



KONKURENTSIAMET

**Ülevaade tagatisrahata pakendite ja pakendijäätmete kogumist ja  
taaskasutust korraldavate taaskasutusorganisatsioonide  
turuolukorrast Eestis**

Analüüs ja soovitused

Juuni 2025

## **Analüüsi autorid**

Kristin Truus, konkurentsitenistuse jurist

Enn Robert Kinnas, andme- ja majandusanalüüsi valdkonna tiimijuht

## **Analüüsi koostamisse andsid oluliselt kaasabi**

Kadri Lepikult, konkurentsitenistuse juhataja

## **Toimetas**

Marilis Ehvert, toimetaja ja ürituste koordinaator

Konkurentsiamet tänab kõiki pakendiettevõtjaid, pakendijäätmekäitlejaid, taaskasutusorganisatsioone, kohaliku omavalitsuse üksusi, Keskkonnaametit, Kliimaministeeriumi ning kõiki teisi, kes vastasid ameti teabepäringutele ja/või panustasid analüüsi koostamisse oma aja ja teadmistega.

## **Konkurentsiamet 2025**

Tatari 39, 10134 Tallinn

Tel: (+372) 667 2400

[info@konkurentsiamet.ee](mailto:info@konkurentsiamet.ee)

[www.konkurentsiamet.ee](http://www.konkurentsiamet.ee)

## **Lühendid**

EKT – Eesti Keskkonnateenused AS

EPR – OÜ Eesti Pakendiringlus

ETO – Eesti Taaskasutusorganisatsioon MTÜ

Jääts – jäätmeseadus

KonkS – konkurentsiseadus

KOJV – korraldatud jäätmevedu

KOV – kohaliku omavalitsuse üksus

OECD – Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon

PakS – pakendiseadus

RS – Ragn Sells AS

TKO – taaskasutusorganisatsioon

TVO – OÜ Tootjavastutusorganisatsioon

# Sisukord

Sissejuhatus .....	6
1. Pakendite ja pakendijäätmete kogumise ja taaskasutuse süsteemi ülesehitus Eestis .....	8
1.1. Laiendatud tootjavastutuse põhimõte .....	8
1.2. TKO-de turuosa laiendatud tootjavastutuse süsteemis .....	8
1.3. Eri turuosaliste roll .....	9
1.3.1. Pakendiettevõtjad .....	10
1.3.2. Taaskasutusorganisatsioonid ehk TKO-d .....	10
1.3.3. TKO turuosad .....	12
1.3.4. Pakendijäätmekäitlejad .....	13
1.3.5. Kohaliku omavalitsuse üksused .....	13
1.4. Pakendite ja pakendijäätmete kogumisviisid .....	14
1.4.1. Avalikud kogumiskohad .....	14
1.4.2. Tekkekohal kogumine .....	15
1.4.3. Pakendijäätmete kogumine pärast jäätmereformi .....	20
2. Konkurentsitõkked taaskasutusorganisatsioonide turul .....	22
2.1. TKO tegevusloa nõue .....	22
2.2. TKO-ga liitumine .....	23
2.3. TKO vahetamine .....	26
2.4. TKO pakendikäitlusteenuse osutaja valikumenetlus .....	27
2.5. TKO sõltuvus vertikaalsetest turusuhetest .....	30
2.5.1. Jäätmekäitleja valitseva mõju sisustamine: <i>de iure</i> hinnang .....	31
2.5.2. Vertikaalsed seosed TKO ja pakendijäätmekäitleja vahel: <i>de facto</i> hinnang ..	32
2.5.3. Vertikaalsed seosed TKO ja tütarettevõtjast pakendijäätmekäitleja vahel .....	34
2.6. Korraldatud jäätmeveo mõju pakendiringlusele .....	35
2.7. Jäätmeandmed .....	37
Kokkuvõte .....	38
Konkurentsiameti soovitusel konkurentsiolekorra parandamiseks .....	39
Soovitused Kliimaministeriumile ja Keskkonnaametile .....	39
Soovitused taaskasutusorganisatsioonidele .....	39
Ettepanekud pakendiseaduse muutmiseks ja täiendamiseks jäätmereformi raames .....	39

## Jooniste loetelu

Joonis 1. Pakendiregistri andmetel unikaalsete pakendiaruande esitanud ettevõtjate arv 2024. aastal.....	8
Joonis 2. Turule lastud pakendite mass (tonnides) aruandeliikide lõikes 2024. aastal .....	9
Joonis 3. Pakendite ja pakendijäätmete turuosaliste skeem .....	9
Joonis 4. TKO-de turuosad turule lastud pakendite koguste põhjal 2023. majandusaasta kohta .....	12
Joonis 5. Avalikud kogumispunktid TKO-de lõikes 01.03.2025 seisuga .....	15
Joonis 6. Pakendijäätmete äraveo KOJV-ga liitnud KOV-ide arv 01.01.2025 seisuga .....	17
Joonis 7. Kahe suurema KOJV tegeleva ettevõtja teeninduspiirkondade osakaal kõigist jäätmeveopiirkondadest, mida haldab EJHK ja nendes, mida ei halda EJHK .....	17
Joonis 8. EJHK liikmeteks olevate omavalitsuste arv ning MTÜ liitumiste arv vaadeldaval aastal.....	18
Joonis 9. TKO müügi pakendi hindade võrdlus 01.04.2025 seisuga .....	24
Joonis 10. TKO veo- ja rühmapakendi hindade võrdlus 01.04.2025 seisuga .....	25
Joonis 11. Taaskasutusse võetud pakendijäätmed TKO-de lõikes 2023. aastal.....	25
Joonis 12. TKO-d vahetanud pakendiettevõtjad .....	26
Joonis 13. TKO-de õiguslikud sidemed jäätmekäitlusteenuse pakkujatega .....	32
Joonis 14. Korraldatud jäätmeveopiirkondade jäätmevedajate osakaal võrreldes kõigi jäätmeveopiirkondadega 01.04.2025 seisuga .....	36

## Tabelite loetelu

Tabel 1. Turul tegutsevad TKO-d ja nende liikmed pakendiregistri andmetel 13.06.2025 seisuga .....	11
Tabel 2. Pakendite ja pakendijäätmete eri kogumisviisid eri KOV-ide näitel .....	16
Tabel 3. Segapakendi KOJV hankesse lisanud jäätmeveopiirkondade teenindajad jäätmeveopiirkondades, mis on EJHK liikmed ja mis ei ole EJHK liikmed 01.04.2025 seisuga .....	19
Tabel 4. Turukontsentratsioon (HHI) segapakendite ja klaaspakendite KOJV hangetesse liitmise korral .....	19
Tabel 5. TKO-de kliendilepingu korraline lõpetamine .....	27
Tabel 6. TKO-de pakendijäätmete käitlusteenuste pakkumusmenetlused perioodil 2016–2025 .....	28
Tabel 7. TKO-de 2023. majandusaasta aruannete andmed .....	33
Tabel 8. RP Pakend OÜ 2023. majandusaasta aruannete andmed .....	33

## Sissejuhatus

Pakendi ja pakendijäätmete kogumine ja taaskasutus on hõlmatud laiendatud tootjavastutuse<sup>1</sup> ja saastaja-maksab põhimõttega. Laiendatud tootjavastutust määratletakse kui keskkonnapoliitilist lähenemisviisi, mis paneb tootja vastutama oma toodete eest nende kogu elutsükli jooksul, sealhulgas selle tarbimisjärgse etapi ehk pakendijäätme muutmise etapis.<sup>2</sup> Selle põhimõtte praktiline rakendamine eeldab toimiva ja konkurentsivõimelise kogumis- ja taaskasutussüsteemi olemasolu.

Eestis juhivad ja korraldavad tagatisrahata pakendite ja pakendijäätmete kogumise ja taaskasutuse süsteemi tegevuslooga taaskasutusorganisatsioonid (TKO). TKO-d ei käitle jäätmeid ise, vaid tellivad selleks teenuseid eri pakendijäätmekäitlejatelt, näiteks kogumis-, transpordi-, sorteerimis-, taaskasutus-, ringlussevõtu- ja muid käitlusteenuseid.

Laiendatud tootjavastutuse süsteemi ülesehitus mõjutab otseselt turul tegutsevate ettevõtjate võimalusi ja konkurentsiolukorda.<sup>3</sup> Eelkõige avaldub see mõju TKO-de omavahelises konkurentsisis ning nende hallatavate süsteemide tõhususes ja tulemuslikkuses. Oluline roll on ka sellel, kuidas TKO-d pakendijäätmete käitlusteenuseid hangivad. Kui hankeprotsessid ei ole läbipaistvad või neis ei ole tagatud efektiivse konkurentsi ärakasutamist, piirab see nii olemasolevate kui ka uute turuosaliste võimalusi käitlusteenuste turule siseneda ja seal püsida. See omakorda mõjutab pakendikäitlusteenuste hinnakujundust ja teenuse kvaliteeti.<sup>4</sup> Seetõttu on oluline tagada, et konkurents tarbimisjärgsete materjalide turul jääks avatuks ja toimivaks.

Siinkohal tuleb mõista konkurentsiasutuste rolli laiendatud tootjavastutuse süsteemis. Konkurentsiamet analüüsib konkurentsiolukorda, kavandab konkurentsi soodustavaid meetmeid, annab soovitusi konkurentsiolukorra parandamiseks ja teeb ettepanekuid õigusaktide vastuvõtmiseks või muutmiseks (KonkS § 55 lg 2). Ameti eesmärk on tagada aus konkurents ja õiglased hinnad, ennetades ja tõrjudes olukordi, kus ettevõtjad võiksid kuritarvitada oma turupositsiooni, näiteks ülemäärase või läbipaistmatu hinnakujunduse kaudu või muude konkurentsivastaste tegevustega.

2024. aastal andis Konkurentsiamet ülevaate olukorrast korraldatud jäätmeveo (KOJV) turul, mis keskendus peamiselt olmejäätmete kogumise ja veo etapile. Kuigi ka olmejäätmete vedu ja käitlus taotleb pakendijäätmetega samu keskkonnaeesmärke, eelkõige ringlussevõtu-eesmärkide täitmist, ei toimi see laiendatud tootjavastutuse põhimõttel.

---

<sup>1</sup> Inglise keeles Extended Producer Responsibility.

<sup>2</sup> OECD (2016), Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management, Policy Highlights, OECD Publishing, Paris, lk 4. Kättesaadav: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/extended-producer-responsibility-and-economic-instruments/Extended-producer-responsibility-Policy-Highlights-2016-web.pdf> (27.06.2025).

<sup>3</sup> OECD (2006), Environmental Regulation and Competition: Key findings, summary and notes, OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 63, OECD Publishing, Paris, lk 145-146. Kättesaadav: [https://www.oecd.org/en/publications/environmental-regulation-and-competition\\_2c5b27fc-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/environmental-regulation-and-competition_2c5b27fc-en.html) (27.06.2025).

<sup>4</sup> OECD (2016), Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management, OECD Publishing, Paris, lk 114. Kättesaadav: [https://www.oecd.org/en/publications/extended-producer-responsibility\\_9789264256385-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/extended-producer-responsibility_9789264256385-en.html) (27.06.2025).

Olmejäätmete kogumise ja käitluse eest vastutavad ja seda korraldavad Eestis kohaliku omavalitsuse üksused (KOV) riigihangete kaudu. Pakendijäätmete kogumise ja käitlemise eest vastutavad praegu<sup>5</sup> tootud turule lasknud pakendiettevõtjad, kes võivad anda oma kohustused üle TKO-dele. See tähendab, et pakendite õiguslik raamistik, konkurentsimehhanismid ja selles tegutsevate ettevõtjate majandushuvid erinevad KOJV mudelist.

Selle analüüsi eesmärk on anda terviklik konkurentsioiguslik ülevaade tagatisrahata pakendite ja pakendijäätmete kogumist ja taaskasutust korraldavate TKO-de turuolukorrast. Analüüsis antakse ülevaade süsteemi ülesehitusest, selles osalevatest ettevõtjatest, turu majandusnäitajatest ning peamistest konkurentsitõketest, mille lahendamiseks on esitatud soovitusi. Analüüsi käigus võeti arvesse jäätmereformi kavandavate muudatuste mõju pakendijäätmete tekkekohal kogumisele.

Analüüsis analüüsitakse ka TKO-de tegevust pakendijäätmete käitlemisega seotud teenuste ostul<sup>6</sup> aastatel 2016–2025 eesmärgiga mõista, kas see on toimunud konkurentsipõhiselt. Lisaks käsitletakse lähemalt TKO-de ja jäätmekäitlejate vahelisi vertikaalseid seoseid eesmärgiga tuvastada, kas turul on tagatud võrdne kohtlemine ning konkurentsivõimalused kõigile turuosalistele.

See analüüs ei käsitle tagatisrahaga pakendite ja pakendijäätmete ega probleemtoodetest tekkinud jäätmete kogumissüsteemiga seotud küsimusi. Samuti ei keskenduta otseselt üheleegi konkreetsele pakendikäitlusteenuse etapile (nt kogumisele, sorteerimisele või taaskasutamisele), ega hinnata nende etappide sisest konkurentsiolukorda eraldi. Fookus on eeskätt TKO-de tegevusmudelitel ja nende mõjul konkurentsile süsteemiüleses vaates.

---

<sup>5</sup> Jäätmereform näeb ette, et hiljemalt 2030. aasta lõpuks korraldavad pakendijäätmete kokkukogumise kohalikud omavalitsused, kuid taaskasutusorganisatsioonid vastutavad jätkuvalt nende pakendijäätmete kogumiskulude ning käitlemise ja taaskasutuse sihtarvude täitmise eest.

<sup>6</sup> Edaspidi kasutatakse pakendijäätmete käitlemisega seotud teenuste ostmise kohta ka mõisteid „hange“, „valikumenetlus“ või „pakkumusmenetlus“. Nende all ei ole mõeldud riigihanget ega teenuse hankimist riigihangete seaduse tähenduses.

# 1. Pakendite ja pakendijäätmete kogumise ja taaskasutuse süsteemi ülesehitus Eestis

## 1.1. Laiendatud tootjavastutuse põhimõte

Laiendatud tootjavastutuse põhimõte nõuab, et pakendiettevõtja tagab oma turule lastud pakendatud kauba pakendite ja pakenditest tekkinud jäätmete käitlemise ning kannab kõik kulud, mis tekivad pakendijäätmete kogumisest, transportimisest, töötlemisest, teavitustegevusest ning andmete kogumisest ja esitamisest (PakS § 12<sup>1</sup> lg 1 ja 4). Pakendiettevõtja peab võtma kõik müüdud kauba pakendid ja pakenditest tekkinud jäätmed lõppkasutajalt või -tarbijalt tasuta tagasi. Toodete tagasivõtuga kaasnevad ka kohustused seoses pakendijäätmete taaskasutamise ja sellega seotud sihtarvude tagamisega.

Pakendiettevõtja võib täita laiendatud tootjavastutusega seotud kohustused **individuaalselt** või anda need **kirjaliku lepinguga üle taaskasutusorganisatsioonile**.

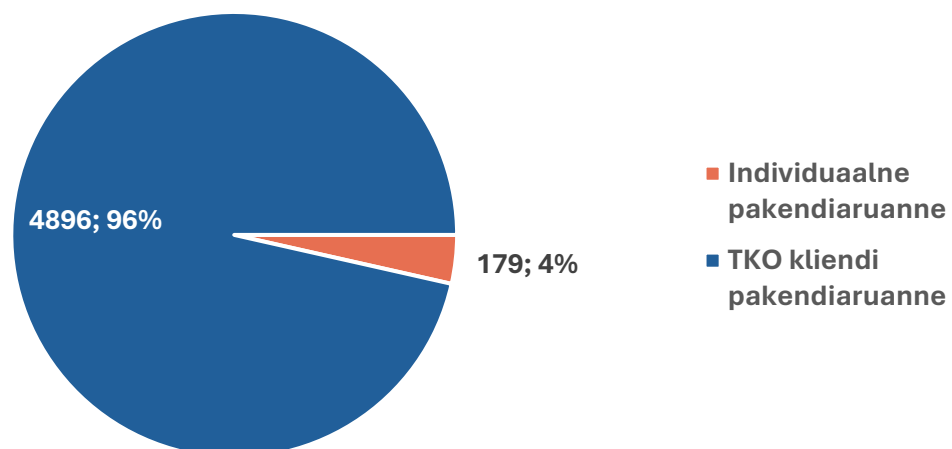
Esimesel juhul kogub pakendiettevõtja enda pakendatud ja/või Eesti turule lastud kauba pakendid lõpptarbijatelt ise kokku ja annab (tasu eest) üle jäätmekäitlejale, kes tagab materjalide taaskasutuse. Teisel juhul vastutab pakendite ja pakendijäätmete üleriigilise kogumise, sortimise, käitlemise ja taaskasutamise eest TKO, kellele kohustused üle anti.

**Eestis eelistavad pakendiettevõtjad anda oma laiendatud tootjavastutuse kohustused üle TKO-dele.**

## 1.2. TKO-de turuosa laiendatud tootjavastutuse süsteemis

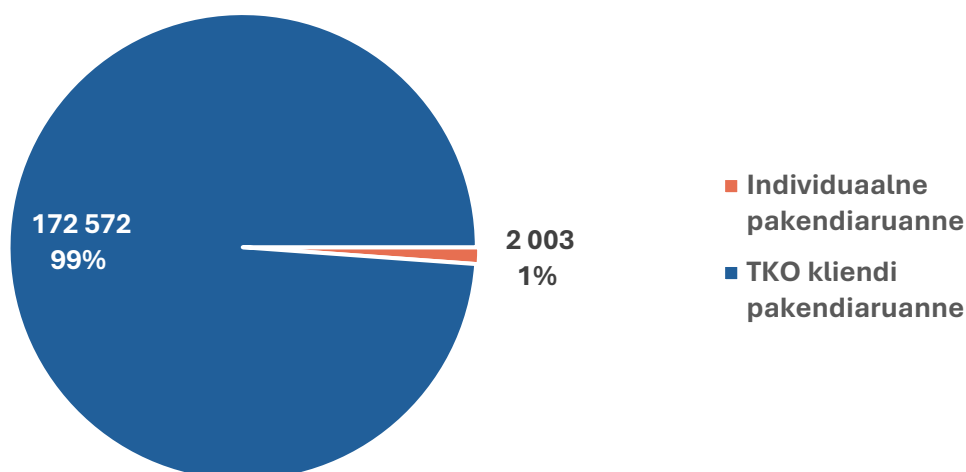
Pakendiregistri andmed viitavad, et pea kõik pakenditootjad annavad oma kohustused üle TKO-dele. Vaid 4% Eesti pakenditootjatest esitavad individuaalse pakendiaruande (vt joonis nr 1), kusjuures nende deklareeritud pakendite kogus moodustab kõigest 1% turule lastud pakenditest (vt joonis nr 2). See viitab, et individuaalse aruandluse valivad eelkõige ettevõtjad, kellel tekib keskmisest vähem pakendeid.

*Joonis 1. Pakendiregistri andmetel unikaalsete pakendiaruande esitanud ettevõtjate arv 2024. aastal*



*Allikas: pakendiregister (joonis Konkurentsiameti koostatud)*

Joonis 2. Turule lastud pakendite mass (tonnides) aruandeliikide lõikes 2024. aastal



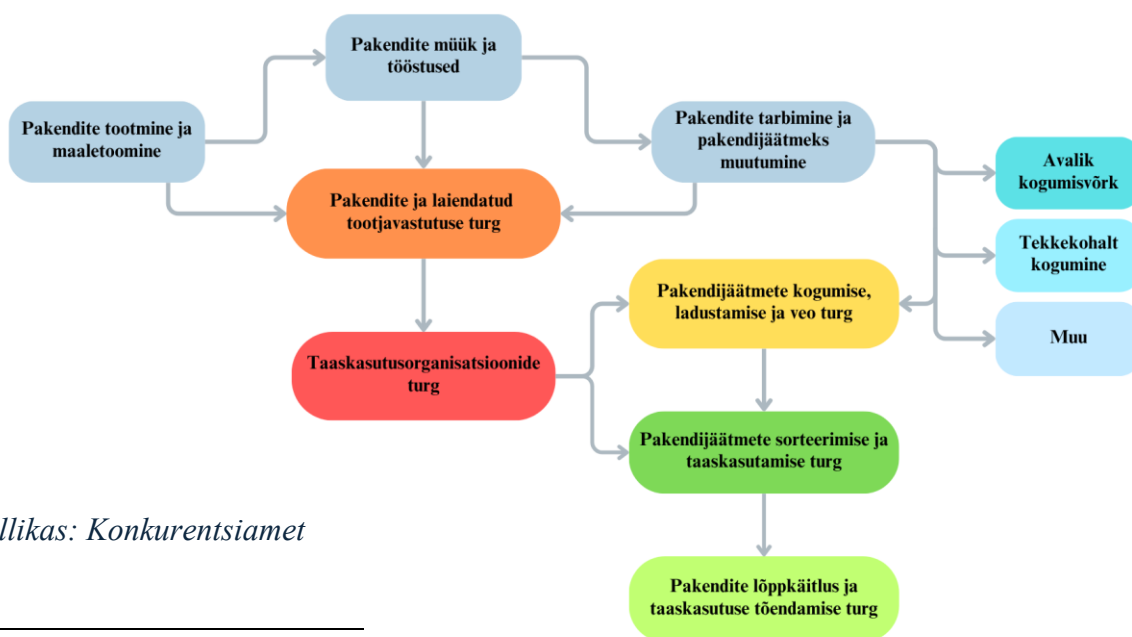
Allikas: pakendiregister (joonis Konkurentsiameti koostatud)

Seega võib järeldada, et TKO-d täidavad Eesti pakendisüsteemis kesket ja olulist rolli. Tõsiasi, et nii suur osa pakenditootjatest on valmis tasu eest oma kohustused TKO-dele üle andma, annab olulise signaali TKO-de konkurentsiolukorra kohta. **Nimelt on kujunenud nõudlus TKO-de järele ulatuses, kus 96% pakenditootjatest peab TKO-de pakutatavat teenust mõistlikumaks alternatiiviks kui kohustuste iseseisvat täitmist.**

### 1.3. Eri turuosaliste roll

Alltoodud skeem (vt joonis 3) kirjeldab praegust tagatisrahata pakendite ja pakendijäätmete tarneaahelat ning selles osalevaid isikuid. Ahelas tegutsevad muuhulgas pakendiettevõtjad ja -tootjad<sup>7</sup>, taaskasutusorganisatsioonid, tarbijad, ettevõtjad, kohalike omavalitsuse üksused ning pakendijäätmekäitlejad, kellest igal on oma roll ja vastutus süsteemi tõhusal toimimisel.

Joonis 3. Pakendite ja pakendijäätmete turuosaliste skeem



Allikas: Konkurentsiamet

<sup>7</sup> Analüüsis kasutatakse termineid „pakendiettevõtja“ ja „pakenditootja“ samatähenduslikena.

Pakendijäätmete kogumine jaguneb kaheks: eraisikutelt kogutakse peamiselt müügipakendeid, ettevõtelt otse aga veo- ja rühmapakendeid. Müügipakendid, nagu plastpudelid, toidupakendid ja pappkarbid, jõuavad tarbijani koos tootega ja kogutakse kas avalikest kogumispunktidest (nt värvilised konteinerid tänavatel) või otse kodudest tekkekohalt. Ettevõtelt kogutakse pakendeid, mille eesmärk on kaupade käsitlemine ja transport, näiteks rühmapakendid (tootegruppide ümbriskiled) ja veopakendid (kartongkastid, kile, puitlused, plast- ja metall-lindid).

Kogutud pakendijäätmed suunatakse sorteerimisse, kus need jagatakse materjalipõhiselt eri fraktsioonidesse – plast, klaas, metall, paber jmt. Taaskasutuseks sobivad materjalid lähetatakse edasi uute toodete valmistamiseks või kasutatakse energiakasutuses, näiteks soojuse ja elektri tootmisel. Mittesobivad materjalid suunatakse samuti energiakasutusse. Vastavalt pakendiseadusele (PakS) on **TKO-de ülesanne tagada kogu selle süsteemi toimimine usaldusväärselt, tagades liigiti kogumise, taaskasutuse maksimeerimise ja teenuste kättesaadavuse kõigile osalistele, et täita keskkonnanõudeid ja riiklikke eesmärgi.**

Selle joonisega ei defineeri Konkurentsiamet konkurentsioiguslikus mõttes asjaomast kaubaturgu. Mõisteid nagu „turg“ ja „turuosa“ kasutatakse analüüsis üldisemas tähenduses.

### 1.3.1. Pakendiettevõtjad

PakS-i tähenduses on pakendiettevõtjaks isik, kes majandus- või kutsetegevuse raames pakendab kaupa, veab sisse või müüb pakendatud kaupa. Pakendiregistri 2024. aasta andmetel tegutses Eestis üle 4500 pakendiettevõtja, kes lasid turule eri liiki ja erinevas koguses pakendeid.<sup>8</sup>

Igal pakendiettevõtjal peab olema ülevaade ja andmed oma turule lastud pakendite koguste kohta, sest tootja vastutab oma pakendite eest kogu nende elutsükli jooksul. Kui pakend on muutunud pakendijäätmeks, peab pakenditootja finantseerima selle kogumist, transporti, töötlemist, käitlemist, teavitustegevusi ja muid tegevusi.

Nagu nähtus joonistelt nr 1 ja 2, annab Eestis valdav osa pakendiettevõtjatest (ligikaudu 96%) oma kohustuste täitmise üle TKO-le, samas kui vaid üksikud täidavad neid kohustusi individuaalselt. Seega seisneb pakendiettevõtjate peamine roll pakendite süsteemis selles, et **nad finantseerivad Eesti TKO-de pakendite kogumise ja taaskasutuse süsteemi korraldamist.**

### 1.3.2. Taaskasutusorganisatsioonid ehk TKO-d

Taaskasutusorganisatsioonid on loakohustusega ettevõtjad, mille asutajad ja liikmed on pakendiettevõtjad või nende moodustatud juriidilised isikud, mille liikmed, osanikud või aktsionärid on pakendiettevõtjad (PakS § 10<sup>1</sup> lg 1).

TKO-de pakutav teenus seisneb *inter alia* **pakendite ja pakendijäätmete üleriigilise kogumise ja taaskasutuse süsteemi korraldamises, haldamises ja arendamises, samuti pakenditega seotud aruandluse korraldamises.** PakS ei sea TKO tegutsemisele otseseid territoriaalseid piiranguid. Seega on igal tegevuslooga TKO-l võimalik omavahel konkureerida kõikide Eesti turule pakendeid lasknud pakendiettevõtjate nimel.

---

<sup>8</sup> Pakendiaruande esitanud ettevõtjad. Kättesaadav: <https://pakis.envir.ee/pakis/main/opendata>.

TKO-d ühendavad oma koostöövõrgustikku pakendiettevõtjad, kohalikud omavalitsused, jäätnevaldajad ning eri pakendijäätmete käitlejad, sealhulgas vedajad, sorteerijad ja taaskasutajad. **Süsteemi keskse korraldajana võimaldavad TKO-d tekitada mastaabisäästu ning jagada oma liikmete vahel jäätmete kogumise ja käitlusega seotud püsikulusid.**

Just üksikutel ja väiksematel pakenditootjatel võib olla keeruline ja kulukas tootjavastutuse kohustusi iseseisvalt täita, sest nad ei tooda piisavalt jäätmeid, et saavutada vajalikku mastaabisäästu. Seetõttu võib nende jaoks olla kuluefektiivsem ühineda TKO süsteemiga, mis aitab neil turul konkurentsist püsida. See võib ühtlasi olla põhjuseks, miks enamik pakendiettevõtjatest on pakendijäätmekäitlusega seotud ülesanded TKO-dele delegeerinud.

2025. aasta seisuga on Kliimaministeerium väljastanud tagatisrahata pakenditega seotud TKO tegevusloa kolmele juriidilisele isikule.<sup>9</sup>

**Tabel 1. Turul tegutsevad TKO-d ja nende liikmed pakendiregistri andmetel 13.06.2025 seisuga<sup>10</sup>**

TKO NIMI	TKO LIHK-MED	NEIST TKO ESINDUSLIHK-MED/OSANIKUD	ESINDUSLIHKME-TE/OSANIKE OSATÄHTSUS TKO-S
OÜ EESTI PAKENDIRINGLUS (EPR)	2253	4 <sup>11</sup>	<1%
EESTI TAASKASUTUSORGANISATSIOON MTÜ (ETO)	1259	17 <sup>12</sup>	<1,5%
OÜ TOOTJAVASTUTUSORGANISATSIOON (TVO)	1054	8 <sup>13</sup>	<1%

Allikas: pakendiregister (tabel Konkurentsiameti koostatud)

Eelnevast nähtub, et 2023. aasta seisuga on TKO-dele oma kohustused üle andnud kokku 4564 pakendiettevõtjat. **Enim TKO liikmeks olevaid pakenditootjaid on EPR-il (49%). Talle järgnevad ETO (28%) ja TVO (23%).**

Kuna pakendiettevõtja huvides on, et TKO täidaks talle üle antud ülesandeid ning toimiks võimalikult tõhusalt (finantssuhted, rahakasutus, konkurentsipõhised lepingud teenusepakkujatega jms), peab ta TKO tegevuse üle järelevalvet tegema.<sup>14</sup> Samas nähtub tabelist nr 1, et konkreetse TKO tegevuse suunamisel või sisemisel kontrollil osaleb alla 1,5% kohustusi üle andnud pakendiettevõtjatest. See näitab, et **pakendiettevõtja võimalused TKO-de tegevuses kaasa rääkida on pigem piiratud.**

<sup>9</sup> Kättesaadav: <https://mtr.ttja.ee/> (27.06.2025).

<sup>10</sup> Pakendiregister. Kättesaadav: <https://pakis.envir.ee/pakis/main/opensdata> (13.06.2025)

<sup>11</sup> EPR-i osanikeks on OÜ Aluoja (25%), Eesti Keskkonnateenus AS (25%), Fairfood OÜ (25%) ja Salvest Pakend OÜ (25%) (Äriregistri andmed seisuga 27.06.2025).

<sup>12</sup> ETO esindusliikmeteks on Tetra Pak SIA, Elopak OY Eesti filiaal, Unilever Eesti OÜ, Valio Eesti AS, Orkla Eesti AS, Anora Estonia AS, AS Santa Maria, Eskaro AS, Tikkurila AS, Kaupmees & Ko AS, Raisio Eesti AS, Rimi Eesti Food AS, Prisma Peremarket AS, Coop Eesti Keskühistu, Sanitex OÜ, Maag Eesti AS ja AS Estko (Äriregistri andmed seisuga 27.06.2025).

<sup>13</sup> TVO osanikeks on Aktsiaselts Balsnack International Holding (20,20%), R-S Packing OÜ (20,20%), aktsiaselts LTT (20,20%), Aktsiaselts OG Elektra (20,20%), AS Smarten Logistics (8,08%), RRLehtus Aktsiaselts (5,05%), Aktsiaselts Sirowa Tallinn (5,05%), Maxima Eesti OÜ (1,01%) (Äriregistri andmed seisuga 27.06.2025).

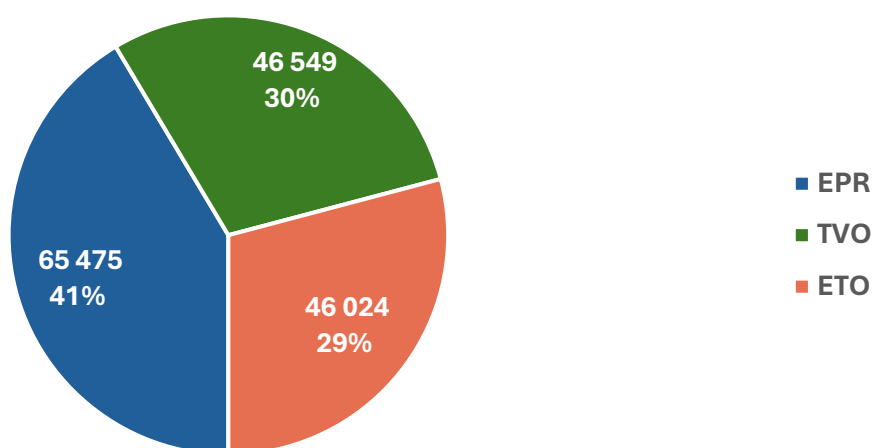
<sup>14</sup> Pakendijäätmete kogumise ja taaskasutamise tulemuslikkus. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 2010, p 13.

### 1.3.3. TKO turuosad

Tekkekohal kogutud pakendijäätmete vastuvõtmise õigus ja kohustus kehtib TKO-dele nende turuosade ulatuses (JäätS § 31 lg 5). TKO-de turuosade arvestamisel kasutavad turuosaliseid võrreldava näitajana Eesti turule lastud pakendite koguseid viimasel majandusaastal, mille andmed pärinevad pakendiregistrist.

2022. aastal turule lastud tagatisrahata pakendite koguste põhjal jagunesid turuosad järgmiselt: ETO 28%, EPR 44%, TVO 28%.<sup>15</sup> TKO-de 2023. aasta tegevusaruannete järgi oli pakendettevõtjatelt TKO-dele üle antud Eesti turule lastud pakendatud kauba pakend ja sellest tekkinud pakendijäätmete kogus EPR-il 65 475 t,<sup>16</sup> TVO-l 46 549 t<sup>17</sup>, ETO-l 46 024 t<sup>18</sup> ning seega oli **EPR-i turuosa 41%, TVO turuosa 30% ja ETO turuosa 29%**.

*Joonis 4. TKO-de turuosad turule lastud pakendite koguste põhjal 2023. majandusaasta kohta*



*Allikas: TKO-de 2023. aasta tegevusaruanded (joonis Konkurentsiameti koostatud)*

2024. aasta TKO-de tegevusaruandeid ei ole selle analüüsi avalikustamise ajaks avaldatud.<sup>19</sup> Kuigi pakendiregistris on kättesaadavad andmed Eesti turule lastud pakendite koguste kohta, ei ole seal selgelt eristatud ega avalikult nähtav, millise TKO nimel pakendi kogused deklareeriti. Seetõttu puuduvad avalikult kättesaadavad ja usaldusväärsed andmed, mis võimaldaksid eri TKO-de turuosasid turule lastud pakendite koguste põhjal läbipaistval viisil määrata või hinnata.

Kokkuvõtlikult võib märkida, et **Eesti praegune TKO-de turustruktuur vastab oligopoli tunnustele**, kus turg on jaotatud vähese arvu (kolm) TKO-de vahel, kellel on sarnase suurusega turuosa. Konkurentsiamet ei pea vajalikuks võtta selle analüüsi raames seisukohta, kas mõnel TKO-l on turgu valitsev seisund. Asjaomast kaubaturgu, ettevõtja turgu valitseva seisundi olemasolu ning selle võimalikku kuritarvitamist hinnatakse kohases menetluses, kui selleks esineb alus ja mõistlik ajend.

<sup>15</sup> Keskkonnaministeeriumi koostatud juhis kohalikele omavalitsustele pakendijäätmete tekkekohalt kogumiseks korraldatud jäätmeveo raames (mai 2023). Kättesaadav: [https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2023-05/Juhis\\_KOV\\_pakend%2014-05-2023.pdf](https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2023-05/Juhis_KOV_pakend%2014-05-2023.pdf) (27.06.2025).

<sup>16</sup> EPR 2023. aasta tegevusaruanne. Kättesaadav: <https://pakendiringlus.ee/meist/aruanded/> (27.06.2025).

<sup>17</sup> TVO 2023. aasta tegevusaruanne. Kättesaadav: <https://www.tvo.ee/meist/aruandlus> (27.06.2025).

<sup>18</sup> ETO 2023. aasta tegevusaruanne. Kättesaadav: <https://www.eto.ee/eto/tegevusaruanded/> (27.06.2025).

<sup>19</sup> PakS § 17<sup>4</sup> lg 1 p 12 ja § 17<sup>4</sup> lg 3 järgi tuleb TKO tegevusaruanne eelmise kalendriaasta tegevuste kohta avalikustada iga aasta 31. juuliks.

#### 1.3.4. Pakendijäätmekäitlejad

TKO-d täidavad oma seadusest tulenevaid kohustusi, ostes pakendijäätmekäitluse teenuseid eri jäätmekäitlusettevõtjalt. **Pakendijäätmekäitluse teenused hõlmavad muuhulgas nii tekkekohal kui ka avaliku kogumisvõrgustiku pakendijäätmekäitluse (liigiti) kogumist, vedu, sorteerimist, korduskasutamist, taaskasutamist, ringlussevõttu, kõrvaldamist, energiakasutusse suunamist ja muud käitlemist, aga ka täiendavaid teenuseid, nagu konteinerite müük ja rent, jäätmekäitluse vaheladustamine jne.**

Eesti TKO-del on ligi 20 otsest koostööpartnerit, kes pakuvad pakendijäätmekäitluse teenuseid. Seejuures kasutavad koostööpartnerid allhanke korras veelgi laiema ringi teenuseid. Suurim osatähtsus on sellistel jäätmekäitlusettevõtjatel nagu OÜ RP Pakend (seotud ETO-ga), AS Eesti Keskkonnateenused (seotud EPR-ga) ja AS Ragn-Sells (seotud TVO-ga), kes on TKO-ga ka juriidiliselt seotud (lähemalt alapeatükis 2.5).

Pakendijäätmekäitluse taaskasutamise üheks väljundiks on **taaskasutustõendi** esitamine pakendiregistrisse. Taaskasutamise tõend tõendab pakendijäätmekäitluse materjali ringlussevõtu või energia taaskasutamise eesmärgil. 2022. aastal oli pakendijäätmekäitluse (kogumassi) ringlussevõtu määr 74%<sup>20</sup>, millega on nii 2025. kui ka 2030. aasta ringlussevõtu sihtarvud saavutatud. Samas on siiski rõhutatud vajadust pakendijäätmekäitluse taaskasutamise süsteemi pidevalt arendada, et Eesti ringlussevõttutööstust edendada.<sup>21</sup>

#### 1.3.5. Kohaliku omavalitsuse üksused

Erinevalt kodumajapidamistest kogutud olmejäätmetest ei ole KOV-idel praegu otsest vastutust pakendijäätmekäitluse kogumise, veo ja käitlemise teenuste korraldamisel. Viimane kuulub laiendatud tootjavastutuse alla, mille raames täidavad neid ülesandeid ja kohustusi TKO-d.

Teoreetiliselt piirdub KOV-ide roll peamiselt jäätmehoolduseeskirjas pakendite ja pakendijäätmekäitluse kogumisviiside kindlaksmääramisega oma haldusterritooriumil<sup>22</sup> ning TKO-dega koostöökokkulepe sõlmimisega pakendijäätmekäitluse avalike kogumiskohtade rajamiseks<sup>23</sup> või pakendijäätmekäitluse tekkekohal kogumiseks,<sup>24</sup> samuti tekkekohal kogumiseks KOJV osana.<sup>25</sup> Vaid üksnes erandlikel juhtumitel võib KOV asuda näiteks pakendijäätmekäitluse edasise käitlemise korraldaja rolli TKO asemel ja kulul. Näiteks siis, kui avalikus kogumispunktis on konteinerid üle täitunud või selle ümbrus koristamata ning TKO ei ole oma kohustusi täitnud.<sup>26</sup>

---

<sup>20</sup> Pakend ja pakendijäätmekäitlused. Keskkonnaportaal. Kättesaadav: <https://keskkonnaportaal.ee/et/teemad/jaatmed/pakend-ja-pakendijaatmed> (27.06.2025).

<sup>21</sup> Jäätmeseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 5. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8aa1855d-8b2d-4e90-9fbc-d1e6be048aae/jaatmeseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (27.06.2025).

<sup>22</sup> PakS § 15 lg-e 1 järgi määrab kohaliku omavalitsuse organ kindlaks oma haldusterritooriumil pakendite ja pakendijäätmekäitluse kogumisviisid ning sätestab need jäätmehoolduseeskirjas.

<sup>23</sup> PakS § 17<sup>1</sup> lg-e 4 järgi lepatakse tagatisrahata pakendi jäätmekäitluse kogumiskohtade asukoht, kogumiskonteinerite miinimumarv ja miinimummaht iga kogumiskoha kohta ning nende tühendamissagedus kokku taaskasutusorganisatsiooni ja kohaliku omavalitsuse organi vahel.

<sup>24</sup> PakS § 17<sup>1</sup> lg 4 teise lause järgi võib kohaliku omavalitsuse organiga kokkuleppel korraldada pakendijäätmekäitluse kogumist ka nende tekkekohal kogumiseks.

<sup>25</sup> Jääts § 31 lg-e 5 järgi võib kohaliku omavalitsuse üksus korraldada pakendijäätmekäitluse liigiti kogumise tekkekohalt kokkuleppel pakendiseaduse § 10<sup>1</sup> lõikes 1 nimetatud taaskasutusorganisatsiooniga, kellele tagatakse sellisel juhul osalemine pakendijäätmekäitluse taaskasutamise korraldamisel proportsionaalselt tema turuosaga.

<sup>26</sup> PakS § 17<sup>1</sup> lg-e 4<sup>1</sup> järgi võib kohaliku omavalitsuse üksus korraldada ületäitunud avalike pakendijäätmekäitluse konteinerite ja sinna ümber kogunenud pakendijäätmekäitluse käitlemist. Sama paragrahvi lõike 4<sup>2</sup> järgi peab kohaliku omavalitsuse üksus enne nimetatud tegevuse alustamist andma taaskasutusorganisatsioonile võimaluse oma kohustused täita.

Eelnev ei tähenda seda, et KOV-idel ei oleks olulist rolli laiendatud tootjavastutuse süsteemi efektiivsel toimimisel. Nii on Riigikohtu praktikas leidnud kinnitamist, et **TKO võimalus täita seadusest tulenevaid kohustusi pakendijäätmete kogumisel ja taaskasutusel sõltub olulisel määral KOV-i üksuse otsustustest**. Näiteks võib TKO juurdepääs pakendijäätmetele sõltuda sellest, millistele jäätmeliikidele kohaldab KOV-i üksus korraldatud jäätmevedu.<sup>27</sup> See võib mõjutada, millisel viisil ning millises mahus või kvaliteedis pakendijäätmed TKO-de valdusesse lõpuks jõuavad.

Viimastel aastatel on täheldatud, et KOV-ide, samuti KOV-ide koostööorganisatsioonide, kes korraldavad KOJV teenuste hankimist KOV-ide eest,<sup>28</sup> roll pakendijäätmete kogumise ja veo korraldamisel on märkimisväärselt kasvanud (lähemalt alapeatükis 1.4.2). See trend on jätkuv, kui võrd jäätmereformi tulemusena suurenevad KOV-ide õigused, kohustused ja vastutus seoses pakendijäätmete kogumisega hiljemalt aastaks 2030 veelgi (lähemalt alapeatükis 1.4.3.).

## 1.4. Pakendite ja pakendijäätmete kogumisviisid

Eestis on tagatisrahata pakendijäätmete kogumine eri linna- ja vallavalitsustes peamiselt kahel viisil korraldatud: **TKO-de hallatavate avalike kogumispunktide kaudu või tekkekohal kogumisena**. Seejuures on turul levinud ka muud kogumisviisid. Käimasoleva jäätmereformi käigus on muuhulgas asunud pakendijäätmete kogumise süsteemi reformima.

Alljärgnevalt kirjeldame seniste kogumissüsteemide turuolukorda ja -trende, samuti jäätmereformi potentsiaalset mõju olemasolevale turukorraldusele ja teenuseosutajate vahelisele konkurentsile.

### 1.4.1. Avalikud kogumiskohad

TKO-d peavad tagatisrahata pakendite jäätmete kogumiseks avalikud kogumiskohad looma. Avalikud kogumiskohad on üldjuhul kättesaadavad kõigile elanikele ning nende haldamise, tühendamise ja jäätmete edasise käitluse eest vastutavadki TKO-d.

Avaliku kogumisvõrgustiku rajamisele kehtivad tihedusnõuded<sup>29</sup>, mille täitmine võib eeldada koostööd KOV-ide ja TKO-de vahel. **TKO-de vaheline koostöö, mille raames TKO-d oma tegevust koordineerivad (näiteks jagavad turgu või kogumispunkte), võib kvalifitseeruda horisontaalseks koostööks, KOV-ide ja TKO-de vaheline koostöö aga vertikaalseks koostööks konkurentsioiguslikus tähenduses.**

Kuigi sellise koostöö alus tuleneb seadusest (PakS § 17<sup>1</sup> lg-d 3 ja 4) ning selle eesmärgiks on eelkõige keskkonnaprobleemide lahendamine või keskkonnaeesmärkide täitmine, ei välista see siiski konkurentsipiirangute tekkimise võimalust. Taoline TKO-de horisontaalkoostöö vorm võib kujutada endast turulepääsu tõket, kui olemasolevad turuosalised näiteks keelduvad koostööst või läbirääkimistest potentsiaalsete uute konkurentidega.

---

<sup>27</sup> RKHKm 11.07.2023 nr 3-23-428, p 23.

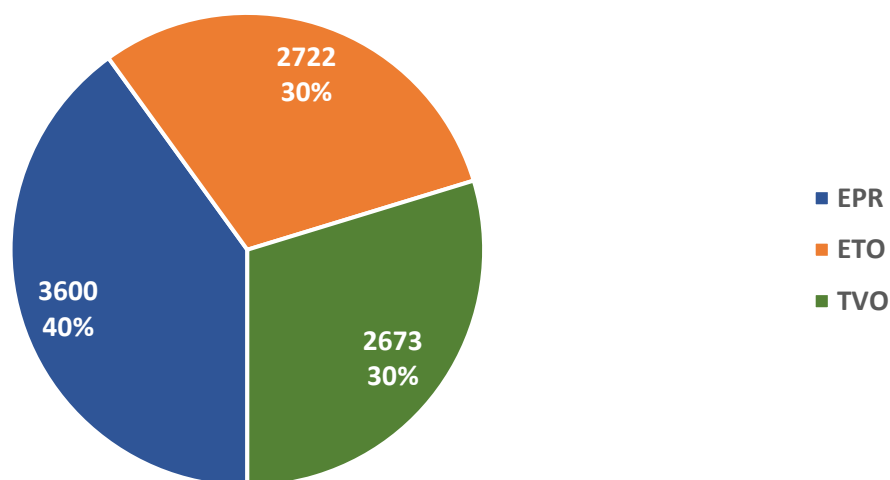
<sup>28</sup> Näiteks valmistab korraldatud jäätmeveo riigihankeid ette MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskus (EJHK), kelle koosseisu kuulus 2025. aasta juuni seisuga 28 KOV-i. Andmed kättesaadavad: <https://ejhk.ee/liikmed/>.

<sup>29</sup> Avalike kogumiskohtade tihedusnõuded määravad ära, kui palju ja kui tihedalt peavad tagatisrahata pakendijäätmete avalikud kogumiskohad olema paigutatud sõltuvalt piirkonna asustihedusest (PakS § 17<sup>1</sup> lg-d 1-4).

Analüüsi käigus selgus, et enamikes KOV-ides on avalike kogumiskohtade tihedusnõuded täidetud. Mõnel juhul on tihedusnõude täitmist toetanud tekkekohal tasuta (st kodudes või ettevõtetes) kohtkogumise teenus, mis on võimaldanud seaduses lubatud erandina vähendada avalike pakendijäätmete konteinerite arvu ja mahtu.<sup>30</sup> Samas on viimastel aastatel täheldatud turul muutusi, kus osad TKO-d on lõpetanud tekkekohal tasuta kogumise teenuse pakkumise ning teenus on jäätmevaldajatele tasuliseks muutunud. See on taaskord viinud vajaduseni kogumiskohti ümber hinnata või juurde rajada.

Alltoodud jooniselt nähtub, et avalikke kogumisvahendeid on kõige enam EPR-il, moodustades ligi 40% avalikes kogumisvahenditest. ETO-l ja TVO-l on mõlemal ligi 30% avalikest kogumisvahenditest (vt joonis 5).

*Joonis 5. Avalikud kogumispunktid TKO-de lõikes 01.03.2025 seisuga*



*Allikas: TKO-d (Konkurentsiametile esitatud andmed, joonis Konkurentsiameti koostatud)*

TKO-de kogumisvahendite osakaal kõigist avalikest kogumisvahenditest ühtib väga selgelt ka TKO-de turule lastud pakendite koguste põhjal kujunenud turuosadega. See tähendab, et **TKO liikmete arvu ja deklareeritud pakendijäätmete hulga kasvamisest suureneb ka võimalus teha täiendavaid investeeringuid avaliku kogumisvõrgustiku laiendamiseks.**

#### 1.4.2. Tekkekohal kogumine

2025. aasta seisuga on KOV-ide lähenemine pakendijäätmete tekkekohal kogumisele olnud mõneti erinev. Osades KOV-ides on sõlmitud TKO-dega koostöökokkulepped tasuta või tasulise kohtkogumisteenuse osutamiseks. Osas KOV-ides toimub teenuse osutamine vabaturupõhiselt, kus iga jäätmevaldaja tellib teenuse sobivalt teenuseosutajalt ise. Mitmetes veopiirkondades on pakendijäätmete tekkekohal kogumine ja vedu liidetud KOJV hankega.

Järgnevas tabelis toome näiteid illustreerimaks eri lähenemisi pakendijäätmete kogumisel üle Eesti.

<sup>30</sup> PakS § 17<sup>1</sup> lõike 4 teise ja kolmanda lause järgi võib kohaliku omavalitsuse organi nõusolekul vähendada pakendijäätmete kogumiskohtade tihedust ning kogumiseks ettenähtud konteinerite arvu ja mahtu, kui pakendijäätmete kogumist korraldatakse ka nende tekkekohal kogumiseks.

*Tabel 2. Pakendite ja pakendijäätmete eri kogumisviisid eri KOV-ide näitel*

KOV NIMI	TALLINNA LINN	SAAREMAA VALD	HAAPSALU LINN
<i>Pakendite ja pakendijäätmete kogumisviiside kirjeldus</i>	Tallinnas toimub pakendijäätmete kogumine peamiselt <b>avalike pakendipunktide ja jäätmejaamade</b> kaudu. Avalike pakendipunktide võrgustiku on loonud ja seda haldavad TKO-d, kellega on linnas koostöölepingud sõlmitud. Tallinna linn ei korralda pakendijäätmete tekkekohal kogumist, kuid elanikud, korteriühistud ja ettevõtjad saavad tellida jäätmevedajalt <b>pakendijäätmete äraveo tekkekohalt vabaturuteenusena</b> .	Saaremaa vallas kogutakse tagatisrahata pakendijäätmeid peamiselt <b>avalike pakendipunktide</b> võrgustiku kaudu, Kuressaare linnas ja Kudjape alevikus on lisaks korraldatud <b>tasuta kohtkogumine ehk pakendikotiteenus</b> , mille raames saab pakendid üle anda pakendikotiga, mis tuuakse kliendile tasuta. Teenust pakkusid kõik TKO-d, kuid alates 2024. aastast on EPR tasuta kohtkogumise teenuse osutamisest loobunud, suunates oma kliendid <b>tasulise korraldatud jäätmeveo teenusele</b> .	Tagatisrahata pakendijäätmeid kogutakse alates 01.02.2025 kahel viisil: <b>korraldatud jäätmeveo raames vabatahtliku tasulise teenusena ja avalikus ruumis asuvate TKO-de hallatavate mahutite kaudu</b> . Enne 01.02.2025 toimus kogumine peamiselt avaliku võrgu kaudu. Lisaks oli võimalus tellida TVO-lt ja Ragn-Sells AS-ilt <b>kollase kogumiskoti teenust</b> pakendite tekkekohal üleandmiseks (teenus toimus kuni 01.06.2024).

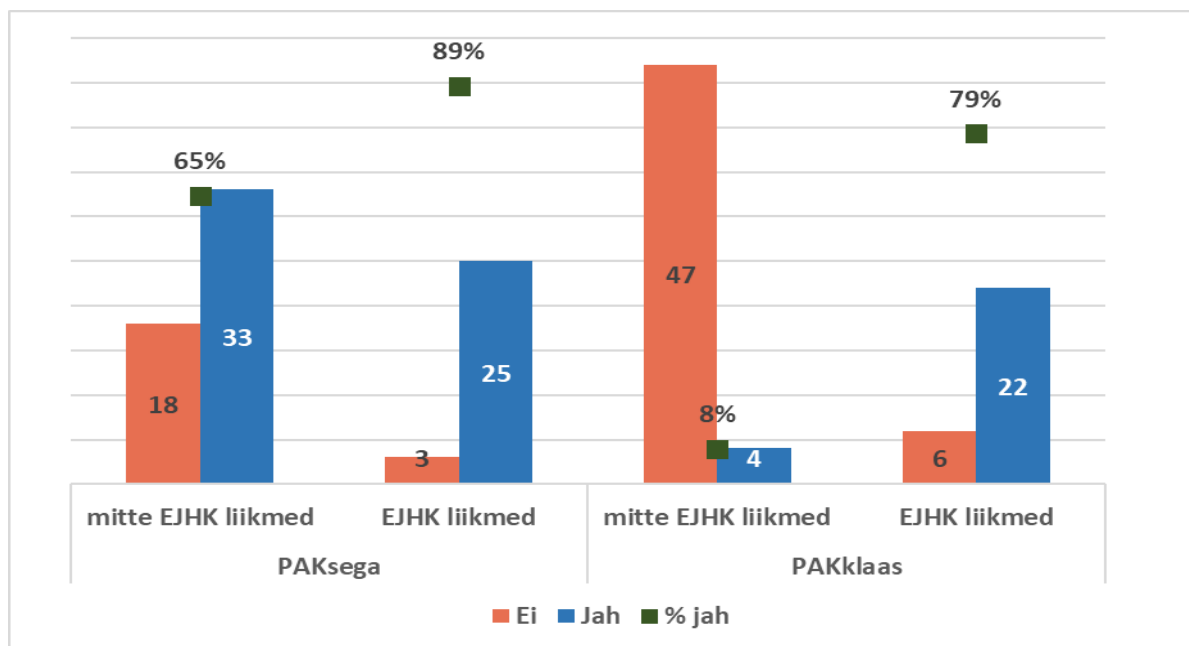
*Allikas: Kohalikud omavalitsused (Konkurentsiametile esitatud andmed)*

Eeltoodust on näha turutrendi tekkimist, kus TKO-d on osaliselt loobunud tasuta kohtkogumise teenuse pakkumisest ning suunanud kliendid tasulistele alternatiividele. Ka KOV-id on TKO-de turukäitumises täheldanud muutuseid, kus mõnes piirkonnas ei soovi TKO-d tekkekohal kogumiseks enam kokkuleppeid sõlmida.

2021. aastal täiendati jäätmeseadust sättega (JäätS § 31 lg 5), mis andis KOV-idele selgema õigusliku aluse korraldada pakendijäätmete tekkekohal kogumist koos TKO-ga KOJV osana. **Pärast seda on näha turutrendi tekkimist, kus pakendijäätmete kogumine ja vedu liigub üha enam KOJV-keskse mudeli suunas.** Enim on selline trend märgatav KOV-ide koostööorganisatsioonidele (eelkõige MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskuse liikmetele, edaspidi ka EJHK), kes on sõlminud TKO-dega kokkulepped KOJV raames kogutud pakendijäätmete TKO-dele üleandmiseks.

Konkurentsiamet analüüsis andmeid 77 omavalitsuse hulgast 79-st ning 93 jäätmeveopiirkonnast 95-st. Vormsi ja Kihnu vald ning jäätmeveopiirkond ei kuulu valimisse, kuna nende piirkondade jäätmekorraldus erineb suuremate jäätmeveopiirkondade omast.

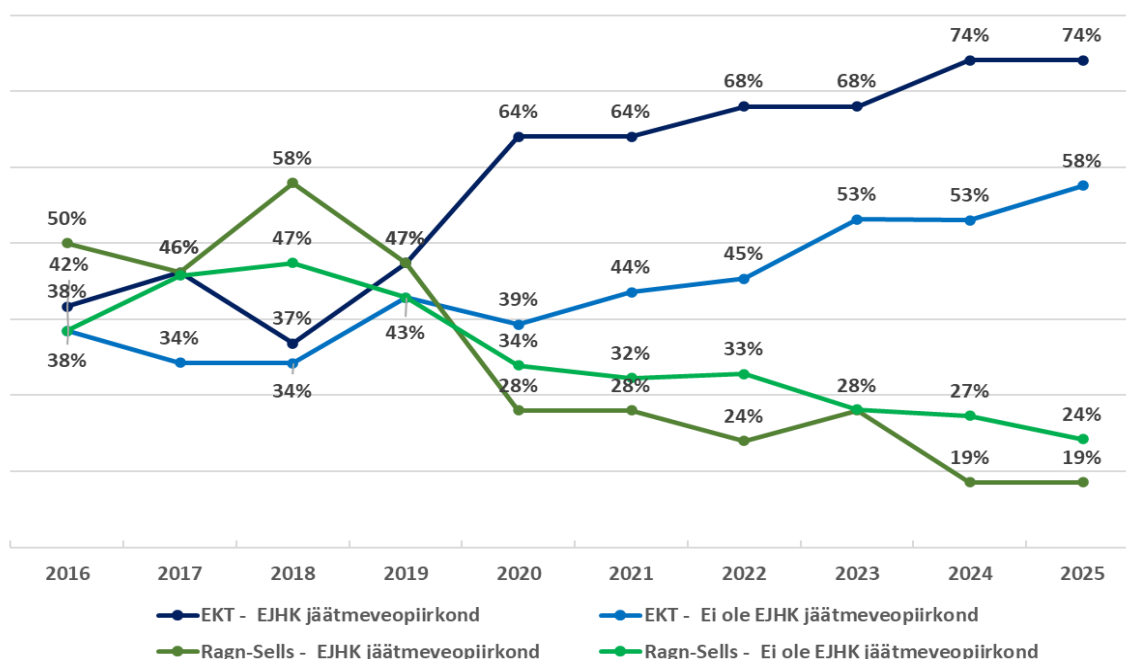
**Joonis 6. Pakendijäätmete äraveo KOJV-ga liitnud KOV-ide arv 01.01.2025 seisuga**



Allikas: Keskkonnaamet (Konkurentsiametile esitatud andmed, joonis Konkurentsiameti koostatud)

Eestis on KOV-id KOJV hangetesse lisanud segapakendi (PAKsega) jäätmeveo 58 kohalikus omavalitsuses, hõlmates 64 jäätmeveopiirkonda. Klaaspakendi (PAKklaas) vedu on lisatud 26 KOV-i hangetesse, hõlmates 26 jäätmeveopiirkonda. Joonise andmetel on EJK korraldatud hangetes segapakendi osakaal 24 protsendipunkti ning klaaspakendi osakaal 71 protsendipunkti kõrgem kui nendes omavalitsustes, kes EJK liikmeskonda ei kuulu. Need andmed näitavad, et enamik Eesti KOJV hanked hõlmavad segapakendi kogumist ja vedu, kuid kõige sagedamini esineb neid EJK korraldatud hangetes.

**Joonis 7. Kahe suurema KOJV tegeleva ettevõtja teeninduspiirkondade osakaal kõigist jäätmeveopiirkondadest, mida haldab EJK ja nendes, mida ei halda EJK**

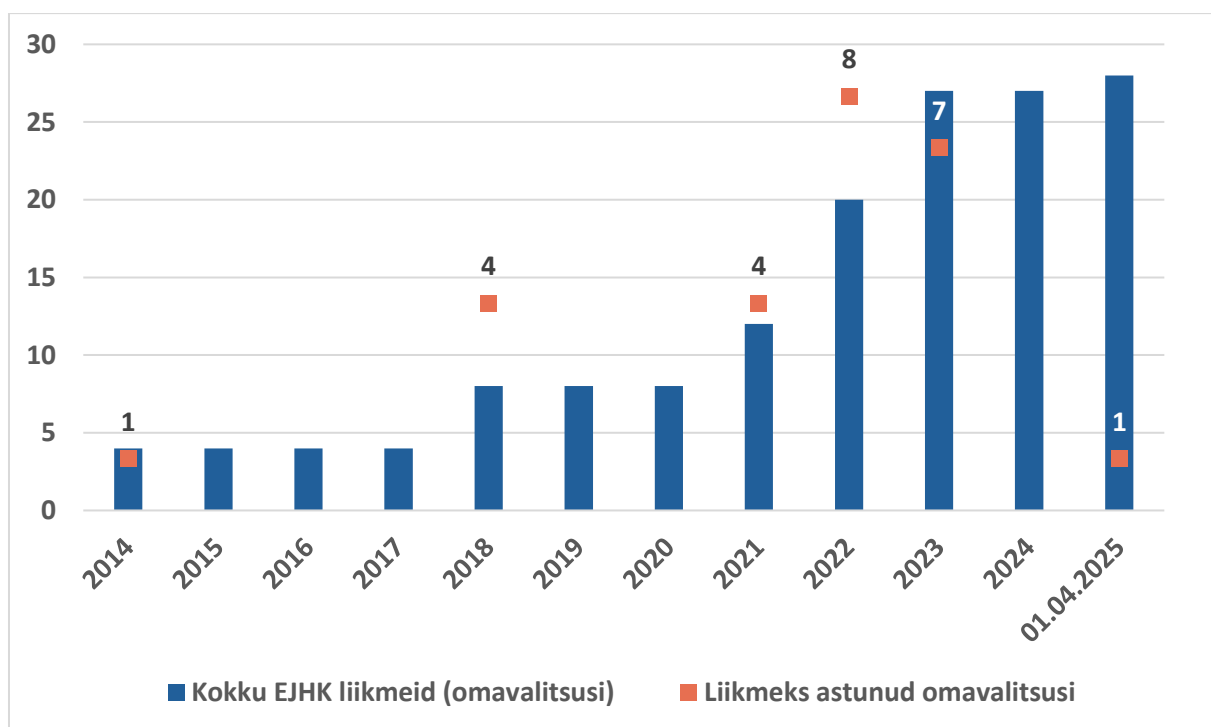


Allikas: Kohalikud omavalitsused (joonis Konkurentsiameti koostatud)

Eeltoodud joonisel on võrreldud kahe Eesti suurema jäätmevedaja, Eesti Keskkonnateenuste AS-i (EKT) ja Ragn-Sells AS-i (RS) vedamispiirkondade osakaalusid piirkondades, mis on 01.04.2025 seisuga liitunud EJHK-iga. Joonisel on esitatud kõik EJHK liikmeks olevad jäätmeveopiirkonnad 01.04.2025 seisuga, sõltumata sellest, kas liikmeks astumine toimus 2023. või 2025. aastal. Selline esitlus toob esile ajaloolise tegevuse nendes jäätmeveopiirkondades ning näitab, kuidas turuosad on muutunud olukorras, kus üha rohkem omavalitsusi EJHK-iga liitub. Iga aasta tähistab, milline jäätmevedaja vaadeldaval aastal keskmiselt suurema osa aastast jäätmeveopiirkonnas tegutses (sest hanke üleminek võib toimuda ka aasta keskel või aasta teises pooles).

Ajaperioodil 2016–2019 püsis Eesti kahe suurema jäätmevedaja turuosa suhteliselt sarnasel tasemel. Alates 2020. aastast hakkas turg märkimisväärselt kontsentreeruma, kus EKT turuosa kasvas jõudsalt ja RS-i turuosa langes. 01.04.2025 seisuga on 95 jäätmeveopiirkonnast enamik EKT teenindada. 2020. aasta järsku muutust mõjutab asjaolu, et perioodil 2016–2019 puudub mitmete jäätmeveopiirkondade kohta teave. Seetõttu võis turudünaamika olla laugem. Andmed ja uuritud hanked viitavad siiski sellele, et piirkondades, kus varem tegutses RS, on 2020. aastal EKT turuosa kasv märkimisväärselt kiirenenud. Eriti märkimisväärne on EKT osakaalu suurenemine just nendes jäätmeveopiirkondades, mille hankeid korraldab tänavu EJHK.

**Joonis 8. EJHK liikmeteks olevate omavalitsuste arv ning MTÜ liitumiste arv vaadeldaval aastal**



Allikas: Kohalikud omavalitsused ja MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskus (joonis Konkurentsiameti koostatud)

Andmetest nähtub, et EJHK liikmete arv hakkas kasvama juba 2018. aastal, kuid oluline kiirenemine algas 2021. aastal. Samal aastal jõustus ka eelnevalt mainitud JäätS § 31 lg 5, mis andis KOV-idele selgema õigusliku aluse korraldada pakendijäätmete tekkekohal kogumist koos TKO-ga KOJV osana. 01.04.2025 seisuga on Eestis EJHK-ga liitunud 28 kohalikku omavalitsust.

**Tabel 3. Segapakendi KOJV hankesse lisanud jäätmeveopiirkondade teenindajad jäätmeveopiirkondades, mis on EJHK liikmed ja mis ei ole EJHK liikmed 01.04.2025 seisuga**

	EI OLE EJHK VEOPIIRKOND	ON EJHK VEOPIIRKOND	TURUOSA VEOPIIRKONDADES, KUS SEGAPAKENDI VEDU ON LIIDETUD KOJV-GA
<b>EKT</b>	62%	76%	67%
<b>RAGN-SELLS</b>	31%	20%	27%
<b>EKO VIR</b>	8%	4%	6%
<b>JÄÄTMEVEO- PIIRKONDADE ARV 01.04.2025 SEISUGA, MILLES SEGAPAKENDI VEDU ON KOJV HANGETESSE LIIDETUD</b>	39	25	64

Allikas: Kohalikud omavalitsused ja MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskus (tabel Konkurentsiameti koostatud)

Tabelist nr 3 nähtub, et 01.04.2025 seisuga on EKT turuosa kõrgeim just EJHK korraldatud jäätmeveopiirkondade hangetes, millesse on lisatud ka segapakendite vedu. Samas jääb jäätmeveopiirkondades, mis ei ole EJHK liikmed, aga segapakendid on hangetesse liidetud, EKT turuosa tema tavapärase turuosaga sarnasele tasemele.

**Herfindahl-Hirschmani indeks (HHI)** on laialt kasutatav turukontsentratsiooni mõõdik, millega hinnatakse, kui koondunud on turg üksikute ettevõtjate kätte. HHI arvutatakse, liites kõigi turul tegutsevate ettevõtjate turuosade ruudud (protsentides). Indeksi väärtus jääb vahemikku 0 kuni 10 000: madalam väärtus viitab hajusale turule ja kõrgem väärtus suurele kontsentratsioonile. Näiteks HHI alla 1500 viitab konkurentsitihedale turule, vahemik 1500–2500 mõõdukale kontsentratsioonile ning üle 2500 kõrgele turukontsentratsioonile, kus konkurents on juba piiratud. Euroopa ja USA konkurentsiasutused kasutavad HHI-d tihti turujõu ja koondumiste mõju hindamisel.

**Tabel 4. Turukontsentratsioon (HHI) segapakendite ja klaaspakendite KOJV hangetesse liitmise korral**

	SEGAPAKEND	KLAAS	KOJV TURU HHI 95 VEOPIIRKONNAS
<b>ON LIIDETUD KOJV HANKESSE</b>	5259 <sup>31</sup>	6302 <sup>32</sup>	4480 <sup>33</sup>
<b>EI OLE LIIDETUD KOJV HANKESSE</b>	3317 <sup>34</sup>	3918 <sup>35</sup>	

Allikas: Konkurentsiamet

<sup>31</sup> Vaatluste arv 64; turuosad vastavalt: 67%, 27%, 6%.

<sup>32</sup> Vaatluste arv 26; turuosad vastavalt: 77%, 19%, 4%.

<sup>33</sup> Vaatluste arv 93; turuosad vastavalt: 62%, 23%, 6%, 5%, 3%.

<sup>34</sup> Vaatluste arv 29; turuosad vastavalt: 52%, 17%, 14%, 10%, 7%.

<sup>35</sup> Vaatluste arv 67; turuosad vastavalt: 57%, 24%, 7%, 7%, 4%.

Tabelist nr 4 ilmneb, et turukontsentratsioon on märkimisväärselt kõrgem piirkondades, kus KOJV hangetesse on kaasatud segapakendi või klaaspakendi vedu, võrreldes piirkondadega, kus neid ei ole liidetud. See kinnitab eelnevaid andmeid, mis näitavad KOJV turu kontsentreerumise kiirenemist perioodil 2019–2021. **Eeltoodud andmete põhjal võib väita, et KOJV turukontsentratsiooni kasvu on soodustanud pakendijäätmete kogumise ja veo liitmine KOJV riigihangetesse.** EJHK piirkondades, kus olmejäätmete veohangetesse on integreeritud eri pakendiliike, on turu kontsentratsioonitase kõrgem võrreldes EJHK mittehallatavate jäätmeveopiirkondadega, kus pakendijäätmelid hangetel harvemini kaasatakse.

#### 1.4.3. Pakendijäätmete kogumine pärast jäätmereformi

Käimasolev jäätmereform näeb ette, et **hiljemalt 2030. aasta lõpuks peab KOV kodumajapidamistes tekkivate tagatisrahata pakendijäätmete tekkekohal kogumise korraldama KOJV raames.**<sup>36</sup> Seega liigub pakendijäätmete kogumise süsteem üle KOJV-kesksele mudelile, kus sobiva teenuseosutaja valib TKO asemel KOV. Nagu nähtus eelmisest peatükist, siis rakendab enamik KOV-e või nende koostööorganisatsioone sellist süsteemi juba aktiivselt. Samas jääb pakendijäätmete taaskasutus jätkuvalt TKO-de õiguseks ja kohustuseks ning KOV-id ei tohi jätta TKO-sid pakendijäätmete taaskasutuse korraldamiselt kõrvale. Eelnevat on rõhutanud ka Riigikohus.<sup>37</sup> Selleks, et saada ligipääsu pakendimaterjalile peavad TKO-d vastama KOV-ide kehtestatud kogumise ja üleandmise tingimustele ning neid aktsepteerima.

Konkurentsiameti 2024. aasta korraldatud jäätmeveo turuanalüüs<sup>38</sup> näitas, et Eesti jäätmeveoturul on konkurents vähenemas. Ajalooliselt on Eesti jäätmeveo turg olnud duopoolse turustruktuuriga, kus teenuseosutajateks on olnud kaks suuremat veoettevõtjat. Samas on viimastel aastatel täheldatud turu jõudsat kontsentreerumist, mis võib tulevikus veelgi süveneda. Nii on Eestis sagenenud juhtumid, kus KOJV riigihangetel osaleb vaid üks ettevõtja. Valdavalt on selleks EKT, kes omab praegu osalust (25%) EPR-is ning kes osutab samale TKO-le eri pakendijäätmete käitlusteenuseid.

Konkurentsioiguses omavad turgu valitsevat seisundit (KonkS § 13) ettevõtjad, kellele riik on kindlaksmääratud turul võrreldes teiste ettevõtjatega eelise andnud. Nii on Konkurentsiamet jäätmevedajale, kellele on antud jäätmeveo ja sellega seotud teatud lisateenuse osutamise õigus kindlal veoterritooriumil, omistatud turgu valitseva seisundi omamise. Kui pakendijäätmete kogumine ja vedu on edaspidi samuti hõlmatud ühe ettevõtja veoõigusega, siis võib eelduslikult sellele teenuseosutajale samuti omistada turgu valitseva seisundi omamist pakendijäätmete kogumisel ja veol. **Turgu valitseva seisundi omamine pakendijäätmete tekkekohal kogumisel ja veol tähendab ettevõtjale erilist kohustust mitte oma tegevusega konkurentsi kahjustada.**

Võib märkida, et pakendijäätmete kogumise üleminek KOJV-süsteemi ei mõjuta mitte ainult logistikavõrgustikke, vaid ka majanduslikku kontrolli jäätmevoogude üle. Selles kontekstis tuleb arvesse võtta turu vertikaalseid kitsaskohti, eelkõige seda, kui jäätmevedaja ja TKO rollid on *de iure* või *de facto* omavahel seotud (lähemalt alapeatükis 2.5.). Selline olukord väärib tähelepanu, kuna see võib mõjutada TKO-de vahelist konkurentsi, samuti pakendite transpordiettevõtjate konkurentsipositsiooni turul.

---

<sup>36</sup> Jäätmeseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 657 SE seletuskiri lk 3. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8aa1855d-8b2d-4e90-9fbc-d1e6be048aae/jaاتمeseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (27.06.2025).

<sup>37</sup> RKHKm 11.07.2023 nr 3-23-428, p 25.

<sup>38</sup> Kättesaadav: <https://www.konkurentsiamet.ee/analusid-ja-uuringud/konkurentsijarelevalve#item-2>.

Mida tuleks veel arvestada KOJV-keskse süsteemi üleminekul, on uute TKO-de võimalus turule siseneda. Sisuliselt võib kokkulepe KOJV raames kogutud pakendijäätmete jagamiseks TKO-de turuosade alusel sisaldada turu jagamise kokkuleppe<sup>39</sup> tunnuseid. Tekkekohal kogutud pakendijäätmete jagamise kokkulepe võimaldab sisuliselt TKO-l kindlustada osaluse pakendijäätmete jagamisel oma turuosa ulatuses. **Seejuures ei ole selgelt määratletud, kuidas ja millistel alustel TKO turuosa kujuneb.**

Kui TKO turuosade määramisel võetakse aluseks TKO-le deklareeritud turule lastud pakendite kogused viimasel majandusaastal, siis lukustab see sisuliselt turu uute võimalike TKO-de jaoks. Nimelt ei saa uus TKO pakendijäätmete jagamisel osaleda, kui tema turuosa on null, samas ei saa ta ka oma turuosa kasvatada, kuna tal pole just sellesama turuosa puudumise tõttu ligipääsu tekkekohalt kogutud pakendimaterjalile. Selline pakendijäätmevoo jagamise kokkulepe lukustab turu eriti just potentsiaalsete uute TKO-de jaoks. **Kehtivas õiguses ega jäätmereformi eelnõus ei ole TKO-de turuosa määramise aluseid käsitletud, kuid leiame, et seda tuleks võimalusel teha.**

Teiseks tuleb pakendiveo liitmisel KOJV-ga arvesse võtta konkurentsiolekorra muutumist pakendiveoettevõtjate jaoks. Mitmed TKO-d ja pakendijäätmete kogumisega tegelevad ettevõtjad, kes osutavad praegu veoteenust TKO-dele vaba turumajanduse alusel, juhtisid tähelepanu muudatuse võimalikule turu sulgemise efektile. Lisaks on tõstetud esile, et pakendite üleandmiskohtade määramisega võivad kaasnedä täiendavad kulud ning et uues jäätmereformi eelnõus puuduvad piisavad stiimulid korraldada pakendijäätmete kogumist võimalikult kulutõhusalt. See võib suurendada riski, et kasvavad kulud kanduvad tarbijatele edasi poes makstava pakendihinna kaudu.<sup>40</sup>

Siinkohal tuleb märkida, et enne igat seadusemuudatust, mis võib piirata konkurentsi, tuleb hinnata, kas õigusnormiga saavutatav efektiivsus kaalub üles konkurentsi piiramise kahju. Konkurentsimeetmete hindamisel peaksid poliitikakujundajad erilist tähelepanu pöörama muudatustele, mis võivad piirata turuosaliste arvu, valikut ja meetmeid, mida turuosalistes saavad võtta. Poliitikate jaoks, mis piiravad põhjendamatult konkurentsi, tuleb välja töötada läbipaistvad kriteeriumid sobivate alternatiivide hindamiseks.<sup>41</sup>

Arvestades ka seda, et konkureerivate jäätmevedajate arv ei ole turul märkimisväärne ning olemasolevad turuosalistes on kas õiguslikult või majanduslikult seotud vähemalt ühe turul tegutseva TKO-ga, võib TKO-ga õiguslikult või majanduslikult seotud ettevõtjalt pakendiveoteenuse tellimine üles kutsuda teatavat huvide konflikti. Seega tuleb riigil võtta meetmed, et selliseid vertikaalseid kitsaskohti maandada.

**On võimalik, et KOJV-keskne pakendijäätmete äraveo mudel võiks efektiivselt ja läbipaistvalt toimida vaid siis, kui pakendijäätmete vedu hangitakse teistest jäätmeliikidest eraldi ning juurdepääs kogutud pakendijäätmetele on tagatud võrdsetel tingimustel ja läbipaistval viisil, välistades kellegi eelistamise võimaluse.** Poliitikakujundajatel on siinkohal oluline reguleerimis- ja suunamisroll.

---

<sup>39</sup> Turu jagamise kokkulepped on konkurentsioiguses nn *hard-core restrictions*, mis on tingimusteta keelatud ning mille puhul eeldatakse konkurentsi kahjustumist.

<sup>40</sup> Eesti Kaubandus-Tööstuskoja, Eesti Toiduainetööstuse Liidu, Eesti Keemiatööstuse Liidu, Eesti Kaupmeeste Liidu, MTÜ Eesti Taaskasutusorganisatsiooni ning Tootjavastutusorganisatsioon OÜ arvamus jäätmeseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 657 SE kohta. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8aa1855d-8b2d-4e90-9fbc-d1e6be048aae/jaاتمeseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (19.06.2025).

<sup>41</sup> OECD (2019), Recommendation of the Council on Competition Assessment. Kättesaadav: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0455>.

## 2. Konkurentsitõkked taaskasutusorganisatsioonide turul

Järgnev ülevaade keskendub peamistele konkurentsitõketele TKO-de turul, näidates muuhulgas seda, kuidas need ka lähedastele kaubaturgudele ulatuvad ning on võimelised mõjutama konkurentsiolukorda kogu pakendite vertikaalahelas.

### 2.1. TKO tegevusloa nõue

TKO-de akrediteerimise ehk tegevusloa nõue kehtestati 2004. aastal eesmärgiga tagada läbipaistvus ja TKO-de tegevuse vastavus nõuetele.<sup>42</sup> 2025. aastaks on Kliimaministeerium väljastanud tähtajatud tagatisrahata pakenditega seotud taaskasutusorganisatsiooni tegevusload kolmele TKO-le. Kõikidele eelnevalt nimetatutele väljastati tegevusload enne 2010. aastat. Pärast seda ei ole ühtegi uut tegevusluba väljastatud ega varasemaid kehtetuks tunnistatud. **Seega on perioodil 2004–2025 tagatisrahata pakendite ja pakendijäätmete turul järjepidevalt tegutsenud kolm sama TKO-d.**

Kliimaministeerium selgitas, et algusaastatel (2005) oli tegevusloa taotlemise vastu huvi suurem, peamiselt küll tagatisrahaga pakendite järgi, kuid ükski huviline ei suutnud piisavalt üleriigilist pakendite tagastus- ja finantsvõimekust tagada, mistõttu ei olnud neile võimalik tegevusluba väljastada. Hilisemal perioodil huvitatud turuosalistest teada ei ole. Tegevusloa taotlemise kord on alates 2004. aastast sisuliselt samaks jäänud, vaid 2014. aastal tehti normitehnilisi täpsustusi.<sup>43</sup>

Turuolukord aastatel 2004–2025, kus tegutseb järjepidevalt vaid kolm sama TKO-d, viitab võimalikele turule sisenemise barjäärile. PakS-ist (§ 17<sup>2</sup> jj) nähtub, et **tegevusloa saamiseks peab taotleja täitma mitmeid õiguslikke, finantsilisi ja informatsioonilisi nõudeid ning esitama ulatusliku dokumentatsiooni** (tegevuskava, finantsplaan, käitlusteenuse osutamise tingimused, pakendiettevõtjate kaasamise strateegia, TKO ja pakendiettevõtja lepingu näidis, meediaplaan jne).

Sisuliselt peab uus turuosaline näitama, et tal on vajalikud ressursid pakendijäätmete kogumise ja taaskasutuse süsteemi korraldamiseks ja juhtimiseks, samuti suutlikkus luua ning hallata toimivat aruandlussüsteemi. Edukas turule sisenemine eeldab aga suutlikkust integreeruda juba toimivasse süsteemi, mis on seotud turule lastud pakendi (-jäätmete) kogusega ning mida ei ole praktiliselt võimalik dubleerida. Seetõttu peaks uus TKO suutma juba enne tegevusloa saamist sõlmida koostöökokkuleppeid nii era- kui avaliku sektori osalistega (nt KOV-idega KOJV raames kogutud pakendijäätmete üleandmiseks, jäätmekäitlejatega, potentsiaalsete pakendiettevõtjatega jne), mis nõuab kolmandatelt pooltelt usaldusväärset positsiooni juba enne uue süsteemi reaalsel käivitamist.

Kuna PakS ei sätesta täpselt, kuidas integreeruda juba toimivasse süsteemi ning kuidas peaks toimuma koostöö olemasolevate ja uute turuosaliste vahel, võib turule sisenejal olla keeruline prognoosida, milline on teiste turuosaliste (sh KOV-ide, TKO-de kui ka pakendijäätmekäitlejate) valmisolek koostööks. See võib muuta vajalike prognooside ja äriplaani koostamise ettearvamatuks ja keeruliseks ning vähendada turuosaliste motivatsiooni turule siseneda.

---

<sup>42</sup> Pakendiseadus 291 SE (2004) seletuskiri, lk 3-4. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/56dd1063-1b47-383d-9dc5-a98a351a40d2/Pakendiseadus/> (27.06.2025).

<sup>43</sup> Kliimaministeeriumi 11.02.2025 vastus nr 9-2/25/458-2 Konkurentsiameti 29.01.2025 teabepäringule.

Lisaks, kui uus TKO siseneks turule seniste turuosaliste arvelt, võib see tekitada vastasseisu ja vähendada valmisolekut koostööks, mis on aga hädavajalik olemasolevale infrastruktuurile ja kogumissüsteemile juurde pääsemiseks.<sup>44</sup> **Praegu lasub kogu vastutus uuel taotlejal, kellel peab olema strateegiline suutlikkus ja piisavalt ressursse, et suunata pakendijäätmevoog ümber ehk saavutada vajalik mastaabisääst konkurentsivõime saavutamiseks ning veenda pakendiettevõtjaid uue süsteemiga liituma.** Kõik need tegurid võivad lõppkokkuvõttes kujutada endast märkimisväärset turule sisenemise barjääri.

## 2.2. TKO-ga liitumine

TKO saab olla kas monopol või konkureerida teiste TKO-dega. Eestis konkureerivad kolm TKO-d teenuse kasutajate ehk nende kaudu oma kohustusi täitvate pakendiettevõtjate pärast. Seega on turul olemas võistlevad turujõud, mis võimaldavad pakendiettevõtjal turult soodsamat pakkumist otsida.

**TKO-de vaheline konkurents on vajalik õiglase hinnakujunduse ja teenuse kvaliteedi tagamiseks.**<sup>45</sup> Seevastu vähendaks TKO-de monopolne turg, kus puudub vajalik konkurentsicurve, TKO vajadust hinna ja kvaliteedi pärast pingutada ning see võib valdkonna innovatsiooni aeglustada. Selline monopolne seisund kahjustaks konkurentsi terves vertikaalses ahelas, kuna turg muutuks liigselt staatiliseks.<sup>46</sup>

Hindamaks, kas pakendiettevõtjad saavad ka TKO-dele konkurentsi pakkuda, tuleks hinnata, kas pakendiettevõtjad saaksid täita laiendatud tootjavastutusest tulenevaid kohustusi individuaalselt ehk TKO-ga liitumata. Pakendiettevõtjate ametile edastatud selgituste järgi on vastus sellele küsimusele eitav.

Nimelt küsiti analüüsi käigus eri suurusega pakendiettevõtjatelt, kas nad saaksid laiendatud tootjavastutusest tulenevaid kohustusi täita individuaalselt ehk TKO-ga liitumata. Vastanutest enamik (87%) leidis, et nad ei saa. Nimelt puuduvad enamikul pakendiettevõtjatel vajalikud teadmised, ressursid ja infrastruktuur pakendite kogumiseks ja käitlemiseks. Samuti leiti, et individuaalne kohustuse täitmine tähendaks lisahalduskoormust ning nõuaks keerukate regulatsioonide tundmist. TKO-de lahendust peetakse mugavamaks ja kuluefektiivsemaks.

Väike osa vastanutest (13%) leidis, et ilmselt oleks kohustuse individuaalne täitmine küll võimalik, kuid eeldaks olulist äritegevuse ümberplaneerimist ja ressursside ümberjaotamist. Ka need vastajad rõhutasid, et soovivad keskenduda oma põhitegevusele ja suunata selle ressursi sinna.<sup>47</sup>

**Seega ei paku pakendiettevõtjad kohustuse individuaalse täitmisega TKO-dele otsest konkurentsi ning pakenditootjatel ei ole oma kohustuste täitmiseks muud alternatiivi kui järgida TKO-de süsteemi nende kehtestatud lepingutingimuste ja hindade alusel. TKO-d konkureerivad omavahel enamasti teenuse hinna ja kvaliteediga.**

---

<sup>44</sup> OECD (2006), lk 146 [viide 3].

<sup>45</sup> OECD (2016), lk 125 [viide 4].

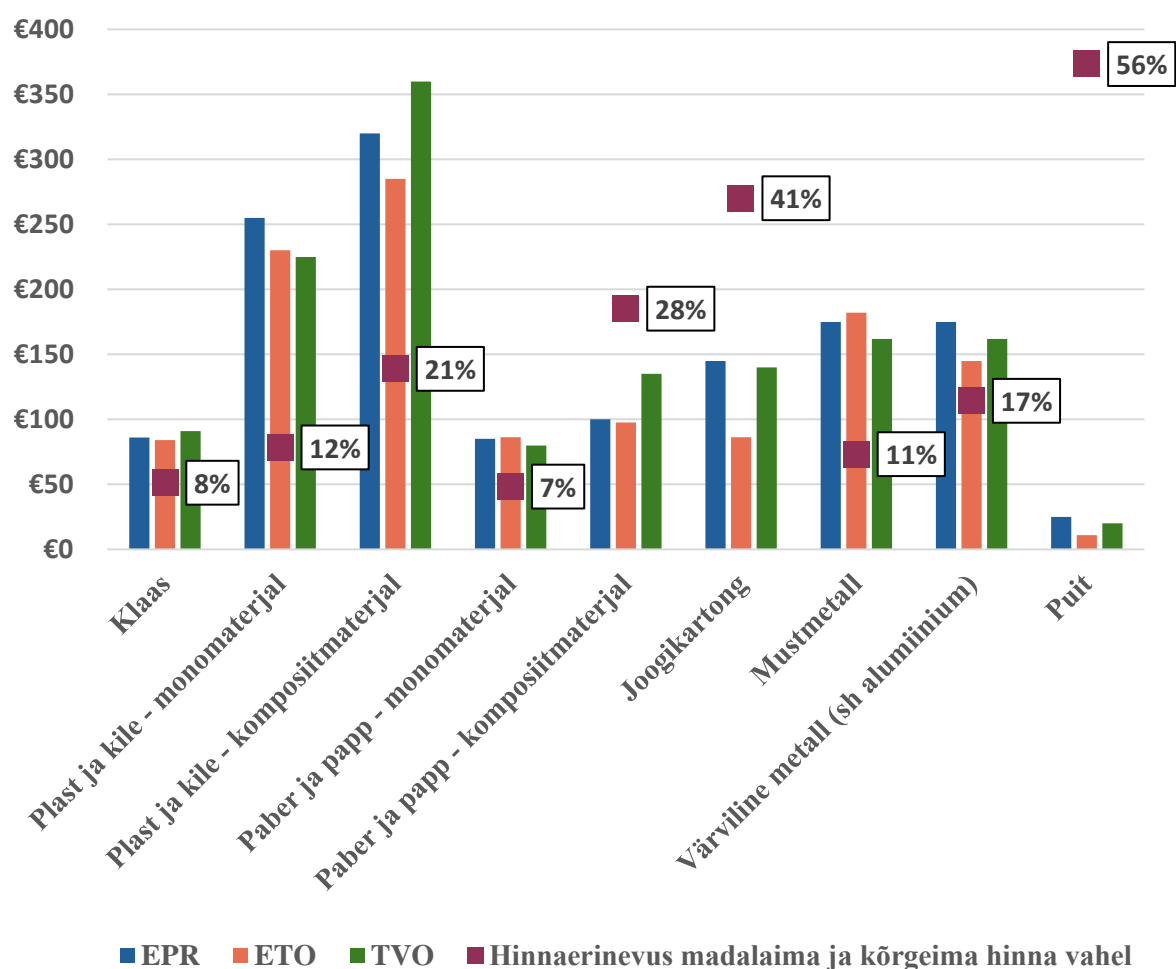
<sup>46</sup> Swedish Environmental Protection Agency's Report on the Waste Management Market (SOU 2001:102) Kättesaadav: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2001/12/sou-2001102/> (27.06.2025).

<sup>47</sup> Konkurentsiameti teabepäringutele vastasid kokku 15 pakendiettevõtjat, kelle seas olid Pagaripoisid OÜ, Mayeri Industries AS, Mööbliait OÜ, aktsiaselts SALVEST, Bauhaus Eesti UÜ, Electrolux Eesti OÜ, DS Smith Packaging Estonia AS, ONOFF JAEKAUBANDUSE OÜ, Fazer Eesti OÜ, Selver AS, Tartu Mill AS, Rimi Eesti Food AS, Orkla Eesti AS, Veho Baltics OÜ, DEPO DIY EE OÜ.

TKO teenuse hinna moodustavad teenustasud, mida pakendiettevõtjad maksavad nende turule lastud pakendijäätmete tagasivõtu ja käitlemise eest ringlussevõtu sihtmäära täitmise eesmärgil. TKO-de sõnul on nad kohustatud rakendama ühtset hinnakirja ja mitte tegema allahindlusi või eripakkumisi selleks, et veenda konkreetset pakendiettevõtjat endaga liituma. Siiski täheldati pakenditootjate ja TKO-de kliendilepinguid analüüsid, et pakendiettevõtjatele pakutatavates tingimustes esineb mõningaid erinevusi (nt osale pakutakse tasuta kogumisvahendeid ning ohtlike jäätmete tasuta äravedu).

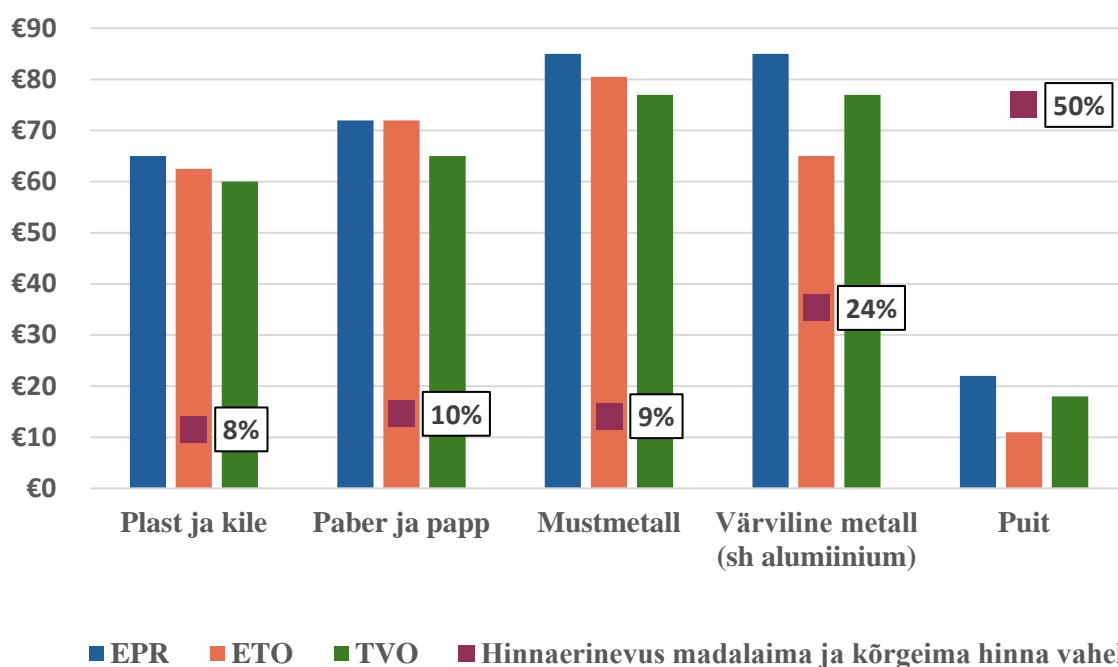
Järgnevatel joonistel nähtub, et **TKO-de avalikud hinnakirjad on omavahel võistlevad ning suhteliselt sarnasel tasemel**. Vaid üksikute pakendiliikide kohta on TKO-de hinnakirjades suuremaid erinevusi, näiteks müügipakendi komposiitpakendite ning puitpakendite kohta. Samas on veo- ja rühmapakendite puhul suuremad hinnaerinevused vaid värvilise metalli ja puitpakendite puhul.

*Joonis 9. TKO müügipakendi hindade võrdlus 01.04.2025 seisuga*



Allikas: TKO-de kodulehed (graafik Konkurentsiameti koostatud)

Joonis 10. TKO veo- ja rühmapakendi hindade võrdlus 01.04.2025 seisuga

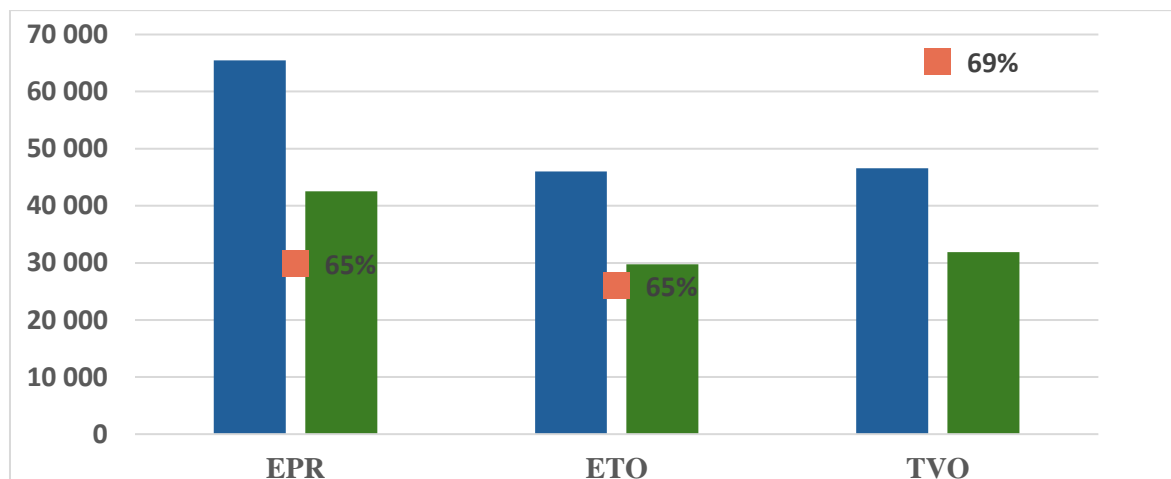


Allikas: TKO-de kodulehed (graafik Konkurentsiameti koostatud)

Üheks oluliseks konkurentsiteguriks TKO valikul on teenuse kvaliteet. See hõlmab muu hulgas pakendijäätmete tagasivõtu lahenduste mugavust, kättesaadavust ja läbimõeldust, koostöö sujuvust ja reageerimiskiirust pakendiettevõtja vajadustele, andmete esitamise ja aruandluse lihtsust ning kliendisuhtluse professionaalsust ja usaldusväärsust. Kvaliteetne teenus vähendab ettevõtja halduskoormust ning suurendab usaldust TKO vastu, mis võib mõjutada ka pikaajalist koostöövalmidust.

Teenuse kvaliteeti võivad peegeldada ka ettevõtjate väärtushinnangutega kooskõlas olevad tegevused, näiteks see, mil määral suudab TKO jäätmeid taaskasutusse või – veelgi enam – ringlusesse suunata. Kõrgemate taaskasutusmäärade saavutamine võrreldes konkurentidega võib pakendiettevõtjatele teenusepakkuja valikul oluline tegur olla. Seetõttu võib TKO-de vaheline konkurents avalduda ka sihtmäärade täitmisel, eriti segmentides, kus ettevõtjad peavad oluliseks keskkonnaalast vastutust ja soovivad panustada ringmajandusse.

Joonis 11. Taaskasutusse võetud pakendijäätmed TKO-de lõikes 2023. aastal



Allikas: 2023. aasta TKO-de tegevusaruanded (graafik Konkurentsiameti koostatud)

Samuti on oluline pakendiettevõtjatele pakutava käitlusteenuslahenduste teostus, kuigi turul on seda osa peetud „musta kasti“ sarnaseks, kus pakendiettevõtjad tasuvad küll teenuse eest, kuid ei oma tihti selget ülevaadet, kas ja kuidas nende pakendite kogumine ja taaskasutus tegelikult toimub. See võib tuleneda sellest, et ka TKO-d ise ei oma piisavalt selget ülevaadet, kuidas käitleb jäätmeid jäätmekäitleja, kellele ta jäätmed üle annab ja mida nendega edasi tehakse.<sup>48</sup>

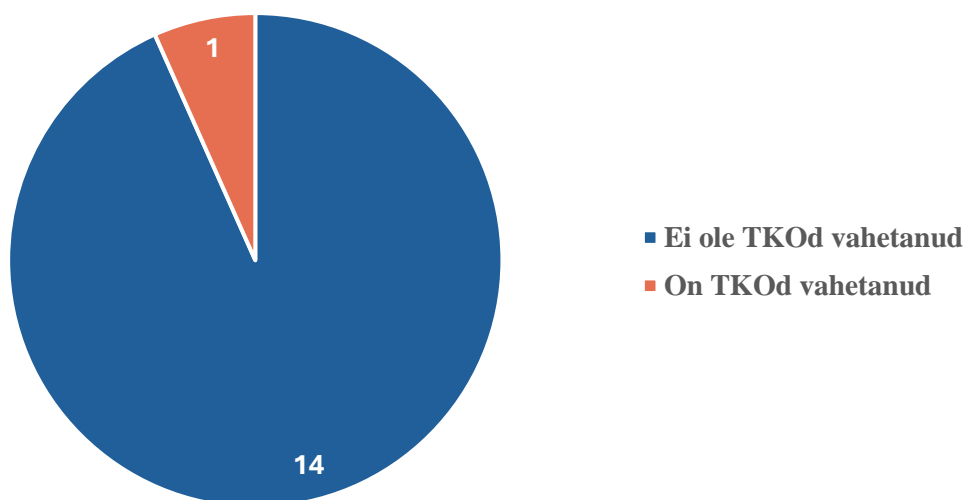
Selle analüüsi raames on samuti leidnud kinnitamist, et TKO-d näevad vaid nendega otsest koostööd tegevate ettevõtjate infot, kuid seda, mis nende pakendijäätmetega edasi tehti, kas ja kuhu need lõppkäitlusesse suunati, nad enam ei näe. **Seetõttu on järjest olulisemaks muutunud andmete jälgitavus ja läbipaistvus, mis võimaldaks tõhusamat kontrolli nii TKO-de kui ka pakendijäätmekäitlejate tegevuse üle.**

### 2.3. TKO vahetamine

Vaba konkurents TKO-de turul eeldab, et pakendiettevõtjatel on võimalik ilma takistusteta turult parimat pakkumist otsida ning soovi korral teenusepakkujat vahetada. Takistused TKO-de vahetamisel pärsivad konkurentsi TKO-de vahel, eriti kui teenuseosutaja vahetamine on seotud trahvide või muude sanktsioonidega.<sup>49</sup>

Analüüsi käigus küsiti eri suurusega pakendiettevõtjalt, kas nad on kunagi TKO-d vahetanud. Alltoodud joonisel on näha, et kvalitatiivselt kogutud küsimustiku andmete põhjal **ei ole üle 90% pakendiettevõtjatest TKO-d vahetanud**. Ainult üks pakendiettevõtja 15-st on seda teinud parema hinnapakumise tõttu.

*Joonis 12. TKO-d vahetanud pakendiettevõtjad*



*Allikas: Pakendiettevõtjate esitatud andmed (graafik Konkurentsiameti koostatud)*

See võib osutada, et turul tegutsevate TKO-de teenused on sisuliselt sarnased ning pakendiettevõtjal ei ole stiimulit teenuseosutajat vahetada. Pakendiettevõtjad võivad olemasolevate teenustega rahul olla ega näe vajadust vahetuseks. Selline trend viitab aga TKO-de turu suhtelisele staatilisusele, mille tõttu ei osale pakendiettevõtjad, kes on juba liitunud vähemalt ühe TKO-ga, aktiivselt konkurentsis.

<sup>48</sup> Olmejäätmete ringlussevõtu eesmärkide täitmine (järelaudit). Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn 2024, punktid 105-109.

<sup>49</sup> OECD (2016), lk 125 [viide 4].

Kindlustamaks, et teenuseosutaja vahetamisel ei esineks strateegilisi takistusi, vaadeldi ka TKO-de ja pakendiettevõtja vahelisi kliendilepinguid. Allolevas tabelis on näha, et pakendiettevõtjatega sõlmitakse valdavalt tähtajatud lepingud, mida on pakendiettevõtjal võimalik korraliselt üles öelda, teatades sellest 1–3 kuud ette. Tasusid või sanktsioone lepingu ülesütlemise eest TKO-d valdavalt ei rakenda.

*Tabel 5. TKO-de kliendilepingu korraline lõpetamine*

TKO NIMI	LEPINGU KESTUS	LEPINGU LÕPETAMISE VÕIMALUS	ETTETEATAMIS-TÄHTAEG	TASUD VÕI SANKTSIOONID
ETO	tähtajatu	Jah	2–3 kuud	Ei tuvastanud
TVO	tähtajatu	Jah	2 kuud	Ei tuvastanud
EPR	tähtajatu	Jah	1–3 kuud	Ei tuvastanud

*Allikas: Pakendiettevõtjad ja TKO-d (tabel Konkurentsiameti koostatud)*

TKO-d peavad oma liikmetest pakendiettevõtjatele teenuseid võrdsetel tingimustel pakkuma.<sup>50</sup> Siinkohal tekib küsimus, **kas on vajadus TKO-de ja pakendiettevõtjate vahelise kliendilepingu standardiseerimise järele**, et kiirendada lepingueelseid läbirääkimisi ja tagada pakendiettevõtjate ühetaoline kohtlemine. Selle küsimuse jätab amet lahtiseks ja vajadusel lahendamiseks poliitikakujundajatele, kes saavad vajalikuks dialoogiks kaasata puudutatud turuosalisid.

## 2.4. TKO pakendikäitlusteenuse osutaja valikumenetlus

Kuigi TKO-d ei ole pakendite ja pakendijäätmete käitlemisega seotud teenuste tellimisel riigihankekohustuslased, peavad nad teenuste ostmisel lähtuma riigihankereeglistikuga sarnastest aluspõhimõtetest. **Nimelt peab TKO pakendite ja pakendijäätmete käitlemisega seotud teenuseid ostma konkurentsi alusel**, järgides seejuures vahendite säästliku kasutamise, hanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse ning teenuse pakkujate võrdse kohtlemise põhimõtet.<sup>51</sup>

Pakendikäitlusteenuse osutaja valikumenetluse konkurentsipõhisus tähendab sisuliselt seda, et otsustusprotsessis tuleb tagada võrdne juurdepääs kõigile potentsiaalsetele huvitatud jäätmekäitlejatele ning valik tuleb teha objektiivsete, ette teada olevate ja põhjendatud kriteeriumide alusel. TKO peab selgitama välja turu parima pakkumise, ilma et eelistataks põhjendamatu ühte teenuseosutajat. TKO-de pakkumusmenetlusel konkurentsi tagamine on vajalik ennekõike selleks, et vähendada pakendikäitlusteenuste hinda turul ja seeläbi pakenditootjate makstavaid teenustasusid. TKO-de kehtestatud pakkumusmenetluse reeglitel, sh turule sisenemise tingimuste seadmisel on selle tagamisel oluline roll.

<sup>50</sup> PakS § 17<sup>4</sup> lg 1 p 4 järgi on taaskasutusorganisatsiooni ülesanne tagada oma kohustused üle andnud pakendiettevõtjatelt võrdsetel tingimustel tasu kogumine ning neile teenuste pakkumine, lähtudes pakendiettevõtjate poolt turule lastud pakendatud kauba pakendijäätmete massist ja taaskasutusorganisatsiooni avalikustatud teenustasu määradest.

<sup>51</sup> PakS § 17<sup>4</sup> lg 1 p 5.

**TKO ja pakendijäätmekäitleja vaheline leping on vertikaalne kokkulepe, mis sõlmitakse tootmis- või turustusahela eri tasanditel tegutsevate isikute vahel.** Vertikaalsete kokkulepete levinumad konkurentsi piiravad tingimused on näiteks (i) edasimüügihinna säilitamine (või muud vertikaalsed hinnapiirangud), (ii) territoriaalsed piirangud või kliendipiirangud (või territoriaalne ainuõigus), (iii) ainuõiguslikud kohustused, (iv) kauplemise keelud, (v) sidumine, (vi) mittekonkureerimise kohustused, (vii) miinimumnõuded ja (viii) reklaamipiirangud. Turul, kus domineerivad vertikaalsed struktuurid, võivad sellised konkurentsipiirangud kahju tuua, mistõttu tuleb neid hoolikalt kontrollida.<sup>52</sup>

Kuigi turul esineb kokkuleppeid TKO-de ja pakendijäätmekäitlejate vahel, ei ole Konkurentsiametil olnud viimasel ajal juhtumeid, kus neid hinnatakse konkurentsivastaste kokkulepete keelu (KonkS § 4) normide alusel. Ka selle analüüsi raames keskendutakse pakendijäätmete turu toimimisele laiemalt, mitte aga konkreetsete ettevõtjate vahelistes suhetes sisalduvate kokkulepete sisule või mõjule. Tuleb rõhutada, et eri koostöövormid ja lepingud ei ole iseenesest keelatud ega automaatselt konkurentsivastased. Samas võivad need teatavatel tingimustel konkurentsi piirata, eriti juhul, kui need sisaldavad ülalnimetatud vertikaalseid piiranguid.

**Tabel 6. TKO-de pakendijäätmete käitlusteenuste pakkumusmenetlused perioodil 2016–2025**

TKO	TOIMINUD PAKKUMUS-MENETLUSED	KESKMINE PAKKUMUSTE ARV KÕIKIDE HANGETE LÕIKES	TKO-GA DE IURE SEOTUD KÄITLEJA PAKKUMUSE OSAKAAL <sup>53</sup>	TKO-GA DE IURE SEOTUD KÄITLEJA VÕIDU OSAKAAL <sup>54</sup>	LEPINGU KESTUS
ETO VEDU JA KÄITLUS <sup>55</sup>	10	1,5	70%	86%	1–5 aastat
TVO VEDU JA KÄITLUS <sup>56</sup>	7	2,25	71%	89%	2–5 aastat
EPR VEDU JA KÄITLUS <sup>57</sup>	4	1,25	100%	75%	4–5 aastat

Allikas: TKO-d (tabel Konkurentsiameti koostatud)

<sup>52</sup> Euroopa Komisjoni suunised vertikaalsete piirangute kohta (2022/C 248/01). Kättesaadav: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022XC0630\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022XC0630(01)) (27.06.2025).

<sup>53</sup> ETO ja tema tütarettevõtte (100%) OÜ RP Pakend; TVO ja Ragn-Sells AS, kellest viimasele kuulub (100%) R-S Packaging OÜ, kes omab osalust (20,20%) TVOs; EPR ja tema osanik (25%) Eesti Keskkonnateenused AS.

<sup>54</sup> *ibidem*.

<sup>55</sup> Ostetavad teenused hõlmavad avaliku kogumispargi teenindamist, kogumisvahendi tühjendust, pakendijäätmete vastuvõtmist, sorteerimist, taaskasutamist, ringlusse suunamist, kogumisvahendi renti, KOJV raames tekkekohalt kogutud pakendijäätmete transporti, taaskasutustõendi väljastamist jms.

<sup>56</sup> Ostetavad teenused hõlmavad avaliku kogumispargi teenindamist, kogumisvahendi tühjendust, pakendijäätmete sorteerimist ja taaskasutamist, kogumisvahendi renti, KOJV raames tekkekohalt kogutud pakendijäätmete transporti, v.a tähtajatut pakendite vastuvõtmine vabalt valitud teenuseosutaja poolt.

<sup>57</sup> Ostetavad teenused hõlmavad pakendijäätmete kogumist, vedu, sorteerimist ja taaskasutamist ning taaskasutustõendi müüki.

Eeltoodust nähtub, et viimase 10 aasta jooksul on TKO-de korraldatud pakkumusmenetluste arv pakendikäitlusteenuste ostmiseks võrdlemisi erinev olnud. Selle üheks põhjuseks on see, et mõned TKO-d on korraldanud piirkonnapõhiseid hankeid (näiteks on osalejal võimalik esitada pakkumus eraldi pakendijäätmete kogumisvahendi teenindamiseks Kagu-Eestis, Lääne-Eestis, Kesk-Eestis jne). Üle-eestilisi hankeid on valdavalt korraldanud EPR, mis seletab, miks tema puhul on pakkumusmenetluste arv konkurentidest väiksem.

Hangete geograafiline ulatus ja ühe hanke raames tellitavate teenuste mastaap seavad küsimuse alla teenuse avatuse konkurentsile. Nimelt võivad liiga suure ulatuse ja mahuga hanked piirata konkurentsi alternatiivsetele teenuseosutajatele, kuna tingimustele suudab vastata vaid piiratud arv ettevõtjaid. TKO-del tuleks hangete mastaapi vähendada, et võimaldada rohkematel pakkujatel hankes osaleda ning soodustada pakendikäitlusteenuste hinnakujundust turul.

Tabelist nähtub ka asjaolu, et keskmine pakkujate arv TKO-de hangetes varieerub praegu 1-2 pakkuja vahel. TKO-de väitel on kogumise ja käitluse turul piiratud arv teenusepakkujaid, mis teeb parima hinna ja kvaliteedisuhtega teenuse ostmise keeruliseks. Siiski näitavad TKO-delt kogutud andmed, et praegune hangete korraldus näeb ette, et teated pakkumiskutsetest küll saadetakse eri jäätmevedajatele, käitlejatele ja teistele teenusepakkujatele, kuid samas edastatakse neid sageli vaid piiratud ringi ja valitud turuosalistele, jättes osa potentsiaalseid pakkujaid hankekutsest kõrvale.

Ametile esitatud andmete põhjal mängib pakkumiskutsete tegemisel ja hangetel osalemisel olulist rolli TKO-dega vertikaalselt integreeritud jäätmevedajate ja -käitlejate kaasatus. Nimelt ei kuulu need teenuseosutajad alati konkureerivate TKO-de pakkumiskutsete adressaatide hulka ning isegi juhul, kui kutse saadakse, osaletakse hangetel harva. **See võib viidata vaikiva mittekonkureerimise kokkuleppele, mille tulemusel välditakse omavahelist konkurentsi ja lukustatakse turge.** Lisaks nähtub, et sobiva teenuseosutaja leidmisel võetakse aluseks ka varasem koostöö, mida ei saa pidada objektiivseks konkurentsikriteeriumiks turult parima pakkumise leidmisel. **Seetõttu on praegu selge konkurentsieelis just neil jäätmekäitlejal, kes on osaluse kaudu õiguslikult seotud mõne TKO-ga.**

TKO-ga seotud käitleja võiduprotsent on samuti võrdlemisi kõrge. **Kogu turu lõikes võidab TKO-ga seotud jäätmekäitleja hanke üle 80% tõenäosusega.** Seda võib pidada üheks märkimisväärseks konkurentsitõkkeks teiste jäätmevedajate ja -käitlejate jaoks, kes ei ole juriidiliselt ega majanduslikult seotud konkreetse TKO-ga. Sellist ebavõrdse kohtlemise stiimulit saab maandada, kui välistada selliste ettevõtjate juriidiline seotus TKO-ga.<sup>58</sup>

Ka TKO ja pakendijäätmekäitleja vaheliste lepingute kestus mõjutab konkurentsi turul. On juhtumeid, kus TKO-d sõlmivad lepinguid kuni viieks aastaks, mis tähendab seda, et selleks ajaks on turg teistele pakendikäitlusteenuste osutajatele suletud. Pikaajalised lepingud nimelt suurendavad turuletuleku tõkkeid, mistõttu ei tohiks TKO-de hangete tulemusel sõlmitud lepingud olla liiga lühikesed (kulud võivad olla liiga suured) ega liiga pikad (vähenevad konkurentsist tulenevad eelised). **Euroopa Komisjon on soovitanud selliste lepingute kestuseks kolm aastat.**<sup>59</sup>

Analüüsi käigus selgus ka, et üks TKO rakendab oma hangetel osalustasu, mida osalejale ei tagastata, samuti eri rahalisi tagatisi. Vertikaalses suhtes võivad tasud turulepääsu eest konkurentsi piirata, kuna need võivad vähendada potentsiaalsete pakkujate motivatsiooni hankel osaleda ja pakkumusi teha.<sup>60</sup> Osalustasu tõstab tõenäoliselt ka esitatud pakkumuse

---

<sup>58</sup> OECD (2016), lk 139 [viide 4].

<sup>59</sup> *Ibid.*, lk 50 ja 140.

<sup>60</sup> Euroopa Komisjoni suunised vertikaalsete piirangute kohta (2022/C 248/01), p-d 379-384. Kättesaadav: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022XC0630\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022XC0630(01)) (27.06.2025).

hinda, kuna käitleja peab katma nende maksetega seotud lisakulud. **Seetõttu tuleb osalustasu rakendamist käsitleda turule sisenemise barjäärina.**

Kokkuvõtlikult võib märkida, et Eesti TKO-de käitlusteenuste hanked on sisult ja korralduselt väga erinevad ning nende ülesehitus tekitab küsimuse nende konkurentsipõhisusest ja võrdsete võimaluste tagamisest kõikidele turul tegutsevatele pakendijäätmekäitlejatele. Kui mis tahes liiki isikutel, sealhulgas kogujatel ja vedajatel, sorteerijatel, käitlejatel jne, on raske TKO hankel pakkumust teha või vahetada üht TKO-d teise TKO vastu, pärsib see otseselt konkurentsi ja raskendab turule sisenemist.<sup>61</sup>

Madalam konkurents hangetel võib omakorda viia kõrgema hinnatasemeni, mida TKO-d oma klientidele ehk pakenditootjatele edasi kannavad. **Lõppkokkuvõttes maksavad kogu veo- ja käitlussüsteemi kinni pakenditootjad, kelle kulukoormus võib ebaefektiivsete käitlusteenuse hangete tõttu TKO liikmetele suureneeda. Pakenditootjad liidavad sellised kulud aga müügihindadesse, mille maksab kinni tarbija poest kaupa ostes.**

Seoses TKO pakkumusmenetluse avalikkusega tuleb märkida, et vaid üks kolmest turul tegutsevast TKO-st on oma veebilehel avaldanud detailsed andmed hangitud teenuste, pakkumuse esitanud ettevõtjate, hanke võitnud isikute ja lepingu kestuse kohta.<sup>62</sup> Teine TKO on oma veebilehel avaldanud teatud määral teavet ehk käimasolevate ja lõppenud hinnapäringute kohta perioodil 2023–2025. Küll aga on andmed esitatud pigem üldistatult – välja on toodud ostetav teenus, lepingu kestus ja piirkond, kuid puuduvad andmed pakkumuse esitanud isikute ja valituks osutunud ettevõtja kohta.<sup>63</sup> Kolmas TKO ei ole seevastu oma veebilehel läbiviidud pakkumusmenetluste kohta üldse teavet avaldanud.<sup>64</sup>

**Eelnev viitab, et TKO-de pakkumusmenetluse läbipaistvus on ebaühtlane**, mis seab omakorda kahtluse alla TKO liikmeks oleva pakendiettevõtja võimaluse kontrollida, kas TKO on teenusepakkujatega lepingud konkurentsipõhiselt sõlminud. Arvestades, et pakendiettevõtjatel on õigustatud huvi TKO otsuste ja kulutuste vastu, peaksid sellised andmed olema avalikult kättesaadavad ja kontrollitavad.

## 2.5. TKO sõltuvus vertikaalsetest turusuhetest

Kuigi olmejäätmete käitus taotleb samu keskkonnaeesmärke, eelkõige ringlussevõtu eesmärkide saavutamist, ei toimi see laiendatud tootjavastuse põhimõttel. Seetõttu tuleb selgelt eristada TKO-de ja jäätmekäitlejate majandushuvisid ja rolli turul.

TKO-d on üles ehitatud kasumit mittetaotlevate organisatsioonidena,<sup>65</sup> mille põhieesmärk on täita laiendatud tootjavastutuse kohustusi võimalikult madalate kuludega. Kuna TKO-del on keelatud kasumit jaotada, on nende tegevusmudeli keskmes kulutõhusus ja finantsilise ülejäägi vältimine. Vastupidine olukord on jäätmekäitluste ettevõtjate ärimudeliga, kuna jäätmekäitlejad on kasumipõhised ettevõtjad, kelle eesmärk on jäätmete kogumise, veotranspordi ja töötlemise teenustelt tulu teenida.

---

<sup>61</sup> OECD (2016), lk 125 [viide 4].

<sup>62</sup> Andmed kättesaadavad: <https://www.eto.ee/eto/hinnaparingud/> (27.06.2025).

<sup>63</sup> Andmed kättesaadavad: <https://www.tvo.ee/meist/koostoo> (27.06.2025).

<sup>64</sup> Andmed kättesaadavad: <https://pakendiringlus.ee/meist/hanked/> (27.06.2025).

<sup>65</sup> PakS § 17<sup>4</sup> lg 1 p 9 järgi on taaskasutusorganisatsiooni ülesanne tagada kasumi reinvesteeringimine taaskasutusorganisatsiooni tegevusse ning kasumi mittejaotamine liikmetele, osanikele või aktsionäridele.

Eri majandushuvid ja jäätmekäitleja valitsev mõju TKO üle võib seega seada kahtluse alla süsteemi läbipaistvuse ning kõigi pakendijäätmekäitlejate võrdse ja konkurentsipõhise kaasamise pakendikäitlussüsteemi.<sup>66</sup> **TKO-de ja jäätmekäitlejate vahelised tihedad koostöösuhed või vertikaalsed sidemed võivad ka turule sisenemise takistuseks kujuneda.**<sup>67</sup> Kui TKO sõlmib pikaajalisi või eksklusiivseid lepinguid konkreetsete jäätmekäitlejatega, võib see takistada teiste, nii olemasolevate kui potentsiaalsete teenusepakkujate ligipääsu turule. Lisaks hõlbustab vertikaalse tasandi turuosaliste huvide konflikt võimalikku konkurentsi kahjutavat kokkumängu.<sup>68</sup> Näiteks võivad nii õiguslikud kui ka majanduslikud sidemed suurendada riske ettevõtjatevaheliseks kooskõlastatud tegevuseks, sealhulgas konkurentsi kahjustavaks teabevahetuseks.

TKO-de ja jäätmekäitlejate huvide konflikti maandamiseks kehtestati 2010. aastal PakS-is osaluspiirangud TKO-s, samuti keelati jäätmekäitleja valitseva mõju omamine TKO-s.<sup>69</sup>

Selle analüüsi käigus uuriti põgusalt TKO-de ja nendega seotud jäätmekäitleja valitseva mõju *de iure* ja *de facto* küsimusi, et kirjeldada praegust turuolukorda ja vertikaalse tasandi kitsaskohti. Seejuures ei anna Konkurentsiameti selle analüüsi raames ühtegi õiguslikult siduvat hinnangut või seisukohta valitseva mõju omamisele või mitteomamisele ega konkreetse isiku tegevusele.

### 2.5.1. Jäätmekäitleja valitseva mõju sisustamine: *de iure* hinnang

Konkurentsioiguslikult loetakse valitseva mõju kaudu seotud ettevõtjad üheks ettevõtjaks (KonkS § 2 lg 3). Valitseva mõju legaaldefiniitsioon tuleneb KonkS § 2 lõikest 4, mille kohaselt on valitsev mõju võimalus ühe või mitme ettevõtja poolt ühiselt või ühe või mitme füüsilise isiku poolt ühiselt teist ettevõtjat otseselt või kaudselt mõjutada.

See võib seisneda õiguses:

- oluliselt mõjutada teise ettevõtja juhtorganite koosseisu, hääletamist või otsuseid või
- kasutada või käsutada teise ettevõtja kogu vara või olulist osa sellest.

Kõige tavalisem valitseva mõju omandamise viis on aktsiate, osade või liikmesuse omandamine või varade omandamine ehk **nn õiguslik valitsev mõju**.

Praegu ei tohi ükski isik omada rohkem kui 25% suurusel osalust TKO-s ning see piirang laieneb ka jäätmekäitlejatele (PakS § 17<sup>2</sup> lg 3). Praegu on turul tüüpiline, et TKO-d on õiguslikult seotud vähemalt ühe jäätmekäitlusteenuseid osutava ettevõtjaga, seejuures ei ole keegi neist ületanud seaduses lubatud maksimaalselt osalusprotsenti.

---

<sup>66</sup> Seletuskiri pakendiseaduse muutmise seaduse 594 seaduseelnõu juurde. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/elnoud/elnou/c00fla44-458b-2461-ee88-0a75113c7a65/pakendiseaduse-muutmise-seadus/> (22.05.2025).

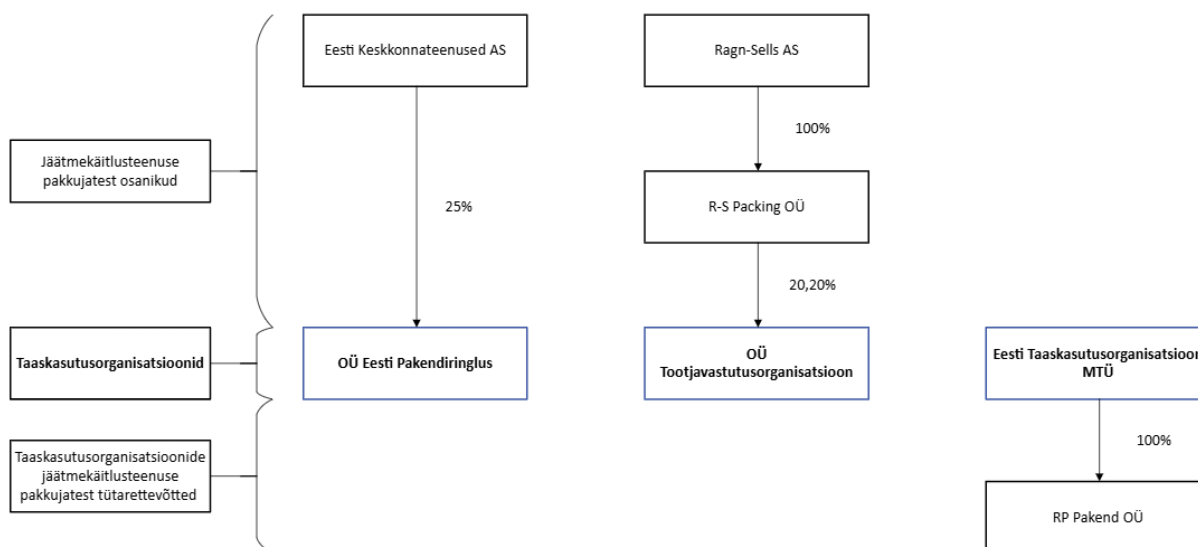
<sup>67</sup> OECD (2023). Competition in the Circular Economy. OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 298, OECD Publishing, Paris, lk 13-14. Kättesaadav: [https://www.oecd.org/en/publications/competition-in-the-circular-economy\\_4b829cf6-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/competition-in-the-circular-economy_4b829cf6-en.html) (06.06.2025).

<sup>68</sup> D. Kaffine, P. O'Reilly. (2015) What Have We Learned About Extended Producer Responsibility in the Past Decade? A Survey of the Recent EPR Economic Literature. OECD Environment Policy Committee 2015, lk 16. Kättesaadav:

[https://www.researchgate.net/publication/360783806\\_What\\_Have\\_We\\_Learned\\_About\\_Extended\\_Producer\\_Responsibility\\_in\\_the\\_Past\\_Decade\\_A\\_Survey\\_of\\_the\\_Recent\\_EPR\\_Economic\\_Literature](https://www.researchgate.net/publication/360783806_What_Have_We_Learned_About_Extended_Producer_Responsibility_in_the_Past_Decade_A_Survey_of_the_Recent_EPR_Economic_Literature) (27.06.2025).

<sup>69</sup> PakS § 17<sup>2</sup> lg-e 3 järgi ei tohi taaskasutusorganisatsioonil selle liige, osanik või aktsionär omada üle 25 protsendi liikmelisusega, osadega või aktsiatega määratud häälest, samuti ei tohi omada valitsevat mõju konkurentsiseaduse tähenduses isik, kelle põhitegevusalaks on jäätmekäitlus JäätS § 13 tähenduses. JäätS § 13 järgi on jäätmekäitlus jäätmete kogumine, vedamine, taaskasutamine, sealhulgas sortimine, ja kõrvaldamine, sealhulgas vahendamine või edasimüümine.

### Joonis 13. TKO-de õiguslikud sidemed jäätmekäitlusteenuse pakkujatega



Allikas: Äriregister, 18.05.2025 seisuga (joonis Konkurentsiameti koostatud)

Käimasolev jäätmereform näeb ette, et jäätmekäitlejad ei tohi alates 2027. aasta 1. juulist omada TKO-s osalust, aktsiat või olla selle liikmeks.<sup>70</sup> Kuigi see muudatus vähendab otsest juriidilist seotust TKO-de ja jäätmekäitleja vahel, jääb siiski õhku küsimus, kuivõrd suudab osaluspiirang maandada huvide konflikti, mis tuleneb faktilistest sidemetest, näiteks lepingulistest ja majanduslikest sidemetest. Olgu märgitud, et valitseva mõju hindamisel ei piisa üksnes õiguslike sidemete hindamisest, vaid arvesse tuleb võtta ka „majanduslikku reaalsust“ ning kogu asjakohast teavet majanduslike ja organisatsiooniliste sidemete kohta, mis võib viidata jätkuval võimalusele TKO-de otsuseid ja turukäitumist suunata.<sup>71</sup>

#### 2.5.2. Vertikaalsed seosed TKO ja pakendijäätmekäitleja vahel: *de facto* hinnang

Faktiliselt esineb valitsev mõju näiteks juhul, kui omandi või varade omandamist ei ole toimunud, aga poolte tehingust tulenev kontroll ettevõtja juhtimise ja vahendite üle on samasugune nagu see oleks osaluse või varade omandamisega ning selline kontroll on pikaajaline.<sup>72</sup>

*De facto* valitseva mõju hindamisel võeti arvesse TKO-de korraldatud jäätmekäitlusteenuste hangete läbiviimist, pakkumuste esitajate ringi ning hangete võitjaid. Nimelt nähtus varasemast peatükist, et TKO-de ja nendega *de iure* seotud jäätmekäitleja vahel on lepingulised sidemed eri pakendijäätmete käitlusega seotud teenuse ostmiseks. Ajavahemikul 2016–2025 on sellised isikud hangetel osalenud ja neid korduvalt ka võitnud. Kusjuures üle 80% hangetest, kus osaletakse, ka võidetakse. Samuti on teatud juhtudel võidetud lepingu alusel koostöö pikkuseks olnud kuni 5 aastat. See viitab, et lepinguline koostöö on nende vahel pikaajaline olnud.

<sup>70</sup> Jäätmeseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 80-81, 96. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8aa1855d-8b2d-4e90-9fbc-d1e6be048aae/jaاتمeseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (27.06.2025).

<sup>71</sup> Euroopa Kohtu 11.07.2013 otsus asjas nr C-440/11, Komisjon vs *Stichting Administratiekantoor Portielje*, p-d 60 ja 66.

<sup>72</sup> Konkurentsiameti analüüs: Apteegireformi järelnid (2024), lk 12 ja seal viidatud kohtupraktika. Kättesaadav: <https://www.konkurentsiamet.ee/analused-ja-uuringud/konkurentsijarelevalve#item-2> (22.05.2025).

Lisaks analüüsiti ka TKO-de majandusaasta aruandeid, keskendudes eelkõige neile TKO-dele, mille osanikeks on jäätmevedajad või -käitlejad. Eesmärk oli hinnata, millises mahus hangib TKO oma äritegevuses teenuseid seotud isikult, mõõtes seotud isikutelt ostetud teenuste rahalist väärtust. Need andmed võimaldavad anda sisulist kaalu ja rahalist mõõdet TKO-de hangete seotusele seotud ettevõtete jäätmekäitlusteenuste osutamisel.

**Tabel 7. TKO-de 2023. majandusaasta aruannete andmed**

	EPR	TVO
<b>MÜÜGITULU</b>	5 446 538 EUR	3 949 876 EUR
<b>KULUD KOKKU</b>	6 157 059 EUR	3 320 323 EUR
<b>SEOTUD ISIKULT OSTETUD TEENUSED</b>	5 555 262 EUR	1 948 865 EUR
<b>[SEOTUD ISIKULT OSTETUD TEENUSED] / [MÜÜGITULU]</b>	102%	49%
<b>[SEOTUD ISIKULT OSTETUD TEENUSED] / [KULUD KOKKU]</b>	90%	59%

Allikas: Äriregistri majandusaasta aruanded (tabel Konkurentsiameti koostatud)

**Tabel 8. RP Pakend OÜ 2023. majandusaasta aruannete andmed**

	VÄÄRTUS
<b>MÜÜGITULU</b>	4 932 750 EUR
<b>KULUD KOKKU</b>	4 732 482 EUR
<b>SEOTUD ISIKU MÜÜDUD TEENUSED</b>	3 298 848 EUR
<b>[SEOTUD ISIKU MÜÜDUD TEENUSED] / [MÜÜGITULU]</b>	67%
<b>ETO KULUD KOKKU</b>	4 210 660 EUR
<b>RP PAKEND OÜ MÜÜDUD TEENUSED ETO KOGUKULUDEST</b>	80%

Allikas: Äriregistri majandusaasta aruanded (tabel Konkurentsiameti koostatud)

TKO-de puhul käsitletakse seotud isikutelt ostetavateks teenusteks eelkõige jäätmete kogumise, veoteenuste, sorteerimise ja käitlemisega seotud teenuseid, millega kaasnevad kulud moodustavad TKO põhitegevuse peamised tegevuskulud. **Andmete põhjal ilmneb, et kõigil Eesti TKO-del on väga tugevad vertikaalsed majanduslikud seosed õiguslikult seotud isikutest jäätmekäitlusteenuse pakkujatega.**

EPR-il moodustasid 2023. aasta majandusaastal seotud isikult ostetud teenused 90% kogukuludest ning koguni 102% müügitulust. See tähendab, et EPR ostab seotud isikult teenuseid rohkem kui suudab tulu genereerida. Samas moodustasid TVO-l seotud isikult ostetud teenused 49% müügitulust ja 59% kuludest. Ka ETO puhul on vertikaalne integratsioon märkimisväärne – ETO tütarettevõtja müük seotud isikult ulatub 80%-ni organisatsiooni kogukuludest. EPR oli 2023. majandusaasta järgi ainus kahjumiga tegutsev TKO Eestis.<sup>73</sup>

Hanketulemustest ja majandusaruannete andmetest võib järeldada, et hanked võivad valdavalt TKO-dega vertikaalsetes suhetes olevad ettevõtjad. Sellist tendentsi võimendab asjaolu, et ka pakkumiskutsed edastatakse sageli vaid väga piiratud ringile ning hanke pakkumistel konkureerivate TKO-de osanikud sageli ei osale. **Seetõttu võib Eesti pakendijäätmete süsteemi pidada suures osas suletuks – see on koondunud piiratud osalejate kätte.**

<sup>73</sup> EPR, TVO, ETO 2023. majandusaasta aruanded.

**Selline tugev seotus ei võimalda mõjutada mitte ainult teenuse osutamist, vaid ka otsustusprotsesse ning jäätmeandmeid. Selline ülesehitus suurendab riske turu läbipaistvusele ja efektiivsusele ning võib viia olukorrani, kus süsteemi kaudu teenitakse põhjendamatult kasumit, millel on negatiivne mõju kogu pakendituru ja seotud turgude toimimisele.**

Konkurentsiamet soovib avalikele andmetele tuginedes esile tuua valitsevat mõju ning illustreerida suurima turuosaga TKO eriti tugevat vertikaalset seotust EKT ja EPR-i vahel. Avalikele andmetele tuginedes on 20.06.2025 seisuga kolme töötajaga EPR registreeritud aadressile Harju maakond, Maardu linn, Vana-Narva mnt 26, 74114 (katastriüksus: 44604:002:0038), mis kattub Eesti Keskkonnateenused AS-iga seotud asukohaga.<sup>74</sup> Nimetatud kinnistu kuulub EKT-le<sup>75</sup>, kelle kinnistul tegutsevad veel järgnevad ettevõtted:

- 1) OÜ EKT Ecobio (14943490) – (Eesti Keskkonnateenused AS-i 100% osalus 20.06.2025 seisuga)
- 2) Eesti Elektroonikaromu OÜ (16472882) – (Eesti Keskkonnateenused AS-i 100% osalus. 20.06.2025 seisuga)

Arvestades eeltoodut, on ilmne, et EKT-l on EPR-i tegevusele oluline mõju, mis loob võimaluse otsuste mõjutamiseks viisil, mis võib teenida mõjutaja majandushuvisid. Veelgi enam loob EKT kõrge turuosa KOJV turul ning EPR-i tugev positsioon pakendijäätmete turul olukorra, kus EKT saab mõjukalt tegutseda kahel omavahel seotud turul (lähemalt alapeatükis 2.6).

### 2.5.3. Vertikaalsed seosed TKO ja tütarettevõtjast pakendijäätmekäitleja vahel

Praegune turustruktuur põhineb mitme konkureeriva TKO olemasolul, kellel on lubatud (tegevusloa olemasolul) vabalt turule siseneda ja seal tegutseda. TKO-del on praeguse seadusandluse järgi võimalus otsustada, kas osta teenus väliselt või endaga seotud ettevõtjalt, kuid turutingimused, milles need konkureerivad, peavad jääma avatuks.

Jäätmereformiga kavandatakse nõuet, et jäätmekäitlusteenuse ostmisel peab TKO küsima jäätmekäitlejatelt vähemalt kolm võrreldavat pakkumust.<sup>76</sup> Samas on TKO-del lubatud jätkuvalt näiteks oma tütarettevõtjate kaudu hankel osaleda, mis võib tekitada küsimusi pakkumismenetluse käigu suunamisest viisil, mis võimaldaks nn *in house* (sisetehing) sarnast tehingut. See tõstatab küsimuse, et kas selline „iseendale pakkumine“ võib moonutada konkurentsi või põhjustada pikaajalisi hinnakujunduse probleeme?

### **Konkurentsi seisukohast tuleb eristada kahte tüüpi vertikaalseid suhteid.**

- 1) **Jäätmekäitlusteenuse osutaja osalus TKO-s:** kui teenuseosutajal on osalus TKO-s, võib tal tekkida motivatsioon mõjutada TKO otsuseid viisil, mis soosib just jäätmekäitlusteenuse osutaja teenuste valikut. Selline olukord võimaldab teenuseosutajal oma tulubaasi suurendada, müües teenust TKO-le kõrgema hinnaga. Kuna TKO ei tohi oma liikmetele kasumit jaotada, võib see kõrge hind olla vastuolus TKO efektiivsusprintsipiiga ning viia ressurside ebaotstarbeka kasutamiseni.

---

<sup>74</sup> OÜ Eesti Pakendiringlus, Äriregister. Kättesaadav: <https://ariregister.rik.ee/est/company/14073132/O%C3%9C-Eesti-Pakendiringlus> (20.06.2025)

<sup>75</sup> Kinnistusraamat 20.06.2025 seisuga; Teatmik, Katastriüksus 44604:002:0038. Kättesaadav: <https://www.teatmik.ee/et/landcadastre/44604:002:0038> (11.04.2025)

<sup>76</sup> Jäätmeseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 657 SE seletuskiri lk 96. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8aa1855d-8b2d-4e90-9fbc-d1e6be048aae/jaاتمeseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/> (27.06.2025).

- 2) **TKO osalus jäätmekäitlejas:** vastupidises olukorras, kus TKO-l endal on osalus jäätmekäitlejas, on motiiviks pigem efektiivsuse saavutamine, mitte kasumi teenimine. Kuna TKO-d ei jaga kasumit ja nende tegevust rahastavad liikmetest pakendiettevõtjad, on loomulik surve hoida kulud madalad ja teenusehind optimaalne. TKO eesmärk on pakkuda oma liikmetele võimalikult soodne viis tootjavastutuse täitmiseks.

Niinimetatud TKO osalusel jäätmekäitlejas põhinevate sisetehingute lubamisel tuleb arvestada, et TKO-d peavad tegutsema sõltumatult ja võrdsetel alustel, keskset rolli mängib TKO-de vaheline konkurents hinnakujunduses. Kui ühe TKO teenus muutub liiga kalliks või ebaefektiivseks, peab pakendiettevõtjatel olema reaalne võimalus valida mõni teine TKO, kes suudab paremat hinna ja kvaliteedi suhet pakkuda. Sellisel juhul toimib turg isereguleeruva loogika alusel, mis motiveerib teenuseosutajaid pakkuma oma teenuseid tõhusalt ja konkurentsivõimelise hinnaga.

Selle eelduseks on, et TKO-de tegevust ei piirata kunstlike geograafiliste ega muude takistustega, turuosalisel järgivad ausa konkurentsi põhimõtteid ning kogu süsteem toimib läbipaistvalt ja mittediskrimineerivalt, nii teabe jagamise kui ka teenustele juurdepääsu osas.

Kui need tingimused on täidetud, puudub TKO-del motivatsioon kasutada nn sisetehinguid teenuste kunstlikuks hinnastamiseks või lisatulu teenimiseks oma tütarettevõtjate kaudu. See tuleneb asjaolust, et TKO-d ei tohi ega saa oma osanikele kasumit jaotada ning pakendiettevõtjad ootavad neilt maksimaalset kulutõhusust. **Kõrgeim võimalik efektiivsus on saavutatav üksnes TKO-de tegeliku sõltumatuse, osanike ja liikmete aktiivse kaasatuse ning läbipaistva toimimise kaudu.**

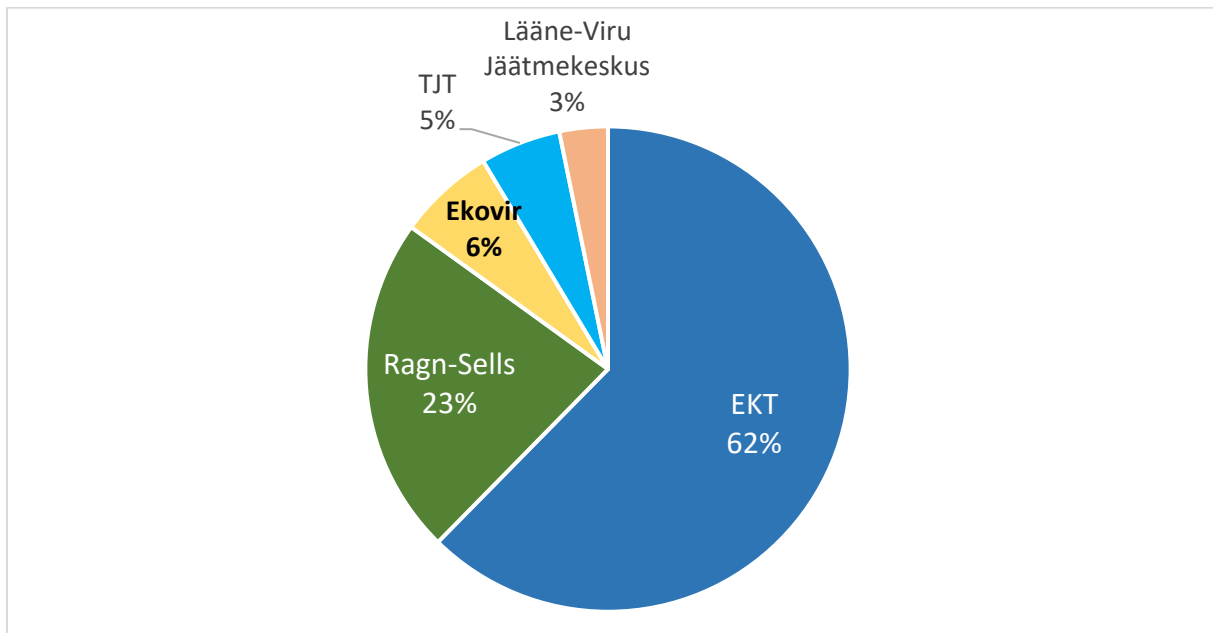
Probleemseks võib sisetehingu lubamine muutuda juhul, kui seni mitmeosalise turustruktuuri (kolm aktiivset turuosalist) asemel kujuneb sisuliselt monopoolne olukord ning üksik tegutsev TKO sulgeb teistele jäätmeteenuse pakkujatele teadlikult turu. Samas ei ole käesoleva analüüsi koostamise hetkel viiteid TKO-de turult lahkumisele. **Aus konkurentiolukord, läbipaistev tegutsemine ning turule sisenemise barjääride vähendamine võivad kaasa aidata konkurentsile avatud ja mitme osalejaga turu säilimisele.**

## 2.6. Korraldatud jäätmeveo mõju pakendiringlusele

Eesti pakendijäätmete kogumise ja käitlemise süsteemis ilmneb struktuurne probleem, mis tekitab riske konkurentsimoonutusteks ning kahjustab kogu pakendiringlussüsteemi usaldusväärsust. Peamine risk tuleb asjaolust, et KOJV turul on märkimisväärne turuosa, mida ta edasi suurendab, ühel jäätmevedajal – Eesti Keskkonnateenused AS-il.

2024. aastal leidis Konkurentsiamet, et Eesti korraldatud jäätmeveo turg koondub üha enam just selle ettevõtja kätte. Seisuga 01.04.2025 korraldas Eesti Keskkonnateenused AS jäätmevedu juba 62% jäätmeveopiirkondades (01.04.2024 on see 59%), mis viitab ettevõtja järjest kasvavale mõjule jäätmeveo ja -käitluse turul.

**Joonis 14. Korraldatud jäätmeveopiirkondade jäätmevedajate osakaal võrreldes kõigi jäätmeveopiirkondadega 01.04.2025 seisuga**



Allikas: Kohalikud omavalitsused (joonis Konkurentsiameti koostatud)

Konkurentsi seisukohast esineb murettekitav turuolukord, kus ühe valitseva jäätmevedaja mõju ulatub kaugemale tema rollist teenuseosutajana ning hakkab mõjutama TKO-de omavahelist konkurentsitasakaalu. Probleemi keskmes on EKT järjest tugevnev positsioon nii olmejäätmete kui ka pakendijäätmete kogumisel. Seda tendentsi võimendab jäätmereformi suund, mille alusel viiakse kogu tarbijapakendite kogumise korraldus kohalike omavalitsuste pädevusse. Kuna omavalitsused tellivad teenust läbi KOJV hangete, väheneb TKO-de roll süsteemis ning suureneb turul domineerivate jäätmevedajate mõju.

Peatükis 1.4.2 esitatud andmed näitavad, et enne jäätmereformi toimub pakendijäätmete kogumine sageli koos teiste olmejäätmetega ühe ja sama hanke raames „ühe paketina“. Piirkondades, kus pakendijäätmed on sellisel viisil olmejäätmete hangetesse liidetud, on turukontsentratsioon märkimisväärselt kõrgem võrreldes piirkondadega, kus pakendi- ja olmejäätmete teenused hangitakse eraldi.

KOJV raames kogutud pakendijäätmete ja TKO-de vahel tekib seos nii, et teenusepakkuja on kohustatud kogutud pakendid TKO-dele üle andma vastavalt nende turuosadele ja kindlaks määratud üleandmiskohtades. TKO-de sõnul on probleemseks kujunenud võimalik ebavõrdne kohtlemine või isegi ühe turuosalise eelistamine kogutud pakendijäätmete üleandmisel. Näiteks väidavad TKO-d, et neile ei anta üle mitte konkreetse veopiirkonnas kohtkogutud pakendijäätmeid, vaid hoopis muid sama jäätmekäitleja valduses olevaid jäätmeid – näiteks avalikest kogumispunktidest pärit pakendijäätmeid või nende segu. Seejuures puuduvad TKO-del sellises olukorras tõhusad hoovad kontrollimaks, kas neile üle antud jäätmed vastavad lepingus või seaduses sätestatud tingimustele või mitte.

Jäätmevedaja, kes on saanud ühes jäätmeveopiirkonnas õiguse pakendijäätmete kogumiseks ja vedamiseks ning kes peab kogutud jäätmed TKO-dele üle andma võrdsetel tingimustel, ei tohi selle kohustuse täitmisel asetada üht või teist TKO-d nende omavahelises konkurentsis soodsamasse ega ebasoodsamasse olukorda, ega ka neid muul viisil diskrimineerida (KonkS § 16 p 3).

Kuna pakendijäätmed moodustavad TKO-de tegevuse keskse ja lahutamatu osa, on nendele mõistlike, läbipaistvate ja mittediskrimineerivate juurdepääsutingimuste tagamine hädavajalik. Jäätmevedajal, kelle valdusesse kogutud pakendijäätmed ajutiselt satuvad, võib olla võime mõjutada juurdepääsu sellele olulisele sisendile. Sellises olukorras võivad näiteks vedajaga seotud TKO-le antavad logistilised eelised või parema kvaliteediga jäätmevoos suunamine anda talle konkurentsieelise, mis kahjustab turu tasakaalu ja ausat konkurenti. **Selliste riskide maandamiseks on vaja kehtestada selgemad regulatsioonid ning tugevamad ja tõhusamad järelevalvemehhanismid, mis tagavad ausa ja läbipaistva konkurentsikeskkonna.**

## 2.7. Jäätmeandmed

Jäätmekäitluse süsteemi usaldusväärne ja konkurenti soodustav toimimine eeldab tugevat läbipaistvust ning tõhusat kontrolli kogu jäätmeahela ulatuses. Läbipaistvuse suurendamine ning jäätmevoogude parem jälgitavus on olulised nii süsteemi tõhususe kui ka õiguspärasuse tagamisel.

Ilma adekvaatsete järelevalvemehhanismideta võib tekkida olukord, kus turuosalisel esitavad tegelikkusele mittevastavaid andmeid, suunavad jäätmeid ümber reguleerimata viisidel või kasutavad süsteemi ära viisil, mis kahjustab ausat konkurenti ja lõpptarbijate huve. Jäätmeandmetega seotud puudustele on ka Riigikontroll oma auditites korduvalt viidanud.<sup>77</sup>

Praeguses pakendiringluse kontekstis on parim ülevaade jäätmeandmetest ja statistikast suure turuosaga jäätmevedajatel ja -käitlejatel, kes esitavad andmeid ning kontrollivad ka nende kvaliteeti. TKO-d on Konkurentsiametile kinnitanud, et neil puudub usaldusväärne ülevaade jäätmevoogudest ning samuti puuduvad neil võimalused jäätmevedajate ja -käitlejate jt esitatud andmeid kontrolli või kvaliteedi hindamise eesmärgil võrrelda.

Konkurentsiamet nõustub siinkohal Riigikontrolli hinnanguga, et jäätmeandmete läbipaistmatuse ja efektiivsete kontrollimehhanismide puudumise korral esinevad riskid jäätmete väärkäitlemiseks ning pakenditurul ka konkurentide ekspluateerimiseks ja ebavõrdseks kohtlemiseks. Puudulikud andmed jäätmete tegeliku kvaliteedi ja mahtude kohta jäätmeliikide lõikes ei taga läbipaistvust ei konkureerivatele pakendikäitlusteenuse pakkujatele ega TKO-dele endile.

Jäätmevedajate ja TKO-de vahelist suhet muudab problemaatiliseks ka asjaolu, et jäätmevedajatel on kontroll nii füüsiliste jäätmete kui ka nendega seotud andmevoogude üle. Seevastu puudub TKO-del sõltumatu võimalus andmete usaldusväärset hinnata või kontrollida, kas neile üle antud jäätmekogused ja -kvaliteet vastavad tegelikkusele ning on konkurentidega võrreldavad. Selline asümmeetriline olukord viitab tasakaalustamata turupositsioonile, kus teenuseosutaja turujõud mõjutab otseselt kogu süsteemi toimimist ning seab ohtu võrdse kohtlemise põhimõtte.

Praegused turu vertikaalsed kitsaskohad on andnud teoreetilise võimaluse riskisutuda andmeid nii majandusliku eelise saavutamiseks kui ka potentsiaalselt selleks, et konkurentide, sh teiste TKO-de vastu ebasoodsaid praktikaid rakendada. Näiteks võidakse pakendijäätmete kohtkogumisega seotud andmeid kasutada mitte ainult oma teenuste optimeerimiseks, vaid ka konkurentide ees strateegilise info allikana. **Andmete asümmeetria võib suurematele jäätmevedajatele anda veelgi suurema konkurentsieelise turul, kus läbipaistvus ja usaldusväärne teabevahetus on võtmetähtsusega.**

---

<sup>77</sup> Riigikontroll, Olmejäätmete ringlussevõtu eesmärkide täitmine (järelaudit) (2024); Riigikontroll, Riigi ja kohalike omavalitsuste tegevus olmejäätmete kogumisel ja taaskasutusse suunamisel (2016).

## Kokkuvõte

Eestis on pakendiettevõtjate seas kujunenud üldine eelistus anda oma laiendatud tootjavastutuse põhimõttest tulenevad kohustused üle TKO-dele. Analüüs näitas, et praegune TKO-de turustruktuur on omane oligopoli tunnustele, kus kolm taaskasutusorganisatsiooni tegutsevad turul sarnase suurusega turuosadega.

Uute TKO-de turule sisenemine on pigem keeruline. Praegu puuduvad selged reeglid ja võimalused uute tulijate integreerimiseks toimivasse pakendijäätmete kogumise ja taaskasutuse süsteemi, ligipääs pakendijäätmevoogudele on piiratud ning turule sisenemine sõltub suuresti olemasolevate tegijate koostöövalmidusest, mille tagamiseks puuduvad kohustuslikud mehhanismid. Samuti võib vajaliku konkurentsivõime ja mastaabisäästu saavutamist takistada sobivate pakendikäitlusteenuse osutajate vähesus, kes on pikaajaliste lepingute kaudu juba konkreetse TKO-ga seotud.

Praegune süsteem ei toimi täiel määral läbipaistvalt ega konkurentsi soodustavalt. Kuigi PakS-i järgi peab pakendijäätmete käitlusega seotud teenuste ostmise toimuma konkrentsipõhiselt, viitab TKO-de praegune hankepraktika pigem vastupidisele, sest TKO-dega õiguslikult seotud jäätmekäitlejatel on kogu hankeprotsessis oluline mõju.

Turul esineb jäätmekäitlejate ja TKO-de vahel tugevat vertikaalset integratsiooni, mis võib olla kujunenud eri pakendijäätmekäitluse teenuste turule sisenemise takistuseks. Hanketulemustest ja majandusaruannete andmetest võib järeldada, et hanked võivad valdavalt TKO-dega vertikaalsetes suhetes olevad ettevõtjad. Lisaks pakuvad suuremad jäätmekäitlejad kogu teenuste ahelat, mis annab neile turul eelise, kuid võib samas piirata väiksemate teenusepakujate võimalusi. Selline tugev seotus ei mõjuta mitte ainult teenuse osutamist, vaid ka otsustusprotsesse ning jäätmeandmeid seotud turgudel. Eesti pakendijäätmete süsteemi võib seetõttu pidada suures osas suletuks, kuna see on koondunud piiratud osalejate kätte.

Ostetavate teenuste mastaabi ja hangete ulatuse küsimus on aktuaalne nii laiendatud tootjavastutuse kui ka KOJV turul. Analüüsi tulemused viitasid, et pakendijäätmete tekkekohal kogumise liitmine KOJV hankega, kuhu on hõlmatud ka teised jäätmeliigid, on suurendanud turukontsentratsiooni.

Kokkuvõtlikult võib märkida, et uute TKO-de lisandumise puudumine, jäätmekäitlejate ja TKO-de seotuse tõttu tekkinud huvide konflikt, jäätmeandmete puudulikkus ning infopõhise järelevalve piiratus võivad efektiivse ja usaldusväärse jäätmekäitlussüsteemi arengut takistada. Selle mure lahendamiseks on vaja süsteemset muudatust, mis hõlmaks nii TKO-de kui ka pakendijäätmete käitluse teenuste turule sisenemise barjääride vähendamist, järelevalve tõhustamist, standardiseeritud aruandlusnõudeid ning selgelt määratletud vastutust turuosaliste vahel.

Kuigi käimasolev jäätmereform on astunud esimesi samme tagatisrahata pakendisüsteemi läbipaistvuse suurendamiseks ning TKO-de ja jäätmekäitlejate vertikaalse seotuse vähendamiseks, on siiski vaja eri konkrentsitõkete kõrvaldamiseks täiendavaid meetmeid võtta. Seetõttu esitab Konkrentsiamet konkrentsi ja valdkonna tõhususe edendamiseks, samuti sektori läbipaistvuse tagamiseks alljärgnevad soovitusel.

## Konkurentsiameti soovitud konkurentsivolukorra parandamiseks

### Soovitused Kliimaministeriumile ja Keskkonnaametile

**TKO-de turule sisenemise barjääride vähendamiseks, pakendijäätmekäitleja leidmise protsessis konkurentsipõhisuse tagamiseks ning TKO-de sõltumatuse ja kontrolli ning jäätmeandmete kontrollitavuse tagamiseks soovitame:**

- 1) parandada jäätmeandmete kogumise ja esitamise kontrollitavust ning kättesaadavust;
- 2) standardiseerida TKO ja pakendiettevõtja vaheline kliendileping, et tagada pakendiettevõtjate võrdne kohtlemine ja lepingutingimuste läbipaistvus;
- 3) töötada välja juhised pakendijäätmete käitlemisega seotud teenuste ostumenetluse läbiviimiseks, alusdokumentide koostamiseks ning konkurentsi tagavate pakkumuste hindamiskriteeriumite määratlemiseks, et ühtlustada turupraktikat ja tagada jäätmekäitlejate võrdne kohtlemine (ex ante riiklik järelevalve);
- 4) tagada regulaarne (ex post) riiklik järelevalve pakendijäätmekäitleja leidmise protsessi formaalsete nõuete täitmise üle;
- 5) tagada nõuete täitmine tegevusloa peatamise või kehtetuks tunnistamisega, kui TKO ei järgi pakendijäätmete käitluse teenuse ostul selle korraldamise nõudeid ja kohustusi;
- 6) vaadata üle ja võimalusel lihtsustada tegevusloa kontrollieseme nõudeid, et soodustada uute turuosaliste sisenemist turule.

### Soovitused taaskasutusorganisatsioonidele

**Pakendijäätmekäitleja leidmise protsessi läbipaistvamaks ja konkurentsipõhisemaks muutmiseks soovitame:**

- 1) avaldada toimunud ja plaanitavate hangete kokkuvõtted, sealhulgas hanketulemused ja -tingimused nii oma veebilehel kui ka iga-aastases tegevusaruandes;
- 2) edastada pakkumiskutsed võimalikult laiale sihtrühmale, hõlmates kõiki potentsiaalseid pakendijäätmekäitlusettevõtjaid, kaasa arvatud konkureeriva TKO-ga õiguslikult või lepinguliselt seotud jäätmekäitlejaid;
- 3) lõpetada osalustasude ja rahaliste tagatiste nõudmine;
- 4) piirata pakendikäitlusteenuste lepingute kestust maksimaalselt kolmele aastale ning kasutada paindlikke lepingumudeleid (nt 2+1 aastat);
- 5) vähendada hangete territoriaalset ulatust ja tellitavate teenuste mahtu, et vältida turukontsentratsiooni suurenemist ja soodustada väiksemate teenusepakkujate osalemist.

### Ettepanekud pakendiseaduse muutmiseks ja täiendamiseks jäätmereformi raames

**TKO-de turule sisenemise barjääride vähendamiseks soovitame täiendada pakendiseadust sätetega, millega**

- 1) pikendatakse TKO tegevusloa andmise tähtaega, et lihtsustada turule sisenemist ja uue pakendite taaskasutussüsteemi ülesseadmist;

- 2) seatakse TKO-dele koostöökohustus uute turule sisenejatega, et tagada nende integreerumine olemasolevasse süsteemi.

**Pakendijäätmekäitleja leidmise protsessi läbipaistvamaks ja konkurentsipõhisemaks muutmiseks soovitame täiendada pakendiseadust sätetega, millega**

- 1) keelatakse osalustasude ja rahaliste tagatiste nõudmine;
- 2) kohustatakse TKO-sid avaldama toimunud ja plaanitavate hangete kokkuvõtted, sealhulgas hanketulemused ja -tingimused nii oma veebilehel kui ka iga-aastases tegevusaruandes;
- 3) piiratakse pakendikäitlusteenuste lepingute kestust maksimaalselt kolmele aastale;
- 4) sätestatakse alus kehtiva lepingu kehtetuks tunnistamiseks, kui selgub, et TKO või hankel osalenud isik on hanke formaalseid nõudeid rikkunud.

**Korraldatud jäätmeveo raames pakendijäätmete tekkekohal kogumisel konkurentsi ja läbipaistvuse tagamiseks soovitame täiendada pakendiseadust sätetega, millega**

- 5) eraldatakse korraldatud jäätmeveo raames pakendijäätmete tekkekohal kogumise ja veo hankimine teistest jäätmeliikidest;
- 6) kehtestatakse nõue, et avalikest kogumispunktidest ja KOJV raames tekkekohal kogutud pakendijäätmete tuleb koguda ja ladustada eraldi kuni nende üleandmiseni TKO-dele nende kogumisjärgses seisundis, ning pannakse eelnevaga seotud tõendamiskoormis jäätmevedajale;
- 7) määratakse läbipaistvad pakendijäätmete üleandmiskoha kulude jagunemise põhimõtted ja kriteeriumid, eesmärgiga hoida ära kulude ülekandumist tarbija makstavasse pakendi hinda;
- 8) määratakse selged TKO turuosa määramise alused ning sätestatakse, kes vastutab turuosade määramise ja nende õigsuse tagamise eest;
- 9) taastatakse pakendijäätmete kogumise ja veo riigihanke alusdokumentide lisakontrollimehhanism (JäätS § 67 lg 4).

**TKO-de ja jäätmekäitlejate huvide konflikti maandamiseks, TKO-de sõltumatuse tagamiseks ning nende üle järelevalve tugevdamiseks soovitame täiendada pakendiseadust sätetega, millega**

- 10) sätestatakse täpsemad reeglid valitseva mõju tuvastamiseks ja hindamiseks, mis võtab arvesse kogu asjakohast teavet majanduslike, organisatsiooniliste, lepinguliste ja õiguslike sidemete kohta TKO ja jäätmekäitleja vahel;
- 11) sätestatakse õiguslik alus TKO tegevusloa peatamiseks või kehtetuks tunnistamiseks olukorras, kus ilmneb jäätmekäitleja *de facto* või *de iure* valitsev mõju TKO-s;
- 12) välistatakse pakendijäätmekäitleja osalus, aktsiate omamine või liikmesus TKO-s.