



***Clearing House* süsteemi rakendamine Eestis ja selle juriidiline analüüs**

Keskkonnaministeeriumi lepinguline töö nr **4-1/16/55**

Harri Moora – SEI Tallinn

Evelin Piirsalu – SEI Tallinn

Imbi Jürgen – Advokaadibüroo GLIMSTEDT OÜ

Triin Siil – Advokaadibüroo GLIMSTEDT OÜ

2016

Sisukord

1	Sissejuhatus.....	4
2	Tootjavastutussüsteemi rakendamine Eestis.....	5
2.1	Tootjavastutussüsteemi praegune toimimine.....	6
2.2	Tootja kohustuste täitmise seotud kulude jagamise regulatsioon.....	13
3	Ülevaade teistes riikides rakendatavatest kliiringsüsteemidest	16
3.1	Kliiringorganisatsioonide toimimine.....	16
3.2	Kliiringmehhanismi toimimine.....	17
3.3	Valitud liikmesriikide kliiringsüsteemide näited.....	19
3.3.1	Iirimaa	19
3.3.2	Saksamaa.....	21
3.3.3	Rootsi	22
3.3.4	Portugal	23
4	Eestile sobiv kliiringsüsteem	25
4.1	PROTO baasil kliiringsüsteemi loomiseks vajalikud meetmed	25
4.2	PROTO-ga seoses rakendatavate meetmete põhjendused.....	26
5	Kliiringsüsteemi rakendamise õiguslik analüüs.....	28
5.1	Kliiringu põhimõtete täpsustamine JäätS-s	28
5.2	PROTO andmed kui kliiringunõuete esitamise alus.....	33
5.2.1	Andmete väljastamise kohustus kehtivas õiguses	33
5.2.2	PROTO andmete õiguslik tähendus	34
5.2.3	Ettepanekud õigusaktide muutmiseks	35
5.3	Ebaõigete andmete ja nende parandamise seotud küsimused.....	36
5.3.1	Kehtiv regulatsioon	36
5.3.2	Ettepanekud õigusaktide muutmiseks	38
5.4	PROTO andmete avaldamise ja ärisaladuse kaitsega seotud küsimused	39
5.4.1	Ärisaladuse mõiste	39
5.4.2	Ärisaladus PROTO kontekstis	41
5.4.3	Ettepanekud õigusaktide muutmiseks	45
5.5	Arvestusperioodiga seotud küsimused	46
5.6	Kontroll ja riiklik järelevalve tootjate PROTO-ga seotud kohustuste täitmise üle ...	46
5.6.1	Kehtiv kontrolli ja järelevalve regulatsioon.....	46
5.6.2	Ettepanekud kontrolli ja järelevalve tõhustamiseks	48
5.7	Riigilõivu kehtestamine PROTO registreeringu eest	50
5.8	Ettepanekud kliiringu rakendamiseks vajalike täiendavate muudatuste kohta.....	52
6	Turuosade ja jäätmekoguste arvutamise meetodika	53
6.1	Turuosade ja jäätmekoguste arvutamine	53

6.2	Probleemtoodete liigitamine.....	55
7	Kliiringsüsteemi rakendamise mõju hindamine.....	59
7.1	Mõju majandusele sh regionaalarengule	59
7.2	Mõju loodus- ja elukeskkonnale.....	60
7.3	Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ja avaliku sektori kuludele ja tuludele.....	61
8	Kasutatud kirjandus ja õigusaktid	63
LISA 1	– Mõju hindamise lühikokkuvõte.....	67

1 Sissejuhatus

Euroopa Liidu (edaspidi EL) jäätmepoliitikas on olulise instrumendina võetud kasutusele tootjavastutuse põhimõte, mille kohaselt peab tootja tagama tema valmistatud või sisseveetud ja turule lastud tootest tekkivate jäätmete kogumise ja nende taaskasutamise või nõuetekohase kõrvaldamise. Seejuures peab nende tegevustega seotud kulud kandma tootja. Tootjavastutuse põhimõtte rakendamine peab peale tootjate mõjutama ka teiste osapoolte (nt lõpptarbijad, toodete turustajad/kaubandus, ametkonnad ja kohalikud omavalitsused, jäätmekäitlejad) käitumist, aidates nii otseselt kaasa nende jäätmete tekke vältimisele (sh korduskasutuse suurenemisele) ja vähendamisele.

Tootjavastutusel põhineva probleemtoodete kogumis- ja taaskasutussüsteemi efektiivseks toimimiseks on oluline omada ülevaadet probleemtoodete valmistajatest ja maaletootjatest, nende poolt Eesti turule lastud probleemtoodetest (turuosadest) ning neist tekkinud jäätmete kogumise, taaskasutamise ja muul viisil käitlemise andmetest. Tootjavastutussüsteemide rakendamisega kaasneb oluline küsimus: kas ja kuidas peaks tootjate vahel jäätmekäitlusest tulenevaid kohustusi (kogumise, taaskasutamise, kõrvaldamise ja selle finantseerimise kohustus) jagama ning kes peaks sellist kohustuste jagamist korraldama. Kohustuste jagamise eesmärk on tagada, et ükski tootja ega tootjate ühendus (edaspidi tootjavastutusorganisatsioon ehk lühendina TVO) ei jääks turul ebavõrdsesse olukorda seetõttu, et on täitnud temale pandud jäätmekäitluse kohustusi suuremas ulatuses kui tema turuosale vastav osa.

Probleemtoodete tootjavastutussüsteemi toimimist reguleerivad õigusakte on Eestis aja jooksul korduvalt muudetud ja täiendatud. Tootjavastutussüsteemi elementide ja nõuete kujundamisel ja täiendamisel on mitmel juhul aluseks võetud ka teiste EL liikmesriikide kogemusi. Siiski võib Eestis selgesti täheldada olukorda, kus tootjavastutuse põhimõtte toimimisest ja õigusaktidega sätestatud kohustustest saadakse mitmeti aru. Erinevad huvigrupid tõlgendavad tootjavastutust eri viisil. Üheks peamiseks probleemiks on TVO-de toimimist reguleeriva (sh kohustuste proportsionaalse jaotamise mehhanismi) õigusliku aluse ja selle rakendamise ebaselgus. Seetõttu probleemtoodete jäätmekäitluskulude jagamise süsteem täna Eestis sisuliselt ei toimi.

Käesolev aruanne esitab kokkuvõtte tööst, mis keskendus probleemtoodete käitlemisel tekkinud kulude proportsionaalse jagamise (*Clearing House* ehk kliiring)¹ rakendamise analüüsile. Töö eesmärk oli analüüsida Eesti tootjavastutussüsteemi toimimist keskendudes eelkõige tootjate/TVO-de kohustuste jagamise korralduslikku ja õiguslikku raamistikku ning pakkuda välja Eesti tootjavastutussüsteemi kliiringu rakendamise mudeli toimimisalused (sh vajalikud muudatusettepanekud õigusaktides). Töö käigus analüüsiti muuhulgas valitud EL liikmesriikide tootjavastutussüsteemide kliiringumudelite toimimist ning koostati selle põhjal Eestile sobilik meetodiline alus kliiringu läbiviimiseks. Lisaks analüüsiti töö käigus valitud kliiringsüsteemi mudeli rakendamise ja sellega seonduvate õigusaktide muudatusettepanekute mõju. Töö teostasid Stockholmi Keskkonnainstituudi Tallinna Keskus (SEI Tallinn) ja Advokaadibüroo GLIMSTEDT OÜ lepingulise töö nr 4-1/16/55 raames.

¹ Kliirimise mõistet pole otseselt EL jäätmealastes õigusaktides defineeritud. „*Clearing House*“ all peetakse probleemtoodete kontekstis üldjuhul silmas organisatsiooni, mis korraldab probleemtoodetest tekkinud jäätmetega seotud vastutuse õiglast jaotumist. Samas võib „*Clearing House*“ nimega tähistada ka lihtsalt asjaomast funktsionaalset korraldust, s.t. probleemtoodetest tekkinud jäätmetega seotud vastutuse õiglast jaotamise mehhanismi või mudelit (kliiringmehhanismi), mis koosneb õigusnormidest ja neid norme rakendavatest praktilistest lahendustest. Käesolevas analüüsis kasutatakse ingliskeelse mõiste *Clearing House* tõlkevastena „kliiringorganisatsioon“ ja tootjate omavaheliste kohustuste sh kulude jagamist tähistatakse terminiga „kliiring“ või „kliirimine“. Eesti Keele Instituudi terminibaasis on *Clearing House* tõlgitud ka kui „arvelduskoda“.

2 Tootjavastutussüsteemi rakendamine Eestis

EL jäätmeregulatsioon kohustab teatud jäätmeliikide efektiivsemaks kogumiseks ja taaskasutamiseks liikmesriike oma jäätmealastesse õigusaktidesse integreerima tootjavastutuse põhimõtte ning sätestama nõuded tootjavastutussüsteemide toimimiseks. EL-s on ühtne regulatiivne alus läbi vastavate direktiivide kehtestatud elektri- ja elektroonikaseadmete (edaspidi EE-seadmed)², patareide ja akude³ ning mootorsõidukite ja nende osade⁴ tootjavastutussüsteemidele.

Eestis on laiendatud tootjavastutuse põhimõtte ning regulatsioon (sh vastavate EL direktiivide nõuded) rakendatud jäätmeseaduse⁵ (edaspidi JäätS) ja selle alamaktidega. Peale EE-seadmete (alates 13.08.2005), patareide ja akude (alates 01.05.2004) ning mootorsõidukite ja nende osade (alates 01.01.2005) on Eestis tootjavastutusega hõlmatud ka rehvid (alates 01.01.2005) ja põllumajandusplast (alates 01.01.2013).⁶

JäätS määratleb muuhulgas tootjavastutuse põhimõtte, defineerib tootja, probleemtoote ning eri liiki probleemtoodete tootja mõiste, tootjate ühenduse (edaspidi TVO) mõiste ning sätestab tootja üldised kohustused jäätmetekke vältimisel, tekkivate jäätmete kogumisel ja käitlemisel ning kulude katmisel. JäätS kehtestab ka nõuded probleemtoodete tootjate registreerimiseks ja sätestab alused probleemtooteregistri (edaspidi PROTO) toimimisele. Tootjavastutussüsteemi toimimise täpsemad nõuded on sätestatud JäätS alamaktidega.

Tootjavastutussüsteemi toimimist reguleerivaid õigusakte on Eestis aja jooksul korduvalt muudetud ja täiendatud. Tootjavastutussüsteemi elementide ja nõuete kujundamisel ning täiendamisel on mitmel juhul aluseks võetud teiste EL liikmesriikide kogemusi. Siiski võib Eestis selgesti täheldada olukorda, kus tootjavastutusest ja asjakohastest kohustustest saadakse mitmeti aru. Erinevad huvigrupid (tootjad/TVO-d, jäätmekäitlejad jt) tõlgendavad tootjavastutust oma huvidest lähtuvalt eri viisil. **Nii on üheks peamiseks probleemiks kujunenud TVO-de toimimist (eelkõige kohustuste jaotamise mehhanismi) reguleeriva õigusliku aluse ja selle rakendamise ebaselgus.** Teiste EL liikmesriikide kogemused näitavad samas selgelt, et oluline on tagada tootjate/TVO-de ja ka teiste osapoolte (nt jäätmekäitlejate) tegevuse läbipaistev ja kõigile arusaadav toimimine, sh õigusaktidest tulenevate kohustuste jagamine.⁷

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2012/19/EL, 4. juuli 2012, elektri- ja elektroonikaseadmetest tekkinud jäätmete (elektroonikaromude) kohta (edaspidi elektroonikaromude direktiiv). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1479969216619&uri=CELEX:32012L0019>

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/66/EÜ, 6. september 2006, mis käsitleb patareisid ja akusid ning patarei- ja akujäätmeid ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 91/157/EMÜ (edaspidi patareide ja akude direktiiv). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1479969251725&uri=CELEX:32006L0066>

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/53/EÜ, 18. september 2000, kasutuselt kõrvaldatud sõidukite kohta (edaspidi romusõidukite direktiiv). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1479969296328&uri=CELEX:32000L0053>

⁵ <https://www.riigiteataja.ee/akt/125102016008?leiaKehtiv>

⁶ Tootjavastutuse põhimõttel ja ühistel õiguslikel põhimõtetel toimib Euroopa Liidus (EL pakendidirektiiv) ja Eestis (pakendiseadus) ka pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise süsteem.

⁷ SEI Tallinn (2015). Elektri- ja elektroonikaseadmete ning patareide ja akude kogumise ja käitlemise toimimismudelite ülevaade.

2.1 Tootjavastutussüsteemi praegune toimimine

JäätS määratleb probleemtooted, mis kuuluvad tootjavastutuse alla. Vastavalt JäätS-le (§ 25) on probleemtoode toode, mille jäätmed põhjustavad või võivad põhjustada tervise- või keskkonnoahtu, keskkonnohäiringuid või keskkonno ülemäärast risustamist.

Probleemtoodete hulka kuuluvad:

1. patareid ja akud
2. mootorsõidukid ja nende osad
3. elektri- ja elektroonikaseadmed ja nende osad
4. rehvid
5. põllumajandusplast

JäätS võtab üle vastavate EL direktiivide (EE-seadmed, mootorsõidukid ning patareid ja akud) nõuded, mis puudutavad tootjate kohustusi süsteemi toimimisel sh probleemtoodetest tekkinud jäätmete kogumise ja jäätmete käitlemise rahastamisega seotud põhimõtted. Rehvide ja põllumajandusplasti tootjavastutuse regulatsiooni EL tasandil eraldi õigusaktidega kehtestatud ei ole. Eesti on probleemtoodete regulatsiooni laiendanud rehvidele ja põllumajandusplastile jäätmete raamdirektiivi⁸ alusel.

JäätS § 26 lg 1 kohaselt on tootja⁹ kohustatud tagama tema turule lastud probleemtoodest tekkivate jäätmete kogumise ja nende taaskasutamise või kõrvaldamise ja omama selle kohustuse täitmiseks piisavat tagatist. JäätS § 26 lg 4 sätestab probleemtoodest tekkivate jäätmete jäätmehoolduse kulude kandmise üldpõhimõtte, mille kohaselt peab kulud kandma tootja või tootjate ühendus.

JäätS § 26 lg 5 sätestatakse, et enne probleemtoote suhtes kohalduvate tootja kohustuste tekkimist turule lastud probleemtoodetest tekkinud jäätmete (endisaegsed jäätmed) jäätmehoolduse tagamise ning selle finantseerimise kohustused lasuvad tootjatel, kes vastavate probleemtoodete jäätmeteks muutmise ajal turul tegutsevad, proportsionaalselt nende osaga seda tüüpi probleemtoodete turul. Sellist turuosade põhise proportsionaalset vastutust (sh vastutust kulude katmise eest) on nimetatud ka kollektiivseks ehk ühiseks vastutuseks.

Patarei- ja akujäätmete, vanarehvide ning põllumajandusplasti kogumisel ja käitlemisel tekkinud kulude jaotamise kohta JäätS ega patareide ja akude direktiiv erisusi ei kehtesta. Seega on nende kulude jaotuse puhul tegu proportsionaalse kollektiivse vastutusega.

JäätS § 26³ lg 1 täpsustab kasutusest kõrvaldatud mootorsõidukite (edaspidi romusõidukid) vastuvõtmise ja nende käitlemisega seotud kulude jaotuse põhimõtet – need kulud kannab tootja proportsionaalselt liiklusregistris eelmisel kalendriaastal esmaselt registreeritud mootorsõidukite margipõhise turuosaga. Romusõidukite direktiivist ei tulene kulude katmise spetsiifilisi reegleid.

Elektroonikaromude direktiiv ja selle ülevõtmiseks kehtestatud JäätS § 26² sätestavad erisused jäätmeteks muutunud elektri- ja elektroonikaseadmete (edaspidi elektroonikaromud) kogumisel ja tootjale tagastamisel tekkinud kulude katmisel. Elektroonikaromudele kohaldatakse tootjate kollektiivset ehk ühist vastutust vaid juhul, kui need elektroonikaromud on tekkinud enne

⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/98/EÜ, 19. november 2008, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid (edaspidi jäätmete raamdirektiiv). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1479969393664&uri=CELEX:32008L0098>

⁹ Probleemtoote tootja mõiste täpne sisu sõltub toote liigist. Mootorsõiduki, EE-seadmete, patarei ja aku, rehvi ning põllumajandusplasti tootja definitsioonid on toodud JäätS § 23 lõigetes 1² kuni 1⁶. Käesolevas töös on mõistet „tootja“ siin ja edaspidi kasutatud probleemtoote tootja tähenduses ning see hõlmab nii mootorsõiduki, EE-seadmete, patareide ja akude, rehvide kui ka põllumajandusplasti tootjaid, kui tekstist ei nähtu teisiti.

13.08.2005 turule viidud kodumajapidamiste EE-seadmetest (n-ö vanad ehk endisaegsed EE-seadmed) (elektroonikaromude direktiiv Art 12 lg 4; JäätS § 26² lg 1). Enne 13.08.2005 turule viidud mittekodumajapidamiste EE-seadmete osas kehtib üldjuhul jäätmevaldaja vastutus (JäätS § 26² lg 3). Alates 13.08.2005 turule viidud EE-seadmetest tekkinud elektroonikaromude puhul aga vastutab iga tootja üksnes tema enda poolt turule viidud EE-seadmetest tekkinud elektroonikaromu eest (elektroonikaromude direktiiv Art 12 lg 3; JäätS § 26² lg 4).

Vastavalt JäätS § 26¹ lg-le 1¹ on kõikidel probleemtoodete tootjatel kohustus end registreerida probleemtooteregistris (edaspidi PROTO). PROTO on Keskkonnaministeeriumi valitsusalas oleva Keskkonnaagentuuri (edaspidi KAUR) poolt hallatav andmekogu, kuhu koondatakse ning kus hoitakse ja töödeldakse andmeid Eestis probleemtoodete tootjate, Eestis turule lastud probleemtoodete ning nendest tekkinud jäätmete taaskasutamise ja kõrvaldamise ning Eestist väljaveetud probleemtoodetest tekkinud jäätmete taaskasutamise ning kõrvaldamise kohta. PROTO eesmärgiks on täna eelkõige Eesti õigusaktides sätestatud taaskasutamise sihtarvude täitmise arvestuse pidamine ning registrisse kantud andmete alusel Euroopa Komisjonile jäätmealase teabe esitamine. PROTO alustas tööd 13.02.2006.

PROTO-sse kantavad andmed, nende esitamise kord, juurdepääs registri andmetele ja rahvusvahelistest kohustustest tulenev andmete edastamise kord on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 23.07.2009 määrusega nr 135 "Probleemtooteregistri põhimäärus"¹⁰ (edaspidi PROTO põhimäärus). Tootjad peavad PROTO-sse esitama andmed vastavalt Keskkonnaministri 16.02.2011 määruks nr 12 "Probleemtooteregistri registrikaardi vormid"¹¹ (edaspidi registrikaardi määrus) toodud vormidele.¹²

Peale registreerimise peavad tootjad pidama arvestust oma Eestis valmistatud, Eestisse sisse ja Eestist välja veetud probleemtoodete ning neist tekkinud jäätmete kogumise, taaskasutuse ja kõrvaldamise kohta ning esitama need andmed regulaarselt (kord kvartalis)¹³ PROTO-sse.

Vastavalt JäätS § 26 lg-le 1 on probleemtoodete tootjal kohustus omada piisavat tagatist, et tagada tema poolt turule lastud probleemtoodetest tekkivate jäätmete kogumine ning nende taaskasutamine ja käitlemine. Kehtiva JäätS § 26 lg 2 kohaselt võib tagatis olla tootja osalemine omarahalise või mõne muu sellega võrdsustatud panusega probleemtoodetest tekkivate jäätmete hoolduse asjakohastes rahastamissüsteemides, ringlussevõtu kindlustus või kinnine pangakonto. Tootja tagatise rakendamist JäätS täpsemalt ei reguleeri. TVO-l tagatist olema ei pea.

Tootja võib valida, kas ta täidab talle seadusega pandud kohustused (tema turule lastud probleemtoodetest tekkivate jäätmete kogumise, taaskasutamise ja kõrvaldamise, enda registreerimise, aruandluse, lõppkasutajate teavitamise ja teabekampaaniate korraldamise) individuaalselt või annab need üle TVO-le (JäätS § 26 lg 1). Kui tootja on TVO liige või ta on oma kohustused üle andnud TVO-le lepingu alusel, ei pea ta lisaks ka ise ennast PROTO-s registreerima ega nõutud andmeid (sh jäätmekäitluskava ja teavitamise kava, mis on tootjalt nõutud kohustuse individuaalsel täitmisel) registrile eraldi esitama (JäätS § 26 lg 9). Tootja peab esitama vajalikud andmed TVO-le, kes edastab need registrisse.

TVO peab JäätS § 23 lg 3 kohaselt olema mittetulundusühing või muu majanduslikku tulu mittetaotlev organisatsioon, mille liikmeteks saavad olla üksnes tootjad või TVO-d. TVO peab tagama kõigile vastavat liiki probleemtoodete tootjatele juurdepääsu teenustele ning ka

¹⁰ <https://www.riigiteataja.ee/akt/118092013008?leiaKehtiv>

¹¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/128062013015?leiaKehtiv>

¹² Andmed saab PROTO-sse esitada digitaalselt allkirjastatuna vastavalt registrikaardi vormidel või kasutades veebipõhist andmebaasi.

¹³ Mootorsõidukite ja nende osade andmed esitatakse kord aastas.

teenustasu kogumise võrdsetel tingimustel lähtudes üksnes nende turuosast seda tüüpi probleemtoodete turul. TVO peab jäätmete käitlemisega seotud teenuse ostma konkurentsi alusel ning tagama jäätmete kogumise ja taaskasutamisega seotud andmete kättesaadavuse Keskkonnaministeeriumile ja järelevalve õigust omavale isikule.

Eesti TVO-de omavaheline koostöö on erinevatel põhjustel nõrk ja see on ka üks oluline põhjus, miks 2004. aasta JäätS-ga paika pandud tootjate ja TVO-de omavahelist koostööd eeldav ja mitte detailsel regulatsioonil põhinev süsteem (Eestis sätestati enamik tootjavastutussüsteemi toimimise nõudeid Soome eeskujul, kus tootjad omavad pikaajalist koostöökogemust õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmisel) ei ole täielikult käivitunud.

Kui TVO-d on suutnud oma liikmete ja lepinguga TVO-le üle andnud tootjate kulude jaotamise mehhanismi organisatsioonisiselt luua, siis erinevate TVO-de poolt kantud probleemtoodete kogumise ja käitlemisekulude omavahelise proportsionaalse jagamise põhimõtte ei ole praktikas toiminud.

Elektri- ja elektroonikaseadmed

Vastavalt JäätS § 25 lg 3 p-le 4 on tootjavastutuse alla kuuluv elektri- ja elektroonikaseade seade, mis vajab töötamiseks elektrivoolu või elektromagnetvälja, ning seade selle voolu ja välja tekitamiseks, suunamiseks ning mõõtmiseks ja on mõeldud kasutamiseks pingel mitte üle 1000 V vahelduvvoolu ning mitte üle 1500 V alalisvoolu korral

EE-seadmed jaotatakse Vabariigi Valitsuse 20.04.2009 määruse nr 65 "Elektri- ja elektroonikaseadmetest tekkinud jäätmete kogumise, tootjale tagastamise ning taaskasutamise või kõrvaldamise nõuded ja kord ning sihtarvud ja sihtarvude saavutamise tähtajad"¹⁴ (edaspidi elektroonikaromude määrus) lisa 1 järgi 10 kategooriasse:

1. Suured kodumasinad
2. Väikesed kodumasinad
3. IT- ja telekommunikatsiooniseadmed
4. Tavatarbijale määratud seadmed
5. Valgustusseadmed
6. Elektri- ja elektrontööriistad (va suured paiksed tööstuslikudööriistad)
7. Mänguasjad, vaba aja veetmise ja spordivahendid
8. Meditsiiniseadmed (va kõik implantaadid ja nakatunud tooted)
9. Seire- ja valveseadmed
10. Automaatsed väljastusseadmed

Elektroonikaromude direktiivist tulenevalt muudetakse EE-seadmete kategooriaid nii, et alates 15.08.2018. aastal jääb 10 kategooria asemele 6 kategooriat (elektroonikaromude direktiiv Art 2 lg 1 b ning III lisa; elektroonikaromude määrus lisa 2).

JäätS § 26⁷ lg-tes 1, 1¹ ja 2 ning elektroonikaromude määrukses täpsustatakse tootja ja turustaja kohustusi elektroonikaromude kogumisel. Tootja on kohustatud EE-seadme kasutajalt, turustajalt, KOV-lt ning KOV jäätmejaama halduslepingu alusel haldavalt jäätmekäitlejalt kodumajapidamiste elektroonikaromud tasuta vastu võtma, sõltumata üleantavate elektroonikaromude arvust, ka siis, kui elektroonikaromude määruse §-s 7 nimetatud kogumise määr on saavutatud. Tootja peab rajama kodumajapidamiste elektroonikaromude kogumispunktid igasse Eesti maakonda ja vähemalt iga üle 3500 elanikuga kohaliku

¹⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/13173439?leiaKehtiv>

omavalitsuse (edaspidi KOV) territooriumile. Turustaja on kohustatud oma müügikoha kaudu EE-seadme kasutajalt tasuta arvilise vastavuse alusel tagasi võtma turustatava seadmega sama liiki ja sama otstarvet täitvast seadmest tekkinud elektroonikaromu. Samuti on turustaja kohustatud oma müügikohas, mille müügipind on vähemalt 400 m², EE-seadme kasutajalt tasuta vastu võtma elektroonikaromu, mille ükski väline mõõde ei ületa 25 cm, sõltumata sellest, kas kasutaja ostab uue sama liiki seadme või kas müügikohas müüakse sellist liiki seadmeid.

Elektroonikaromu tootjavastutusel põhineva kogumis- ja taaskasutussüsteemi toimimises ja finantseerimises on elektroonikaromude direktiivist tulenevalt sätestatud JäätS §-ga 26² ning elektroonikaromude määrusega erisusi sõltuvalt sellest, kas tegu on enne või pärast 13.08.2005 turule lastud EE-seadmest tekkinud elektroonikaromuga ning ka sellest, kas tegu on kodumajapidamise EE-seadmest¹⁵ tekkinud romuga või mitte:

- EE-seadme tootja vastutab oma alates 13.08.2005 Eesti turule lastud seadmetest tekkinud jäätmete kokkukogumise ja taaskasutamise või kõrvaldamise eest. See nõue kehtib nii kodumajapidamise kui ka muude EE-seadmetest tekkinud jäätmete kohta (JäätS § 26² lg 4).
- Enne 13.08.2005 turustatud kodumajapidamise EE-seadmetest tekkinud jäätmete (edaspidi vana elektroonikaromu) kogumise ja taaskasutamise või kõrvaldamise kulud kannavad tootjad, kes turustavad vastavat liiki kodumajapidamiste EE-seadmeid hetkel, mil neist elektroonikaromu tekib, ühiselt ehk kollektiivselt. Tootjad kannavad kulud proportsionaalselt vastavalt oma turuosale vastavat liiki EE-seadmete müügis.
- Enne 13.08.2005 turustatud muudest kui kodumajapidamise EE-seadmetest tekkinud elektroonikaromude kogumise ja taaskasutamise või kõrvaldamise kulud kannab tootja, kes on müünud seadmed, millega elektroonikaromuks muutunud seadmed asendatakse. Kulud kannab jäätmevaldaja, kui ta ei ole asendanud neid seadmeid uute samalaadsete seadmetega või seadmetega, mis täidavad sama funktsiooni.
- Alates 13.08.2005 turule lastud EE-seadmetest tekkinud elektroonikaromud tuleb koguda lahus endisaegsetest elektroonikaromudest või kui see ei ole tehnilistel või majanduslikel põhjustel võimalik, esitama PROTO-le metoodika kirjelduse, millest peab nähtuma, kuidas tootja tagab kohustuse täitmise EE-seadmete puhul, mida ta ise on turule lasknud alates 13.08.2005.

Seega kehtib vana elektroonikaromu kogumise ja käitlemisega seotud kulude jagamise puhul ühine ehk n-ö kollektiivne kulude jagamise põhimõte, samas kui uue elektroonikaromu puhul on tootjad kohustatud kandma kulusid, mis on seotud ainult nende poolt turule lastud EE-seadmetega (n-ö individuaalse vastutuse põhimõte).

EE-seadme tootja võib valida, kas ta kogub elektroonikaromu kokku ja korraldab selle taaskasutamise või kõrvaldamise ise või annab oma kohustused üle vastavale TVO-le. Eestis korraldavad elektroonikaromu kogumist kolm TVO-d. MTÜ EES-Ringlus (edaspidi EES-Ringlus) ja MTÜ Eesti Elektroonikaromu (edaspidi Elektroonikaromu) korraldavad igat liiki EE-seadmete kogumist ja käitlemist omades üle-eestilist kogumisvõrgustikku. Ekogaisma Eesti OÜ tegeleb vaid lampide jäätmekäitluse korraldamisega. EES-Ringluse kaudu on PROTO-s registreeritud 103 tootjat (nii EE-seadmete kui ka akude ja patareide tootjad). EES-Ringluse

¹⁵ Kodumajapidamises kasutatav EE-seade on elektroonikaromude määruse § 1 lg 3 kohaselt seade, mida kasutatakse tavapärases kodumajapidamises, ning kaubanduses ja tööstuses, asutuses ja mujal kasutatav EE-seade, mis oma laadi tõttu sarnaneb kodumajapidamises kasutatava EE-seadmega. EE-seade, mida kasutatakse tõenäoliselt nii kodumajapidamises kui ka mujal, loetakse igal juhul kodumajapidamises kasutatavaks EE-seadmeks.

põhimõte on, et nende teenust kasutavad kliendid peaks olema nende liikmed. Nii on praktiliselt kõik kliendid ka EES-Ringluse liikmed. Elektroonikaromu kaudu PROTO-s registreerinud 384-st EE-seadmete ning patareide ja akude tootjatest on valdav osa nende lepingulised kliendid. Ekogaisma Eesti OÜ kaudu on PROTO-s registreeritud 49 tootjat. EE-seadmete valdkonnas on ka individuaalselt registreeritud tootjaid (kokku 25).¹⁶

EE-seadmed on töö autoritele teadaolevalt ka ainus probleemtoodete valdkond, kus üks TVO on esitanud teisele TVO-le kogutud romude käitlemisega seotud kulude turuosade põhise proportsionaalse katmise nõude JäätS § 26⁴ alusel. TVO-d kokkuleppele ei jõudnud ja asi on jõudnud TVO-de vahelise kohtuvaidluseni.

Patareid ja akud

Vastavalt JäätS § 25 lg 3 p-le 1 on probleemtootena defineeritud patarei ja aku kui ühest või enamast elemendist koosnev mittetaaslaetav (patarei) või taaslaetav (aku) vooluallikas, mis muudab keemilise energia vahetult elektrienergiaks.

Vabariigi Valitsuse 07.08.2008 määrus nr 124 „Patareidest ja akudest tekkinud jäätmete kogumise, tootjale tagastamise ning taaskasutamise või kõrvaldamise nõuded ja kord ning sihtarvud ja sihtarvude saavutamise tähtajad“¹⁷ (edaspidi patareide ja akude määrus) täpsustab eri liiki akude ja patareide mõisteid:

- Kantav patarei või aku on patarei, nõöpelement, patareikogum või aku, mis on suletud, mida saab kanda ning mis ei ole tööstuslik ega mootorsõiduki patarei või aku.
- Mootorsõiduki patarei või aku on patarei või aku, mida kasutatakse mootorsõiduki või maastikusõiduki käivitus-, valgustus- või süüteseadmes.
- Tööstuslik patarei või aku on patarei või aku, mis on kavandatud üksnes tööstuslikuks või erialaseks kasutamiseks või mida kasutatakse mis tahes tüüpi elektrisõidukis.

Tootjavastutust rakendatakse ka EE-seadmetesse ning mootorsõidukitesse paigaldatud patareidele ja akudele.

Patarei ja aku tootja¹⁸ on kohustatud patareide ja akude turustajalt, KOV-lt ning KOV jäätmejaama halduslepingu alusel haldavalt jäätmekäitlejalt patarei- ja akujäätmed tasuta tagasi võtma. Patarei ja aku turustaja on kohustatud oma müügikohas tasuta tagasi võtma turustatava patarei või akuga sama liiki patareist või akust tekkinud jäätmed ning tootja on kohustatud varustama turustajat kogumiseks vajaliku kogumismahutiga. Tagasivõtukohustus laieneb sama liiki patareile ja akule sõltumata sellest, millal patarei või aku on turule lastud, millist kaubamärki patarei või aku kannab ning kas kasutaja kavatses osta uue patarei või aku. Patarei- ja akujäätmeid tuleb koguda ka siis, kui patareide ja akude määrusega kehtestatud kogumise määrad on täidetud.

Kui EE-seadmes või mootorsõidukis on nende üle andmisel romuna sees patarei või aku, siis peab EE-seadme või vastavalt mootorsõiduki tootja selle patarei või aku koos seadme või sõidukiga tasuta tagasi võtma. See tähendab, et ei tohi küsida raha patarei või aku käitlemise

¹⁶ Siin ja edaspidi toodud PROTO-s registreeritud tootjate arvud on esitatud 2016. a septembri seisuga (allikas KAUR).

¹⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/13013759?leiaKehtiv>

¹⁸ Patarei ja aku tootja on JäätS § 23 lg 1⁴ kohaselt isik, kes müügiviisist sõltumata (k.a. müük sidevahendi abil) laseb majandus- või kutsetegevuse korras Eesti turule patareisid ja akusid, sh EE-seadmetesse ning mootorsõidukitesse paigaldatud patareisid või akusid.

ees. Käitlemise kulud kannab tootja. Tööstusliku patarei või aku tootja ei tohi keelduda vastu võtmast tööstuslike patarei- ja akujäätmeid sõltumata nende keemilisest koostisest ja päritolust.

Tootja ei ole kohustatud vastu võtma tasuta patarei- ja akujäätmeid selliselt jäätmekäitlejalt, kes ise omal algatusel (mitte kokkuleppel tootjaga) kogub patarei- ja akujäätmeid nende edasise töötlemise eesmärgil. Selline jäätmekäitleja, kui ta kogub kantavate patareide ja akude jäätmeid, peab aga tagama, et füüsilised isikud saaksid tema moodustatud kogumisvõrku tasuta üle anda kantavate patareide ja akude või mootorsõidukite patareide ja akude jäätmed ning juriidilised isikud vähemalt kantavate patareide ja akude jäätmed.

Patareide ja akude puhul rakendatakse ühist ehk kollektiivset vastutust kogutud patarei- ja akujäätmete käitluskulude katmisel. Kulud katavad sel ajal turul olijad proportsionaalselt vastavalt oma turuosale.

Nii nagu teiste probleemtoodete puhul, on patareide ja akude tootjal võimalik õigusaktidest tulenevaid kohustusi täita iseseisvalt või andes kohustused üle vastavale TVO-le. Patareide ja akude TVO-dena tegutsevad Eestis EES-Ringlus ja Elektroonikaromu, kelle kaudu on PROTO-s registreeritud valdav osa patareide ja akude tootjaid. Siiski on küllaltki suur kogus tootjaid (44) individuaalselt PROTOs registreeritud.

Mootorsõidukid ja nende osad

Mootorsõiduki kui probleemtoote mõiste on määratletud JäätS § 25 lg 3 p-s 3 ning seda on täpsustatud Vabariigi Valitsuse 17.06.2010 määrusega nr 79 „Mootorsõidukitest ja nende osadest tekkinud jäätmete kogumise, tootjale tagastamise ning taaskasutamise või kõrvaldamise nõuded ja kord ning sihtarvud ja sihtarvude saavutamise tähtajad“¹⁹ (edaspidi romusõidukite määrus). Mootorsõiduk on defineeritud vastavalt kui neljarattaline mootorsõiduk liiklusseaduse tähenduses ning kolmerattaline mootorsõiduk, välja arvatud kolmerattaline mootorratas. Tootjavastutus laieneb nendele mootorsõidukitele ja nende osadele, mis kuuluvad majandus- ja kommunikatsiooniministri 13.06.2011 määruse nr 42 „Mootorsõiduki ja selle haagise tehnonõuded ning nõuded varustusele“²⁰ lisa 5 „Sõidukite jaotus kategooriatesse ja klassidesse” kohaselt määratud mootorsõidukite kategooriatesse M₁, N₁ ja L2e.

Tootjad²¹ on kohustatud korraldama kasutusest kõrvaldatud mootorsõidukite (edaspidi romusõidukite) ja nende kasutatud osade (sh romusõiduki üleandmisel romusõiduki küljes olevate vanarehvide) tasuta tagasivõtu nende toodete lõppkasutajatelt ning edasise käitlemise, oma toodetest tekkinud jäätmete korral (romusõidukite määrus § 5 lg 1, § 6 lg 1). Selleks peavad tootjad rajama üleriigilise kogumissüsteemi. Kasutatud osade kogumine tuleb tootjal korraldada nii, et neid oleks võimalik tagastada mootorsõidukite osi müüvasse müügikohta.

JäätS § 26³ lg 1 sätestatakse, et tootja kannab romusõidukite vastuvõtmise ja nende käitlemisega seotud kulud proportsionaalselt liiklusregistris eelmisel kalendriaastal esmaselt registreeritud mootorsõidukite margipõhise turuosaga.

Kuigi mootorsõidukite tootjatel on seadusest tulenevalt õigus oma kohustused üle anda TVO-le, siis tänaseni Eestis ühtegi romusõidukite ja kasutatud osade TVO-d loodud ei ole. Põhjuseks on siin eelkõige asjaolu, et romusõidukid omavad tänu suurele metalli osakaalule jäätmekäitlusturul positiivset väärtust. Seetõttu on siiani puudunud vajadus keskselt organiseeritud ja tootjate poolt finantseeritud TVO loomiseks. Tootjavastutuse teemaga on tegelenud MTÜ Autode Müügi- ja Teenindustevõtete Eesti Liit (edaspidi AMTEL), mille

¹⁹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/13335797?leiaKehtiv>

²⁰ <https://www.riigiteataja.ee/akt/116062011008?leiaKehtiv>

²¹ Mootorsõiduki tootja JäätS tähenduses on isik, kes valmistab mootorsõidukeid või veab majandus- või kutsetegevuse korras Eestisse sisse mootorsõidukeid (JäätS § 23 lg 1²).

eesmärgiks on oma liikmete huvide üldisem esindamine. AMTEL on täitnud oma liikmete teatud tootjavastutuse kohustusi, nagu näiteks teabekampaaniate korraldamine. PROTO-s on registreeritud 94 mootorsõidukite ja 56 mootorsõidukite osade tootjat.

MTÜ ELV (Autolammutuste Liit) koondab Eestis tegutsevaid tunnustatud autolammutusi. Nende liikmed omavad seaduslikku alust autode lammutamiseks ning õigust väljastada lammutustõendit.

Rehvid

JäätS § 25 lg 3 p 5 kohaselt on rehvi probleemtootena defineeritud kui liiklusseaduse²² § 2 punktis 36 määratletud maastikusõiduki ja punktis 40 määratletud mootorsõiduki rehvi ning nende haagise rehvi. Seega rakendatakse tootjavastutust kõikidele (mitte ainult kategooriatesse M1 ja N1 või L2e kuuluvate mootorsõidukite rehvidele) teeliikluses osalevate mootorsõidukite ja haagiste rehvidele.

Rehvi tootjal²³ on kohustus tagasi võtta sama liiki rehvi sõltumata sellest, millal rehvi on turule lastud, millist kaubamärki rehvi kannab ning kas kasutaja kavatseb osta uue rehvi. Tootja on kohustatud vanarehvid tasuta tagasi võtma piiramata koguses rehvide kasutajalt, mootorsõidukite ja rehvide hooldustöökojalt (va hooldustöökojalt, kes tegeleb ka romusõidukite töötlemisega), KOV-lt ja KOV jäätmejaama lepingu alusel haldavalt jäätmekäitlejalt. Tootja on kohustatud ringlusse võtma või taaskasutama kõik kogutud vanarehvid. Vanarehvide kogumise ja taaskasutamise kulude jagamise osas õigusaktidega erisusi kehtestatud ei ole, seega õiguslikult kohaldatakse rehvidele ühist ehk kollektiivset vastutust, kus kogutud rehvide käitluskulud katavad sel ajal turul olivad proportsionaalselt vastavalt oma turuosale.

Ka rehvide puhul annab kehtiv JäätS võimaluse tootjatele täita õigusaktidest tulenevaid kohustusi kas iseseisvalt või teha seda läbi TVO-de. Eestis tegutseb kaks vanarehvide kogumise ja käitlemise korraldamisega tegelevat TVO-d: MTÜ Eesti Rehviliit (edaspidi Rehviliit) ja MTÜ Rehviringlus (edaspidi Rehviringlus). Mõlemal organisatsioonil on oma kogumispunktide võrgustik, kuid on ka hulk ühiseid kogumispunkte. Rehviliidu kaudu on PROTO-s registreerunud 129 tootjat (kodulehe andmetel 14 liiget) ning Rehviringluse kaudu 29 tootjat (kodulehe andmetel 3 liiget). Peale selle on PROTOS-s registreeritud 14 tootjat, kes täidavad oma kohustusi iseseisvalt.

Rehvide tootjavastutussüsteem on jõudnud tänaseks kriisi, kuna TVO-d pole suutelised kogutud rehve nõuetekohaselt käitlema. Peamiseks probleemiks on siin TVO-de finantssuutlikkus – tootjatelt kogutud teenustasu ei kata tagastatud rehvide käitlemise kulusid. Teenustasusid on erinevatel põhjustel hoitud madalana. TVO-de sõnul on üheks suuremaks probleemiks ka see, et turule pannakse suur kogus rehve, mille osas teenustasu ei maksta. Peale selle on rehvide valdkonnas palju tootjaid (eelkõige väiksemad rehvide maaletoojad ja turustajad), kes pole süsteemiga liitunud.

Põllumajandusplast

Põllumajandusplast kui probleemtoode on JäätS § 25 lg 3 p 6 defineeritud kui põllumajanduses kasutatav silopallikile, silokattekile, kiletunnel, kattevõrk ja plastnõör.

²² <https://www.riigiteataja.ee/akt/117032011021?leiaKehtiv>

²³ Rehvi tootja on JäätS tähenduses isik, kes valmistab rehve või veab majandus- või kutsetegevuse korras Eestisse sisse rehve (JäätS § 23 lg 1⁵).

Põllumajandusplasti tootja²⁴ on kohustatud tagasi võtma või korraldama enda poolt turule lastud põllumajandusplasti tagasivõtmise ja taaskasutamise, kuid mitte rohkem kui on tema poolt eelmisel kalendriaastal turule lastud plasti kogumass (JäätS § 26 1⁵). Vabariigi Valitsuse 15.02.2013 määruse nr 30 „Põllumajandusplastist tekkinud jäätmete kogumise, tootjale tagastamise ning taaskasutamise või kõrvaldamise nõuded ja kord ning sihtarvud ja sihtarvude saavutamise tähtajad“²⁵ (edaspidi põllumajandusplasti määrus) § 4 kohaselt on tootja kohustatud põllumajandusplasti jäätmed piiramata koguses tasuta tagasi võtma plasti kasutajalt, KOV-lt ning KOV jäätmejaama lepingu alusel haldavalt jäätmekäitlejalt.

Põllumajandusplasti tootjaid on PROTO-s registreeritud 11. Põllumajandusplasti kogumiseks ja taaskasutamiseks ei ole loodud ühtegi keskselt toimivat TVO-d ning tootjad korraldavad õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmist individuaalselt. Põllumajandusplasti kogumise ja taaskasutamise kulude jagamise osas õigusaktidega erisusi kehtestatud ei ole, seega kohaldub ühine ehk kollektiivne vastutus, mis tähendab, et kogutud plastijäätmete käitlemiskulud jagatakse tootjate vahel proportsionaalselt. Praktikas kulude jagamist üldjuhul ei toimu ja tootjad koguvad jäätmeid eelkõige vaid enda klientidelt.

2.2 Tootja kohustuste täitmisega seotud kulude jagamise regulatsioon

Oluline kitsaskoht Eesti tootjavastutussüsteemi toimimisel on tootjate/TVO-de kohustuse jagamise õiguslik ebaselgus. See on olnud ka peamine põhjus, miks Eestis kogutud probleemtoodete jäätmekäitluskulude proportsionaalset jagamist ehk kliirimist vastavalt tootjate turuosade suurusele pole suudetud teostada.

Õiguslikult on jäetud tootjate omavaheline jäätmekäitluskulude proportsionaalne jagamine tootjate/TVO-de endi reguleerida ja kokku leppida. Paljudes teistes EL liikmesriikides kasutatud ühtset riiklikku või tootjate/TVO-de poolt moodustatud kliiringorganisatsiooni Eestis pole asutatud (vt ka ptk 3) ja ka KAUR-i kui riikliku probleemtoodete registri volitatud töötaja²⁶ vastavad õigused ja kohustused ei ole õiguslikult selgelt ja piisavalt reguleeritud.

Kui TVO-d on suutnud oma liikmete ja TVO-ga lepingulises suhtes olevate tootjate kulude jaotamise mehhanismi organisatsioonisiselt luua, siis erinevate TVO-de poolt kokku kogutud ja käideldud probleemtoodete käitlemise kulude omavahelise jagamise küsimused on ebaselged ning on viinud ka kohtuvaidlusteni.²⁷ Ühtse kliiringmehhanismi puudumine on probleemiks ka TVO-dega mitteliitunud tootjate toodetest tekkinud jäätmete käitluskulude proportsionaalse jagamise tagamisel.

Kehtivas JäätS-s reguleerivad probleemtoodete kogumisel ja taaskasutamisel tekkinud kulude jagamist § 26 lg 5 ning §-d 26²-26⁴. JäätS § 26² käsitleb elektroonikaromude kogumisel ja tootjale tagastamisel tekkinud kulude katmist ning JäätS § 26³ käsitleb romusõidukite kogumisel ja tootjale tagastamisel tekkinud kulude katmist.

JäätS § 26⁴ sätestatakse, et igal tootjal ja TVO-l, kes on taaskasutanud probleemtoodetest tekkinud jäätmeid üle keskmise taaskasutamise taseme, on õigus nõuda teistelt tootjatelt ja TVO-delt, kes on probleemtoodetest tekkinud jäätmeid taaskasutanud alla keskmise taaskasutamise taseme, kogumise ja taaskasutamise kulude katmist ulatuses, mis tagab kõikidele tootjatele ja TVO-dele võrdse finantskoormuse, arvestades tootjate või TVO-de osa

²⁴ Põllumajandusplasti tootja on JäätS § 26 lg 1⁵ kohaselt isik, kes valmistab või veab majandus- või kutsetegevuse korras Eestisse sisse põllumajandusplasti.

²⁵ <https://www.riigiteataja.ee/akt/119022013013>

²⁶ PROTO põhimäärus § 3 lg 2.

²⁷ Probleemtoodete kogumisel ja taaskasutamisel tekkinud kulude jagamine JäätS § 26⁴ alusel on viinud kahe konkureeriva EE-seadmete kogumise ja taaskasutamise korraldamisega tegeleva TVO vahelise kohtuvaidlusteni.

turule lastud vastavat liiki probleemtoodete massis. Rohkem täpsustavaid sätteid JäätS nimetatud nõude esitamise kohta ei sisalda.²⁸

JäätS §-st 26⁴ tulenevalt on nõude esitamise eelduseks taaskasutamise keskmise taseme väljaarvutamine ning turuosade väljaarvutamine. Meetodit ei nimetatud taseme ja turuosade ega ka nõude väljaarvutamiseks kehtestatud ei ole, samuti pole välja antud metoodilisi juhendeid vm selgitusi JäätS § 26⁴ rakendamise kohta. Probleemtoodete lõikes on küll kehtestatud tootjatele taaskasutamise sihtarvud, kuid JäätS-st ei selgu, kas sihtarvude väljaarvutamiseks kehtestatud meetodeid tuleks rakendada ka taaskasutamise keskmise taseme väljaarvutamisel. Eelkõige on JäätS § 26⁴ sõnastus problemaatiline seetõttu, et nõude esitamise õigus on antud vaid tootjale/TVO-le, kes on taaskasutanud jäätmeid üle keskmise taaskasutamise taseme ning nõude võib esitada sellisele tootjale/TVO-le, kes on taaskasutanud jäätmeid alla keskmise taseme. See hägustab põhimõtet, et probleemtoodetest tekkinud jäätmete käitluskulud jagunevad tootjate vahel proportsionaalselt nende osaga vastavat liiki probleemtoodete turul. JäätS § 26⁴ sõnastusest tulenevalt on kliiringunõude esitamisel esmatähtis see, kas konkreetne tootja on taaskasutanud jäätmeid üle või alla keskmise taaskasutamise taseme, mitte aga tootja turuosa seda liiki probleemtoodete turul.²⁹

Samuti on ebaselge, mida tähendab JäätS §-s 26⁴ „vastavat liiki probleemtoodete mass“. Kas liigi all on silmas peetud probleemtooteid üldisemalt – ehk näiteks kas patareid või akud; konkreetse probleemtoote kategooriaid/alaliike – ehk näiteks elektri- ja elektroonikaseadmete puhul kas suured kodumasinad või väiksed kodumasinad.

Tänane JäätS § 26⁴ sõnastus ei arvesta ka seda, et teatud probleemtoodete puhul on ette nähtud tootja kohustus vastutada käitlustoimingute rahastamise eest, mis on seotud üksnes tema enda toodetest tekkinud jäätmetega (nn uued elektroonikaromud).

Seadus on mõnevõrra ebaselge ka selles osas, mida hõlmavad kulud, mida tootjad JäätS § 26⁴ alusel jagama peaksid. JäätS § 26⁴ nimetatakse üksnes kogumise ja taaskasutamise kulusid, kuid jäätmekäitlusega kaasnevad ka kulud jäätmete vedamisele ja kõrvaldamisele jm kaasnevatele tegevustele ning ka tootja/TVO tegevuskulud.

Lisaks sellele, et JäätS § 26⁴ sõnastust ei saa pidada üheselt mõistetavaks, et esitada korrektne kulude hüvitamise nõue teiste tootjate/TVO-de vastu, on ebaselge ka see, kuidas saavad tootjad/TVO-d ligipääsu andmetele, mis on vajalikud kulude jagamise nõude esitamiseks. Vastavate andmete väljastamisel PROTO-st tuleb arvestada ärisaladuse kaitse vajadusega. PROTO-st andmete väljastamisega seoses on küsimus ka selles, milline on PROTO andmete õiguslik tähendus.

Lisaks eeltoodule võib kulude hüvitamise nõuete esitamist komplitseerida ka see, et PROTO-sse ei pruugi olla kogutud andmeid probleemtoote liikide kohta nii täpselt, kui kulude jagamiseks võib olla vajalik. Näiteks võib samasse EE-seadmete kategooriasse kuuluvate eri tüüpi seadmete käitlemise kulu olla väga erinev.

²⁸ Teatud erisused on õigusaktidega sätestatud ainult elektroonikaromude kogumise ja taaskasutamise või kõrvaldamise finantseerimises, olenevalt sellest, kas tegu on nn vana või uue, kodumajapidamise või muu elektroonikaromuga.

²⁹ Näitena võtame eelduseks, et taaskasutamise keskmine tase on Eestis konkreetse probleemtooteliigi taaskasutamise keskmine ning see on konkreetsel aastal 50% - kokku on kogutud 16 tonni jäätmeid ja taaskasutatud 8 tonni. X on kogunud 10 tonni ja taaskasutanud 5 tonni, ehk 50%, Y on kogunud 5 tonni ja taaskasutanud 2,5 tonni ehk samuti 50%. Kas sellisel juhul tuleks pidada X ja Y taaskasutamise taset võrdseks ning kummalgi ei ole õigust nõuet esitada, ka siis, kui X ja Y poolt taaskasutatud jäätmete kogused ei ole proportsionaalsed X ja Y turuosaga konkreetse probleemtooteliigi turul? Kui lisada siia turuosad, nt X turuosa on 10%, siis kas see tähendab, et X-l on kohustus taaskasutada ainult 0,8% jäätmeid ja rohkem taaskasutatu osas on tal võimalik nõue esitada Y vastu? Samas ei ole viimane näide jällegi seotud taaskasutamise keskmise tasemega.

Vältimatu lisaprobleem on probleemtoodete tootjad, kes vaatamata seadusest tulenevale kohustusele ei ole registreeritud PROTO-s ning kes ei täida Jääts-st tulenevaid probleemtoodete tootja kohustusi. Kuna kulude hüvitamise nõude väljaarvutamise aluseks on kehtiva seaduse kohaselt taaskasutamise keskmine tase, siis peaksid just need tootjad olema isikud, kelle vastu esitada kõige suurem nõue. Samuti on probleemiks tootjad, kes ei esita PROTO-le õigeid andmeid. PROTO volitatud töötaja õigused ja võimalused järelevalvefunktsioonide teostamiseks ei ole piisavad.

Kokkuvõtvalt vajaks Jääts ja vastavad alamaktid probleemtoodetest tekkinud jäätmete kogumise ja taaskasutamise kulude jagamise regulatsiooni osas kiiremas korras täiendamist.

3 Ülevaade teistes riikides rakendatavatest kliiringsüsteemidest

EL-is on vastavate direktiividega³⁰ kehtestatud kohustuslik tootjavastutussüsteem EE-seadmetele, patareidele ja -akudele ning mootorsõidukitele ja nende osadele. Kõik liikmesriigid on kohustatud nende direktiivide nõuded oma õigussüsteemi üle võtma. EL direktiivid ei kehtesta nõudeid üldjuhul otseselt tootjatele vaid pigem liikmesriikidele, kes peavad siis direktiivide poolt sätestatud põhimõtted ja eesmärgid läbi kohaliku õigusraamistiku kehtestama. Liikmesriikidele on seejuures jäetud võrdlemisi suur vabadus tootjavastutussüsteemide toimimist rakenduslikul tasandil kujundada. Peale nimetatud toodete on paljud liikmesriigid rakendanud tootjavastutuse põhimõtet ka mitmetest teistest toodetest tekkinud jäätmete kogumise ja taaskasutamise korraldamiseks (nt vanarehvid, vanaõli, paber, rõivajäätmed).

Liikmesriikide võrdlemine näitab, et riikide tootjavastutussüsteemid võivad erineda suuresti nii ülesehituse kui ka saavutatud tulemuste poolest.³¹ Välja võib tuua edukamaid ja vähem edukamaid riike. Põhjuseid on siin olnud erinevaid. Osa liikmesriike on omanud toimivaid probleemtoodete kogumise ja käitlemise süsteeme juba enne EL direktiivide rakendamist. Selliste riikide jaoks on üldjuhul vastavate ühtsete EL nõuete rakendamine nõudnud ainult väiksemaid õigusaktide muudatusi ja süsteemi korralduse ümberkujundamisi. Samas on paljud liikmesriigid (eelkõige uued liikmesriigid, sh Eesti) pidanud tootjavastutussüsteemid üles ehitama ilma eelneva kogemuseta.

Viimastel aastatel läbi viidud uuringute tulemused näitavad, et tootjavastutussüsteemide efektiivsus (eesmärkide täitmise tõhusus ja kulud) ei pruugi sõltuda toimimismudeli tüübist.³² Tootjavastutussüsteemide rakendamisel tuleb lähtuda konkreetse riigi eripärast, ettevõtluskultuurist ja jäätmekäitlussüsteemi taustast.

Järgnevalt on esitatud lühikokkuvõte EL liikmesriikides rakendatud tootjavastutussüsteemide kliiringmudelitest ja nende peamistest toimimismehhanismidest. Lisatud on ka ülevaade valitud liikmesriikide (Iirimaa, Saksamaa, Rootsi ja Portugal) EE-seadmete, patareide ja akude ning rehvide tootjavastutussüsteemide ja kliirimise toimimisest.

Ülevaate koostamisel toetuti varem läbi viidud uuringutele ja teistele kirjalikele materjalidele. Peale selle saadi teavet erinevate riikide kliiringmudelite kohta läbi otsekontaktide Euroopa asjakohaste organisatsioonide, TVO-de ja kliiringorganisatsioonide esindajatega.³³

3.1 Kliiringorganisatsioonide toimimine

Mitme TVO-ga tootjavastutussüsteemide puhul on oluline küsimus kohustuste sh jäätmekäitluskulude jagamine tootjate/TVO-de vahel. EL liikmesriikide kogemused näitavad, et kõige parema tulemuse annab kõikide osapoolte poolt aktsepteeritud kliiringmudeli loomine, kus olulist rolli mängib kliiringorganisatsioon.

³⁰ Vt ülal joonealused viited 2 kuni 5.

³¹ SEI Tallinn, 2015. Elektri- ja elektroonikaseadmete ning patareide ja akude kogumise ja käitlemise toimimismudelite ülevaade. Uuringu lõpparuanne.

³² Sander K, Schilling, S, Tojo, N, van Rossem, C, Vernon, J, George, C, 2007. Elektri- ja elektroonikaseadmete direktiivi tootjavastutuse põhimõtted [The Producer Responsibility Principle of the WEEE Directive]. Final Report; Monier, V, Hestin, M, Cavé, J, Laureysens, I, Watkins, E, Reisinger, H, Porsch, L, 2014. Laiendatud tootjavastutuse juhendi arendamine [Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR)] Final report

³³ nt Euroopa EE-seadmete TVO-de assotsiatsioon (WEEE Forum), Portugali, Iiri, Hollandi, Itaalia ja Hispaania TVO-de esindajad.

Tootjavastutuse kliiringmudeli toimimine sh kliiringorganisatsiooni olemus võib olla eri liikmeriikides erinev. Valdavas osas EL liikmesriikides on tootjavastutussüsteemi **kliiringfunktsioon antud riiklikele organisatsioonidele või struktuuriüksustele**, üldjuhul tootjavastutuse registritele. Tavaliselt omavad sellised riiklikud organisatsioonid nõ osalist kliiringfunktsiooni - registrisse laekunud andmete põhjal arvutatakse välja tootjate/TVO-de turuosad, mille põhjal on võimalik käitlemiskulusid tootjate/TVO-de vahel proportsionaalselt jagada. Sellisel juhul teevad esitatud andmete põhjal edasist kliiringut (kas rahalist või koguselist) tootjad/TVO-d ise (vt Rootsi näide ptk 3.3.3). Mõnedes riikides omab riiklik register ka täiemahulise kliiringu funktsiooni, teostades peale turuosade arvutamise ka turuosaliste (tootjate/TVO-de) vahelist kliiringut (vt ka Iiri EE-seadmete ning patareide ja akude näide ptk 3.3.1). Samas on ka terve rida riike, kus kliiringmehhanismi pole paika pandud, mistõttu käitluskulude kliiringut läbi ei viida (vt ka Portugali rehvide näide ptk 3.3.4). Valdav osa nii osalist kui ka täismahus kliiringfunktsiooni teostavatest riiklikest registriorganisatsioonidest omab ka õigust esitatud andmete kontrolliks sh järelevalveks tootjate/TVO-de üle.

Mõnes liikmesriigis on **kliiringorganisatsioon loodud tootjate/TVO-de või vastavate sõltumatute alaliitude poolt iseseisva kliiringorganisatsioonina**. Tavaliselt omab tootjate endi poolt loodud kliiringorganisatsioon riigipoolset tunnustust st riik on andnud loa organisatsioonil tootjavastutussüsteemis kliiringfunktsioone täita. Üksikutel juhtudel on antud sellisele kliiringorganisatsioonile õigus täita ka riikliku registri funktsioone (vt ka Saksamaa EE-seadmete näide ptk 3.3.2). Tootjate endi poolt moodustatud kliiringorganisatsioonid toimivad eelkõige riikides, kus tootjad omavad pikaajalist koostöökogemust. Oluline on, et selline kliiringorganisatsioon oleks sõltumatu ja ei omaks finantshuvisid üheski tootjas/TVO-s.

Tootjate endi poolt moodustatud kesksed organisatsioonid täidavad peale kliiringfunktsiooni tavaliselt ka muid ülesanded (nt korraldavad koostööd teiste osapooltega, korraldavad ühiseid teabekampaaniaid, viivad läbi tootjate ja TVO-de kontrolle ja auditeid).

Riikide tootjavastutussüsteemide kliiringmudelid võivad erineda tootjavastutuse alla kuuluvate toodete lõikes. Kliiringsüsteemid on tavaliselt loodud EE-seadmete ning patareide ja akude tootjavastutuse valdkonnas. Paljudes riikides on teatud tootjavastutusvaldkonnas (eelkõige muude kui EL direktiividega reguleeritud toodete puhul) ainult üks TVO, mis tähendab, et puudub vajadus kliiringuks.

Üldjuhul tuleb tootjatel kliiringorganisatsioonile teenuse (registreerimise, süsteemi administreerimise) eest tasu maksta. Tasu suurus on tavaliselt kas fikseeritud (sama kõikidele tootjatele) või muutuv, olles sõltuvuses tootja poolt turule lastavate toodete kogusega.

3.2 Kliiringmehhanismi toimimine

Ka teised liikmesriigid on kehtestanud valdavale osale tootjavastutuse alla kuuluvatest toodetest kollektiivse ehk turuosade põhise proportsionaalse kulude katmise nõude. Seega kui tootjavastutussüsteemis tegutseb rohkem kui üks TVO, eeldab see süsteemilt valmisolekut korraldada TVO-de omavahelist kliirimist. Valdavas osas EL liikmesriikides ei ole kliiringu teostamise täpsem mehhanism õigusaktidega reguleeritud, vaid see on jäetud kas kliiringorganisatsioonide või tootjate/TVO-de kokku leppida. Ühtse regulatsiooni kehtestamist takistab asjaolu, et eri liiki toodetest tekkinud jäätmete käitlemine ja seonduvad kulud on väga erinevad. Kõige keerulisem on korraldada EE-seadmetest tekkinud jäätmete kliiringut. EE-seadmete puhul on palju erinevaid seadmete liike (kategooriaid ja alamkategooriaid), mille käitlemine ja käitlushind varieerub suures ulatuses. Osal EE-seadmetest tekkinud jäätmetel on lisaks ka positiivne turuväärtus, kuna need sisaldavad väärtuslikke materjale. Riikide kogemused näitavad, et kliirimise korraldus võib vajada aeg-ajalt täiendamist. Nii on mõistlik jätta süsteemi osapooltele (kliiringorganisatsioon, tootjad, TVO-d) rohkem vabadust eri tüüpi

toodetest tekkinud jäätmete kliiringu korraldamise kokkuleppimiseks. Samas peaks regulatsioon sätestama selged aluspõhimõtted ning võimalikud probleemtootepõhised erisused kliirimise läbiviimiseks (nt turuosade arvutamise ja vastavate andmete esitamise kord, kulude jagamise põhimõte – individuaalne/kollektiivne vastutus).

Kui kliirimiseks vajalik turuosade arvutamine viiakse tavaliselt läbi registrite poolt, siis tootjate/TVO-de omavaheline kliirimine võib toimuda väga erinevate lahenduste põhjal. Kliiringmehhanismid erinevad tavaliselt ka tootjavastutusvaldkondade/toodete lõikes. Kasutatakse nii rahalist kui ka koguselist ehk füüsilist kliiringut. Rahalise kliiringu puhul esitavad tootjad/TVO-d kliirimiseks rahalisi nõudeid³⁴ (vt ka Iiri näide), kusjuures rahalise nõude arvutamisel kasutatakse näiteks keskmist käitlushinda, tariifide või teenustasude põhise arvutust või muid osapoolte poolt kokku lepitud viise.³⁵ Koguselise kliiringu puhul jagatakse kas kokku kogutud jäätmeid või kogumiskohti vastavalt turuosadele.³⁶ Viimane variant aitab vältida olukorda, kus kokku kogutud toodetest eristatakse suurema turuväärtusega tooted ja kliirimisele lähevad eelkõige negatiivse väärtusega tooted. Koguseline kliiring ja kogumiskohtade jagamine on kasutusel eelkõige EE-seadmete puhul, kuna see võimaldab arvesse võtta elektroonikaromu eripära (palju erinevat liiki seadmeid) ning uutele seadmetele kehtestatud individuaalse vastutuse põhimõtet. Üldjuhul on püütud tootjavastutussüsteemide arendamisel jõuda olukorrani, kus kliirimise vajadus oleks minimaalne.

Teiste riikide kogemuse põhjal võib välja tuua üldised põhimõtted, mida peaks muuhulgas kliiringsüsteemi arendamisel silmas pidama:

- Kliirimise läbiviimise kord ja tingimused (nt kulude suurus või kulude määramise kord toodete/tooteliikide lõikes, aktsepteeritavad käitlusstandardid, kogumispiirkonna või -kohtade jagamise korraldus, kogutud jäätmete üleandmise kord) tuleb kliiringu osapoolte poolt kokku leppida enne kliiringmehhanismi rakendamist.
- Eelnevalt tuleb kokku leppida, millised kulud kuuluvad kliirimisele (kogumine, taaskasutamine või muud kulud).
- Tootjavastutussüsteem sh kliiringmehhanism ei tohiks tekitada stiimulit ühel või teisel osapooltel kliirimise kaudu rahalist kasu teenida (nt tahtliku ülekogumise teel).
- Vältida tuleb olukorda, kus kliiringunõuded esitatakse ainult negatiivse turuväärtusega toodetest tekkinud jäätmete osas (n-ö *cherry-picking*).

³⁴ Rahaline kliiring kujutab endast mudelit, kus tootja/TVO käitleb (kogub/taaskasutab) tema poolt kogutud probleemtoode jäätmeid ning hiljem tekib neil tootjatel/TVO-del, kes on oma turuosa suhtes enam probleemtooteid käidelnud, rahaline nõue nende tootjate/TVO-de vastu, kes on oma turuosa suhtes vähem probleemtooteid käidelnud.

³⁵ Huisman, R., Kilic, M. 2015. Rahaline kliiring Hollandi elektroonikaromu turul [Financial Clearing in the Dutch e-waste market].

³⁶ Näiteks Itaalias ja Hispaanias toimub elektroonikaromu koguseline kliiring eelkõige läbi kogumiskohtade jagamise vastavalt TVO-de turuosadele. Itaalia süsteemis tasandatakse kogumisel tekkinud üle- või alakogumisi kogumispunktide „ümberjagamisega“. Hollandi elektroonikaromu süsteemis on kogumiskohad samuti jagatud TVO-de vahel vastavalt nende turuosadele, kusjuures üle- või alakogumisi tasandatakse omavahelise rahalise kliiringuga.

3.3 Valitud liikmesriikide kliiringsüsteemide näited

Järgnevalt on esitatud lühiülevaade nelja EL liikmesriigi (Iirimaa, Saksamaa, Rootsi ja Portugal) EE-seadmete, patareide ja akude ning rehvide tootjavastutus- ja kliiringsüsteemide toimimisest. Valitud riikide tootjavastutussüsteemid peegeldavad erinevaid lähenemisi nimetatud süsteemide rakendamisel.

3.3.1 Iirimaa

Iirimaa on hea näide EL liikmesriigist, kus on lühikese ajaga rakendatud võrdlemisi tõhusalt toimiv EE-seadmete ning ka patareide ja akude tootjavastutussüsteem. Iirimaa on olnud üsna edukas nii vastavate direktiivide nõuete ülevõtmisel oma seadustesse kui ka süsteemi reaalsel rakendamisel. Lisaks EE-seadmetele ning patareidele ja akudele on Iirimaal kehtestatud tootjavastutus ka rehvidele.

EE-seadmete ning patareide ja akude tootjavastutussüsteem

Iirimaal on EE-seadmete ning patareide- ja akude riikliku registri haldamiseks loodud eraldi iseseisev riiklik organisatsioon *The Producer Register Limited* (edaspidi PRL). Seaduse järgi peavad kõik asjakohased tootjad end registris registreerima ning oma registreeringut korra aastas ka uuendama (makstes registreerimistasu). Registreerimistasu suurus sõltub tootest ning tootja käibest. Tootja, kes pole registreerunud, ei või EE-seadmeid turule lasta.

Peale tootjate registreerimise viib PRL läbi järelevalvet ning registreeritud tootjate kontrolli (vajadusel informeerib selles osas Keskkonnakaitse Agentuuri). Kliirimiseks vajaliku tootjate turuosade määratlemiseks ja kliiringu teostamiseks on PRL asutanud nn *BlackBox-i*, mida haldab audiitorfirma (Deloitte). Selline eraldiseisev ja sõltumatu andmehaldusüksus aitab parimal moel kaitsta ärisaladusena käsitletavaid andmeid. Lisaks nõustab *Blackbox* ka PRL-i käitluskulude ning finantsgarantiide määratlemisel.

PRL määratleb eri liiki elektroonikaromude keskmised käitluskulud, mis on aluseks tootjate/TVO-de vahelise kliiringu teostamiseks. Keskmiste käitluskulude määratlemisele on kaasatud ka tootjate ning jäätmekäitlejate esindajad.

Tootjad peavad turule lastud toodete (nii EE-seadmete kui patareide ja akude) kohta esitama *Blackboxi-le* andmeid korra kuus.

EE-seadmete kohta esitatakse näiteks alljärgnevad andmed:

1. Kategooria (10 kategooria lõikes)
2. Alam-kategooria/liik: kategooriate 1-7 all on veel täiendavad alam-kategooriad/liigid
3. Toote/seadme tüüp/liik: mõnede alam-kategooriate puhul on täiendavalt välja toodud seadme tüüp/liik
4. Kogus: turule pandud toodete arv
5. Kaal: toodete täpne kaal
6. Täpsustus, kas toode on müüdüd lõpptarbijale/kodumajapidamisele, äriettevõttele või on see teadmata.

Iirimaal tegutseb kaks konkureerivat EE-seadmete TVO-d - WEEE Ireland ja ERP Ireland, kes korraldavad samaaegselt ka patareide ja akude tootjavastutust. Kuigi seadusega on lubatud ka tootjavastutuse kohustuste individuaalne täitmine, on enamus tootjaid siiski koondunud ühe või teise TVO alla.

Vältimaks kogumisalade kattumist, on WEEE Ireland ja ERP Ireland omavahel kogumiskohad (nt kogumispunktid sh omavalitsuste jäätmejaamad, kauplused) geograafiliselt ära jaganud. Kumbki TVO on kohustatud oma piirkonnas elektroonikaromu ning patareid- ja akujäätmeid koguma ning käitlema. Nii tuleneb kummagi organisatsiooni turujaotus nende hallatavas piirkonnas tegutsevate ettevõtete turuosast ning seda korrigeeritakse igal aastal. Üle- või alakogutud jäätmekogused kliiritakse keskmise käitlemiskulu alusel. Selleks vahetavad mõlemad TVO-d korra aastas (iga aasta lõpus) kogutud elektroonikaromu kohta andmeid ning teevad selgeks, kumb on võrreldes oma turuosaga kogunud rohkem või vähem. See võrdlus tehakse kahe TVO vahel ilma nn vahendajateta. Seejärel antakse need andmed arvestust pidavale *Blackbox-ile*, kes arvutab välja kulude jaotuse TVO-de vahel.

Rehvide tootjavastutussüsteem

Iirimaa on rehvide tootjavastutus reguleeritud 2008. aasta algusest jõustunud rehve puudutavate jäätmealaste määrustega (S.I. 664 of 2007). Seaduse järgi peavad kõik rehvide tootjad (maaletootjad) ja ka turustajad korraldama vanarehvide kogumise ja taaskasutamise, kas läbi TVO või individuaalselt omavalitsuste kaudu.

Nii tootjad kui turustajad on kohustatud end registreerima kohaliku omavalitsuse juures, maksma selleks seaduses sätestatud tasu, pidama arvet oma müügiimahtude kohta ning andma selle kohta aru kohaliku omavalitsusele. TVO-ga ühinenud tootjad ja turustajad saavad seda teha läbi TVO-de. Ka vanarehvide kogumist ja käitlemist teostavad ettevõtted peavad oma teenuse pakkumise tagamiseks olema ühinenud TVO-ga.

Iirimaa on loodud kaks rehvide tootjavastutusorganisatsiooni – Tyre Recovery Activity Compliance Scheme (TRACS) ja Tyre Waste Management (TWM). TVO-de ülesandeks on tootjate, turustajate ja jäätmekäitlejate registreerimine, tootjatelt (turule pandud rehvide koguste) ja jäätmekäitlejatelt (käideldud vanarehvide koguste) andmete kogumine ning liitunud/registreeritud ettevõtete kontrollimine. Lisaks teevad TVO-d teavitustööd vanarehvide kogumise ja käitlemise kohta ning korraldavad kampaaniaid tarbijate teadlikkuse tõstmiseks.

TVO-d otseselt vanarehvide kogumise ja taaskasutamise ning selle rahastamisega ei tegele. Nii ei toimu Iirimaa vanarehvide kogumissüsteemis ka kliirimist. Rehvide turustajad peavad korraldama vanarehvide tagasivõtu. Tagastatud rehvid tuleb üle anda vastavat luba omavale ja samuti PRO liikmeks olevale jäätmekäitlejale. Kui turustajad rehve tagasi ei võta, siis peavad nad informeerima klienti, kuhu klient vanarehvid saab viia (eeldab kokkulepet ja lepingut vastava kogujaga). Rehvide müügikohas tagasi võtmise eest võtavad müüjad üldjuhul tasu (ca 2 euro sõiduauto rehvi eest).

Individuaalse kohutuse täitmise puhul peavad tootjad/turustajad registreerima ennast omavalitsuse juures, kus nende müügikohad asuvad. Omavalitustele tuleb sellisel juhul tasuda ka vastavat vanarehvide käitlustasut. Sellisel juhul toimub vanarehvide kogumine tavaliselt omavalitustele kuuluvate jäätmejaamade kaudu.

Iirimaa on ligi 1000 rehvide tootjat ja turustajat ühinenud TVO-dega, kümnekond aga teostab tootjavastutust individuaalselt. Samas hinnanguliselt 800 tootjat ja turustajat aga oma tootjavastutuse kohustust ei täida. Seetõttu on andmed rehvide müümise, tagasivõtmise ja taaskasutamise kohta väga lünklikud. Andmeid saadakse nii Keskkonnaagentuurilt kui TVO-delt, kuid nende erinevus on suur. Seetõttu on Iirimaa alustanud protsessi, et rehvide tootjavastutussüsteemi tõhusamaks muuta.

3.3.2 Saksamaa

Saksamaa oli üks esimesi riike, kes Euroopas tootjavastutuse põhimõtet jäätmevaldkonnas rakendas ja seda enne, kui vastavad direktiivid Euroopas vastu võeti. Näiteks, Saksamaa patareide ja akude tootjavastutussüsteem sai alguse juba 1988. aastal. Tootjavastutuse põhimõtte pikaajaline rakendamine ja osapoolte valmisolek kohustuste täitmiseks on Saksamaal taganud elektroonikaromu ning patarei- ja akujäätmete kogumise ja käitlemise süsteemi efektiivse toimimise. Ka rehvide tootjavastutussüsteem töötab väga efektiivselt.³⁷

EE-seadmete tootjavastutussüsteem

Saksamaa ettevõtted omavad pikaajalist koostöökogemust seadustest tulenevate tootja kohustuste täitmisel. Nii on tootjad otsustanud tootjavastutussüsteemi korraldada praktiliselt täies mahus ise. EE-seadmete tootjavastutussüsteemi koordineerimiseks ja korraldamiseks on tootjate poolt keskne organisatsioon. Selleks on 2004. aastal suuremate EE-seadmete tootjate ning kolme ettevõtlussotsiatsiooni poolt loodud EAR Fond. 2005. aastal anti EAR Fondile ametlikult Saksamaa Keskkonnaameti poolt õigus täita koordineerivat rolli elektroonikaromu tootjavastutussüsteemi korraldamisel. Tänapäevaks toimib EAR Fond ka EE-seadmete registri ja sõltumatu kliiringorganisatsioonina. Fondi ülesandeks on tootjate registreerimine ning tootjate poolt turule lastud toodete koguste üle arvepidamine. Peale registrifunktsiooni täitmise on EAR Fondi ülesanne ka tootjate kulude arvestamine, ElektroG seadusest tulenevate maksude/tasude kogumine ja EE-seadmete finantsgarantiide tagamine. Lisaks korraldab EAR Fond keskselt ka kogumissüsteemi toimimist varustades kohalike omavalitsuste kogumispunkte kogumiskonteineritega ning korraldades kogutud elektroonikaromu äravedu jäätmekäitluskeskustesse. Konteinerite täitumises annavad kohalikud omavalitsused sellest teada EAR Fondile, kes seejärel määrab, milline tootja/TVO peab täis saanud konteinerite veo ja käitlemise korraldama. Omavalitsused koguvad elektroonikaromu viies erinevas kategoorias.

EAR Fond koordineerib tsentraalselt tootjate elektroonikaromu kogumist ning määratleb kulud algoritmilisele arvutusmeetodile põhinedes. Tootjad peavad end EAR Fondi juures registreerima ning turule lastud EE-seadmete koguste kohta regulaarselt aruanded esitama. Turule lastud kodumajapidamistes kasutatavate EE-seadmete kohta peab aruande esitama igakuiselt, muude EE-seadmete müügi koguste kohta korra aastas. Käitlemise ning taaskasutamise kohta esitatakse aruanne kord aastas. EAR Fond arvutab esitatud andmete põhjal iga tootja turuosa suuruse ning sellele vastava tootjavastutustasu suuruse. EAR Fondi üle teeb õiguslikku ja tehnilist järelevalvet Saksamaa Keskkonnaagentuur.

Patareide ja akude tootjavastutussüsteem

Ka Saksamaal saab patareide ja akude tootjavastutust täita iseseisvalt või andes oma kohustused üle TVO-le. Saksamaal tegutseb neli TVO-d, kes koondavad enda alla 2800 registreeritud tootjat. Suurim neist on 1998. aastal moodustatud GRS, kuhu kuulub 90% registreeritud tootjatest. Peale selle korraldab patareide ja akude tootjavastutust CCR Rebat, kuhu kuulub 9% registreeritud tootjatest. Lisaks tegutseb kaks väiksemat TVO-d: ERP Germany, kes on Euroopa Ringlussevõtu Platvormi (*European Recycling Platform*) Saksa üksus (13 klienti, sh Procter&Gamble/Duracell) ning ÖcoReCell (koondab enda alla 19 klienti/tootjat).

Patareide ja akude registri ülesannet täidab BattG-Melderegister, mis tegutseb Saksa Keskkonnaagentuuri (The Umweltbundesamt, UBA) juures. Kõik patareide ja akude tootjad ning maaletootjad peavad ennast seal registreerima. BattG-Melderegister kliirimisfunktsiooni ei

³⁷ ETRMA 2016 End-of-life tyres report 2015. European Tyre & Rubber Manufacturers Association <http://www.etrma.org/uploads/Modules/Documentsmanager/elt-report-v9a---final.pdf>

täida. Tootjad esitavad andmed müügimahtude kohta TVO-dele. TVO-d peavad esitama Liidumaa ametivõimudele aruande, kus on välja toodud tootjate ning patareide/akude tüübi kaupa informatsioon turule pandud patareide/akude kaalu ja tüüpide ning nende kogumise, käitlemise, tagasivõtu ning kogumiskulude kohta.

Kuna enamus tootjaid täidavad oma tootjavastutust ühe TVO kaudu (GSR), siis ei ole kliirimine siiani otseselt vajalik olnud. Ülejäänud kolm TVO-d koguvad patareide ja akude jäätmeid oma võrgustiku kaudu. Ka ei ole Saksamaal vajalik olnud sisse viia meetmeid kogumismäärade saavutamiseks, kuna sellega ei ole Saksamaal probleeme olnud.

Rehvide kogumis- ja taaskasutussüsteem

Saksamaal on rehvide osas kasutusel vabaturul põhinev vanarehvide kogumis- ja taaskasutussüsteem ning seetõttu TVO-d puuduvad. Vastavalt seadusele peavad tootjad ja turustajad vanarehvid vastu võtma ning taaskasutusse suunama. Saksamaal on ligi 60 000 rehvide tootjat või turustajat, neist enamus võtavad vanarehve tagasi. Vanarehvid jagunevad laias laastus kahte tüüpi – kasutatud rehvid, mida saab otse või pärast töötlemist uuesti kasutada/müüa rehvidena, ning vanarehvid, mida enam uuesti kasutada ei saa ja mis tuleb jäätmetena taaskasutada. Vanarehvide tagastamine on vabatahtlik süsteem ning rehvide vastuvõtja (tootja/turustaja) võib kehtestada tasu vanarehvide taaskasutamise eest. Vanarehve võib käitlemiseks edastada ainult vastavat luba omavatele ettevõtetele, kes peavad tehingud korrektselt dokumenteerima ning kohalikule omavalitsusele aru anda vanarehvide vedamise, sorteerimise, ladustamise ning käitlemise kohta. Eraldi kliiringut rehvide tootjavastutussüsteemis vaja ei ole, kuna kõik ettevõtted toimetavad vabaturu tingimustes ning katavad ise oma kulud.

3.3.3 Rootsi

Rootsi on Euroopa Liidus üks kõige edukama tootjavastutussüsteemiga riike. EE-seadmete tootjavastutusseadus võeti Rootsis vastu 2001. aastal, patareide ja akude seadus aga juba 1997. aastal. Rootsis on nii elektroonikaromu kui ka patarei- ja akujäätmete kogumissüsteem toimunud ajalooliselt kohalike omavalitsuste kogumissüsteemil, mis tänaseks on integreeritud TVO-de poolt hallatud tootjavastutussüsteemi. Tulemuseks on saavutatud Euroopa kõrgeim elektroonikaromu ning ka patarei- ja akujäätmete kogumise määr. Peale selle on Rootsi süsteem võrreldes teiste liikmesriikidega suhteliselt kuluefektiivne. Rehvide tootjavastutust korraldab üks TVO.

EE-seadmete ning patareide ja akude tootjavastutussüsteem

Rootsis peab EE-seadmete ning patareide ja akude registrit vastavalt seadusele Rootsi Keskkonnakaitse Agentuuri juures tegutsev EE- & Batteriregistret³⁸. Kõik EE-seadmete ning patareide ja akude tootjad peavad ennast registreerima ja esitama registrisse nende poolt turule lastud EE-seadmete ning patareide ja akude koguse (nii kodumajapidamistest pärit kui ka muude seadmete aastakogused). Turule lastud toodete kogused esitatakse korra aastas. EE- & Batteriregistret arvutab esitatud andmete põhjal iga tootja turuosa ja sellega seotud elektroonikaromu ning patarei- ja akujäätmete kogumise määra.

Rootsis tegutseb EE-seadmete ning patareide ja akude tootjavastutuse korraldamiseks kaks TVO-d. Pikka aega ainukeseks ja ka praegu suurimaks TVO-ks on ettevõtlusassotsiatsioonide poolt 2001. aastal asutatud mittetulundusorganisatsioon El-Kretsen, kes kogub valdava osa (ca

³⁸ <http://eeregistret.naturvardsverket.se/>

80%) elektroonikaromudest ning patarei- ja akujäätmetest. Kulude katmise osas on El-Kretseni liikmed kokku leppinud, et tootegruppide vahel ei toimu ristsubsideerimist. Seetõttu arvutatakse iga tootegrupi käitlemise reaalsed kulud, milleks on välja töötatud kolm kulude arvestamise mudelit.

Teine EE-seadmete ning patareide ja akude TVO asutati 2007. aastal Rootsi Elektroonikaseadmete Ringlussevõtu Assotsiatsiooni (EAF) poolt. EAF kogub elektroonikaromu valdavalt jaemüügikauplustes asuvate kogumispunktide kaudu. Kogutakse ka omavalitsuste kogumisvõrgustiku kaudu, aga kuna kõikide omavalitsustega pole kokkuleppeid sõlmitud, siis nendes piirkondades kogutakse klientide seadmeid läbi El-Kretseni kogumissüsteemi, mille kulud katab EAF.

Kuigi Rootsis on kaks TVO-d, on nad omavahelise kulude jaotamise osas saanud ise kokkuleppele ning seetõttu pole keskset kliiringumehhanismi vaja olnud. Rootsi Keskkonnaagentuuri register ei väljasta kummalegi organisatsioonile ka andmeid turuosade ega kogutud/taaskasutatud elektroonikaromu/patarei- ja akujäätmete koguste kohta.

Lisaks on Rootsis ohtlike patareide TVO BlyBatterierRetur, kes korraldab pliipõhiste patareide kogumist ja tagasivõttu, kuid nende käitlemise kulusid enam kellegagi ei jagata, seega ei ole kliirimine vajalik.

Rehvide tootjavastutussüsteem

Rootsis reguleerib rehvide tootjavastutust määrus (1994:1236)³⁹, mis kehtib kõikidele rehvide tootjatele ja turustajatele. Tootja/turustaja peab vanarehvid tagasi võtma ning tagama, et rehvid suunatakse korduskasutamisse, taaskasutatakse materjalina või energiana või käideldakse mõnel muul keskkonnahoidlikul moel. Tootjad/turustajad peavad Keskkonnakaitseametile aru andma tagasi võetud rehvide ja nende edasise käitlemise kohta.

Rootsis korraldab rehvide tootjavastutust üks TVO – Svensk Däckatervinning⁴⁰ (SDAB), mis koondab enda alla kõik tootjad ja turustajad. SDAB teeb koostööd RagnSellsiga, kes Rootsis korraldab vanarehvide kokku kogumist ja käitlemist. Kuigi EE-seadmete ning patareide ja akude tootjavastutussüsteem on hästi käivitatud ning andnud väga häid tulemusi, on rehvide tootjavastutussüsteemis siiski puudujäärke. Üheks probleemiks on ka Rootsis see, et suur arv rehvide turustajaid väldib tootjavastutussüsteemis osalemist. Nii on osapooled SDAB eestvedamisel ette valmistamas ettepanekuid rehvide tootjavastutussüsteemi täiendamiseks.

3.3.4 Portugal

Ka Portugalis ulatub tootjavastutuse põhimõtte esmane juurutamine aastasse 2002, mil loodi patareide ja akude tootjavastutuse korraldamiseks ühtne TVO. Hiljem asutati EE-seadmete tootjavastutuse korraldamiseks veel täiendavad kaks TVO-d, kes võtsid lisaks kanda ka patareide ja akude tootjavastutuse, nii nagu mitmes teises Euroopa riigis. Rehvide osas on kõikidel tootjatel ja turustajatel kohustus ühineda ainukese rehvide tootjavastutust korraldava TVO-ga.

EE-seadmete tootjavastutussüsteem

EE-seadmete tootjavastutust korraldavad Portugalis kaks teineteisega konkureerivat TVO-d – ERP Portugal ja Amb3E, millest viimasel on suurem turuosa. Kõik tootjad peavad olema

³⁹ http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-19941236-om-producentansvar-for-dack_sfs-1994-1236

⁴⁰ <http://www.sdab.se/>

registreeritud riiklikus registris ANREE/SIRP⁴¹, millel täiendavad osalist (turuosade arvutamine) ega ka täiemahulist kliiringufunktsiooni ei ole ning kliiringut ei teosta ka ükski teine organisatsioon. Mõlemal TVO-l on oma kogumisvõrk ning kulude kompenseerimist teisele TVO-le ei toimu. Küll aga näevad TVO-d, et kliirimine on vajalik ning ootavad, et ametivõimud töötaksid välja regulatsiooni kliiringorganisatsiooni asutamiseks.

Patareide ja akude tootjavastutussüsteem

Patareide ja akude tootjavastutus Portugalis ulatub aastasse 2001, mil võeti vastu esimene patareisid ja akusid käsitlev seadus. Selle alusel asutati 2002. aastal patareide ja akude TVO Ecopilhas. 2009. aastal võeti vastu uus patareiseadus. Pärast seda asutati veel kaks TVO-d: ERP Portugal ja Amb3E, kes ühtlasi tegelevad ka EE-seadmete tootjavastutusega. Umbes 2/3 tootjatest teostavad oma tootjavastutust Ecopilhase kaudu. Nendest valdav osa panevad turule eraldi müüdavaid patareisid ja akusid. Samas valdav osa EE-seadmetesse integreeritud patareide ja akude tootjad on koondunud ERP Portugal ja Amb3E alla. Kliirimine ei ole siiani vajalik olnud, kuna kogumiseesmärgid on iga organisatsiooni litsentsis määratletud ning TVO-d koguvad ja käitlevad oma kogumisvõrgustiku kaudu ettenähtud koguse patareisid ja akusid.

Portugalis on erandlikult ka kaks tunnustatud registrit patareide ja akude tootjatele - Ecopilhas on loonud oma liikmetele eraldi registri ning ANREE/SIRP on loodud ühise riikliku registrina kahe teise TVO jaoks.

Rehvide tootjavastutussüsteem

Portugalis korraldab rehvide tootjavastutust üks TVO – Valorpneu⁴², mis on loodud 2002. aastal kolme organisatsiooni poolt (Portugali Autode Assotsiatsioon, ACAP; Rehvide Taastamise Tööstuse Riiklik Assotsiatsioon, ANRIP; Portugali Tööstusliku Kummi Assotsiatsioon). Portugalis pole õiguslikult rehvide puhul individuaalne kohustuste täitmine lubatud, kõik tootjad peavad kohustusi täitma läbi TVO.

Valorpneu on oma tegevuse tagamiseks loonud SGPU süsteemi, mille eesmärk on vanarehvide prügilasse ja keskkonda ladestamise vältimine ning vanarehvide taaskasutusse suunamine. Selle süsteemi rahastamiseks on sisse viidud nn Ecovalor tasu, mida kogutakse kõikide Portugalis müüdud rehvide pealt. Valorpneu korraldab SGPU süsteemi kaudu kõiki vanarehvidega seotud käitlustegevusi (rehvide kogumine ja taaskasutamine) ning panustab inimeste teadlikkuse suurenemisse läbi erinevate kampaaniate ja teavitamiste. Kuna Valorpneu on ainuke litsentseeritud TVO, siis ei ole siiani tekkinud kliirimise vajadust.

⁴¹ <https://registo.anreee.org/>

⁴² <http://www.valorpneu.pt/>

4 Eestile sobiv kliiringsüsteem

Järgnevalt on esitatud lühikokkuvõtte Eestile sobiva kliiringsüsteemi analüüsist. Analüüsil tuginedi teistes EL riikides rakendatud kliiringsüsteemide näidetele, PROTO toimimise analüüsile ning PROTO, Keskkonnaministeeriumi ja TVO-de esindajatega tehtud intervjuude käigus saadud tagasisidele. Arvesse võeti, et rakendatav kliiringsüsteem oleks tootjavastutuse kontekstis ärisaladuse kaitse aspektist õiguspärane, praktiliselt teostatav ja ka majanduslikult mõistlik, sh võttes arvesse süsteemi administreerimiskulusid.

Võttes arvesse analüüsi tulemusi ja allpool esitatud põhjendusi, oleks **Eestis kõige mõistlikum tootjavastutuse kliiringsüsteem luua PROTO baasil.**

4.1 PROTO baasil kliiringsüsteemi loomiseks vajalikud meetmed

Järgnevalt on kirjeldatud põhilised meetmed, mis on vajalikud seoses sellega, et luua kliiringsüsteem PROTO baasil:

- JäätS-s ja PROTO põhimääruses sätestatakse selgelt, et tootjate turuosade arvestamine probleemtoodete turul on PROTO volitatud töötleja õigus ja kohustus. **PROTO volitatud töötleja arvutab välja tootjate ja TVO-de turuosad probleemtoodete alaliikide⁴³ kaupa. Samuti arvutab PROTO volitatud töötleja, kas tootja või TVO on vastava alaliigi probleemtoodetest tekkinud jäätmeid taaskasutanud oma turuosaga võrreldes proportsionaalselt rohkem või vähem.** PROTO volitatud töötleja arvutab tootjate ja TVO-de turuosad eelmise kalendriaasta kohta.
- Edasises kliiringus ehk tootjate ja TVO-de omavaheliste kogumis- ja taaskasutuskulude või kogutud jäätmete koguste üleandmise määratlemises PROTO vastutav ega volitatud töötleja ei osale. Küll on aga üheks võimaluseks, et **PROTO vastutava või volitatud töötleja juurde luuakse asjaosaliste, sh tootjate ja TVO-de ning PROTO vastutava töötleja⁴⁴ ja volitatud töötleja esindajatest koosnev töörühm**, kes lepib iga probleemtoote liigi⁴⁵ lõikes kokku kliiringu läbiviimise põhimõtted, korralduse ja tingimused.⁴⁶ Töörühma otsused on siduvad kõikidele vastava valdkonna tootjatele ja TVO-dele.
- PROTO väljastab andmeid seoses turuosadega sellisel kujul, et on tagatud tootjate ärisaladuse kaitse.
- **Tootjad ja TVO-d saavad võtta PROTO arvatud andmed aluseks omavaheliste kliiringunõuete esitamisel.** Seejuures kliiring võib toimuda rahalise kliiringuna või füüsilise ehk koguselise kliiringuna.

Kliiringsüsteemi rakendamise vältimatuks eelduseks on, et **JäätS-s on selgelt sätestatud probleemtoodetest tekkinud jäätmete käitlemise kulude jagamise põhimõtted.** Selleks tuleks täpsustada olemasoleva JäätS § 26⁴, näidates muuhulgas selgelt, milliste probleemtoote liikide puhul kulude proportsionaalse jagamise põhimõtet rakendatakse.

⁴³ Probleemtoodete liigitusega seotud küsimusi on käsitletud täpsemalt käesoleva töö peatükis 5.1.

⁴⁴ PROTO põhimääruse § 3 lg 1 kohaselt on PROTO vastutav töötleja Keskkonnaministeerium.

⁴⁵ Siinkohal on silmas peetud probleemtoodete kõige üldisemal tasemel liigitust (EE-seadmed, patareid ja akud, mootorsõidukid, rehvid ja põllumajandusplast).

⁴⁶ Sarnase töörühma loomist probleemtoote eluea määramiseks tootja või TVO rahalise tagatise suuruse määramise otstarbel nägi ette keskkonnaseadustiku eriosa seaduse (edaspidi KSES) jäätmeseaduse eelnõu § 90 versioon, mis on avaldatud eelnõude infosüsteemis 24.09.2015, kättesaadav <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/3792fe7e-4cae-4338-b94e-f9d323316c69>

- Tugevdatakse kontrolli ja järelevalvet tootjate registreerimise ning PROTO-le andmete esitamise kohustuse täitmise üle. Selleks oleks üks võimalus anda PROTO volitatud töötlejale **õigus rakendada riiklikku järelevalvet andmete esitamise kohustuse täitmise üle**, sh rakendada järelevalvemeetmeid nagu ettekirjutus ja sunniraha määramine. Seda oleks võimalik teostada, viies PROTO KAUR-i alluvusest Keskkonnaameti (edaspidi KeA) alla, mis on valitsusasutus ja mille ametnikele on võimalik anda riikliku järelevalve teostamise õigused. Teiseks võimaluseks oleks tagada parem ja tõhusam järelevalve läbi tiheda infovahetuse ja muus vormis koostöö PROTO volitatud töötleja ning Keskkonnainspektsiooni (edaspidi KKI) vahel. Võimalik on tugevdada KKI kompetentsi ka seeläbi, et KKI-s asuvad tööle spetsialistid, kellel on töökogemus PROTO andmekoguga töötamise, sh andmete õiguse kontrollimise alal.

PROTO-sse edastatud andmete õigsuse ulatuslikum kontrollimine ning järelevalve teostamine tootjate ja TVO-de üle eeldab **PROTO personali arvu suurendamist**. Andmetöötlaste ja järelevalvega seotud lisatöökoormuse mahtu arvestades vajab PROTO hinnanguliselt kolme lisatöökohta lisaks tänasele kahele töökohale (kokku vähemalt 5 töökohta).

- PROTO tegevuse ja lisafunktsioonide (sh tõhusama järelevalve) rahastamiseks nähakse ette **riigilõiv registreerimise eest**. Tootja tasub riigilõivu esmaregistreerimisel PROTO-s ja hiljem kord aastas andmete esitamisel (TVO tasub vastavalt temale kohustused üle andnud tootjate riigilõivu). Riigilõivu tasumata jätmine võib olla PROTO registreeringu peatamise või kustutamise aluseks. PROTO registreerimise riigilõiv on fikseeritud summa, mis on kõikidele tootjatele ühesugune sõltumata tootja turuosa suurusest. Arvestades PROTO tööjõuressursi vajadust, oleks eeldatav lisakulu 80 000 – 100 000 eurot aastas, mis teeks iga-aastase registreeringu riigilõivu indikatiivseks suuruseks 80 – 100 eurot tootja kohta.

4.2 PROTO-ga seoses rakendatavate meetmete põhjendused

PROTO-põhise kliiringsüsteemi ja selleks vajalike meetmete rakendamise olulisemad põhjendused võib välja tuua järgmiselt:

- Teiste riikide kogemused näitavad, et tootjate endi pool asutatud kliiringorganisatsioonid on võimalikud ainult seal, kus tootjad omavad pikaajalist koostöökogemust ning valmisolekut tootjavastutussüsteemi rakendamises olulisel määral ise kaasa lüüa. Eesti ettevõtete, sh tootjate ja TVO-de koostöötähe ja valmisolek ühiselt korraldada tootjavastutusregulatsioonist tulenevate kohustuste omavahelist jagamist on väga väike. Tootjavastutussüsteemi rakendamise kogemus Eestis näitab, et TVO-del puudub usaldus ja tahe iseseisva kliiringorganisatsiooni loomiseks. Seda kinnitasid ka käesoleva töö käigus TVO-de esindajatega läbiviidud intervjuude tulemused.
- Valdav osa EL liikmesriike on andnud tootjavastutussüsteemi kliiringfunktsiooni vähemalt osaliselt riiklikule struktuuriüksusele, mis muuhulgas omab ka registri funktsiooni. See võimaldab riikidel peale Euroopa Komisjonile esitatava aruandluskohustuse täitmise saada ka riigi jaoks piisavalt detailset ja operatiivset ülevaadet tootjavastutussüsteemi toimimisest. Ka Eestis on PROTO näol olemas vastav riiklik register, mis juba täidab teatud tootjavastutussüsteemi kliiringu tegemiseks vajalikke ülesandeid – kogub ja töötleb tootjate ja TVO-de turuosade ning turuosadele vastavate kogutavate ja taaskasutatavate jäätmekoguste arvutamiseks vajalikke andmeid probleemtoodete ja nendest tekkinud jäätmete alaliikide kaupa. Seega on kõige mõistlikum anda PROTO volitatud töötlejale õigus arvutada turuosad ja jäätmekogused piisava detailsusastmega probleemtoodete alaliikide kaupa, mis oleks aluseks tootjatele ja TVO-dele omavahelise kliiringu

tegemiseks. PROTO volitatud töötaja on ka juba varasematel aastatel väljastanud teatud andmeid, mida on olnud võimalik aluseks võtta kulude jagamise nõuete esitamiseks. Ka kõik intervjueritud TVO-de esindajad toetasid lahendust, et PROTO sellist funktsiooni täidaks.

- Võrreldes muude alternatiividega (eraldiseisev tootjate poolt asutatud kliiringorganisatsioon) võimaldab kliiringu aluseks olevate alusandmete kogumine ja töötlemine ning turuosade ja jäätmekoguste arvutamine PROTO volitatud töötaja poolt õigusnormidega ette kirjutada PROTO toimimispõhimõtted ning sealhulgas tagada kõigi tootjate ja TVO-de võrdne kohtlemine ja ärisaladuse parim võimalik kaitse.
- Võttes arvesse eri liiki probleemtoodetest tekkinud jäätmete käitlemise eripärasid (eriti elektroonikaromude puhul) ja teiste riikide vastavaid kogemusi, tuleks eelistada Eestis sellist kliiringsüsteemi, kus PROTO volitatud töötaja poolt arvutatud turuosade põhjal toimub edasine rahaline või koguseline kliirimine tootjate ja TVO-de omavaheliste kokkulepete või nende poolt kokku lepitud põhimõtete alusel. Valdavas osas EL liikmesriikides ei ole kliiringu teostamise täpsem mehhanism õigusaktidega reguleeritud, vaid see on jäetud kas kliiringorganisatsioonide (eelkõige juhud, kui kliiringorganisatsioon omab süsteemi toimimises olulist sisulist rolli) või tootjate ja TVO-de kokku leppida. Ka analüüsi käigus läbiviidud intervjuude tagasiside näitas, et PROTO volitatud töötaja ressursid ja võimekus ei võimalda nõ täismahus kliiringfunktsiooni täita. Võimalike vaidluste vältimiseks tootjate ja TVO-de vahel oleks aga soovitatav moodustada PROTO juurde iga probleemtoote liigi⁴⁷ jaoks eraldi tööorgan (töörühm või komisjon), kuhu kuuluvad ka tootjate ja TVO-de esindajad, kes lepivad kokku kliiringu teostamise põhimõtted ja tingimused (nt asjakohaste jäätmeliikide keskmised käitlushinnad ja nende arvutamise kord, lõppkäitlemise määratlus, kogumiskohtade/piirkondade jagamise kord, jäätmete üleandmise kord).
- Kuna PROTO-st väljastatavad andmed turuosade ja jäätmekoguste kohta on aluseks kliiringnõuete esitamisel, peab PROTO volitatud töötajal olema võimalus tagada arvestuse aluseks olevate andmete võimalikult kõrge kvaliteet. See eeldab tugevamat kontrolli ning riikliku järelevalve meetmete tõhusamat rakendamist. Vajalik lisanduv tööjõuressurs eeldab ka PROTO lisafinantseerimist. Pakutud PROTO registreerimise riigilõivule sarnane tasu on kehtestatud ka suuremas osas EL liikmesriikides.

⁴⁷ EE-seadmed, patareid ja akud, mootorsõidukid ja nende osad, rehvid ja põllumajandusplast.

5 Kliiringsüsteemi rakendamise õiguslik analüüs

Käesolevas peatükis analüüsitakse, milliseid muudatusi tuleb teha õigusaktides, et luua tootjavastutuse kliiringsüsteem PROTO baasil. Analüüs sisaldab ettepanekuid vajalikeks muudatusteks JäätS-s, PROTO põhimääruses ning teistes asjakohastes õigusaktides. Ettepanekud muudatuste tegemiseks PROTO põhimääruse lisas 8 „Probleemtoodete ja nendest tekkinud jäätmete kategooriad probleemtooteregistris“ ning registrikaardi määruses sisalduvad käesoleva töö peatükis 6.2.

Esmalt on käsitletud seda, millised muudatused on vajalikud selleks, et probleemtoodetest tekkinud jäätmete käitluskulude jagamise põhimõtted oleksid selgelt sätestatud. Detailsemalt on analüüsitud, milliseid muudatusi kehtivates õigusaktides peaks tegema seoses kliiringu aluseks olevate turuosade ning kogutud ja taaskasutatud jäätmekoguste arvutamise funktsiooni panemisega PROTO volitatud töötajale. Lõpuks on esitatud üldisemal tasemel ettepanekud ka selle kohta, milliseid muudatusi võiks õigusaktides kaaluda, täpsustamaks tootjate ja TVO-de omavahelise kliiringu tegemise reegleid. Vastavalt käesoleva analüüsi aluseks olevale töö täpsustatud metoodikale on järgnevalt tehtud ettepanekud töö koostamise ajal kehtivate õigusaktide muutmiseks. Samas on teatud asjakohastel juhtudel arvestatud ka Keskkonnaministeeriumi poolt välja töötatud keskkonnaseadustiku eriosa seaduse jäätmeseaduse eelnõu (edaspidi KSES JäätS eelnõu) versiooniga, mis on eelnõude infosüsteemis avaldatud 25.08.2016⁴⁸.

5.1 Kliiringu põhimõtete täpsustamine JäätS-s

Kliiringu põhimõtte efektiivseks rakendamiseks on vajalik esmalt täpsustada JäätS-s sätestatud jäätmekäitluskulude hüvitamise nõude esitamise aluseid ning nõude aluseks olevate andmete arvutamise korda. Kehtivas JäätS-s reguleerivad probleemtoodete käitlemisel tekkinud kulude jagamist § 26 lg 5 ning §-d 26²-26⁴. JäätS § 26² käsitleb elektroonikaromude kogumisel ja tootjale tagastamisel tekkinud kulude katmist ning JäätS § 26³ romusõidukite kogumisel ja tootjale tagastamisel tekkinud kulude katmist.

JäätS § 26⁴ sätestatakse, et igal tootjal ja TVO-l, kes on taaskasutanud probleemtoodetest tekkinud jäätmeid üle keskmise taaskasutamise taseme, on õigus nõuda teistelt tootjatelt ja TVO-delt, kes on probleemtoodetest tekkinud jäätmeid taaskasutanud alla keskmise taaskasutamise taseme, kogumise ja taaskasutamise kulude katmist ulatuses, mis tagab kõikidele tootjatele ja TVO-dele võrdse finantskoormuse, arvestades tootjate või TVO-de osa turule lastud vastavat liiki probleemtoodete massis.

Allpool on käsitletud kehtiva JäätS § 26⁴ puudusi ja tehtud ettepanekud sellise uue regulatsiooni kehtestamiseks, millega neid puudusi oleks võimalik vältida.

5.1.1 Kulude kandmine proportsionaalselt turuosaga

JäätS §-st 26⁴ tekstist tuleneb, et nõude esitamiseks on vaja välja arvutada taaskasutamise keskmine tase ning tootjate või TVO-de turuosad. JäätS § 26⁴ on problemaatiline seetõttu, et nõude esitamise õigus on antud tootjale ja TVO-le, kes on taaskasutanud jäätmeid üle keskmise taaskasutamise taseme ning nõude võib esitada sellisele tootjale või TVO-le, kes on taaskasutanud jäätmeid alla keskmise taseme. See hägustab põhimõtet, et probleemtoodetest tekkinud jäätmete käitluskulud jagunevad tootjate vahel proportsionaalselt nende osaga vastavat liiki probleemtoodete turul. JäätS § 26⁴ sõnastusest tulenevalt on kliiringunõude

⁴⁸ Kättesaadav arvutivõrgus <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/a1eea484-11ba-4089-a291-60723032a9d9>

esitamisel esmatähtis see, kas konkreetne tootja on taaskasutanud jäätmeid üle või alla keskmise taaskasutamise taseme, mitte aga tootja turuosaga seda liiki probleemtoodete turul.⁴⁹

Soovitav on mitte siduda kulude hüvitamise nõude esitamise õigust taaskasutamise keskmise määraga. Selle asemel tuleks JäätS-s selgelt kajastada põhimõtet, et tootja vastutab probleemtoodetest tekkinud jäätmete käitlemisega seotud kulude eest proportsionaalselt oma turuosaga vastava alaliigi probleemtoodete turul⁵⁰. Tootja või TVO, kes on kogunud ja (kui see on asjakohane) taaskasutanud probleemtoodetest tekkinud jäätmeid rohkem kui tema turuosaga võrdeline (turuosale proportsionaalselt vastav) kogus, on õigus nõuda kogumise ja taaskasutamise kulude hüvitamist sellelt tootjalt või TVO-lt, kes on kogunud ja taaskasutanud jäätmeid vähem, kui on selle tootja või TVO turuosaga võrdeline kogus.

Seoses sellega, et oma turuosaga võrdelisest kogusest vähem jäätmeid kogunud ja taaskasutanud tootjaid või TVO-sid võib olla kaks või enam, vajab reguleerimist ka selliste tootjate ja TVO-de omavahelise vastutuse jagunemise küsimus. Selle reguleerimata jätmine viib tõenäoliselt vaidluste ja ebasoovitava tulemuseni, kus mõni tootja peab kandma oma turuosale proportsionaalselt vastavast jäätmekogusest suurema koguse käitlemise kulusid.

Olenevalt sellest, kas käsitleda jäätmete käitluskulude hüvitamise kohustust iseseisva seaduse alusel tekkinud kohustusena, kahju hüvitamise kohustusena, alusetust rikastumisest või käsundita asjaajamisest tekkinud kohustusena, on kohustatud isikute paljususe korral võlaõigusseadusest⁵¹ (edaspidi VÕS) tulenevalt võimalik kas osavastutus või solidaarne vastutus. VÕS § 63 lg-s 1 sätestatakse, et kui mitu isikut peavad täitma sama osadeks jagatava kohustuse, peavad nad seda tegema võrdsetes osades. Selle sätte kohaldamine antud juhul tähendaks, et kui oma turuosaga võrdelisest kogusest vähem on jäätmeid kogunud kaks või enam tootjat või TVO-d, siis peavad nad oma turuosaga võrdelisest kogusest enam jäätmeid kogunud tootjale või TVO-le jäätmekäitluskulud hüvitama võrdsetes osades.

VÕS § 63 lg-s 1 sätestatud ei kohaldata, kui mitu isikut peavad kohustuse täitma solidaarvõlgnikena. VÕS § 65 lg 2 kohaselt tekib solidaarkohustus, kui mitu isikut peavad täitma sama sisuga kohustuse, mille täitmist võib võlausaldaja nõuda vaid ühe korra, samuti muul seaduses sätestatud juhul või tehingu alusel. Solidaarvastutus tähendab seda, et võlausaldaja võib nõuda kohustuse täielikku või osalist täitmist kõigilt võlgnikelt ühiselt või igaühelt või mõnelt neist. Solidaarvastutus tootjate ja TVO-de vahelises suhtes tähendaks, et oma turuosaga võrdelisest kogusest enam jäätmeid taaskasutanud tootja või TVO võiks valida, milliselt vähem taaskasutanud tootjalt või TVO-lt ta nõuab sisse enam taaskasutatud jäätmete käitlemise kulu, olenemata sellest, missugune on selle vähem taaskasutanud tootja või TVO turuosaga või tema poolt taaskasutatud jäätmete kogus. VÕS § 69 lg 1 kohaselt peavad solidaarvõlgnikud omavahelises suhtes kohustuse täitma võrdsetes osades, kui seadusest, lepingust või kohustuse olemusest ei tulene teisiti. Kui käsitleda jäätmekäitluskulude hüvitamise kohustust kahju hüvitamise kohustusena, siis tuleks kohaldada VÕS § 137 lg 1, mis näeb ette, et kui mitu isikut vastutavad samal või erinevatel alustel kolmanda isiku suhtes viimasele tekitatud sama kahju eest, vastutavad nad hüvitise maksmise eest solidaarselt. VÕS § 137 lg 2 nähakse ette, et solidaarselt hüvitise maksmise eest vastutavate isikute omavahelises suhtes jaguneb vastutus, võttes arvesse kõiki asjaolusid, eelkõige kohustuse rikkumise raskust või muu käitumise õigusvastasuse laadi, samuti riisiko astet, mille eest iga isik vastutab. Seega

⁴⁹ Vt selle kohta täpsemalt ülal p 2.2 koos joonealuses viites toodud näitega.

⁵⁰ Vastav põhimõte on väljendatud KSES JäätS eelnõu § 81 (Probleemtoodete kogumisel ja taaskasutamisel tekkinud kulude jagamine tootjate ja tootjavastutusorganisatsioonide vahel) lg 1 sõnastuses, vt <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/a1ee484-11ba-4089-a291-60723032a9d9>

⁵¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/131122016007?leiaKehtiv>

solidaarvastutuse korral tekiksid täiendavad nõuded oma turuosaga võrdelisest osast vähem jäätmeid taaskasutanud tootjate ja TVO-de vahel.

Et vältida vaidlusi selle üle, mis liiki kohustusega on tootjate omavahelises suhtes tegemist ning kuidas jaguneb see kohustus vähem kogunud ja taaskasutanud tootjate ja TVO-de paljususe korral nende vahel, samuti vältimaks solidaarvõlgnike omavahelisi vaidlusi, on soovitatav selgelt sätestada, et vähem kogunud ja taaskasutanud tootjad ja TVO-d vastutavad enam kogunud tootjate ja TVO-de ees osavõlgnikena. Sealjuures oleks soovitatav kindlaks määrata, et osavõlgnikud ei ole kohustatud täitma kohustust võrdsetes osades, vaid proportsionaalselt sellega, kui suur on iga osavõlgniku osakaal nn vähemkogutud toodete massis. Kuna selline reegel on sisuliselt eriregulatsioon kehtiva VÕS-ga võrreldes, peaks see sisalduma seaduses, mitte nt turuosade ja jäätmekoguste arvutamise metoodikas. Täpsemalt on nn vähem kogunud ja taaskasutanud tootjate ja TVO-de omavahelise vastutuse jagunemist selgitatud ja näitega illustreeritud käesoleva töö peatükis 6.1 (turuosade ja jäätmekoguste arvutamise metoodika).

5.1.2 Probleemtoote liikidest tulenevad erisused

Kehtivas probleemtoodetest tekkinud jäätmete käitluskulude jagamise regulatsioonis ei sätestata sõnaselgelt, millistest probleemtoodetest tekkinud jäätmete käitluskulude jagamisel tuleks proportsionaalsuse põhimõtet järgida. JäätS § 26⁴ sõnastuse kohaselt on see säte kohaldatav kõikide probleemtoodete puhul, sest mingisugustele eranditele selles ei viidata.

Kuigi võimalikult ühetaolist regulatsiooni tuleb pidada soovitatavaks, tuleb käitluskulude jagamise regulatsioonis siiski arvestada nende erisustega, mis JäätS-st ja EL õigusest tulenevad. Teatud probleemtoodete puhul on ette nähtud tootja vastutus käitlustoimingute rahastamise eest, mis on seotud üksnes tema enda toodetest tekkinud jäätmetega vm vastutuse erisused. Eelkõige tuleb silmas pidada EE-seadmetest tekkinud jäätmete käitlustoimingute rahastamise erisusi, mis on sätestatud JäätS §-s 26² elektroonikaromude direktiivi artiklite 12 ja 13 alusel. Alates 13.08.2005 turule viidud EE-seadmetest tekkinud elektroonikaromude puhul vastutab iga tootja üksnes tema enda poolt turule viidud EE-seadmetest tekkinud elektroonikaromu eest (elektroonikaromude direktiiv Art 12 lg 3; JäätS § 26² lg 4)⁵².

Samuti tuleb arvestada JäätS § 26³ lg 1 sätestatud erisusega, et tootja kannab romusõidukite vastuvõtmise ja nende käitlemisega seotud kulud proportsionaalselt liiklusregistris eelmisel kalendriaastal esmaselt registreeritud mootorsõidukite margipõhise turuosaga. Kui nimetatud säte jääb kehtima, siis tuleks romusõidukite kogumise ja käitlemise kulude jagamisel turuosad arvutada liiklusregistri andmete alusel, mitte aga PROTO andmete alusel. Vastav erisus peaks sel juhul väljenduma ka JäätS sättes, mis kehtestab kliiringu põhimõtteid.

Seega tuleks kliiringu aluseks olevas regulatsioonis selgelt näidata need probleemtooted, mille puhul ei kohaldu üldreegel, et tootjad peavad jäätmete taaskasutamise kulusid kandma proportsionaalselt vastavalt turuosadele, mis arvutatakse PROTO andmete alusel.

5.1.3 Hüvitatavate kulude määratlemine

Uue regulatsiooni kehtestamisel tuleb kaaluda, kas täpsustada JäätS-s nende jäätmekäitluskulude ringi, mille hüvitamist tootjatel ja TVO-del on õigus rahalise kliiringu raames nõuda. Kehtiva JäätS § 26⁴ alusel on võimalik jagada probleemtoodetest tekkinud jäätmete kogumise ja taaskasutamise kulusid. Ka käesolevas töös on läbivalts kasutatud sõnastust, mis lähtub sellest, et tootjatel ja TVO-del on õigus nõuda teistelt tootjalt ja TVO-

⁵² Vt selle kohta täpsemalt ülal peatükk 2.1.

delt probleemtoodetest tekkinud jäätmete kogumise ja taaskasutamise kulude hüvitamist. Kui hüvitatavate kulude ring on täpsemalt kindlaks määratud, tuleb käesolevas töös esitatud soovitusi vastavalt korrigeerida.

Kogumine on JäätS § 14 lg 1 kohaselt jäätmete kokkukorjamine, sh jäätmete eelsortimine ja eelladustamine ning mehaaniline töötlemine ilma jäätmete koostist ja olemust muutmata, eesmärgiga vedada need edasiseks käitlemiseks jäätmekäitluskohta. Taaskasutamine on JäätS § 15 lg 1 kohaselt jäätmekäitlustoiming, mille peamine tulemus on jäätmete kasutamine kasulikult otstarbel selliselt, et nad asendavad teisi materjale, mida muidu oleks sellel otstarbel kasutatud, või jäätmete ettevalmistamine nende eelnimetatud otstarbel ja viisil kasutamiseks kas tootmises või majanduses laiemalt. Jäätmete vedamine on JäätS § 14 lg 2 kohaselt eraldi jäätmekäitlustoiming, mis JäätS-s antud definitsioonide kohaselt ei ole hõlmatud jäätmete kogumise ega jäätmete taaskasutamise mõistega. Samas on jäätmete kogumiseks ja taaskasutamiseks üldjuhul vajalik ka jäätmete vedamine, mistõttu ka vedamise kulude hüvitamist peaks olema võimalik kliiringu raames nõuda. **Seega tuleks kaaluda, kas tuua jäätmekäitluskulude jagamise regulatsioonis eraldi välja, et nõuda on võimalik ka jäätmete vedamise kulude hüvitamist.**

Alternatiivselt võiks kaaluda üldisemat sõnastust, mille kohaselt nõuda võib jäätmekäitluse kulude hüvitamist. Seejuures tuleb aga tähele panna, et mõiste „jäätmekäitlus“ hõlmab JäätS § 13 kohaselt jäätmete kogumist, vedamist, taaskasutamist ja ka kõrvaldamist. Jäätmete kõrvaldamine on JäätS § 17 lg 1 kohaselt nende ladestamine prügilasse, põletamine ilma energiakasutusega või muu samaväärne toiming, mis ei ole taaskasutamine, kaasa arvatud jäätmete ettevalmistamine kõrvaldamiseks, isegi kui toimingul on osaliselt teisene tagajärg ainete või energia taasväärtustamise näol. Seega, kui sätestada, et tootjal on õigus nõuda teiselt tootjalt jäätmekäitluse kulude hüvitamist, tähendaks see, et õigus on nõuda ka kõrvaldamise kulude hüvitamist.

Jagatavate kulude ringi kindlaksmääramisel tuleks arvestada ka vastavate probleemtoodete direktiivide sõnastust. Näiteks elektroonikaromu direktiivi Art 12 lg-test 1 ja 3 ning Art 13 lg-st 1 tuleneb, et tootjad peaksid rahastama elektroonikaromude kogumisest, töötlemisest, taaskasutamisest ja keskkonnaohutust kõrvaldamisest tulenevad kulud. Patareide ja akude direktiivi Art 16 lg-st 1 tulenevalt peaksid tootjad aga kandma kogu netokulu, mis tuleneb patarei- ja akujäätmete kogumisest, töötlemisest ja ringlussevõtust.

Tähelepanu tuleks pöörata ka JäätS § 26 lg-le 5, milles sätestatakse, et nn endisaegsete jäätmete puhul peavad tootjad tagama jäätmehoolduse finantseerimise proportsionaalselt nende osaga seda tüüpi probleemtoodete turul. Jäätmehooldus hõlmab aga JäätS § 11 lg 1 kohaselt jäätmekäitlust, järelevalvet jäätmekäitluse üle ning jäätmekäitluskohtade järelehooldust. Seega endisaegsete jäätmete puhul on tootjate ja TVO-de vahel jagatavate kulude ring erinev⁵³. Uue regulatsiooni kehtestamisel tuleb kaaluda, kas selline erisus on vajalik ning vajadusel sätted ühtlustada.

Regulatsiooni sõnastusest peaks tulenema ka põhimõte, et tootjal või TVO-l on õigus nõuda teiselt tootjalt või TVO-lt **üksnes selliste jäätmekäitlustoimingute kulu hüvitamist, mis on läbi viidud kõiki asjakohaseid nõudeid järgides** (nt parimat võimalikku tehnikat kasutades; nõuetekohases jäätmekäitluskohas jms). Vajadusel tuleb ka sellega seoses JäätS regulatsiooni täpsustada, et vältida vaidlusi selle üle, millisel juhul saab lugeda jäätmeid nõuetekohaselt käidelduks. Alternatiivina võiks kaaluda võimalust, et sellised küsimused lahendatakse tootjate

⁵³ Samasugune erisus kajastub ka KSES JäätS eelnõu §-des 80 (Endisaegsete jäätmete jäätmekäitluse tagamine ja selle kulu katmine) ning 81.

ja TVO-de osalusel moodustatud tööorganisi, mida on täpsemalt käsitletud käesoleva töö peatükis 5.8.

5.1.4 Probleemtoodete liigitus

Kehtiva JäätS §-s 26⁴ kohaselt tuleb kulude jagamisel arvestada tootjate ja TVO-de „osa turule lastud vastavat liiki probleemtoodete massis“. Kuna probleemtoote liigi mõistet ei ole defineeritud, jääb ebaselgeks, millist probleemtoodete jaotust on sellega silmas peetud.

Kehtivas õiguses kasutatakse ka mõistet „probleemtoodete ja nendest tekkinud jäätmete kategooriad“. PROTO põhimääruse § 6 lg 8 kohaselt esitatakse teatud andmed PROTO-sse PROTO põhimääruse lisas 8 nimetatud kategooriates ja PROTO põhimääruse lisas 8 on kindlaks määratud probleemtoodete ja nendest tekkinud jäätmete kategooriad PROTO-s.

Soovitame kaaluda lahendust, mille puhul kasutatakse mõisteid „probleemtoote liik“ ja „probleemtoote alaliik“. Mõiste „probleemtoote liik“ tähistaks seejuures probleemtoodete kõige üldisemal tasemel jaotust (st EE-seadmed, patareid ja akud, mootorsõidukid ja nende osad, rehvid ning põllumajandusplast). Iga liigi edasisi jaotusi võiks aga tähistada kui alaliike⁵⁴ (nt mootorsõidukite alaliigid oleksid M₁ kategooria mootorsõidukid, N₁ kategooria mootorsõidukid, L2e kategooria mootorsõidukid).⁵⁵

Kui probleemtoote liigi all mõista probleemtoodete kõige üldisemat jaotust, st EE-seadmed, patareid ja akud, mootorsõidukid, rehvid ja põllumajandusplast, siis sellistel üldistel alustel kliiring ei arvesta asjaoluga, et ühte liiki probleemtoodete hulgas on äärmiselt erinevate omadustega tooteid, mille käitluskulud erinevad väga suurel määral.

Tootjate turuosade arvutamisel tuleks seega aluseks võtta mitte probleemtoodete üldine liigitus vaid probleemtoodete ja nendest tekkinud jäätmete alaliigid. Turuosad tuleks arvutada probleemtoote alaliikide kaupa. See võimaldaks arvesse võtta käitluskulude erisusi. Ettepanekud probleemtoodete alaliikide täpsustamiseks on esitatud käesoleva töö peatükis 6.2.

Käesolevas töös ongi läbivalt kasutatud mõistet „probleemtoote alaliik“.

5.1.5 Koguselise kliiringu tegemise võimalus

Kehtivas JäätS-s ei ole ette nähtud probleemtoodetest tekkinud jäätmete koguselise kliiringu võimalust. Koguselise kliiringu puhul jagavad tootjad ja TVO-d omavahel kas kokku kogutud jäätmeid või kogumiskohti vastavalt turuosadele⁵⁶. Koguseline kliiring aitab vältida olukorda, kus kokku kogutud toodetest eristatakse suurema turuväärtusega tooted ja kliirimisele lähivad eelkõige negatiivse väärtusega tooted. Koguseline kliiring läbi kogumiskohtade jagamise on teistes EL riikides kasutusel eelkõige EE-seadmete puhul, kuna see võimaldab arvesse võtta elektroonikaromu eripära (palju erinevat liiki seadmeid) ning uutele seadmetele kehtestatud individuaalse vastutuse põhimõtet.

Uue kliiringusüsteemi reguleerimisel JäätS-ga on soovitatav kaaluda ka Eestis koguselise kliiringu rakendamist. Tuleks kaaluda, kas teatud probleemtoodetest tekkinud jäätmete puhul lubada üksnes rahalist kliiringut või on otstarbekas võimaldada kõikidel juhtudel nii rahalise kui koguselise kliiringu tegemist⁵⁷.

⁵⁴ Kehtivas PROTO põhimääruses ja selle lisas 8 vastaks sellele probleemtoote kategooria mõiste.

⁵⁵ Kehtiva õiguse järgi ei ole üksnes põllumajandusplast täpsemalt liigitatud (vt PROTO põhimääruse lisa 8 p 1.5).

⁵⁶ Koguselise kliiringu kohta vt täpsemalt ülal p 3.2.

⁵⁷ KSES JäätS eelnõu §-s 81 lg 2 on koguselise kliiringu lubamine väljendatud sellistelt, et tootjad ja TVO-d võivad taaskasutamise kulude hüvitamise asemel kokku leppida ka kogutud jäätmete üksteisele üleandmises enne jäätmete saatmist ringlussevõtuks või taaskasutamiseks.

5.2 PROTO andmed kui kliiringunõuete esitamise alus

5.2.1 Andmete väljastamise kohustus kehtivas õiguses

JäätS § 26¹ lg 1 kohaselt on PROTO riiklik register avaliku teabe seaduse⁵⁸ (edaspidi AvTS) tähenduses, kuhu koondatakse andmed probleemtoodete tootjate kohta ning kus hoitakse ja töödeldakse Eestis toodetud, Eestisse sisseveetud ja Eestist väljaveetud probleemtoodete ja probleemtoodetest tekkinud jäätmete taaskasutamise andmeid.

PROTO põhimääruse § 2 lg 1 kohaselt on registri pidamise eesmärk andmete koondamine probleemtoodete tootjate kohta, Eestis valmistatud, Eestisse sisseveetud ja Eestist väljaveetud probleemtoodete ning probleemtoodetest tekkinud jäätmete taaskasutamise arvestuse pidamine JäätS-st tulenevate ülesannete täitmiseks ning Euroopa Komisjonile jäätmealase teabe esitamiseks. PROTO annab seega ülevaate probleemtoodete tootjatest ja nende tootjavastutusega seotud kohustuse täitmisest ning PROTO andmed saavad olla aluseks jäätmekäitluskulude jagamisele tootjate ja TVO-de vahel.

JäätS seaduseelnõude seletuskirjades^{59,60} on selgitatud, et kulude jagamine on turuosaliste omavaheline küsimus, PROTO vastutav ega volitatud töötleja (ega mõni teine riigiasutus) ei tegele probleemtoodete käitlemise kulude ja nende ümberjagamisega, vaid tagab ainult vajalikud andmed, et turuosalised saaksid omavahel tasaarveldustes kokku leppida. Samas asutakse 16.06.2010 vastu võetud JäätS, maapõueseaduse ja keskkonnatasude seaduse muutmise seaduse seletuskirjas seisukohale, et turuosa arvutab välja PROTO vastavalt tootjate esitatud andmetele. Seejuures ei anta tootjale kulu hüvitamise nõude esitamiseks mitte teise tootja turuosa andmeid, vaid üksnes andmed selle osa kohta, mille võrra teine tootja on jäätmeid oma turuosaga võrreldes proportsionaalselt vähem kogunud.⁶¹

Vaatamata JäätS seletuskirjas selgitatust ei ole kehtivates õigusaktides sõnaselgelt väljendatud PROTO volitatud töötleja kohustust välja arvutada tootjate jaoks vajalikke andmeid kliiringu rakendamiseks. PROTO vastutaval ja volitatud töötlejal on teabevaldaja kohustused AvTS-st tulenevalt - teabevaldaja on kohustatud võimaldama juurdepääsu tema valduses olevale teabele, välja arvatud teabele, mis on tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks. Sellest AvTS põhimõttest ei tulene aga üheselt, et tootjate ja TVO-de nõuded probleemtoodetest tekkinud jäätmete käitlusega seotud kulude hüvitamiseks peavad tuginema PROTO andmetele tootjate poolt turule lastud toodete koguste osas ning kogutud ja taaskasutatud jäätmete koguste osas või et PROTO volitatud töötleja on kohustatud arvutama tootjate turuosad või muud kliiringunõude esitamise aluseks vajalikud andmed.

Andmete väljastamine teabenõude alusel

Tootjatel ja TVO-del on võimalik küsida PROTO-st andmeid teabenõude alusel. Teabenõude esitamise ja teabe juurdepääsu võimaldamise kord on sätestatud AvTS-s. AvTS § 23 lg 1 kohaselt peab teabevaldaja teabenõude täitmisest keelduma muuhulgas siis, kui taotletava teabe

⁵⁸ <https://www.riigiteataja.ee/akt/106012016007?leiaKehtiv>

⁵⁹ 08.02.2007 Riigikogus vastu võetud JäätS muutmise seaduse seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgus <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e861699d-c8fb-31f0-920a-238d19860503/J%C3%A4%C3%A4tmeseaduse%20muutmise%20seadus/>, lk 24-25.

⁶⁰ 16.06.2010 Riigikogus vastu võetud JäätS, maapõueseaduse ja keskkonnatasude seaduse muutmise seaduse seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgus <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5e98da81-211e-f0c5-831a-9002f5d649ca/J%C3%A4%C3%A4tmeseaduse.%20maap%C3%B5ueseaduse%20ja%20keskkonnatasude%20seaduse%20muutmise%20seadus/>

⁶¹ Samas, lk 14.

suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud ja teabenõudjal ei ole taotletavale teabele juurdepääsuõigust. Samas on teabevaldajal õigus teabenõude täitmisest keelduda mh juhul, kui:

- 1) teabenõude täitmine nõuab taotletava teabe suure mahu tõttu teabevaldaja töökorralduse muutmist, takistab talle pandud avalike ülesannete täitmist või nõuab põhjendamatult suuri kulutusi (AvTS § 23 lg 2 p 3);
- 2) teabenõude täitmiseks tuleb teavet täiendavalt süstematiseerida ja analüüsida ning selle alusel on vaja uus teave dokumenteerida (AvTS § 23 lg 2 p 5).

Andmete väljastamine selgitustaotluse alusel

Kui eeldada, et PROTO andmete põhjal tootjate ja TVO-de turuosade ning turuosadele vastavate kogutud või taaskasutatud jäätmekoguste jm kliiringunõude esitamiseks vajalike andmete väljaarvutamine nõuab olemasolevate andmete täiendavat süstematiseerimist ja analüüsi ning uue teabe dokumenteerimist, tuleb AvTS § 23 lg 2 p 5 kohaselt esitada vastav selgitustaotlus märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduses⁶² (edaspidi MSVS) ettenähtud korra järgi.

Vastavalt MSVS § 2 lg 2 p-le 1 on selgitustaotlus isiku pöördumine, milles isik taotleb adressaadilt teavet, mis eeldab adressaadi käsutuses oleva teabe analüüsi, sünteesi või lisateabe kogumist. Adressaadil on MSVS § 5 lg 1 kohaselt vastamiskohustus, ent ta võib vastamisest loobuda, kui selgitustaotlusele vastamine nõuab teabe suure mahu tõttu asutuse või organi töökorralduse muutmist, takistab talle pandud avalike ülesannete täitmist või nõuab põhjendamatult suuri kulutusi (MSVS § 5 lg 9 p 7).

5.2.2 PROTO andmete õiguslik tähendus

PROTO andmetel on PROTO põhimääruse § 8 kohaselt õiguslik tähendus JäätS-s sätestatud ulatuses. Paraku JäätS ei täpsusta PROTO andmete õigusliku tähenduse ulatust. AvTS § 43⁶ kohaselt antakse andmetele õiguslik tähendus seadusega. Seega peaks seadus täpsustama, milles konkreetsete andmete õiguslik tähendus seisneb. Näiteks on teistes valdkondades registriandmete tähendust täpsustatud järgmiselt:

- 1) Ehitisregister - ehitusseadustiku⁶³ § 61 lg 1 näeb ette, et ehitisregistri andmetel on informatiivne ja statistiline tähendus, kuid sama paragrahvi teise lõike kohaselt on taotlustel, projekteerimistingimustel, teatistel, ehitus- ja kasutusloal ning ettekirjutustel õiguslik tähendus.
- 2) Pakendiregister – pakendiregistri põhimääruse⁶⁴ §-s 7 sätestatakse, et registriandmetel on informatiivne ja statistiline tähendus. Samas täpsustatakse, et andmete registrisse kandmine ei too endaga kaasa õiguslikke tagajärgi, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti⁶⁵.
- 3) Keskkonnaregister – keskkonnaregistrisse kantavate andmete õiguslikku tähendust käsitletakse keskkonnaregistri seaduse⁶⁶ (edaspidi KeRS) §-s 6:
 - a. Keskkonnaregistrisse kandmata keskkonnaandmeid ei tohi kasutada keskkonnalubade ja keskkonnakasutuse registreerimise taotluste menetlemisel

⁶² <https://www.riigiteataja.ee/akt/125102016016?leiaKehtiv>

⁶³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/105072016028?leiaKehtiv>

⁶⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/115032016008?leiaKehtiv>

⁶⁵ Märgime, et kõnealune norm peaks olema AvTS § 43⁶ kohaselt sätestatud seaduses, mitte Vabariigi Valitsuse määruses.

⁶⁶ <https://www.riigiteataja.ee/akt/108072014018?leiaKehtiv>

ning planeeringute ja arengukavade koostamisel, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.

- b. Riikidevahelises keskkonnateabevahetuses tohib kasutada ainult keskkonnaregistrisse kantud andmeid.

Seega on keskkonnaregistri andmetel võrreldes eelmiste näidetega tugevam jõud – siin on selgelt määratletud, et keskkonnalubade ja keskkonnakasutuste registreerimise taotluste menetlemisel ning planeeringute ja arengukavade koostamisel, samuti riikidevahelises keskkonnateabevahetuses peab üldjuhul kasutama keskkonnaregistri andmeid.

- 4) Liiklusregister – liikluseaduse⁶⁷ § 88 lg 9 viimane lause sätestab, et õigust õpetada või juhendada mootorsõidukijuhti tõendatakse liiklusregistri andmete alusel; sama seaduse § 96 lg 2 näeb ette, et kui liiklusregistri andmetel on mootorsõidukijuhi juhtimisõigus seaduse alusel peatunud, peatatud või karistuseks ära võetud, juhendatakse liiklusregistri andmetest ning § 96 lg 7 viimase lause järgi tõendatakse õigust juhtida mootorsõidukit liiklusregistri andmete alusel.
- 5) Kinnistusraamat – asjaõiguseaduse⁶⁸ (edaspidi AÕS) § 64¹ järgi on kinnisomandi üleandmiseks ja kinnisasja koormamiseks asjaõigusega, samuti kinnisasja koormava asjaõiguse üleandmiseks, koormamiseks või selle sisu muutmiseks nõutav õigustatud isiku ja teise poole notariaalselt tõestatud kokkulepe (asjaõigusleping) ja sellekohase kande tegemine kinnistusraamatusse, kui seadus ei sätesta teisiti. Järelikult on kinnistusraamatu kandel õiguslik tähendus näiteks omandi üleminekule – ilma vastava kandeta ei loeta omandi üleminekut toimunuks.
- 6) Äriregister – äriseadustiku⁶⁹ (edaspidi ÄS) § 34 lg 2 näeb ette, et kanne kehtib kolmanda isiku suhtes õigena, välja arvatud, kui kolmas isik teadis või pidi teadma, et kanne ei ole õige. Kannet ei loeta kehtivaks tehingute suhtes, mis tehakse 15 päeva jooksul pärast kande tegemist, kui kolmas isik tõendab, et ta kande sisu ei teadnud ega pidanudki teadma. ÄS § 34 lg 3 täpsustab, et kui registrisse kandmisele kuuluvaid asjaolusid ei ole registrisse kantud, on neil asjaoludel kolmanda isiku suhtes õiguslik tähendus üksnes juhul, kui kolmas isik neist teadis või pidi teadma.

Sarnaselt eeltoodud näidetele tuleks JäätS-s määratleda ka PROTO andmete õiguslik tähendus. PROTO andmeid saab kasutada alusandmetena kliiringunõude esitamisel.⁷⁰ Kui anda PROTO andmetele tugevam kui vaid informatiivne ja statistiline tähendus, aitab see ka turuosalisi distsiplineerida PROTO-le andmeid esitama ja tagama nende õigsust, sest vastavate andmete alusel arvutatakse ka nende omavaheliste nõuete suurus. Kliiringu aluseks olevaid andmeid, mida PROTO võiks arvutada ja väljastada, on täpsemalt käsitletud käesoleva töö peatükis 6.2.

5.2.3 Ettepanekud õigusaktide muutmiseks

Eelnevast nähtub, et probleemtoodetest tekkinud jäätmete kogumise ja taaskasutamise kulude hüvitamise nõuete esitamisel on võimalik tugineda PROTO andmetele. Tootjal ja TVO-l on võimalik nõuda PROTO volitatud töötlejalt andmeid nii turule lastud probleemtoodete koguste kui ka kogutud või taaskasutatud jäätmete koguste ja vastavate toodete turuosade kohta AvTS-i alusel teabenõudele vastamise ja MSVS-i alusel selgitustaotlusele vastamise korras, tingimusel, et vastamine ei nõua teabe suure mahu tõttu PROTO volitatud töötlejalt

⁶⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122015027?leiaKehtiv>

⁶⁸ <https://www.riigiteataja.ee/akt/130062015041?leiaKehtiv>

⁶⁹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/122062016032?leiaKehtiv>

⁷⁰ Juhime tähelepanu, et kliiringunõuet ei ole võimalik esitada üksnes PROTO andmete alusel, sest PROTO ei sisalda kõiki kliiringunõude esitamiseks vajalikke andmeid (nt käitluskulude andmeid) ning need andmed peavad tootjad hankima muudest allikatest.

töökorralduse muutmist, ei takista talle pandud avalike ülesannete täitmist ega nõua põhjendamatult suuri kulutusi. Kuna PROTO andmed on tootjate ja TVO-de omavahelise kulude jagamise küsimuse lahendamiseks kriitilised andmed, siis võib praktikas tekitada küsimusi, kas PROTO volitatud töötlejal on õigus selliste andmete väljastamisest (teabenõue) või teabe täiendavast süstematiseerimisest ja analüüsist (selgitustaotlusele vastamise raames) keelduda.

Selguse huvides on seetõttu soovitatav õigusaktidega täpsemalt reguleerida PROTO andmete õiguslik tähendus ning PROTO volitatud töötleja kohustused kliiringunõude aluseks olevate andmete väljaarvutamisel ning andmete väljastamisel. Soovitame õigusaktides teha järgmised muudatused:

- Täiendada JäätS-s regulatsiooniga, mis näeb ette, et probleemtoodetest tekkinud jäätmete kogumise ja taaskasutamise kulude hüvitamise nõude esitamisel peavad tootjad ja TVO-d tuginema PROTO andmete alusel PROTO volitatud töötleja poolt välja arvatud andmetele tootjate turuosade kohta vastava alaliigi probleemtoodete turul ning kogutud ja taaskasutatud jäätmete massi kohta. Vastav täiendus on võimalik teha näiteks uue lõike lisamisega JäätS paragrahvi, millega sätestatakse kliiringunõude esitamise alused ja kord (kehtiva JäätS § 26⁴) või paragrahvi, millega sätestatakse PROTO toimimise põhialused (kehtiva JäätS § 26¹).
- JäätS sätet, millega määratakse kindlaks PROTO põhimäärusega reguleeritavad küsimused (kehtiva JäätS § 26¹ lg 3) täiendatakse selliselt, et PROTO põhimäärusega määratakse kindlaks ka PROTO volitatud töötleja kohustused seoses probleemtoodetest tekkinud jäätmete kogumise ja taaskasutamise kulude jagamise nõuete esitamiseks vajalike andmete väljaarvutamise ja andmete väljastamisega.
- PROTO põhimäärust (näiteks kehtiva põhimääruse § 26) täiendatakse sätetega, milles määratakse kindlaks, millised andmed on PROTO volitatud töötleja kohustatud PROTO andmete alusel välja arvutama ning tootjatele ja TVO-dele väljastama probleemtoodetest tekkinud jäätmete kogumise ja taaskasutamise kulude hüvitamise nõude esitamiseks (vt selle kohta täpsemad ettepanekud käesoleva töö peatükkides 5.4.3 ning 6.1).

5.3 Ebaõigete andmete ja nende parandamisega seotud küsimused

5.3.1 Kehtiv regulatsioon

Esineb olukordi, kus PROTO-s sisalduvad andmed (nt tootjate esitatud andmed turule lastud probleemtoodete massi kohta) osutuvad ebaõigeteks. PROTO põhimääruse § 21 lg 3 kohaselt sulgeb registris ebaõigete andmete ilmnemise korral registri volitatud töötleja juurdepääsu ebaõigetele andmetele kuni andmete parandamiseni. Ebaõigeid andmeid kajastav teave (nt turuosad, taaskasutatud jäätmete kogused) ei saa olla aluseks kliiringunõude esitamisele. Kuni register sisaldab ebaõigeid andmeid, võib registripidaja keelduda andmete väljastamisest. Seega omab kliiringunõuete esitamise kontekstis tähtsust ja ebaõigete andmete parandamise regulatsioon, mida oleks soovitatav PROTO puhul täpsustada.

Andmete õigsuse ja parandamise regulatsioon teiste registrite puhul

Teiste registrite puhul on andmete õigsuse ja ebaõigete andmete parandamise küsimus lahendatud näiteks nii:

- 1) Ehisregister – ehisregistri põhimääruse⁷¹ § 34 lg 1 sedastab, et andmeandja on kohustatud esitama registrile ainult õigeid ja täielikke andmeid. Registrisse kantavate andmete õigsuse eest vastutab andmete esitaja. Vastutav töötleja ei ole kohustatud kontrollima esitatud andmete sisulist õigsust. Ehisregistri põhimääruse § 34 lg 2 järgi vastutav töötleja tagab, et registris avaldatud andmed vastavad andmeandja poolt esitatud andmetele.
- 2) Pakendiregister – Pakendiregistri põhimääruses on asjakohased järgmised sätted:
 - a. Registrisse esitatud andmete õigsuse eest vastutab andmeandja (pakendiregistri põhimääruse § 16 lg 1).
 - b. Kui eelmise kalendriaasta kohta registrile esitatud andmed osutuvad ebaõigeteks, peab andmete esitaja viivitamata taotlema registriandmete muutmist. Registrile varem esitatud andmete vastuolu korral uute andmetega teavitab registri volitatud töötleja sellest andmeandjat (pakendiregistri põhimääruse § 16 lg 2). Andmeandja on kohustatud esitama tegelikkusele vastavad andmed hiljemalt 20 tööpäeva jooksul pärast teate saamist (pakendiregistri põhimääruse § 16 lg 4). Registri volitatud töötleja on kohustatud registris andmed parandama viivitusega, kuid hiljemalt 20 tööpäeva jooksul pärast õigete andmete saamist (pakendiregistri põhimääruse § 16 lg 5).
 - c. Registriandmete muutmist saab taotleda kuni andmete esitamise aasta 1. novembrini, andmete esitamise aastale eelnenud aastate andmeid tagasiulatuvalt muuta ei saa (pakendiregistri põhimääruse § 16 lg 2¹).
 - d. Teave ebaõigete andmete parandamise kohta kantakse registripäevikusse (pakendiregistri põhimääruse § 8 lg 4 p 4).
- 3) Keskkonnaregister – KeRS § 42 lg 2 p 5 alusel suletakse avalikkuse juurdepääs keskkonnaandmetele, kui andmeandja on tunnistanud esitatud andmed ebaõigeks. Lisaks on KeRS §-s 53 reguleeritud ebaõigete andmete parandamise menetlust järgmiselt:
 - a. Kui andmeandja avastab keskkonnaregistris ebaõigeid andmeid, teeb ta keskkonnaregistri vastutavale ja volitatud töötlejale nende avastamisest arvates kolme tööpäeva jooksul ettepaneku ebaõiged andmed parandada.
 - b. Keskkonnaregistri volitatud töötleja sulgeb andmeandja ettepanekus nimetatud ebaõigetele andmetele juurdepääsu viivitamata kuni andmete parandamiseni.
 - c. Keskkonnaregistri vastutava töötleja otsuse alusel parandab keskkonnaregistri volitatud töötleja ebaõiged andmed (v.a. järgmises punktis toodud andmed).
 - d. Kui ebaõiged andmed on põhjustatud keskkonnaregistri volitatud töötleja tehnilisest veast ja nende kohta ei ole tehtud päringuid ning andmed on avalikustamata, on volitatud töötlejal õigus viga parandada keskkonnaregistri vastutava töötleja otsuseta.
 - e. Keskkonnaregistri vastutav töötleja avalikustab ebaõigete andmete parandamise riigi ametlike teadaannete avaldamise korra kohaselt.
- 4) Liiklusregister – liiklusregistri puhul eeldatakse üksnes liiklusregistrisse registerpandi kohta kantud andmete õigsust (liiklusseaduse § 178 lg 1). Muude andmete puhul on andmete esitajal kohustus esitada tõeseid andmeid õigusaktidega kehtestatud tingimustel ja korras. Kui registripidajal tekib kahtlus andmete esitaja esitatud dokumentide õigsuses, on registripidajal õigus esitatud dokumendid ära võtta ning edastada need kontrollimiseks pädevale riigiasutusele (liiklusseaduse § 175 lg 3).
- 5) Kinnistusraamat – kinnistusraamatusse kantud andmete õigsust eeldatakse vastavalt AÕS § 56 lg-le 1. AÕS § 56¹ lg 1 näeb ette heauskse omandamise põhimõtte – kui isik

⁷¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/126062015013>

tehinguga omandab kinnisomandi või piiratud asjaõiguse kinnistusraamatusse kantud andmetele tuginedes, loetakse kinnistusraamatusse kantud andmed tema suhtes õigeks, välja arvatud juhul, kui kinnistusraamatusse kantud andmete õigsuse vastu on kinnistusraamatusse kantud vastuväide või kui omandaja teadis või pidi teadma, et kinnistusraamatusse kantud andmed on ebaõiged. AÕS § 65 lg 1 võimaldab isikul, kelle õigust on ebaõige kandega rikutud, nõuda ebaõige kande parandamiseks nõusolekut isikult, kelle õigusi parandamine puudutab. Ebaõigete kannete parandamise korda on täpsustatud kinnistusraamatuseaduses⁷².

- 6) äriregister – ÄS § 71 lg 1 lubab registripidajal seaduses ettenähtud andmete esitamata jätmise või valeandmete esitamise korral ettevõtjat ja kõiki andmete esitamiseks kohustatud isikuid trahvida tsiviilkohtumenetluse seadustikus ettenähtud korras, sõltumata sellest, kas need andmed kuuluvad registrisse kandmisele või mitte.

Eeltoodud näidete pinnalt saab järeldada, et erinevate registrite puhul on andmete õigsuse ja ebaõigete andmete parandamise küsimusele lähenetud erinevalt. PROTO jaoks lahendusi valides tuleks lähtuda PROTO eesmärgist ja PROTO andmete avalikkusele kättesaadavuse ning turuosalistele avaldamise vajadusest. Tootjad ja TVO-d vajavad omavaheliste kliiringnõuete lahendamisel kindlust, et nende nõuded põhinevad õigetel andmetel ning et nõuded esitatakse õigetele isikutele. Seetõttu peab PROTO tagama, et turuosalisel saaksid tugineda PROTO andmetele ning et andmete ebaõigsuse ilmnemisel toimuks nende kiire parandamine.

5.3.2 Ettepanekud õigusaktide muutmiseks

Et luua selge alus kliiringnõuete esitamiseks PROTO andmete alusel, tuleks kaaluda PROTO põhimääruse täiendamist sätetega, mis täpsustavad võimalike ebaõigete andmete parandamise korda ning tähtaegu.

Näiteks võiks kaaluda PROTO põhimääruse ebaõigete andmete parandamist käsitlevate sätete (kehtiva PROTO põhimääruse § 21) täpsustamist selliselt, et määratakse kindlaks, mis tingimustel tuleb andmeid parandada ning mis tähtaja jooksul seda tuleb teha. Näiteks võiks pakendiregistri ja keskkonnaregistri reeglite eeskujul sätestada, et:

- Kui andmeandja avastab PROTO-s ebaõigeid andmeid, peab ta tegema PROTO vastutavale ja volitatud töötlejale ettepaneku ebaõiged andmed parandada ning esitama vastavad alusdokumendid hiljemalt 20 tööpäeva jooksul pärast andmete ebaõigsusest teadaasaamist.
- Kui PROTO volitatud töötleja teavitab andmeandjat andmete ebaõigsusest või sellekohasest kahtlusest, siis peab andmeandja esitama tegelikkusele vastavad andmed hiljemalt 20 tööpäeva jooksul pärast teate saamist.
- PROTO volitatud töötleja parandab ebaõiged andmed 20 tööpäeva jooksul pärast õigete andmete ning seda kinnitavate alusdokumentide saamist, v.a kui tema hinnangul tuleks andmete parandamisest keelduda. Viimasel juhul teeb PROTO vastutav töötleja PROTO volitatud töötleja ettepanekul andmete parandamisest keeldumise kirjaliku otsuse 20 tööpäeva jooksul ettepaneku, dokumentide ning kõigi vajalike andmete saamise päevast arvates.
- Kui ebaõiged andmed on põhjustatud PROTO volitatud töötleja tehnilisest veast ja nende kohta ei ole tehtud päringuid ning andmed on avalikustamata, on PROTO volitatud töötlejal õigus viga parandada PROTO vastutava töötleja otsuseta.

⁷² <https://www.riigiteataja.ee/akt/122062016024?leiaKehtiv>

Lisaks on soovitatav PROTO põhimääruses PROTO vastutava töötaja õigusi ja kohustusi täiendada andmete parandamise otsustuspädevusega. Selleks peaks täiendama PROTO põhimääruse § 25 p-i 3 selliselt, et see kajastaks lisaks registreerimisest keeldumise või andmete kinnitamisest keeldumise otsusele ka andmete parandamisest keeldumise otsust PROTO volitatud töötaja ettepanekul.

Samuti soovitame PROTO volitatud töötaja õigusi ja kohustusi täiendada andmete parandamise ettepanekute tegemise pädevusega. Selleks peaks täiendama PROTO põhimääruse § 26 p-i 3 selliselt, et see kajastaks lisaks registreerimisest keeldumise või andmete kinnitamisest keeldumise põhjendatud ettepanekute tegemise õigusele ka õigust teha põhjendatud ettepanekuid PROTO andmete parandamisest keeldumiseks.

5.4 PROTO andmete avaldamise ja ärisaladuse kaitsega seotud küsimused

5.4.1 Ärisaladuse mõiste

Ärisaladuse mõiste siseriiklikus õiguses

PROTO põhimääruse § 22 lg 1 sedastab, et PROTO-sse kantud andmed on avalikud, välja arvatud ärisaladust sisaldavad andmed ning andmed, mille avaldamine läheks vastuollu isikuandmete kaitse seaduses⁷³ (edaspidi IKS) sätestatud nõuetega. Seega tekib küsimus, milliseid PROTO andmeid tuleks lugeda ärisaladuseks ja milliseid mitte.

Avalikule teabele juurdepääsu küsimust reguleerib AvTS. JäätS ei täpsusta ärisaladust sisaldavate andmete mõistet ei jäätmete osas üldisemalt ega kitsamalt probleemtoodete või PROTO kontekstis.

PROTO on andmekogu AvTS tähenduses ning sellele laieneb vastav andmekogude regulatsioon. PROTO põhimääruse § 23 lg 1 näeb ette, et registriandmed väljastatakse AvTS-s sätestatud korras. AvTS § 43⁸ lg 1 näeb ette, et andmekogus töödeldavad andmed peavad olema avalikult kättesaadavad, kui neile ei ole seadusega või selle alusel kehtestatud juurdepääsupiirangut.

PROTO andmed on avalik teave AvTS § 3 lg 1 tähenduses ning nendele juurdepääsu võib AvTS § 3 lg 2 kohaselt piirata seaduses sätestatud korras. AvTS § 31 lg 3 näeb ette, et teabe üldiseks kasutamiseks andmisel peab olema mh tagatud ka ärisaladuse kaitse, kusjuures enne teabe üldiseks kasutamiseks andmist peab teabevaldaja hindama teabe üldisele kasutamisele piirangute kehtestamise vajadust. AvTS § 31 lg 5 sätestab, et teave, millele on seadusega kehtestatud juurdepääsupiirang või millele juurdepääs on seadusega kehtestatud korras piiratud (sh teave, millele juurdepääsu võimaldatakse seaduse alusel üksnes õigustatud huvi korral või millele juurdepääsuks on seadusega kehtestatud eritingimused), ei ole üldiseks kasutamiseks. Sellist teavet ei anta AvTS § 31 lg 6 kohaselt üldiseks kasutamiseks või antakse üldiseks kasutamiseks üksnes selline osa teabest, mis ei sisalda juurdepääsupiiranguga teavet ning mille üldiseks kasutamiseks andmisega ei kaasne juurdepääsupiiranguga teabe avalikuks tuleku oht.

AvTS § 34 lg 1 selgitab, et piiratud juurdepääsuga teave on teave, millele juurdepääs on seadusega kehtestatud korras piiratud. Sama paragrahvi lõige 2 näeb ette, et asutuse juht võib AvTSi alusel kehtestada teabele juurdepääsupiirangu, tunnistades teabe asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks. AvTS § 35 lg 1 p 17 kohustab asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistama teabe, mille avalikustamine võib kahjustada ärisaladust.

⁷³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/12909389?leiaKehtiv>

Tulenevalt eeltoodust on ärisaladus AvTS kohaselt piiratud juurdepääsuga teave, kuid see ei võimalda teha järeldusi ärisaladuse mõiste täpsema sisu kohta.

Eestis kehtivat ärisaladuse regulatsiooni on põhjalikult analüüsitud intellektuaalse omandi kodifitseerimise projekti raames.⁷⁴ Tööstusomandi seadustiku eelnõu ja seletuskirja esialgses lähtematerjalis⁷⁵ selgitatakse, et käesoleval ajal on ärisaladus Eesti siseriiklikus õiguses kaitstav läbi konkurentsioigusliku regulatsiooni ning läbi lepinguõiguslike sätete.⁷⁶

Ärisaladuse sisu on Eesti siseriiklikus õiguses kõige rohkem avatud konkurentsiseaduse⁷⁷ (edaspidi KonkS) § 63 lg-s 1⁷⁸: „Ärisaladuseks loetakse niisugune teave ettevõtja äritegevuse kohta, mille avaldamine teistele isikutele võib selle ettevõtja huve kahjustada, eelkõige oskusteavet puudutav tehniline ja finantsteave ning teave kulude hindamise meetodika, tootmissaladuste ja -protsesside, tarneallikate, ostu-müügi mahtude, turuosade, klientide ja edasimüüjate, turundusplaanide, kulu- ja hinnastruktuuride ning müügistrateegia kohta. [...]“. Sama säte välistab ärisaladuse kaitse alt avalikustamisele kuuluva või avalikustatud teabe. Samas kasutab konkurentsioigus lisaks „ärisaladuse“ terminile ka terminit „konfidentsiaalne teave“⁷⁹, seega käsitleb konkurentsioigus salastatud informatsiooni laiemalt kui KonkS § 63 lg-s 1 toodud mõiste. Samas on eelmainitud sätted suunatud siiski kitsalt Konkurentsiametile.⁸⁰

Intellektuaalse omandi kodifitseerimise projekti tulemusel⁸¹ leiti, et ärisaladuse regulatsioon peaks tulevikus paiknema tööstusomandi seadustikus.⁸² Selle raames on tehtud ettepanek defineerida ärisaladust järgmiselt: „Ärisaladus on majanduslik, tehniline või teaduslik teave, mis on seotud ettevõtlusega, millel on tegelik või potentsiaalne kaubanduslik väärtus tema salajasuse tõttu, mis on teada piiratud ringile isikutele ja mille saladuses hoidmise osas on ettevõtja tarvitusele võtnud asjakohased meetmed.“⁸³

⁷⁴ A. Kelli. Intellektuaalse omandi kodifitseerimine: vajadused, võimalused ja töökorraldus. *Juridica VII/2012*, lk 481.

⁷⁵ A. Värvi. Üldise saladuses hoidmise kaitsenormi puudumine. - A. Kelli, T. Kalmet, A. Sehver, A. Värvi, K. Härmand, T. Hoffmann. Tööstusomandi seadustiku eelnõu ja seletuskirja esialgne lähtematerjal. Versioon: 3.03.2013, arvutivõrgus: http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/toostusomandi_analuus_0.pdf (11.11.2016), lk 52-57.

⁷⁶ Samas, lk 52.

⁷⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/782641?leiaKehtiv>

⁷⁸ M. Maarand. Ärisaladuse olemus ja tsiviilõiguslik kaitse lepinguvälistes võlasuhetes. Magistritöö. Tartu Ülikooli õigusteaduskond, eraõiguse instituut, Tallinn 2014, juhendaja Age Värvi, Ph. D, arvutivõrgus: http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/42984/maarand_ma_2014.pdf (11.11.2016), lk 10.

⁷⁹ Vt nt KonkS § 63 lg-d 4 ja 5, § 50 ja § 52.

⁸⁰ S. Elunurm, A. Värvi. Konfidentsiaalne teave. Ühtse regulatsiooni puudumine. - A. Kelli, T. Kalmet, A. Sehver, A. Värvi, K. Härmand, T. Hoffmann. Tööstusomandi seadustiku eelnõu ja seletuskirja esialgne lähtematerjal. Versioon: 3.03.2013, arvutivõrgus: http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/toostusomandi_analuus_0.pdf (11.11.2016), lk 60; C. Ginter, N. Parrest, M. A. Simovart. Ärisaladuse kaitse ja hankelepingute avalikustamise nõue riigihankeõiguses. *JURIDICA IX/2013*, lk 670.

⁸¹ Tööstusomandi seadustiku eelnõu on käesoleva analüüsi koostamise seisuga Justiitsministeeriumi menetluses.

⁸² A. Kelli. Intellektuaalse omandi kodifitseerimine: vajadused, võimalused ja töökorraldus. *Juridica VII/2012*, lk 483.

⁸³ S. Elunurm, A. Värvi. Konfidentsiaalne teave. Ühtse regulatsiooni puudumine. - A. Kelli, T. Kalmet, A. Sehver, A. Värvi, K. Härmand, T. Hoffmann. Tööstusomandi seadustiku eelnõu ja seletuskirja esialgne lähtematerjal. Versioon: 3.03.2013, arvutivõrgus: http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/toostusomandi_analuus_0.pdf (11.11.2016), lk 58.

Ärisaladuse mõiste Euroopa Liidu ja rahvusvahelises õiguses

Ärisaladuse rahvusvaheliselt tunnustatud definitsioon tuleneb Intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektide lepingu⁸⁴ (edaspidi TRIPS) art 39 lg-st 2: “Füüsilistel ja juriidilistel isikutel peab olema võimalus takistada nende seadusliku kontrolli all oleva teabe avaldamist teistele või selle omandamist või kasutamist teiste poolt ilma nende nõusolekuta viisil, mis on vastuolus ausate kaubandustavade, tingimused et:

- a) selline teave on saladus selles tähenduses, et see ei ole kogumis või üksikosade täpses paigutuses ja kokkupanus üldteada või kergesti kättesaadav isikutele ringkondades, kes tavaliselt kõnesolevat laadi teabega tegelevad;
- b) sellel teabel on kaubanduslik väärtus tema salajasuse tõttu;
- c) selle teabe üle seaduslikku kontrolli omav isik on asjaoludest lähtuvalt võtnud vajalikke meetmeid, et hoida seda salajas.”

08.06.2016 võeti vastu Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2016/943, milles käsitletakse avalikustamata oskusteabe ja äriteabe (ärisaladuste) ebaseadusliku omandamise, kasutamise ja avalikustamise vastast kaitset (edaspidi ärisaladuse direktiiv). Ärisaladuse direktiivi art 2 p-s 1 antud ärisaladuse mõiste on väga sarnane TRIPS art 39 lg 2 vastava mõistega: “ärisaladus - teave, mis vastab kõikidele järgmistele nõuetele:

- a) see on saladus selles tähenduses, et see ei ole kogumis või üksikosade täpses paigutuses ja kokkupanus üldteada või kergesti kättesaadav nende ringkondade isikutele, kes tavaliselt kõnealust laadi teabega tegelevad;
- b) sellel on kaubanduslik väärtus selle salajasuse tõttu;
- c) selle üle seaduslikku kontrolli omav isik on asjaoludest lähtuvalt võtnud vajalikke meetmeid, et hoida seda salajas.”

Hiljemalt 09.06.2018 peavad EL liikmesriigid, sh Eesti, jõustama ärisaladuse direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid oma siseriiklikus õiguses.

5.4.2 Ärisaladus PROTO kontekstis

Kuna ärisaladuse direktiivi sätteid ei ole veel Eesti õiguses harmoneeritud, lähtume käesolevas analüüsis TRIPS art 39 lg 2 definitsioonist. TRIPS definitsioon pakub õiguskirjanduses kõige rohkem tunnustatud ärisaladuse kriteeriume – salajane teave, kaubanduslik väärtus ja kaitsemeetmete rakendamine –, millele tuginetakse ka ärisaladuse direktiivis ning ettepanekutes tööstusomandi seadustiku kehtestamiseks Eestis.

Nagu juba märgitud, kohustab AvTS § 35 lg 1 p 17 asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistama teabe, mille avalikustamine võib kahjustada ärisaladust. Ärisaladusele juurdepääsupiirangu selgeks määratlemiseks teeb asutuse juht otsuse juurdepääsupiirangu kehtestamise kohta vastavalt AvTS § 41 lg-le 1, milles loetleb konkreetsete andmete liigid ja sisu, mis on ärisaladus. Ka PROTO andmete seas tuleks tunnistada asutusesiseseks teave, mille avalikustamine võib ärisaladust kahjustada.

Tulenevalt eeltoodust tuleks kindlaks teha, milline teave võib kahjustada ärisaladust ja kelle ärisaladust see puudutab.

⁸⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/79299>

Juhime tähelepanu, et kui kõik probleemtoote tootjad oleksid liitunud TVO-ga või TVO-le oma kohustused lepinguga üle andnud⁸⁵, siis teeksid kliiringut omavahel TVO-d. Sellisel juhul ei ole kliiringu teostamiseks vaja teada ühegi üksiku tootja turuosa, vaid üksnes andmeid TVO-ga liitunud või TVO-le oma õigused lepinguga üle andnud klientide poolt turule lastud probleemtoodete kogumassi ja tootjate koguturuosa kohta, kuid neid andmeid ei ole võimalik seostada konkreetse tootjaga. Järelikult sellise mudeli puhul ei saa PROTO väljastada andmeid konkreetse tootja turuosa kohta.

Eeldame, et ärisaladusena tuleks käsitleda:

- konkreetse tootja turuosa (selle põhjal on võimalik välja arvutada ka tootja poolt turule lastud probleemtoote mass, kui lisaks on teada turule lastud probleemtoodete kogumass);
- konkreetse tootja poolt turule lastud probleemtoote mass (selle põhjal on võimalik välja arvutada ka tootja turuosa, kui lisaks on teada turule lastud probleemtoodete kogumass);
- muu teave, mida kasutades on võimalik välja arvutada konkreetse tootja turuosa või tema poolt turule lastud probleemtoodete mass.

Eelduslikult ei peaks ärisaladuseks lugema järgmisi andmeid:

- turule lastud probleemtoodete kogumass probleemtoodete alaliikide kaupa kõikide tootjate ja TVO-de lõikes kokku;
- andmed konkreetse tootja või TVO turuosa ja tema poolt turule lastud probleemtoodete kohta, kui neid andmeid väljastatakse ainult sellele tootjale või TVO-le;
- andmed konkreetse TVO-ga liitunud tootjate ja sellele TVO-le oma kohustused lepinguga üle andnud tootjate turuosade kohta kogumis ja nende tootjate poolt turule lastud probleemtoodete kogumass TVO kohta;
- andmed selle koguse kohta, mille võrra teine tootja või TVO on probleemtoodete jäätmeid kogunud või taaskasutanud oma turuosaga võrdelisest (proportsionaalselt vastavast) osast kas vähem või rohkem;
- oma turuosaga võrdelisest osast vähem kogunud või taaskasutanud tootjate ja TVO-de paljususe korral andmed selle kohta, millise koguse (tonnides) jäätmete käitlemise eest enam kogunud või taaskasutanud tootja või TVO on õigustatud teise tootja või TVO vastu nõude esitama.

Järgnevalt kontrollime nimetatud eeldusi TRIPS art 39 lg-s 2 toodud definitsiooni alusel.

Salajane teave

Turuosa suurust loetakse sageli salajaseks informatsiooniks. Ka KonkS § 63 lg-s 1 toodud ärisaladuse definitsioonis on selgelt öeldud, et turuosa on ärisaladus. Seejuures, nagu eelnevalt märgitud, laieneb KonkS § 63 lg-s 1 kasutatud definitsioon üksnes Konkurentsiametile.

Õiguskirjanduses on avaldatud seisukohta, et ärisaladus on ja jääb suuremal või vähemal määral määratlemata õigusmõisteks, mis tuleb sisustada kaasuspõhiselt, lähtudes konkreetse juhtumi asjaoludest. Leitakse, et teabe konfidentsiaalsena hoidmise eesmärgid ja ärisaladuse kaitse õigustatud ulatus, samuti ärisaladuse avalikustamise vajadus võivad nii olemuslikult kui ka

⁸⁵ KSES JäätS eelnõu (kättesaadav arvutivõrgus <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/a1eea484-11ba-4089-a291-60723032a9d9>) § 76 lg-s 4 nähakse ette, et rehvidest tekkinud jäätmete, kantavatest patareidest ja akudest tekkinud jäätmete ning kodumajapidamistes kasutatavatest EE-seadmetest tekkinud jäätmete kogumise ja taaskasutamise korraldamiseks on tootjad kohustatud ühinema TVO-ga.

kaalult õigusaruti erineda.⁸⁶ Seega tuleks hinnata, milline on teabe konfidentsiaalsena hoidmise eesmärk ja ärisaladuse kaitse õigustatud ulatus ning avalikustamise ja avaldamise vajadus PROTO kontekstis. Kehtivas õiguses ei ole neid eesmärke ja vajadusi selgitatud, järelikult vajaks antud küsimus põhjalikumat analüüsi. Kuna see analüüs ei ole käesoleva õigusliku arvamuse põhifookus, siis piirdume hetkel esmaste tähelepanekutega.

Leiame, et konkreetse tootja turuosa ja tema poolt turule lastud probleemtoodete massi või turuosa ja massi väljaarvutamiseks vajaliku teabe ärisaladusena kaitsmise vajadust on võimalik põhjendada seeläbi, et selle avaldamine võib anda vastaval probleemtoodete turul tegutsevatele konkurentidele liiga põhjalikku informatsiooni turuolukorra kohta ning seeläbi soodustada konkurentide omavahelist infovahetust ning koostööd, mis võib omakorda minna vastuollu konkurentsioigusega (keelatud kokkulepped). Probleemtoodete tootjatele tulenevad keskkonnaõigusest kõrgendatud nõuded (nt saastaja maksab põhimõtte), mis seavad probleemtoodete turule sisenemiseks täiendavaid tõkkeid ja suurendavad konkurentsi. Konkurendid saavad üksteise majanduskäitumise pinnalt teha prognoose üksteise äristrateegiatega (nt ostetavad ja müüdatavad kogused) ja turutrendide kohta (nt oodatav turumahu kasv või langus). Kuna konkurents on tihe, siis igasugune täiendav informatsioon konkurentide kohta võib konkurentsiolekorda turul oluliselt mõjutada ja isegi moonutada.

Samas tuleb arvestada, et paljudes valdkondades ei ole turu suuruse ja turuosade väljaarvutamine turuosalistele keeruline ülesanne, kuna müüdatavad kogused on turul hästi näha või neid on võimalik suurema vaevata välja selgitada avalike andmete alusel. Sellistel juhtudel on turuosa info kergesti kättesaadav vastavale ringkonnale ning TRIPS art 39 lg 2 salajase teabe kriteerium jääb täitmata. Praegusel juhul on raske hinnata, kas see on nii ka probleemtoodete turul. Selleks tuleks probleemtoodete turuosaliste käitumist ja selle ajalugu ning praktikaid täpsemalt kaardistada ja analüüsida.

Käesoleva õigusliku arvamuse piiratud ulatust ja puudulikke alusandmeid arvestades on keeruline anda lõplikku hinnangut, kas turule lastud probleemtoodete mass ja turuosa ning nende väljaarvutamist võimaldav teave on ärisaladus. Seetõttu toetume konservatiivsele lähenemisele ning eeldame, et PROTO kontekstis on turule lastud probleemtoodete massi ja turuosa info ning nende väljaarvutamist võimaldav teave käsitletav salajase teabena.

Kaubanduslik väärtus

Ärisaladusena käsitlemiseks peab salajasel teabel olema ka kaubanduslik väärtus. Tekib küsimus, kas ja mis tingimustel võib turule lastud probleemtoodete mass ja turuosa ning nende väljaarvutamist võimaldav teave omada kaubanduslikku väärtust.

Erialakirjanduses on leitud, et õigus ärisaladuse kaitsele on omandiõiguse osaks.⁸⁷ Nende seisukohtadega tuleb nõustuda, kuid sellisel juhul peaks ühtlasi hindama, millist kaubanduslikku väärtust võib omada teave selle kohta, kes on kui palju probleemtooteid turule lasknud ja mis on tema turuosa. Kui lähtuda põhimõttest, et ärisaladuse olemust tuleb sisustada

⁸⁶ C. Ginter, N. Parrest, M. A. Simovart. Ärisaladuse kaitse ja hankelepingute avalikustamise nõue riigihankeõiguses. JURIDICA IX/2013, lk 660-661.

⁸⁷ C. Ginter, N. Parrest, M. A. Simovart. Ärisaladuse kaitse ja hankelepingute avalikustamise nõue riigihankeõiguses. JURIDICA IX/2013, lk 659. Ka M. Maarand on oma magistritöös leidnud, et ärisaladus on võõrandatav ning sarnaneb seega teistele omandisarnastele õigustele, mistõttu on tegemist õiguskaitse objektiga. Vt. M. Maarand. Ärisaladuse olemus ja tsiviilõiguslik kaitse lepinguvälistes võlasuhetes. Magistritöö. Tartu Ülikooli õigusteaduskond, eraõiguse instituut, Tallinn 2014, juhendaja Age Värvi, Ph. D, arvutivõrgus: http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/42984/maarand_ma_2014.pdf (11.11.2016), lk 46.

kaasuspõhiselt, lähtudes konkreetse juhtumi asjaoludest, siis on kaubanduslikku väärtust ilma konkreetse kaasuse asjaolusid teadmata võimatu hinnata.

Sellegipoolest võib eeldada, et turule lastud probleemtoodete massi ja turuosa info ning nende väljaarvutamist võimaldav teave on kaubeldav teave. On võimalik, et sellisele teabele leidub selle salajasuse tõttu ostjaid. Seetõttu toetume konservatiivsele lähenemisele ning eeldame, et PROTO kontekstis on turule lastud probleemtoodete massi ja turuosa info ning nende väljaarvutamist võimaldaval teabel kaubanduslik väärtus.

Kaitsemeetmete rakendamine

Isegi kui turule lastud probleemtoodete massi ja turuosa info ning nende väljaarvutamist võimaldaval teabel ei ole kaubanduslikku väärtust, hoiavad ettevõtjad seda sageli salajas. Samas ei pruugita turuosa suuruse või turule lastud probleemtoodete massi kui fakti varjamiseks võtta piisavalt kaitsemeetmeid või on see fakt tuletatav muudest kaudsetest andmetest, nt avalikes müügikohtades müügil olevate koguste ja selle kohta ettevõtja poolt makstavate maksude andmete kokkuvõimisel. Käesoleva õigusliku analüüsi raames ei ole võimalik vastavate kaitsemeetmete rakendamist probleemtoodete puhul täpselt hinnata. Küll aga on probleemtoodete tootjad turule lastud probleemtoodete massi ja turuosa info ning nende väljaarvutamist võimaldavat teavet oma praktikas käsitlenud salajase teabena. Seetõttu toetume konservatiivsele lähenemisele ning eeldame, et PROTO kontekstis on turule lastud probleemtoodete massi ja turuosa info ning nende väljaarvutamist võimaldava teabe kaitseks rakendatud piisavalt meetmeid.

Lähtuvalt eeltoodust oleme seisukohal, et PROTO kontekstis on turule lastud probleemtoodete massi ja turuosa info ning nende väljaarvutamist võimaldav teave ärisaladus TRIPS art 39 lg 2 tähenduses.

Juurdepääsupiirangu kehtestamine

Eeltoodu ei tähenda automaatselt, et PROTO vastutav ja volitatud töötaja peab **turule lastud probleemtoodete massi ja turuosa infole** kehtestama ilmtingimata juurdepääsupiirangu.

AvTS § 35 lg 1 p 17 järgi tuleb juurdepääsupiirang kehtestada ainult sellisele teabele, mille avaldamine kahjustab ärisaladust. Tekib küsimus, et kui avaldada informatsiooni ettevõtja turule lastud probleemtoodete massi või turuosa suuruse kohta, siis kuidas see võib ettevõtjat või tema turuosa kahjustada.

On selge, et informatsiooni avaldamine turuosaliste poolt turule lastud probleemtoodete massi või turuosaliste turuosa suuruse kohta muudab turgu läbipaistvamaks nii turuosaliste kui ka turujärelevalve jaoks. Sellel võib olla nii positiivne kui ka negatiivne mõju. Võimalikule negatiivsele mõjule viitasime ülal (soodustab keelatud kokkulepete sõlmimist ja turumoonutusi). Samas ei ole ainuüksi informatsiooni avaldamise faktist võimalik tõsikindlalt ennustada selle järelmeid positiivses või negatiivses suunas.

Lisaks tuleb arvestada informatsiooni ajakohasust – kui avaldatakse andmeid, mis on kogutud üks aasta tagasi, siis on võimalik, et turuolukord on vahepeal muutunud ning vanad andmed ei saa seetõttu praegust turuolukorda enam mõjutada. Samas võib turuolukord püsida pika aja jooksul ka stabiilsena, nii et aasta aega varem kogutud info alusel on võimalik luua eeldusi ja teha järeldusi ettevõtja äritegevuse kohta ka aasta hiljem.

Järelikult on praktikas raske hinnata, millal võib informatsiooni avaldamine kahjustada tootja ärisaladust. Kuivõrd tootjad ja TVO-d võivad igal ajal pöörduda PROTO volitatud töötaja poole, et paluda andmeid omavahelise kliiringu teostamiseks, siis on PROTO vastutava ja

volitatud töötaja jaoks kriitilise tähtsusega teada ja kindlaks määrata, milliseid andmeid võib sellisel juhul PROTO-st väljastada ning milliseid mitte. Kui seda peaks määratlema iga üksiku pöördumise puhul kaalutusõiguse alusel, võiks see kaasa tuua liigse halduskoormuse. Liigne halduskoormus võib olla aluseks vastavale teabenõudele või selgitustaotlusele vastamisest keeldumiseks (vt p 5.2 ülal). Sellise keeldumise korral ei saa aga tootjad ja TVO-d omavahel kliiringut teostada. Järelikult on oluline juba eelnevalt kindlaks määrata, millistele andmetele peab PROTO vastutav ja volitatud töötaja kehtestama juurdepääsupiirangu.

5.4.3 Ettepanekud õigusaktide muutmiseks

Arvestades, et ärisaladuse määratlemine PROTO kontekstis on keeruline, aga kliiringunõute jaoks vajalike andmete väljastamiseks tuleb leida tõhus lahendus, **teeme ettepaneku PROTO põhimääruses selgelt määratleda, milliseid andmeid on PROTO volitatud töötaja kohustatud tootjale ja TVO-le väljastama ehk millistele andmetele ei tohi kehtestada juurdepääsupiirangut AvTS § 35 lg 1 p 17 alusel.** Need andmed on (kõikidel juhtudel probleemtoodete alaliikide lõikes):

- turule lastud probleemtoodete kogumass kõikide tootjate ja TVO-de kohta kokku;
- andmed selle kohta, kui suur on konkreetse tootja või TVO turuosaga, kui neid andmeid väljastatakse ainult sellele konkreetsele tootjale või TVO-le;
- andmed konkreetse TVO-ga liitunud tootjate ja sellele TVO-le oma kohustused lepinguga üle andnud tootjate poolt turule lastud probleemtoodete kogumassi kohta ning TVO turuosaga kohta kogumis;
- andmed selle kohta, kui suur on konkreetse tootja või TVO turuosaga võrdeline (proportsionaalselt vastav) kogus jäätmeid, mida see tootja või TVO peaks koguma või taaskasutama, kui neid andmeid väljastatakse ainult sellele konkreetsele tootjale või TVO-le;
- andmed selle osa kohta (tonnides), mille võrra teine tootja või TVO on probleemtoodetest tekkinud jäätmeid kogunud või taaskasutanud oma turuosale vastavast osast vähem;
- oma turuosaga võrdelisest osast vähem kogunud või taaskasutanud tootjate ja TVO-de paljususe korral andmed selle kohta, millise koguse (tonnides) jäätmete käitlemise eest enam kogunud või taaskasutanud tootja või TVO on õigustatud teise tootja või TVO vastu nõude esitama.

Vastava täienduse võib teha nt täiendava lõike (lõigete) lisamisega PROTO põhimääruse §-s 22 (Juurdepääs registriandmetele). Täpsemad ettepanekud selle kohta, millisel kujul võiks PROTO volitatud töötaja kliiringunõude aluseks olevaid andmeid väljastada nii, et sellega ei kahjustataks tootjate ärisaladust ning vastav metoodika on esitatud käesoleva töö peatükis 6.1.

Andmete koosseisu muutmise vajab kooskõlastamist

Juhime tähelepanu ka AvTS § 43³ lg 3, mille kohaselt enne andmekogu asutamist, andmekogus kogutavate andmete koosseisu muutmist, andmekogu kasutusele võtmist või andmekogu lõpetamist kooskõlastatakse andmekogu tehniline dokumentatsioon Riigi Infosüsteemi Ametiga, Andmekaitse Inspeksiooniga ja Statistikaametiga. Seega tuleks ka enne käesoleva analüüsi tulemusel PROTO-ga seotud muudatuste elluviimist konsulteerida Riigi Infosüsteemi Ametiga, Andmekaitse Inspeksiooniga ja Statistikaametiga.

5.5 Arvestusperioodiga seotud küsimused

Lisaks eeltoodule tuleks õigusaktides sätestada, millise ajavahemiku kohta PROTO väljastab andmeid seoses turuosadega ja kogutud või taaskasutatud jäätmekogustega. Kehtivates õigusaktides ei ole see üheselt määratletud.

Erandiks siinkohal on mootorsõidukid. JäätS § 26³ lg 1 sätestatakse, et tootja kannab romusõidukite vastuvõtmise ja nende käitlemisega seotud kulud proportsionaalselt liiklusregistris eelmisel kalendriaastal esmaselt registreeritud mootorsõidukite margipõhise turuosaga.

PROTO põhimääruse § 15 lg 5 tuleneb, et tootja esitab PROTO põhimääruse § 6 lg 2 p-des 14-31 nimetatud andmed registrisse kandmiseks volitatud töötlejale või kannab need autoriseeritud kasutajana andmebaasi kord kvartalis igale kvartalile järgneva kuu 25. kuupäevaks. PROTO põhimääruse § 6 lg 2 p-des 14-31 nimetatud andmete põhjal on võimalik arvestada tootjate ja TVO-de turuosad, samuti see, kas vastav tootja või TVO on kogunud või taaskasutanud vastavaid jäätmeid vähem või rohkem tema turuosale vastavast kogusest. Seega oleks PROTO volitatud töötlejal põhimõtteliselt võimalik kliiringunõuete aluseks olevad turuosade ja jäätmekoguste andmed väljastada ka iga kvartali kohta. Samas võib selline kvartaalne turuosade ja nendele vastavate kogutud ja taaskasutatud jäätmekoguste arvestamine osutada ebamõistlikult koormavaks ning ka tootjate ja TVO-de vaheliste kliiringunõuete esitamist komplitseerida.

Seetõttu soovitame kaaluda lahendust, et PROTO volitatud töötleja arvutab tootjate ja TVO-de turuosad ning nendele vastavad kogutud ja taaskasutatud jäätmete kogused eelmise kalendriaasta kohta. Sellisel juhul tuleks arvutada vastavad andmed kalendriaasta keskmisena.

Arvestusperioodi täpsustavad normid tuleks lisada PROTO põhimäärusse ning vastavad põhimõtted peaks kajastuma ka probleemtoodete kogumisel ja taaskasutamisel tekkinud kulude jagamise metoodilises aluses ning selle rakendamise juhistes (vt selle kohta ptk 6.1).

5.6 Kontroll ja riiklik järelevalve tootjate PROTO-ga seotud kohustuste täitmise üle

Teadaolevalt on mitmed probleemtoodete tootjad jätnud end PROTO-s registreerimata, andmed PROTO-sse esitamata või esitanud ebaõigeid andmeid. Järelevalve PROTO-ga seotud tootjate kohustuste täitmise üle ei ole erinevatel põhjustel toimunud tõhusalt. PROTO-ga seotud kohustuste täitmata jätmist osa tootjate poolt ning järelevalve nõrkust pidasid oluliseks probleemiks kõik TVO-de esindajad, keda käesoleva töö koostajad intervjuerisid. Selline kohustuste rikkumine tootjate poolt vähendab usaldust PROTO andmete vastu ning takistab tootjavastutussüsteemi, sh kliiringu toimimist ja ausat konkurentsi. Üks võimalus selle probleemi lahendamiseks on kontrolli ja järelevalve tõhustamine PROTOga seotud kohustuste täitmise üle.

5.6.1 Kehtiv kontrolli ja järelevalve regulatsioon

PROTO põhimääruse § 7 lg 3 kohaselt on KAUR-il kui PROTO volitatud töötlejal õigus nõuda tootjalt või TVO-lt alusdokumentide andmete õigsuse kontrollimiseks täiendavalt järgmist:

- 1) probleemtoote valmistamist, sisse- ja väljavedu ning müüki käsitlevaid raamatupidamise dokumente;
- 2) probleemtoote sisse- ja väljavedu ning müüki käsitlevaid muid dokumente, sh lepingute koopiaid;

- 3) jäätmeid taaskasutatavate või kõrvaldavate ettevõtjate jäätmete vastuvõttu tõendavaid dokumente ja kinnitust jäätmete taaskasutamise või kõrvaldamise kohta;
- 4) dokumente jäätmeid vastuvõtva jäätmekäitleja käitlemistehnoloogia efektiivsuse kohta;
- 5) tolli aktsepteeritud kaubadeklaratsioone probleemtoote ning jäätmete sisse- ja väljaveo kohta;
- 6) probleemtoote JäätS § 27 nõuetele vastavust tõendavaid dokumente;
- 7) muid dokumente, mis tõendavad probleemtoodetega seotud JäätS nõuete täitmist.

Kui on tekkinud kahtlus esitatud andmete õigsuses, on KAUR-il PROTO põhimääruse § 16 lg 2 alusel õigus esitada andmete esitajale järelepärimisi ning nõuda täiendavalt nimetatud dokumente.

Kui PROTO-sse esitatud alusdokumentides esinevad puudused ja neid ei kõrvaldata, tagastab KAUR PROTO põhimääruse § 17 alusel alusdokumendid läbi vaatamata. PROTO põhimääruse § 13 lg 1 alusel teeb Keskkonnaministerium KAUR-i ettepanekul teatud juhtudel, mh siis, kui tootja on esitanud dokumentides valeandmeid, registreerimisest keeldumise kirjaliku otsuse. PROTO põhimääruse § 14 lg 1 alusel teeb KAUR teatud juhtudel, mh siis, kui tootja on esitanud alusdokumentides valeandmeid, registreeringu kustutamise või peatamise kirjaliku otsuse ja seda kajastava kande. KAUR võib teha registreeringu kustutamise või peatamise kirjaliku otsuse ja seda kajastava kande järelevalveasutuse põhjendatud taotluse alusel või kui tootja on oluliselt rikkunud JäätS-ga talle pandud kohustusi. PROTO põhimääruse § 14 lg 1 p-i 6 alusel teeb KAUR registreeringu kustutamise või peatamise kirjaliku otsuse ja seda kajastava kande, kui tootja on jätnud korduvalt esitamata teatud nõutud andmed.

PROTO volitatud töötajale PROTO põhimääruse § 16 lg-s 2 antud kontrollialased õigused ei ole käsitletavad riikliku järelevalve teostamisena ning nende õiguste kasutamine ei pruugi olla piisavalt tõhus, kuna need ei ole tagatud riikliku sunniga. PROTO-ga seotud kohustuste täitmise tagamiseks oleks asjakohane kasutada senisest enam ka nõ tugevamaid meetmeid, mis on hõlmatud riikliku järelevalvega.

Riiklik järelevalve on korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine (korrakaitseaduse⁸⁸ (edaspidi KorS) § 2 lg 4). Riikliku järelevalve üldmeetmete hulka kuuluvad KorS § 28 lg 1 ja 2 kohaselt muuhulgas ettekirjutus⁸⁹ ning asendustäitmise ja sunniraha kui sunnivahendite rakendamine vastavalt asendustäitmise ja sunniraha seadusele⁹⁰ (edaspidi ATSS)⁹¹.

KorS § 2 lg-st 4 tuleneb, et riiklikku järelevalvet teostab korrakaitseorgan. Korrakaitseorgan on seaduse või määrusega riikliku järelevalve ülesannet täitma volitatud asutus, kogu või isik (KorS § 6 lg 1). Riikliku järelevalve teostamine on avaliku võimu teostamine avaliku teenistuse

⁸⁸ <https://www.riigiteataja.ee/akt/123032015207?leiaKehtiv>

⁸⁹ KorS § 28 lg 1 kohaselt on pädeval korrakaitseorganil ohu või korrarikkumise korral õigus panna avaliku korra eest vastutavale isikule ettekirjutusega ohu tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamise kohustus ning hoiatada teda haldussunnivahendite kohaldamise eest, kui isik ei täida kohustust hoiatuses määratud tähtaja jooksul.

⁹⁰ <https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014029?leiaKehtiv>

⁹¹ ATSS § 8 lg 1 kohaselt on sunnivahendit lubatud rakendada, kui adressaadile on tehtud teatavaks ettekirjutus, mis kehtib, ning seda ei ole hoiatuses märgitud tähtaja jooksul täidetud. Sunniraha on hoiatuses kindlaksmääratud summa (seadusega kindlaksmääratud ülemäära piires), mille peab adressaat tasuma, kui ta ettekirjutusega pandud kohustust hoiatuses märgitud tähtaja jooksul ei täida (ATSS § 10 lg 1 ja 2). Asendustäitmine seisneb selles, et kui adressaat hoiatuses ettenähtud tähtaja jooksul ei täida talle ettekirjutusega pandud kohustust, mis ei ole temaga lahutamatu seotud, võib pädev haldusorgan selle adressaadi kulul täita ise või korraldada selle täitmise kolmanda isiku poolt (ATSS § 11 lg 1).

seaduse (edaspidi ATS) mõttes, mistõttu saavad seda teha ametnikud, mitte aga töötajad (ATS § 7).

Täidesaatva riigivõimu asutusteks on valitsusasutused ja valitsusasutuste hallatavad riigiasutused (Vabariigi Valitsuse seaduse⁹² (edaspidi VVS) § 38). Valitsusasutused on asutused, mille seadusega või seaduse alusel antud põhiülesandeks on täidesaatva riigivõimu teostamine. Valitsusasutused on muuhulgas ametid ja inspeksioonid (VVS § 39), sh KeA ja Keskkonnainspeksioon (edaspidi KKI). Valitsusasutuste hallatavad riigiasutused on asutused, mille põhiülesandeks ei ole täidesaatva riigivõimu teostamine. Valitsusasutuste hallatavad riigiasutused teenindavad valitsusasutusi või täidavad teisi riiklikke ülesandeid (VVS § 43 lg 2). Keskkonnaagentuuri põhimääruse⁹³ (edaspidi KAUR-i põhimäärus) § 1 lg 1 kohaselt on KAUR Keskkonnaministeeriumi hallatav riigiasutus. Seaduse alusel võivad valitsusasutuste hallatavad asutused täidesaatvat riigivõimu teostada (VVS § 43 lg 1). KAUR-ile ei ole seadusega antud riigivõimu teostamise ülesannet. Seega puudub KAUR-il kui PROTO volitatud töötlejal kehtiva õiguse alusel õigus rakendada riikliku järelevalve meetmeid.

Keskkonnajärelevalve seaduse⁹⁴ (edaspidi KeJS) § 2 lg 1 kohaselt on keskkonnajärelevalve KKI ja KOV organi või asutuse tegevus eesmärgiga ennetada, selgitada välja ja tõrjuda oht ning kõrvaldada korrariikumine keskkonnakaitse valdkonnas. KeJS § 3 lg 1 kohaselt teostavad keskkonnajärelevalvet KKI ja KOV organ või asutus. KeJS § 3 lg 2 sätestatakse, et seadusega võidakse ka teistele valitsusasutustele anda keskkonnajärelevalve ülesandeid. JäätS § 119 lg 1 kohaselt teostab riiklikku järelevalvet JäätS nõuete täitmise üle KKI ja KOV üksuse organ või asutus.

Riikliku järelevalve teostamise raames võivad KKI ja KOV üksuse organ või asutus kohaldada riikliku järelevalve üldmeetmeid ja seaduses ettenähtud erimeetmeid. JäätS § 119¹ kohaselt võib korrakaitseorgan riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada KorS §-des 30 (küsitlemine ja dokumentide nõudmine), 31 (kutse ja sundtoomine), 32 (isikusamasuse tuvastamine), 45 (sõiduki peatamine), 46 (isiku kinnipidamine), 49 (vallasasja läbivaatus), 50 (valdusesse sisenemine), 51 (valduse läbivaatus), 52 (vallasasja hoiulevõtmine) ja 53 (hoiulevõetud vallasasja müümine või hävitamine) sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid. JäätS § 119³ kohaselt on ettekirjutuse täitmata jätmise korral ATSS-s sätestatud korras rakendatava sunniraha ülemmäär 32 000 eurot.

PROTO-ga seotud väärtegade koosseisud ja nende eest ettenähtud trahvid on sätestatud JäätS §-des 124¹-124³. Karistatav on registreerimise kohustuse täitmata jätmine, tootja volitatud isiku määramata jätmine, PROTO-sse ebaõigete andmete esitamine ning PROTO-sse andmete esitamata jätmine. PROTO-ga seotud väärtegade kohtuväline menetleja on JäätS § 127 lg 2 kohaselt KKI, politseiasutus või valla- või linnavalitsus.

5.6.2 Ettepanekud kontrolli ja järelevalve tõhustamiseks

Nii KAUR-il kui PROTO volitatud töötlejal kui ka KKI-l kui järelevalve teostajale ja süütegude kohtuvälisel menetlejale on õigusaktidega antud teatud õigused ja kohustused, mille tõhus rakendamine peaks aitama tagada tootjate kohustuste täitmist ning seeläbi ka PROTO andmete õigsust. Seega oleks asjakohane esmajoones analüüsida KAUR-i ja KKI senist tegevust kehtivas õiguses olemas olevate kontrolli- ja järelevalvemeetmete rakendamisel, et tuvastada ebatõhususe põhjused.

⁹² <https://www.riigiteataja.ee/akt/122062016031?leiaKehtiv>

⁹³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/102072015001>

⁹⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/12798053?leiaKehtiv>

Kui järelevalvemeetmete rakendamist KKI poolt takistab PROTO pidamisega seotud spetsiifilise kompetentsi puudus, siis oleks üheks lahenduseks kaasata KKI-sse vastava kompetentsiga spetsialistid või spetsialistid, kes oleks spetsialiseerunud PROTO-ga seotud rikkumiste menetlemisele.

Analüüsida võiks ka seda, kas JäätS PROTO-ga seotud süütegude koosseisud (registreerimise kohustuse täitmata jätmine, tootja volitatud isiku määramata jätmine, PROTO-sse ebaõigete andmete esitamine ning andmete esitamata jätmine) on piisavad, et tagada praeguste probleemidega tegelemine või oleks vaja ka vääртеokoosseise laiendada.

Kui PROTO volitatud töötlejal takistab kontrollifunktsioonide tõhusat täitmist spetsialistide puudus, on vaja KAUR-i personali suurendada. Kaaluda tuleks, kas PROTO põhimääruse § 7 lg 3 punktides 1 kuni 7 sätestatud PROTO volitatud töötleja õigused andmete õigsuse kontrollimiseks on piisavad. Vajadusel tuleb PROTO põhimääruses teha muudatused § 7 lg 3 muutmiseks ja täiendamiseks (Vabariigi Valitsuse määrusega).

PROTO volitatud töötleja õiguste üleandmine KeA-le

Üks võimalik lahendus järelevalve tugevdamiseks, mida JäätS muutmise käigus on ka kaalutud⁹⁵, on korraldada PROTO pidamine ümber selliselt, et ka PROTO volitatud töötlejal oleks riikliku järelevalve teostamise õigus, andes PROTO volitatud töötleja õigused ja kohustused KAUR-ilt üle KeA-le.

AvTS § 43⁴ lg 2 kohaselt võib vastutav töötleja volitada andmete töötlemise ja andmekogu majutamise teisele riigi- või KOV asutusele, avalik-õiguslikule juriidilisele isikule või hanke- või halduslepingu alusel eraõiguslikule isikule vastutava töötleja poolt ettenähtud ulatuses. Seega on Keskkonnaministeeriumil kui PROTO vastutaval töötlejal põhimõtteliselt võimalik määrata PROTO volitatud töötlejaks muu riigiasutus või avalik-õiguslik juriidiline isik, sealhulgas KAUR-i asemel näiteks KeA. Veenduma peaks, kas selline asutus või isik on võimeline täitma volitatud töötleja ülesandeid ning kas see on antud asjaoludel mõistlik. Muuhulgas on volitatud töötleja kohustatud täitma vastutava töötleja juhiseid andmete töötlemisel ja andmekogu majutamisel ning tagama andmekogu turvalisuse (AvTS § 43⁴ lg 3).

Erinevalt KAUR-i põhimäärusest on Keskkonnaameti põhimääruses⁹⁶ (edaspidi KeA põhimäärus) sätestatud, et KeA muuhulgas teostab riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi (§ 1 lg 1). Seega, kui PROTO volitatud töötleja oleks KeA, oleks KeA-l võimalik oma põhimäärusest tulenevalt rakendada riikliku järelevalve meetmeid tootjate suhtes, kes ei ole oma PROTO-ga seotud kohustusi täitnud.

Riikliku järelevalve teostamine ei ole siiski KeA põhiülesanne. Keskkonnainspektsiooni põhimääruse⁹⁷ § 1 lg 1 kohaselt on riikliku järelevalve teostamine ja riikliku sunni kohaldamine KKI põhiülesanne. Nagu ülal juba viidatud, tuleneb KeJS-st, et keskkonnajärelevalvet teostavad üldjuhul KKI ja KOV organ või asutus ning et seadusega võidakse ka teistele valitsusasutustele anda keskkonnajärelevalve ülesandeid (KeJS § 3). Seega täiendavate riikliku järelevalve funktsioonide (seoses PROTO pidamisega) andmine KeA-le peaks toimuma üksnes erandlikel ja põhjendatud juhtudel.

PROTO volitatud töötleja ülesannete üleandmisel KeA-le eesmärgiga anda PROTO volitatud töötlejale riikliku järelevalve teostamise õigus, tuleks esmalt täiendada JäätS §-i 119 ning näha

⁹⁵ Jäätmeseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus, http://www.envir.ee/sites/default/files/rehvid_vtk.pdf (15.11.2016), lk 13.

⁹⁶ <https://www.riigiteataja.ee/akt/127052016014?leiaKehtiv>

⁹⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/104072014023?leiaKehtiv>

ette, et riiklikku järelevalvet PROTO-s registreerimise ja registrisse andmete esitamise üle (kehtivas JäätS § 26¹ lg-s 1¹ sätestatud nõuete täitmise üle) teostab KeA.

PROTO volitatud töötaja ülesannete üleandmiseks KeA-le tuleks muuta ka PROTO põhimääruse § 3 lg-t 2 (Vabariigi Valitsuse määrusega) ja näha ette, et PROTO volitatud töötaja on KeA.

Samuti tuleks seoses PROTO volitatud töötaja ülesannete üleandmisega KeA-le täiendada KeA põhimäärust. KeA põhimääruse § 5 lg 2 (KeA tegevusvaldkond ja ülesanded) punktis 5 sätestatakse, et KeA peab õigusaktides sätestatud juhtudel oma tegevusvaldkonnaga seotud andmekogusid, mistõttu PROTO pidamine KeA poolt oleks sellega kooskõlas. Küll aga oleks vajalik täpsustada KeA põhimääruses, milline KeA osakond peaks PROTO volitatud töötaja ülesandeid täitma. Tõenäoliselt tuleks täiendada KeA põhimääruse §-i 15 (keskkonnaosakonna põhiülesanded). Kehtiv KeA põhimäärus on antud keskkonnaministri määrusega, mistõttu ka selle muutmiseks oleks vajalik keskkonnaministri määrus.

5.7 Riigilõivu kehtestamine PROTO registreeringu eest

Kliiringuga seotud PROTO lisafunktsioonide (andmete kogumine, töötlemine ja järelevalve tootjate ja TVO-de üle) täimise rahastamiseks on soovitatav kaaluda riigilõivu kehtestamist PROTO registreeringu eest.

Riigilõivu põhimõtted

Allpool on esitatud ettepanekud selle kohta, millised võiksid olla PROTO registreeringu riigilõivu põhimõtted.

Riigilõivu tasumise kohustus on tootjal, kes on kohustatud end PROTO-s registreerima ja esitama PROTO-le andmeid. Kui tootja on oma kohustused üle andnud TVO-le, tasub riigilõivu tootja eest TVO.

Riigilõivu tuleb tasuda PROTO põhimääruse §-s 12 nimetatud registreerimistaotluse läbivaatamise eest (so registreeringu saamiseks vajalik eeltingimus) registreerimistaotluse esitamisel. Samuti tuleb riigilõivu tasuda registreeringu edasise kehtivuse eest enne vastava kehtivusaasta algust (so riigilõivu tasumine on registreeringu kehtivuse eeltingimus). Siinkohal võiks kaaluda kehtiva riigilõivuseaduse⁹⁸ (edaspidi RLS) §-s 158 sisalduva regulatsiooniga analoogse regulatsiooni kehtestamist. Nimetatud RLS sätte kohaselt tasutakse riigilõiv elektrituruseaduses, maagaasiseaduses ja kaugkütteseaduses nimetatud tegevuslubade esimese kehtivusaasta eest tegevusloa taotluse esitamist ning iga järgmise kehtivusaasta eest vähemalt 10 päeva enne vastava kehtivusaasta algust. Iga-aastase riigilõivu tasumise tähtaja kindlaksmääramisel tuleks arvestada teiste tähtaegadega, mis on kehtestatud PROTO-sse andmete esitamiseks (nt PROTO põhimääruse § 15 lg 5 tuleb andmed esitada igale kvartalile järgneva kuu 25. kuupäevaks) ning kaaluda, kas oleks võimalik need tähtajad ühitada (nt iga-aastase registreeringu riigilõivu tasumise tähtaeg oleks jooksva aasta 25. jaanuar).

Vastavalt RLS § 11 lg 2, kui tootja on registreerimistaotluse esitamisel jätnud riigilõivu tasumata, määrab PROTO volitatud töötaja talle esimesel võimalusel tähtaja riigilõivu tasumiseks, hoiatades, et riigilõivu tähtpäevaks tasumata jätmisel võib jätta taotluse läbi vaatamata. Riigilõivu tasumata jätmise registreerimistaotluse esitamisel on alus registreerimisest keeldumiseks. Iga-aastase riigilõivu tasumata jätmise registreeringu kehtivuse eest võib olla PROTO registreeringu peatamise või kustutamise aluseks.

⁹⁸ <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122014001?leiaKehtiv>

Riigilõiv registreerimistaotluse läbivaatamise ja registreeringu kehtivuse eest on RLS-s fikseeritud kõigile tootjatele võrdne summa, mille suurus ei sõltu tootja turuosast probleemtoodete turul, tootja käibest ega muudest asjaoludest.

Arvestades PROTO täiendava tööjõuressursi vajadust, oleks eeldatav lisakulu ligikaudu 80 000 – 100 000 eurot aastas, mis teeks iga-aastase nn registreeringu hoidmise riigilõivu indikaatiivseks suuruseks 80 – 100 eurot tootja kohta.

Ettepanekud muudatusteks õigusaktides

Alljärgnevalt on täpsustatud, millised muudatused JäätS-s, RLS-s ning PROTO põhimääruses oleks seoses riigilõivu tasumise kohustuse kehtestamisega vajalikud.

JäätS-st tuleks täiendada sättega, mille kohaselt probleemtoote tootja tasub riigilõivu registreerimistaotluse läbivaatamise eest ning registreeringu kehtivuse eest RLS-s sätestatud määras ja korras. Selleks oleks võimalik lisada täiendav lõige paragrahvi, mis sätestab PROTO põhialused (kehtiva JäätS § 26¹) või lisada uus paragrahv.

RLS-le tuleks lisada sätted, millega määratakse kindlaks riigilõivumäärad PROTO registreerimistaotluse läbivaatamise eest ning registreeringu kehtivuse eest. Samuti tuleks lisada säte registreeringu kehtivuse eest tasutava riigilõivu tasumise korra kohta (nt analoogselt kehtiva RLS §-ga 158).

PROTO põhimääruses tuleks täiendada registrisse kantavaid andmeid ning registreerimismenetlust käsitlevaid sätteid. Eelnevalt oleks vaja täpsemalt analüüsida PROTO andmekogu ülesehitust ja seda, milliseid tehnilisi muudatusi nõuaks riigilõivu tasumise andmete kandmine registrisse. Tõenäoliselt tuleks PROTO põhimääruse §-i 6 täiendada selliselt, et PROTO-sse kantakse andmed ka riigilõivu tasumise kohta. Sellisel juhul tuleks täiendada ka PROTO põhimääruse § 7 lg 2 toodud kande alusdokumentide loetelu ja lisada sinna andmed riigilõivu tasumise kohta. PROTO § 6 täiendamise tulenevalt tuleks täiendada ka PROTO põhimääruse §-s 12 lg 1 tehtud viidet §-le 6 selliselt, et registreerimistaotlusena esitatavate andmete hulka kuuluks ka andmed riigilõivu tasumise kohta. Kui nähakse ette kohustus tasuda iga-aastast riigilõivu registreeringu kehtivuse eest, siis on vajalik täiendada PROTO põhimääruse §-i 15 ja näha ette, et tootja esitab andmed riigilõivu tasumise kohta üks kord aastas ning täpsustada vastav tähtaeg. PROTO põhimääruse § 6 täiendamise korral tuleks läbivalt üle vaadata kõik PROTO põhimääruses tehtud viited §-le 6 ning vastavalt vajadusele viiteid § 6 lõigetele ja punktidele korrigeerida.

JäätS-ga tuleks sätestada, et riigilõivu tasumata jätmise on üks registreerimisest keeldumise aluseid. Samuti tuleks JäätS-ga ette näha, et iga-aastaselt registreeringu kehtivuse eest tasumisele kuuluva riigilõivu tasumata jätmise korral võib PROTO volitatud töötleja teha otsuse registreeringu peatamise või kustutamise kohta. Registreerimisest keeldumise alused on sätestatud kehtivas PROTO põhimääruses §-s 13 ning PROTO registreeringu kustutamise ja peatamise alused §-s 14 lg 1. PROTO-s registreerimisest keeldumine ning registreeringu peatamine ja kustutamine võib kujutada endast tootja ettevõtlusvabaduse piiramist. Põhiseaduse § 31 kohaselt on Eesti kodanikel õigus tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja –liitudesse. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Seega ettevõtlusvabaduse piirangud tuleks ette näha seadusega, mitte PROTO põhimäärusega vm määрусega. JäätS KSES eelnõu⁹⁹ §-des 96 ning

⁹⁹ Kättesaadav arvutivõrgus <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/a1eea484-11ba-4089-a291-60723032a9d9>

97 on samuti kavandatud registreerimisest keeldumise ning registreeringu peatamise või kustutamise alused seaduse tasemele tuua.

5.8 Ettepanekud kliiringu rakendamiseks vajalike täiendavate muudatuste kohta

Käesolevas alapeatükis toome esile üldisemal tasemel ettepanekud selle kohta, milliseid muudatusi võiks õigusaktides kaaluda, täpsustamaks kliiringu tegemise reegleid.

Nagu eelnevalt (vt ptk 4) põhjendatud, tuleks eelistada Eestis sellist kliiringsüsteemi, kus PROTO poolt arvatud turuosade põhjal toimub edasine rahaline või koguseline kliirimine tootjate ja TVO-de omavaheliste kokkulepete või nende poolt kokku lepitud põhimõtete alusel. PROTO volitatud töötaja ressursid ja võimekus ei võimalda nõ täismahus kliiringufunktsiooni täita.

Kliiringu tõhusaks teostamiseks on lisaks andmetele tootjate turuosade ning kogutud ja käideldud jäätmekoguste kohta vajalikuks sisendiks veel nt asjakohaste jäätmeliikide käitlushinnad jm. Lisaks on kliiringuga seotud küsimusteks veel nt keskmiste käitlushindade arvutamise alused, lõppkäitlemise määratlus, kogumiskohtade või -piirkondade jagamise kord, jäätmete üleandmise kord jm. Kliiringu teostamise täpsem mehhanism ei pea olema tingimata õigusaktidega reguleeritud, vaid see võib olla korraldatud ka nt TVO-de vaheliste kokkulepetega või reeglitega, mille loomises osalevad tootjad ise.

Kuna seni on TVO-de koostöö- ja kokkulepevõime Eestis olnud nõrk, **soovitame võimalike vaidluste vältimiseks tootjate ja TVO-de vahel kaaluda muuhulgas tööorgani (töörühm või komisjon) moodustamist**. Sarnase töörühma loomist probleemtoote eluea määramiseks tootja või TVO rahalise tagatise suuruse määramise otstarbel nägi ette KSES JäätS eelnõu § 90 versioonis, mis avaldati eelnõude infosüsteemis 24.09.2015¹⁰⁰.

Selle tööorgani võib kutsuda kokku PROTO volitatud või vastutav töötaja (Keskkonnaministerium või KAUR). Tööorganisse võiks kuuluda tootjate ja TVO-de esindajad ning PROTO vastutava töötaja ja volitatud töötaja esindajad. Kuna kliiringuga seotud küsimused erinevad tooteliigiti oluliselt, on tõenäoliselt vajalik enamiku probleemtoote liikide¹⁰¹ jaoks erineva koosseisuga töörühm või alamtöörühm. Sellise tööorgani ülesandeks oleks leppida kokku kliiringu teostamise põhimõtted ja tingimused, sh asjakohaste jäätmeliikide keskmised käitlushinnad ja nende arvutamise kord jm.

Kliiringualase tööorgani moodustamiseks ja tema ülesannete kindlaksmääramiseks tuleks täiendada JäätS-t. JäätS-ga tuleks ette näha vastava tööorgani moodustamine, moodustamise eesmärk ning tööorgani kokkukutsumise ja koosseisu määramise põhimõtted (liikmete arv, organid või isikud, kelle esindajad peavad tööorganisse kuuluma, alamtöörühmade moodustamise võimalus jm). Samuti peaks seaduse tasandil (JäätS-s) sätestama põhimõtte, et sellise tööorgani otsused on siduvad kõikidele vastava valdkonna tootjatele ja TVO-dele. Töörühma tegevust saab täpsemalt reglementeerida kodukorraga, mille kinnitaja tuleks kindlaks määrata JäätS-s.

¹⁰⁰ Kättesaadav arvutivõrgus <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/3792fe7e-4cae-4338-b94e-f9d323316c69>

¹⁰¹ EE-seadmed, patareid ja akud, mootorsõidukid ja nende osad, rehvid ning põllumajandusplast.

6 Turuosade ja jäätmekoguste arvutamise meetodika

Järgnevalt on esitatud lühike kokkuvõte võimalikust meetodikast, mida PROTO volitatud töötleja saab kasutada n-ö osalise kliiringfunktsiooni täitmiseks ehk tootjate ja TVO-de turuosade ja jäätmekoguste arvutamiseks ja saadud andmete esitamiseks. Lisatud on ka ettepanekud probleemtoodete liigitamise täpsustamiseks, et tagada PROTO-sse esitatavate andmete piisavus eri liiki probleemtoodetest tekkinud jäätmete kliirimiseks.

6.1 Turuosade ja jäätmekoguste arvutamine

Käesolevas töös pakutud lahendus anda PROTO-le ülesanne arvutada välja tootjate ja TVO-de turuosad ning turuosadega võrdelised (turuosa proportsioonile vastavad) kogutavad või taaskasutatavad jäätmekogused probleemtoodete liikide kaupa, eeldab selleks sobiva meetodika olemasolu. Kliirimiseks vajalike andmete esitamisel tuleb silmas pidada seda, et ei avalikustataks ärisaladusena käsitletavat teavet (vt ka ptk 5.4.3).

Turuosade ja jäätmekoguste arvutamine PROTO andmete alusel ning kliirimiseks vajalike andmete väljastamine võiks välja näha järgmiselt:

- PROTO volitatud töötleja arvutab tootjate turuosad protsentides (probleemtoodete kogumassi ja tootja poolt turule lastud probleemtoodete massi suhtena).
- PROTO volitatud töötleja arvutab, kui suur on tootja turuosaga võrdeline kogus jäätmeid tonnides, mida antud tootja peaks koguma ja taaskasutama. Ühtlasi arvutab PROTO volitatud töötleja, kui palju antud tootja on kogunud ja taaskasutanud jäätmeid selle tootja turuosaga võrdelisest jäätmekogusest rohkem või vähem.¹⁰²
- Turuosad ning nendele proportsionaalselt vastavad jäätmekogused arvutatakse iga probleemtoote alaliigi¹⁰³ kohta eraldi.
- Turuosad ning turuosadele proportsionaalselt vastavad jäätmekogused arvutatakse eraldi individuaalselt registreeritud tootjate osas ning summeeritult ühise turuosana TVO kaudu registreeritud tootjate osas.
- Turuosad ning turuosadele proportsionaalselt vastavate seadmete liikide jäätmekogused arvutatakse eelmise kalendriaasta kohta.
- Edasise kliirimise teostamiseks väljastatakse tootjale või TVO-le andmed ainult tema turuosa ja tema poolt turule lastud probleemtoodete massi kohta, kuid mitte teiste üksikute tootjate ega TVO-de turuosade ega üksiku tootja või TVO kaudu registreeritud tootjate poolt turule lastud probleemtoodete massi kohta. Tootjale ega TVO-le ei anta teise tootja ega TVO turuosa andmeid ka siis, kui ta vajab neid selleks, et esitada kulu hüvitamise nõue teisele tootjale/TVO-le juhul, kui ta on ise kogunud ja käidelnud probleemtoodetest tekkinud jäätmeid oma turuosaga võrreldes proportsionaalselt enam. Andmed väljastatakse selle osa kohta, mille võrra teine tootja või TVO on jäätmeid vähem taaskasutanud, võrreldes teise tootja või TVO turuosaga. Näiteks, kui nii tootja A ja tootja B turuosa on 15%, peaks mõlemad tootjad koguma ja taaskasutama vastavalt 15% käideldud jäätmete üldkogusest. Kui tootja A on taaskasutanud 20% ja tootja B 10% vastavatest probleemtoodetest tekkinud jäätmetest, väljastatakse tootjale A registrist teave, et tootja B on taaskasutanud x tonni vähem B turuosale vastavast kogusest.
- Esitatud andmete põhjal saavad tootjad ja TVO-d esitada teiste tootjate ja TVO-de vastu kliiringnõudeid. Kliiringnõue saab tekkida siis, kui tootja/TVO on kogunud/taaskasutanud oma turuosaga võrreldes proportsionaalselt enam jäätmeid.

¹⁰² Peatükis 6.1 on käesolevas tekstilõigus kirjeldatud arvutusi tähistatud mõistega „jäätmekoguste arvutamine“.

¹⁰³ Liigitamise kohta vt allpool ptk 6.2.

Järgnevalt on esitatud näide, kuidas kirjeldatud meetodikat praktikas võiks kasutada.

Tabel 1 on toodud nelja tootja ja TVO andmed turule lastud rehvide koguste (veerg 1) ning kogutud/taaskasutatud vanarehvide koguste (veerg 3) kohta. Turule lastud rehvide koguste alusel on arvatud tootjate ja TVO-de turuosad (veerg 2). Kokku kogutud ja käideldud vanarehvide kogusest on arvatud igale tootjale ja TVO-le vastavalt tema turuosale eeldatav vanarehvide kogus (veerg 4), mida nad peaksid kokku koguma ja taaskasutama. Veerus 5 on ära toodud reaalselt kogutud/taaskasutatud koguse ja arvutusliku koguse vahe, mis näitab iga tootja või TVO kohta, kas nad on oma turuosaga võrdelisest (proportsionaalselt vastavast) kogusest rohkem või vähem kogunud/taaskasutanud. Kes on rohkem kogunud/taaskasutanud, peaks saama kogutud vanarehvide käitlemise eest hüvitist. Kes on vähem kogunud/taaskasutanud, peaks enam kogunud tootjatele või TVO-dele vastavad vanarehvide käitlemise kulud hüvitama.

Tabel 1 Näide turuosa ning sellele vastavate jäätmekoguste arvutamise kohta

	Turule laskmine, t	Turuosa, %	Kogutud/taaskasutatud vanarehvid, t	Turuosapõhine eeldatav vanarehvide kogus, t	Rohkem/vähem kogutud/taaskasutatud vanarehvid, t
	1	2	3	4	5
Tootja A M1 ja N1 kategooria rehvid	18,045	0,318%	18,045	12,253	5,792
Tootja B M1 ja N1 kategooria rehvid	5405,000	95,326%	3684,370	3672,925	11,445
Tootja C M1 ja N1 kategooria rehvid	211,000	3,721%	127,000	143,371	-16,371*
Tootja D M1 ja N1 kategooria rehvid	36,000	0,635%	23,600	24,467	-0,867*
Kokku M1 ja N1 kategooria rehvid	5670,045	100,0%	3853,015	3853,016	-0,001

* Tootja C ja D vähemkogutud jäätmete kogus hüvitatakse tootjale A ja B võrdeliselt alljärgneva arvutuse alusel:

Vähemkogutud jäätmete summa tootja C ja D peale kokku on 17,238 t. Tootja C ja D kohustuse suuruse määramisel arvestatakse seda, kui palju oli tootja C ja D proportsionaalne osa vähem kogutud jäätmete massis.

Vähemkogutud jäätmete kogusest 17,238 t on tootja C osa 16,371 t, st 94,97 % ja tootja D osa 0,867 t st 5,03 %. Seega tootja A ja B nõuavad tootja C-lt sisse 94,97 % oma nõudest ja tootja D-lt 5,03 % oma nõudest.

Tootja C maksab tootjale A hüvitust 5,5 t eest (so 94,97 % 5,792 tonnist) ja tootjale B 10,87 t eest (so 94,97 % 11,445 tonnist) (tootja A-le ja B-le kokku 16,37 t eest).

Tootja D maksab tootjale A hüvitust 0,291 t eest (so 5,03 % 5,792 tonnist) ja tootjale B 0,576 t eest (so 5,03 % 11,445 tonnist)(A-le ja B-le kokku 0,867 t eest).

Igale tootjale ja TVO-le väljastatakse tabelis 1 toodud andmed ainult tema enda kohta selliselt, nagu on esitatud tabelis 2. Lisaks esitatakse andmed (Tabel 3) oma turuosaga võrreldes proportsionaalselt jäätmeid vähem kogutud/taaskasutanud tootjate ja TVO-de ning nende vähem kogutud/taaskasutatud koguste kohta tonnides (selles nimekirjas turuosa välja ei tooda, ainult turuosaga võrreldes proportsionaalselt vähem kogutud/taaskasutatud vanarehvide kogused).

Tabel 2 Näide tootjale või TVO-le esitatava teabe kohta

Alaliik	Turule laskmine	Turuosa	Kogutud/ Taaskasutatud vanarehvid	Turuosapõhine eeldatav vanarehvide kogus	Rohkem/vähem taaskasutatud vanarehvid
	t	%	t	t	t
M1 ja N1 kategooria rehvid	5405	95,33%	3684,37	3672,874	11,445

Tabel 3 Vanarehve vähem taaskasutanud tootjate ja TVO-de nimekiri ja kogused

Ettevõtte nimi	Alaliik	Kogus
Tootja C	M1 ja N1 kategooria rehvid	-16,371 tonni
Tootja D	M1 ja N1 kategooria rehvid	-0,867 tonni

Juhul, kui vastava alaliigi probleemtoote tootjaid või TVO-sid, kes on jäätmeid taaskasutanud oma turuosaga võrdelisest kogusest vähem, on kaks või enam, oleks otstarbekas, et PROTO pidaja teeks täiendavad arvutused kliiringu hõlbustamiseks (vt kohustatud tootjate ja TVO-de paljususe korral vastutuse jagunemise kohta). Sisuliselt tähendab see kohustuse täitmise osade suuruse kindlaksmääramist kohustatud isikute paljususe korral (vt selle kohta peatükk 5.1.1). PROTO andmete ja ülal kirjeldatud arvutuste tulemuste põhjal on võimalik omakorda välja arvutada, millises osas on oma turuosaga võrreldes proportsionaalselt enam jäätmeid kogunud või taaskasutanud tootjal või TVO-l õigus vastavalt vähem kogunud või taaskasutanud tootjalt või TVO-lt kulude katmist nõuda. Ehk siis avustustulemus näitab seda, mitme tonni jäätmete käitlemise eest tootja või TVO on õigustatud teise tootja või TVO vastu nõude esitama. PROTO ei arvuta ühelgi juhul nõude summa suurust.

Eeltoodud näite andmetest lähtudes näitaks selline arvutus, mitme tonni jäätmete käitlemise eest on tootjal A õigus nõuda kulude hüvitamist tootjalt C ja tootjalt D; samuti seda, mitme tonni jäätmete käitlemise eest on tootjal B õigus nõuda kulude hüvitamist tootjalt C ja tootjalt D (vt ka tabel 1 all toodud näide ja selgitavad kommentaarid).

6.2 Probleemtoodete liigitamine

PROTO-sse kantavad andmed, nende esitamise kord, juurdepääs registri andmetele ja rahvusvahelistest kohustustest tulenev andmete edastamise kord on kehtestatud PROTO põhimäärusega. PROTO põhimääruse § 6 lg 8 kohaselt esitatakse teatud andmed (nt sisseveetud probleemtoote mass, kogutud probleemtootejäätmete mass, taaskasutatud probleemtootejäätmete mass jm) PROTO-sse PROTO põhimääruse lisas 8 nimetatud kategooriates. PROTO põhimääruse lisas 8 on kehtestatud probleemtoodete ja nendest tekkinud jäätmete kategooriad probleemtooteregistris. Tootjad peavad PROTO-sse esitama andmed vastavalt registrikaardi määrusele.

Probleemtoodete täpsem jaotus PROTO-s ning registrikaartidel esitatavad andmed (sh probleemtoodete liigitamine) peavad olema piisavad, et oleks võimalik pidada arvestust Eesti õigusaktides sätestatud taaskasutamise sihtarvude täitmise üle ning registrisse kantud andmete alusel esitada ka Euroopa Komisjonile jäätmealast teavet. Kliiringsüsteemi rakendamisega seoses peavad PROTO-sse esitatavad andmed probleemtoodete liikide osas tagama ka võimalikult täpse ja sobiva rahalise või koguselise kliirimise aluse. Käesoleva töö peatükis 5.1 oleme teinud ettepaneku uues regulatsioonis kasutada mõistet „probleemtoote alaliik“ ning võtta kliiringu tegemisel aluseks probleemtoote alaliigid (sh arvutada turuosad probleemtoote alaliikide kohta).

Käesoleva töö käigus läbi viidud analüüs näitas, et kliiringsüsteemi rakendamise seisukohast lähtudes vajaks täpsustamist eelkõige PROTO põhimääruse lisa 8 punktis 1.1 ning registrikaardi määruse lisas 3 kindlaksmääratud EE-seadmete ja elektroonikaromu kategooriad/alaliigid. Muude probleemtoodete osas on praegu jäätmete liigitamine ning kehtival registrivormidel esitatud teave (probleemtoodete liigitamine) piisav, et selle alusel oleks võimalik arvutada kliiringuks vajalikud lähteandmed.

Järgnevalt on esitatud ettepanekud PROTO põhimääruse lisa 8 punktis 1.1 ning PROTO registrikaartidel esitatavate probleemtoodete alaliikide täpsustamiseks.

PROTO põhimääruse lisa 8 punktis 1.1 ning registrikaardi määruse lisas 3 toodud EE-seadmete ja elektroonikaromu alaliigid vajaksid täpsustamist nii, et oleks võimalik tagada sobiv kliirimine ja ka jäätmealase teabe esitamine Euroopa Komisjonile (sh arvesse võtta nii praegust jaotust kümnesse kategooriasse kui ka uut jaotust kuude kategooriasse) (vt tabel 4 allpool).

Praegu on PROTO-sse esitatavad EE-seadmete andmed liigitatud kümnesse kategooriasse lähtudes elektroonikaromu direktiivi I lisast ja elektroonikaromu määruse lisast 1. Alates 15.08.2018 tuleb EE-seadmed liigitada kuude kategooriasse (elektroonikaromu määruse lisa 2, elektroonikaromu direktiivi III lisa). Kõige parema ühenduse nende jaotuste vahel annab nn. UNU-key süsteem¹⁰⁴, mis võtab lisaks arvesse ka suurema detailsusastme erinevate tootegruppide lõikes (55) ning loob lisaks seose EKN koodidega¹⁰⁵. Ligikaudu samasuguse detailsusastmega koguvad andmeid tootjatelt ka mõlemad EE-seadmete TVO-d, nii EES-Ringlus kui ka Elektroonikaromu.

Tabel 4 PROTO registrikaardi vormidel kajastuvad EE-seadmete kategooriad ja seadmete täpsustatud liigitamine

UNU KEY	Seadme liik	Kategooria alates 15.08.2018	Kehtiv kategooria
0001	Tsentraalsed kütteseadmed (kodumajapidamistesse paigaldatud)	4. Suured seadmed	Käsitlusalast väljas
0002	Päikesepaneelid (sh. muundurid)	4. Suured seadmed	Käsitlusalast väljas
0101	Professionaalne küte- ja ventilatsioon (va. jahutusseadmed)	4. Suured seadmed	01
0102	Nõudepesumasinad	4. Suured seadmed	01
0103	Köök (n: suured ahjud, pliidid jms. toiduvalmistamise seadmed)	4. Suured seadmed	01
0104	Pesumasinad (sh. kombineeritud kuivatiga)	4. Suured seadmed	01
0105	Kuivatid (pesukuivatid, tsentrifuugid)	4. Suured seadmed	01

¹⁰⁴ http://www.cwitproject.eu/wp-content/uploads/2013/10/Recommendation-paper-to-actors_revisedv2.pdf

¹⁰⁵ https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/partnership/E-waste_Guidelines_Partnership_2015.pdf

0106	Kodumajapidamised küte ja ventilatsioon (n: tõmbekapp, ventilaatorid, radiaatorid)	4. Suured seadmed	01
0108	Külmikud (sh. kombineeritud)	1. Soojusvahetusseadmed	01
0109	Sügavkülmikud	1. Soojusvahetusseadmed	01
0111	Õhukonditsioneerid (kodumajapidamistesse paigaldatavad ja kantavad)	1. Soojusvahetusseadmed	01
0112	Muud jahutus (n: õhuniisutid, soojuspumbad)	1. Soojusvahetusseadmed	01
0113	Professionaalne jahutus (n: suured õhukonditsioneerid, <i>cooling displays</i>)	1. Soojusvahetusseadmed	01
0114	Mikrolaineahjud (sh. kombineeritud va. grillid)	5. Väikesed seadmed	01
0201	Muu väike kodumajapidamine (n: väikesed ventilaatorid, triikraud, kellad, adapterid)	5. Väikesed seadmed	02
0202	Toit (n: röstrid, grillid, toiduvalmistamine, fritüürimine)	5. Väikesed seadmed	02
0203	Kuum vesi (n: kohvi-, tee- ja veekeetjad)	5. Väikesed seadmed	02
0204	Tolmuimejad (va. professionaalsed)	5. Väikesed seadmed	02
0205	Enesehooldus (n: hambaharjad, juuksekuivatid, raseerijad)	5. Väikesed seadmed	02
0301	Väike IT (n: ruuterid, hiired, klaviatuurid, välised lisaseadmed)	6. Väikesed infotehnoloogia- ja telekommunikatsiooniseadmed	03
0302	Lauaarvutid (va. kuvarid, lisaseadmed)	6. Väikesed infotehnoloogia- ja telekommunikatsiooniseadmed	03
0303	Sülearvutid (sh. tahvelarvutid)	2. Ekraanid, kuvarid ja suurema kui 100 cm 2 ekraaniga varustatud seadmed	03
0304	Printerid (n: skaneerivad, mitmeotstarbelised, faksid)	6. Väikesed infotehnoloogia- ja telekommunikatsiooniseadmed	03
0305	Telekommunikatsioon (n: juhtmevabad) telefonid, automaatvastajad)	6. Väikesed infotehnoloogia- ja telekommunikatsiooniseadmed	03
0306	Mobiiltelefonid (sh. nutitelefoni, pager)	6. Väikesed infotehnoloogia- ja telekommunikatsiooniseadmed	03
0307	Professionaalne IT (n: serverid, ruuterid, andmehaldus, koopiamasinad)	4. Suured seadmed	03
0308	Elektronkiiretoruga (CRT) kuvarid	2. Ekraanid, kuvarid ja suurema kui 100 cm 2 ekraaniga varustatud seadmed	03
0309	Õhukesed kuvarid (LCD, LED)	2. Ekraanid, kuvarid ja suurema kui 100 cm 2 ekraaniga varustatud seadmed	03
0401	Väike tarbeelektronika (n: kõrvaklapid, kaugjuhtimispuldid)	5. Väikesed seadmed	04
0402	Kantav audio-video (n: MP3-mängijad, e-lugerid, auto navigatsiooniseadmed)	5. Väikesed seadmed	04
0403	Muusikainstrumendid, raadio, HiFi (sh. muusikakeskused)	5. Väikesed seadmed	04
0404	Video (n: videosalvestus, DVD, <i>BlueRay</i> , set-top boxes)	5. Väikesed seadmed	04
0405	Kõlarid	5. Väikesed seadmed	04
0406	Kaamerad (n: videokaamera, foto- ja digitehnika)	5. Väikesed seadmed	04

0407	Elektronkiiretoruga televiisorid	2. Ekraanid, kuvarid ja suurema kui 100 cm 2 ekraaniga varustatud seadmed	04
0408	Õhukese kuvariga televiisorid (LCD, LED, plasma)	2. Ekraanid, kuvarid ja suurema kui 100 cm 2 ekraaniga varustatud seadmed	04
0501	Lambid (n: tasku-, jõulu-, va. LED ja hõõglambid)	Lambid	05
0502	Kompakt luminofoorlambid	Lambid	05
0503	Sirged luminofoorlambid	Lambid	05
0504	Erilambid (n: professionaalne elavhõbe, kõrg- ja madalsurve soodium)	Lambid	05
0505	LED lambid (sh. taastatud ja kodumajapidamise LED valgustid)	Lambid	05
0506	Kodumajapidamise valgustid (sh. hõõglampide valmidusega valgustid)	5. Väikesed seadmed	05
0507	Professionaalsed valgustid (kontorid, avalikud ruumid, tööstus)	5. Väikesed seadmed	05
0601	Kodumajapidamise tööriistad (n: drellid, saed, kõrgsurvepesurid, muruniidukid)	5. Väikesed seadmed	06
0602	Professionaalsed tööriistad (n: keevitamiseks, jootmiseks, freesimiseks)	4. Suured seadmed	06
0701	Mänguasjad (n: võidusõiduauto rajad, elektrirongid, muusikaga mänguasjad)	5. Väikesed seadmed	07
0702	Mängukonsoolid	6. Väikesed infotehnoloogia- ja telekommunikatsiooniseadmed	07
0703	Vaba aeg (n: sporditarbed)	5. Väikesed seadmed	07
0801	Kodumajapidamine meditsiin (n: termomeetrid, vererõhumõõtjad)	5. Väikesed seadmed	08
0802	Professionaalne meditsiin (n: haigla, hambaravi, diagnostika)	4. Suured seadmed	08
0901	Kodumajapidamine seire ja valve (signalisatsioon, küte, suits va. ekraanid)	5. Väikesed seadmed	09
0902	Professionaalne seire ja valve (n: laboratooriumid, juhtpaneelid)	4. Suured seadmed	09
1001	Mittekülmade toodete automaadid (n: müügiautomaadid, kuumad joogid, piletid, raha)	4. Suured seadmed	10
1002	Külmade toodete automaadid (n: külmad joogid)	1. Soojusvahetusseadmed	10

7 Kliiringsüsteemi rakendamise mõju hindamine

Vastavalt töö lähteülesandele hinnati käesoleva uuringu käigus valitud kliiringsmudeli ja pakutud meetmete (vt ptk 4) rakendamise ning sellega seonduvate õigusaktide muudatusettepanekutest tulenevaid järgmisi võimalikke mõjusid:

- Mõju majandusele
- Mõju loodus- ja elukeskkonnale
- Mõju regionaalarengule
- Mõju riigiasutuste ja KOV asutuste korraldusele ja avaliku sektori kuludele ja tuludele

Kuna mõjud regionaalarengule puudutavad eelkõige ettevõtteid ja ettevõtlust laiemalt, siis on edaspidi need mõjud kirjeldatud majanduslike mõjude juures.

Analüüsi läbiviimisel lähtuti Justiitsministeeriumi ja Riigikantselei koostatud mõjude hindamise metoodikast¹⁰⁶.

Mõju hindamise aluseks oli aruandes kliiringsüsteemi täiendamiseks esitatud ettepanekud, et **PROTO volitatud töötlejale antakse lisafunktsioon** (st turuosade arvutamise ja edastamise õigus, täiendav järelevalve võimekus, võimaliku asjaosaliste tööühma haldamine) ning sellega seotud kulude katmiseks **kehtestatakse tootjatele riigilõiv** esmasel registreerimisel PROTO-s ning edaspidi iga-aastaselt registreeringu hoidmise eest (eeldatav riigilõivu määr jääb vahemikku 80-100 eurot tootja kohta aastas).

Mõju hindamisel lähtuti eelkõige uuringu ajal kättesaadavatest materjalidest ja teabest ning lisaks intervjueriti kõikide suuremate TVO-de (EES-Ringlus, Elektroonikaromu, Rehviringlus, Rehviit) esindajaid.

Kokkuvõttes võib öelda, et kliiringsüsteemi täiendamise pakutud meetmetest omab mõningast negatiivset majanduslikku mõju registreerimise riigilõivu kehtestamine. Samas on pakutud riigilõivu määra puhul (80-100 eurot aastas) mõju ettevõtetele marginaalne. Võttes arvesse, et kliiringsüsteemi täiendamine aitab otseselt kaasa probleemtoodete tootjavastutussüsteemi tõhususele ja läbipaistvusele ning aitab vältida olulisi riske (nt TVO-de tegevuse sunnitud lõpetamine, ettenägematute kulude tekkimine), võib kokkuvõttes eeldada, et pakutud meetmed omavad kõikidele osapooltele sh loodus- ja elukeskkonnale positiivset mõju. Mõju hindamise lühikokkuvõtte on esitatud allpool ning ülevaade mõjudest on esitatud tabeli kujul lisas 1.

7.1 Mõju majandusele sh regionaalarengule

Majandusmõju all hinnati mõju leibkondadele, st nende toimetulekule ja majanduslike otsuste tegemisele, mõju ettevõtetele ning nende halduskoormusele. Kavandatud kliiringsüsteemi ja pakutud meetmete rakendamise mõju regionaalarengule avaldub pigem mõjuna ettevõtetele.

Probleemtoodete kliiringsüsteemi pakutud täiendamine leibkondadele otsest mõju ei avalda. Võib eeldada, et suhteliselt madal PROTO registreerimise riigilõiv tootjaid turule pandavate probleemtoodete hinda tõstma ei pane, mistõttu ei avalda selle meetme rakendamine mõju ka tarbijatele.

Probleemtoodete riigilõivu kehtestamine mõjutab majanduslikult kõige otsesemalt probleemtoodete tootjaid, kuna kõik need ettevõtted peaksid PROTO-s registreerimiseks tegema lisakulutuse iga-aastase riigilõivu näol. Täna tegutseb Eestis kokku ligikaudu 1000

¹⁰⁶ Justiitsministeerium ja Riigikantselei (2012) Mõjude hindamise metoodika.

http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/mojude_hindamise_metoodika.pdf

sellist tootjavastutust omavat ettevõtet¹⁰⁷, kellele riigilõivu tasumise kohustus rakenduks. Ettepanekuna esitatud riigilõivu määr on siiski suhteliselt väike, mistõttu võib eeldada, et valdavale osale täna registreeritud ettevõtetest olulist finantsmõju ei avalda. Kuna kavandatav riigilõiv on kõikidele tootjatele ühesugune, siis on mõju mõnevõrra suurem väiksema käibega ettevõtetele. Nende ettevõtete osakaal on suurem eelkõige rehvide maaletoojate hulgas, aga ka EE-seadmete maaletoojate hulgas on väikese käibega ettevõtteid. TVO-de hinnangul on kõikidest registreeritud probleemtoodete tootjatest kolmandik selliseid väikese käibega ettevõtteid, kellele võib kavandatav riigilõiv negatiivset mõju avaldada.

Siiski võib eeldada, et kliiringsüsteemi täiendamine ei oma negatiivset mõju ettevõtete halduskoormusele ega ka kohalikule tööhõivele. Samas aitab kliiringsüsteemi täiendamine kaasa tootjavastutussüsteemi tõhusamale tegevusele, mis vähendab ettevõtete riske ja võimalikke finantsmõjusid.

PROTO-le lisafunktsioonide andmine (sh järelevalve tugevdamine) muudab tootjavastutusel põhineva probleemtoodete kogumis- ja taaskasutussüsteemi toimimise efektiivsemaks, kuna tekib parem ülevaade probleemtoodete valmistajatest ja maaletoojatest, nende poolt Eesti turule lastud probleemtoodetest (turuosadest) ning neist tekkinud jäätmete kogumise, taaskasutamise ja käitlemise andmetest. PROTO-ga seotud järelevalvevõimekuse tõstmine soodustab ausat konkurentsi, kuna eelduslikult aitab tõhusam ja vahetum järelevalve vähendada probleeme, mis on seotud n-ö „jänestega“ (tootjavastutuse kohusustest kõrvale hoidvate ettevõtetelega). Samuti aitaks tugevam järelevalve tegelda ka nende tootjatega, kes ei esita PROTO-sse õigeid andmeid ning seeläbi veelgi vähendada ettevõtjate vahelist ebavõrdsust. Täna peavad tootjavastutuse nõudeid ausalt täitvad ettevõtted katma ka kohusustest kõrvalehoidvate ettevõtete kulusid.

Samuti aitab selgematel alustel toimiv tootjavastutussüsteem vältida tootjate ja TVO-de tegevuse finantsriske (nt TVO tegevuse sunnitud lõpetamine, kontrollimatute kulunõuete esitamine), mis aitab tootjatel vältida ettenägematute kulude tekkimist.

Kliiringsüsteemi täiendused võimaldavad sisse viia selgema probleemtoodete kogumisel ja taaskasutamisel tekkinud kulude jagamise korra, mis kindlustab erinevate tootjate ja TVO-de vahelise jäätmekäitluskulude jagamise parema toimimise. Lisaks aitab see vältida kulukaid ja pikaajalisi kohtuvaidlusi.

7.2 Mõju loodus- ja elukeskkonnale

PROTO-põhise kliiringsüsteemi õiguslik rakendamine tagab eeldatavalt tootjavastutussüsteemi stabiilsema ja efektiivsema toimimise, mis omakorda avaldub probleemtoodetest tekkinud jäätmete kogumis- ja taaskasutussüsteemi tõhusamas toimimises. Võrreldes tänase olukorraga väheneb võimalus, et ühe või teise tootja või TVO tegevus või tegevusetus põhjustab keskkonnariski (nt TVO-de tegevuse lõpetamisest tulenevad keskkonnaprobleemid). Seega võib eeldada, et käesoleva analüüsi tulemusel pakutud kliiringsüsteemi täiendamine aitab vähendada probleemtoodete kogumise ja käitlemisega seotud keskkonnamõju. Peale probleemtoodete taaskasutuse tõhusama korralduse (suurem ressursitõhusus) väheneb ka oht, et probleemtoodetest tekkinud jäätmed satuvad looduskeskkonda, põhjustades nii tervise- kui ka keskkonnaohtu, keskkonnahäiringuid ja risustamist.

¹⁰⁷ PROTO andmetel oli 2016. a septembri seisuga registreeritud 820 ettevõtet. Kõige suurem arv registreeritud ettevõtteid on olnud 964.

7.3 Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele ja avaliku sektori kuludele ja tuludele

PROTO-põhise kliiringsüsteemi loomine (sh PROTO-sse edastatud andmete õigsuse ulatuslikum kontrollimine ning järelevalve teostamine) tõstab PROTO volitatud töötleja (KAUR või alternatiivselt KKA) halduskoormust (lisatöökohtade loomise vajadus), mis omakorda nõuab täiendavat rahastamist. Samuti eeldab PROTO-põhise kliiringsüsteemi loomine PROTO infosüsteemi ühekordset muutmist (nt probleemtoodete liikide/alaliikide andmeväljade lisamine), milleks vajalike analüüsi- ja arendustööde kulu on hinnanguliselt 15 000 eurot¹⁰⁸. Halduskoormuse suurenemisega seotud lisaressurs ja PROTO infosüsteemi arendustööde kulud on võimalik katta välja pakutud riigilõivust.

Samas aitaks pakutud kliiringsüsteemi täiendamine eeldatavalt kaasa tootjavastutussüsteemi tõhusamale ja läbipaistvamale toimimisele, mis omakorda aitab vältida osapoolte (sh tootjate ja TVO-de) tegevusest või tegevusetusest tulenevaid riske ja kohtuvaidlusi. See aitab vältida ka avaliku sektori kulutusi (nii aja- kui inimressurssi ja ka võimalikke hüljatud jäätmete käitlemise kulusid). Samuti aitab probleemtoodete kliiringsüsteemi parem toimimine kaasa probleemtoodete kogumise ja taaskasutamise arendamisele, mis omakorda aitab paremini täita EL-i direktiivide eesmärke.

¹⁰⁸ Kulu suurus baseerub KAUR-i hinnangul.

8 Kasutatud kirjandus ja õigusaktid

Kasutatud kirjandus

1. Elunurm, S., Väriv, A. Konfidentsiaalne teave. Ühtse regulatsiooni puudumine. - A. Kelli, T. Kalmet, A. Sehver, A. Väriv, K. Härmand, T. Hoffmann. Tööstusomandi seadustiku eelnõu ja seletuskirja esialgne lähtematerjal. Versioon: 3.03.2013, http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/toostusomandi_analuus_0.pdf (11.11.2016)
2. EPBA, 2014. The collection of waste portable batteries in Europe in view of the achievability of the collection targets set by Batteries Directive 2006/66/EC. European Portable Battery Association
3. Ernst & Young Baltic AS, 2014 Tootja ja tootjavastutusorganisatsiooni tagatise ning tootjatele proportsionaalsuse tagamise võimaluste majandusliku mõju analüüs. Uuringu lõpparuanne. Keskkonnaministeerium.
4. ETRMA 2016 End-of-life tyres report 2015. European Tyre & Rubber Manufacturers Association <http://www.etrma.org/uploads/Modules/Documentsmanager/elt-report-v9a---final.pdf>
5. EU 2016. Study on harmonisation of the format for registration and reporting of producers of Electrical and Electronic Equipment (EEE) to the national register and on the frequency of reporting. Final report.
6. Ginter, C., Parrest, N., M. Simovart, A. Ärisaladuse kaitse ja hankelepingute avalikustamise nõue riigihankeõiguses. JURIDICA IX/2013.
7. Huisman, R., Kilic, M. 2015. Financial Clearing in the Dutch e-waste market.
8. Kelli, A. Intellektuaalse omandi kodifitseerimine: vajadused, võimalused ja töökorraldus. Juridica VII/2012.
9. Maarand, M. Ärisaladuse olemus ja tsiviilõiguslik kaitse lepinguvälistes võlasuhetes. Magistritöö. Tartu Ülikooli õigusteaduskond, eraõiguse instituut, Tallinn 2014, juhendaja Age Väriv, Ph. D, arvutivõrgus: http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/42984/maarand_ma_2014.pdf (11.11.2016).
10. Monier, V, Hestin, M, Cavé, J, Laureysens, I, Watkins, E, Reisinger, H, Porsch, L, 2014. Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR). Final report, European Commission , BIO Intelligence Service; Arcadis, Ecologic, Institute for European Environmental Policy (IEEP), Umweltbundesamt (UBA).
11. Niza, S., Santos, E., Costa, I., Ribeiro, P., Ferrao, P. 2014. Extended producer responsibility policy in Portugal: a strategy towards improving waste management performance. Journal of Cleaner Production, Vol 64, pp 277–287
12. Sander K, Schilling, S, Tojo, N, van Rossem, C, Vernon, J, George, C, 2007. The Producer Responsibility Principle of the WEEE Directive. Final Report. Ökopol GmbH Institute for Environmental Strategies, The International Institute for Industrial Environmental Economics Lund University, Risk & Policy Analysts
13. SEI Tallinn, 2015. Elektri- ja elektroonikaseadmete ning patareide ja akude kogumise ja käitlemise toimimismudelite ülevaade. Uuringu lõpparuanne.
14. RPS 2013 Review of the Producer Responsibility Initiative Model in Ireland. Section 9: Tyres and waste tyres. Environment. Community and Local Government. <http://www.housing.gov.ie/sites/default/files/migrated-files/en/Publications/Environment/Waste/WasteManagement/FileDownload%2C34648%2Cen.pdf>

15. Värv, A. Üldise saladuses hoidmise kaitsenormi puudumine. - A. Kelli, T. Kalmet, A. Sehver, A. Värv, K. Härmand, T. Hoffmann. Tööstusomandi seadustiku eelnõu ja seletuskirja esialgne lähtematerjal. Versioon: 3.03.2013, arvutivõrgus: http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/toostusomandi_analuus_0.pdf (11.11.2016), lk 52-57.
16. Walter, C and Kempainen, M. 2009. Market research – tyre recycling in Finland and Germany. Final thesis report. Tampere University of Applied Sciences

Kasutatud õigusaktid

EL õigusaktid ja rahvusvahelised lepingud

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/53/EÜ, 18. september 2000, kasutuselt kõrvaldatud sõidukite kohta (romusõidukite direktiiv).
2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/66/EÜ, 6. september 2006, mis käsitleb patareisid ja akusid ning patarei- ja akujäätmeid ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 91/157/EMÜ (patareide ja akude direktiiv).
3. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/98/EÜ, 19. november 2008, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid (jäätmete raamdirektiiv).
4. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2012/19/EL, 4. juuli 2012, elektri- ja elektroonikaseadmetest tekkinud jäätmete (elektroonikaromude) kohta (elektroonikaromude direktiiv).
5. Intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektide leping, RT II 1999, 22, 123 (TRIPS)
6. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2016/943, milles käsitletakse avalikustamata oskusteabe ja äriteabe (ärisaladuste) ebaseadusliku omandamise, kasutamise ja avalikustamise vastast kaitset (ärisaladuse direktiiv).

Eesti Vabariigi õigusaktid

Seadused

1. Asendustäitmise ja sunniraha seadus, RT I 2001, 50, 283 (ATSS)
2. Asjaõigusseadus RT I 1993, 39, 590 (AÕS)
3. Ehitusseadustik RT I, 05.03.2015, 1 (EhS)
4. Isikuandmete kaitse seadus, RT I 2007, 24, 127 (IKS)
5. Jäätmeseadus, RT I 2004, 9, 52 (JäätS)
6. Keskkonnajärelevalve seadus, RT I 2001, 56, 337 (KeJS)
7. Keskkonnaregistri seadus RT I 2002, 58, 361 (KeRS)
8. Kinnistusraamatuseadus RT I 1993, 65, 922 (KRS)
9. Konkurentsiseaduse RT I 2001, 56, 332 (KonkS)
10. Korrakaitse seadus, RT I, 22.03.2011, 4 (KorS)
11. Liiklusseadus, RT I 2010, 44, 261 (LS)
12. Märjukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus RT I 2004, 81, 542 (MSVS)
13. Pakendiseadus, RT I, 23.12.2015, 5 (PakS)
14. Riigilõivuseadus RT I, 30.12.2014, 1 (RLS)
15. Vabariigi Valitsuse seadus RT I 1995, 94, 1628 (VVS)
16. Võlaõigusseadus RT I, 31.12.2016, 7 (VÕS)
17. Äriseadustik RT I 1995, 26, 355 (ÄS)

Määrused

1. Vabariigi Valitsuse 26.11.2004. a määrus nr 346 Pakendiregistri põhimäärus, RT I 2004, 83, 561
2. Keskkonnaministri 31.03.2008 määrus nr 12 Keskkonnainspektsiooni põhimäärus, RTL 2008, 27, 403
3. Vabariigi Valitsuse 07.08.2008 määrus nr 124 „Patareidest ja akudest tekkinud jäätmete kogumise, tootjale tagastamise ning taaskasutamise või kõrvaldamise nõuded ja kord ning sihtarvud ja sihtarvude saavutamise tähtajad“, RT I 2008, 37, 221 (patareide ja akude määrus)
4. Keskkonnaministri 19.01.2009 määrus nr 5 „Keskkonnaameti põhimäärus“, RT I, 27.05.2014, 1 (KeA põhimäärus)
5. Vabariigi Valitsuse 20.04.2009 määrus nr 65 "Elektri- ja elektroonikaseadmetest tekkinud jäätmete kogumise, tootjale tagastamise ning taaskasutamise või kõrvaldamise nõuded ja kord ning sihtarvud ja sihtarvude saavutamise tähtajad", RT I 2009, 22, 137 (elektroonikaromude määrus)
6. Vabariigi Valitsuse 23.07.2009 määrus nr 135 "Probleemtooteregistri põhimäärus", RT I 2009, 42, 284 (PROTO põhimäärus)
7. Keskkonnaministri 15.01.2010 määrus nr 1, „Jäätmearuande vorm, esitatavate andmete ulatus ja aruande esitamise kord“, RTL 2010, 4, 61
8. Vabariigi Valitsuse 17.06.2010 määrus nr 79 „Mootorsõidukitest ja nende osadest tekkinud jäätmete kogumise, tootjale tagastamise ning taaskasutamise või kõrvaldamise nõuded ja kord ning sihtarvud ja sihtarvude saavutamise tähtajad“, RT I 2010, 42, 248 (romusõidukite määrus)
9. Keskkonnaministri 16.02.2011 määrus nr 12 "Probleemtooteregistri registrikaardi vormid", RT I, 25.02.2011, 2 (registrikaardi määrus)
10. Majandus- ja kommunikatsiooniministri 13.06.2011 määrus nr 42 „Mootorsõiduki ja selle haagise tehnonõuded ning nõuded varustusele“, RT I, 16.06.2011, 8
11. Vabariigi Valitsuse 15.02.2013 määrus nr 30 „Põllumajandusplastist tekkinud jäätmete kogumise, tootjale tagastamise ning taaskasutamise või kõrvaldamise nõuded ja kord ning sihtarvud ja sihtarvude saavutamise tähtajad“, RT I 19.02.2013, 13 (põllumajandusplasti määrus)
12. Keskkonnaministri 22.05.2013 määrus nr 23 „Keskkonnaagentuuri põhimäärus“, RT I, 02.07.2015, 1 (KAUR-i põhimäärus)
13. Vabariigi Valitsuse 19.06.2015 määrus nr 69 „Ehitisregistri põhimäärus“, RT I, 26.06.2015, 13

LISA 1 – Mõju hindamise lühikokkuvõte

Ettepanek		Tootjatele riigilõivu kehtestamine				
Mõju valdkond, alavaldkond sihtrühm	Mõju avaldumisega seotud asjaolude kirjeldus	Mõju olulisus				
		Ulatus	Sagedus	Sihtrühma suurus	Ebasoovivate mõjude risk	Koondhinnang
Mõju majandusele						
Eelnõu mõjutab leibkondade toimetulekut ning majanduslikke otsuseid?						
Mõju puudub						
Eelnõu mõjutab ettevõtluskeskkonda ja ettevõtete tegevust?						
Probleemtoodete tootjad	Ettevõtted peavad korra aastas maksma riigilõivu.	Väike	Väike	Väike	Keskmine	Väike
		Mõjutab enam väiksema käibega ettevõtteid	Korra aastas makstakse riigilõivu	Ettevõtete koguarv väike (ca 1000 ettevõtet)	1/3 registreeritud probleemtoodete tootjatest	
Mõju halduskoormusele: kas eelnõu mõjutab organisatsioonidele või füüsilistele isikutele õigusaktide rakendamisele kaasnevaid infokohustuste vm koormise täitmisele kaasnevaid kulusid?						
Probleemtoodete tootjad	Ettevõtted peavad korra aastas maksma riigilõivu. Halduskoormust mõjutab see minimaalselt	Väike	Väike	Väike	Puudub	Väheoluline
		Mõjutab enam väiksema käibega ettevõtteid	Korra aastas makstakse riigilõivu	Ettevõtete koguarv väike (ca 1000 ettevõtet)	Puudub	
Kas eelnõu mõjutab infoühiskonna arengut?						
Mõju puudub						
Eelnõu mõjutab kalandusega, taime- või loomakasvatusega tegelevate ettevõtjate arenguvõimalusi, konkurentsivõimet?						
Mõju puudub						

Mõju loodus- ja elukeskkonnale	
Eelnõu mõjutab looduskeskkonda, sh välisõhku, vett, pinnast, taimestikku ja loomastikku?	
Negatiivne mõju puudub	
Oluline positiivne keskkonnamõju – tulenevalt probleemtoodete tootjavastutussüsteemi tõhusamast toimimisest sh järelevalvest	
Eelnõu mõjutab elukeskkonda, sh elutingimusi ja heaolu?	
Negatiivne mõju puudub	

Mõju valdkond, alavaldkond sihtrühm	Mõju avaldumisega seotud asjaolude kirjeldus	Mõju olulisus				
		Ulatus	Sagedus	Sihtrühma suurus	Ebasoovivate mõjude risk	Koondhinnang
Mõju regionaalarengule						
Eelnõu mõjutab riigi regionaalpoliitika üldiste eesmärkide saavutamist?						
Mõju puudub						
Eelnõu mõjutab kohaliku tasandi positsiooni ja osalust nii riikliku kui ka kohaliku arengu kavandamises ja poliitikakujundamise protsessides?						
Mõju puudub						

Mõju valdkond, alavaldkond sihtrühm	Mõju avaldumisega seotud asjaolude kirjeldus	Mõju olulisus				
		Ulatus	Sagedus	Sihtrühma suurus	Ebasoovivate mõjude risk	Koondhinnang
Mõju riigiasutuste ja kohalike omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele						
Eelnõu mõjutab riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldust?						
Mõju puudub						
Eelnõu mõjutab avaliku sektori rahastamist, sh kulusid ja tulusid?						
Ainult Keskkonnaministeeriumi haldusala	Positiivne mõju riigieelarvele, kuid seotud otseste kuludega, mida riigieelarve tulu katma peab	Väike	Väike	Väike	Puudub	Väheoluline
		Summa on väike	Lõivu maksvate ettevõtete koguarv väike (ca 1000 ettevõtet)	Keskkonnaministeerium	Puudub	

Ettepanek	PROTO volitatud töötajale lisafunktsiooni andmine					
Mõju valdkond, alavaldkond sihtrühm	Mõju avaldumisega seotud asjaolude kirjeldus	Mõju olulisus				
		Ulatus	Sagedus	Sihtrühma suurus	Ebasoovivate mõjude risk	Koondhinnang
Mõju majandusele						
Eelnõu mõjutab leibkondade toimetulekut ning majanduslikke otsuseid?						
Mõju puudub						
Eelnõu mõjutab ettevõtluskeskkonda ja ettevõtete tegevust?						
Probleemtoodete tootjad	Mõjutab positiivselt üldist seaduste täitmist ja ausat konkurentsi					
Mõju halduskoormusele: kas eelnõu mõjutab organisatsioonidele või füüsilistele isikutele õigusaktide rakendamise kaasnavaid infokohustuste vm koormise täitmise kaasnavaid kulusid?						
Probleemtoodete tootjad	Ettevõtetel, kes siiani on nõuetest kõrvale hiilinud, halduskoormus suureneb. Teistel oluliselt ei suurene	Väike	Keskmine	Väike	Väike	Väheoluline
		Ainult osa probleemtoodete tootjatest	Reeglipärane, kuid mitte väga tihti	Ainult probleemtoodete tootjad	Puudub	
Kas eelnõu mõjutab infoühiskonna arengut?						
Mõju puudub						
Eelnõu mõjutab kalandusega, taime- või loomakasvatusega tegelevate ettevõtjate arenguvõimalusi, konkurentsivõimet?						
Mõju puudub						

Mõju valdkond, alavaldkond sihtrühm	Mõju avaldumisega seotud asjaolude kirjeldus	Mõju olulisus				
		Ulatus	Sagedus	Sihtrühma suurus	Ebasoovivate mõjude risk	Koondhinnang
Mõju loodus- ja elukeskkonnale						
Eelnõu mõjutab looduskeskkonda, sh välisõhku, vett, pinnast, taimestikku ja loomastikku?						
Positiivne mõju looduskeskkonnale						
Eelnõu mõjutab elukeskkonda, sh elutingimusi ja heaolu?						
Jäätmete taaskasutamine	Mõjub positiivselt jäätmete taaskasutamisele (suureneb)					

Mõju valdkond, alavaldkond sihtrühm	Mõju avaldumisega seotud asjaolude kirjeldus	Mõju olulisus				
		Ulatus	Sagedus	Sihtrühma suurus	Ebasoovivate mõjude risk	Koondhinnang
Mõju riigiasutuste ja kohalike omavalitsuse asutuste korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele						
Eelnõu mõjutab riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldust?						
Keskkonnaministeerium (KeM)	PROTO-sse esitatud andmete õigsuse kontrollimine ning järelevalve teostamine tõstab KAUR-i halduskoormust	Väike	Väike	Väike	Väike	Väheoluline
		Luuakse juurde kolm töökohta	Töökohad luuakse ühekordselt	KeM-i üks allasutus	Puudub	

Eelnõu mõjutab avaliku sektori rahastamist, sh kulusid ja tulusid?						
		Väike	Väike	Väike	Väike	Väheoluline
Keskkonnaministeerium	Lisatöökohtade loomine ning PROTO infosüsteemi arendustööd nõuavad täiendavat rahastamist.	Riigilõiv katab eeldatavalt kulud ära	Ühekordne suurem tõus, edaspidine kulu sõltub palgatasemest kuid on pigem stabiilne	KeM-i üks allasutus	Kui riigilõivust saadud tulu täiendavaid töökulusid, ära ei kata, peab KeM puuduva osa katma oma eelarvest	

