

Lühikokkuvõte

Ühekordsete plasttoodete järjest suurenev kasutamine inimeste igapäevaelus on iseloomulik valdavale osale maailma riikidest. Tänu headele mehaanilistele omadustele, töödeldavusele ning suhteliselt madalale hinnale on plast sageli oluline materjal lühikese kasutusega massitarbekaupade tootmises. Plasttoodetest tekkivate jäätmete kasvav hulk saastab looduskeskkonda, reostades meresid ja ookeane, ohustades sealset elustikku ning kahjustades inimeste ja loomade tervist. Euroopa Komisjon (EK) on seadnud eesmärgiks vähendada Euroopa Liidu (EL) liikmesriikides plasttoodete tarbimist ja sellega kaasneva prügi teket, arendada ringmajandust ja soodustada seeläbi loodus-, inim- ja majanduskeskkonna jätkusuutlikku arengut. Selleks võttis Euroopa Parlament ja Nõukogu 5. juunil 2019. aastal ühe meetmena vastu direktiivi teatavate plasttoodete keskkonnamõju vähendamise kohta¹ (direktiiv (EL) 2019/904, ingl. *Single-Use Plastics Directive*, edaspidi *Direktiiv*). Direktiivi eesmärk on vähendada teatavatest ühekordsekasutusega plasttoodetest tekkivate jäätmete koguseid ning edendada ringmajanduse lähenemisviise keskendudes ühekordselt kasutatavate toodete asendamisele säästvate ja mittetoksiliste toodetega, muuhulgas korduskasutatavate toodetega. Direktiiviga kehtestatakse erinevatele plasttoodetele tarbimise ja keskkonnamõju vähendamist soodustavad meetmed (sh tarbimise vähendamine, turulelaskmise piiramine, toodetele esitatavad nõuded, märgistamisnõuded, laiendatud tootjavastutus, jmt).

2020. aasta märtsis tellis Riigikantselei uuringu „Teatavate plasttoodete tarbimise vähendamiseks võetavate meetmete ja teatavatele plasttoodetele laiendatud tootjavastutuse rakendamisega kaasnevate mõjude analüüs“, mille keskmes oli direktiivi (EL) 2019/904 joogitopside ja toidupakendite tarbimise vähendamise (Direktiivi artikkel 4) ja laiendatud tootjavastutuse süsteemi korraldamise (Direktiivi artikkel 8) meetmete võimalik rakendamine Eestis. Töö viisid läbi Tartu Ülikooli Sotsiaalteadlike Rakendusuringute Keskus RAKE ja OÜ Earth Care perioodil märts kuni juuli 2020. Töö finantseeriti Euroopa Liidu Sotsiaalfondist rahastatud ühtekuuluvusfondide 2014-2020 rakenduskava prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetmest 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“. Käesolev dokument on selle töö lühikokkuvõte.

Direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid kehtestama joogitopside ja toidupakendite vähendamiseks vajalikud meetmed, et saavutada 2026. aastaks võrreldes 2022. aastaga nende plasttoodete tarbimise mõõdetav kvantitatiivne vähenemine, ning hiljemalt 3. juuliks 2021 peavad liikmesriigid koostama vastu võetud meetmete kirjelduse. Laiendatud tootjavastutuse osas peavad liikmesriigid kehtestama hiljemalt 31. detsembriks 2024 teatavate plasttoodete jaoks laiendatud tootjavastutuse süsteimid. Direktiivi Eesti õigusesse ülevõtmise tähtaeg on 3. juuli 2021.

Töö raames analüüsiti ühekordselt kasutatavate plastist joogitopside ja toidupakendite tarbimise vähendamise hetkeolukorda, tarbimise vähendamise meetmeid ja nende võimalikku mõju Eestis. Laiendatud tootjavastutuse süsteemide edasise korraldamise osas analüüsiti hetkeolukorda ja Direktiivi nõuete võimalikku korraldamist Eestis. Töö tulemusena valmisid ettepanekud ühekordsete plastist joogitopside ja toidupakendite tarbimise vähendamiseks ja teatud ühekordselt kasutatavate

¹ Euroopa Parlamendi Ja Nõukogu Direktiiv (EL) 2019/904, 5. juuni 2019, teatavate plasttoodete keskkonnamõju vähendamise kohta. Euroopa Liidu Teataja, L 155/1, 12.6.2019

plastist tootegruppide laiendatud tootjavastutuse süsteemide edasise korraldamisega seotud meetmete rakendamiseks Eestis.

Ühekordselt kasutatavate plastist joogitopside ja toidupakendite tarbimise vähendamise saavutamisel on esmalt oluline välja töötada Direktiivi rakendusalasle kuuluvate plasttoodete koguste kvantitatiivne andmekogumise süsteem. Selle töö raames selgus, et Direktiivi rakendusalasle kuuluvate plasttoodete koguste mõõtmine on hetkel Eestis raskendatud. Andmete kogumise takistuseks on esmalt limiteeritud võimalustega riiklikud registrid, mille andmetest ei ole võimalik eristada Direktiivi rakendusalasle kuuluvaid plasttooteid. Teiselt on takistuseks Direktiivi puudulikud selgitused plasttoodete definitsioonist, mis raskendab turuosalistel andmete väljastamist. Nimelt ei olnud töö läbiviimise ajaks olemas EK juhiseid seoses täpsete toodete definitsioonidega. Hetkel oli andmekogumise ainukeseks võimaluseks vastavate toodete koguste küsimine turuosalistelt, kuid selline lahendus on aeganõudev, ei taga kogu ülevaate olemasolu ega järjepidevuse ehk tarbimise muutumise mõõtmist. Andmete kogumiseks on soovitatav täiendada pakendiregistri andmete esitamise formaati vastavate väljadega ja defineerida tulevikus vastavalt EK-lt saadud juhistele täpsed rakendusalasle kuuluvad plasttooted.

Töö tulemusena koostati neli soovituslikku lahenduste paketti, mis aitaksid plastist ühekordsete joogitopside ja toidupakendite tarbimist Eestis vähendada. Nende seas oli korduskasutatavate lahenduste kasutamise soodustamine, ringlussevõtu eelisarendamisele keskendumine, vähendamiskohustusega toodetele maksu ja keelu kehtestamine ning erinevate meetmete kombinatsioon. Lahenduspaketi valikul tuleks esmalt koostöös turuosalistega seada tarbimise vähendamise eesmärgid, mis on olulised saavutamaks Direktiivi artiklis 4 sõnastatud – „ambitsioonikas ja pidev“ vähenemine. Eesmärgi seadmisel on soovitatav lähtuda nii võimalikest lahendustest (erinevad lahendused võimaldavad saavutada erineva taseme ja ajaraamiga eesmärgid) kui ka turuosaliste valmisolekust eesmärkide täitmisesse panustada. Mõnede teiste EL liikmesriikide käimasolevates aruteludes (Soome, Austria) on selliseks vähendamise eesmärgiks pakutud 20 % aastaks 2025. Selline eesmärk on kindlasti jõukohane ka Eestile, mistõttu on soovitatav võtta arutelude aluseks just sarnane eesmärk.

Kokkulepitud eesmärgid on võimalik fikseerida vaba tahte lepingus võimaluste piires minimaalsete piirangute ja reeglitega. Ühtlasi on selline lähenemine kõige läbipaistvam lahendus. Lepingutes on võimalik seada erinevad meetmed tarbimise vähendamise saavutamiseks, eelkõige nt korduskasutatavate alternatiivide kasutamise soodustamine (sh, võiks tarbijal olla lubatud enda kaasavõetud anumasse kauba pakendamine müügikohtades, eeldusel et kliendi kaasa võetud anum on puhas), kergesti ringlusse võetavatele ja ümbertöödeldavatele materjalidele maksusoodustuste määramine (sh kohustuslikud taaskasutuse tasude soodustused), lõpptarbijatele nähtava pakenditasu kehtestamine ning tarbijate teavituspalaan. Nimetatud meetmed olid selle töö raames enim esile tõusnud tarbimise vähendamise lahendusteks ning võimaldaksid koostöös muude meetmetega tervikpaketi saavutada soovitud plasttoodete tarbimise vähendamist.

Direktiivi artiklis 8 seadud kulude katmise korraldamine laiendatud tootjavastutuse süsteemi raames on võimalik korraldada mitmel moel. Teadlikkuse tõstmise tegevused on otstarbekas välja töötada, läbi viia ja kulud kanda kõikide turuosaliste poolt ühiselt. Teavitustegevuste korraldamisel on eelnevalt vajalik välja töötada pikaajaline ja süsteemne teavitustegevuste palaan/kava, mis peaks olema Direktiivis välja toodud tootegruppide põhine ja milles kajastuvad planeeritud tegevused, nende ajaline järjestus, tegevuste eest vastutajad, eeldatav eelarve ja tegevuste vaheliste mõjude/tulemuste

hindamise plaan. Teadlikkuse suurendamise kulu aastas sõltub sellise plaani mahust, detailsusest, osapoolte kaasatust ja välja valitud teadlikkuse suurendamise viisidest.

Prügi koristamise, edasise veo ja käitlemisega tegeleb enamasti avalik sektor (KOVid, Maanteeamet, RMK), mistõttu on peamiseks lahenduseks ka vastavaid tooteid turule toovate ettevõtete rahaline tasu kas riigile või KOV-dele. Lahenduse toimimise eelduseks on kulude arvestamise metoodika ning õigusliku vormi väljatöötamine. Tootjate makstav avaliku ruumi koristamiskulude osalise katmise tasu peaks olema seotud vastavate toodete turule toomise hulgaga. Samuti tuleks määrata turule toodavad koguselised lävendid lähtudes turuolukorrast, millest allapoole jäävad tootjad oleksid tootjavastutuse nimetatud kuludest vabastatud (v.a tubakatoodete puhul), kuna nende tekitatav jäätmete kogus on liiga väike võrreldes tekkivate halduskuludega.

Avalikesse kogumissüsteemidesse ära visatud asjaomastest toodetest tekkinud jäätmete kogumise korraldamine sellega seotud kulude katmine on otstarbekas korraldada, kas läbi TKOde, sarnaselt põllumajandusplastide jäätmetega või läbi KOVide, sõltuvalt tootegruppidest. Toidupakenditest, pakkidest ja pakkematerjalidest, joogipakenditest, joogitopsidest ja õhukestest plastikandekottidest tekkinud jäätmete kogumise ja ringlussevõtu korraldamisega tegelevad KOVid ja Manteeamet ning tootjavastutuse kulude katmine toimub TKOde kaudu. Plastist kalapüügivahendid (võrgud, mõrrad) tuleks lisada JäätS probleemtoodete nimekirja ja reguleerida nende kogumine ja käitlemine sarnaselt nt põllumajandusplastide jäätmetega. Tubakatoodete jäätmete kogumise, veo ja käitlemise korraldamisel tuleks lähtuda olemasolevast segaolmejäätmete kogumise süsteemist ning kulude katmine maaletoojate poolt peaks põhinema maaletoojate turuosale.

Andmete kogumise ja aruandluse korraldamine peaks kõikide vastavate tootegruppide puhul olema korraldatud selliselt, et see tooks kaasa võimalikult minimaalsed kulud ja halduskoormuse kõigile osapooltele. Filtriga tubakatoodete koguste andmed esitavad maaletoojad seoses tubakaaktsiisiga Maksu- ja Tolliametile, mistõttu peaks olema andmete kogumisel ja aruandlusel esimene eelistus kasutada neid andmeid. Õhupallid ja niisutatud pühkepaber (ka tubakatooted, kui MTA andmeid ei peaks saama kasutada) tuleks registreerida sarnaselt muude probleemtoodetega probleemtoodete registris PROTO. Samas on viimaste puhul rakenduslikult võimalik ka vaba tahte leping, millega saab seada ka andmete esitamisele lihtsustatud lahendusi (näit erialaliidu poolt läbiviidav regulaarne küsitlus). Riigiasustuste poolel tähendavad sellised muudatused eelkõige IT alaseid muudatusi Keskkonnaagentuuri hallatavates andmekogudes, mis ei too kaasa muude muudatuste osana märkimisväärset lisakulu. Siiski suureneb ka nimetatud andmekogude pidamisega seotud töömaht mõnevõrra, kuid see sõltub olulisel määral rakendamise detailidest.

Arvestades erinevate meetmete ja pakutud lahenduste mõjusid on võimalik saavutada Direktiivis seatud eesmärgid nii vastavate plasttoodete tarbimise vähendamiseks kui laiendatud tootjavastutusega seotud tegevuste korraldamiseks ja nende kulude katmiseks selliselt, et lahendusvariantidel oleks võimalikult minimaalne mõju ettevõtete majandustegevusele ja sellega seotud vabadusele, osapoolte halduskoormusele ja kuludele, ning võimalikult suur soovitud mõju loodus- ja elukeskkonnale. Direktiivi juhiste ja täiendavate analüüside lisandudes (sh nt soovitusliku üldise prügistamise seiresüsteemi väljatöötamise) on võimalik antud teemat detailsemalt analüüsida.