

EKTL seisukoht ohtlike kemikaalide arvestuse korra analüüsi kohta

Eesti Keemiatööstuse Liit (EKTL) tänab võimaluse eest tutvuda Sotsiaalministeeriumi koostatud analüüsiga ohtlike kemikaalide arvestuse korra tuleviku kohta.

Nõustume analüüsis toodud järeldusega, et kehtiv ohtlike kemikaalide arvestuse kord ei ole täitnud kõiki talle seatud eesmärgi ning selle rakendamisel esineb märkimisväärset ebaselgust nii arvestuskohustuse ulatuse kui ka kogutavate andmete kasutamise osas. Samuti on põhjendatud eesmärk vähendada ettevõtjate halduskoormust ning parandada järelevalveasutuste ligipääsu asjakohasele teabele.

Samas leiame, et analüüs ei anna piisavalt veenvat vastust kõige olulisemale küsimusele – millist konkreetset probleemi kavandatav uus süsteem lahendab ning millist lisandväärtust see võrreldes olemasolevate andmekogude ja aruandlusmehhanismidega looks.

Analüüsis kirjeldatakse korduvalt kehtivat süsteemi kui killustunud, ebaühtlast ja vähese kasuteguriga lahendust, kuid puuduvad andmed selle kohta, kui paljud ettevõtted tegelikult kemikaaliarvestust peavad, kui sageli kasutatakse kogutud andmeid järelevalves, milliseid rikkumisi on nende abil tuvastatud või milliseid otsuseid on nende põhjal tehtud. Samuti puudub põhjalik kulude-tulude analüüs, mis hindaks nii avalikule sektorile kui ettevõtjatele kaasnevaid mõjusid.

EKTL hinnangul tuleb enne võimaliku uue kemikaaliregistri loomist esmalt selgelt määratleda süsteemi eesmärk. Analüüsist ei selgu üheselt, kas kavandatav lahendus on mõeldud kemikaalide turuleviimise jälgimiseks, kemikaalide kasutamise ülevaate saamiseks, ohuolukordade lahendamiseks, kemikaalivoogude monitoorimiseks või nende eesmärkide kombinatsiooniks. Ilma selgelt määratletud eesmärgita ei ole võimalik hinnata süsteemi vajalikkust ega proportsionaalsust.

Analüüs ei tõenda praegu veenvalt uue registri loomise vajadust, vaid pigem näitab vajadust:

1. Lihtsustada ja selgitada olemasolevat regulatsiooni,
2. kehtestada künniskogused,
3. parandada olemasolevate andmekogude ristkasutust.

Kas eesmärk on koguda andmeid või juhtida riske

EKTL hinnangul tuleb uue süsteemi kavandamisel arvestada, et ohtlikke kemikaale käitlevad lisaks keemiatööstusele ja professionaalsetele kemikaalide turustajatele väga erinevad ettevõtted paljudes sektorites, sealhulgas tanklad, hulgikaubandusettevõtted, ehitus- ja aiakaubanduse ettevõtted, autoteenindused, logistikakeskused, tootmisettevõtted ning jaekaubandus. Praktikas varieerub kemikaaliohutuse alane teadlikkus ja pädevus nende ettevõtete vahel märkimisväärselt. Seetõttu näeme, et kemikaaliohutuse taseme tõstmisel võiks riigi fookus olla eelkõige ettevõtete teadlikkuse, juhendamise ja järelevalve parandamisel, mitte uute aruandluskohustuste loomisel. Kemikaaliseadus küll nõuab ohtliku kemikaali käitlejalt pädevust, aga ei määratle seda kuidagi.

Samuti ei ole EKTL hinnangul piisavalt põhjendatud eeldus, et aastapõhine kemikaalikoguste arvestus võimaldaks anda adekvaatse ülevaate tegelikest riskidest või kemikaalide paiknemisest. Käideldavad kogused ei pruugi otseselt korreleeruda riskiga. Näiteks võivad hulgimüüjate aastased müüginahud olla väga suured, kuid tegelikud laovarud väikesed, samas kui märkimisväärsed kemikaalikogused võivad paikneda logistikakeskustes, tootmisüksustes või tehnosüsteemides, nagu kütte- ja jahutusseadmed, külmasüsteemid või muud tööstusrajatised. Lisaks võivad ülepiiriliselte tegutsevate ettevõtete tegevused olla hajutatud paljude tegevuskohtade vahel. Seetõttu tuleks enne uue registri loomist selgelt määratleda, millist probleemi soovitakse lahendada ja kuidas kogutavad andmed aitavad tegelikult parandada kemikaaliohutust või kriisivalmidust võrreldes olemasolevate süsteemide ja kohapealse järelevalvega.

Arvestuskohuslaste määratlemine

EKTL peab üheks suurimaks probleemiks kehtiva regulatsiooni juures arvestuskohuslaste ebapiisavat määratlemist. Kemikaaliseaduses kasutatav mõiste „kemikaali käitleja“ hõlmab väga laia ringi ettevõtteid – tootjaid, importijaid, turustajaid, logistikateenuste osutajaid, jaemüüjaid, tööstusettevõtteid, hooldusettevõtteid ning paljusid teisi. Kui arvestuskohustus ei ole üheselt määratletud, tekib vältimatult segadus ning ettevõtjate ebavõrdne kohtlemine. Enne uute lahenduste loomist tuleb selgelt määratleda, kes on arvestuskohuslane ning millisel tasandil andmeid kogutakse.

Andmete esitamise tase ja andmete kättesaadavus

EKTL leiab, et võimalik kemikaalide arvestussüsteem peab põhinema andmetel, mis on ettevõtjale tegelikult kättesaadavad ning mille õigsust on võimalik kontrollida.

Andmete esitamine peaks toimuma eelkõige kemikaali ehk toote põhiselt, sõltumata sellest, kas tegemist on aine või seguga. Selline lähenemine vastab ettevõtete tavapärasele lao-, kasutus- ja aruandluspraktikale ning võimaldab vältida ebavajalikku halduskoormust.

Segude koostises olevate ainete käsitlemine peaks tuginema ohutuskaartidel esitatud teabele. Kemikaali kasutajal puudub üldjuhul ligipääs detailsemale koostiseinfole ning sageli on osa teabest kaitstud ärisaladusena või esitatud kontsentratsioonivahemikena. Seetõttu ei ole põhjendatud nõuda ettevõtetelt ainete tasemel täiendavate andmete esitamist väljaspool ohutuskaartides esitatud teavet.

EKTL peab oluliseks põhimõtet, et ettevõtjatelt ei nõuta andmeid, mida neil objektiivselt ei ole võimalik saada, kontrollida või usaldusväärselt esitada.

Künniskogused

EKTL toetab kemikaalide arvestuskohustuse selgemat piiritlemist ning peab positiivseks riskipõhiste künniskoguste kehtestamise põhimõtet. Praegune süsteem ei erista piisavalt väga väikeseid ja väga suuri koguseid ega arvesta kemikaalide tegelikku ohtlikkust. Seetõttu on põhjendatud, et arvestuskohustuse tekkimine oleks seotud kemikaali omaduste ja riskitasemega.

Samas leiab EKTL, et rakendatav lahendus peab jääma võimalikult lihtsaks, üheselt mõistetavaks ja kergesti kontrollitavaks. Ei ole põhjendatud luua keerukat mitmetasandilist riskipõhist arvestusmudelit, mis nõuaks ettevõtjalt esmalt keeruliste kategooriate määramist või täiendavaid eksperthinnanguid. Selline lähenemine suurendaks tõlgendamisriski, looks eeldused ebaühtlaseks rakenduspraktikaks ning muudaks järelevalve keerukamaks.

EKTL hinnangul peaks arvestuskohustuse tekkimise alus olema selgelt määratletud ja lihtsalt kontrollitav, eelkõige üheselt kehtestatud künniskoguste kaudu. Vajaduse korral võib künniskoguste määramisel arvesse võtta kemikaali CLP-ohuklassifikatsiooni ning aine või segu tegelikku riskitaset, kuid süsteem peab jääma ettevõtja jaoks arusaadavaks ja administratiivselt lihtsaks.

Ebaproportsionaalse halduskoormuse vältimiseks tuleks asjakohaselt käsitleda laborikemikaale, teadus- ja arendustegevuses kasutatavaid väikekoguseid ning tavapäraseid jaemüügitooteid, mille puhul aruandluskohustuse eesmärk ja lisandväärtus on piiratud.

Võrdlus Põhjamaade registritega

Juhime tähelepanu sellele, et analüüsis võrreldakse Eesti olukorda mitmete Põhjamaade registritega, kuid nende süsteemide eesmärk ja kohaldamisala erinevad Eesti kehtivast korrast märkimisväärselt. Soomes, Rootsis, Norras ja Taanis on registreerimiskohustus suunatud eelkõige tootjatele ja (riiki) importijatele, samas kui Eesti kemikaalseadus paneb arvestuskohustuse kõigile kemikaalide käitlejatele. Seetõttu ei ole nende süsteemide otsene ülekandmine Eesti oludesse põhjendatud ning vajab tingimata põhjalikku eelnevat mõjuhindamist. EKTL ei toeta lähenemist, mille kohaselt peaksid kõik tarneahela osalised esitama samu andmeid erinevates etappides. Seega, soovides liikuda Põhjamaadega sarnaneva süsteemi poole, tuleks ka registreerimiskohustuste ringi vastavalt oluliselt kitsendada, et saavutada soovitud eesmärke väiksema halduskoormusega.

Siinkohal juhime veel tähelepanu, et Euroopa Liidus on pärast PCN-süsteemi (mürgistusteabekeskuste üle-Euroopalise teavitussüsteemi) rakendumist tekkinud õigustatud küsimus riiklike kemikaaliregistrite ja Euroopa tasandi teavitussüsteemide kattuvuse kohta. Kuigi Põhjamaade registrid on säilinud, täidavad need peamiselt riikliku statistika ja kemikaalivoogude kaardistamise eesmärke ning sisaldavad täiendavalt koguseandmeid, mida PCN ei kogu. Samas on ettevõtted ja erialaliidud korduvalt juhtinud tähelepanu asjaolule, et mitmete andmete esitamine erinevatesse süsteemidesse tekitab dubleerivat halduskoormust.

Samuti ei pea EKTL põhjendatuks selliste riiklike registrilahenduste loomist, mis dubleerivad Euroopa Liidu tasandil juba kogutavaid andmeid. Näiteks REACH-määruse alusel esitavad tootjad ja importijad juba ulatuslikku teavet ainete omaduste, koguste ja kasutusala kohta. Uue süsteemi loomisel tuleb vältida olukorda, kus ettevõtjad peavad esitama sama või sisuliselt kattuvat teavet paralleelselt nii Euroopa Liidu kui ka riiklikesse andmekogudesse. Seetõttu tuleb enne uue registri loomist hinnata, millises ulatuses on vajalikud andmed juba kättesaadavad PCN-teavituste, REACH-süsteemide, ohutuskaartide, SEVESO ja IED andmete ja muude olemasolevate andmekogude kaudu ning vältida olukorda, kus ettevõtjad peavad sama teavet esitama mitmekordselt.

Olemasolevate andmete riskasutus

Oluliseks puuduseks peame ka asjaolu, et analüüsis ei ole piisavalt hinnatud olemasolevate andmekogude riskasutamise võimalusi. Juba täna kogutakse märkimisväärsel hulgal kemikaalidega seotud teavet REACH-määruse, PCN-teavituste, ohutuskaartide, Seveso aruandluse, Keskkonnaameti ja Päästeameti infosüsteemide ning väliskaubandusstatistika kaudu. Enne uue registri loomist tuleb põhjalikult hinnata, millises ulatuses oleks võimalik

olemasolevaid andmeid tõhusamalt kasutada ja omavahel siduda. Kui eesmärk on saada ülevaade kemikaalide turuleviimisest, impordist või kogustest, siis on oluline hinnata, millises ulatuses saab kasutada juba olemasolevaid statistika-, tolli- ja väliskaubandusandmeid. Uue registri loomine on põhjendatud vaid juhul, kui riik suudab selgelt näidata, millist täiendavat teavet olemasolevad andmekogud ei võimalda saada ning miks selle teabe kogumine õigustab ettevõtjatele tekkivat täiendavat halduskoormust.

Lisaks märgime ära, et tulevikus on EL tasandil lisandumas mitmeid täiendavaid kemikaaliinfo allikaid – kemikaaliinventuur IED 2.0 rakendamise osas, digitaalsed tootepassid ning võimalikud arengud ohutuskaartide digitaliseerimise osas.

EKTL toetab ühtse digilahenduse loomist üksnes tingimusel, et see vähendab ettevõtjate tegelikku halduskoormust. Süsteem peab lähtuma „ühekordse andmeesituse“ põhimõttest, mille kohaselt esitatakse andmed riigile üks kord ning neid kasutatakse vajaduse korral erinevate asutuste vahel. Uus lahendus ei tohi kujuneda täiendavaks paralleelseks aruandluskanaliks olemasolevate REACH-, CLP-, PCN-, Seveso-, jäätme- ega keskkonnuaruandluse süsteemide kõrval.

Digilahenduse loomisel peab registritega liidestatavus olema üks süsteemi keskseid põhimõtteid, mitte üksnes võimalik lisafunktsioon. Ainult sellisel juhul on võimalik rakendada ühekordse andmeesituse põhimõtet ja vältida dubleerivat aruandlust. Uus digilahendus ei tohiks kujuneda järjekordseks keskkonnaks, kuhu spetsialistid peavad andmeid käsitsi sisestama. Kui riik otsustab digitaalset lahendust edasi arendada, peab selle aluseks olema automaatne andmevahetus olemasolevate süsteemidega ning põhimõte, et ettevõtjad ei pea samu andmeid sisestama mitmesse keskkonda.

Samuti vajavad täpsustamist analüüsis kasutatud mõisted nagu „standardiseeritud andmemudel“ ja „ohutuskaartide haldamine“. EKTL hinnangul peaks andmemudel põhinema võimalikult lihtsal ja praktilisel lähenemisel, hõlmates eelkõige kemikaali kogust, asukohta ja ohtlikkust. Süsteem ei peaks eeldama tootmisprotsesside või käitlemisviiside ulatuslikku standardiseerimist.

Ohutuskaartide puhul tuleks vältida eraldiseisva haldussüsteemi loomist. Riiklik lahendus võiks võimaldada ohutuskaartide ühekordset esitamist või viitamist olemasolevale andmeallikale, vältides nende dubleerivat haldamist erinevates süsteemides.

Reaalajas jälgitavus

EKTL peab eriti problemaatiliseks analüüsis käsitletud võimalust liikuda reaalajas jälgitava kemikaalivoogude süsteemi suunas. EKTL hinnangul ei ole teada ühtegi laialdaselt kasutusel

olevat Euroopa riiklikku kemikaaliregistrit, mis võimaldaks riigil saada reaalselt ülevaadet kõigi ettevõtete käideldavate kemikaalide tegelikest kogustest. Ka Põhjamaade registrid põhinevad perioodilisel deklareerimisel (aasta kohta) ning neid kasutatakse eelkõige turul olevate kemikaalide, nende koostise ja kasutusvaldkondade kaardistamiseks, mitte reaalselt laoseisude jälgimiseks. Sellest tulenevalt tuleks enne sellise lahenduse arendamist põhjalikult hinnata selle tehnilist teostatavust, kulusid ja tegelikku lisandväärtust võrreldes olemasolevate andmekogudega. Selline lahendus eeldaks ettevõtete majandustarkvarade, laohaldussüsteemide ja tootmisinfosüsteemide ulatuslikku liidestamist. Eriti väikeste ja keskmise suurusega ettevõtete jaoks tähendaks see märkimisväärsed investeeringuid ning täiendavat halduskoormust.

Meie hinnangul oleks reaalselt andmete kogumine ja ajakohastamine ettevõtetele tehniliselt keerukas, väga kallis, tooks kaasa ebaproportsionaalselt suure haldus- ja IT-koormuse, eeldaks pidevaid liidestusi, süsteemide ümberehitamist ning operatiivset andmehaldust, mis ei ole enamiku ettevõtete jaoks realistlik ega kulutõhus.

Seetõttu praeguste teadmiste põhjal EKTL kõnealust lahendust ei toeta ning igal juhul tuleb enne sellise lahenduse edasiarendamist läbi viia põhjalik mõjuhindamine.

Konfidentsiaalsusnõuded

Samuti tuleb tagada ettevõtete ärisaladuste ja konfidentsiaalse teabe kaitse. Kemikaalide koostise, retseptide, tarnijate ja tarneahelaga seotud teave võib kujutada endast ettevõtete olulist konkurentsieelist. Seetõttu peab enne võimaliku registri loomist olema üheselt selge, kes andmetele ligi pääseb, millistel eesmärkidel neid kasutatakse ning kuidas välditakse andmeleket või ärisaladuse avalikuks saamist.

EKTL ei toeta lähenemist, mille kohaselt ettevõtted peaksid ise segusid üksikaineteks lahti arvutama ning deklareerima üksikute koostisosade koguseid. Praktikas ei ole see sageli võimalik, kuna tarnijate ohutuskaartidel kasutatakse kontsentratsioonivahemikke ning osa teabest võib olla ärisaladuse kaitse all varjatud. Selline nõue suurendaks märkimisväärselt ettevõtjate töökoormust ning vähendaks kogutavate andmete kvaliteeti. Võimalik süsteem peaks põhinema eelkõige toote või segu põhisel deklareerimisel ning vajalikud arvutused peaks võimalusel toimuma süsteemi taustaloogika abil.

Kaasamine

EKTL peab probleemseks ka asjaolu, et nii olulise mõjuga analüüs ja võimalikud ettepanekud esitati Kemikaaliohutuse Komisjoni liikmetele kommenteerimiseks väga lühikese tähtajaga. Arvestades, et ohtlike kemikaalide arvestuse kord puudutab kõiki ettevõtteid, kes majandus-

või kutsetegevuse käigus ohtlikke kemikaale käitlevad, ulatuvad võimalikud mõjud oluliselt kaugemale keemiatööstusest. Samas esindab ettevõtlussektorit Kemikaaliohutuse Komisjonis vaid Eesti Keemiatööstuse Liit, kellel ei olnud ühe nädala jooksul võimalik sisuliselt kaasata huvigruppe. Seetõttu palume arvestada, et tegemist on meie esialgse hinnanguga analüüsile ja ettepanekutele, mis võib protsessi jooksul muutuda. Leiame, et enne põhimõtteliste otsuste tegemist tuleks läbi viia laiem huvirühmade kaasamine ning anda ettevõtjatele piisav aeg ettepanekute analüüsimiseks ja tagasiside esitamiseks.

Kokkuvõte

Kokkuvõttes leiab EKTL, et enne võimaliku uue digitaalse kemikaaliregistri loomist tuleb esmalt selgelt määratleda süsteemi eesmärk, hinnata olemasolevate andmekogude tõhusama kasutamise võimalusi ning viia läbi põhjalik kulude-tulude analüüs. Uusi aruandluskohustusi ei tohiks kehtestada enne, kui on tõendatud nende tegelik lisandväärtus, proportsionaalsus ja kulutõhusus. Samuti tuleb vältida lahendusi, mis suurendavad ettevõtjate halduskoormust või seavad Eesti ettevõtted võrreldes teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega ebasoodsamasse konkurentsiolukorda.

EKTL hinnangul peaks Eesti võimaliku tulevase kemikaalide arvestussüsteemi keskseks põhimõtteks olema lihtsus, proportsionaalsus ja olemasolevate andmete maksimaalne taaskasutamine. Süsteem peab põhinema reaalselt kättesaadavatel andmetel, vältima dubleerivaid aruandluskohustusi ning tagama ettevõtjatele selge ja üheselt mõistetava kohaldamisala.

EKTL on valmis osalema edasistes aruteludes ning panustama võimaliku kemikaalide arvestussüsteemi väljatöötamisse. Peame oluliseks, et edasine töö toimuks tihedas koostöös ettevõtjate, erialaliitude ja pädevate asutustega, et kujundada lahendus, mis täidab riigi eesmärgi, kuid on samal ajal ettevõtjatele praktiliselt rakendatav, proportsionaalne ning väldib põhjendamatu halduskoormust. Oleme valmis jagama tööstuse praktilist kogemust ja andma sisendit võimalike lahenduste väljatöötamisel.

Lugupidamisega

Kärt Alaküla
Eesti Keemiatööstuse Liit
Tegevjuht