



Brüssel, 4.11.2013
COM(2013) 761 final

2013/0371 (COD)

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV,
millega muudetakse direktiivi 94/62/EÜ (pakendite ja pakendijäätmete kohta), et
vähendada õhukeste plastkandekottide tarbimist

(EMPs kohaldatav tekst)

{SWD(2013) 443 final}
{SWD(2013) 444 final}

SELETUSKIRI

1. ETTEPANEKU TAUST

1.1. Üldine taust

Kergus ja vastupidavus lagunemisele on omadused, mis on teinud plastkandekottidest äriselt eduka toote, kuid aidanud samas kaasa nende laialdasele levikule. Iga ELi kodanik kasutas 2010. aastal hinnanguliselt 198 plastkandekotti, neist umbes 90 % olid õhukesed plastkotid, mida korduskasutatakse harvem kui paksemaid kotte ning visatakse sagedamini ära. Kui meetmeid ei võeta, on oodata, et plastkottide tarbimine suureneb veelgi.

Samuti näitavad hinnangud, et 2010. aastal visati ELis ära üle 8 miljardi plastkandekoti. Sellised kotid jäävad jäätmekäitlusvoogudest kõrvale ning kuhjuvad keskkonnas, eriti merepähina, mida üha enam peetakse suureks ülemaailmseks probleemiks. On olemas ka dokumenteeritud tõendusmaterjal, mis näitab prahi ulatuslikku kuhjumist Euroopa meredes. Plastkottide sattumine vee ökosüsteemidesse ei ole ainult rannikuriikide probleem, kuna märkimisväärne kogus maismaalt pärit jäätmeid jõuab merre jõgede kaudu. Ära visatud plastkandekott võib looduses vastu pidada sadu aastaid, peamiselt väikeste tükkidena. Selliste kottide väga laialdane ja üha suurenev kasutamine ei ole otstarbekas ka ressursitõhususe seisukohast.

ELis käsitatakse plastkandekotte pakendina vastavalt pakendite ja pakendijäätmete direktiivile (direktiiv 94/62/EÜ). Siiski ei ole ELis ühtegi konkreetselt plastkandekottidele suunatud õigusakti või poliitikat. Mõned liikmesriigid on juba välja töötanud meetmed, et vähendada selliste kottide kasutamist. Näiteks on võetud hinnakujundusmeetmeid, sõlmitud kokkuleppeid jaemüügisektoriga ning korraldatud teadlikkuse tõstmise kampaaniaid, mille tulemused on olnud mitmesugused. Pärast mõnede liikmesriikide püüdu plastkandekotid keelustada, arutas keskkonna nõukogu kõnealust küsimust 14. märtsil 2011 ning kutsus komisjoni üles analüüsima võimalikke ELi meetmeid plastkottide tarbimise vähendamiseks.

1.2. Ettepaneku põhjused ja eesmärgid

Käesoleva plastkandekotte käsitleva ettepaneku üldeesmärk on vähendada negatiivset mõju keskkonnale, eelkõige seoses plastkandekottide äraviskamisega, soodustada jäätmetekke vältimist ja ressursside tõhusamat kasutamist ning piirata samal ajal negatiivset sotsiaalmajanduslikku mõju. Täpsemalt soovitakse ettepanekuga vähendada õhemate kui 50 mikronit (0,05 millimeetrit) plastkandekottide tarbimist Euroopa Liidus.

2. HUVITATUD ISIKUTEGA KONSULTEERIMISE JA MÕJU HINDAMISE TULEMUSED

2.1. Konsultatsioonid ja eksperdiarvamus

2.1.1. Uuringud

2011. aastal viidi läbi uuring, milles käsitleti plastkandekottide tootmis- ja tarbimismustreid ning nende mõju, samuti seda, milline on plastkandekottide

tarbimise vähendamiseks ette nähtud poliitikavalikute mõju¹. 2012. aastal korraldati täiendav uuring, et hinnata täpsemalt erinevate poliitikavalikute sotsiaalmajanduslikku mõju².

2.1.2. Sisekonsultatsioonid

2011. aasta juunis loodi talitustevaheline juhtrühm, kuhu kuuluvad keskkonna- (DG ENV), ettevõtluse ja tööstuse (DG ENTR), tervishoiu ja tarbijakaitse (DG SANCO) peadirektoraadi ning komisjoni õigustalituse (SJ) ja peasekretariaadi (SG) esindajad. Kõnealune juhtrühm jälgis mõjuhinnangu koostamist.

2.1.3. Väliskonsultatsioonid

Avalik konsultatsioon toimus ajavahemikul 17. mai kuni 9. august 2011 kooskõlas konsulteerimise miinimumnõuetega.

Saadi 15 538 vastust, millest selgub, et paljudele inimestele valmistab muret plastkandekottide mittesäästev tarbimine ning neil on kõrged ootused seoses ELi meetmetega selles valdkonnas.

2.2. Mõju hindamine

Koos ettepanekuga avaldati mõju hindamise aruanne ja kokkuvõte. Mõju hindamise käigus analüüsiti peamist keskkonna-, sotsiaalset ja majanduslikku mõju, mida avaldavad plastkandekottide tarbimise vähendamiseks väljatöötatud eri poliitikavalikud. Hinnatakse erineva raskusastmega eesmärke ja neid võrreldakse alusstsenaariumiga, et teha kindlaks kõige asjakohasemad vahendid, millega saada võimalikult suurt kasu võimalikult väikeste kuludega.

Komisjoni mõjuhindamiskomitee esitas mõjuhinnangu kohta heakskiitva arvamuse 15. märtsil 2013 ning andis mitmeid soovitusi aruande viimistlemiseks. Kui komitee esitas märkusi seoses võimalusega kehtestada ELis ühine eesmärk plastkandekottide tarbimise vähendamiseks, palus ta hinnata, mil määral plastkottide äraviskamist saaks vähendada liikmesriigi tasandil võetud meetmega.

Poliitikavõimaluste täiendava kaalumise tulemusena on jõutud järeldusele, et kogu ELi hõlmavat vähendamise eesmärki, mida kohaldataks kõigis liikmesriikides, oleks keeruline kavandada ja rakendada. Seepärast eelistatakse ELi ühise eesmärgi kehtestamise asemel muuta direktiivi 94/62/EÜ, et lisada sellesse kõigi liikmesriikide jaoks kohustus vähendada õhukeste plastkandekottide tarbimist, jättes neile võimaluse kehtestada oma riiklikud vähendamiseesmärgid ja valida meetmed nende eesmärkide saavutamiseks. Hiljem võidakse siiski kaaluda kogu ELi hõlmava vähendamiseesmärgi kehtestamist.

3. ETTEPANEKU ÕIGUSLIK KÜLG

3.1. Kavandatud meetmete kokkuvõte

Ettepanekuga muudetakse direktiivi 94/62/EÜ artiklit 4 (vältimine), millesse lisatakse liikmesriikidele nõue võtta meetmeid õhukeste plastkandekottide tarbimise vähendamiseks. Ettepanekus sätestatakse, et kõnealused meetmed võivad erandina

¹ BioIntelligence Service, 2011. *Assessment of impacts of options to reduce the use of single-use plastic carrier bags*, lõpparuanne.

² Eunomia, 2012. *Assistance to the Commission to complement an assessment of the socio-economic costs and benefits of options to reduce use of single-use plastic carrier bags in the EU*, lõpparuanne.

direktiivi artiklist 18 hõlmata nii majanduslike vahendite kui ka turustuspiirangute kasutamist. Seega laiendatakse viimati nimetatud sättega liikmesriikidele kättesaadavate vahendite valikut, millega vähendada plastkottide mittesäästlikku tarbimist.

Käesoleva direktiivi kohaldamisel lisatakse artiklisse 3 (mõisted) mõiste „õhuke plastkandekott”.

3.2. Õiguslik alus ja õigus võtta meetmeid

Ettepaneku õiguslik alus on sama, mis direktiivil 94/62/EÜ (artikkel 100a, nüüd ELi toimimise lepingu artikkel 114).

ELi õigus võtta meetmeid tuleneb asjaolust, et plastkandekottide kõrge tarbimise määr on nii ühine kui ka piiriülene probleem ning kogu ELi hõlmav algatus on vajalik probleemi lahendamiseks senisest sidusamal ja tõhusamal viisil. Praegu probleemi lahendamiseks üksikutes liikmesriikides võetud meetmed ei ole sidusad seoses taotletavate eesmärkidega. Ka ühepoolseid turustuspiiranguid hõlmavad meetmed tekitavad küsimusi seoses nende vastavusega direktiivile 94/62/EÜ selle praeguses vormis. Samal ajal näitavad mitme liikmesriigi positiivsed kogemused, et plastkandekottide tarbimist on tõepoolest võimalik märkimisväärselt vähendada.

ELi meetmed plastkandekottide tarbimise vähendamiseks on täielikult kooskõlas pakendeid ja pakendijäätmeid käsitleva direktiivi 94/62/EÜ eesmärkidega, eelkõige sooviga vältida ja vähendada pakendite ja pakendijäätmete keskkonnamõju.

Võttes arvesse käesoleva ettepaneku eripära ja tausta esitatakse see iseseisva algatusena enne ELi jäätmepoliitika üldisemat läbivaatamist, mida komisjon esitleb 2014. aasta kevadel.

3.3. Subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõte

Käesolev ettepanek on kooskõlas subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõttega, mis on sätestatud Euroopa Liidu lepingu artiklis 5. Ettepanek piirdub direktiivi 94/62/EÜ muutmisega, millega luuakse raamistik ühiste eesmärkide püstitamiseks ning jäetakse samal ajal liikmesriikidele õigus otsustada täpsete rakendusmeetodite üle.

4. MÕJU EELARVELE

Ettepanek ei mõjuta Euroopa Liidu eelarvet ning seepärast ei ole sellele lisatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta finantsmääruse (EL, Euratom) nr 966/2012 (mis käsitleb Euroopa Liidu üldeelarve suhtes kohaldatavaid finantseeskirju ning millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ, Euratom) nr 1605/2002) artiklis 31 nõutud finantsselgitust.

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV,

millega muudetakse direktiivi 94/62/EÜ (pakendite ja pakendijäätmete kohta), et vähendada õhukeste plastkandekottide tarbimist

(EMPs kohaldatav tekst)

EUROOPA PARLAMENT JA EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,
võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artiklit 114,
võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut³,
olles edastanud seadusandliku akti eelnõu liikmesriikide parlamentidele,
võttes arvesse Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamust⁴,
pärast konsulteerimist Regioonide Komiteega⁵,
toimides seadusandliku tavamenetluse kohaselt
ning arvestades järgmist:

- (1) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 94/62/EÜ⁶ võeti vastu selleks, et vältida või vähendada pakendite ja pakendijäätmete mõju keskkonnale. Kuigi plastkandekottid loetakse kõnealuse direktiivi tähenduses pakenditeks, ei sisalda selle direktiivi sätted konkreetseid meetmeid seoses selliste kottide tarbimisega.
- (2) Plastkandekottide tarbimise tulemusena tekib palju prügi ja ressursse kasutatakse ebatõhusalt ning prognoosi kohaselt selliste kottide tarbimine suureneb, kui meetmeid ei võeta. Plastkandekottide äraviskamine süvendab probleeme seoses mereprahiga, mis ohustab mere ökosüsteeme kogu maailmas.
- (3) Kõige rohkem tarbitakse ELis plastkandekotte, mis on õhemad kui 50 mikronit ning mida korduskasutatakse harvem kui paksemaid plastkandekotte ja visatakse sagedamini ära.
- (4) Plastkandekottide tarbimise tase on ELis väga kõikuv, kuna tarbimisharjumused ja keskkonnateadlikkus, samuti liikmesriikides võetud poliitikameetmete tõhusus on erinev. Mõned liikmesriigid on suutnud plastkandekottide tarbimist märkimisväärselt vähendada: seitsme edukama liikmesriigi tarbimise tase on vaid 20 % ELi keskmisest.
- (5) Samasuguse keskmise tarbimistaseme saavutamiseks peaksid liikmesriigid võtma meetmeid, et vähendada õhemate kui 50 mikronit plastkandekottide tarbimist kooskõlas ELi jäätmepoliitika üldesmärkide ja liidu jäätmehierarhiaga, mis on ette nähtud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. novembri 2008. aasta direktiiviga

³ ELT C ..., ..., lk ...

⁴ ELT C..., ..., lk ...

⁵ ELT C

⁶ EÜT L 365, 31.12.1994, lk 10.

2008/98/EÜ, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid⁷. Selliste vähendamismeetmete puhul tuleks võtta arvesse plastkandekottide tarbimise praegust taset üksikutes liikmesriikides ning seal, kus tarbimine on suurem, on vaja kehtestada rangemad meetmed. Et jälgida, kuidas õhukeste plastkandekottide kasutamise vähendamine edeneb, hakkavad riiklikud ametiasutused direktiivi 94/62/EÜ artikli 17 alusel esitama andmeid nende kasutamise kohta.

- (6) Liikmesriikide võetavad meetmed võivad hõlmata majanduslike vahendite kasutamist, näiteks makse ja lõive, mis on osutunud eriti tõhusaks vahendiks plastkandekottide kasutamise vähendamisel, ning selliseid turustuspiiranguid nagu erandina direktiivi 94/62/EÜ artiklist 18 kehtestatavad keelud, võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklites 34 ja 36 sätestatud nõudeid.
- (7) Meetmed plastkandekottide tarbimise vähendamiseks ei tohiks pakendijäätmete teket üldiselt suurendada.
- (8) Käesoleva direktiiviga ette nähtud meetmed on kooskõlas komisjoni teatisega Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele, milles käsitletakse ressursitõhusa Euroopa tegevuskava,⁸ ning need peaksid toetama meetmeid, mida võetakse prügi tekkimise vastu vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. juuni 2008. aasta direktiivile 2008/56/EÜ, millega kehtestatakse ühenduse merekeskkonnapoliitika-alane tegevusraamistik (merestrategia raamdirektiiv)⁹.
- (9) Direktiivi 94/62/EÜ tuleks seepärast vastavalt muuta,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA DIREKTIIVI:

Artikkel 1

Direktiivi 94/62/EÜ muudetakse järgmiselt:

- (1) Artiklisse 3 lisatakse punkt 2a:

„2a. „õhuke plastkandekott” — komisjoni määruse (EL) nr 10/2011* artikli 3 punktis 1 määratletud plastikmaterjalist valmistatud kott, mille paksus on alla 50 mikroni ning mis antakse tarbijale kaupade või toodete müügikohas.

—
* ELT L 12, 15.1.2011, lk 1.”

- (2) Artiklisse 4 lisatakse järgmine lõige 1a:

„1a. Liikmesriigid võtavad kahe aasta jooksul pärast käesoleva direktiivi jõustumist meetmeid, et vähendada õhukeste plastkandekottide tarbimist oma territooriumil.

Erandina käesoleva direktiivi artiklist 18 võivad need meetmed hõlmata riiklike vähendamiseesmärkide kehtestamist, majanduslikke vahendeid ning turustuspiiranguid.

Liikmesriigid esitavad komisjonile koos käesoleva direktiivi artikli 17 kohase aruandega teabe kõnealuste meetmete mõju kohta pakendijäätmete üldisele tekkele.”

⁷ ELT L 312, 22.11.2008, lk 3.

⁸ KOM(2011) 571 (lõplik).

⁹ ELT L 164, 25.6.2008, lk 19–40.

Artikkel 2

1. Liikmesriigid jõustavad käesoleva direktiivi täitmiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid 12 kuu möödumisel käesoleva direktiivi jõustumisest. Nad edastavad kõnealuste normide teksti viivitamata komisjonile.

Kui liikmesriigid need normid vastu võtavad, lisavad nad nendesse normidesse või nende normide ametliku avaldamise korral nende juurde viite käesolevale direktiivile. Sellise viitamise viisi näevad ette liikmesriigid.

2. Liikmesriigid edastavad komisjonile käesoleva direktiiviga reguleeritavas valdkonnas nende poolt vastuvõetud põhiliste õigus- ja haldusnormide teksti.

Artikkel 3

Käesolev direktiiv jõustub kahekümnendal päeval pärast selle avaldamist *Euroopa Liidu Teatajas*.

Artikkel 4

Käesolev direktiiv on adresseeritud liikmesriikidele.

Brüssel,

Euroopa Parlamendi nimel
president

Nõukogu nimel
eesistuja