindas nt 20 klienti, kui see nüüd kaalu peale läheb ja on nt seitse tonni. Siis küsimus on see, et kuidas me seitse tonni jagame 20 kliendi vahel. Ettevõtte, kui ta läheb jäätmekäitlus ettevõttega lepingusse, siis ta peaks need vajalikud detailid seal ise selgeks rääkima. Siin ei ole mustvalget asja olemas, et mida siin peaks tegema riik ja mida ettevõtte. Ma tajun iga päev, kuidas ettevõtlussektori ootused riigile on suuremad, kui on tegelikult reaalsed võimalused. Ettevõtted tajuvad vastupidi, et riigi ootused neile on suuremad kui nende võimalused.

Küsija: *See ongi see, et ettevõtte võib ise palju panustada oma pakendiaruandluse korraldamisse, üritavad oma aruandlust korda saada ja siis tuleb jäätmekäitlusettevõtte ja justkui nullib selle töö ära.*

Lisa 4 järg

Vastaja: Nüansse on palju. On ka palju selliseid ettevõtteid, kes mingi osa deklareerivad organisatsioonidele ja mingi osa pakenditest nt kartong jätaavad endale. Nüüd ongi küsimus, et mida ettevõtte selle pakendiga teha võib ja mida ei või. Probleem on ilmselgelt selles, kelle nimel toimivad ja kelle kontrolli all toimivad need pakendiorganisatsioonid. See on ilmselgelt võtmeküsimus. Me oleme teinud ka Keskkonnaministeeriumi poolt mitmeid katseid seda süsteemi muuta, kuid siiani praktiliselt vähimagi eduta. Siin on kaks põhjust. Üks on see, et mõne pakendiorganisatsiooni lobi kõige kõrgemal tasemel mitte muuta süsteemi. Teiseks tegelikult päris suure hulga kui mitte öelda enamuse pakendiettevõtjate absoluutne ükskõiksus. Absoluutne ükskõiksus, selles mõttes et kui ma olen küsinud kohtumistel ettevõtete käest, et kui te maksate täna ümardatult 12 miljonit eurot aastas taaskasutustasusid, kas teid siis absoluutselt ei huvita kuhu see raha läheb. Kui praegu nüüd siia kõrvale panna Rahandusministeeriumi kava täiendada pakendiaktsiisiseadust, tuua uus element, mis on seotud turule pakkumisega, ja teame, et poliitiline soov oli sealt saada 15 miljonit nagu katet.

Küsija: Aktsiisiraha?

Vastaja: Aktsiisiraha. Noh mina väidan, et see ongi kõige olulisem. Vaidlused siin, et see ei pruugi olla 15 miljonit, aga see on eraldi kokkulepe, et mis on siis see eurot/kg kohta selle või teise materjali puhul. Selle üle läks tohutu sõda lahti. 15 miljonit, nii palju. Mina küsin vastupidi, et te täna maksate 12 miljonit ja ettevõtete huvi kontrollida, mida selle rahaga tehakse on nulli lähedane. Millest ma ei oska teha muud järeldust, kui et 12 miljonit on peenraha. Nüüd aga, kui tuleb Rahandusministeerium ja tahab võtta 15 miljonit juurde, siis on vastupidine reaktsioon, et hulluks olete läinud, see on ju metsikult suur raha.

Küsija: Siit tuleb juba ka see, et pakend saab justkui kolmekordselt maksustatud. Taaskasutustasud, auditeerimisega seotud kulu ja lisaks veel pakendiaktsiis.

Vastaja: Jah, aga see mis puudutab auditeerimist, siis seda on siin hiljem ju väga jõuliselt kritiseeritud.

Me võiksime teoreetiliselt rääkida lihtsustamisest, et kui mingi ettevõtte on nt teinud kaks või kolm auditit ja kõik on väga hästi. Ma olen nõus, et siis võiks teha erandi ja öelda, et järgmised nt kaks aastat ettevõtte ei pea auditeerima. Kui on vastupidi, audiitor leiab, et

Lisa 4 järg

kõik on segamini, siis tuleks auditeerimist jätkata. See on absoluutselt ratsionaalne arutada. Teine variant on nüüd siis see, et auditeerimine kaotada. Mina ütleks, et kaotamine saab tulla ainult selle eeldusega tänases praktilises maailmas, et tuleb see maks. Mis tähendab automaatselt seda, et kogu seda turule toomise poolt hakkab kontrollima Maksu- ja Tolliamet. Võib olla ma olen ka nüüd natuke naiivne aga ma arvan, et siiski Maksu- ja Tolliamet on täna Eestis see institutsioon, kes suudab sisuliselt kontrolli kehtestada. Keskkonnainspeksioon seda täna ei suuda. Maksu-ja Tolliameti poolt on ka täna selline suhteliselt pragmaatiline lähenemine. Nad tegelevad asjadega, mis toovad riigile tulu. Lihtsalt tühja nad ei kontrolli, kui maksu ei ole mida koguda, siis nad ei kontrolli.

Küsija: *Siit tuleb ju see, et ettevõtted peaksid olema võrdselt koheldud. Seda töid ka pakendiettevõtted välja, et tegelikult need ettevõtted, kes panevad silmad kinni või ei tea ja ei ole kuulnud üldse aruandlusest, siis neil on turul ju tegelikult konkurentsieelis.*

Vastaja: Absoluutselt. Sellega ma olen täiesti nõus.

Küsija: *Tegelikult peaks kontroll olema*

Vastaja: Sellega ma olen nõus. See üks arutelu, mis meil seal Rahandusministeeriumis oli, seal oli Eesti Toiduainetööstuse Liidu seisukoht selline, et ei olda veendunud, isegi kui see maks tuleb ja seda hakkab koguma Maksu- ja Tolliamet, et see oleks efektiivne. Mingi hulga ettevõtjate hirm on see, et see maks ainult suurendab seda ebavõrdsust. Ühed on ausad, kes maksavad ja teised, kes jäävad jätkuvalt kõrvale ja saavad veel suurema eelise. Mõttekäigu mõttes arusaadav. See riskikoht on arusaadav. Järgmine küsimus ongi see, et kui suurt hulka maksukohuslastest tegelikult suudaks Maksu-ja Tolliamet kontrollida. Sellele mina ei oska vastata. See ei ole kunagi 100%, see on fakt. Sellele kui, siis peaks oskama vastata Maksu- ja Tolliamet või Rahandusministeerium. Ühegi maksu kogumises mitte iialgi ei ole võimalik saada 100%.

Küsija: *See, kuhu ka mina oma tööga tahan jõuda on see, et tegelikult ikkagi peaks olema kontroll ka nende ettevõtete üle, kes ei tee ühtegi aruannet, ei ole kuskil nähtavad. Ükskõik, et nad on võib olla tõesti väikesed, aga see võrdse kohtlemise aspekt jääb ikka. Isegi kui nad seda pakendiaruandluse ja jäätmearuandluse vahelist auku ei täida. Meil on ju e-riik*

Lisa 4 järg

nagu riigijuhid räägivad. Nt käibedeklaratsiooni esitades tuleb ju märkida kui suur on import kolmandatest riikidest, kui palju on ostetud EL-ilt. Lisaks ei ole võimalik ettevõtetel esitada majandusaasta aruannet ilma EMTAK- koodita. Mõnede koodide puhul ei ole varianti, et ettevõtte ei ole pakendiettevõtte. Kuidas meil erinevad andmebaasid ei ühildu? See ei ole ju väga keeruline.

Vastaja: Ma olen nõus, et meil on kasutamata võimalusi. Maksu- ja Tolliamet ju nagunii rutiinse kontrolli käigus kontrollib ettevõtete maksudeklaratsioone. See ei ole kunagi 100%, aga mingi juhuvalimiga. Ma ei tea, kas see nii on, et kui nad kontrollivad ettevõtet üldises plaanis (maksu asju), et nad selles plaanis siis ka vaatavad, kas ettevõtja on ka pakendiettevõtja. Üks asi veel, ma lihtsalt mainin seda, et kogu selle teema juures on meil ikkagi tohtu tühimik täna nende tootjavastutusorganisatsioonide poole peal. See, mis puudutab ettevõtteid ja see kuidas ettevõtted peaksid oma sisemist aruandlust pidama. Kui ma vaatan Lääne - Euroopa pakendiorganisatsioonide praktilist tegevust, siis nad on põhimõtteliselt ettevõtja poolel. Nad on ettevõtja esindajad ja sealt saavad ettevõtjad tohtult palju abi, tuge või nõu küsida. Kui me küsime täna retoorilise küsimuse, kui palju pakendiettevõtted saavad täna nõu ühest pakendiorganisatsioonist Eestis? Tunnistan, ma arvan, et ülivähe või üldse mitte. Mida ma saan ka öelda näidete varal, sageli on ettevõtte saanud ka täiesti tahtlikult vale ja isegi rumalat nõu. See tuleb nüüd tagasi selle juurde, et kes tegelikult juhib neid pakendiorganisatsioone, mille jaoks nad on asutatud ja mida nad teevad. Kui ma vaatan näiteks Soome pakendiorganisatsiooni kodulehekülge, siis seal on näiteks tabel pakendi kaaludega. Kui meil on kolm pakendiorganisatsiooni, nende koduleheküljel ei ole mitte sõnagi selle kohta. Lääne- Euroopas on konteinerkogumissüsteemides üldine mudel just see, et tootjavastutusorganisatsioon ise teeb auditeid. Saksamaa, Austria ettevõtetest umbes 5% iga aasta auditeeritakse, see kulu on seal organisatsiooni kulu, see ei ole ettevõtte kulu.

....transkriptsiooni lõpp

**Lisa 5. Uus pakendiaktsiis ja maksustamine Eesti Pakendiringlus OÜ
arvutuste näitel**

Pakendiliik	Turule lastud kogus, t	Tänane (2017) sihtmäär	Tänane (2017) tariif, €/t	Praegu (2017) PE** kulu TKO tariifide järgi turule lastud koguse kohta, €	Jaauar 2018* Uus kavanda - tav aktsiisi - määr €/t	Jaauar 2018* 10% pakendi - aktsiisist €/t	Jaauar 2018* PE** kulu kokku turule lastud koguse kohta (tariif +10% uuest aktsiisist), €/t	Vahe korda - des
Klaas - pakend	1	70%	102,00	71,40	800,00	80,00	151,40	2,1
Plast - pakend MP****	1	55%	409,00	22495	3 000,00	300,00	524,95	2,3
Plast - pakend VP****	1	55%	108,60	59,73	3 000,00	300,00	359,73	6,0
Kartong - pakend MP****	1	70%	105,00	73,50	800,00	80,00	153,50	2,1
Kartong - pakend VP****	1	70%	92,67	64,87	800,00	80,00	144,87	2,2
Metall - pakend MP****	1	60%	255,60	153,36	2 500,00	250,00	403,36	2,6
Metall - pakend VP****	1	60%	127,80	76,68	2 500,00	250,00	326,68	4,3
Puitpakend	1	45%	40,90	18,41	600,00	60,00	78,41	4,3

Allikas: Eesti Pakendiringlus OÜ koostatud

Kehtiv minimaalne taaskasutamise sihtmäär kogu pakendimassi kohta on 60%

Kavandatav uus minimaalne taaskasutamise sihtmäär on 70% kogumassist.

*Kavandatav uue seaduse jõustumise aeg

Autoripoolsed täiendused tabelis:

**Pakendiettevõte

Lisa 5 järg

***Müügipakend

****Veopakend

Lisa 6. Küsimustik pakendiettevetele

1. Kuidas on Teie ettevõttes korraldatud pakendiaruannete esitamine?

- Aruanne koostatakse ettevõtte enda poolt
- Aruande koostamise teenus ostetakse sisse ettevõtte väliselt teenuseosutajalt

2. Kas Teie ettevõttel on kohustus auditeerida pakendiaruandeid?

- Jah
- Ei

3. Kui Teie ettevõtte ostab pakendiaruande esitamise teenust sisse ettevõtte väliselt teenuseosutajalt (nt. A-Tolliagentuur, Aruandluspartner OÜ), siis kui raske on saada aruannete auditeerimiseks vajalikke andmeid teenust osutavalt ettevõttelt (nt pakendimassi arvestuskäik)?

- Vajalikke andmeid ei ole võimalik saada
- Andmete saamine on keeruline
- Teenuse osutajalt on võimalik saada andmeid vähesel määral
- Auditeerimiseks vajalike andmete saamisega ei ole probleeme
- Ettevõttel ei ole pakendiaruannete auditeerimiskohustust
- Ettevõtte ei osta aruande esitamise teenust sisse

4. Kui Teie ettevõtte koostab pakendiaruannet ise, siis kui keeruline ja ajamahukas oli välja töötada toimiv pakendimassi arvestuse süsteem?

- Süsteemi välja töötamine oli keeruline ja palju aega nõudev protsess
- Süsteemi välja töötamine oli lihtne, kuid palju aega nõudev
- Süsteemi välja töötamine oli lihtne
- Ettevõtte ostab teenuse sisse

5. Kui Teie ettevõttel on kohustus auditeerida pakendiaruandeid, siis kui keeruline oli Teie jaoks leida audiitor?

- Keeruline
- Piisavalt keeruline
- Ei olnud keeruline, kuna ettevõttel on olemas finantsaudiitor

Lisa 6 järg

- Ei olnud keeruline, kuigi ettevõttel puudub finantsaudiitor
- Ettevõttel ei ole auditeerimiskohustust

6. Kui suur lisakulu (nii aja kui ka rahaline kulu) on Teie ettevõtte jaoks pakendiaruannete auditeerimiskohustust?

- Väga suur
- Suur
- Väike
- Olematu
- Olematu, kuna ettevõttel ei ole auditeerimiskohustust

7. Kui tõhusaks riigipoolseks kontrollimeetmeks Te peate pakendiaruannete auditeerimiskohustust?

- Väga tõhus
- Tõhus
- Keskpärane
- Kesine

8. Millised on põhilised probleemid, millega Teie ettevõtte puutub kokku pakendiaruannete koostamisel ja auditeerimisel? Palun kirjeldage.

Lisa 7. Küsimustik audiitorettevõtetele

1. Kas Teie hinnangul aitab pakendiaruannete auditeerimiskohustus tõsta ettevõtete teadlikkust pakendiseadusest tulenevate kohustuste täitmisel?

- Jah
- Ei

2. Kui tõhusaks kontrollimeetmeks Te peate pakendiaruannete auditeerimiskohustust?

- Väga tõhus
- Tõhus
- Keskpärane
- Kesine

3. Kui suur osa (Teie klientidest) pakendiaruande auditeerimiskohustusega ettevõtetest on aruande esitamise teenuse sisse ostnud ettevõtte väliselt teenuseosutajalt (nt. A-Tolliagentuur, Aruandluspartner OÜ)?

- Üle 50%
- 20–50%
- Alla 20%
- Ükski klient ei osta teenust sisse ettevõtte väliselt teenuseosutajalt

4. Kas ettevõtte väliselt teenuseosutajalt (nt. A-Tolliagentuur, Aruandluspartner OÜ) on võimalik saada informatsiooni pakendimassi arvutamise meetoodika kohta?

- Vajalikke andmeid ei ole võimalik saada
- Vajalike andmete saamine on raskendatud
- Vajalike andmetega probleeme ei esine
- Ükski klient ei osta teenust sisse

5. Millised on põhilised probleemid, millega Teie ettevõtte puutub kokku pakendiaruannete auditeerimisel? Palun kirjeldage.

Lisa 8. Hii ruut test arvutus

Olulise seose olemasolu müügitulu ja auditeerimisega seotud kulude hinnangu vahel hindas autor hii ruut testiga. Selleks püstitati hüpoteesid:

Nullhüpotees (H_0) - müügitulu ja auditeerimisega seotud kulu vahel ei ole olulist seost

Sisukashüpotees (H_1) - müügitulu ja auditeerimisega seotud kulu vahel on oluline seos

Hii ruut testi kasutamisel on mõned eeldused:

- objektide arv ei tohi olla alla 40,
- ühegi lahtri oodatav väärtus ei tohi olla alla 1,
- oodatav sagedus ei tohi olla alla 5 rohkem kui 20% lahtritest.

Autori poolt teostatud küsitluse tulemusena saadi palju erinevaid vastusevariante, sel põhjusel tuli testi teostamiseks andmed ümbergrupeerida. Ümbergrupeerimise tulemusena koostas autor sagedustabeli.

Sagedustabel

Müügitulu	1–250 000	250 000– 1 mln	1 mln– 10 mln	10 mln– 50 mln
Suur	5	12	35	12
Väike	0	6	11	4
Olematu	20	13	6	0

Oodatavad sagedused

Müügitulu	1–250 000	250 000– 1 mln	1 mln– 10 mln	10 mln– 50 mln	<i>Kokku</i>
Suur	13	16	27	8	64
Väike	4	5	9	3	21
Olematu	8	10	16	5	39
<i>Kokku</i>	25	31	52	16	124

Lisa 8 järg

Chi-Square Test

SUMMARY		Alpha	0.05
<i>Count</i>	<i>Rows</i>	<i>Cols</i>	<i>df</i>
124	3	4	6

CHI-SQUARE					
	<i>chi-sq</i>	<i>p-value</i>	<i>x-crit</i>	<i>sig</i>	<i>Cramer V</i>
Pearson's	46.92617	0.000000194	12.59158724	yes	0.434992

Olulisuse tõenäosus-p

Olulisuse nivoo $\alpha = 0,05$

Testi tulemusena $p\text{-value} < \alpha$, seega tuleb vastu võtta sisukashüpotees (H_1).

Müügitulu ja auditeerimisega seotud kulu vahel on oluline seos. Cramer V näitab seose tugevust. Cramer V väärtus võib olla vahemikus 0–1. Väärtus 0,435 näitab, et seos kahe näitaja vahel on keskmise tugevusega.

Lisa 9. Elektronposti kiri. Keskkonnainspeksiooni vastus esitatud küsimustele.

Vastaja: Rene Rajasalu

Esindatav asutus: Keskkonnainspeksioon

Ametikoht: peainspektor

Küsija: Seidi Saarna

Pealkiri: Pakendiaudit

Kuupäev: 21.04.2017 ja 28.04.2017

Küsija: *Kas oleks võimalik saada informatsiooni selle kohta, kui paljudes ettevõtetes on Keskkonnainspeksioon teostanud kontrolli seoses sellega, et vandeaudiitor on pakendiaruannetes esitatud andmete osas jätnud arvamuse avaldamata või on esitanud märkusega otsuse?*

Vastaja: Sellise kriteeriumi alusel me seni pole kontrollitavaid objekte valinud. Ettevõtted, keda oleme kontrollivalimisse lisanud, kujunevad muude riskide alusel.

Alates käesolevast aastast on audiitori arvamus ka üks riskihinde punkte. Lisaks ka see, kas ettevõtte on üldse auditi tellinud, kuigi tal on see kohustus ning omaette skoori annab ka nn 4,99 tonni ettevõtted, kes jäävad napilt auditi piirist allapoole. See on oluline, et tagada isikute võrdne kohtlemine ja see, et kõik turul tegutsejad täidavad oma kohustusi. See on KKI peamine fookus olnud, et need, kes peavad, auditi ka tellivad.

Samas, kui me oleme juba kontrollis, siis seda, mida audiitor on arvanud, me kindlasti vaatame. Kui audiitor on tuvastanud, et ettevõtte arvestus on vigane, siis me vaatame ka omalt poolt seda osa arvestuses ja kui see on teadlik deklareerimise rikkumine, siis vastavalt sellele me ka reageerime.

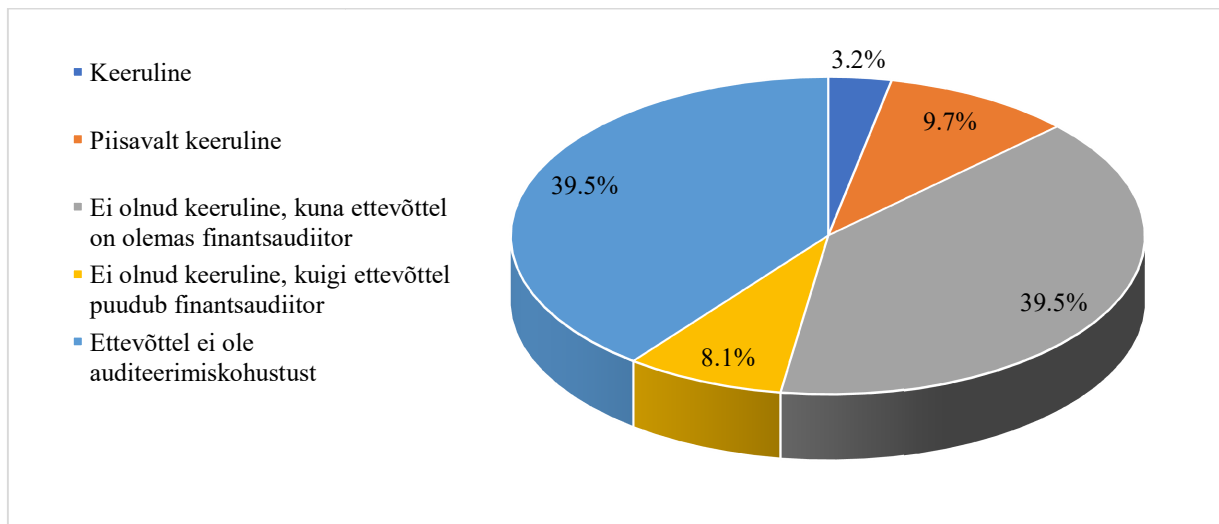
Seega, mul pole Teile veel numbreid ja kontrolli tulemusi öelda. Aga majasiseselt oleme kokku leppinud, et iga TKO osas teema ca 5 pakendiettevõtte kontrolli ja nende pakendiettevõtete üks valikukriteerium on alates 2017 aastast ka varasemad audiitorite arvamused ja olemasolu.

Küsija: Kas Te saate palun täpsustada, kui paljudes pakendiettevõtetes teostati kontrolli 2016. aastal. Millised olid põhjused kontrolli teostamiseks? Kui palju saadeti märgukirju jne?
Mul on andmed 2015. aasta kohta. 2017. aasta plaanidest Te rääkisite, kuid puudub info 2016. aasta kohta.

Vastaja: Eelmisel aastal tehti 96 pakendialast kontrolli. Need tehti siis TKO-de kontrolli käigus toimunud liitunud ettevõtete kontrolli raames ja kontrolli eesmärk oligi pakendialaste nõuete kontroll või muude nõuete kontrollimise ajal, kus pakendialaseid nõudeid vaadati muude kontrollide ajal.

Eraldi tegelesime märgukirjadega. *Panen selle kohta paar slaidi kaasa, tegin sel teemal kunagi ettekande.*

Lisa 10. Kui Teie ettevõttel on kohustus auditeerida pakendiaruandeid, siis kui keeruline oli Teie jaoks leida auditor?



Allikas: Autori koostatud