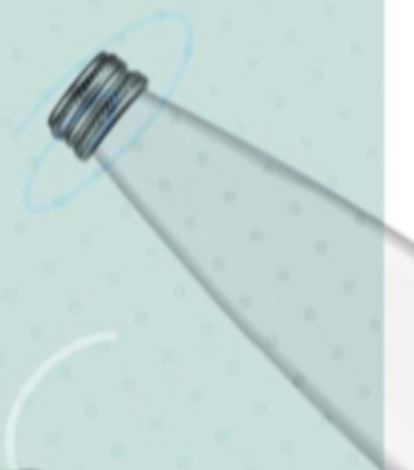


Poliitikasoovitused tõhusate ja majanduslikult jätkusuutlike pakendite korduskasutus- süsteemide loomiseks

POLIITIKASOOVITUSED –
JUULI 2023



**Searious
BUSINESS**



**#GET
BACK**



Täname

Autorid

Larissa Copello, tarbimise ja tootmise kampaaniajuht, Zero Waste Europe

Joan Marc Simon, asutaja, Zero Waste Europe

Retsensendid

Nathan Dufour, korduskasutussüsteemide programmijuht, Zero Waste

Europe Willemijn Peeters, asutaja, Searious Business

Emma Samson, turunduse kommunikatsioonijuht, Searious Business

Kujundus ja küljendus

Nanna Bille Cornelsen, kommunikatsioonispetsialist, Zero Waste Europe

Blush Design Agency

Tunnustused

Tahaksime tänada kõiki partnereid ja osapooli, kes on andmeid esitades, eeldusi valideerides ja käesoleva töö arendamiseks juhiseid andes sellesse töösse oma panuse andnud.

Selle aruande loomisel on meie eesmärgiks olnud kõrgekvaliteediline ja sõltumatu lõpptulemus.

Loodame, et meie töö toob kaasa konstruktiivse dialoogi, annab uusi ideid või asjakohaseid andmeid.

Toetanud organisatsioonid



Searious Business on Hollandis asuv ettevõtte, mille tegevuseesmärgiks on viia ookeani jõudva plasti kogus nullini. Nad aitavad plasti väärtusahelas asuvatel ettevõtetel hoida plast majanduses sees ja looduskeskkonnast väljas. Searious Business teostab regulaarselt sügavuti minevaid kulu-tulu analüüse üksikutele ettevõtetele või juhtumipõhiseid näiteid. Selle uurimuse jaoks on Searious Business valmistanud kõrgetasemelise ülevaate kolme plastpakendi juhtumi kuludest ja eelistest, võrreldes korduskasutatavaid plastid ühekordselt kasutatavate plastide võimalustega.

www.seariousbusiness.com



Zero Waste Europe on Euroopa kogukondade, kohalike juhtide, ekspertide ja muutuste teostajate võrgustik, mis töötab selle nimel, et meie ühiskonnast jäätmed kaotada. Toetame kestlike süsteemide rakendamist ning inimeste ja ressursside vahelise suhte ümberkujundamist, et kiirendada õiglast üleminekut jäätmeteta majandamisele, mis on nii inimeste kui planeedi hüvanguks.

www.zerowasteurope.eu

Need soovitusel toetuvad uurimusele [Korduskasutussüsteemide ökonoomika](#), mis põhineb Zero Waste Europe ja Searious Business vahelisel teadmuspartnerlusel.



Zero Waste Europe tunnistas tänulikult Euroopa Liidult saadud rahalist abi. Täielik vastutus käesoleva materjali eest lasub Zero Waste Europe'l. See ei pruugi ilmingimata langeda kokku eelnimetatud rahastaja arvamusega. Rahastaja ei vastuta käesolevas dokumendis sisalduva teabe mistahes kasutamise eest.



Zero Waste Europe ja DUH tunnistas tänulikult Plastic Solutions Fundilt saadud rahalist abi. Täielik vastutus käesoleva materjali eest lasub autororganisatsioonidel. See ei pruugi ilmingimata langeda kokku eelnimetatud rahastaja arvamusega. Rahastaja ei vastuta käesolevas dokumendis sisalduva teabe mistahes kasutamise eest.

Poliitikasoovitused

Uurimus „Korduskasutuse ökonomika“ näitab, et korduskasutuspakendid võivad olla jätkusuutlikud ja majanduslikult eelistatud alternatiiv ühekordselt kasutatavatele pakenditele, isegi kui neid hakatakse kasutama algselt ühekordseks kasutamiseks ettenähtud süsteemides.

Uurimus näitab ilmekalt, et mida rohkem ühekordse kasutamise kulusid arvesse võetakse ja mida suurem on korduskasutuspakendite hulk, seda majanduslikult elujõulisem korduskasutus on. Seega saab korduskasutus ökonomika muutuda aja jooksul vaid paremaks.

Selleks, et korduskasutus aga toimiks, peab see olema kavandatud efektiivselt toimima ning EL pakendite ja pakendijäätmete määrus (PPWR) saab aidata tagada, et korduskasutus tooks lubatud kasu majandusele ja keskkonnale.

Tingimused efektiivsete korduskasutussüsteemide loomiseks on juba mitmes erinevas uuringus¹ välja toodud. Nende hulka kuuluvad:

- Süsteemi taristu: kogumisvõrgustik, tagastuslogistika, pesemisrajatised, jaotus, pakendite jälgitavus, tagasimaksud klientidele ja töötajate koolitamine;
- Hea juhtimistava: süsteemi toimimisega seotud selgelt määratletud reeglid, nõuded ja standardid pakendi kujundusele, kasutamisele, kogumisele, pesemisele, hoiustamisele, käsitsemisele ja täitmisele ning elemendid, mis suudavad kontrollida süsteemi korrektset töötamist ja tulemuslikkust;
- Pakendi disain: vastupidavus, ühildatavus ja ohutus peavad olema tagatud juba disainifaasis, mis tagab, et pakendit saab samal otstarbel kasutada võimalikult kaua. Ühildatavust erinevate kasutuste vahel saab parandada nn universaalsete lahendustega, mis tagavad pakendi sobivuse erinevates korduskasutussüsteemides;
- Skaleeritavad süsteemid: mastaabiökonomika on oluline tõhususe tagamiseks ja vastutuse edasilükkamise vältimiseks;
- Toimimiseks vajalik minimaalne elanikkonna tihedus: pakendite korduskasutussüsteemid toimivad parimal moel minimaalse vajaliku elanikkonna tiheduse juures, pigem linnapiirkondades kui hajaasustusega kogukondades.

Kõiki eeltoodud parameetreid tuleb võtta arvesse, et tagada süsteemi tõhus toimimine, operaatoritele

¹ [Reusable Solutions, how governments can help stop single-use plastic pollution, Rethink Plastic Alliance, 2019](#) [Reusable VS single-use packaging - A review of environmental impact, Zero Waste Europe, ReLoop, 2020](#) [The need to set essential criteria for setting up managed pool systems, Zero Waste Europe, Deutsche Umwelthilfe, 2022](#)

majandusliku kasu tagamine ning kasutajatele mugav ja lihtne kasutamine.

[Ettepanek pakendite ja pakendijäätmete määruse \(PPWR\) muutmiseks](#) on juba sõnastanud pakendite korduskasutussüsteemide põhimeetmed sh sektoripõhised eesmärgid (art. 26) ja juhised, kui jutt käib selle juurutamiseks vajalikest minimaalsetest nõudmistest (Lisa VI) sh keskest juhtimisstruktuurist. Kuigi need meetmed ja nõudmised on asjakohased, on nad süsteemi optimaalseks toimimiseks ebapiisavad ja ei suuda tagada edu jaoks kriitilist majanduslikku tulusust.

1. Korduskasutussüsteemide toimimisparameetrid

Kuna korduskasutuspakenditest tuleb mõelda kui süsteemist, mitte kui eraldiseisvatest toodetest (nagu see on ühekordselt kasutatavate pakendite puhul), peab PPWR määratlema ka süsteemi mahu üldiseks saavutamiseks vajalikud minimaalsed toimivuseesmärgid sh tagastamismäär ja keskmine korduskasutuste arv (tsükliid), mida pakend peab oma kasutusea jooksul saavutama. Toimivusnõuded on vajalikud ka selleks, et tasuks ära pikema elueaga toodete tootmisega kaasnev keskkonnamõju ja tagada süsteemi tõhusaks toimimiseks vajalik stabiilne kasutajaskond.

Selles suhtes näitas uurimus, et need parameetrid avaldavad suurt mõju konkreetsele korduskasutussüsteemile, määrates selle majandusliku läbikukkumise või õnnestumise.

Eeltoodule ja uurimuse tulemustele tuginedes soovitame me:

- Lisada PPWRi raames korduskasutussüsteemidele järgmised toimivusnõuded:
 - Tagastusmäär: vähemalt 60% tagastusmäär 3 aastat pärast tegutsemise algust ja 90% pärast maksimaalselt 5 aastat tegutsemist
 - Minimaalsed rotatsioonid: keskmiselt 10 rotatsiooni enne kasutusea (*End-of-life*, EOL) lõppu viiendaks tegutsemisaastaks. Nimetatud minimaalsed tagastusmäärad ja rotatsioonid määravad korduskasutuse efektiivsuse, võttes arvesse 3 kuni 5 aastat kestvat üleminekufaasi. Eraldi regulatsioonidega on võimalik määrata ka spetsiifilisemad minimaalsed rotatsioonide arvud erinevatest materjalidest korduskasutatavatele pakenditele ja pakendikategoriatele.

2. Majanduslikud stiimulid

Isegi põhikriteeriumite ja toimivusnõuete olemasolul võivad korduskasutussüsteemid areneda vaid teatud piirini, kui õigusaktidega määratud stiimulitega pole tagatud võrdsed võimalused, mis muudaksid korduskasutuse majanduslikult tasuvaks. Ühekordselt kasutatavate ja korduskasutuspakendite vaheline võrdsete võimaluste puudumine on üheks suurimaks tõkkeks, miks korduskasutussüsteemidel ei õnnestu saavutada suuri mahte. Pakenditootjate laiendatud tootjavastutuse süsteemi (*extended producer responsibility*, EPR) alusel kantavad kulud ei arvesta antud pakendi välismõjusid ja kõrvaltoimeid, nagu prügistamine ja/või valesse prügikasti sattuvad

pakendid. Kuna olemasolevad EPRI süsteemid ei kata ühekordselt kasutatavate pakendite jäätmete haldamise täiskulusid, paistavad korduskasutussüsteemid olevat oma kulude suurema arvessevõtmise tõttu märksa kallimad. Seetõttu võib EPRI süsteemide makstava "muutusefondi" loomine olla heaks võimaluseks, et pakkuda korduskasutussüsteemidele rahanduslikku tuge sisenemistõkete, nagu korduskasutuspakendite kogumise, IT-taristu, kogumissõidukite või pesutaristu jaoks vajalike kapitali investeeringute, ületamiseks. Kohalikud omavalitsused ja kogukonnad saavad samuti kasutada EPRI süsteeme jäätmete vältimise ja kohalikesse korduskasutussüsteemidesse investeerimiseks. CITEO (Prantsuse tootjavastutuse organisatsioon) pühendab oma eelarvest näiteks proportsionaalse osa, et saavutada Prantsuse ringmajanduse seadusega ettenähtud 5%-list korduskasutatavate pakendite määra.

Seetõttu soovitame me lisada PPWRi järgmised nõudmised:

- Kehtestada kohustus suunata vähemalt 20% laiendatud tootjavastutuse süsteemide eelarvest taastäidetavate pakendite edendamiseks ja korduskasutustaristu finantseerimiseks.
- Kehtestada maks ühekordselt kasutatavatele pakenditele (mis oleks tasumisel nähtav), mis ei oleks väiksem kui 10 senti ühiku kohta ja suunata nii saadud vahendid korduskasutustaristu finantseerimiseks.
- Lisada ühekordselt kasutatavate pakendite tekitatud, kuid teiste poolt kantavad kulud sh prügistamise, tervishoiu ja bioloogilise mitmekesisuse vähenemise tagajärgedega seotud kulud EPRI pakendite ökomodulatsiooni tasudesse.

3) Õiguslik kindlustunne, mis võimaldaks mastaabisäästu saavutamist

Edukate korduskasutussüsteemide loomiseks on vajalik õiguslik kindlustunne. See tagaks investeeringut õigetes lahendustes, luues nende süsteemide optimaalsel tasemel toimimiseks vajaliku mastaabi. Siduvate korduskasutuse eesmärkide sätestamine on oluline samm õigusliku kindluse ja investeeringute tagamisel. Mastaabiefekti saavutamiseks peavad eesmärgid olema aga piisavalt ambitsioonikad.

Lisaks on vaja õiguslikku kindlust, et määratleda, mis on optimaalne süsteem ja kuidas selle peaks üles seadma. Olemasolevas Komisjoni ettepanekus on artiklis 26 korduskasutuse ja taastäitmise eesmärgid enamike sektorite (v.a transpordi ja e-kaubanduse pakendid) puhul omavahel segamini. Sellegi poolest on artikli 3 definitsioonides tunnistatud, et korduskasutus ja taastäitmine on erinevad lähenemised pakendamisele:² Taastäitmine, nagu seda on ettepanekus määratletud, tähendab toimingut, mille puhul lõppkasutaja täidab oma anuma. Selles tähenduses pole anum pakend vaid tarbijale kuuluv toode. Seetõttu tuleb tarbija poolset taastäitmist pidada jäätmete ennetamise meetmeks ja seda peaks loetlema üldiste jäätmenetuseesmärkide raames. Samas, nagu on

² <https://zerowasteurope.eu/wp-content/uploads/2022/06/Packaging-Reuse-vs-Packaging-Prevention.docx-1.pdf>

ettepanekus kirjas, tähendab „korduskasutus“ tegevust, mille puhul korduskasutatavat pakendit, mis on süsteemi operaatorile kuuluv vara, kasutatakse samal eesmärgil, mille jaoks ta oli algselt ettenähtud, ja korduskasutatav pakend peab olema „korduskasutussüsteemi“ osa.

Neid kahte meetet ei tohi ellurakendamisel ja jõustamisel ohtude vältimiseks omavahel segi ajada ega kombineerida. Arvestusmeetodid ja mõõtühikud ei ole korduskasutuse ja taastäitmise puhul ühed ja need samad. Korduskasutuspakendit on korduskasutussüsteemis lihtne jälgida pakendil oleva seerianumbri järgi (saab jälgida, kui palju pakendeid on turul, kui palju on tagastatud, kui mitu korda on uuesti kasutatud jne). Taastäitmist aga väga keeruline jälgida tarbijatele endale kuuluvate toodete puhul (kui mitu kilo/liitrit mingit toodet tarbija taastäidab, kui mitu korda ta taastäidab jne), seda eriti just avalikel/taluturgudel. Seetõttu võib vältimise ja korduskasutuse segamini kasutamine tuua kaasa väga suure veamarginaali **ja vähem usaldusväärseid andmeid**. Samuti ei tohiks eesmärgid sisaldada taastäitmisjaamades pakutavaid ühekordselt kasutatavaid pakendeid.

Arvestades andmete kogumise konkreetseid valmisolekuastmeid ja nende selgeid erinevusi ei tohiks ühe või teise eesmärgi saavutamist omavahel kombineerida, kuna see võib tuua kaasa tohutu veamarginaali ja avaldada lõppkokkuvõttes pakendijäätmete vähendamisele vähe mõju.

Seetõttu soovitame me järgmist:

- **Sektoripõhised korduskasutuse eesmärgid tuleb saavutada „korduskasutussüsteemide“ kaudu.** „Taastäitmise“ lahendused kuuluvad jäätmete ennetamise eesmärkide hulka ja kuuluvad seetõttu täiesti teistesse sektiioonidesse.
- **Jäätmete ennetamise eesmärgid tuleb seada minimaalselt 15% aastaks 2030, 20% aastaks 2035 ja 25% aastaks 2040.**
- Sektoripõhised korduskasutuse eesmärgid tuleb seada minimaalselt järgmised:
 - **Transpordipakendid:** 50% aastaks 2030 ja 90% aastaks 2040
 - **Kaasavõetavad joogid:** 30% aastaks 2030 ja 95% aastaks 2040
 - **Kaasavõetavad söögid:** 20% aastaks 2030 ja 75% aastaks 2040
 - **Joogipakendid:** alkohoolsed ja mittealkohoolsed: 20% aastaks 2030 ja 75% aastaks 2040
 - **Veinid ja kange alkoholi joogid:** 10% aastaks 2030 ja 30% aastaks 2040
 - **E-kaubanduse pakendid:** 20% aastaks 2030 ja 80% aastaks 2040
 - **Jaemüügi toidupakendid:** 20% aastaks 2030 ja 75% aastaks 2040