

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Eva Liisa Vahtramaa

**ERINEVATE FAKTORITE MÕJU POLIITIKA INSTRUMENDI VALIKULE JA
MÕJUSUSELE KILEKOTIPOLIITIKA NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja: Leno Saarniit, MA

Tallinn 2017

Deklareerin, et käesolev magistritöö,
mis on minu iseseisva töö tulemus,
on esitatud Tallinna Tehnikaülikooli
magistrikraadi taotlemiseks ja selle alusel
ei ole varem taotletud akadeemilist kraadi.

Autor Eva Liisa Vahtramaa

“ “ 2017

Töö vastab kehtivatele nõuetele

Juhendaja Leno Saarniit

“ “ 2017

Kaitsmisele lubatud “ “ 2017

Avaliku halduse magistritööde kaitsmiskomisjoni esimees

Dr. Erkki Karo

LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks on analüüsida, kuidas mõjutavad probleemi definitsioon, poliitiline stiil ja kultuur ning haldussuutlikkus instrumendi valikut ning kuidas on instrumendi mõjususe mõjutatud ühiskondlikust aktsepteeritusest, rakendatavusest ja järjepidevusest. Teoreetiline osa põhineb poliitikainstrumentide omavahelisel võrdlusel ning nende valikut ja mõjustust mõjutavate faktorite selgitamisel. Empiiriline osa koosneb Itaalia, Iirimaa ja Luksemburgi kogemuse analüüsist. Neis riikides kasutatakse erinevaid instrumente (regulatiivne, majanduslik ja vabatahtlik kokkulepe) ning riigid erinevad nii kilekotipoliitika kujundamise kui ka rakendamise poolest. Diskussioonis võrreldakse riike omavahel ning tehakse järeldusi, kuidas saaksid teised riigid poliitikat mõjusamalt kujundada ja rakendada. Töös järeldatakse, et probleemi vale definitsioon võib viia vale instrumendi valikuni, mis omakorda mõjutab ühiskondlikku aktsepteeritust ja seeläbi ka instrumendi rakendatavust ja järjepidevust. Samas võib ka probleemi õige defineerimise ja instrumendi valiku korral tekkida probleeme aktsepteeritusega – osapooli peab otsustusprotsessi kaasama ja nende arvamust kuulda võtma. Ükski instrument ei suuda probleemi täielikult lahendada; keelu puhul on suur roll riigi haldussuutlikkusel järelevalve teostamisel ja sanktsioone kehtestamisel, maks ei mõjuta kõiki tarbijaid ning ainuüksi informatiivsete instrumentide kasutamine ja alternatiivide pakkumine ei ole piisav.

Võtmemõisted: poliitika instrumendid, keskkonnapoliitika instrumendi mõjususe, poliitika instrumendi valik, kilekotipoliitika

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	2
SISUKORD	3
SISSEJUHATUS	4
1. POLIITIKA INSTRUMENDID.....	6
1.1 Poliitika instrumentide klassifikatsioon.....	7
1.1.1 Instrumentide klassifikatsioon keskkonnapoliitikas.....	8
1.2 Instrumentide omavaheline võrdlus.....	10
1.3 Instrumendi valikut mõjutavad faktorid	11
1.4 Instrumendi mõjusust mõjutavad faktorid	14
2. VALIKUT JA MÕJUSUST MÕJUTAVATE FAKTORITE ANALÜÜS RIIKIDE NÄITEL.....	19
2.1 Metoodika	19
2.2 Itaalia	22
2.2.1 Instrumendi valik.....	22
2.2.2 Instrumendi mõjusus	24
2.3 Iirimaa.....	27
2.3.1 Instrumendi valik.....	27
2.3.2 Instrumendi mõjusus	29
2.4 Luksemburg	31
2.4.1 Instrumendi valik.....	31

2.4.2 Instrumendi mõjusused	33
3. DISKUSSIOON	36
3.1 Instrumendi valikut mõjutavad faktorid	37
3.2 Instrumendi mõjusust mõjutavad faktorid	39
KOKKUVÕTE	44
SUMMARY	46
KASUTATUD KIRJANDUS	48

SISSEJUHATUS

Kilekotid on olnud tootjate ja tarbijate eelistuseks peamiselt madala hinna tõttu, teisalt toob nende kasutamine kaasa hulgaliselt negatiivseid aspekte (Lewis *et al.*, 2010, 145). Kilekotte valmistatakse naftast, mis on taastumatu, ning nende tootmiseks kulub palju energiat. Kilekotid avaldavad negatiivset mõju ka elusloodusele, kuna nende lagunemine võtab 700-1000 aastat. Igas minutis võetakse maailmas kasutusele ligi miljon uut kilekotti, millest taaskasutatakse vaid alla 1%. Ülejäänud 99% kilekottidest tekkinud reostuse tagajärjel sureb igal aastal ligikaudu miljon elusolendit, kuna tükkideks lagununud kilekotte tarbitakse toiduks. (Lipp 2009) Põhiprobleem seisneb selles, et kilekotte tajutakse ühekordse tasuta kaubana, mille tarbimine ja tootmine ei tekita mõjusid – tegelikkuses kaasneb sellega CO₂ emissioonide teke, vee- ja jäätmete ning ühekordse individuaalse rahulolu nimel maksavad kollektiivset kulu kõik kodanikud. Tegemist on turutõrkega, mille puhul peab riik sekkuma. (Akullian *et al.*, 2007, 9)

Probleemi on teadvustatud ning mitmed riigid maailmas on võtnud kasutusele meetmeid, et kilekottide tarbimist vähendada või need keelustada (Lewis *et al.*, 2010, 145; Clapp, Swanston 2009, 315). Kilekottide problemaatika on tavapärasest erinevalt alguse saanud vähem arenenud riikidest (Bangladesh, India, Taiwan, Lõuna-Aafrika) ning pigem on probleemi tunnetus tulnud *ad hoc* ja alt-üles lähenemise baasilt kui rahvusvaheliselt tasandilt. Kui USA-s alustati kilekottide tootmist 1970ndatel, siis arenguriikides said kotid probleemiks juba 1990ndatel. Probleemid tekkisid seetõttu, et kilekotid blokeerisid kanalisatsioone, loomad sõid kilekotijäänuseid ning plastiku põletamine tekitasid niigi saastatud õhku veelgi rohkem toksiine. (Clapp, Swanston 2009)

Käesoleva magistritöö kontekstis on õhukesed kilekotid tavalised sangadega kilekotid, mida Eestis toidupoes kaasa osta saab (õhemad kui 50 mikronit) ning eriti õhukesed kilekotid (õhemad kui 15 mikronit) on rullidena kas kassaleti lõpus või lahtiste kaupade juures ning neid saab tasuta.

Euroopa Komisjoni uuringu kohaselt (Sherrington *et al.*, 2012, 39) on suurim aastane tarbimine inimese kohta 466 õhukest ja eriti õhukest kilekotti¹, samas kui Taanis ja Soomes tarbitakse aastas ainult 4 ühekordset kotti inimese kohta (Kasidoni *et al.*, 422, 2015). Teema on oluline ka Eesti kontekstis, kuid kuna Eesti ja Eestiga sarnaste riikide kohta pole piisavalt informatsiooni, pole Eestit võimalik antud kontekstis käsitleda. Ühekordne kasutamine, ringlusse mitte võtmine ning koormus keskkonnale² olid põhjuseks, miks Euroopa Liidus (edaspidi EL) võeti vastu direktiiv 2015/720, mille kohaselt on liikmesriikidel vajalik jõuda 2019.aastaks sihttasemeni 90 ühekordset õhukest kotti aastas inimese kohta ning 2025.aastaks peab arv olema 40³. Liikmesriikidel on võimalik kas keelustada kilekottide tasuta jagamine müügikohtades alates 2019.aastast või valida eesmärgi saavutamiseks muud meetmed⁴.

Euroopa Komisjoni uuringu kohaselt on regulatiivne instrument kõige mõjusam (Sherrington *et al.*, 2012), kuid puudub universaalne kõikidele riikidele sobiv lahendus (Kasidoni *et al.*, 2015, 426-427). Tähtis on poliitiline keskkond, kus tehakse poliitika instrumendi valik (Weiss 2000, 251). Poliitika pole tulemuslik ehk kilekottide tarbimine ei vähene, kui instrument on vale või ebapiisavalt rakendatud (Peters 2005a, 73; He 2010, 2). Sarnased uurimused Euroopa riikide põhjal puuduvad, mistõttu käesoleva töö eesmärgiks on analüüsida poliitilist konteksti laiemalt, mis mõjutab instrumendi valikut ning erinevate faktorite mõju poliitika mõjususele. Instrumentide analüüsimiseks on valitud riigid, mis erinevad poliitika kujundamise ja rakendamise osas, et leida faktorite ühisosad ja erinevused (Hopkin 2002, 255). Täpsemad uurimisküsimused on:

1. Kuidas mõjutavad erinevad kontekstuaalsed faktorid instrumendi valikut ja mõjusust Iirimaa, Itaalia ja Luksemburgi näitel?
2. Mida on nimetatud riikide kogemuse põhjal õppida teistel riikidel?

Käesoleva magistr töö esimeses osas analüüsitakse üldiselt instrumentide valikut ja mõjusust mõjutavaid faktoreid ja võrreldakse erinevaid instrumente. Järgnevalt analüüsitakse Iirimaa, Itaalia ja Luksemburgi praktikaid. Lõpetuseks võrreldakse kolme riigi poliitikaid ja tulemusi ja hinnatakse, mida oleks riikidel võimalik Itaalia, Iirimaa ja Luksemburgi kogemusest õppida.

¹ Andmed pole täpsed – kasutatud on kalkulasioone, kuna andmed pole kättesaadavad (Sherrington *et al.*, 2012, 39).

² Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv 2015/720 (L 115/11), punkt 4.

³ *Ibid.*, art. 4, punkt a

⁴ *Ibid.*, art. 4, punkt b

1. POLIITIKA INSTRUMENDID

Poliitikateadustes on üheks huvitavamaks nähtuseks poliitikaprotsessid ning see, kuidas valitsus suudab väljundeid ja seatud eesmärgid saavutada, poliitika instrumendid on selles protsessis tähtsaks lüliks (Howlett 2000, 414). Magistritöös on kasutatud järgnevat definitsiooni: poliitika instrumendid on valitsuse tööriistad ehk vahendid ja meetmed poliitika elluviimiseks (Howlett, Ramesh 1993, 4; Schneider, Ingram 1990, 511) ning majanduse ja ühiskonna mõjutamiseks (Peters, Linder 1989, 35). Instrumendiga on valitsusel võimalik kindlustada eesmärkide saavutamine, näiteks toetus, kindel tulemus ja mõju või sotsiaalse muutuse vältimine (Vedung 1998, 21).

Poliitikateadustes on instrumentide uurimine oluline leidmaks seoseid poliitika kujundamise ja rakendamise vahel, ühtlasi annab see ülevaate poliitika kujundamise protsessist (Howlett 1991, 1). Viimase 50 aasta vältel olid teoreetilise perspektiivi esimesteks suuremateks mõjutajateks Lasswell, kes pööras instrumentidele tähelepanu poliitika kujundamise perspektiivist (Howlett 2000, 414), Edelman, kes keskendus sümbolismile kui tehnikale, ning Lowi (1972, 300), kes töötas välja neljase poliitikatüüpide klassifikatsiooni (jaotav, ümberjaotav, regulatiivne ja institutsionaalne), mis aitas mõista nende poliitilisi tagajärgi (Schneider, Ingram 1990, 511; Howlett 1991, 2). Poliitika instrumendid on sellest ajast peale olnud nii poliitika- kui ka majandusteadlaste huviorbiidis. Majandusteadlased on lähtunud, kuidas oleks võimalik instrumentidega majanduslikku tõhusust ning heaolu suurendada; poliitikateadlased on aga fookuse suunanud poliitika eesmärkide täitmisele nii, et täidetakse nii administratiivseid, poliitilisi, ühiskondlikke kui ka majanduslikke ootusi. (Howlett 1991, 1) Instrumentide rolli tähtsustamine on kasvanud seoses avaliku sektori reformide, tehnoloogilise revolutsiooni ning detsentraliseerimisega (Kassim, Le Gales 2010, 3) – fookus on traditsioonilistest regulatiivsetest meetmetest kandunud paindlikumate ja erinevaid osapooli kaasavamate instrumentideni, aidates paremini saavutada püstitatud eesmärgid (Salamon 2002, 1-2).

1.1 Poliitika instrumentide klassifikatsioon

Vedung (1998, 22) on öelnud, et kirjanduses eksisteerib klassifikatsioonide osas kaks fundamentaalset lähenemiste paari – **minimalistlik**, näiteks poliitikateadustes tõuke andnud Mosheri 1980.aasta lihtsakoeline dihhotoomia instrumentide vahel, mis vajavad kulutusi ning mis ei vaja (Peter, Linder 1989, 40) ja **maksimalistlik**, näiteks Kirscheni grupeerimata nimekiri 64-st instrumendist, olles esimene laiaulatuslikum klassifikatsioon (Linder, Peters 1989, 39; Peters 2005a, 74). Teiseks paariks on **valiku-** ja **ressursipõhine** lähenemine – Mosheri kategooria puhul on tegemist ka ressursipõhise kategoriseeringuga, sest vahet tehakse organisatsioonilisel ja finantsressursi kasutamisel (Howlett 1991, 3). Valikul põhineva lähenemise puhul peab riik valima, kas kasutada turul- või riigil põhinevaid instrumente (Howlett 1991, 3), ka mitte millegi tegemine on valik (Vedung 1998, 22). Lisaks on võimalik vahet teha ka **protseduurilisel** ja **sisulisel** lähenemisel – sisulise puhul on fookus riigi võimekusel ühendada erinevaid osapooli keerulises poliitikasüsteemis (Howlett 2000, 416) ning protseduurilise puhul taotletakse inimeste käitumise ja hoiakute muutumist läbi sümbolsete instrumentide nagu märgised, loosungid ja sotsiaalkampaaniad (Schneider, Ingram 1990, 512).

Poliitikasteadustes on üheks esimeseks ja levinumaks Hoodi neljane klassifikatsioon (Peters 2005a, Howlett 1991, 8), mis jaotab instrumendid valitsuse informatsiooni kogumisviiside („*defectors*“) ja mõju põhjal („*effectors*“) (Hood, Margetts 2007, 3). Sõltuvalt magistritöö fookusest keskendub autor „*effectors*“ instrumentidele. Hood kasutab akronüümi NATO: „*nodality*“ ehk informatsioon – valitsus on kui informatsioonivõrgustikus olev keskne kontakt; „*authority*“ ehk võim – valitsuse seaduslik võim ja legitiimsus; „*treasure*“ ehk (valitsuse) rahalised vahendid ja „*organization*“ ehk organisatsioon – valitsuse võimekus otseseks tegevuseks läbi otsese tegevuse või bürokraatia. (Hood 2007, 129) Tegemist on sisulise klassifikatsiooniga (Howlett 2000, 419). Hoodi klassifikatsiooni on edasi arendatud mitmeti, näiteks on informatsiooni asemel välja toodud inimeste ja organisatsioonide võimekuse arendamine (investeeringud tulevikuks) (Elmore 1987, 175). Teised autorid on tähtsustanud avalikku omandit kui instrumenti (Schneider, Ingram 1990, 512; Woodside 1986, 779) ja käitumisheuristikatel põhinevaid instrumente, mis suudaks muuta inimeste käitumist ja väärtusi (Schneider, Ingram 1990). Lisaks on Hoodi käsitlust täiendatud ka läbi instrumentide vaatlemise institutsioonidena laiemas sotsioloogilises perspektiivis (Hood 2007, 139), mis

võimaldab käsitleda lisaks instrumentitüüpidele ka nendega seonduvaid poliitilisi suhteid ja sellega seonduvat legitiimsust (Lascoumes, Le Gales 2007, 12).

Ülalolevaid klassifikatsioone on kritiseeritud enamasti seetõttu, et nad jäävad liiga laiaks ning üldiseks (Howlett 1991; Peters, Linder 1989). Peters ja Linder (1989, 40) on argumenteerinud, et Hoodi kategooriad pole üksteist välistavad – võimu ja rahalist instrumenti on keeruline piiritleda, kuna maksud kehtestatakse seadusega. Teiseks jäävad klassifikatsioonid abstraktseks ning seos poliitika probleemi ja instrumenti vahel on puudulik, kuna instrumente peaks kontekstuaalselt hindama. Hood (2007, 130) leiab, et 1983.aasta klassifikatsioon oli fokusseeritud riigi ja ühiskonna ühendamisele, mistõttu keskendus analüüs informatsiooni kogumise ja käitumist muutvate tegevustele.

Instrumentide klassifikatsioone on arendatud mitmeid, kuid ükski neist pole lõplik ega täiuslik (Nispen, Ringeling 1998, 207; Peters, Linder 1989, 39). Sobiva klassifikatsiooni valik sõltub püstitatud eesmärgist (Hood, Margetts 2007, 175), mistõttu sobib magistr töö puhul kõige paremini levinud eristus kolme instrumentidiperekonna vahel – regulatiivsed, majanduslikud ja informatiivsed instrumentid. Autorid nimetavad neid ka „piitsaks“, „päänikuks“ ja „jutluseks“ (Vedung 1998, 30), kuid kuna antud nimetused on kaheti mõistetavad, ei kasutata neid käesolevas magistr tööös. Regulatiivse, majandusliku ja informatiivse klassifikatsiooni puhul on võimalik paralleele tõmmata Hoodi käsitlusega – võim on kui regulatiivne, rahaline vahend kui majanduslik ning informatsioon on mõlemas käsitluses kattuv. Sarnaselt Schneideri ja Elmore'i käsitlusele ei hõlma Vedungi klassifikatsioon organisatsioonilist poolt, mis on üldisem trend Hoodi klassifikatsiooni edasiarendamisel (Hood, Margetts 2007, 172), kuid organisatsioonilist instrumenti magistr töö ei hõlma.

1.1.1 Instrumentide klassifikatsioon keskkonnapoliitikas

Poliitika valdkonna eriomased tunnused mõjutavad sobivate instrumentide kasutamist – keskkonnaprobleemide lahendamine on keeruline, kuna valitsused ei seisa silmitsi ühe, vaid mitme erineva probleemiga (joonis 1), näiteks emissioonid, saaste, reostus, looduslike ressursside juhtimine, inimeste tervis ning bioloogilise mitmekesisuse säilitamine (Dunoff 2007, 87).

PROBLEEMI TUNNUSED	TEADMISTEGA SEOTUD TUNNUSED
Piiriülesed – ei piisa ainult ühe riigi pingutustest, negatiivne mõju võib avalduda ka teises riigis	Keskonnaga seotud probleeme formuleerivad teadlased
Pika-ajalised – praegune ressursside ülekasutamine võib mõju avaldada aastate pärast	Probleemid hõlmavad suurel määral ebakindlust
Tagajärjed on ebaühtlaselt jaotunud – näiteks soojema kliimaga riigid kannatavad kliimamuutuste käes rohkem kui teised	Osapooltel on erinevad väärtused ja hoiakud – esinevad konfliktid eesmärgid

Joonis 1 Mickwitz (2003, 417) põhjal koostatud joonis

Keskonnapoliitika instrumentide abil viiakse ellu keskkonnavalaseid eesmärke, milleks võib olla nii saaste/reostuse vältimine, keskkonna olukorra parandamine kui ka hoidmine (Mickwitz 2003, 419; Huppel, Simonis 2009, 254). 1970ndatel aastatel usuti, et regulatiivsed instrumendid on keskkonnapoliitikas sobivaimaks lahenduseks, kuid rakendamist ega praktilist instrumentide mõju siis ei uuritud (Bressers, Hanf 1996, 296; Zito *et al.*, 2005, 479). Alates 1980ndatest on aga otsitud regulatiivsetele meetmetele mõjusamaid alternatiive (Böcher 2012, 14), sest empiirilised uuringud on näidanud, et regulatiivsed meetmed ei pruugi saavutada soovitud tulemust (Bressers, Hanf 1996, 296).

Instrumentide klassifikatsioonide arengut on mõjutanud „uue valitsemise“ („*New Governance*“) esiletõus (Zito *et al.*, 2005, 479), mis on andnud tõuke teise generatsiooni instrumentide tekkele. Võrreldes esimese generatsiooni regulatiivsete käsu- ja kontrolli meetmetega, on teise generatsiooni instrumendid paindlikumad, tõhusamad, mõjusamad ning legitiimsemad (Sairinen 2003, 73) ning instrumentide puhul on keskvalitsuse sekkumine minimaalne või täiesti puudu (Zito *et al.*, 2005, 479).

Uue valitsemise ideoloogiaga on keskkonnapoliitikasse lisandunud erinevaid uusi keskkonnapoliitika instrumente, näiteks võrdlemine, eneseregulatsioon ja vabatahtlikud käitumiskoodeksid. (Zito *et al.*, 2005, 481) Lisaks koostöö ja dialoogil põhinevad instrumendid – näiteks vabatahtlikud kokkulepped. (Böcher 2012, 14; Böcher, Töller 2003, 13; Delmas, Terlaak 2001, 44)

1.2 Instrumentide omavaheline võrdlus

Käesolevas magistritöös lähtub autor Vedungi (1998, 30) üldisest kolmest kategooriast, mida on võimalik ka keskkonnapoliitika instrumentide puhul kasutada (Mickwitz 2003, 419) – regulatiivsed, majanduslikud ja informatiivsed instrumendid. Regulatiivsed instrumendid piiravad kas otseselt või kaudselt läbi seaduste, standardite ja piinormide ressursside kasutamist, saastet ning rikkumisele võib järgneda sanktsioon (Stewart 2007, 150). Majanduslikud instrumendid on jaotatud positiivseteks ja negatiivseteks (Vedung 1998, 43) – positiivsed instrumendid suunavad käitumist läbi rahaliste vahendite, näiteks ettevõtete käitumise muutmiseks mõeldud subsiidiumid, kaubeldavad saastelood ja maksusoodustused (Kraav, Lüpsik 2006, 71). Negatiivsed instrumendid on tasud ja maksud (Mickwitz 2003, 419). Tasud on suunatud ettevõttele, näiteks loodusvara kasutusõiguse- ja saastetasud (Kraav, Lüpsik 2006, 72). Maks on suunatud tarbijatele: käitumisharjumus muudetakse kallimaks, mistõttu on tarbijatel stiimul teha paremaid valikuid või tarbimist vähendada (Vedung 1998, 32). Informatiivseid instrumente kasutatakse erinevate osapoolte käitumise mõjutamiseks läbi teabe andmise, näiteks keskkonnamõju hindamine, ökomärgised, toidualane teave ning programmid, mis avalikustavad ettevõtete keskkonna-alase tegevuse ja selle tulemuslikkuse (Mickwitz 2003, 420; Stewart 2007, 153). Magistritöö perspektiivist on olulised ka koostööl põhinevad instrumendid ehk vabatahtlikud kokkulepped.

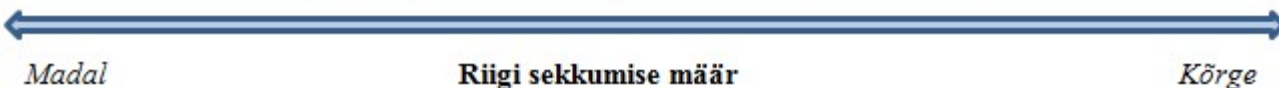
Regulatiivsete instrumentide tugevuseks on mõjususe, juhul kui näiteks keelust kinni peetakse ehk siis kui poliitikat ka päriselt rakendatakse (Salamon 2002, 27). Mõjusaks rakendamiseks vajavad regulatiivsed meetmed kõige rohkem riigi sekkumist (Howlett 2000, 421) ja kõrget haldussuutlikkust (Peters 2005a). **Majanduslikud** instrumendid on võrreldes regulatiivsetega leebemad – nad loovad stiimuli soositavaks käitumiseks – näiteks on ettevõtetele stiimul investeerida uutesse tehnoloogiatesse, et tasu maksmist vähendada (Bressers, Hanf 1996, 301). Tarbijatele suunatud maksudega on võimalik teenida kahekordne kasu – tarbija käitumise muutmise ning tulu, mille saab suunata näiteks teadlikkust tõstvatel programmidesse (Convery et al., 2007, 2). Samas ei pruugi stiimul olla piisav soovitud käitumise esiletoomiseks (Steg *et al.*, 2014, 373).

Informatiivsed instrumendid taotlevad käitumise muutumist läbi ideede, informatsiooni ning õppimise (Schneider, Ingram 1990). Ökomärgised tõstavad tarbija teadlikkust tegemaks keskkonnasõbralikke oste, kuid tarbija valikute ja ökomärgiste vahel ei ole selget seost, lisaks

põhjustab märgiste üleküllus usaldusväärse kahanemist (Nik, Rashid 133, 2009). Sotsiaalkampaaniate näitel on informatiivsete instrumentide mõjususeks vajalik õige sihtrühma kõnetamine arusaadava ning usutava sõnumiga, mis suudab sihtrühma uskumusi ja väärtusi muuta. Vaja on ka alternatiive, et käitumise muutumine kodanikel võimalik oleks – kilekottide puhul peab olema alternatiivseid võimalusi, näiteks paberkotid, et tarbimist vähendada. Juhul, kui informatiivne kampaania sihtrühma ei kõneta, pole ka instrumendil soovitud mõju. (Weiss, Tschirhart 1994)

Vabatahtlikku kokkulepet eelistatakse, kuna selle rakendamine on riigile lihtsam kui majanduslike ja regulatiivsete meetmete puhul (Kasidoni *et al.*, 2015, 424), kuid see oleneb suuresti riigi rollist kokkuleppes. Vabatahtlik kokkulepe võimaldab osapooltele paindlikkuse, mis puudub näiteks regulatiivse meetme puhul (OECD 2008, 13). Samuti annab see võimaluse välja arendada keskkonnaprobleemidega võitlemiseks innovatiivseid lahendusi. Võimalik on aga, et kõik ettevõtted ei panusta probleemi lahendamisse võrdselt. Kokkulepete sõlmimine on ajamahukas ning võtab nii inim- kui ka rahalist ressursi. (Delmas, Terlaak 2001) Probleemiks võib olla ka informatsiooni asümmeetria, kus ühel osapoolel võib olla valdkonna eripära kohta rohkem teavet kui teisel (OECD 2008, 29).

INFORMATIIVSED	VABATAHTLIKUD	MAJANDUSLIKUD		REGULATIIVSED
Kasutatakse osapoolte käitumise mõjutamiseks läbi teabe andmise.	Koostööl ja dialoogil põhinevad instrumendid.	Positiivsed	Negatiivsed	Piiravad käitumist kas otseselt või kaudselt läbi seaduste, standardite ja piimormide. Rikkumisele järgneb sanktsioon.
Sotsiaalkampaaniad Ökomärgised Keskkonnanaharidus	Vabatahtlikud kokkulepped Eneseregulatsioon Dialoog	Maksusoodustused Subsiidiumid	Maksud Tasud	Keelud Standardid Piimormid



Joonis 2 Instrumentide olemus ülaloleva informatsiooni põhjal.

1.3 Instrumendi valikut mõjutavad faktorid

Õige instrumendi valik on oluline, sest sellest sõltub poliitika täideviimise edukus ning mõjus (Peters 2005a, 73; Knill, Tosun 2012a, 161). „Parimat“ instrumenti pole olemas, kuna olukorra

lahendamiseks võivad sobida mitmed probleemi olemusega sobituvad tööriistad (Howlett 2009, 80; Bressers, Hanf 1996, 312). Olukorra analüüsimine on oluline, sest instrumendid pole neutraalsed – nad võivad omanäolisi või tahtmatuid mõjusid põhjustada (Lascoumes, Le Gales 2007, 10). Valikut mõjutavad mitmed asjaolud (joonis 3). Ideaalses maailmas tehakse valik objektiivsetel põhimõtetel, näiteks tõestatud mõjusid. Tegelikuses põhineb valik subjektiivsetel kriteeriumitel nagu kogemused, eelistused, rutiinid ja kättesaadavus. Valikul mängib olulist rolli ka ühiskondlik aktsepteeritus (Nispen, Ringeling 1998, 209; Howlett, Ramesh 1993, 13; Hood, Margetts 2007, 13), mistõttu eelistatakse pigem nähtamatumat instrumenti, et vältida poliitilist ja ühiskondlikku vastupanu (Nispen, Ringeling 1998, 209).

VÄLISTEKKELISED FAKTORID			SISETEKKELISED FAKTORID
Kontekstist tulenev		Kontekst kui probleem	
<i>Süsteemsed muutujad (makro)</i>	<i>Organisatsioonilised muutujad (meso)</i>	<i>Probleemispetsiifilised muutujad (meso)</i>	<i>Individaalsed muutujad (mikro)</i>
Poliitiline stiil	Organisatsiooni kultuur (institutsionaalne mälu, organisatsiooni loomise periood)	Poliitika valdkond	Taust
Poliitiline kultuur		Mida tahetakse saavutada	Rollid
Sotsiaalsed lõhed	Välised kontaktid (erinevad osapooled)	Piirangud (ressurss)	Kognitiivsed faktorid (ideoloogia, väärtused)

Joonis 3 Petersi ja Linderi (1989) nimekiri faktoritest, mis võivad valikut mõjutada.⁵

Valiku puhul on esimeseks oluliseks faktoriks **probleemi defineerimine**, sest ebatäiuslik definitsioon võib viia vale instrumendi valikuni. Kas tegemist on reaalse või tajutava probleemiga ning kes tunnetab probleemi võivad mõjutada poliitilist tahet käitumiseks – ka mitte millegi tegemine on valik (Vedung 1998, 22; Peters 2005b, 352-353; Howlett 2004, 5). Kui probleemi nähakse rahvusvaheliselt tasandilt, ei pruugi riigil olla piisavalt motivatsiooni, et parimat lahendust leida, mistõttu võivad tekkida rakenduslüngad – erinevused eesmärgi ning täideviimise vahel (Borzel 2000, 141). Instrumendi valik sõltub ka saavutada tahetavast eesmärgist (Howlett 2009, 75; Linder, Peters 1989, 37), millest annab aimu probleemi definitsioon. Kilekottide puhul on tavaliselt esmaseks eesmärgiks kilekottide vähendamine, taaskasutatavate või biolagunevate kottide kasutuse suurenemine ning mõjuks, et vähem kilekotte jõuab loodusesse ja merre (Martinho *et al.*, 2017, 1).

⁵ Teoreetikute Petersi ja Linderi tööd peetakse üheks kõige sisukamaks sünteesiks, millega põhjendada instrumentide valikut (Howlett, Ramesh 1993, 11).

Valiku puhul on oluline riigi **poliitiline stiil ja kultuur** (Peters, Linder 1989, 50; Schneider, Ingram 1990, 526), olulisel kohal on traditsioonid ja poliitilised eelistused (*ibid.*, 37; Nispen, Ringeling 1998, 204; Howlett, Ramesh 1993, 5). Näiteks võivad mõned riigid eelistada ideoloogiliste ja filosoofiliste uskumuste tõttu pigem vabatahtlikke kui sunduslikke instrumente (Howlett 2004, 7). Poliitiline stiil määrab sageli probleemi lahendamise instrumendi, kuigi see ei pruugi tegelikkuses probleemi lahendada (Howlett 2009, 81; Bressers, O'Toole 1998, 214). Seda võib mõista kui rajasõltuvust – rajast kõrvale kaldumine võib kaasa tuua suuri rahalisi kulutusi ning institutsionaalsete muudatuste vajadust (Knill, Tosun 2012b, 36). Poliitilist stiili ja kultuuri on võimalik analüüsida läbi riikide gruppidesse jaotamise geograafiliste, ajalooliste, kultuuriliste ja administratiivsete tunnuste abil – klassifikatsioone on erinevaid, üks võimalikest on jaotada lääneriigid järgnevasse gruppidesse: Anglo-Ameerika, Napoleoni, Germaani ja Skandinaavia (joonis 4) (Painter, Peters 2010, 19). Samuti on võimalik poliitilist stiili analüüsida läbi selle, kas probleeme lahendatakse nende tekkimisel või proovitakse olukordi ennetada – proaktiivne stiil on ennetav ning reaktiivne stiil tegeleb tagajärgedega (Knill, Tosun 2012b, 33). Instrumendi valikut mõjutavad ka üleüldised ideoloogiad – „uue valitsemisega“ ja NPM⁶-iga esile kerkinud turupõhised instrumendid (Howlett 2009, 77).

	ANGLO- AMEERIKA	NAPOLEONI	GERMAANI	SKANDINAAVIA
Kodifitseeritud õigussüsteem	Ei	Jah	Jah	Jah
Riik ja ühiskond	Pluralistlik	Sekkuv	Terviklik	Terviklik, heoluriiklik, „avatud valitsus“
Valitsuse korraldus	„Piiratud valitsus“. UK: nõrk KOV	Nähtamatu jakobiinlik vabariik; hierarhiline ja tsentraliseeritud	Integreeritud, koostööl põhinev föderalism; koordineeritus	Detsentraliseeritud riik

Joonis 4 Painteri ja Petersi (2010) väljatoodud 4 lääneriikide gruppi

Instrumendi valikut mõjutab ka **haldussuutlikkus** kasutada parimal viisil ära olemasolevaid ressursse (Peters 2005a, 77). Sellest sõltub, kui mõjusalt suudetakse poliitikat nii formaalselt formuleerida kui ka praktiliselt rakendada (Knill, Tosun 2012a, 169). Kui valitsusel pole piisavalt rahalist, organisatsioonilist või inimressursi, tuleb valida alternatiivne instrument (Peters 2005b,

⁶ *New Public Management*

365; Howlett 2004, 9), mistõttu on võimekamatel riikidel valikuvõimalus suurem ning vähema võimekusega riigid kipuvad valima juba varem toiminud instrumente või valmislahendusi teistest riikidest (Peters 2005a, 77).

1.4 Instrumendi mõjusust mõjutavad faktorid

Instrumendi mõju hindamise muudab keerulisemaks mitmete erinevate tegurite koosmõju. Samuti on raske hinnata põhjuslikku seost mõju ja valitud instrumendi vahel. (Mickwitz 2003, 425, Hatch 2005, 8) Poliitika mõjususe hindamiseks on loodud mitmeid erinevaid raamistikke.

Üldisemad mõju hindamise raamistikud (Salamon 2002) toovad kriteeriumitena välja mõjususe ja tõhususe, võrdsuse/õigluse (*equity*), rakendatavuse ja poliitilise teostatavuse. Keskkonnapoliitika pole teistest valdkondadest täiesti erinev ning seetõttu on võimalik selle puhul ka üldiseid kriteeriumeid kasutada (Huppes, Simonis 2009, 262). Üks võimalus on instrumentide mõjusust hinnata läbi Mickwitzi (2003) tuntud kriteeriumite (joonis 5) (Jordan *et al.*, 2013, 169).

ÜLDISED KRITEERIUMID	MAJANDUSLIKUD KRITEERIUMID	DEMOKRAATLIKUD KRITEERIUMID
Olulisus	Kulutasuvus	Legitiimsus
Mõju	Kuluefektiivsus	Läbipaistvus
Mõjusus		Võrdsus
Järjepidevus		
Paindlikkus		
Etteennustatavus		

Joonis 5 Mickwitzi (2003) toodud kriteeriumid instrumendi mõjususe hindamiseks

Huppes ja Simonis (2009, 261) on samuti hindamiskriteeriumid sarnaselt Mickwitziga kolmeks jaotanud, kuid demokraatliku kriteeriumi asemel käsitlevad autorid strateegilist kriteeriumit, mis asetab instrumendi laiemasse kultuurilisse ning institutsionaalsesse konteksti. Lisaks toonitavad nad õiglust säästva arengu perspektiivist (*ibid.*, 262). Schönherr ja Wolff (2011) jagavad instrumendi mõju hindamise kolme faasi – instrumendi sekkumise loogika ja rakendamine; instrumendi mõjususe hindamine ja põhjuslike seoste leidmine ning instrumendi mõju hindamine ja selgitamine. Panayotou (1994, 50) toob välja, et instrumendi mõjususe hindamisel on võimalik hinnata sobivust üleüldisesse õigusraamistikku. Lisaks toob Hatch (2005, 8) välja, et mõjusust saab keskkonnapoliitikas mõista kahtemoodi – üheks on probleemi kõrvaldamine ning teiseks on füüsiline muutus. Selle hindamine on aga raske, sest mõju võib ilmneda alles aastate pärast. Hatch

(2005, 9) ja Panayotou (1994, 50) toovad lisaks välja instrumendi mõju tehnoloogia arengule, sest instrument peaks pigem tehnoloogia arengut edendama, mitte pärssima.

Käesoleva magistritöö kontekstis sobivate mõjusust hindavate kriteeriumite valimiseks on võimalik kaardistada, mida on enne kilekottide puhul empiirilise osa teostamiseks analüüsitud. Kasutatud on säästva arengu printsiibist⁷ lähtuvalt majanduslike, sotsiaalsete ja keskkondlike mõjude uurimist (Miller 2012); ühiskondlikku aktsepteeritust, tõhusust ning rakendatavust (Tough 2007); mõju erinevatele osapooltele (Sherrington *et al.*, 2012). Valdav osa analüüsidest on mõjususe hindamisel käsitlenud tõhusust, kuid käesolevas magistritöös kuluefektiivsust ei hinnata ebapiisavate andmete tõttu. (Mickwitz 2003, 427) Magistritöös on kasutatud kolme faktorit – ühiskondlik aktsepteeritus, järjepidevus ja rakendatavus - valikut on mõjutanud nii andmete kättesaadavus, töö maht kui ka nende olulisus antud kontekstis. Kilekotipoliitika puhul on kõige olulisem **ühiskondlik aktsepteeritus** erinevate osapoolte seas (Martinho *et al.*, 2017; Convery *et al.*, 2007, 10), arvestades, et keskkonna valdkonna probleeme iseloomustab huvide konfliktsus, mida instrumendi mõjususe puhul arvestama peab (Mickwitz 2003, 417). Keskkonnapoliitika puhul on oluline ka **järjepidevus** – kas instrument suudab probleemi adresseerida pikemaajaliselt (oluline ka säästva arengu perspektiivist) ning millised on tekkinud kõrvalmõjud (*ibid.*, 426), arvestades et instrumendid pole neutraalsed (Lascoumes, Le Gales 2007, 3). Tähtis on ka **rakendatavus** – osapoolte rohkus ja instrumendi keerulisus mõjutavad hallatavust ning seeläbi ka instrumendi mõjusust (Salamon 2002, 24).

Ühiskondlik aktsepteeritus

Kilekottide puhul on põhilisteks osapoolteks plastitööstused, jaekaubandusketid, MTÜ-d ning kodanikud. Aktsepteerituse määr osapoolte seas määrab instrumendi mõjususe (Mickwitz 2003, 427). Kui inimesed tajuvad, et poliitika ei ole kooskõlas nende väärtustega, kaob instrumendi legitiimsus ning seetõttu ka mõjusust (Huppel, Simonis 2009, 262). Ühiskondlikku aktsepteeritust on võimalik suurendada läbi osapoolte kaasamise otsustusprotsessi (Knill, Tosun 2012a, 170), samuti läbi informatiivsete instrumentide kasutamise inimeste teadlikkuse tõstmiseks. Ühiskondlikku aktsepteeritust mõjutab instrumendi nähtavus (Peters 2015, 116). Näiteks on otsesed maksud ja

⁷ Säästva arengu printsiibi kohaselt peavad ühendatud olema majandus-, sotsiaal- ja keskkonnapoliitika, ilma et ükski valdkond teise pärast kannataks ning toonitatakse ka praeguse ja tulevase põlvkonna vajaduste arvessevõttu (Hawke, Hawke 2007, 619).

keelud väga nähtavaks instrumendiks ning ökomärgiste lisamise kohustus madala nähtavusega instrument (Salamon 2002, 36). Poliitika võib mõjuda vastuvõetamatuna, kui sellega kaasnevad osapooltele kulutused, eriti situatsioonis, kus osapool ei mõista poliitilist tagamaad. Sellisel juhul peaksid poliitika kujundajad toetust otsima huvigruppidele, kes suudaksid osapooltele selgitada valitud meetme eeliseid. (Knill, Tosun 2012a, 170) Poliitilise toe otsimine võib olla keeruline eelkõige keskkonnapoliitika valdkonnas sagedase huvide konflikti tõttu (Mickwitz 2003, 417).

Järjepidevus

Instrumendi järjepidevus määrab, kas instrumendil on püsiv mõjus, samuti saab järjepidevuse all mõista instrumendi kasutamisega kaasnevaid kõrvalmõjusid (Mickwitz 2003, 426). Tööstused ja jaekaubandusketid peavad tajuma, et maks või regulatsioon on püsivalt jäänud ning olukord ei muutu näiteks inflatsiooni tekkimisel (Panayotou 1994, 52). Kõrvalmõju all võib mõista näiteks mõju tehnoloogia arengule või tarbimisharjumuste muutumine ebasoodsas suunas. Kilekottide puhul ei ole ainuõiget alternatiivi, mis keskkonda kõige vähem kahjustaks. Samas võib teatud alternatiivide puhul negatiivne mõju keskkonnale suurendada – näiteks paberkoti puhul (Akullian *et al.*, 2007, 9).

Maks on püsiva mõjuga, kui sel on järjepidev mõju inimeste tarbimisharjumustele ehk maksu suurus pärsib kilekottide tarbimist (Steg *et al.*, 2014, 373). Maks peab ka piisavalt suur olema tootmisest tekkinud välismõjude korvamiseks (Akullian *et al.*, 2007, 13). Maksu mõju käitumisele võib olla piiratud jõukamatel inimestel, kelle jaoks ei pruugi kilekoti hind tähtsust omada. Sellisel juhul peaks sellise tarbijani jõudma läbi informatiivsete meetmete, mis võiksid inimese sisemist motivatsiooni kõnetada (Salonen *et al.*, 2014, 76-77).

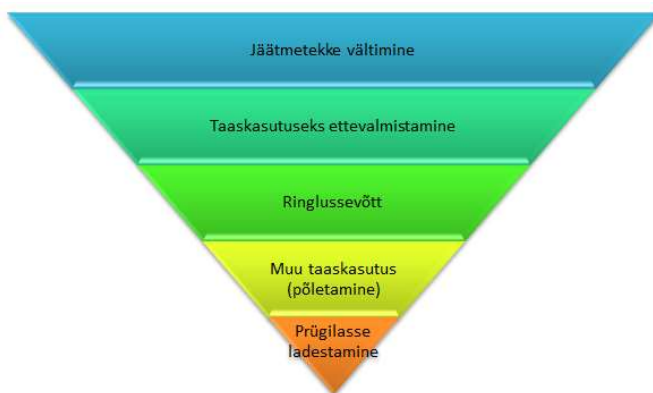
Vabatahtliku instrumendi puhul sõltub järjepidevus osapoole võimekusest leida innovatiivseid lahendusi uute lahenduste (näiteks toodete) väljatöötamiseks või kilekottide tarbimist läbi ennetustöö vähendada. Meetme toimimiseks peab see osapooltele motiveeriv olema – kui kulu ületab kasu, ei pruugi ettevõtte ja riik ühe eesmärgi nimel muudatuste toomiseks piisavalt töötada. (Delmas, Terlaak 2001, 58)

Regulatiivse instrumendi puhul mõjutavad järjepidevust inimeste tarbimisharjumuste muutumine, mis ei toimu üleöö; regulatsioonid võivad tekitada soovimatuid kõrvalmõjusid ning osapoolte vastuseis, mis võib viia seaduse eiramiseni (Warner 2010, 652). Samuti mõjutab järjepidevust

haldussuutlikkus järelevalvet korraldada. Nii keelustamise kui ka maksu puhul on müügipunktides oluliseks alternatiivide pakkumine, mis aitab kaasa tavaliste kilekottide tarbimise vähenemisele (Martinho *et al.*, 2017, 1).

Rakendatavus

Mida komplekssem on instrument ja mida rohkem osapooli on kaasatud, seda keerulisem on instrumenti hallata (Salamon 2002, 24). Samas võib ka väheste osapoolte puhul instrumendi rakendamine raskendatud olla erinevate huvide tõttu - mõni osapool võib poliitikale vastu töötada (Peters 2015, 77). Nii võib teorias mõjus instrument praktikas mitte nii suurt mõju avaldada just raskesti rakendatavuse tõttu. Ebapiisava haldussuutlikkuse puhul on mõttekam kasutada otseseid instrumente, näiteks keeldusid. (Salamon 2002, 24) Instrument peaks jääma haldussuutlikkuse piiresse (Huppel, Simonis 2009, 262). Väheste haldussuutlikkusega riigid eelistavad kergemini jõustatavat keelustamist, millega on võimalik adresseerida kroonilist jäätmeprobleemi (BIO IS 2011, 16). Keeldude puhul on oluline sanktsioonimehhanismide olemasolu ja rakendamine, samuti olemasolev organisatsiooniline võimekus järelevalvet järjepidevalt läbi viia (Toxics Link 2014, 57). Vabatahtlikku kokkulepet nähakse kui instrumenti, mida on kerge jõustada (Kasidoni *et al.*, 2015, 424), kuid selle puhul on oluline selgelt määratletud eesmärk, mille poole püüelda, nähtav kasu kõigile osapooltele (Delmas, Terlaak 2001, 46-47) ja meetodid, mis vähendaksid ärakasutamise (*free-riding*) võimaluse teket (*ibid.*, 53), mistõttu võib olla tarvilik tuua välja kokkuleppe eiramise puhul kohaldatav karistus (Huppel, Simonis 2009, 261). Maksude puhul sõltub rakendatavus ja komplekssus sellest, kui palju vajab maksude administreerimine ja kogumine ressursi ning kas selleks on olemas võimekas organisatsioon (European Commission 2013, 26).



Joonis 6 Jäätmehierarhia. Koostatud autori poolt EK kodulehel oleva joonise põhjal.

Kilekotiprobleemi kontekstis on mõjus instrument see, mis (Martinho *et al.*, 2017, 1):

1. Suudab vähendada inimeste kilekottide tarbimist (otsene tulemus);
2. Adresseerib prügisorteerimise vajalikkust, sest kui plastikut eraldi kogutakse ja töödeldakse, jõuab seda vähemates kogustes loodusesse, mistõttu ei ole plastik enam ohuks

maismaa- ja mereelustikule (pikaajalisem mõju).

Vastavalt jäätmehierarhiale (joonis 6), millel põhineb EL jäätmekäitluse direktiiv, on esimesel kohal ja eelistatumaiks jäätmetekke vältimine ja kõige halvem variant on prügilasse ladestamine. (EK koduleht)

2. VALIKUT JA MÕJUSUST MÕJUTAVATE FAKTORITE ANALÜÜS RIIKIDE NÄITEL

2.1 Metoodika

Töö eesmärgiks on kolme riigi näitel uurida, kuidas mõjutavad probleemi definitsioon, poliitiline stiil ja haldussuutlikkus instrumendi valikut ning ühiskonna aktsepteeritus, järjepidevus ja rakendatavus instrumendi mõjusust. Töös kasutatakse *ex-post* analüüsi, mille eesmärk on hinnata poliitika tegelikke mõjusid (Driessen *et al.*, 1395, 2014). Valitud riigid peavad olema erinevad ühisosade ja erinevuste väljaselgitamiseks (Hopkin 2002, 255), mis võimaldab erinevatele riikidele soovitude andmist. Magistritöösse on valitud riigid, kus on kasutatud ühte peamist instrumenti, et põhjuslike seoste leidmine kergem oleks.

Uurimisküsimusele vastamiseks on valitud kvalitatiivne meetod, mis võimaldab küll probleemist ja juhtumitest süvitsi aru saada, kuid raskem on üldistusi teha (Goertz, Mahoney 2006, 231). Uurimismeetodiks on dokumendi analüüs, mis võimaldab kasutada juba olemasolevaid allikaid nagu poliitika analüüsid, uuringud, ajaleheartiklid ja õiguslikud dokumendid. Dokumendi analüüsi puhul tuleb ebakvaliteetse informatsiooni käsitlemise vältimiseks andmeid hoolikalt valida, sest see võib ohustada uurimistöö järelduste reliaablust ja valiidsust (van Thiel 2014, 102-107). Kõige suuremaks takistuseks magistritöö puhul on keelebarjäär, mis takistab õigete algallikateni jõudmist.⁸ Enim leidub materjali Iirimaa, kõige vähem Luksemburgi kohta. Riikide valik on tehtud alljärgneva joonise 7 põhjal:

⁸ Autori tõlked.

LIIKMESRIIK	REGULATIIVNE (keelustamine)	MAJANDUSLIK 1 (MAKS: tarbijatele)	MAJANDUSLIK 2 (MAKS: tööstusele või jaeketile)	VABATAHTLIK	ÜHEKORDSETE KOTTIDE KASUTAMINE INIMESE KOHTA AASTAS
Taani			X		4
Soome				X (al. nov 2016)	4
Iirimaa		X			18
Luksemburg				X	18
Austria				X	45
Saksamaa				X	64
Holland	X (al. jaanuar 2016)		X		71
Prantsusmaa	X (al. juuli 2017)			X	79
Belgia	X (al. sept 2017)			X	97
Soome				X	100
Malta		X			107
Hispaania		X			120
Küpros		X			125
Suurbritannia (UK)		X		X	158
Itaalia	X				181
Kreeka		X (al. 2017)			242
Bulgaaria			X		246
Rumeenia			X		252
Tšehhi			X		297
Eesti			X		466
Ungari				X	466
Läti			X	X	466
Leedu				X	466
Poola			X		466
Portugal		X			466
Slovakkia	X (al. märts 2017)			X	466
Sloveenia			X		466

Joonis 7 Kasidoni et al., 2015 ja Sherrington et al., 2012 põhjal; lisainformatsioon google.com abil.

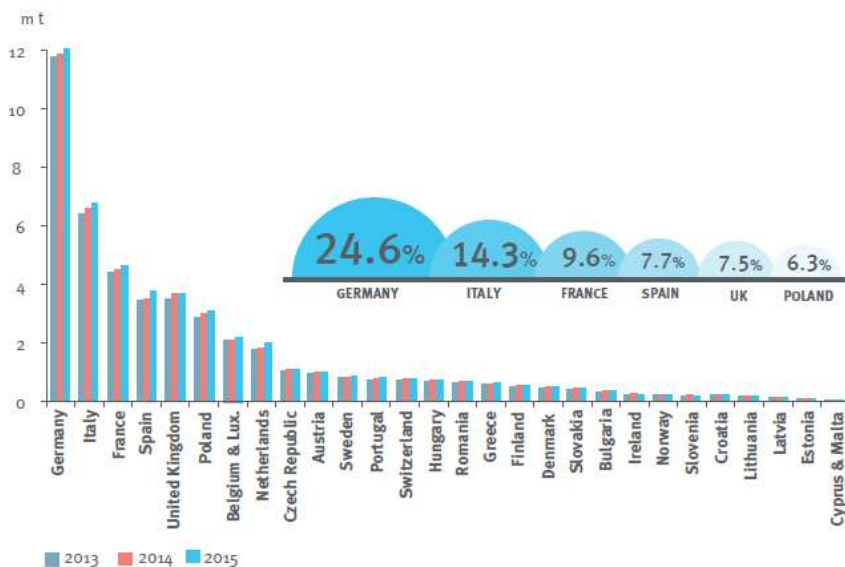
Magistritöö juhtumianalüüsideks on valitud järgnevad riigid, mis erinevad omavahel nii poliitika kujundamise kui ka rakendamise poolest:

- **Itaalia (regulatiivse instrumendi näide)** – Itaalia on valitud seetõttu, et esiteks kasutatakse riigis õhukesi ühekordseid kilekotte aastas inimese kohta rohkem kui EL-is keskmiselt (BIO IS 2011, 49), lisaks on Itaalia enda andmetel tarbimine 25% EL kogutarbimisest (ARPAT 2011, 3). Teiseks on Itaalia esimene EL riik, kes kehtestas riigiülese kilekottide keelustamise (BIO IS 2011, 16).
- **Iirimaa (majandusliku instrumendi ehk maksu näide)** – Iirimaa on mitmetes empiirilistes analüüsidest käsitletud kui „parimat praktikat“, kuidas tootemaks võib tarbimist mõjutada ning seda drastiliselt vähendada. 2002.aastal kehtestatud maks suutis lühikese aja

jooksul tarbimist 90% võrra vähendada. (Convery *et al.*, 2007) Praeguseks on Iirimaa kilekoti tarbimine üks Euroopa madalamaid (Kasidoni *et al.*, 2015).

- **Luksemburg (vabatahtliku instrumendi näide)** – Luksemburg on suutnud ainult vabatahtlikku instrumenti kasutades vähendada kilekottide tarbimist alates 2004.aastast – tarbimine on Euroopa üks madalamaid ning Euroopa Komisjon on riiki tunnustanud ökokoti väljatöötamise eest parima praktika auhinnaga jäätmetekke vältimise kategoorias (Wort 2013).

Lisaks erinevad riigid ka plastiku nõudluse poolest (joonis 8) – suurim on nõudlus Itaalias (14,3%) EL kogunõudlusest ning väikseim Iirimaa, samas on Luksemburgi ja Hollandi andmed kokku pandud. (PlasticsEurope 2016, 16)



Joonis 8 Plastiku nõudlus Euroopas (PlasticsEurope 2016, 16).

Jooniselt 7 on näha, et riigid on instrumendina kasutanud ka tootjale suunatud maksu, kuid arvestades magistritöö mahtu seda siin ei käsitleta. Lisaks on ülalolevalt jooniselt 7 näha, et enamikes riikides, kus on kasutusel tootjapoolne maks, on kilekottide tarbimine kõrge. Seda võib seletada sellega, et kuna nõudlus kilekottidele on pidevalt olemas, pole tootjatel stiimulit, et pakkumist lõpetada või alternatiive pakkuda, sest kilekoti tootmine ja ostuhind on võrreldes alternatiividega tunduvalt odavam (Lewis *et al.*, 2010).

2.2 Itaalia

Itaalias kehtestab seadus, et keelatud on kõik müügikohtades seni tasuta jagatavad või müüdatavad kilekotid, välja arvatud: ühekordsed biolagunevad kotid, mis vastavad EN 13432:2002 standardile; taaskasutatavad kotid, mis on tihedusega üle 200 mikroni ja milles on 30% taaskäideldud plastikut (toidu jaoks kasutatavad); üle 100 mikroni tihedusega ja 10% taastoodetud plastikust (mitte toidu jaoks kasutatav). Lubatud on ka paberkotid, riidest kotid ja polüamiidkiust kotid.⁹ Seaduse järgi on tootjal kohustus lisada kottidele nii koostis kui edasised taakasutusjuhised tarbijale, näiteks „kott on poes käimiseks taaskasutatav“.¹⁰ Kõik polümeeridest tehtud kotid peavad olema kooskõlas EN 13432:2002 standardiga.¹¹ Rikkumise korral on sanktsiooniks 2500-25 000 eurot trahvi, neljakordistudes suurte koguste korral, mis moodustavad karistatava käibest 20%.¹²

2.2.1 Instrumendi valik

Probleemi defineerimine

Plastprügi on Vahemere-äärsetes riikides laiaulatuslik probleem – tegemist on regiooniga, mis on maailmas prügis aastast enim mõjutatud (plastprügi on 95% ulatuses) (UNEP 2015, 17). 2010 aastal tekitasid itaallased päevas kõige rohkem prügi (75 mln kg, millest 4 mln on plastik)¹³. Itaalia on viies maailma küllastatuim riik ning turism on riigis üks põhilistest tulualadest (OECD 2013, 22). Turism kannatab merereostuse tõttu, kuna 85% küllastajatest ei lähe randa tagasi, kui seal on palju visuaalset prügi ning suur reostus võib viia ka randade sulgemiseni (UNEP 2015, 57).

Itaalias teadvustati probleemi 1989.aastal, mil nähti plastprügi (eriti kilekotte) kui ohtu mereloomadele (International Fiscal Association 1993 viidatud Visser *et al.*, 2012, 3-4). Probleemi lahendamiseks valiti majanduslik meede, mis ei toiminud¹⁴. Viimaste aastakümnete jooksul on probleem hoopis süvenenud (APRAT 2011, 1). Kui teistes OECD riikides langes majanduskriisi perioodil jäätmetekke protsent, siis Itaalias see vastupidiselt tõusis (OECD 2013, 14).

⁹ Decreto 18 marzo 2013, art. 2

¹⁰ Decreto 18 marzo 2013, art. 3

¹¹ Decreto-Legge (2012/2), art. 2, § 1

¹² Decreto-Legge (2012/2), art. 2 § 4

¹³ Vahemere-äärses regioonis

¹⁴ Valitsus kehtestas tootjatele ja importijatele 5 (viiekordne tootmise hind) sendise maksu, millega anti signaal, et kilekoti tootmise maksumus on kõrgem kui alternatiivide puhul. 1989-1992 aastate jooksul kogus Itaalia valitsus maksust 212 miljonit eurot, kuid tootmist see ei mõjutanud, mistõttu ei täitnud maks oma eesmärki. (International Fiscal Association 1993 viidatud Visser *et al.*, 2012, 3-4) Maks kaevati kohtusse ning tühistati viie aasta pärast (European Commission 2013, 22).

Teist korda jõudis arutelu valitsusse 2006.aastal - esialgse seadusemuudatuse eesmärgiks oli CO₂ emissioonide vähendamine, keskkonnakaitse ning põllumajanduse toetamine läbi biotehnoloogial põhinevate materjalide kommertsialiseerimise. Oodati, et tavaliste kilekottide tarbimine väheneb märgatavalt ning nende asemel võetakse kasutusele biomaterjalist toodetud kotid.¹⁵ Otsustati valida regulatiivne meede.

Poliitiline stiil ja kultuur

Itaalia haldusmudel on mõjutatud Napoleoni riigi traditsioonist, kus on oluline nii kodifitseeritud kui ka rooma õigus (Kuhlmann, Wollmann 2014, 63). Riiki iseloomustab õiguslik formaalsus – juhtimine läbi seaduste. Seadused küll antakse välja, kuid tulemused saavutatakse mitteformaalsete kokkulepete läbi; sageli esineb korruptsioon. (Painter, Peters 2010, 22) Keskkonnapoliitikas kasutatakse põhiliselt regulatiivseid instrumente (Dente, Lewanski 2002, 271) ja maksusid, vähem vabatahtlikke kokkuleppeid (*ibid.*, 273). Seaduseid võetakse tihti vastu *ad hoc* baasil ning tagantjärgi antakse välja täpsustavaid dekreete, mis soodustab rakenduslünkade teket (OECD 2013, 44-45). Keskkonnapoliitika on reaktiivne (Dente, Lewanski 2002, 273).

Haldussuutlikkus

Itaalia kohta on öeldud, et sarnaselt teistele Lõuna-Euroopa riikidele on ka Itaalias nõrk haldussuutlikkus ning ametnikkonda iseloomustab klientelism ja korruptsioon; esinevad süsteemsed vead nii poliitilistes kui ka administratiivsetes institutsioonides – nõrk haldussuutlikkus tuleb eriti esile EL-i poliitikate ülevõtmisel ja rakendamisel (Borzell 2000, 141). Itaalias on keskkonna valdkonnal madal prioriteetsus ning ministeerium on alarahastatud (OECD 2013, 40). Ressursside puudulikkuse tõttu puudub võimekus läbi viia majandusanalüüse, kujundada pika-ajalisi strateegiaid ning vähese koordineerituse tõttu esineb killustatus ja suutmatus kaasata otsustusprotsessi erinevaid osapooli (*ibid.*, 14). Haldussuutlikkus, infrastruktuuri puudulikkus ja kodanike harjumatus pärsivad potentsiaalselt mõjusate majanduslike instrumentide kasutamist (näiteks pandipakendisüsteemid) (UNEP 2015, 71).

¹⁵ Legge finanziaria (296/2006), § 1129

2.2.2 Instrumendi mõjus

Ühiskondlik aktsepteeritus

Erinevate osapoolte otsustusprotsessi kaasamine on Itaalias raskusi tekitav – suhtlus on killustunud ning suheldakse pigem hädaolukorras nagu kriis või looduskatastroof (OECD 2013, 58). Sarnast käitumismustrit on näha ka antud juhtumi puhul.

Jaekaubanduse ja tootjate aktsepteeritus – Itaalias on plastitööstus tähtsal kohal, tuues kasu SKP-le ning luues töökohti (PlasticsEurope 2015, 8). Itaalias on plastiktoodete nõudlus üks Euroopa suurimaid (14,3% kogunõudlusest) ning perioodil 2013-2015 on tarbimine järjest kasvanud (PlasticsEurope 2016, 16). Seetõttu pole üllatav, et plastitööstused on seadusele pikalt vastu olnud ning neil õnnestus ka seaduse väljakuulutamist edasi lükata (Daily Mail 2010). Pärast seaduse väljakuulutamist 2010.aasta lõpus leidis plastitööstuste ühing, et seadus pole kooskõlas EL pakendi- ja pakendijäätmete direktiivi vaba turu, proportsionaalsuse ja mõju taaskasutusele punktidega. Probleemiks oli ka, et Euroopa Komisjoni ei teavitatud seaduse muudatusest. (PlasticsEurope 2011) Oli näha, et seadus on kiirustades vastu võetud, sest tehnilisi kriteeriumeid (millised kotid on lubatud) polnud välja toodud¹⁶, tekitades osapooltes veelgi suuremat segadust. Jaekaubanduses leiti, et muudatus on tehtud kiirustatult ning aega pole jäetud kohanemiseks. Samuti on muudatus kulukas, kuna biolagunevate kottide ostuhind on võrreldes tavaliste kottidega kõrgem. (Daily Mail 2010)

Kuna seadus keelab ära mittebiolagunevate kottide kasutamise, peavad tööstused nõudluse rahuldamiseks tootma biolagunevaid kotte. Arvestades, et ühe masina muutmine ja uuendamine maksab umbes 30 000 eurot (Daily Mail 2010), kaasnevad sellega tööstusele suured kulutused. Seni on masinate uuendamisse investeerinud eraettevõtted, kuid on oodata ka riigi panustamist, kuna moodustatud on töögrupp avaliku ja erasektori vahel, mis tegeleb rohelise tööstuse teadus- ja arendustööga, investeringute ning tegevuskavaga (OECD 2013, 47).

Kodanike aktsepteeritus – Kodanike esialgne reaktsioon keelule polnud positiivne – meediale kommentaare andnud inimesed leidsid, et tegemist on liiga kiire kultuurilise muutusega ning

¹⁶ Tehnilisi kriteeriumeid täpsustati 2013.aastal vastuvõetud dekreediga, mis arvestas ka Euroopa Komisjoni kriitikat puuduliku seaduse kohta.

kohanemiseks peaks kauem aega andma, samuti leiti, et alternatiiviks pakutud biolagunev kott pole hea lahendus. Kodanikud nentisid aga, et nad „peavad muutustega kohanema“. (Castelfranco 2011) Kodanikud ei pruugi keelustamist pooldada enne, kui nad ei näe selle mõju – kui tarbijad harjuvad uue käitumismustriga, ei pruugi nad poliitikale nii vastu olla (Sharp *et al.*, 2010, 480). Sarnast käitumismustrit näitab ka Itaalia kogemus – juba paari aasta pärast leidis 94% itaallastest, et seadusemuudatus on positiivne ning 88% inimestest uskus, et biolagunevate kottide kasutuselevõtt toob kaasa positiivseid mõjusid (Ganapini 2013). 2017.aasta alguses avaldatud uuringust selgus, et 9 inimest 10-st kasutab taaskasutatavat kotti (peamiselt riidest või kaasaskantavat plastikkotti) ja 8 inimest 10-st leidis, et tegemist on õige sammu ja meetmega, kuidas kilekottide liigtarbimise vastu võidelda. Sarnaselt varasemaga nähakse biolaguneva koti probleemina vastupidavust, kuna kott läheb kergelt katki (Foltran 2017).

Järjepidevus

Kui Iirimaal koostatakse iga-aastaseid uuringuraporteid, siis Itaalias puuduvad kindlad andmed kilekottide tarbimise vähenemise osas, andmeid ei koguta järjepidevalt. Põhjus võib seisneda selles, et keskkonnaministeeriumil on piiratud võimekus analüüsi läbi viia (OECD 2013, 14). Meedias on aga olnud uudiseid, et võrreldes 2011.aastaga langes 2013.aastal kilekottide tarbimine 180 tonnilt 90 tonnile (Rossi 2014; Ganapini 2013, 24). Positiivseks küljeks on, et inimestel on võimalik kasutada biolagunevaid kotte biojäätmete kogumiseks, mida toetavad informatiivsed loosungid kilekottidel nagu „kasuta prügi kogumiseks“. Orgaanilise prügi hulk kottides tõusis aastaga 90%-lt 98,5%-ni (OECD 2013, 46), mis on oluline näitaja biojäätmete kogumise puhul. Teiseks toetab instrument tugevalt biomajandust – traditsiooniliste kilekottide vahetamine biolagunevate vastu oli tööstustes 8% aastal 2010 ning 28% aastal 2011. Arvutused näitavad, et muudatus suudab ära hoida 30% CO₂ emissioone. (Ganapini 2013, 25-26) Bioplastist toodetavate kilekottide nõudlus on 2011.aastast kasvanud (Sherrington *et al.*, 2012, 9).

Samas pole saavutatud märkimisväärset edasiminekut meresaaste vähendamise osas - 2015.aastal korraldati küsitlus Vahemere-äärsetes randades sealsete prügitüüpide kohta ning põhiliseks liigiks oli jätkuvalt plastprügi (50-80% ulatuses), kuid kilekotte leiti võrreldes teiste riikidega vähem Itaalia randadest. 2016.aastal oli aga Itaalia piiril asuvast merest 95,7% täis plastikjäätmepätsid, millest 16,2% olid Itaalia keskkonna MTÜ andmeteil kilekotid (Legambiente 2016).

Põhjus, miks Itaalia otsustas keelustada kõik kotid peale biolaguneva, võib peituda selles, et Itaalias on mitmeid plastitööstusi ning mõned neist on alustanud biomaterjalidest kottide tootmist (BIO IS 2011, 11). Itaalias on keemiatööstus, millel on patenteeritud õigused ning *know-how*, mistõttu on tegemist valdkonnaga, mil on arengupotentsiaali just rohelisema tehnoloogia suunas. Seadus, mis keelustab kõik kotid peale biolagunevate, annab tõe biolagunevast materjalist plasti tootmisele, mis võimaldab luua uusi töökohti ja tooteid mujale eksportida. (OECD 2013, 95) Seetõttu on majanduslikus perspektiivis sätestatu mõistlik, kuna kõikide kilekottide keelustamine võib viia töökohtade vähenemiseni ning väiksemate tööstuste sulgemiseni, mõjutades Itaalia majandust negatiivselt (PlasticsEurope 2015, 8).

Itaalias on toonitatud vajadust kaitsta mereelustikku ja arvestades, et itaallased tekitavad rannikuäärset prügi ohtrates kogustes (UNEP 2015, 19) ning plastiku nõudlus on 2013-2015.aastatel suurenenud (PlasticsEurope 2016, 16), tekib küsimus, kas biolagunevad kilekotid suudavad antud probleemi lahendada. Kui käitumismustrite muutmise vajadust ei adresseerita, viskavad inimesed jätkuvalt loodusesse prügi ja võimalik, et kergemini, sest inimestele on edastatud informatsiooni, et kott laguneb looduses (Ren 2003, 35). Lisaks võivad tarbijad keelu kadudes vanaviisi edasi käituda, kuna nad ei usu, et nende käitumisel on mõju (Sharp *et al.*, 2010, 480). Seetõttu on oluline kasutada järjepidevalt informatiivseid meetmeid, mis teadlikkust tõstaksid.

Rakendatavus

Kuna jäätmetega seonduvaid kuritegusid esineb palju, on Itaalias tavapärane kehtestada rikkumise korral seadusega karmid sanktsioonid (OECD 2013, 51). Erandiks pole ka kilekottidega seonduv seadus, mille järgimine tundub olevat problemaatiline - 2016.aasta suvel tuvastas Itaalia keskkonnainspeksioon ühes piirkonnas 33 ettevõtet, kes seaduseid ei järgi ja trahve tehti 524,000 euro väärtuses. Põhiliselt võltsitakse EL standardit EN13432:2002, mis seab nõuded komposteerimisele ja biolagunevusele (European Standards 2017). Sellega seonduvalt on prognoosiks, et umbes pooled turul kättesaadavatest kilekottidest on illegaalse märgistusega. (Casula 2016) 2016.aasta suvel uuriti tarbijatelt, kui tihti neile tavalisi kilekotte pakutakse – 36% küsitluses osalenutest vastasid, et seda tehakse tihti või alati. Põhiliselt esineb probleeme väikestes külapoodides. (Focus 2016) Ka arengumaade praktika on näidanud, et maapiirkondades pole vähese informatsiooni ja järelevalve tõttu regulatsioon mõjus (Toxics Link 2014, 54).

Itaalias on illegaalsete keskkonnaalaste kuritegudega võideldud juba kaua ning jäätmetega seotud kuriteod on kõige tavapärasemad, sest kurjategijad kasutavad ära legaalse jäätmekäitluse kõrget maksumust, millelt kasumit teenitakse. Jäätmed visatakse tihti merre (OECD 2013, 52), mis merereostuse probleemi suurendab. Seaduse eiramine tuleneb arvatavasti sellest, et peamine osapool – plastitööstus – polnud regulatsiooni kehtestamisega nõus, lisaks on masinate ümbervahetamine tööstuste jaoks väga kallis ning keegi ei soovi tihedas konkurentsisis kaotajaks jääda. Selleks, et tagada instrumendi rakendatavus, on vajalik garanteerida jõulisem järelevalvesüsteemide rakendamine, et kuritegude arv väheneks.

2.3 Iirimaa

Jäätmekäitluse seadus maksustas 2002.aastal kõik kauplustes müügil olevad plastkilekotid 15 sendiga (k.a biolagunev).¹⁷ Erandiks on hügieeninõuete täitmiseks mõeldud kilekotid; kotid, mis ei ületa 225*345*450mm suurust; kotid, mis on taaskasutamiseks mõeldud ja mille hind ületab 70 senti.¹⁸

Iirimaal on kilekoti maks (15 senti) kasutusel 2002.aastast eesmärgiga vähendada ühekordsete kilekottide tarbimist ning mõjutada tarbijate käitumist, maksust kogutud tulu läheb keskkonna fondi. Alates 2007.aastast on maks tõusnud 22 sendile, kuna vahepeal tõusis kilekottide tarbimine. Maksul oli kohene mõju – tarbimine vähenes aastaga ühe inimese kohta 328-lt 21-le. 2014.aastal langes tarbimine 14 kotile. (Iirimaa Keskkonnaministeerium 2017) Esialgne maks määrati maksevalmiduse järgi – 15 senti ületas kuuekordselt hinna, mida tarbija oleks nõus kilekoti eest maksma (Convery *et al.*, 2007, 3). Iirimaad on mitmes analüüsis käsitletud kui „parimat praktikat“, kuidas kilekottide tarbimist lühikese ajaga drastiliselt vähendada (Convery *et al.*, 2007, 2).

2.3.1 Instrumendi valik

Probleemi defineerimine

Kilekotid olid Iirimaal 2000ndate alguses probleemiks seetõttu, et tegemist oli silmnähtava ja püsiva jäätmeliigiga. Iirimaa keskkonnaministeeriumi kohaselt oli kilekottidest tekkinud prügi kõige nähtavam ja häirivam just rannäärsetel aladel ning maakohtades. Probleemi süvendasid kolm

¹⁷ Waste Management (Amendment) Act (2001/No.36), art.9, section 72.

¹⁸ Waste Management (Environmental Levy) (Plastic Bag) Regulations (S.I. No. 605/2001), art.3, subsection 2.

asjaolu. Esiteks on Iirimaal tugev tuul, mistõttu kanduvad kilekotid tihti pikki maid edasi. Teiseks on Iirimaal palju hekke, kuhu kilekotid kinni jäävad ning eriti nähtavaks muutub reostus talviti. (Convery *et al.*, 2007, 3) Kolmandaks ei sorteeritud Iirimaal peaaegu üldse prügi, kõik prügi suundus prügimägedele (15% moodustas plastik) (Killian 2005, 496).

Tegemist polnud kõige levinuma prügiliigiga – pakenditest tekkinud prügi moodustas kogumahust 15,5% ning plastikprügi vaid 0,5% (The Litter Monitoring Body 2002, 14). Kilekottide puhul oli põhiprobleemiks visuaalne prügi ning liigtarbimine (EAERE 2008, 3), mis võis olla põhjustatud madalast keskkonnateadlikkusest - maksu eesmärgiks oli neid probleeme adresseerida (Iirimaa Keskkonnaministeerium 2017).

Poliitiline stiil ja kultuur

Iirimaa kuulub Anglo-Ameerika riikide kategooriasse, milles on pluralistlik riik ja ühiskond (Painter, Peters 2010, 20). Anglo-Ameerika riikide instrumentide valikut on alates 1970ndatest kuni tänaseni tugevalt mõjutanud NPM-i ideoloogia, mistõttu eelistatakse majanduslikke instrumente ning dereguleerimist (Howlett 2009, 78). See ei kehti keskkonnapoliitika puhul, kus Iirimaal on traditsiooniliselt eelistatud regulatiivset instrumenti (Zito *et al.*, 2005, 485), vähem uue generatsiooni instrumente (*ibid.*, 486). Maksusid on hakatud kasutama alles viimasel ajal (prügilamaks, kilekotimaks) (Pape *et al.*, 2011, 30). Vabatahtlikud kokkulepped pole Iirimaal levinud (OECD 2009, 8). Keskkonnapoliitika on reaktiivne (Connaughton 2014, 48).

Haldussuutlikkus

Keskkonnapoliitika valdkonnas on Iirimaa haldussuutlikkus pärsitud – kõige sagedasti kasutatavate regulatsioonide puhul (Zito *et al.*, 2005, 485) on probleemideks rakendamine ja järelvalve, mistõttu keskkonnaregulatsioonid on ühed nõrgemad EL-is (Flynn 2003, 138; OECD 2010, 8-9). Kilekotimaks oli üks esimesi majanduslikke instrumente, mida riigis kasutati. Eelnevalt on majanduslike instrumentide mõjusused olnud piiratud. (Flynn 2003, 142) Kilekottide probleemi puhul kaaluti ka regulatiivset instrumenti, kuid leiti, et mõjusust piirab selle ebapiisav ühiskondlik aktsepteeritus (Dundas 2007). Vabatahtliku instrumendiga pole Iirimaal palju kogemusi ning leiti, et majanduslik meede on mõjusaim (Cadman *et al.*, 2005, 8).

2.3.2 Instrumendi mõjus

Ühiskondlik aktsepteeritus

Probleem tõstatati 1999.aastal, mil tehti uuring erinevate instrumentide potentsiaalse toimimise kohta (Convery *et al.*, 2007, 5). Esialgse raporti ja seaduse jõustumise vahel oli kolm aastat, kuna peamiste osapoolte seas esines vastuseis (Pape *et al.*, 2011, 31). Enne seaduse jõustumist kaasati põhilised osapooled otsustusprotsessi ning võeti ka nende arvamust kuulda (Convery *et al.*, 2007, 6-7).

Jaekaubanduse ja tootjate aktsepteeritus – Iirimaal on plastitööstuseid vähe ning otsustusprotsessis nad poliitilisele otsusele vastu ei seisnud (EAERE 2008, 21). Jaekettide mureks oli kodanike arvamus maksu kasutamisest kasumi teenimiseks, mistõttu korraldas ministeerium enne maksu kehtestamist maksu eesmärgi tutvustava laiaulatusliku kampaania. Kodanike hoiak oli pärast korraldatud kampaaniaid positiivne ning mõjutas ka jaekaubanduse suhtumist kilekotimaksu (Rosenthal 2008). Ka lihunike arvamust võeti kuulda ning hügieeni tagamiseks jäeti seadusest välja kilekotid, mida kasutatakse toiduohutuse tagamiseks (liha, puuviljad). (Convery *et al.*, 2007, 6-7)

Kodanike aktsepteeritus – 1999.aastal oli maksu vastu 40% inimesi, 2004.aastal pooldas maksu 90% inimesi (Dundas 2007). Oluline roll oli kampaanial, kus selgitati, milleks on kilekotimaksu vaja ning kuhu tulu läheb (Convery *et al.*, 2007, 7). On väidetud, et Iirimaal on noor elanikkond, kes võtabki taolisi „innovatiivseid“ lahendusi kergesti vastu (Rosenthal 2008). Iirimaa kilekotimaks on niivõrd populaarne, et selle eemaldamine oleks poliitiliselt ebapopulaarne otsus (Convery *et al.*, 2007, 2).

Järjepidevus

Igal aastal tehtavast riiklikust uuringuraportist (TOBIN 2016, 26), mis mõõdab muuhulgas ka kilekottidest tekkinud reostuse hulka looduses, selgub, et kõige suurem langus tuli pärast maksu kehtestamist 2002.aastal, enne seda tarvitati kilekotte 1,3 miljardit aastas. Uuringutest selgub, et tarbimine vähenes peale maksu kehtestamist 90% (Convery *et al.*, 2007, 9). Jooniselt 9 näeb tarbimise tõusu 2006.aastal, mis tingis hilisema maksutõusu.

2001	2002	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
5.00%	0.32%	0.22%	0.52%	0.29%	0.32%	0.24%	0.25%	0.24%	0.30%	0.14%	0.13%	0.21%

Joonis 9 Kilekottidest tekkinud prügi % aastate lõikes

Maks toimib ainult siis, kui müügikohad pakuvad alternatiive (Martinho *et al.*, 2017, 7). Iirimaa valitsus on teadlik ohust, et kui kahaneb kilekottide kasutamise arv, võib tõusta paberkottide tarbimine, mis on tegelikkuses keskkonnale kahjulikum. Seetõttu on valitsus lubanud kehtestada paberkottidele maksu, kui paberkotid moodustavad jaemüügist üle 25%. (EAERE 2008, 10) Seni pole informatsiooni olnud, et seda plaanitaks, mistõttu on alust arvata, et paberkottide tarbimise maht pole piisavalt tõusnud. Pakendamise seotud prüгитеке on üks suurimaid reostajaid, moodustades koguprügist 11,95% (TOBIN 2016, 9). Iirimaa poodides on täheldatud, et puuvilju on hakatud kilesse pakendama, mistõttu võib plastikut lõppkokkuvõttes rohkem tekkida – tekib ülepakendamise oht (PlasticSoupFoundation 2015). Nähtava plastikprügi osakaalu langus ja probleemi tajumise määr on küll tõusnud, kuid negatiivse mõjuna on välja toodud veel prügitottide müügi kasv ning see, et prügimäele on jõudnud ikka sama palju kilekotte (Dundas 2007). Jäätmetekte on Iirimaa üks OECD suurimaid (OECD 2010, 15) ning erinevad jäätmetega seonduvad maksud on küll aidanud jäätmetekke vähendamisele kaasa, kuid ringlussevõtt ei toimi siiani piisaval määral (*ibid.*, 12). Ka plastiku nõudlus pole viimastel aastatel vähenenud (PlasticsEurope 2016, 16). Maksu positiivne mõju on veel kahekordne tulu – maksust saadud tulu suunatakse keskkonnanafondi, mille abil tõstetakse kodanike ning teiste osapoolte teadlikkust (Convery *et al.*, 2007, 4).

Rakendatavus

Nõrga haldussuutlikkuse korral on tarbijatelt saadud maksu raskem koguda ja kontrollida kui tootjatele kehtestatud maksu (UNEP 2005, 46). Iirimaa oli valida kahe alternatiivi vahel – kas kehtestada maks tootjatele või tarbijatele. Tootjatele suunatud maksu oleks olnud administratiivselt kergemini elluviidav, kuid valitsus otsustas, et tarbijate harjumuste muutmine on olulisem (EAERE 2008, 4). Maksust saadud tuluga toetatakse maksu administreerimiseks minevaid kulusi ning keskkonnateadlikkust tõstvate programmide rahastust (Convery *et al.*, 2007, 4). Esimesel aastal olid maksu kogumise kulud 3% kogutuludest (*ibid.*, 10), seega majanduslikus mõttes teeb maksukogumise tõhusaks see, et administratiivsed kulud kaetakse maksust saadud tulust (EAERE 2008, 6).

Maksu rakendatavust toetab see, et jaekaubanduse jaoks on tulu kogumine ja raporteerimine seotud käibemaksu kogumissüsteemidesse, mistõttu on lisakulusi vähe (Convery *et al.*, 2007, 7). Kilekotid lähevad poes ostes eraldi tšekkidele ning kauplused saavad teenitud tulu *Revenue*

*Commissionerile*¹⁹. Keskkonnaministeerium ja asutus saavad vajadusel kokku, et arutada strateegilisi ja operatiivseid teemasid. Lisaks on ministeeriumil kohustus maksu kohta teavet jagada ja kampaaniaid korraldada (nii kodanikele kui ettevõtetele). Asutusel on õigus nõuda ettevõtelt teavet ja trahvida, kui kahtlustatakse valeandmete esitamist. (Iirimaa Keskkonnaministeerium 2015) Rakendatavust suurendab nii ministeeriumipoolne tugi kui ka sanktsioonid rikkumise korral.

2.4 Luksemburg



Luksemburgis on alates 2004.aastast vabatahtlik kokkulepe keskkonnaministeeriumi ja Valorluxi (tootjavastutusorganisatsioon)²⁰ vahel, koostööd tehakse ka jaekaubandusega. Hetkel kehtiv kokkulepe on sõlmitud kuni 2022.aastani ning ajajooksul on kokkulepet uuendatud viis korda (Emwelt koduleht Joonis 10 „Öko-tut“ 2017a).

Koostöö tulemusena töötati 2004.aastal välja ökokott („Öko-tut“), millele korraldati riiklik kampaania. Rõhk oli taaskasutatava koti kasutamise edendamisel. Selleks, et kodanikud koti vastu rohkem huvi tunneks, jaotati kotte alguses tasuta laiali (nüüd maksab kott 70 senti) ning katkiseid ja rikutud kotte vahetatakse tasuta välja. (European Commission 2013, 21)

2.4.1 Instrumendi valik

Probleemi defineerimine

Kokkuleppe eesmärk oli 2004.aastal ühekordsete tasuta kilekottide tarbimise vähendamine looduslike ressursside säästmiseks (Emwelt koduleht 2017b). Taaskasutatavate kottide tarbimise suurenemises nähti konkreetset meetet pakendamise seotud prügitikke vähendamiseks (Accord Volontaire 2004, 1). Oluliseks peetakse tarbijate informeerimist ning alternatiivide pakkumist, sest jäätmemajanduse rõhk on tulenevalt säästva arengu agendast vältimisel, vähendamisel ja ringlussevõtul (OECD 2010, 69). Luksemburgis on tehtud mitmeid „Osta targalt“ kampaaniaid, kus lisaks kilekottide tarbimise vähendamisele on keskendunud ka patareide, lambipirnide ja värvainete

¹⁹ Riiklik asutus, mis teeb koostööd KOV-ide ja Keskkonnaministeeriumiga (Iirimaa Keskkonnaministeerium 2015).

²⁰ Valorluxi puhul on tegemist jäätmekogumise MTÜ-ga, mis on loodud eraettevõtte poolt (OECD 2010, 68).

kogumisele ja toodetele alternatiivide pakkumisele (OECD 2010, 71). Võib järeldada, et kilekottide puhul sooviti tarbijate teadlikkust tõsta läbi liigtarbimise ennetamise ja alternatiivide pakkumise.

Poliitiline stiil ja kultuur

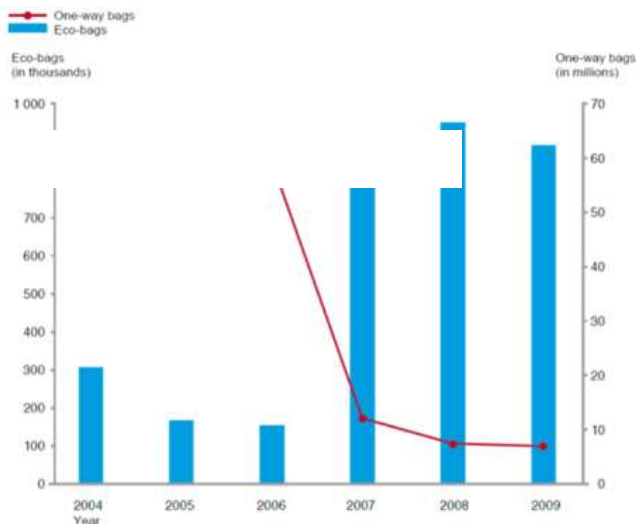
Painter ja Peters (2010, 22) pole Luksemburgi küll otseselt maininud, kuid neljast lääneriike iseloomustavast kategooriast sobib riik kõige paremini Germaani gruppi, kus on Saksamaa ja Holland (kui arvestada geograafilist paiknevust). Luksemburgil on tihedad sidemed nii Hollandi kui ka Belgiaga (Eccardt 2005, 127), kuid sarnasusi leidub ka suuremate naabrite Prantsusmaa ja Saksamaaga (*ibid.*, 2). Germaani gruppi iseloomustab õigusriigile orienteeritus ja seaduste olulisus. Erinevate osapoolte vahel toimub koostöö, eriti valitsusväliste asutustega. Tihti kasutatakse formaalset koostööd ja kokkuleppeid, mis võivad olla seadusega reguleeritud (Painter, Peters 2010, 23). Luksemburg kasutab keskkonnapoliitikas enamasti nii regulatiivseid kui ka vabatahtlikke instrumente, mis põhinevad koostööl (OECD 2010, 16), mistõttu on loogiline, et kilekotitemaatikaga tegelemiseks on valitud formaalne vabatahtlik kokkulepe. Tihti iseloomustabki väikeriike mitteformaalse koostöö eelistamine, mis on paindlikum (Sarapuu 2010, 35) kui näiteks regulatsioon. Jäätmepoliitikas on võetud proaktiivne suund, kus on oluline roll informatsioonil, teadlikkuse tõstmisel ja nõuandmisel (OECD 2010, 19), mistõttu on oluline roll ka informatiivsetel instrumentidel.

Haldussuutlikkus

Luksemburg on OECD üks rikkamaid riike (OECD 2010, 22), mistõttu on riigil piisavalt rahalisi ressursse, kuid väikeriigile omaselt napib inimkapitali (Sarapuu 2010, 33). Keskkond ei ole Luksemburgis prioriteetseim valdkond – poliitilistes arutlustes leitakse, et see pärsib majandust (OECD 2010, 15-16). Majanduslik areng on riigis olulisemal kohal ning kipub arenema keskkonna arvelt (rohke CO₂ emissioonide õhkupaiskamine) (*ibid.*, 22). Luksemburgil on kogemusi erinevate instrumentidega - keskkonnapoliitikas kasutatakse kõige enam regulatiivseid ja vabatahtlikke, vähem majanduslikke instrumente, mille rakendamisega on probleeme tekkinud (OECD 2010, 16). Jäätmevaldkonnas paistab kõige paremini toimivat vabatahtlik ehk koostööl põhinev instrument, mis on võimaldanud läbi viia mitmeid edukaid programme (OECD 2010, 68-71). Proaktiivse stiili tõttu kasutatakse palju ka informatiivseid instrumente (*ibid.*, 19).

2.4.2 Instrumendi mõjus

Järjepidevus



Joonis 11 Öko- ja ühekordsete kilekottide müük kuues suuremas jaekaubanduses (ProEurope 2011b, 9)

2004.-2007.aastal vähenes Luksemburgis ühekordsete kilekottide kasutamine 50 miljoni võrra (European Commission 2013, 22). 2006.aasta eesmärk oli, et 38% kasutatavatest kottidest oleksid taaskasutatavad, mis ka täideti, 2007.aastaks seati eesmärk 51% (OECD 2010, 139). 2015.aastaks kasutab 85% inimestest ökokotti (Expra 2015, 21). Instrumendi järjepidevust toetab jaekaubanduse kehtestatud

3 sendine maks ühekordsetele kilekottidele (Wort 2013).

Ühiskondlikku aktsepteerituse ja teadlikkuse suurendamiseks kasutab Valorlux mitmeid informatiivseid instrumente – joonistusvõistlused 4-12-aastaste seas ökokottide kasutamise ja ökosõbralikkuse²¹ teemadel; kupongide ja kinkekaartide väljaloosimine inimeste vahel, kes kasutavad ökokotte; nõustamine poodides (kasutatakse maskotte). Informatiivsete kampaaniate eesmärk on vähendada pakendamisega seotud jäätmeteket ning edendada taaskasutust. (ProEurope 2011b, 8-9)

Instrumendi järjepidevust soosib ka kokkulepete pidev uuendamine – perioodi lõpus vaadatakse kogutud andmed üle ning tehakse korrekture, näiteks eesmärgi püstitamise osas – 2008.-2012.aasta eesmärgiks oli hoida eelnevate aastate taset ehk et taaskasutatavate kottide kasutusmäär oleks 51% koguturu omast (Accord Volontaire 2008, 4) ja 2017.-2022.aastatel soovitakse hoida eelnevalt saavutatud taset ehk 60% (Accord Volontaire 2017, 4). Samuti suurendab järjepidevust uute osapoolte projekti kaasamine – näiteks raamatupoed, pagariäri ja farmaatsiatööstus (Accord Volontaire 2012, 5).

²¹ Teemadeks olid: „Never without my eco-bag; eco-bag forgotten, I take my shopping without any bags; I like my eco-bag, because it is ecofriendly“.

Luksemburgi kogemus ökokottidega on tõestanud, et läbi informatiivse instrumendi kasutamise ning alternatiivide pakkumise on võimalik tarbija käitumist muuta ning seda pikema-ajaliselt. Kuid kas valitud alternatiivne meede on keskkonda säästvam kui kilekott? Uuringud on näidanud, et taolist kotti peab kasutama vähemalt 14 korda, et end õigustada (Environment Agency 2011, 59). Mitmekordsel kasutamisel on oluline kotti puhastada, sest vastasel korral hakkavad bakterid vohama ning see võib tekitada haiguste näol veelgi suuremaid kõrvalmõjusid (Spence 2015). Kolmandaks pärsib järjepidevust, et aktiivset koostööd tehakse ainult jaekaubandusega, kuid mõju suurendamiseks oleks tarvis kaasata ka muid osapooli, näiteks raamatu- ja riidepoed. Uute osapoolte kaasamise mõte on välja toodud 2008.-2012.aasta kokkuleppes, kuid puudub informatsioon, kas seda on ka tegelikkuses tehtud.

Ühiskondlik aktsepteeritus

Kodanikud – 2004-2005.aastal ei muutunud kodanike tarbimisharjumused ning ökokoti ostmine jäi tagasihoidlikuks, mistõttu alustas Valorlux kampaaniate tegemist koostöös kuue suurema jaekaubandusketiga. 2008.aastal anti tagasisidet, et kott on liiga suur ning kodanikud soovisid ökokotti ka väiksemas suuruses – kotti, mis mahuks taskusse ning Valorlux tootis soovitud koti. Suurema mõju saavutamiseks eemaldas jaekaubandus lettidelt ühekordsed kilekotid, et ökokottide kasutamist edendada (ProEurope 2011a, 8). Valorlux korraldab regulaarselt küsitlusi, et saada aimu kasutajate eelistustest (*ibid.*, 9). Aktsepteerituse suurendamiseks korraldatakse 2 korda aastas teadlikkust tõstvaid kampaaniaid, mille kohustus on kokkuleppesse lisatud (Accord Volontaire 2004, 3). Kodanikud hoolivad keskkonnast – 32% ütlevad, et keskkond on ülitähtis, 36%, et see on väga tähtis ning põhiliselt tunnevad kodanikud huvi kliimamuutuste, jäätmete vähendamise ning õhusaaste kohta (OECD 2010, 157). Andmed näitavad, et Luksemburgi elanike tarbimiseelistusi on kergem mõjutada, kuna nad on keskkonnasõbralikele muutustele altimad.

Jaekaubanduse ja tootjate aktsepteeritus – Jaekaubanduskette motiveeris koostööks kulutuste vähenemine (varasemalt jagati ühekordseid kilekotte tasuta laiali) ning klientidele positiivse mulje jätmise osaledes keskkonnaprojektis (ProEurope 2011a, 8). Vabatahtlikult projektiga liitunud jaekaubanduskettide ülesandeks jäi maksustada seni tasuta jagatavad ühekordsed kilekotid ning ökokoti müügilevõtt (ProEurope 2011a, 8). BIO IS andmetele tuginedes ei ole Luksemburgis plastitööstusi (Sherrington *et al.*, 2012, 8).

Rakendatavus

Tööstused ja jaekaubandusketid pooldavad riigiga sõlmitud vabatahtlikke kokkuleppeid, mis on kombineeritud mõlema poolse teavitustööga, eelistades neid maksude ja regulatiivsete meetmete ees (ProEurope 2011a, 7). Vabatahtlik kokkulepe on Luksemburgis toimunud hästi tänu osapoolte heale koostööle (*ibid.*, 9). Vabatahtlik kokkulepe näeb täpselt ette osapoolte vastutusala – näiteks on Valorluxi ülesanne sõlmida jaekaubandusega kokkulepe (Accord Volontaire 2004, 2), pidada arvet müüdud kottide ja kulude, tulude kohta – teenitud tulu läheb projekti taasrahastamisse. Valorlux vastutab ka kottide saadavuse ja jaotuvuse eest jaekettides (Accord Volontaire 3, 2012). Keskkonna Administratsiooni ülesanne on hinnata projekti mõjusust vastavalt sellele, kas kilekottide tarbimine on vähenenud ning ökokottide oma suurenenud ning igas järgnevas kokkuleppes on olnud konkreetne turuosa protsent, mida täita soovitakse (Accord Volontaire 2004, 4). Kokkuleppes on määratletud ka kulutused – Valorlux kannab ökokoti tootmise, müügiesendamise ja jaekettidega projekti koordineerimise kulutusi ning Keskkonna Administratsioon kannab projekti hindamiskulutused; Keskkonnaministeriumi ülesanne on avalikkusele projekti kohta teavet edastada (Accord Volontaire 2012, 4). Igal aastal kogutakse andmeid esimese kvartali järel ning võrreldakse neid omavahel (*ibid.*, 6). Sanktsioone pole kokkuleppes märgitud, kuid jaekaubanduse, Valorluxi ja Keskkonnaministeriumi liikmetest koosnev komitee korraldab inspeksioone (BIO IS 2011, 116). Seega on kõikidel osapooltel selgelt määratletud kohustused ning ka kulutused, mida tuleb kanda. Poliitika mõjususe uurimiseks viiakse läbi kindla aja tagant uuringuid. Kuna kokkulepet on mitu korda uuendatud ning eesmärgid on pidevalt saavutatud, võib öelda, et kokkulepe on Luksemburgis rakendatav.

3. DISKUSSIOON

Järgnevalt analüüsitakse omavahel riikide kogemusi ning antakse üldiseid poliitika soovitusi, kuidas poliitikat paremini kujundada ja ellu viia. Joonisel 12 on kokkuvõttev informatsioon analüüsist, mis lihtsustab lugemist.

	ITAALIA (KEELD)	IIRIMAA (MAKS)	LUKSEMBURG (VABATAHTLIK KOOSTÖÖ)
Probleemi definitsioon	Merereostus	Visuaalne prügi, tarbijate teadlikkuse tõstmine	Liigtarbimise ennetamine, tarbijate teadlikkuse tõstmine, taaskasutuse edendamine
Instrumenti sobivus probleemi lahendamiseks	Sobilik	Sobilik	Sobilik
Poliitiline stiil ja kultuur	Sekkuv	Pluralistlik	Koostööl põhinev
Probleemi lahendamise stiil keskkonnapoliitikas	Reaktiivne	Reaktiivne	Proaktiivne
Haldussuutlikkus	Madal	Keskmine	Kõrge
Kas mõni alternatiiv oleks parem olnud?	Ei	Ei	Ei
Järjepidevus	Madal	Keskmine	Kõrge
Seire Mõju tehnoloogiale Kõrvalmõjud	Ebakorrapärane Soosib biotehnoloogiat Regulatsiooni eiramine, illegaalsete mürkainete kasutamine	Korrapärane Ei oma mõju Ülepakendamine, alternatiivide (prügikotid) kasutamise suurenemine	Korrapärane Ei oma mõju Teadaolevalt pole esinenud
Rakendatavus	Madal	Kõrge	Kõrge
Osapoolte arv Elluviidavuse jälgimine	Palju Ebakorrapärane	Keskmiselt Läbi seire, korrapärane	Vähe Korrapärane
Ühiskondlik aktsepteeritus	Madal	Kõrge	Kõrge
Vastuolevad osapooled Kodanike arvamus	Plastitööstus Alguses vastu, pärast pigem poolt	Ei ole Poolt	Ei ole Poolt
Kampaaniad teadlikkuse tõstmiseks	-	+	+

Joonis 12 Autori koostatud joonis riikide analüüsi põhjal

3.1 Instrumendi valikut mõjutavad faktorid

Probleemi defineerimine

Probleemi defineerimine on riigi erinev – Itaalias nähti kilekottides ohtu mereelustikule, Iirimaa oli probleemiks visuaalne prügi ja inimeste madal keskkonnateadlikkus ning Luksemburgis sooviti liigtarbimist ennetada. Kõik kolm riiki teadvustasid probleemi enne kui EL tasandil seda tehti ning EL direktiiviga seonduvalt uusi instrumente ei valitud. Instrumentide valik on loogiline – keeld valiti kõige laiaulatuslikuma probleemiga riigis; ennetamise eesmärgil valiti kampaaniate korraldamine ja alternatiivide võimalikult soodne pakkumine ning maks riigis, kus liigtarvitati varasemalt tasuta tajutud toodet. Instrumentide puhul oli põhiline nähtavus suunatud kõikide riikide tarbijatele.

Kolmes analüüsitud riigis ei mõjutanud EL probleemi definitsiooni, sest seal tegeleti lahenduste otsimisega juba varem. Seevastu võib teiste riikide probleemi definitsiooni mõjutada EL direktiivi ülevõtmise kohustus. EL kohaselt on probleemiks ressursside ebatõhus kasutamine, jäätmetekke vältimine ja negatiivse keskkonnamõju vähendamine²². EL definitsioon vaatab probleemi liiga laialt ja üldiselt ning selle kasutamisel pole võimalik käsitleda riiklike eripärasid. Kui probleemiks on merereostus, inimeste madal keskkonnateadlikkus ja liigtarbimine, pole kasu maksust, sest tarbijad harjuvad aja möödudes olukorraga, kus seni tasuta olnud kauba eest maksta tuleb (He 2010, 20). Laiaulatusliku probleemi puhul tuleks eesmärgi täitmiseks kasutada mitmeid instrumente ning väiksema probleemi puhul on võimalik seda inkrementaalsete sammudega lahendada (Peters 2005b, 361). Näiteks ei ole liigtarbimise ennetamise puhul proportsionaalseks instrumendiks kilekottide keelustamine. Probleemi vale määratlemine mõjutab ühiskondlikku aktsepteeritust ja võib ajendada poliitikatele vastu töötama (Peters 2015, 77), sest osapooled pole nõus ebaoproportsionaalsete poliitikatega (Huppel, Simonis 2009, 262), mis mõjutab nii instrumendi rakendatavust kui ka järjepidevust.

²² Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv 2015/720 (L 115/11), punkt 2.

Poliitiline stiil ja kultuur

Kõikide riikide puhul mängis instrumendi valikul rolli poliitiline stiil ja kultuur. Itaalia, kus on tähtsal kohal formaalne õigus (Kuhlmann, Wollmann 2014, 63), valis regulatiivse instrumendi ehk kilekottide keelustamise. Luksemburgis eelistatakse vabatahtlikku koostööd muudele instrumentidele ning nendega on suudetud lahendada mitmeid probleeme (OECD 2010, 68-71). Väikeriikides nagu Luksemburg kiputaksegi eelistama mitteformaalseid koostööliike (Sarapuu 2010, 35). Iirimaa regulatiivsete instrumentide keskne keskkonnapoliitika (Zito *et al.*, 2005, 485) eristub Anglo-Ameerika üldisest trajektooriga, kus eelistatakse pigem majanduslikke instrumente (Howlett 2009, 78). Erinevalt teistest analüüsitud riikidest ei esinenud Iirimaa instrumendi valiku puhul rajasõltuvust – regulatiivne instrument oleks kaasa toonud madala ühiskondliku aktsepteerituse (Dundas 2007), sest probleem polnud keelu kasutamiseks piisavalt tõsine. Itaalia ja Iirimaa instrumendi valik oli reaktiivne ehk tagajärgedega tegelev, Luksemburgi oma proaktiivne ehk probleemi ennetav, mis oli samuti varasemasele keskkonnapoliitika stiilile omane.

Riikide analüüs näitab, et instrumendi toimimiseks on valikul oluline järgida poliitika kujundamise senist stiili. Teisalt on vajalik analüüsida instrumendi sobilikkust ja proportsionaalsust. Vabatahtlik kokkulepe on olnud paljude EL riikide esmaseks valikuks ning kuigi see tundub olevat kergesti jõustatav instrument, ei ole paljud EL riigid vabatahtlikkusega edu saavutanud (Kasidoni *et al.*, 2015, 424). Mõningates tugevate osapoolte vaheliste usaldussuhetega ühiskondades toimivad pehmemad instrumendid nagu vabatahtlik kokkulepe (Hood, Margetts 2007, 150). Samas on teistes ühiskondades vajalik kasutada karmimaid meetmeid nagu keelustamist ja ranget kontrolli (Peters 2015, 101). Valiku puhul on oluline silmas pidada probleemide varasemaid lahendusviise; millised instrumendid on kultuuriruumis toimunud ja millised mitte, sest kultuuriga mittesobivad instrumendid ei pruugi probleemi lahendada ja võivad tekitada negatiivseid kõrvalmõjusid.

Haldussuutlikkus

Analüüsitud riikide valitud instrumendid vastasid nende haldussuutlikkusele nii inim- kui ka rahaliste ressursside osas. Iirimaa puhul on kritiseeritud, et riigiülelset ei rakendata seaduseid piisavalt ja järelevalve on nõrk (OECD 2010, 8-9). Seega poleks keelustamine niivõrd hästi toimunud kui maks ning keeld oleks ühiskondlikku aktsepteeritust vähendanud (Dundas 2007). Kuigi Itaalia haldussuutlikkust on kritiseeritud (Borzell 2000, 141), poleks mõne muu instrumendi

valik tõenäoliselt mõjusam olnud. Itaalia kogemus näitab, et näiliselt sobiv instrument ei pruugi töötada, kui poliitika pole osapoolte jaoks aktsepteeritav. Väikestes riikides on probleemiks inimressursside nappus, mis pärsib haldussuutlikkust (Sarapuu 2010, 33). Luksemburgi näide tõestab, et mõjus koostöö on sellegi poolest võimalik. Üheks põhjuseks võib olla poliitiline kultuur, mis soosib taoliseid kokkuleppeid (Painter, Peters 2010, 19).

Instrumendi valikul tuleb lähtuda haldussuutlikkusest. Kui see on nõrk, tuleks eelistada keelustamist, mis on kergemini jõustatav (BIO IS 2011, 16). Vastav seadus peaks olema õigusselge segaduste ja rakenduslünkade vältimiseks (Knill, Tosun 2012a, 169). Lisaks peab instrumendi valikul arvestama seaduse rakendamise jälgimiseks ja seireks vajalikke ressursse, et kindlustada instrumendi mõjusust (Toxics Link 2014, 54). Maks tuleks valida maksukogumise võimekusega institutsioonide eksisteerimisel, et vältida maksu administreerimisega kaasnevat lisakulusid. Vabatahtlik kokkulepe nõuab koordineerimist, läbimõeldud eesmärki ning aja-ja inimressurssi, mis teeb sellest raskesti hallatava instrumendi (Delmas, Terlaak 2001). Oluline on ka osapooltevaheline usaldus ja ühise eesmärgi nimel töötamine (Hood, Margetts 2007, 150) et vältida osapoolte vastandumist (Peters 2015, 77).

3.2 Instrumendi mõjusust mõjutavad faktorid

Ühiskondlik aktsepteeritus

Iirimaa maks oli edukas, kuna osapoolte seas oli kõrge poolehoid (Convery *et al.*, 2007) ning ministril oli tugev motivatsioon poliitika elluviimiseks (EAERE 2008, 10). Kilekotipoliitika negatiivne mõju plastitööstusele on tingitud nende tugeva vastuseisu, mistõttu võis poliitika vastuvõtmine olla kergem Luksemburgis ja Iirimaaal, kus on plastitööstusel marginaalne roll ning ka nõudlus võrreldes muude EL riikidega tagasihoidlik (PlasticsEurope 2016, 16). Võib oletada, et kui Iirimaaal ja Luksemburgis oleks rohkem plastitööstusi, poleks ka ühiskondlik toetus nii ulatuslik olnud. Seega tuleks enne rangete keeldude kehtestamist analüüsida plastitööstuste negatiivset mõju majandusele. Eesmärgi saavutamiseks on vajalik kõikide osapoolte ühiskondlik aktsepteeritus ning see tagas Iirimaaal ja Luksemburgis kilekottide tarbimise vähenemise. Mõlema riigi kogemus näitab, et sõnumi edastamisel on väga oluline roll valitsuse kampaanial – Iirimaa sõnumiks oli maksu kogumise põhjused ning saadud tulu otstarve, et vältida levinud eksiarvamust riigi eelarve täitmise kohta nagu on juhtunud mõnes muus riigis (Martinho *et al.*, 2017, 5). (Convery *et al.*, 2007, 10)

Luksemburgi kampaaniad keskendusid kilekoti alternatiividele ning kõnetasid nii lapsi kui ka täiskasvanuid (Weiss, Tschirhart 1994). Itaalias võeti seadus vastu peamiste osapoolte vastuseisust hoolimata (Daily Mail 2010), mis võis kaasa tuua seaduse eiramise ja poliitika ebaõnnestumise. Ei saa väita, et instrument oleks valesti valitud, sest arvestatud oli nii haldussuutlikkust kui ka probleemi tõsidust. Regulatsioon soodustab biolagunevate ja keskkonnasõbralike kilekottide tootmist, keelates kõikide muude kilekottide müümise. Samas on regulatsioonid tööstusele koormavad, mis põhjustab veelgi tugevamat vastuseisu. Lahenduseks oleks riiklikud toetusmehhanismid.

Jaekaubandus on tavaliselt taoliste poliitikatele vastu seepärast, et kardetakse klientide meeolehärrmi ja/või konkurentsivõime nõrgenemist. Näiteks on öeldud, et kilekotid on teenuse pakkumine ning jaekettide prioriteediks on klientide teenindamine (Lee *et al.*, 2014, 13). Luksemburgis oli projektis osalemine vabatahtlik ning jaeketid nägid selles positiivse kuvandi loomise võimalust (ProEurope 2011a, 8). Seevastu oli Itaalias ja Iirimaal poliitika sunduslik, mistõttu oli alguses probleemiks kodanike poolehoid (Daily Mail 2010; Convery *et al.*, 2007).

Keskkonnapoliitika probleeme iseloomustab osapoolte huvide konfliktus (Mickwitz 2003, 417), mistõttu on tõenäoline, et igas riigis on poliitikaid mitte-toetavaid osapooli²³. Probleemi lahendamiseks on tarvis leida kompromiss, vastasel korral võivad osapooled poliitikale hakata vastu töötama (nagu Itaalias). Oluline on osapoolte kaasamine otsustusprotsessi, et poliitike kujundamisel arvestada erinevate arvamustega (nagu tehti Iirimaal). Poliitika võib vastuvõetamatuks muutuda, kui valitud instrument ei vasta probleemi ulatusele – väiksema ulatusega probleemi puhul võiks alustada „pehmematest“ instrumentidest nagu vabatahtlik kokkulepe ja laiaulatuslikumate probleemide puhul tuleks valida „karmimad“ instrumendid, näiteks keelustamine.

Inimesed võivad küll kilekottidega seonduvat probleemi teadvustada, kuid see ei pruugi väljenduda nende käitumismustrites (Romulus 2014, 55). Seega tuleks kaardistada kodanike arvamus kilekottidega seonduvatest probleemidest, näiteks mis takistab tarbimise vähendamist, kas mugavus ja/või alternatiivide puudumine (TNS EMOR 2015, 9). Saadud informatsiooni põhjal saaks läbi viia riiklike kampaaniaid, et edendada käitumise muutmist ja alternatiivide kasutamist. Alternatiivide puhul võiks kasutada hinnasoodustusi, et minimeerida kilekoti ja alternatiivi hinnavahe, sest kasutamist võib pärssida ka alternatiivide kõrge hind. Luksemburgis on vabatahtlikesse

²³ Enamasti kas plastitööstus või jaekaubandus.

kokkulepetesse sisse kirjutatud, et kampaaniaid peab tegema kindla ajaperioodi vältel, vähemalt kaks korda aastas (Accord Volontaire 2004, 3). Ehk tarbijate harjumuste muutmiseks ei piisa ühekordsetest kampaaniatest. Teisalt on kampaaniatel võrreldes teiste instrumentidega kõige väiksem mõju ning seetõttu on sõnumi ja sihtrühma valimine eriti tähtis (Weiss, Tschirhart 1994). Kasu võib olla kampaaniatest, mis puudutavad tulevasi põlvkondi. Taolised kampaaniad mõjuvad inimestele, kes on keskkonnahoiu suhtes ükskõiksed ega näe oma käitumise pikaajalisemaid mõjusid (Salonen *et al.*, 2014, 75).

Järjepidevus

Irimaal kehtestatud maksu võib nimetada keskmisel järjepidevaks, maks on küll mõnevõrra tarbimist vähendanud, aga hind pole siiski paljude jaoks määrav (Steg *et al.*, 2014). Irimaa oli sunnitud maksu 2007.aastal tõstma tarbimise kasvu tõttu, mis näitab, et inimesed harjuvad maksumuudatustega. Vastuolulised andmed on ka prügi nähtavuse vähendamisel (Dundas 2007). Küsimusi tekitab Itaalia valitud keelustamise järjepidevus, sest see sõltub paljuski pidevast kontrollist ja mõne teise riigi näitel on see aja jooksul vähenenud (Toxics Link 2014). 2016.aasta andmetel on 50% turul olevatest kottidest illegaalsed (Casula 2016), mis pärsib instrumendi mõjusust. Biolagunevate kottide kasutamise soodustamine ei suuda adresseerida kilekottide hooletut minema viskamist, mida võidakse teha kergekäelisemalt arvates, et tegu on keskkonnasõbraliku alternatiiviga (Ren 2003, 35). 2004.aastast tehtavad kampaaniad Luksemburgis ning alternatiivi pakkumine on traditsiooniliste kilekottide tarbimist vähendanud ja läbi selle suutnud inimeste käitumist muuta. Seetõttu on autori hinnangul tegemist kõige mõjusama instrumendiga, kuid negatiivsest küljest on instrumendi mõjukuse kindlustamiseks vajalik mitmete erinevate osapoolte kaasamine.

Riikide analüüsist selgub, et kilekottide tarbimise vähendamiseks pelgalt ühest instrumendist ei piisa, vaja on täiendavaid instrumente. Toetava instrumendi valik sõltub olemasolevatest ressurssidest. Kindlasti võiks korraldada teavituskampaaniaid, kuid näiteks võiks kaaluda ka kilekottide jaoks konteinerite loomist, mis soodustab ringlussevõttu ja tõstab tarbijate teadlikkust (Ayalon *et al.*, 2009, 2031). Järjepidevust mõjutab tugevalt ka instrumendi piisav rakendamine. Keelu puhul võib järjepidevust pärssida sümboolse hinna kehtestamine ning seaduses reguleerimata tihedamate kilekottide kasutuselevõtt. Maksu puhul on oluline jälgida, et tarbijad ei hakkaks eelistama keskkonnavaenulikumat alternatiivi, sellisel juhul võiks kaaluda ka paberikottide

maksustamist. Meede peaks hõlmama ka e-kaubandust, arvestades selle kasvavat trendi (Meola 2016).

Rakendatavus

Kõige paremini on instrument rakendatav Iirimaal, kus on maksude haldamisega tegelev institutsioon – *Revenue Commission*. Vastava institutsiooni puudumisel aga võib maks olla raskesti rakendatav ja ressursimahukas. Toodangu maksustamine on administratiivselt kergem kui kodanikelt maksu kogumine (UNEP 2005, 46). Samas ei adresseeri maks tarbijaid, kellest sõltub nõudlus. Iirimaa tugev tsentraliseeritus fiskaalküsimusest võis samuti maksu toimimist soodustada. (Flynn 2003, 138). Luksemburgi kasuks räägib riigi väiksus, mistõttu võib koordineerimine olla lihtsam kui suuremate riikide puhul. Luksemburgis oli osapooli vähem – koostööd on küll kergem hallata, kuid ka mõju on sellevõrra väiksem. Luksemburgi kogemus näitab, et vajalik on täpselt sõnastada erinevate osapoolte ülesanded ning selged regulaarselt võrreldavad indikaatorid. Itaalia kogemus näitab, et sanktsioonid on olulised motiveerimaks seaduste järgimist. Ilma sanktsioonideta oleks Itaalias arvatavasti liikvel veelgi rohkem ebaseaduslikke kilekotte. Samas mõjutab Itaalias instrumendi rakendatavust osapoolte vastuseis, mis omakorda nõuab tugevat haldussuutlikkust järelvalve teostamiseks, kuid Itaalia vähene võimekus pärsib instrumendi rakendamist (Borzel 2000, 141).

Kokkuvõttes võib öelda, et instrumendi valikut ja mõjusust mõjutavaid faktoreid ei saa eraldiseisvalt analüüsida, sest nad on vastastikku seotud. Probleemi vale definitsioon mõjutab instrumendi valikut ja seeläbi ühiskondlikku aktsepteeritust; madal ühiskondlik aktsepteeritus jällegi instrumendi rakendatavust ja järjepidevust. Oluline on, et poliitikat ei võetaks teisest riigist üheselt üle, mis võib olla iseloomulik vähesema haldussuutlikkusega riikidele (Peters 2005a, 77), oluline on probleem defineerida vastavalt riigi eripärale, vältida tuleks EL definitsiooni kasutamist. Instrument peab sobituma riigi õigussüsteemi ja olema hõlpsasti kohaldatav ilma oluliselt halduskoormust suurendamata. Samuti on vajalik instrumendi praktilise rakendatavuse suurendamiseks teostada järelevalvet ning vajadusel kehtestada sanktsioonid (Knill, Tosun 2012a, 171). Lisaks on oluline ühiskondlik aktsepteeritus – selle olulisuse teadvustamine aitas kaasa poliitika õnnestumisele Luksemburgis ja Iirimaal ning eiramine ebaõnnestumise Itaalias.

Magistritöö piiratud maht ei võimalda käsitleda teisi faktoreid, mis samuti võivad instrumentide valikut ja mõjusust mõjutada - näiteks sobivus riigi õigusraamistikku või tõhusus ja kuluefektiivsus. Lisaks on edaspidistes uurimistöodes võimalik erinevate riikide asemel käsitleda sarnaseid riike, et analüüsida instrumentide sarnasusi ja erinevusi. Riikidele antud üldised soovitused sobivad ka Eesti konteksti, kuid jäävad liiga üldisteks, sest Eestil pole märkimisväärseid sarnasusi ühegi valitud riigiga. Eestile sarnaseid riike (näiteks KIE²⁴) poleks saanud valida keelebarjääri ja informatsiooni puudulikkuse tõttu, lisaks on Euroopa Komisjoni (Sherrington *et al.*, 2012) uuringu kohaselt tarbimine KIE riikides kõikjal kõrge ning hetkel edulood puuduvad. Üldiste järelduste põhjal on võimalik oletada, et Eestis ei toimiks majanduslik instrument liigse halduskoormuse tõttu ning vabatahtlik instrument ei toimiks, kuna varasemalt pole taolisi kokkuleppeid sõlmitud ning puudub informatsioon nende tulemuslikkuse kohta (OECD 2017, 93). Eesti valitud regulatiivne instrument ehk keeld toimib juhul, kui tagatakse meetme rakendamine läbi järelevalve teostamise, samas võib ka Eesti puhul saatuslikuks saada osapoolte vähene poliitika toetus²⁵. Kindlasti oleks tarvis teadlikkuse tõstmiseks kasutada ka informatiivseid instrumente, näiteks sotsiaalkampaaniaid.

²⁴ Kesk- ja Ida-Euroopa riigid

²⁵ Jaekaubandus on Eestis valitud poliitika vastu, sest keeld pole probleemi ulatust arvestades proportsionaalselt valitud. Kaubandusliidu andmetel on tarbimine aastas palju väiksem kui EL andmed näitavad ning probleem pole Eestis nii tõsine. (Kaubandus 2016)

KOKKUVÕTE

Õhukeste kilekottide probleemide lahendamiseks pole ühte kõikidele riikidele sobivat mõjusat lahendust. Oluline on arvestada konteksti tagamaks sobivaim instrument probleemi kõrvaldamiseks. Varasemalt pole Euroopa tasandil (kaasa arvatud Eestis) taolisi uurimistöid läbi viidud ning magistr töö eesmärk on täita see tühimik.

Magistr töö eesmärgiks oli analüüsida, kuidas mõjutavad poliitika definitsioon, poliitiline stiil ja kultuur ning haldussuutlikkus kilekotipoliitikas instrumendi valikut, et selle põhjal anda soovitusi poliitika paremaks kujundamiseks ja rakendamiseks. Uurimistöös analüüsitud Itaalia, Luksemburg ja Iirimaa erinesid nii poliitika kujundamise kui ka rakendamise osas. Riikide kogemus näitas, et nad olid instrumendi valikul arvesse võtnud konteksti – Itaalias oli instrument kõige karmim, kuid ka probleem kõige laiaulatuslikum. Poliitiline stiil ja kultuur aitas seletada instrumentide valikut ning üldjoontes valiti kilekotiprobleemi lahendamiseks sarnane instrument nagu eelnevalt, tähtsad on nii traditsioonid kui ka eelistused. Lisaks näitas Iirimaa kogemus probleemi konteksti arvestamise olulisust, et vajadusel muu instrument valida. Haldussuutlikkus mängis samuti rolli instrumendi rakendatavuse osas – oluline on institutsioonide olemasolu, et Iirimaa näitel maksu koguda või Luksemburgi näitel koostööd koordineerida. Valikut mõjutavad faktorid aitasid analüüsida ka seda, miks poleks mõni muu instrument antud olukorras toiminud.

Ühiskondlik aktsepteeritus, järjepidevus ja rakendatavus võimaldasid analüüsida instrumendi mõjusust erinevates kontekstides. Kõige suuremat rolli mängis ühiskondlik aktsepteeritus, mis määras osapoolte valmiduse ühise eesmärgi nimel töötama. Näiteks Itaalias oli ühiskondlik aktsepteeritus madal ning ka seadust järgitakse kõige vähem, mistõttu pole instrument nii mõjus kui ta potentsiaalselt olla võiks. Seevastu oli Iirimaa ja Luksemburgis ühiskondlik aktsepteeritus tugevam ning ka instrumendi rakendatavus ja järjepidevus võrreldes Itaaliaga kõrgem. Järjepidevuse analüüs näitas, et kõikidel instrumentidel on omad piirangud – maks ei suuda mõjutada kõikide

inimeste tarbimist, eriti kui sellega harjutakse ning kõrvalmõjudeks võivad olla ülepakendamine ja muude kandekottide müügi kasv (näiteks prügikotid). Luksemburgi kogemus näitas, et ainuüksi kampaaniatest ei piisa, mistõttu alternatiivse koti atraktiivsuse tõstmiseks kõrvaldati müügilt tavalised kilekotid ning kehtestati ka maks. Lisaks tuleb arvestada tarbijate harjumuste muutumise ajalise viitega. Itaalia kogemus näitas, et regulatsiooni on võimalik eirata mitut moodi.

Toimiva kilekotipoliitika kujundamiseks ja rakendamiseks on tähtis arvestada nii probleemi tõsidust kui ka poliitika stiili. Instrumentid, millega puuduvad varasemad kogemused või tekib liigne halduskoormus, ei pruugi toimida. Probleemi vale definitsioon võib viia väära instrumendi valikuni, mis omakorda mõjutab ühiskondlikku aktsepteeritust. Euroopa Liidu definitsioon on liiga üldine ega arvesta riiklike eripärasid. Seetõttu ei pruugi poliitika tunduda osapooltele legitiimne ning pärsitud on nii instrumendi rakendatavus kui ka järjepidevus. Laiaulatusliku probleemi puhul peaks kasutama rangemaid instrumente nagu keelud ning väiksema probleemi puhul saab kasutada inkrementaalsemaid lahendusi. Ühiskondliku aktsepteerituse suurendamiseks on oluline osapoolte kaasamine otsustusprotsessi ning nende arvamuste arvestamine. Lisaks suurendavad aktsepteeritust teadlikkust tõstvad kampaaniad. Riikides, kus on plastitööstusel suur roll, ei sobi ranged regulatsioonid ja keelud, mis võivad majandust negatiivselt mõjutada. Jaekaubandust mõjutab kõige enam tarbijate käitumine ja hoiak poliitika suhtes. Paremaks instrumendi rakendamiseks on oluline analüüsida võimalikke kitsaskohti, näiteks keelu puhul miinimumhinna kehtestamine või paksemate kottide kasutuselevõtt. Kindlasti on vajalik teostada järelevalvet ning vajadusel kehtestada ka sanktsioone.

Magistritöö piiratud maht ei võimalda käsitleda teisi faktoreid, mis samuti võivad instrumentide valikut ja mõjusust mõjutada - näiteks sobivus riigi õigusraamistikku või tõhusus ja kuluefektiivsus. Lisaks on järgnevates uurimistöodes võimalik erinevate riikide asemel käsitleda sarnaseid riike, et analüüsida instrumentide puhul sarnasusi ja erinevusi – näiteks saaks Eestit sarnaste riikide kontekstis (näiteks Kesk- ja Ida-Euroopa riigid) analüüsida. Käesolevas magistritöös polnud võimalik keelebarjääri tõttu analüüsida Eestiga sarnaseid riike, mistõttu ei saa spetsiifilisi soovitusi anda, kuid järeldustest on võimalik ka Eestil õppida.

SUMMARY

Plastic bag policy: The influence of different factors on the choice and effectiveness of policy instruments

Overconsumption of single-use plastic bags is a common problem around the world and many states have implemented policies to overcome that issue (Lewis *et al.*, 2010, 145; Clapp, Swanston 2009, 315). Recently the European Union adopted a directive which allows choosing from different measures to resolve the problem. Unfortunately, there is no single solution which tackles the problem most effectively; thus it is necessary to look at policy measures in a holistic way. The aim of this master's thesis is to analyze how different factors affect the choice and effectiveness of policy instruments regarding plastic bag policy. The ultimate goal is to give other states suggestions how to design and implement policy better and more effectively. Therefore, the master's thesis has two main research questions:

- 1) How do different factors influence the choice and effectiveness of policy instrument in Italy, Ireland and Luxembourg?
- 2) What can other states learn from the experiences of given countries?

The theoretical framework focusses on the policy instrument theory and the factors that influence their choice and effectiveness. Although the choice of policy instruments is influenced by several factors, this thesis focusses on three main aspects: policy style and culture, problem definition and administrative capacity. Similarly, the thesis applies three main factors in the effectiveness analysis; the social acceptability; instrument persistence and its enforceability .

Italy, Ireland and Luxembourg were chosen as all of them differ in the matter of designing and implementing plastic bag policy and the chosen instruments. The empirical study is based on the factors which are discussed in the theoretical framework and are analyzed for each state.

All of the states formulated the policy definition according to the scale of the problem and the chosen instruments were suitable in order to tackle the problems. The problem was most serious in Italy and hence the ban of the non-biodegradable plastic bags was justified. Compared with other states, the problem was smallest in Luxembourg and informative instruments and promotion of alternatives were the suitable choices. The low environmental awareness and people's consumption habits were a problem in Ireland and hence the choice to tax plastic bags was understandable. However, Italy's results are modest compared to others – there are many explanations for it and the most crucial is the low social acceptability which highlights the need for engaging different stakeholders to the decision-making process and take into account their opinions. There were problems with enforceability in Italy as well and it highlights the necessity to monitor persistently and impose sanctions where needed. Policy style and culture helped to understand the instrument choice and overall it was similar with the past instrument choices in environmental policy. It was slightly different in Ireland since traditionally the regulative instrument was preferred in environmental policy but this time the environmental tax was chosen – the regulation would have resulted in lower social acceptability. The importance of administrative capacity was highlighted within the context of enforceability – it is necessary to have capable institutions in order to collect taxes or to coordinate the agreements.

In order to effectively design plastic bag policy, states have to take into account the problem scale and the administrative capacity – since the contexts are so different, it is not recommended to use the same broad problem definition as it is in EU's directive. Neither is it suggested to use unchanged “best practices” since the administrative capacities differ from country to country. The problem definition is crucial because when the problem is defined inaccurately, the social acceptability might suffer as well as enforceability and persistence. The experience of the analyzed states showed that it is recommended to use an informative instrument as well as other instruments in order to increase the social acceptability. In order to facilitate enforceability, states should critically analyze the possibilities how to neglect the instruments – for example, the establishment of minimum price or the use of thicker plastic bags in order to avoid the ban.

KASUTATUD KIRJANDUS

- Ayalon, O., Goldrath, T., Rosenthal, G., Grossman, M. (2009) „Reduction of plastic carrier bag use: An analysis of alternatives in Israel.“ *Waste Management*, Vol.29, No.7, 2025-2032.
- Barstow, M., Hawke L.D, Hawke, D. (2007) "Sustainable development" in D. Bodansky, J. Brunnee and E. Hey (eds) 2007. "*The Oxford Handbook of International Environmental Law*" OUP, 613-638.
- Borzel, T. (2000) „Why there is no 'southern problem'. On environmental leaders and laggards in the European Union.“ *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, No. 1, 141-162.
- Bressers, H. Th. A., Hanf, K. I. (1996) „Instrument, Institutions and the Strategy of Sustainable Development: The Experiences of Environmental Policy.“ In Kickert, W.J.M., van Vught, F.A (eds) 1996. „*Public policy and administration sciences in The Netherlands*.“ Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf: London, New York, 295-317.
- Bressers, H. Th. A., O’Toole, J. (1998) „The Selection of Policy Instruments: A Network-Based Perspective.“ *Journal of Public Policy*, Vol. 18, No.3, 213-239.
- Böcher, M. (2012) „A theoretical framework for explaining the choice of instruments in environmental policy.“ *Forest Policy and Economics*, Vol. 16, 14-22.
- Clapp, J., Swanston, L. (2009) „Doing away with plastic shopping bags: international patterns of norm emergence and policy implementation.“ *Environmental Politics*, Vol. 18, No. 3, 315-332.
- Connaughton, B. (2014) „From incidental to integral: Forty years of Ireland’s engagement with EU environmental policy.“ *Administration*, Vol.62, No.2, 47-68.

- Convery, F., McDonnell, S., Ferreira, S. (2007) „The most popular tax in Europe? Lessons from the Irish plastic bags levy.“ *Environmental and Resource Economics*, Vol. 38, No.1, 1-11.
- Delmas, M.A., Terlaak, A.K. (2001) „A Framework for Analyzing Environmental Voluntary Agreements.“ *California Management Review*, Vol. 43, No.3, 44-63.
- Dente, B., Lewanski, R. (2002) „Italy.“ In Weidner, H., Jänicke, M. (eds) 2002. „*Capacity Building in National Environmental Policy: A Comparative Study of 17 Countries.*“ Springer: Germany, 261-285.
- Driessen, P.P.J., Weber, M., Runhaar, H.A.C. (2014) „Evaluating environmental policy instruments mixes; a methodology illustrated by noise policy in the Netherlands.“ *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol. 57, No.9, 1381-1397.
- Dunoff, J.L. (2007) "Levels of Environmental Governance" in D. Bodansky, J. Brunnee and E. Hey (eds) 2007. "*The Oxford Handbook of International Environmental Law.*" OUP, 85-106.
- Eccardt, T. (2005) *Secrets of the Seven Smallest States of Europe: Andorra, Liechtenstein, Luxembourg, Malta, San Marino and Vatican City.* Hippocrene Books, Inc: New York.
- Elmore, R.F. (1987) „Instruments and Strategy in Public Policy.“ *Policy Studies Review*, Vol. 7, No.1, 174-186.
- Flynn, B. (2003) „Much Talk But Little Action? 'New' Environmental Policy Instruments in Ireland.“ *Environmental Politics*, Vol.12, No.1, 137-156.
- Ganapini, W. (2013) „Bioplastics: a case study of Bioeconomy in Italy.“ Edizioni Ambiente, Milan.
- Hatch, M.T (2005) „Assessing Environmental Policy Instruments: An Introduction.“ In Hatch, M.T (ed) 2005. „*Environmental Policymaking: Assessing the use of alternative policy instruments.*“ State university of New York Press: USA.
- He, H. (2010) „The Effects of an Environmental Policy on Consumers: Lessons from the Chinese Plastic Bag Regulation.“ *Environment and Development Economics*, Vol. 453, 1-35.

- Hood, C. (2007) „Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades.“ *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 1, 127–144.
- Hood, C., Margetts, H.Z. (2007) *The Tools of Government in the Digital Age*. Palgrave Macmillan: USA.
- Hopkin, J. (2002) “Comparative Methods” In *Theory and Methods in Political Science*, Marsh, D., Stoker, G. (eds.) Palgrave Macmillan, 249-267.
- Howlett, M. (1991) „Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice.“ *Policy Studies Journal*, Vol. 19, No. 2, 1-21.
- Howlett, M. (2000) „Managing the “hollow state”: Procedural policy instruments and modern governance.“ *Canadian Public Administration*, Vol. 43, No. 4, 412-431.
- Howlett, M. (2004) „Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instrument Mixes, Implementation Styles, and Second Generation Theories of Policy Instrument Choice.“ *Policy and Society*, Vol. 23, No. 2, 1-17.
- Howlett, M. (2009) „Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design.“ *Policy Sciences*, Vol. 42, No. 1, 73-89.
- Howlett, M., Ramesh, M. (1993) „Patterns of Policy Instrument Choice: Policy Styles, Policy Learning and the Privatization Experience.“ *Policy Studies Review*, Vol. 12, No. 1/2, 3-24.
- Huppes, G., Simonis, U.E. (2009) „Environmental Policy Instruments.“ In Boersema, J. J, Reijnders, L. (eds) 2009. „*Principles of Environmental Sciences*“ Springer: Netherlands, 239-279.
- Jordan, A., Wurzel, R.K.W., Zito, R.A (2013) „Still the century of ‘new’ environmental policy instruments? Exploring patterns of innovation and continuity.“ *Environmental Politics*, Vol. 22, No.1, 155-173.

- Kasidoni, M., Moustakas, K., Malamis, D. (2015) „The existing situation and challenges regarding the use of plastic carrier bags in Europe.“ *Waste Management & Research*, Vol. 33, No.5, 419-428.
- Kassim, H., Le Gales, P. (2010) „Exploring Governance in a Multi-Level Polity: A Policy Instruments Approach.“ *West European Politics*, Vol. 33, No. 1, 1-21.
- Knill, C., Tosun, J. (2012a) „Implementation.“ In Knill, C., Tosun, J. (eds) „*Public Policy: A New Introduction*.“ Palgrave Macmillan: UK, 148-173.
- Knill, C., Tosun, J. (2012b) „The Nature of Public Policies.“ In Knill, C., Tosun, J. (eds) „*Public Policy: A New Introduction*.“ Palgrave Macmillan: UK, 14-39.
- Kuhlmann, S., Wollmann, H. (2014) „Models and traditions of public administration in Europe: country profiles.“ In Kuhlmann, S., Wollmann, H. (eds) 2014. „*Introduction to Comparative Public Administration*.“ Edward Elgar: UK, USA.
- Lascoumes, P., Le Gales, P. (2007) „Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation.“ *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 1, 1–21.
- Lewis, H., Verghese, K., Fitzpatrick, L. (2010) „Evaluating the sustainability impacts of packaging: the plastic carry bag dilemma.“ *Packaging Technology and Science*, Vol. 23, 145-160.
- Linder, S.H, Peters, B.G. (1989) „Instruments of Government: Perceptions and Contexts.“ *Journal of Public Policy*, Vol. 9, No.1, 35-58.
- Lowi, T.J (1972) „Four Systems of Policy, Politics, and Choice.“ *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4, 298-310.
- Mahoney, J., Goertz, G. (2006) A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research. *Political Analysis*, Vol. 14, No.3, 227–249.
- Martinho, G., Balaia, N., Pires, A. (2017) „The Portuguese plastic carrier bag tax: The effects on consumers’ behavior.“ *Waste Management*, Vol. 61, 3-12.

- Mickwitz, P. (2003) „A Framework for Evaluating Environmental Policy Instruments: Context and Key Concepts.“ *Sage Journals: Sage Publications* (London, Thousand Oaks and New Delhi), Vol. 9, No. 4, 415-436.
- Nik, N.R., Rashid, A. (2009) „Awareness of Eco-label in Malaysia’s Green Marketing Initiative.“ *International Journal of Business and Management*, Vol.4, No.8, 132-141.
- OECD (2010) *OECD Environmental Performance Reviews: Luxembourg 2010*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2013) “Policies for Bioplastics in the Context of a Bioeconomy.“ *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 10. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2013) *OECD Environmental Performance Reviews: Italy 2013*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2017) *OECD Environmental Performance Reviews: Estonia 2017*. Paris: OECD: Publishing.
- Painter, M., Peters, B.G (2010) „Administrative Traditions in Comparative Perspective: Families, Groups and Hybrids“ In Painter, M., Peters, B.G. (eds) 2010. „*Tradition and Public Administration*“ Palgrave Macmillan: UK, 19-30.
- Pape, J., Rau, H., Fahy, F., Davies, A. (2011) „Developing Policies and Instruments for Sustainable Household Consumption: Irish Experiences and Futures.“ *Journal of Consumer Policy*, Vol. 34, No.1, 25-42.
- Peters, G.B. (2005a) "Policy Instruments and Policy Capacity." in Painter, M. and Pierre, J. (eds) 2005. "*Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*." Palgrave Macmillan: UK, 73-87.
- Peters, G.B. (2005b) „The Problem of Policy Problems.“ *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 7, No. 4, 349-370.
- Peters, G. (2015) „*Advanced Introduction to Public Policy*.“ Edward Elgar Publishing: UK, USA.
- Ren, X. (2003) „Biodegradable plastics: a solution or a challenge?“ *Journal of Cleaner Production*, Vol. 11, No. 1, 27-40.

- Sairinen, R. (2003) „The Politics of Regulatory Reform: 'New' Environmental Policy Instruments in Finland.“ *Environmental Politics*, Vol. 12, No. 1, 73-92.
- Salamon, L.M (2002) „The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction.“ In Salamon, L.M (ed), 2002. „*The Tools of Government: A Guide to the New Governance.*“ Oxford University Press: USA, 1-48.
- Salonen, A.O., Fredriksson, L., Järvinen, S., Korteniemi, P., Danielsson, J. (2014) „Sustainable Consumption in Finland—The Phenomenon, Consumer Profiles, and Future Scenarios.“ *International Journal of Marketing Studies*, Vol. 6, No. 4, 59-82.
- Sarapuu, K. (2010) „Comparative Analysis of State Administrations: The Size of State as an Independent Variable.“ *Halduskultuur*, Vol. 11, No.1, 30-43.
- Schneider, A., Ingram, H. (1990) „Behavioral Assumptions of Policy Tools.“ *The Journal of Politics*, Vol. 52, No. 2, 510-529.
- Sharp, A., Høj, S., Wheeler, M. (2010) „Proscription and its impact on anti-consumption behaviour and attitudes: the case of plastic bags.“ *Journal of Consumer Behaviour*, Vol. 9, No. 3, 470-484.
- Steg, L., Jakovcevic, A., Mazzeo, N., Caballero, R., Franco, P., Putrino, N., Favara, J. (2014) „Charges for plastic bags: Motivational and behavioral effects.“ *Journal of Environmental Psychology*, Vol. 40, 372-380.
- Stewart, R.B. (2007) "Instrument Choice" in D. Bodansky, J. Brunnee and E. Hey (eds) 2007. "*The Oxford Handbook of International Environmental Law*" OUP, 147-181.
- Zito, A., Jordan, A., Wurzel R.K.W. (2005) „The Rise of ‘New’ Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government?“ *Political Studies*, Vol. 53, No. 3, 477-496.
- van Thiel, S. (2014) *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*. Routledge.

- Warner, B. M (2010) „Sacking the culture of convenience: regulating plastic shopping bags to prevent further environmental harm.“ *University of Memphis Law Review*, Vol. 40, No. 3, 645-680.
- Weiss, G. (2000) „Evaluation of policy instruments for protective forest management in Austria.“ *Forest Policy and Economics*, Vol.1, No.3-4, 243-255.
- Vedung, E. (1998) “Policy Instruments: Typologies and Theories.“ In Vedung, E., Rist, R.C., Bemelmans-Videc, M-L. (Eds.) 1998. *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation*. Transaction Publishers: USA, 21-58.
- Weiss, J.A., Tschirhart, M. (1994) „Public information campaigns as policy instruments.“ *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 13, No. 1, 82-119.
- Visser, M., Leiman, A., Dikgang, J. (2012) „Analysis of the plastic-bag levy in South Africa.“ *Resources, Conservation and Recycling*, Vol. 66, 59-65.
- Wolff, F., Schönherr, N. (2011) „The Impact Evaluation of Sustainable Consumption Policy Instruments.“ *Journal of Consumer Policy*, Vol. 34, No.1, 43-66.
- Woodside, K. (1986) „Policy Instruments and the Study of Public Policy.“ *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 19, No. 4, 775-793.

MUUD ALLIKAD

Accord Volontaire (2004) „Accord volontaire entre le ministere de l'environnement et l'asbl valorlux concernant la prevention de dechets d'emballages.“ Kättesaadav: http://www.environnement.public.lu/dechets/dossiers/emballages/accord_volontaire_2006.pdf
f 26.03.2017

Accord Volontaire (2008) „Accord Environnemental: entre le Ministere de l'Environnement et l'asbl Valorlux concernant la prevention de dechets d'emballages.“ Kättesaadav: http://www.environnement.public.lu/dechets/dossiers/emballages/accord_volontaire_2012.pdf
f 27.03.2017

Accord Volontaire (2017) „Accord Environnemental: entre le Ministere du Developpement durable et des Infrastructures et l'asbl Valorlux concernant la prevention du dechets d'emballages.“ Kättesaadav: http://www.environnement.public.lu/dechets/dossiers/emballages/accord_volontaire_2017.pdf
f 27.03.2017

Akullian, A., Austin, K., Durbin, D. (2007) „Plastic Bag Externalities and Policy in Rhode Island.“ *The Roosevelt Review*, Vol. 3, No. 1, 9-18.

ARPAT (2011) „L'impatto della plastica e dei sacchetti sull'ambiente marino.“ Kättesaadav: http://risorse.legambiente.it/docs/RAPPORTO_PLASTICA_web.0000002382.pdf
26.03.2017

BIO IS (2011) „Assessment of impacts of options to reduce the single-use plastic carrier bags.“ *Final Report prepared for the European Commission – DG Environment*.

Böcher, M., Töller, A. E. (2003) „Conditions for the emergence of alternative environmental policy instruments.“ Paper to be presented at the 2nd ECPR conference, Marburg 18–21 September 2003.

Cadman, J., Evans, S., Holland, M., Boyd, R. (2005) „Proposed Plastic Bag Levy - Extended Impact Assessment Final Report.“ *Environment Group Research Report 2005/06*, Kättesaadav: <http://www.gov.scot/Resource/Doc/57346/0016899.pdf>

- Castelfranco, S. (2011) „Can Italy carry off its plastic bag ban?“ Kättesaadav: <https://www.theguardian.com/commentisfree/cif-green/2011/jan/03/italy-plastic-bag-ban> 26.03.2017
- Casula, B. (2016) „Sacchetti in plastica illegali, sequestrate 89 tonnellate nella campagna estiva condotta da Ministero e Carabinieri.“ Kättesaadav: <http://www.ecodallecitta.it/notizie/386313/sacchetti-in-plastica-illegali-sequestrate-89-tonnellate-nella-campagna-estiva-condotta-da-ministero-e-carabinieri> 26.03.2017
- Daily Mail (2010) „Italy bans use of plastic shopping bags as retailers warn of chaos at the checkouts.“ Kättesaadav: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-1342988/Italy-bans-use-plastic-shopping-bags-retailers-warn-chaos-checkouts.html> 26.03.2017
- Dundas, D. (2007) „Tax cuts plastic bags in trees but not in dumps.“ Kättesaadav: https://www.thestar.com/news/2007/02/01/tax_cuts_plastic_bags_in_trees_but_not_in_dump_s.html 26.03.2017
- EAERE (2008) „The Irish Plastic Bag Levy – A Review of its Performance 5 years on.“ Kättesaadav: <http://www.webmeets.com/files/papers/EAERE/2008/294/Plastic%20Bags%20Irish%20Levy%20-%20EAERE%20PAPER%202008.pdf> 26.03.2017
- EK koduleht (2017) „Directive 2008/98/EC on waste (Waste Framework Directive).“ Kättesaadav: <http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/> 26.03.2017
- Emwelt koduleht (2017a) „Emballages et les déchets d'emballages.“ Kättesaadav: <http://www.environnement.public.lu/dechets/dossiers/emballages/index.html?highlight=valorlux> 26.03.2017
- Emwelt koduleht (2017b) „Eco-sacs phase 2.“ Kättesaadav: http://www.environnement.public.lu/actualites/2007/01/Eco-sacs_phase_2/index.html?highlight=valorlux 26.03.2017
- Environment Agency (2011) „Life cycle assessment of supermarket carrier bags : a review of the bags available in 2006.“ Kättesaadav:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/291023/scho0711buan-e-e.pdf 26.03.2017

Euroopa Liidu Teataja (2015) „Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv (EL) 2015/720.“ L 115/11. Kättesaadav: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2015_115_R_0002&rid=25 09.04.2017

European Commission (2013) „Impact assessment for a proposal for a directive of the european parliament and of the council amending directive 94/62/ec on packaging and packaging waste to reduce the consumption of lightweight plastic carrier bags.“ Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0444&from=EN> 26.03.2017

European Standards (2017) „CSN EN 13432.“ Kättesaadav: <https://www.en-standard.eu/csn-en-13432-packaging-requirements-for-packaging-recoverable-through-composting-and-biodegradation-test-scheme-and-evaluation-criteria-for-the-final-acceptance-of-packaging/?gclid=CLy6vsngwdICFRHcGQod4VYMWw> 26.03.2017

Exptra (2015) „EXPRA Newsletter: March 2015.“ Kättesaadav: http://www.exptra.eu/uploads/downloads/Newsletter/2015_03_EXPRA-newsletter_download_final.pdf 26.03.2017

Focus (2016) „Ambiente: 36% italiani riceve ancora buste di plastica.“ Kättesaadav: <http://www.focus.it/scienza/salute/ambiente-36percent-italiani-riceve-ancora-buste-di-plastica> 26.03.2017

Foltran, L. (2017) „Sacchetti compostabili: oltre l'80% degli italiani apprezza le nuove norme, ma non la qualità dei bioshopper. I risultati della ricerca IPSOS.“ Kättesaadav: <http://www.ilfattoalimentare.it/ipsos-sacchetti-compostabili.html> 26.03.2017

Gazzetta Ufficiale (2013) „Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.“ Decreto 18 marzo 2013. Kättesaadav: http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-03-27&atto.codiceRedazionale=13A02536&elenco30giorni=false 15.04.2017

- Iirimaa Keskkonnaministeerium (2015) „Service level agreement 2015-2017.“ Kättesaadav: http://www.housing.gov.ie/sites/default/files/publications/files/env_and_revenue_-_sla_re_pbl_2015_to_2017.pdf 26.03.2017
- Iirimaa Keskkonnaministeerium (2017) „Plastic Bag Levy.“ Kättesaadav: <http://www.housing.gov.ie/environment/waste/plastic-bags/plastic-bag-levy> 4.04.2017
- Irish Statue Book (2001a) „Waste Management (Amendment) Act.“ Number 36 of 2001. Kättesaadav: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2001/act/36/enacted/en/print.html> 15.04.2017
- Irish Statue Book (2001b) „S.I. No. 605/2001 - Waste Management (Environmental Levy) (Plastic Bag) Regulations, 2001.“ Kättesaadav: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2001/si/605/made/en/print?q=S.I+605&years=2001> 15.04.2017
- Kaubandus (2016) „Kaubanduskoda ei toeta väikeste kilekottide keelustamist.“ Kättesaadav: <http://www.kaubandus.ee/uudised/2016/09/16/kaubanduskoda-ei-toeta-vaikeste-kilekottide-keelustamist> 08.04.2017
- Kraav, E., Lüpsik, S. (2006) „15 aastat keskkonnatasusid Eestis.“ Raamatus: „*Kaasaegse ökoloogia probleemid.*“ Eesti X ökoloogiakonverentsi lühiartiklid: Tartu, 27-28.aprill.
- Killian, S. (2005) „Revenue Services and Environmental Taxes: A Comparative Study of the Irish and South African Approaches to a Levy on Plastic Bags.“ Critical issues in environmental taxation III, A. Calvieri, ed., Richmond Law and Tax. Kättesaadav: <https://ssrn.com/abstract=1014624> 26.03.2017
- Lee, F., Ohotnikova, E., Duchi, P., Seppälä, S., Koljonen, A. (2014) „Reducing the use of small thin plastic bags: First step towards a new culture of responsible consumption.“ Kättesaadav: http://pietroduchi.com/wp-content/uploads/2014/07/DfG_Report.pdf 26.03.2017
- Legambiente (2016) „A ban on plastic carrier bags in Mediterranean Area.“ Kättesaadav: http://international.legambiente.it/wp.../11/A-ban-on-plastic-bags_Legambiente2016-1.pdf 26.03.2017

- Lipp, K. (2009) „Kakskümmend küsimust kilekottide kohta.“ Kättesaadav: <http://www.bioneer.ee/eluviis/tarbimine/aid-4722/Kaksk%C3%BCmmend-k%C3%BCsimust-kilekottide-kohta> 8.01.2017
- Meola, A. (2016) „IoT in Retail & E-Commerce: Market Trends Shaping Our Shopping.“ Kättesaadav: <http://www.businessinsider.com/internet-of-things-ecommerce-retail-trends-2016-9> 15.04.2017
- Miller, R. (2012) „Plastic Shopping Bags: An Analysis of Policy Instruments for Plastic Bag Reduction.“ *Faculty of Geosciences Theses (Master thesis), Utrecht University.*
- Normattiva (2006) „Legge Finanziaria 2007.“ No. 296/2006. Kättesaadav: <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2006-12-27&atto.codiceRedazionale=006G0318¤tPage=1> 15.04.2017
- Normattiva (2012) „Decreto-legge Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale“ . 25 gennaio 2012, No. 2. <http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2012-01-25&atto.codiceRedazionale=012G0008¤tPage=1> 15.04.2017
- OECD (2008) „An OECD Framework for Effective and Efficient Environmental Policies.“ Kättesaadav: <https://www.oecd.org/env/tools-evaluation/41644480.pdf> 26.03.2017
- OECD (2009) „Ireland: Conclusions and recommendations.“ Kättesaadav: <https://www.oecd.org/env/country-reviews/43988945.pdf> 27.03.2017
- Panayotou, T. (1994) „Economic instruments for environmental management and sustainable development.“ Kättesaadav: https://www.cbd.int/doc/nbsap/finance/Panayotou1994EconInstEnvMgSusDev_199EcInsEnvMgSusDev.pdf 27.03.2017
- PlasticsEurope (2011) „Views on the Italian ban on non-biodegradable bags applicable as from 1 January 2011.“ Kättesaadav: <http://www.asser.nl/media/2288/plasticseurope.pdf> 26.03.2017

- PlasticsEurope (2015) „Plastics – The Facts 2014/2015.“ Kättesaadav: http://www.plasticseurope.org/documents/document/20150227150049-final_plastics_the_facts_2014_2015_260215.pdf 26.03.2017
- PlasticsEurope (2016) „Plastics – the Facts 2016.“ Kättesaadav: <http://www.plasticseurope.org/Document/plastics---the-facts-2016-15787.aspx?FolID=2> 15.04.2017
- PlasticSoupFoundation (2015) „Banning plastic bags causes undesirable side effect.“ Kättesaadav: <http://www.plasticsoupfoundation.org/en/2015/09/banning-plastic-bags-causes-undesirable-side-effect/> 26.03.2017
- ProEurope (2011a) „PRO EUROPE’s position on plastic carrier bags.“ Kättesaadav: http://www.pro-e.org/files/Position-paper-on-plastic-bags_29-August-2011.pdf 26.03.2017
- ProEurope (2011b) „Pro Europe Newsletter: Autumn 2011.“ Kättesaadav: <https://www.grontpunkt.no/files/dmfile/PROEUROPENewsletter-Autumn2011final22.pdf> 26.03.2017
- Romulus, M. (2014) „Eesti tarbijate hoiakud õhukeste plastkandekottide tasuta jagamise.“ Majandusteaduskond, Tallinna Tehnikaülikool.
- Rosenthal, E. (2008) „By 'bagging it,' Ireland rids itself of a plastic nuisance.“ Kättesaadav: <http://www.nytimes.com/2008/01/31/world/europe/31iht-bags.4.9650382.html> 26.03.2017
- Rossi, S. (2014) „Sacchetti di plastica addio: il Parlamento europeo vota per la riduzione del 50% entro il 2017 e dell’80% in cinque anni.“ Kättesaadav: <http://www.ilfattoalimentare.it/sacchetti-di-plastica-parlamento-europeo-riduzione.html> 26.03.2017
- Sherrington, C., Hogg, D., Jones, P., Doswell, B., Cullen, C., Cole, G. (2012) „Assistance to the Commission to Complement an Assessment of the Socio-economic Costs and Benefits of Options to Reduce the Use of Single-use Plastic Carrier Bags in the EU.“ Kättesaadav: http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/pdf/study_options.pdf 26.03.2017

- The Litter Monitoring Body (2002) „Annual report for 2000/2001.“ Kättesaadav: <http://www.litter.ie/Website/2009%20Website/Annual%20Report%20Feb%202002.pdf> 26.03.2017
- TNS EMOR (2015) „Kilekottide kasutamine ja hinnangud nende keskkonnaohtlikkusele.“ Kättesaadav: <http://www.killerkott.org/wp-content/uploads/2015/09/Kilekottide-kasutamine-ja-hinnang-nende-keskkonnaohtlikkusele-2015.-TNS-Emor.pdf> 5.04.2017
- TOBIN (2016) „System results 2015.“ Kättesaadav: http://www.litter.ie/Reports/System_Survey_Report_2015.pdf 26.03.2017
- Tough, R. (2007) „Plastic Shopping Bags: Environmental Impacts and Policy Options.“ *School of Geography, Environment and Earth Sciences, Victoria University of Wellington.*
- Toxics Link (2014) „Plastics and the Environment: Assessing the Impact of the Complete Ban on Plastic Carry Bag.“ Kättesaadav: <http://toxicslink.org/docs/Full-Report-Plastic-and-the-Environment.pdf> 26.03.2017
- UNEP (2005) „Selection, Design and Implementation of Economic Instruments in the Solid Waste Management Sector in Kenya: The Case of Plastic Bags.“ Kättesaadav: <http://unep.ch/etb/publications/econinst/kenya.pdf> 26.03.2017
- UNEP (2015) „Marine litter assessment in the mediterranean.“ Kättesaadav: <https://wedocs.unep.org/rest/bitstreams/9739/retrieve> 26.03.2017
- Wort (2013) „Luxembourg leads the way in cutting plastic bag use.“ Kättesaadav: <http://www.wort.lu/en/luxembourg/luxembourg-leads-the-way-in-cutting-plastic-bag-use-5277d1c2e4b0c9544cdea6bf> 26.03.2017