



Õiguskantsler

Toomas Pikamäe
OÜ Advokaadibüroo Eversheds Ots &
Co
Toomas.Pikamae@eversheds.ee

Teie 04.04.2016 nr

Meie 19.05.2016 nr 6-1/160524/1602182

Taaskasutusorganisatsiooni puuduvad piirangud

Austatud härra Pikamäe

Palusite kontrollida [pakendiseaduse](#) (PakS) § 10¹ lg 1 ja § 17² lg 3 põhiseaduspärasust. Nendest sätetest tulenevaid nõudeid on Teie hinnangul [seletuskirjas](#) puudulikult põhjendatud ja need on seepärast ebaproportsionaalsed.

Leian, et PakS § 10¹ lõige 1 ja § 17² lõige 3 ei piira taaskasutusorganisatsiooni õigusi ebaproportsionaalselt ega ole põhiseadusega vastuolus.

Taaskasutusorganisatsiooni tegevuse vormi piirangud

Taaskasutusorganisatsioon (TKO) on vajalik pakendiettevõtjatele pakendiseadusest tulevate kohustuste täitmiseks (PakS § 10¹ ja § 16). Lähtudes PakS § 10¹ lg 1 sõnastusest peavad TKO asutajad ja liikmed olema pakendiettevõtjad või nende moodustatud juriidilised isikud, mille liikmed, osanikud või aktsionärid on pakendiettevõtjad.

PakS § 10¹ lõikes 1 olev viide TKO asutajatele ja liikmetele põhjustab segadust. Sellest on välja loetav vihje mittetulundusühingule ja tulundusühistule (neil on liikmed). Sama normi teises pooles räägitakse lisaks ka veel osanikest ja aktsionäridest, mis on omased äriühingule. See muudab normist arusaamise keeruliseks. Pole selge, kas TKO-l peavad üheaegselt olema asutajad ja liikmed ning liikmetel võivad olla omakorda liikmed, osanikud või aktsionärid või peaks olema TKO-l asutajad, kes ühtlasi on TKO liikmed, osanikud või aktsionärid. Sellest, kuidas nimetatakse TKO asutanud isikuid – liikmed, osanikud, aktsionärid – tuletatakse omakorda TKO tegevusvorm(id).

[Pakendiseaduse algversiooni](#) järgi (jõustus 01.06.2004) sai TKO-na akrediteerida vaid mittetulundusühinguid ning need kuulusid ainult pakendiettevõtjatele (algversiooni § 16), kellel kõigil oli võimalus TKO-ga soovi korral liituda, st astuda mittetulundusühingu liikmeks (algversiooni § 17 lg 4 p 3). Need TKO tegevust reguleerivad normid muudeti suuremas osas ära juba pool aastat hiljem. Alates jaanuarist 2005 kehtima hakanud korra järgi said TKO asutada

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

pakendiettevõtjad või nende moodustatud juriidilised isikud, mille liikmed, osanikud või aktsionärid on pakendiettevõtjad ([2005. a pakendiseadus](#) § 16 lg 2). Ka pakendiettevõtjate TKO liikmeks võtmise kohustus lõppes 2005. a jaanuaris ning asendus juurdepääsuga TKO teenustele (2005. a pakendiseaduse § 17 lg 4 p 3). Vaidlusalune PakS § 10¹ lg 1 lisati seadusesse 2008. a ning see sõnastus on jäänud sisult samaks käesoleva hetkeni. Selle järgi peavad TKO asutajad ja liikmed olema pakendiettevõtjad või nende moodustatud juriidilised isikud, mille liikmed, osanikud või aktsionärid on pakendiettevõtjad.

Eelnevast TKO mõiste kujunemisloost nähtub, et seadusandja pidas TKO tegevusvormina algselt silmas ainult mittetulundusühingu vormi ning laiendas seda hiljem äriühingu vormiga. Need muudatused ei ole sõnastatud seaduses perfektelt, kuid seadusandja tahe hõlmata mittetulundusühinguid ja äriühinguid on normide kujunemist jälgides arusaadav. Näiteks kui vaadata 2005. a jõustunud pakendiseaduse norme laiemalt, siis lisandus mitmesse neist viide äriühingule (vt nt 2005. a pakendiseaduse § 17 lg 4 p 7 ja 8, § 17 lg 4¹).¹ Samuti märgitakse keskkonnakomisjoni seletuskirjas pakendiaktsiisi seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu (490 SE) teise lugemise teksti juurde järgmist: „Kui pakendiseaduse järgi saab akrediteerimist taotleda vaid mittetulundusühing, siis muudatuse alusel on see õigus ka äriühingul.“²

Seega viitavad TKO mõiste kujunemine ja kättesaadavad menetlused sellele, et TKO tegevusvormina on silmas peetud mittetulundusühingut või äriühingut, mitte sihtasutust. Sihtasutus erineb teistest eraõiguslikest juriidilistest isikutest ega saa olla TKO tegevusvormina hõlmatud vaikimisi.³ Sihtasutus on juriidiline isik, millel pole liikmeid ning mis on loodud vara valitsemiseks ja kasutamiseks põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks ([sihtasutuste seaduse](#) § 1 lg 1). Sihtasutuse tahte kujundamisel on eriline roll asutajatel ja nende koostatud põhikirjal, mistõttu on sihtasutuse juhtorganitel piiratud võimalused sihtasutuse tahte kujundamisel.⁴

Seadusandja ei ole TKO tegevusvormi juures tõesti avanud oma valiku põhjuseid. Selgitused ei ole puudu ainult selle osas, miks üks mõeldavatest tegevusvormidest (sihtasutus) on välja jäetud. Põhjendamata on ka see, miks valiti esmalt ainuvõimaliku TKO tegevusvormina välja mittetulundusühing. Samuti ei olnud kättesaadavad materjalid, mis oleks selgitanud 2005. aastal tehtud valikuid äriühingu tegevusvormi kasuks, millega ühtäkki ja üheaegselt piirati oluliselt pakendiettevõtjate juurdepääsu TKO liikmeks asumisel.⁵

¹ Kahetsusväärset on hilisemaid muudatusi pakendiseadusesse tehtud lugejat eksitavalt ning viidatud normid ei ole käesoleval hetkel enam sama numbriga.

² Seletuskiri kättesaadav Riigikogus. Sarnaselt märgitakse ka 2008. a [pakendiseaduse ja pakendiaktsiisi seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas](#): „Eelnõu kohaselt ei tehta pakendiseadusest tulenevate nõuete osas enam vahet äriühinguna ja mittetulundusühinguna asutatud organisatsioonide vahel.“

³ Sihtasutus kui TKO tegevusvorm ei sobi kuidagi kokku ka pakendiseaduse algversiooniga ning sellest nähtuvate põhimõtete lähtekohtadega TKO-de kujundamisel. Algselt oli lubatud ainult mittetulundusühing, kellega oli kõigil pakendiettevõtjatel võimalik liituda, st saada mittetulundusühingu liikmeks. Seega oli TKO pakendiettevõtjate jaoks seadusandja algse valiku järgi väga avatud. Raske on ette kujutada, et norme kohmakalt ümber sõnastades pidas seadusandja veidi aega hiljem vaikimisi võimalikuks TKO tegevust sihtasutusena, kellel ei ole liikmeid ning kelle asutajate hulka ei ole võimalik peale sihtasutuse loomist astuda. See tähendaks, et pakendiettevõtjatele väga avatud TKO juurest oleks liigutud väga suletud TKO-ni.

⁴ Vt K. Saare jt. Tsviiliseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura, Tallinn 2010, lk 87 ja lk 90.

⁵ Need muudatused piirasid oluliselt pakendiettevõtjate võimalusi osaleda neid vahetult puudutavate otsuste tegemisel ja taandasid nad peamiselt TKO kliendi rolli. Lähtudes TKO asutanud pakendiettevõtjate huvidest kaitseb piiratud liikmeskond TKO asutajate investeeringuid. Need võiks väljuda TKO asutanud isikute kontrolli alt, kui TKO-l oleks kohustus võtta liikmeks, osanikuks või aktsionäriks kõik selleks soovi avaldavad pakendiettevõtjad, kuna liikmelisusega kaasnevad õigused TKO tegevuse üle otsustada (nt valida juhtorganid, otsustada TKO lõpetamise ja kasumi kasutamise üle).

Olukorras, kus seadusandja tahe on arusaadav, kuid tehtud valik põhjendamata, ei ole siiski alust eeldada riive ebaproportsionaalsust.⁶ Riive ülemäärasusele peaks viitama täiendavad asjaolud peale puuduste seletuskirjas. Selliseid asjaolusid menetluse käigus ei tuvastatud.

Asjaolu, et TKO ei saa tegutseda mis tahes juriidilises vormis⁷, ei saa pidada oluliseks ettevõtlusvabaduse piiranguks, sest TKO asutamisel on pakendiettevõtja võimalused tegevusvormi valikul vaatamata PakS § 10¹ lg 1 piirangule laiad ja välistatud ongi vaid sihtasutus.

Sihtasutuse vorm pakub suure tõenäosusega TKO asutajale küll kõige kindlamat investeeringukaitset (asutajate ring on peale asutamist n-ö lukus ning asutajad saavad kujundada ka enda huvidest lähtuva põhikirja), kuid ka mittetulundusühingu või äriühinguna tegutsevad TKO-d, mille liikmeskond pole hetkel kuigi avatud (st TKO ei pea pakendiettevõtjaid liikmeks, osanikuks, aktsionäriks võtma), pakuvad TKO asutanud isikutele häid võimalusi tehtud investeeringu kaitseks.⁸

Seega puuduvad kaalukad sisulised põhjused, miks peaks TKO-d saama asutada tingimata lisaks mittetulundusühingule ja äriühingule ka sihtasutusena.

Kõike eelnevat kokku võttes ei saa PakS § 10¹ lõiget 1, vaatamata sõnastuslikele puudustele seaduses ning lakoonilistele selgitustele seletuskirjades, pidada TKO-d asutada sooviva isiku õigusi ebaproportsionaalselt piiravaks. Teil on õigus, et normid peaksid olema selgemad ja nende eesmärgid loogiliselt ning tegelikkusega seostatult esitatud ka seaduseelnõu seletuskirjas. Juhin sellele Riigikogu tähelepanu.

Taaskasutusorganisatsiooni liikmeid puudutavad piirangud

Pakendiettevõtjad asutavad TKO selleks, et selle kaudu täita neile seadusega pandud kohustusi. TKO liikmelisuse kõrval on pakendiettevõtjal võimalik oma kohustusi täita ka TKO-lt kliendina vastavat teenust ostes. Suurem osa pakendiettevõtjatest ongi TKO kliendid ning vaid väga väike osa pakendiettevõtjatest on TKO liikmed või osanikud⁹ ehk need isikud, kes TKO tegevust kontrollivad ja suunavad ning on teinud TKO loomiseks investeeringuid.

Vaidlustatud PakS § 17² lg 3 reguleerib nende väheste pakendiettevõtjate omavahelisi suhteid, kes on TKO liikmed või osanikud. Norm piirab häälte osakaalu TKO-s (igapähe võib olla kuni 25 protsenti) ja välistab jäätmeäitaja valitseva mõju.

PakS § 17² lg 3 sõnastus viitab seadusandja soovile tasakaalustada pakendiettevõtjate huve ja takistada, et üks või kaks pakendiettevõtjat saaks TKO osas piiramatu sõnaõiguse, mis kokkuvõttes võiks viia olukorrani, mil üks isik otsustab sisuliselt sadade teiste isikute eest. Seega püütakse normiga ära hoida TKO liikmete või osanike liigset koondumist. Sellele viitab [seletuskirjas](#) märgitu: „muudatusettepanekud [...] on seotud vajadusega tagada taaskasutusorganisatsioonide läbipaistvus ja parem tarbijate ning erinevate pakendiettevõtjate huvidega arvestamine“. Sellest nähtub ka seadusandja eesmärk – s.o TKO liikmeks, osanikuks

⁶ Vt ka RKPJKo nr 3-4-1-7-13, p 42.

⁷ Õiguskord tunneb ka teisi juhtumeid, mil teatud tegevuste juures on tegevusvormi valik piiratud – nt [krediitiasutuste seaduse](#) § 3, [elektrituruseaduse](#) § 15.

⁸ Eelnev tõdemus ei tähenda, et õiguskantsler võtaks seisukoha TKO liikmeskonna avatuse või suletuse poolt või vastu.

⁹ Hetkel tegutsevad TKO-d osäühingu ja mittetulundusühingu vormis, ühtegi aktsiaseltsi pole.

või aktsionäriks olevate pakendiettevõtjate vahel häälte osakaalu kaudu tasakaalumehhanismi loomine, et takistada ühe või mitme pakendiettevõtja ülekaalu teiste pakendiettevõtjate üle. See eesmärk on legitiimne.

Piirang on nimetatud eesmärgi saavutamiseks sobiv, kuna see loob eeldused ja soosib erinevate pakendiettevõtjate asumist TKO liikmeks, osanikuks või aktsionäriks. Piirang TKO n-ö ülesehitusele on pakendiettevõtjate seisukohast ka vajalik, sest vastasel korral võiks TKO minna ühe või mõne pakendiettevõtja kontrolli alla. Tõsi, PakS § 17² lõikest 3 tulenev piirang on oma formaalsuse tõttu kritiseeritav ja sellest on võimalik, nagu formaalsest piirangust ikka, teatud asjaoludel n-ö mööda hiilida (nt kontserni kuuluvate pakendiettevõtjate koostöö korral). Teisalt ei ole soovitud eesmärki võimalik saavutada muul moel, kui formaalse piirangu kaudu, sest TKO liikmete, osanike või aktsionäride sisesuhetesse ei ole õigusnormiga võimalik niikuinii tungida – isikute otsuste tegelikud motiivid ei ole väljapoolt kontrollitavad, kui just isikud ise neid ei paljasta.

PakS § 17² lg 3 rakendamisel tuleb silmas pidada ka seda, et norm täiendab PakS § 17⁴ lõiget 1 (vt avalduse p 2.7.7.), kuid ei asenda seda. Kui PakS § 17² lg 3 püüab luua läbipaistvust TKO liikmete, osanike, aktsionäride sisesuhetes, siis PakS § 17⁴ lg 1 eesmärgiks on anda kindlustunne eeskätt TKO klientidele, et teatud kohustusi peab TKO täitma sõltumata mis tahes asjaoludest. TKO klientidel pole samaväärselt TKO liikmete, osanike või aktsionäridega võimalik nende kohustuste täitmist sisuliselt kontrollida, kuid muu hulgas selleks ongi vajalik vaidlustatud PakS § 17² lg 3. See norm loob (vähemalt formaalse) eelduse, et ükski TKO liige, osanik, aktsionär ei saavuta kontrollimatut positsiooni ning TKO liikmed, osanikud, aktsionärid tasakaalustavad üksteist. Seeläbi kaitstakse ka TKO klientide huve.

Piirangut ei saa pidada ka ebamõistlikult ahistavaks, kuna 25 protsenti häälest on põhimõtteliselt pool häälte osakaalust, mida on üldjuhul vaja otsuste langetamiseks üldkoosolekul. Selline häälte osakaal ei võimalda tõesti ühel pakendiettevõtjal langetada otsuseid ainuisikuliselt, kuid küsimus on, kas see saaks või peakski olema TKO juures võimalik. TKO eesmärgiks on ju suure hulga pakendiettevõtjate kohustuste täitmine ning selleks on pakendiettevõtjate huvide ühisosa otsimisele suunav norm vajalik ja mõõdukas.

Lisaks pakendiettevõtjate häälte osakaalu piiramisele keelab PakS § 17² lg 3 ka jäätmekäitleja valitseva mõju TKO-s.

Jäätmekäitleja ja pakendiettevõtja(te) huvid TKO-s tegutsedes on olemuslikult vastassuunalised. Eelduslikult huvitab jäätmekäitlejat stabiilne ja pigem suur jäätmevoog ning jäätmete käitluse teenuse pakkumine võimalikult kalli hinnaga. Pakendiettevõtja eesmärgiks on pakendijäätmete koguse pidev vähendamine ning selle käitluse korraldamine kõige odavamalt teenust pakkuva jäätmekäitleja poolt. Kui TKO-s on valitsev mõju jäätmekäitlejal, siis tekib õigustatud kahtlus, kas pakendijäätmete käitlemise teenust hankides lähtutakse pakendiettevõtja või jäätmekäitleja huvidest, kuna need ei pruugi olla kokkulangevad. Sellise olemusliku pinge/vastuolu leevendamine on legitiimne eesmärk ja sobilik nõue selleks, et jäätmekäitleja ei saaks valitsevat mõju TKO-s. Kuivõrd valdav enamus pakendiettevõtjaid ei ole TKO liikmed, osanikud või aktsionärid, mis tähendab, et neil puudub vahetu võimalus TKO tegevust kontrollida, siis on oluline anda neile kindlustunne, et TKO eesmärgid lähtuvad pigem pakendiettevõtjate kui jäätmekäitleja ärihuvidest. Seetõttu on piirang ka sobiv. Arvestades ka seda, et jäätmekäitlejal on võimalik TKO liige, osanik, aktsionär olla ning pakendiettevõtjatega pakendijäätmete käitluse korraldamisel vahetut koostööd teha, siis ei ole piirang, mis välistab jäätmekäitleja valitseva

mõju TKO-s, ka jäätmekäitleja ettevõtlusvabadust mõõdutundetult piirav. Seega ei saa pidada jäätmekäitleja valitseva mõju keeldu ettevõtlusvabadust ebaproportsionaalselt riivavaks.

Eelnevat kokku võttes ei saa pidada Teie poolt vaidlustatud PakS § 17² lõiget 3 jäätmekäitlusega tegeleva ettevõtja ettevõtlusvabadust ülemääraselt piiravaks ja seetõttu ebaproportsionaalseks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise