



Laiendatud tootjavastutuse disain

ELi konkurentsivõime ja strateegilise
autonoomia edendamiseks

Kokkuvõte

Aprill 2025

zerowasteeurope.eu



Kokkuvõte

Laiendatud tootjavastutus (EPR) on kujunenud jäätmekäitluse rahastamise vahendist võimalikuks ELi konkurentsivõime nurgakiviks.

Ringmajandust nähakse ELis üha enam kui vahendit, mis aitab vähendada sõltuvust imporditud toorainest ning seeläbi tugevdada strateegilist autonoomiat. Käesolev uuring analüüsib EPR-i ajaloolist arengut, selle praeguseid rakendamisega seotud väljakutseid ning pakub välja tervikliku raamistiku, mille eesmärk on muuta EPR Euroopa Liidu tööstuslike, majanduslike ja keskkonnanäesmärkide saavutamise võimaldajaks.

EPR-i ajalooline taust ja areng

Laiendatud tootjavastutuse (EPR) kontseptsioon kujunes 1990. aastate alguses poliitikapõhimõttena, mille eesmärk oli laiendada tootjate vastutust kogu toote elutsükli ulatuses. Kui EPR aga Euroopa Liidu õigusesse üle võeti, keskendus see peamiselt eluea lõpus tekkivate jäätmete käitlemise rahastamisele. Alates EPR-i kasutuselevõtust on seda edukalt rakendatud mitmesuguste jäätmevoogude puhul ELis, sealhulgas pakendite, patareide, kasutusest kõrvaldatud sõidukite (ELV) ning elektri- ja elektroonikaseadmete jäätmete (WEEE) osas.

Ehkki EPR on võimaldanud ressursse tõhusamalt suunata jäätmete kogumisse ja toetanud ringlussevõtu infrastruktuuri arengut, on 30-aastane rakenduskogemus toonud esile mitmeid olulisi kitsaskohti.

- 1. Piiratud mõju jäätmetekke ennetamisele:** vaatamata EPR-süsteemide rakendamisele on jäätmetekke hõlmatud sektorites pigem suurenenud kui vähenenud. Näiteks on pakendijäätmete hulk inimese kohta viimase 20 aasta jooksul kasvanud 20%.
- 2. Vähenenud mõju tootedisainile:** EPR-i tasud moodustavad tootmiskuludest väga väikese osa (tavaliselt alla 2%, vahel isegi ainult 0,1%), mistõttu ei paku need tootjatele piisavat majanduslikku stiimulit toodete disaini muutmiseks.
- 3. Korduskasutuse ja remondi vähenemine:** EPR-i rakendamisega on kaasnenud oluline korduskasutussüsteemide ja remonditaristu vähenemine. Näiteks on korduskasutatavate joogipakendite osakaal ELis märkimisväärselt langenud. Siiski ei pruugi see kokkulangevus viidata otsesele põhjuslikkusele.
- 4. Kogumistulemuste varieeruvus:** kogumismäärad erinevad märkimisväärselt sõltuvalt jäätmevoost ja materjalist. Kuigi mõnes valdkonnas, näiteks rehvide puhul, ulatuvad kogumismäärad 95%-ni, jäävad teised, näiteks patareid või plastpakendid, alla 50%.

5. **Ebapiisav kulude katvus:** jätkuvad vaidlused tootjate ja kohalike omavalitsuste vahel selle üle, kas EPR-tasud katavad täielikult jäätmete kogumise ja käitlemise kulud.
6. **Tootjavastutusorganisatsioonide (PRO-de) läbipaistvuse puudumine:** mõnel PRO-l puudub piisav järelevalve ja kontroll, mis raskendab nii andmete edastamist ametiasutustele kui ka ettevõtete jaoks arusaamist, kas nende makstud tasud on kuluefektiivsed.
7. **Kohustustest kõrvalehoidmine:** osa tootjaid või importijaid toob ELi turule tooteid ilma EPR-tasusid maksmata, asetades kohustusi täitvad ettevõtted ebasoodsasse konkurentsiolukorda.
8. **Killustatus ELi ühtsel turul:** kuigi EPR on ELi tasandil kohustuslik, kujundatakse selle rakendamine riiklikul tasandil. Selle tulemusena peavad ettevõtted järgima 27 erinevat regulatiivset raamistikku, mis takistab ühtse turu potentsiaali täielikku ärakasutamist.

Laiendatud tootjavastutuse süsteemi (EPR-i) paradoks

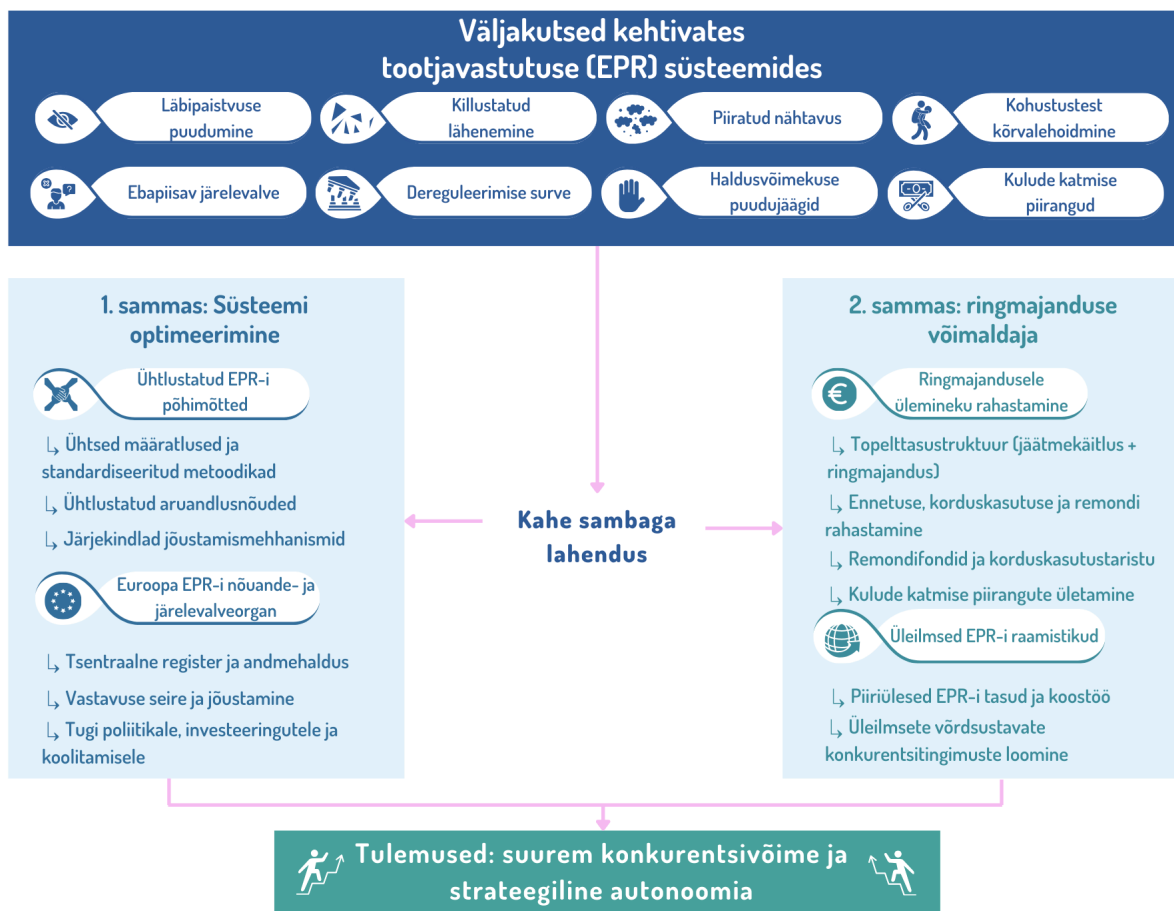
Käesolev uuring toob esile nn **EPR-i paradoksi** – olukorra, kus jäätmekäitluseks loodud süsteemidest saavad takistused jäätmetekke ennetamisel. Kui EPR-süsteemid keskenduvad vaid jäätmete käitlemisele või selle töhistamisele, ilma et käsitletaks jäätmetekke vähendamist, tekivad tugevad majanduslikud ja poliitilised huvid olemasoleva lineaarse mudeli säilitamiseks, mitte selle asendamiseks ringsemate lahendustega.

EPR muutavas kontekstis

Maailma kontekst on alates EPR-i algsest rakendamisest oluliselt muutunud. Hiljutised tarneahela häired, mured energiapuuduse pärast ning kasvav nõudlus kriitiliste toorainete järele, mida on vaja elektrifitseerimiseks ja digitehnoloogiate arendamiseks, on toonud esile ELi haavatavuse ressurside osas. Euroopa õigusaktides seatud eesmärgid viitavad võimalusele, et EL suudab tulevikus toota rohkem kriitilisi tooraineid jäätmetest kui omaenda kaevandustest — see muudab EPR-i strateegiliseks vahendiks ressursikindluse tagamisel.

Sellises uues kontekstis peab EPR arenema jäätmekäitluse rahastamise mehhanismist süsteemset muutust käivitavaks jõuks, mis edendab ressursitõhusust ja ringmajandust ning toetab seeläbi ELi konkurentsivõimet ja strateegilist autonoomiat.

Kahe sambaga lähenemine EPR-i ümberkujundamiseks



Uuringus pakutakse välja terviklik raamistik, mille eesmärk on ületada praegused piirangud ja realiseerida EPR-i potentsiaal ELi konkurentsivõime ja strateegilise autonoomia toetamisel, tuginedes kahele sambale:

Esimene sammas: süsteemi optimeerimine — järelevalve, seire ja ühtlustamine

EPR-i praegust tõhusust piiravad mitmed probleemid: läbipaistvuse puudumine, killustatud lähenemine, vähene nähtavus, kohustustest kõrvalehoidmine, ebapiisav järelevalve, deregulatsioonisurve ning haldussuutlikkuse puudujäägid. Nende probleemide lahendamiseks pakutakse välja kaks täiendavat tegevussuunda:

- 1. Ühtlustatud ELi EPR-põhimõtted:** Standardiseerides määratlused, arvutusmetoodikad, aruandlusnõuded ja järelevalvemehhanismid kogu ELis, lihtsustatakse süsteemi rakendamist ja vähendatakse halduskoormust, vältides samas regulatiivset „madalaima taseme võidujooksu“. Peamised ühtlustamist vajavad valdkonnad on:
 - Põhilised toimimisraamistikud – ühised määratlused, tsentraliseeritud tootjaregister, ühtlustatud arvutus- ja aruandlusmetoodikad.

- Finantsmehhanismid – tootedisaini stiimulite ja kulude katmise lahushoidmine, majanduslike stiimulite ühtlustamine, täielik kulude katvus, läbipaistvad tasustruktuurid.
- Valitsemisstruktuurid – üks tootjavastutusorganisatsioon (PRO) iga riigi ja jäätmevoo kohta, ühtsed turule sisenemise protseduurid, standardiseeritud volitusnõuded ja järelevalvemehhanismid.
- Tulemusstandardid – kohustustest kõrvalehoidmise seire, ühised kvaliteedistandardid, ühtsed mõõdikud ennetamise, korduskasutuse ja remondi hindamiseks.
- Turulepääsuregulatsioonid – standardiseeritud piiriülesed reeglid, võrdsed konkurentsitingimused.

2. Euroopa EPR-i nõuande- ja järelevalveorgan. Luua spetsiaalne organ, mille eesmärk on:

- Vähendada halduskoormust tsentraliseeritud registreerimise ja ühtlustatud aruandluse kaudu.
- Tugevdada nõuetele vastavust tolliasutusega tehtava järelevalve ja koordineerimise kaudu.
- Osutada poliitikaalast ja konsultatiivset tuge.
- Koolitada ametnikke ning toetada uute tootjavastutusorganisatsioonide (PRO-de) loomist.
- Edendada ringmajandust tulemusnäitajate ja seire abil.
- Kujundada tõhusad süsteemid ja suunata investeringuid ringmajanduse taristusse.

Sellist organit oleks võimalik rahastada vähem kui 0,5% ulatuses praegustest EPR-i tasudest ning need kulud kompenseeruksid mitmekordselt tänu mastaabisäästule kogu Euroopa ühtsel turul.

Siiski kaasneb süsteemi optimeerimismeetmete eduka rakendamisega oht nn EPR-paradoksi (vt eespool) tekkeks — olukord, kus süsteem lukustub küll tõhusasse jäätmekäitlusse, kuid takistab üleminekut ressursitõhusamatele lahendustele, mis ennetavad jäätmeteket ja säilitavad materjalide ning toodete väärtust. Seetõttu on äärmiselt oluline rakendada samaaegselt ka **teise samba** meetmeid.

Teine samm: Kulude katmisest ringmajanduse võimaldajaks

Konkurentsivõime ja strateegilise autonoomia suurendamiseks ning keskkonnamõjude vähendamiseks peab EL suutma luua rohkem väärtust iga kasutatud ressursiühiku kohta. EPR peab liikuma jäätmekäitluselt materjalide tootlikkuse maksimeerimise ja esmase tooraine impordist sõltuvuse vähendamise suunas. Selle saavutamiseks on vajalik:

1. EPR-i laiendamine ennetuse, korduskasutuse ja remondi rahastamiseks:

- EPR-ist rahastatavate remondi- ja korduskasutusfondide loomine, et muuta parandamine majanduslikult konkurentsivõimeliseks võrreldes asendamisega (vastupidavate toodete puhul).
- EPR-skeemide kujundamine, mis rahastaksid nii ühekordseks kasutamiseks mõeldud kui ka korduskasutatava taristu arendamist (nt pakendid).
- Praeguste kulude katmise piirangute ületamine ELi õigusaktides (jäätmete raamdirektiiv ja valdkondlikud õigusaktid), et luua lisarahastust ja pakkuda tegelikku stiimulit toodete disaini muutmiseks.
- Topelttasustruktuuri väljatöötamine: üks komponent jäätmekäitluskulude katmiseks (riiklikul tasandil määratud) ja teine ringmajandusele ülemineku toetamiseks (ühtlustatud ELi tasandil).

2. Täiendavad poliitikameetmed:

- Kehtestada materjali- ja ressursikasutuse vähendamise sihtmärk, mis oleks kooskõlas kliimaeesmärkidega ning toetada seda sobivate rahaliste stiimulitega esmase tooraine kasutuse piiramiseks.
- Seada jäätmetekke ennetamise sihtarvud konkreetsetele toodetele ja jäätmevoogudele (nagu uues pakendi- ja pakendijäätmete määruhes – PPWR – ning jäätmete raamdirektiivis toidujäätmete osas).
- Kehtestada strateegilised keelud materjalidele või toodetele, mis on taaskasutatavad või eriti probleemsed.
- Kasutada makse ja lõive tarbija- ja tootjakäitumise mõjutamiseks.
- Pakkuda toetusi ja maksusoodustusi ringmajanduse alternatiivide edendamiseks.

3. EPR-süsteemide ühendamise üleilmselt:

- Töötada välja piiriülesed EPR-tasude mehhanismid, et toetada jäätmekäitlust väljaspool ELi, ilma et EL ekspordiks oma jäätmeprobleeme teistesse riikidesse (kooskõlas jäätmete raamdirektiivi ja jäätmesaadetiste määruusega – WFD ja WSR).
- Luua globaalsed EPR-raamistikud, mis tagavad jäätmete nõuetekohase käitlemise kogu maailmas.
- Kasutada EPR-i hoovana, et kujundada üleilmseid võrdseid konkurentsitingimusi, mis võimaldaksid EL-il muutuda jäätmete – eriti kriitiliste toorainete – eksportija asemel importijaks.

Soovitused rakendamiseks

Tõhusa rakendamise tagamiseks soovitab uuring järgmisi meetmeid:

1. Pakendite ja muude kiirelt tarbitavate toodete puhul:

- Kujundada üleminekuteed ühekordselt kasutatavatelt lahendustelt korduskasutusele.
- Rakendada pandipakendi süsteeme (Deposit Return Systems, DRS) kaasavõetava tarbimise korral.
- Luua selged rahalised stiimulid keskkonnasõbralike valikute soodustamiseks.

2. Vastupidavate ja poolvastupidavate toodete puhul:

- Kehtestada remondiboonused, et tagada remondi maksumuse püsimine märkimisväärselt madalamana uute toodete hindadest.
- Luua rahastustoetuse raamistik sotsiaalmajanduse osalistele remondi- ja korduskasutusvaldkondades.
- Toetada kvalifikatsiooniprogramme remondi- ja ümbertöötlemisoskuste arendamiseks.
- Rahastada pilootprojekte ja teadlikkuse tõstmise algatusi.

3. Euroopa Liidu institutsioonide tasandil:

- Muuta jäätmete raamdirektiivi (WFD) artiklit 8, et võimaldada EPR-tasude kasutamist laiemalt kui üksnes jäätmekäitluskulude katmiseks.
- Töötada välja ELi-ülene raamistik EPR-põhimõtete ühtlustamiseks.
- Luua EPR-i nõuande- ja järelevalveorgani institutsionaalne struktuur.
- Tegutseda ennetavalt üleilmsete EPR-raamistike kujundamisel, et vältida jäätmete ebaseaduslikku väljavedu ja ressursside kadu.
- Kaaluda ELi tasandil keskkonnatasude või maksustamise kehtestamist, eriti juhul, kui EPR-tasemed jäävad liiga madalaks, et toimida tõhusa majandusliku stiimulina tootedisaini muutmiseks.

Kokkuvõte

EPR on osutunud tõhusaks vahendiks ressursside mobiliseerimisel jäätmekäitluseks, kuid selle potentsiaal ringmajanduse edendajana on seni jäänud suuresti rakendamata. Et anda reaalne panus ELi strateegilistesse eesmärkidesse — konkurentsivõimesse ja strateegilisse autonoomiasse — peab EPR arenema jäätmekäitluse raamidest välja ning kujunema ressursitõhususe ja ringmajanduse edendajaks.

EPR-i tulevik ei seisne jäätmekäitluse säilitamises, vaid süsteemse ülemineku võimaldamises ringmajandusele. Rakendades kavandatud kaheosalist lähenemist, saab EL muuta EPR-i kestliku arengu nurgakiviks — selliseks, mis toetab innovatsiooni, loob rohelisi töökohti, vähendab keskkonnamõjusid ning tugevdab Euroopa Liidu konkurentsivõimet ja strateegilist autonoomiat.



Zero Waste Europe (ZWE) on Euroopa kogukondade, kohalike juhtide, ekspertide ja muutuste eestvedajate võrgustik, mis töötab parema ressursikasutuse ja jäätmete kaotamise nimel meie ühiskonnas. Me seisame kestlike süsteemide eest, kutsume üles ümber mõtestama meie suhet ressursidega ning toetame üleilmset suunda keskkonnaõigluse poole, kiirendades üleminekut jäätmeteta majandamisele inimeste ja planeedi hüvanguks. www.zerowasteurope.eu



Zero Waste Europe avaldab tänu Euroopa Liidule osutatud rahalise toetuse eest. Käesoleva materjali sisu eest vastutab ainuisikuliselt Zero Waste Europe ning see ei pruugi kajastada eespool nimetatud rahastaja seisukohti. Rahastaja ei vastuta mingil viisil selle teabe kasutamise eest.



Zero Waste Europe avaldab tänu The 11th Hour Project-ile osutatud rahalise toetuse eest. Käesoleva materjali sisu eest vastutab täielikult Zero Waste Europe ning see ei pruugi kajastada eespool nimetatud rahastaja seisukohti. Rahastaja ei vastuta mingil viisil selle teabe kasutamise eest.



Autor: Joan Marc Simon

Toimetajad: Aline Maigret, Larissa Copello, Theresa Morsen, Enzo Favoino (Zero Waste Europe); Victor Mitjans (Barcelona Metropolitsoon)

Keeletoimetaja: Ana Oliveira

Kuupäev: aprill 2025

Tõlkinud eesti keelde: Zero Waste Estonia SA

Üldinfo: hello@zerowasteeurope.eu

Meedia: news@zerowasteeurope.eu

Linnadega seotud teemad: cities@zerowasteeurope.eu

www.zerowasteeurope.eu

www.zerowastecities.eu

www.missionzeroacademy.eu

