



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 27.5.2003
KOM (2003) 301 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO

Kohti jätteen syntymisen ehkäisemisen ja kierrätyksen teemakohtaista strategiaa

KOMISSION TIEDONANTO

Kohti jätteen syntymisen ehkäisemisen ja kierrätyksen teemakohtaista strategiaa

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto	6
2.	Jätteisiin liittyvä ympäristöhaaste	8
2.1.	Johdanto	8
2.2.	Jätteen syntymisen ja jätehuollon kehityssuuntauksia	9
2.3.	Jätehuoltoon liittyvät ympäristönäkökohdat	11
3.	Yhteisön jätehuoltopolitiikan arviointi.....	13
3.1.	Saavutukset.....	13
3.2.	Edelleen kehitettäviä seikkoja	16
3.2.1.	Täytäntöönpano	16
3.2.2.	Vähäistä edistystä jätteen syntymisen ehkäisemisessä	16
3.2.3.	Kattavan kierrätystä koskevan lähestymistavan puute.....	18
3.2.4.	Yhdenmukaistetut kierrätysstandardit.....	21
3.2.5.	Muita lainsäädännöllistä kehystä koskevia näkökohtia	22
4.	Tavoitteiden asettaminen.....	23
4.1.	Johdanto	23
4.2.	Jätteen syntymisen ehkäiseminen	23
4.3.	Kierrätystavoitteet	25
5.	Teemakohtaisen strategian osa-alueet.....	27
5.1.	Johdanto	27
5.2.	Jätteen syntymisen ehkäisemistä edistävät ohjaukset	29
5.2.1.	Toimet, joilla pyritään määrällisiin tavoitteisiin	29
5.2.2.	Toimet, joilla pyritään laadullisiin tavoitteisiin	30
5.2.3.	Muut toimet, joilla edistetään sekä määrällisten että laadullisten tavoitteiden saavuttamista	31
5.2.3.1.	Jätteen syntymisen ehkäisemistä koskevat suunnitelmat.....	31

5.2.3.2.	IPPC-direktiivi ja BREF-asiakirjat	32
5.3.	Jätteiden kierrätystä edistävät ohjauskeinot	32
5.3.1.	Kaatopaikkaverot	32
5.3.2.	Tuottajan vastuu	32
5.3.3.	Kaupattavat sertifikaatit	34
5.3.4.	PAYT-järjestelmät	36
5.3.5.	Kannustinjärjestelmät.....	37
5.3.6.	Normatiiviset ohjauskeinot	37
5.4.	Yhdenmukainen pelikenttä kierrätykselle.....	37
5.5.	Lisätoimenpiteet	38
5.5.1.	Jätehuoltoa koskevan lainsäädännöllisen kehyksen parantaminen	39
5.5.2.	Tutkimus ja tuotekehitys ja tekniikan esittely.....	41
5.5.3.	Kysyntään vaikuttavat toimenpiteet.....	43
5.5.4	Koulutus	43
5.6.	Päätelmät ja ehdotetut jatkotoimet	44
6.	Ympäristö ja terveys.....	45
7.	Laajentuminen.....	46
8.	Kansainvälinen kierrätysalan yhteistyö.....	46
9	Laaja vaikutusten arviointi	47
10.	Strategian kehittäminen jatkossa	47
Liite I:	EY:n jätelainsäädäntö.....	46
Liite II:	Jätteiden syntymisen ja jätehuollon kehityssuuntauksia	55
Liite III.....		61

TIIVISTELMÄ

Jätteet muodostavat yhteiskunnallemme kaksinkertaisen ympäristöhaasteen. Kaikki jätteet on hyödynnettävä tai niistä on huolehdittava, ja nämä toimet vaikuttavat väistämättä ympäristöön ja aiheuttavat taloudellisia kustannuksia. Jätteet voivat olla myös oire tehottomista kulutus- ja tuotantotavoista, koska materiaaleja saatetaan käyttää turhaan. Materiaaleista syntyy jätettä, mutta sen lisäksi niiden tuotannolla ja käytöllä on monenlaisia vaikutuksia.

Kuudetta ympäristöä koskevassa yhteisön toimintaohjelmassa (6EAP) vaaditaan useita toisiinsa liittyviä toimia, joilla on tarkoitus ehkäistä resurssien käytön ympäristövaikutuksia kestävää kehitystä koskevan Euroopan unionin strategian mukaisesti. Näihin toimiin kuuluvat teemakohtainen jätteiden kierrätyksen strategia ja jätteiden syntymisen ehkäisemistä koskevat aloitteet, etenkin ehdotukset jätteiden syntymisen ehkäisemistä koskeviksi yhteisön tavoitteiksi.

Tämä tiedonanto on ensimmäinen askel kohti sekä jätteiden syntymisen ehkäisemisen että kierrätyksen kattavan teemakohtaisen strategian kehittämistä. Tiedonanto on lähtökohta kuulemisprosessille, jota jatketaan, kunnes komissio tekee ehdotukset sekä yleisestä teemakohtaisesta strategiasta ja yksittäisistä toimenpiteistä, joilla strategia toteutetaan.

Tämä tiedonanto pohjautuu elämäнкаariajatteluun perustuvaan resurssien hallintaan; lähtökohtana on jättevaihe. Jätteiden syntymisen ehkäiseminen ja kierrätys voivat vähentää luonnonvarojen käytön ympäristövaikutuksia kahdella tavalla: vältetään ensinnäkin primaariraaka-aineiden käyttöä ja toiseksi tuotantoprosesseissa tapahtuvan primaariraaka-aineiden muokkaamisen aiheuttamat ympäristövaikutukset.

Jätteiden syntymisen ehkäiseminen ja kierrättäminen pitäisi lisäksi nähdä osana laajempaa jätehuoltostrategiaa. Päättäjien haasteena on löytää optimaalinen kierrätysaste ja eri lähestymistapojen paras yhdistelmä. Niitä ympäristöetuja, jotka saavutetaan resurssien elämäнкаaren alkuvaiheessa ehkäisemällä jätteen syntymistä ja kierrätyksellä, on täydennettävä vähentämällä ympäristövaikutuksia jätehuoltovaiheessa mm. jätteen kierrätyksen avulla.

Jätteiden syntymisen ehkäisemisen osalta tämän tiedonannon tavoitteena on käynnistää ensimmäistä kertaa kuulemisprosessi, jossa kehitetään kokonaisvaltainen strategia. Tähän strategiaan sisältyvät jätteiden syntymisen ehkäisemiseen liittyvät tavoitteet ja näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavat keinot. Tiedonannolla pyritään herättämään laajaa keskustelua mm. seuraavista aiheista:

- jätteen syntymisen ehkäisemiseen liittyvien mahdollisuuksien tunnistaminen;
- hyvien käytäntöjen ja kokemusten vaihtaminen, jotta voidaan määrittää, kuinka EU voi edistää hyviä käytäntöjä;
- tulevan kemikaalipolitiikan rooli jätteen syntymisen ehkäisemisessä;
- jätteen syntymisen ehkäisemistä koskevien vapaaehtoisten ja pakollisten suunnitelmien tarjoamat mahdollisuudet;

- IPPC-direktiivin (ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistäminen) tarjoamat mahdollisuudet jätteen ehkäisemisessä.

Jätteen kierrätyksen osalta komissio pyytää huomioita siitä, miten kierrätystä voidaan edistää, esimerkiksi:

- materiaaleja koskevien kierrätystavoitteiden kehittäminen yhdessä käytöstä poistettuja tuotteita koskevien kierrätystavoitteiden kanssa;
- eri jätehuoltovaihtoehtojen hintatason korjaaminen tasolle käyttämällä taloudellisia ohjauskeinoja, joihin voivat kuulua kaupattavat sertifikaatit, kansallisten kaatopaikkaverojen koordinointi, "PAYT-järjestelmien" (*pay-as-you-throw*, maksa itse omat jätekustannuksesi) edistäminen ja tuottajien asettaminen vastuuseen kierrättämisestä;
- helpon ja puhtaan kierrätyksen varmistaminen. Joissakin tapauksissa EU:n jätelainsäädännön täytäntöönpano on aiheuttanut tarpeettomia rasitteita kierrätysteollisuudelle. Tällaiset epäkohdat on selvitettävä ja korjattava. Lisäksi on kehitettävä yhteinen lähestymistapa sen varmistamiseksi, että kierrätysyritykset käyttävät parhaita käytettävissä olevia tekniikoita.

Euroopan parlamenttia, neuvostoa, Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa, alueiden komiteaa ja kaikkia sidosryhmiä pyydetään toimittamaan tiedonantoa koskevat huomionsa 30. marraskuuta 2003 mennessä. Lopullinen strategia laaditaan vuonna 2004.

1. JOHDANTO

Jätteet muodostavat yhteiskunnallemme kaksinkertaisen ympäristöhaasteen. Kaikki jätteet on hyödynnettävä tai niistä on huolehdittava, ja nämä toimet vaikuttavat väistämättä ympäristöön ja aiheuttavat taloudellisia kustannuksia. Jätteet voivat olla myös oire tehottomista kulutus- ja tuotantotavoista, koska materiaaleja saatetaan käyttää turhaan. Materiaaleista syntyy jätettä, mutta sen lisäksi niiden tuotannolla ja käytöllä on monenlaisia vaikutuksia.

Jätehuollon parantamista pidetään kansainvälisellä tasolla huomattavana ympäristöhaasteena. Kestävän kehityksen huippukokouksessa (Johannesburg, syyskuu 2002) sovittu toimintasuunnitelma perustuu *Agenda 21* -ohjelmaan ja vaatii jatkotoimia, jotta voidaan "[e]stää jätteiden syntymistä, vähentää jätteitä sekä lisätä uudelleenkäyttöä, kierrätystä ja ympäristöystävällisten, vaihtoehtoisten materiaalien käyttöä yhteistyössä valtion viranomaisten ja kaikkien sidosryhmien kanssa jätteiden haitallisten ympäristövaikutusten minimoimiseksi ja luonnonvarojen käytön tehostamiseksi"¹.

Komission ehdotuksessa kestävästä kehitystä koskevaksi Euroopan unionin strategiaksi korostetaan myös tarvetta purkaa yhteys talouskasvun, resurssien käytön ja jätteiden syntymisen välillä.² Göteborgissa (kesäkuussa 2001) kokoontunut Eurooppa-neuvosto katsoi, että "[t]alouskasvun, luonnonvarojen käytön ja jätteiden syntymisen välisen yhteyden on muututtava. Vahva taloudellinen suorituskyky on kytkettävä luonnonvarojen kestäväan käyttöön ja kestäväan kehityksen edellyttämiin jätetasoihin [...]".³

Tämän teeman kehittämistä on jatkettu kuudennessa ympäristöä koskevassa yhteisön toimintaohjelmassa (6EAP)⁴, jossa yleisenä tavoitteena on saavuttaa "luonnonvarojen tehokkaampi käyttö ja parempi hoito sekä parempi jätehuolto, jotta voidaan saada aikaan kestävämmät tuotantomenetelmät ja kulutusmallit, jolloin puretaan luonnonvarojen käytön ja jätteen syntymisen yhteys talouskasvun nopeuteen sekä pyritään varmistamaan, että uusiutuvien ja uusiutumattomien luonnonvarojen käyttö ei ylitä ympäristön kantokykyä". Tämän yleisen tavoitteen saavuttamiseen pyritään luonnonvarojen kestävää käyttöä ja hoitoa koskevassa teemakohtaisessa strategiassa ("luonnonvarastrategia").

Luonnonvarojen käytöstä voi aiheutua vaikutuksia kaikissa kyseisen luonnonvaran elinkaaren vaiheissa, mukaan luettuina luonnonvarojen käyttöönotto ja alustava jalostus, työstö ja valmistaminen tuotteiksi, tuotteiden kulutus tai käyttö ja lopuksi jätehuolto. Toimet, joiden avulla estetään jätteiden syntyminen ja palautetaan jätteet kansantalouden kiertokulkuun ("materiaalikierron sulkeminen") eli hyödynnetään, ovat sen vuoksi tärkeä osatekijä luonnonvarojen hallintaa koskevassa kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa.

¹ http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/2309_planfinal.htm, erityisesti 21 kappale.

² Komission tiedonanto KOM(2001) 264 lopullinen, 15.5.2001: "Kestävä kehitys Euroopassa paremman maailman vuoksi: Kestävää kehitystä koskeva Euroopan unionin strategia".

³ Ks. puheenjohtajan päätelmät, jotka ovat saatavilla osoitteessa <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>, erityisesti 31 kappale.

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1600/2002/EY, tehty 22 päivänä heinäkuuta 2002, kuudennessa ympäristöä koskevasta yhteisön toimintaohjelmasta; EYVL L 242, 10.9.2002, s. 1.

Kuudetta ympäristöä koskevaa yhteisön toimintaohjelmaa (6EAP) koskevassa päätöksessä vaaditaan sellaisten erilaisten toimien hyväksymistä, joilla voidaan edistää jätteiden syntymisen ehkäisemistä ja kierrätystä, mukaan luettuina teemakohtainen jätteiden kierrätyksen strategia ja jätteiden syntymisen ehkäisemistä koskevat aloitteet, etenkin ehdotukset jätteiden syntymisen ehkäisemistä koskeviksi yhteisön tavoitteiksi.

Tämä tiedonanto on ensimmäinen askel kohti sekä jätteiden syntymisen ehkäisemisen että kierrätyksen kattavan teemakohtaisen strategian kehittämistä. Tiedonantoon sisältyy arvio yhteisön jätepolitiikasta jätteiden syntymisen ehkäisemisen ja kierrätyksen osalta, ja sen tarkoituksena on löytää keinoja jätehuoltopolitiikan kehittämiseksi edelleen yhteisön jätestrategiassa mainitun tavoitehierarkian mukaisesti.⁵ Siinä keskitytään keinoihin, joilla voidaan edistää kestävä kehityksen mukaista jätehuoltoa vähentämällä jätteiden ympäristövaikutuksia samalla kun otetaan huomioon myös taloudelliset ja yhteiskunnalliset näkökohdat. Yhteisön toimien pitäisi sen vuoksi perustua kustannusten ja hyötyjen sekä eri vaihtoehtojen kustannustehokkuuden huolelliseen analysointiin. Tämän tiedonannon tavoitteena on käynnistää neuvotteluprosessi yhteisön toimielinten ja jätehuollon sidosryhmien kanssa ja siten myötävaikuttaa jätteiden syntymisen ehkäisemistä ja kierrätystä koskevan kokonaisvaltaisen ja yhdenmukaisen politiikan kehittämiseen. Jätteiden syntymisen ehkäisemiseen ja kierrätykseen liittyvien politiikkojen tulee yhdessä energian hyödyntämisen ja jätteiden terveiden huolehtimisvaihtoehtojen kanssa auttaa toteuttamaan parasta jätehuoltostrategiaa, jonka tavoitteena on vähentää ympäristövaikutuksia ottamalla käyttöön kustannustehokkain vaihtoehto.

Jätteiden syntymisen ehkäisemistä ja kierrätystä koskevassa tulevassa teemakohtaisessa strategiassa on tunnistettava se tehokkain toimien ja tavoitteiden yhdistelmä, joka tarvitaan kestävämmän kehityksen mukaisen jätehuollon edistämiseksi. Jätteiden syntymisen ehkäisemisen osalta tämän tiedonannon tavoitteena on käynnistää ensimmäistä kertaa kuulemisprosessi, joka johtaa kokonaisvaltaisen strategian kehittämiseen, mukaan luettuna keskustelu jätteiden syntymisen ehkäisemiseen liittyvistä tavoitteista ja näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista keinoista. Jätteiden kierrätyksen osalta tässä tiedonannossa tarkastellaan keinoja edistää kierrätystä niiltä osin kuin ympäristönsuojelun kannalta voidaan saavuttaa lisähyötyjä ja analysoidaan vaihtoehtoja, joilla kierrätystavoitteet voidaan saavuttaa kustannustehokkaimmalla tavalla.

Komissio ei teemakohtaisen strategian laadinnan näin varhaisessa vaiheessa pysty vielä ehdottamaan erityisiä ympäristönsuojelutavoitteita. Tavoitteet määritellään strategiaa kehitettäessä ennakoitun kuulemisprosessin ja käynnissä olevien tutkimusten tulosten perusteella. Tässä tiedonannossa korostetaan tarvetta kehittää sopiva ohjauskeinojen yhdistelmä, mukaan luettuina lainsäädännölliset, vapaaehtoiset ja taloudelliset ohjauskeinot. Yhteisön nykyisen jätepolitiikan täydentämistä taloudellisilla ohjauskeinoilla tarkastellaan jossakin määrin, koska näillä keinoilla on suuret mahdollisuudet edistää kaikkien taloudellisten toimijoiden, myös kotitalouksien, käyttäytymisen muuttumista kohti kestävä kehityksen mukaista jätehuoltoa. Tavoitteena on tehostaa yhteisön jätehuoltopolitiikkaa ja samalla varmistaa, että säännöt ovat sekä

⁵ Yhteisön jätehuoltostrategia hyväksyttiin vuonna 1989; ks. SEC(89) 934 lopullinen, 18.9.1989. Strategia tarkistettiin vuonna 1996; ks. KOM(96) 399 lopullinen, 30.7.1996.

yksinkertaisia että kustannustehokkaita ja että ne vastaavat yhteisön pyrkimyksiä saavuttaa entistä parempi sääntely.⁶

Tämä tiedonanto perustuu yhteisön nykyiseen politiikkaan ja komission suorittamaan analyysiin, mukaan luettuna komission tiedonanto *Kierrätysteollisuuden kilpailukyky*⁷ ja kierrätysfoorumin⁸ työ.

Tämän tiedonannon rakenne on seuraavanlainen:

- **Kohdassa 2** arvioidaan jätehuoltoa ympäristön kannalta, erityisesti jätteiden syntymiseen liittyviä kehityssuuntauksia ja jätteiden tärkeimpiä ympäristövaikutuksia.
- **Kohdassa 3** kuvataan yhteisön nykyistä jättepolitiikkaa, sen saavutuksia ja alueita, joita voidaan parantaa tai kehittää edelleen.
- **Kohdassa 4** analysoidaan tavoitteiden asettamisen merkitystä jätteiden syntymisen vähentämiseen ja kierrätykseen liittyvän yleisen lähestymistavan pohjalta.
- **Kohdassa 5** esitellään tulevan teemakohtaisen strategian kehys ja korostetaan keskeisiä keskustelukysymyksiä osana strategian kehittämistä.
- **Kohdassa 6** kuvataan jätehuollon ja ihmisten terveyden välistä yhteyttä.
- **Kohdassa 7** esitetään EU:n laajentumiseen liittyvät jätehuollon haasteet.
- **Kohdassa 8** kuvataan lyhyesti OECD:ssä ja kansainvälisillä tasoilla jätehuollossa tehtävää työtä.
- **Kohdassa 9** kerrotaan, että lopullisesta teemakohtaisesta strategiasta tehdään laaja vaikutusten arviointi, ja pyydetään sidosryhmiltä kommentteja kohdassa 5 mainituista politiikkavaihtoehtoista.
- **Kohdassa 10** kuvataan strategian kehittämiseen liittyviä jatkotoimia.

2. JÄTTEISIIN LIITTYVÄ YMPÄRISTÖHAASTE

2.1. Johdanto

Tässä luvussa esitetään yhteenveto jätteiden syntymiseen ja jätehuoltoon liittyvistä kehityssuuntauksista. Siinä korostetaan myös jätehuollon keskeisiä ympäristövaikutuksia. Niitä ovat sekä jätteiden käsittelyn (mukaan luettuna hyödyntäminen) että luonnonvarojen käytön ympäristövaikutukset, jotka voidaan mahdollisesti välttää jätteiden syntymisen ehkäisemistä ja kierrätystä koskevilla aloitteilla.

⁶ Ks. komission tiedonanto KOM(2002) 275 lopullinen, 6.6.2002: "Eurooppalainen hallintotapa: Lainsäädännön parantaminen".

⁷ Komission tiedonanto KOM(1998) 463 lopullinen, 22.7.1998: "Kierrätysteollisuuden kilpailukyky".

⁸ Ks. <http://europa.eu.int/comm/enterprise/events/recycling/recycling.htm>.

Yksityiskohtaisempia tietoja jätteiden syntymiseen ja jätehuoltoon liittyvistä kehityssuuntauksista on esitetty liitteessä II.

2.2. Jätteiden syntymisen ja jätehuollon kehityssuuntauksia

EU:ssa tuotetaan yhteensä noin 1,3 miljardia tonnia jätettä vuosittain (mukaan ei ole laskettu maatalousjätettä). Tämä tarkoittaa, että EU:ssa syntyvän jätteen kokonaismäärä (esim. yhdyskuntajäte ja teollisuusjäte mukaan luettuina) on noin 3,5 tonnia jätettä henkeä kohti vuosittain. Euroopan ympäristökeskuksen (EEA) julkaisemien tietojen mukaan viisi tärkeintä jätevirtaa muodostavat suurimman osan jätteiden kokonaistuotannosta EU:ssa: tuotantojätteet (26 prosenttia), kaivos- ja louhintajätteet (29 prosenttia), rakennus- ja purkujätteet (22 prosenttia), kiinteä yhdyskuntajäte (14 prosenttia) sekä maa- ja metsätalousjätteet, joiden määrien arviointi on erityisen hankalaa. Tästä jätemäärästä 2 prosenttia eli noin 27 miljoonaa tonnia on vaarallista jätettä.⁹

Tietojen puutteellisuus estää Euroopan useimpien jätevirtojen kokonaisvaltaisen arvioinnin. Viimeaikaisista raporteista saa kuitenkin jonkin verran tietoa jätteiden syntymiseen liittyvistä nykyisistä kehityssuuntauksista.

Kolmannessa Euroopan ympäristöä koskevassa arvioinnissaan¹⁰ Euroopan ympäristökeskus raportoi, että "Jätteiden kokonaismäärät kasvavat edelleen useimmissa Euroopan maissa. Yhdyskuntajätettä syntyy paljon, ja sen määrä on edelleen kasvussa. Vaarallisten jätteiden määrät ovat vähentyneet monissa maissa mutta lisääntyneet toisissa määritelmien muutosten takia.../...Jätteiden kokonaistuotannon kasvu samaan tahtiin taloudellisen kasvun kanssa on pystytty estämään vasta harvoissa maissa." Tämä vahvistaa Euroopan ympäristökeskuksen aiempia havaintoja¹¹, joiden mukaan jätteiden tuotanto näyttää vähentyneen joissakin Euroopan maissa 1990-luvulta lähtien, mikä osoittaa edistymistä kohti jätteiden tuotannon ja talouskasvun välisen yhteyden purkamista. Lisäksi OECD:n projektien tunnusluvut viittaavat siihen suuntaan, että joidenkin jätteiden (esimerkiksi yhdyskuntajäte, rakennus- ja purkujätteet ja teollisuusjätteet) tuotanto on lisääntymässä, kun taas toisten osalta kehityssuuntaukset ovat monimutkaisempia.

Vaikuttaa siltä, että jätteiden tuotanto on vähentynyt Keski- ja Itä-Euroopan maissa 1990-luvulla pääasiassa markkinatalouteen siirtymistä seuranneen talouden rakennemuutoksen takia, mukaan luettuna vanhentuneen tuotantokapasiteetin poistaminen käytöstä.¹² Euroopan ympäristökeskus raportoi kolmannessa arvioinnissaan myös, että "määrät lisääntyvät useimmissa Euroopan maissa ja vähemmässä määrin useimmissa Keski- ja Itä-Euroopan maissa ja EECCA-maissa".

Yleisesti ollaan yhtä mieltä siitä, että jätteiden määrä EU:ssa todennäköisesti lisääntyy ennakoitavissa olevana ajanjaksona, jos mihinkään lisätoimiin ei ryhdytä. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD) arvioi, että kiinteän yhdyskuntajätteen määrä

⁹ Waste generated in Europe, data 1985-1997, Eurostat, 2000, s.37.

¹⁰ EEA, 2003: Europe's environment: the third assessment, s. 151.

¹¹ EEA, 2002: *Environmental Signals 2002 – Benchmarking the millennium*, Environmental assessment report N. 9, Copenhagen: European Environment Agency, 12 luku, s. 100-105.

¹² Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe, 2001: *Waste Management Policies in Central and Eastern European countries – Current Policies and Trends*, tiivistelmä, s. 6.

OECD:n alueella lisääntyy 43 prosenttia vuodesta 1995 vuoteen 2020, jolloin kiinteää yhdyskuntajätettä syntyy 640 kg henkeä kohti. OECD ennustaa myös muiden tärkeimpien jätevirtojen, esimerkiksi teollisuusjätteiden ja rakennus- ja purkujätteiden, kasvavan merkittävästi tulevaisuudessa.

Kattavaa tietoa jätteiden käsittelyyn liittyvistä kehityssuuntauksista on vaikea saada. Luotettavimmat saatavilla olevat tiedot koskevat kiinteää yhdyskuntajätettä. Niiden mukaan on tapahtunut jonkin verran edistystä, koska tärkeimmän käsittelymenetelmän eli kaatopaikalle sijoittamisen osuus on vähentynyt, vaikka kaatopaikalle sijoitettiinkin 1990-luvun lopulla vielä suurin osa (57 prosenttia) kiinteästä yhdyskuntajätteestä. Jonkinlaista edistystä voidaan havaita kiinteän yhdyskuntajätteen kierrätyksessä ja kompostoinnissa, joiden osuus on lisääntynyt 15 prosentista (vuonna 1995) 20 prosenttiin (1990-luvun lopulla).

Koko EU:ta koskeviin lukuihin tulisi suhtautua tässä yhteydessä varoen, koska eri maiden tilanteet vaihtelevat huomattavasti. Joissakin jäsenvaltioissa kaatopaikalle sijoittaminen on edelleenkin kiinteän yhdyskuntajätteen pääasiallinen käsittelymenetelmä (osuus vähintään 80 prosenttia). Joissakin jäsenvaltioissa kaatopaikalle viedään nykyään enää alle 20 prosenttia kiinteästä yhdyskuntajätteestä. Tilanne vaihtelee vielä enemmän biohajoavan kiinteän yhdyskuntajätteen kohdalla.

Vastaavanlaisia suuria vaihteluja esiintyy muidenkin jätevirtojen osalta. Euroopan ympäristökeskus raportoi esimerkiksi, että kun Alankomaissa kierrätetään rakennus- ja purkujätteistä noin 90 prosenttia, Luxemburgissa vastaava luku on alle 10 prosenttia. Kun otetaan huomioon tämä laaja vaihtelu eri maiden välillä, on selvää, että kaikki jäsenvaltiot eivät pysty edistymään samaa vauhtia tulevaisuudessa. Yleisesti voidaan olettaa, että ne jäsenvaltiot, jotka ovat tällä hetkellä edistyneimpiä, pystyvät parantamaan nykyisiä kierrätyslukujaan vain vähän.

Kannattaa muistaa, että kiinteä yhdyskuntajäte saa politiikan laatijoilta usein eniten huomiota osittain siksi, että tämän jätteen kerääminen ja käsittely on yleensä viranomaisen vastuulla. Vaikka kiinteä yhdyskuntajäte onkin tärkeä jätevirta monestakin syystä, muun muassa sen heterogeenisyyden takia, muut jätevirrat ovat vähintään yhtä tärkeitä. Esimerkiksi kotitalousjätteistä (suurin osa kiinteästä yhdyskuntajätteestä) vain pieni osa on ongelmajätettä, joka muodostaa noin 1 prosentin ongelmajätteen kokonaismäärästä¹³, kun taas ongelmajätteiden suurin aiheuttaja useissa jäsenvaltioissa on jalostusteollisuus, jonka osuus kaikesta ongelmajätteen tuotannosta on yli 75 prosenttia.

Jätteiden kokonaistuotantoa ja eri sektorien vaikutusta koskevia arvioita tulisi kuitenkin tulkita varoen, koska tuotettujen jätteiden paino tai tilavuus ei välttämättä ole sopivin tunnusluku kuvaamaan jätteiden aiheuttamaa ympäristökuormitusta. Käytännössä jätteiden tuotannon ja niiden ympäristövaikutusten välinen yhteys on monimutkaisempi, koska se riippuu useista tekijöistä, mukana luettuina kunkin jätelajin laatu ja koostumus.

¹³ EEA, 2002: *Hazardous waste generation in EEA member countries*, Topic report No. 14/2001, Copenhagen: European Environment Agency, s. 22.

2.3. Jätehuoltoon liittyvät ympäristönäkökohdat

Huolestuneisuus jätteiden vaikutuksesta ympäristöön ja ihmisten terveyteen on perinteisesti keskittynyt koko jätehuollossa vallinneisiin huonoihin käytäntöihin ja standardeihin. Jotkin jätteenpolttolaitokset ovat aiheuttaneet myrkyllisiä päästöjä (erityisesti dioksiineja tai furaaneja ja raskasmetalleja), ja joitakin kaatopaikkoja ei ole valvottu hyvin. Lisäksi on esiintynyt useita tapauksia, joissa jätteet eivät ole edes päätyneet niille tarkoitettuun jätehuoltolaitokseen, vaan ne on hävitetty täysin ilman valvontaa. Vaikka näillä alueilla on tapahtunut merkittävää paranemista, huomattavia ympäristöongelmia on yhä joissakin paikoin.

Vaikka valvomattomiin kaatopaikkoihin ja standardien vastaisiin jätteenpolttolaitoksiin liittyykin vielä ongelmia, joita komissio perussopimusten täytäntöönpanon valvojana selvittää jatkossakin aktiivisesti, viime vuosina on tapahtunut huomattavaa edistystä. Sekä jäsenvaltiot että yhteisö ovat hyväksyneet lakeja, jotka vaativat kaatopaikoilta ja jätteenpolttolaitoksilta huomattavasti korkeampaa ympäristönsuojelun tasoa.

Tämä kehitys on jo alkanut tuottaa merkittäviä hyötyjä ympäristön kannalta. Esimerkiksi kansallisella ja Euroopan tasolla hyväksytty jätteiden polttoa koskeva tiukempi lainsäädäntö on merkittävästi vähentänyt ja vähentää edelleen kunnallisten jätteenpolttolaitosten dioksiinipäästöjä. Jätteenpolttodirektiivin täysimääräinen täytäntöönpano tarkoittaa, että tämä prosessi ei ole enää suurin dioksiinipäästöjen aiheuttaja EU:ssa. Tähän on osaltaan vaikuttanut uusien polttotekniikoiden kehittyminen, joka helpottaa energian hyödyntämistä myös tulevaisuudessa.

Nykyiset taloudelliset arviot osoittavat, että suurimman osan jätteenpolttolaitosten päästöjen ympäristökustannuksista aiheuttavat hiukkaset (PM₁₀), SO₂ ja NO_x, joista aiheutuu elämänlaatuun vaikuttavia ympäristö- ja terveyshaittoja.¹⁴ Jotkin tutkimukset osoittavat, että dioksiinipäästöjen kustannukset ovat vähintään kaksi suuruusluokkaa eli 100 kertaa pienemmät kuin tästä lähteestä peräisin olevien nitraatti-, hiukkas- ja sulfaattipäästöjen terveyskustannukset.¹⁵ Nykyisten standardien mukaisten kaatopaikkojen tärkeimpiä ympäristövaikutuksia näyttävät nykyään olevan vaikutukset ihmisten elämänlaatuun ja ilmaston lämpenemiseen.¹⁶ Nämä arviot antavat laajaa osviittaa jätteiden käsittelyn tärkeimmistä ympäristövaikutuksista. Niitä tulisi kuitenkin tulkita varoen, koska menetelmiin, joilla ympäristövaikutukset lasketaan rahassa, liittyy vielä metodologisia rajoituksia.

Jätteiden käsittely on vain yksi niistä tavoista, joilla jätteet aiheuttavat ympäristövaikutuksia. Luonnonvarojen käytön tehostaminen on aivan yhtä tärkeää. Juuri tältä osin jätteiden syntymisen ehkäiseminen ja niiden hyödyntäminen joko energian hyödyntämisen tai materiaalien hyödyntämisen avulla voivat merkittävästi vähentää luonnonvarojen käytön ympäristövaikutuksia sen lisäksi, mitä jätteidenkäsittelyprosessien sääntelyllä voidaan saavuttaa.

¹⁴ Ks. COWI, 2000: *A study on the economic valuation of environmental externalities from landfill disposal and incineration of waste*, Brussels: European Commission, erityisesti 9 luku. Vaikutuksilla ihmisten elämän laatuun tarkoitetaan esimerkiksi lisääntyneiden liikenneuhkien, haju- ja meluhaittojen sekä roskaantumisen vaikutuksia paikallisen väestön hyvinvointiin. Ne voivat esimerkiksi alentaa kiinteistöjen hintatasoa jätehuoltolaitosta ympäröivällä alueella.

¹⁵ Ks. <http://externe.jrc.es/>.

¹⁶ Ks. COWI, 2000, mt., erityisesti 9 luku.

Jätteiden syntymisen ehkäisemisen tulisi sisältää yhä puhtaammat tekniikat tuotantoprosessien tasolla, tuotteiden parempi suunnittelu ympäristön kannalta ja yleisemmin ekotehokkaammat tuotanto- ja kulutustavat. Kaikista markkinoille tulevista tuotteista tulee kuitenkin vääjäämättä ennemmin tai myöhemmin jätettä. Kaikki tuotantoprosessit tuottavat myös jonkin verran jätettä. Jopa jätteiden hyödyntämiseen liittyvät prosessit, ovatpa ne sitten energian hyödyntämistä tai materiaalien hyödyntämistä, tuottavat jonkin verran "jäännösjätettä", joka ei ole enää hyödynnettävissä ja joka sen vuoksi vaatii huolehtimista. Jätteiden syntymisen ehkäisemistä on sen vuoksi täydennettävä politiikalla, joka edistää ympäristönäkökohdat huomioon ottavaa jätteiden hyödyntämistä, erityisesti materiaalien kierrätystä, mutta on otettava huomioon myös energian hyödyntämisen hyödyt kasvavan energiatarpeen kannalta.

Jätteiden syntymisen ehkäiseminen ja kierrätys voivat siten vähentää luonnonvarojen käytön ympäristövaikutuksia kahdella tavalla:

- i. Vältetään primaariraaka-aineiden käyttöönoton aiheuttamat ympäristövaikutukset. Esimerkiksi yhdellä tonnilla kierrätysmetallia vältetään useiden metallimalmitonniin louhinta,¹⁷ mikä vähentää kaivostoiminnan ympäristövaikutuksia. Tällaisia ympäristövaikutuksia voivat olla "ilmansaasteet (pääasiassa pöly), melu, maaperän ja veden pilaantuminen ja vaikutukset pohjaveden tasoihin, luontotyyppien tuhoutuminen tai häiriintyminen sekä visuaaliset vaikutukset ympäröivään maisemaan"¹⁸.
- ii. Vältetään tuotantoprosesseissa tapahtuvan primaariraaka-aineiden muokkaamisen aiheuttamat ympäristövaikutukset. Esimerkiksi muovien kierrätys voi vähentää aerosoli- ja hiukkaspäästöjä – joilla kummallakin on vahvat yhteydet ihmisten terveyteen –, koska sen avulla vältetään primaaripolymeerin tuotanto. Lisäksi materiaalien tuotanto jätteitä kierrättämällä vaatii usein vähemmän energiaa kuin tuotanto primaariraaka-aineita käyttäen.

Wuppertal-instituutissa on laskettu, että ekologinen selkäreppu (päivittäistuotteiden valmistuksessa syntynyt jätemäärä) on hammasharjalla 1,5 kg, matkapuhelimella 75 kg ja tietokoneella 1 500 kg. Huomattavien luonnonvaramäärien käyttö ja niihin liittyvät ympäristövaikutukset voidaan näin ollen välttää käyttämällä nämä tuotteet uudelleen tai kierrättämällä ne jättevaiheessa ja suunnittelemalla ne ekotehokkaammalla tavalla. Pelkästään kasvihuonekaasupäästöiksi muutettuna yhden paperitonniin kierrätys säästää 900 kg CO₂-ekvivalenttia ensiöpaperin tuotantoon verrattuna. Vastaava määrä polyeteenitereftalaattia (PET, eräs muovityyppi) säästää 1 800 kg, ja vastaava määrä alumiinia 9 100 kg.¹⁹

¹⁷ Määrä riippuu malmin metallipitoisuudesta. Se voi vaihdella muutamasta miljoonasosasta (kulta) muutamaan prosenttiin tai ylikin, esimerkiksi mangaanin 30 prosenttiin ja raudan 40 prosenttiin. Ks. "Mining – facts, figures and environment", *Industry and Environment*, Vol. 23, s. 5. Kun kierrätetään yksi tonni metallia, jonka malmin keskimääräinen metallipitoisuus on 10 prosenttia, vältetään louhimasta 10 tonnia metallimalmia.

¹⁸ Ks. komission tiedonanto KOM(2000) 265 lopullinen, 3.5.2002: "Kestävän kehityksen edistäminen EU:n muussa kuin energian tuotantoon suuntautuvassa kaivannaisteollisuudessa", s. 8.

¹⁹ Ks. AEA Technology, 2001: *Waste management options and climate change*, Brussels: European Commission.

3. YHTEISÖN JÄTEHUOLTOPOLITIIKAN ARVIOINTI

Tässä jaksossa kuvataan EY:n jätehuoltopolitiikan saavutuksia ja alueita, joilla tarvitaan jatkokehitystä. Erityisesti tarkastellaan jätehuoltoa koskevan yhteisön lainsäädännöllisen kehityksen eri osatekijöitä. Lainsäädännöllinen kehys on kuvattu yksityiskohtaisemmin liitteessä I.

Tulisi muistaa, että yhteisön lainsäädännöllinen kehys on vain perusta jätehuoltokäytännölle. Se tarvitsee jäsenvaltioiden ja paikallisten viranomaisten täydentäviä toimia. Tämän asiakirjan tavoitteena on kuitenkin pikemminkin avata keskustelu jätteiden syntymisen ehkäisemistä ja kierrätystä koskevan yhteisön politiikan jatkokehittämisen strategisista vaihtoehdoista kuin antaa kokonaisvaltainen analyysi jätehuoltopolitiikasta kaikilla tasoilla. Tällainen analyysi ei vastaisi komission roolia ja ylittäisi käytettävissä olevat resurssit.

3.1. Saavutukset

Yhteiset yleiset periaatteet ja valvontamenettelyt, joita tarvitaan varmistamaan korkea ympäristön ja ihmisten terveyden suojelun taso koko yhteisössä, on perustettu **horisontaalisella jätehuoltolainsäädännöllä** eli jätepuitedirektiivillä²⁰, vaarallisista jätteistä annetulla direktiivillä²¹ ja jätteensiirtoasetuksella²². Ne muodostavat perustan muille politiikkakehysten osatekijöille:

- Jätehuollon hierarkia, aiheuttajaperiaate ja vaatimus, jonka mukaan jätehuolto ei saa vaikuttaa haitallisesti ihmisten terveyteen tai ympäristöön kokonaisuutena, ovat yhteisön lainsäädännön keskeisiä tekijöitä, joilla taataan ympäristönäkökohdat huomioon ottava jätehuolto.
- Jätteistä ja vaarallisista jätteistä annettuihin direktiiveihin sisältyvät lupa-, rekisteröinti- ja tarkastusvaatimukset ovat perusta kattavalle valvontajärjestelmälle, jonka avulla varmistetaan, että jätehuolto ei vahingoita ihmisten terveyttä eikä ympäristöä.
- Jätteensiirtoasetus on vakiinnuttanut yhdenmukaistetun järjestelmän, jolla säännellään rajatylittäviä jätteensiirtoja ja jolla pyritään saavuttamaan tasapaino korkeaa ympäristönsuojelun tasoa koskevan tavoitteen ja sisämarkkinoiden tehokkaan toiminnan varmistavan tavoitteen välillä. Hyödynnettäväksi tarkoitettua jätettä koskevan vapaakauppajärjestelmän avulla pystytään edistämään jätteiden hyödyntämisen kehittämistä.

²⁰ Neuvoston direktiivi 75/442/ETY, annettu 15 päivänä heinäkuuta 1975, jätteistä, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/156/ETY, annettu 18 päivänä maaliskuuta 1991, jätteistä annetun direktiivin 75/442/ETY muuttamisesta; EYVL L 194, 25.7.1975, s. 39, ja EYVL L 78, 26.3.1991, s. 32.

²¹ Neuvoston direktiivi 91/689/ETY, annettu 12 päivänä joulukuuta 1991, vaarallisista jätteistä; EYVL L 377, 31.12.1991, s. 20.

²² Neuvoston asetus (ETY) N:o 259/93, annettu 1 päivänä helmikuuta 1993, Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta, sellaisena kuin se on muutettuna; EYVL L 30, 6.2.1993, s. 1.

Jotta voitaisiin taata korkea ympäristönsuojelun taso ja sisämarkkinoiden tehokas toiminta, horisontaalisen jätelainsäädännön yleisperiaatteita ja vaatimuksia täydentää yksityiskohtainen lainsäädäntö kahdella alueella:

1. jätteiden käsittelyä – mukaan luettuna huolehtimista – koskeva lainsäädäntö, esimerkiksi kaatopaikka- ja jätteenpolttodirektiivit
2. lainsäädäntö, jolla säännellään tiettyjen jätevirtojen hallintaa. Tälle lainsäädännölle on ollut pohjana yksi tai useampi seuraavista näkökohdista:
 - joidenkin jätevirtojen, esimerkiksi pakkausjätteiden, romuajoneuvojen ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromun, lisääntyvät määrät tai lisääntyvä monimutkaisuus
 - tarve valvoa esimerkiksi tiettyjä paristotyyppisiä ja PCB-yhdisteitä niiden vaarallisuuden takia
 - se seikka, että niiden valvomattomalla käytöllä voi olla haitallisia vaikutuksia ihmisten terveyteen ja ympäristöön, esimerkiksi puhdistamolietteen ja karjanlannan valvottoman levittäminen maatalousmaalle erityisesti alueilla, jotka ovat herkkiä nitraatin vaikutuksille.

Jätteen käsittelyn ympäristövaikutukset ovat vähentyneet viime vuosina lainsäädännöllisten toimien ansiosta. Tätä kehitystä vahvistavat jatkossa kolme äskettäin hyväksyttyä direktiiviä: direktiivi ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi (IPPC)²³, kaatopaikkadirektiivi²⁴ ja jätteenpolttodirektiivi²⁵. Koska näissä direktiiveissä on nykyisille laitoksille säädetty siirtymäaikoja, direktiivien täysiä ympäristöhyötyjä ei vielä ole saavutettu. Tämän lainsäädännön täytäntöönpano tarkoittaa kuitenkin, että tällä vuosikymmenellä jätehuoltoala kehittyy huomattavasti kohti yhä tiukempia ympäristöstandardeja. Esimerkiksi jotkin suurimmista jätteenkäsittelylaitoksiin liittyneistä ongelmista – kuten kunnallisten jätteenpolttolaitosten dioksiinipäästöt – ratkeavat suurelta osin jätteenpolttodirektiivin täytäntöönpanon myötä. Vastaavasti Euroopan ympäristökeskus arvioi, että jätteiden käsittelyn aiheuttamat EU:n kasvihuonekaasupäästöt vähenevät merkittävästi vuodesta 1990 vuoteen 2010 pääasiassa kaatopaikkadirektiivin täytäntöönpanon ansiosta, koska tämä direktiivi enemmän kuin kompensoi ennustettujen jätemäärien lisäysten aiheuttamat päästölisäykset.²⁶

Kaatopaikkadirektiivin täytäntöönpano vaikuttaa merkittävästi jätehuoltopolitiikoiden kehittymiseen kansallisella tasolla tällä vuosikymmenellä, mukaan luettuina pyrkimykset

²³ Neuvoston direktiivi 96/61/EY, annettu 24 päivänä syyskuuta 1996, ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi; EYVL L 257, 10.10.1996, s. 26.

²⁴ Neuvoston direktiivi 1999/31/EY, annettu 26 päivänä huhtikuuta 1999, kaatopaikoista; EYVL L 182, 16.7.1999, s. 1.

²⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/76/EY, annettu 4 päivänä joulukuuta 2000, jätteenpoltoasta; EYVL L 332, 28.12.2000, s. 91.

²⁶ Ks. EEA, 2002: *Analysis and comparison of national and EU-wide projections of greenhouse gas emissions*, Topic Report 1/2002, Copenhagen: European Environment Agency.

edistää materiaalien kierrätystä ja jätteiden biologista käsittelyä.²⁷ Erityisen tärkeitä tässä yhteydessä ovat direktiiviin sisältyvät, kaatopaikkoja koskevat rajoitukset, etenkin kaatopaikalle sijoitettavan biohajoavan jätteen määrän vähentäminen ja kielto sijoittaa kaatopaikalle tiettyjä jätetyyppejä, esimerkiksi nestemäisiä jätteitä ja renkaita. Lisäksi kaatopaikka- ja jätteenpolttodirektiiveihin sisältyvät yhä tiukemmat ympäristöstandardit tulevat tiettyssä määrin edistämään materiaalien kierrätystä.

Tiettyjen ongelmallisten jätevirtojen parempi hallinta on saavutettu **tietyistä jätevirroista** annetuilla yhteisön direktiiveillä. Omat direktiivinsä on annettu tärkeistä vaarallisista jätteistä, esimerkiksi jäteöljyistä²⁸, PCB/PCT-yhdisteistä²⁹ ja paristoista³⁰. Useiden tuotteiden sisältämiä raskasmetalleja on rajoitettu ja rajoitetaan edelleen yhteisön jätelainsäädännöllä, millä pyritään vähentämään jätteiden haitallisuutta (laadullinen tavoite). Joillekin keskeisille, monentyyppisistä jätteistä koostuville jätevirroille, nimittäin pakkauksille³¹, romuajoneuvoille³² ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromulle³³, on asetettu kierrätys- ja hyödyntämistavoitteet. Tällaiset tavoitteet ovat tarpeen silloin, kun näiden jätteiden erilliskeräys ja kierrätys eivät ole kannattavia vapailla markkinoilla mutta ovat hyödyksi yhteiskunnan kannalta. Näistä tavoitteista keskustellaan yleensä vilkkaasti hyväksymisprosessin aikana, mutta kun ne on hyväksytty, ne antavat oikeudellisen varmuuden ja vakauden, joiden ansiosta kierrätysteollisuus voi suunnitella investoinnit tietäen, että kierrätyspalveluille on kysyntää.

Tuottajan vastuuta koskeva periaate on myös muodostanut vakaan rahoituslähteen, jonka avulla voidaan kompensoida kierrätyksen aiheuttamat korkeat kustannukset energian hyödyntämiseen ja kaatopaikalle sijoittamiseen verrattuna. Vaikka nykyinen pakkausedirektiivi ei perustukaan tähän periaatteeseen, lähes kaikki jäsenvaltiot ovat päättäneet panna direktiivin täytäntöön ainakin osittain tuottajan vastuun mukaisesti; tästä on joitakin poikkeuksia, esimerkiksi Tanska ja Alankomaat, joissa rahoitus tulee pääasiassa kunnilta sekä jätemaksuista ja veroista.³⁴ Sekä romuajoneuvoista että sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annettuihin direktiiveihin sisältyy nimenomaisesti tuottajan vastuu.

Erilliskeräysjärjestelmiä on toteutettu ja toteutetaan jatkossakin laajalti, niin että voidaan saavuttaa tiettyjä jätevirtoja koskevien yhteisön direktiivien tavoitteet; tämä koskee

²⁷ Biologista käsittelyä ovat muun muassa kompostointi, mädättäminen ja mekaanis-biologinen käsittely. Komissio on ilmoittanut, että se aikoo esittää luonnoksen direktiiviksi biohajoavan jätteen biologisesta käsittelystä vuoden 2004 loppuun mennessä.

²⁸ Neuvoston direktiivi 75/439/ETY, annettu 16 päivänä kesäkuuta 1975, jäteöljyhuollosta; EYVL L 194, 25.7.1975, s. 23.

²⁹ Neuvoston direktiivi 96/59/EY, annettu 16 päivänä syyskuuta 1996, polykloorattujen bifenyyliden ja polykloorattujen terfenyyliden käsittelystä (PCB/PCT); EYVL L 243, 24.9.1996, s. 31.

³⁰ Neuvoston direktiivi 91/157/ETY, annettu 18 päivänä maaliskuuta 1991, vaarallisia aineita sisältävistä paristoista ja akuista; EYVL L 78, 26.3.1991, s. 38.

³¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/62/EY, annettu 20 päivänä joulukuuta 1994, pakkauksista ja pakkausjätteistä; EYVL L 365, 31.12.1994, s. 10.

³² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/53/EY, annettu 18 päivänä syyskuuta 2000, romuajoneuvoista; EYVL L 269, 21.10.2000, s. 34.

³³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/96/EY, annettu 27 tammikuuta 2003, sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta – Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission yhteinen julistus 9 artiklan osalta; EYVL L 37, 13.2.2003, s. 24.

³⁴ Ks. komission tiedonanto KOM(2000) 729 lopullinen, 7.12.2001: "Sijoituspalveludirektiivin (93/22/ETY) tarkistamisesta".

erityisesti käytöstä poistettuja tuotteita, jotka muutoin päätyisivät kiinteäksi yhdyskuntajätteeksi. Kiinteälle yhdyskuntajätteelle on tyypillistä muun muassa sen heterogeenisyys. Hyvälaatuisen hyötyjätteen erottaminen sekalaisesta kiinteästä yhdyskuntajätteestä on sen vuoksi yleensä teknisesti vaikeaa ja taloudellisesti kallista. Kun varmistetaan kierrätettävien materiaalien erilliskeräys, saadaan suhteellisen homogeenistä ja korkealaatuista hyötyjätettä.

Tässä yhteydessä kannattaa ottaa huomioon se epäsuora vaikutus, joka erilliskeräysjärjestelmien toteuttamisella on kuluttajien käyttäytymiseen kunnallisella tasolla. Erilliskeräys vaatii kansalaisilta aktiivista osallistumista jätehuoltoon varsinkin, jos keräyspisteet sijaitsevat katujen varsilla. Tällainen osallistuminen voi herättää myös yleisempää kiinnostusta jätteiden ympäristövaikutuksiin, mikä edistää kuluttajien käyttäytymisessä tapahtuvia muutoksia.

3.2. Edelleen kehitettäviä seikkoja

Edellä kuvatusta tärkeästä edistyksestä huolimatta jätehuoltoa koskevassa yhteisön politiikkakehyksessä on yhä lukuisia aukkoja tai alueita, joilla on varaa edistyä. Näitä on kuvattu jäljempänä.

3.2.1. Täytöntöönpano

Yhteisön nykyisen jätelainsäädännön täysimittainen ja ajallaan tapahtuva täytöntöönpano on tehokkaan jätehuollon edellytys. Ikävä kyllä jäsenvaltiot eivät aina saata yhteisön jätelainsäädäntöä ajallaan osaksi kansallista lainsäädäntöä eivätkä sovelle jätehuoltoa koskevan yhteisön lainsäädännön tärkeitä elementtejä oikein. Tämä voi joskus olla seurausta yhteisön lainsäädäntöön sisältyvistä kunnianhimoisista määräajoista ja lähestymistavoista, mutta yleensä se osoittaa myös jäsenvaltioiden riittämättömiä pyrkimyksiä panna sovittu lainsäädäntö täytöntöön kansallisella tasolla ja valvoa sen noudattamista.

Olisi pyrittävä varmistamaan, että jäsenvaltiot varaavat riittävästi resursseja yhteisön lainsäädännön täytöntöönpanoon, samalla kun huolehditaan siitä, että direktiiveissä asetetut määräajat ja tavoitteet ovat realistisia.

3.2.2. Vähäistä edistystä jätteiden syntymisen ehkäisemisessä

Jätteiden syntymisen ehkäiseminen sisältää sekä määrällisen että laadullisen tavoitteen:

- Määrällinen tavoite viittaa syntyneen jätteen **määrän** vähentämiseen.
- Laadullinen tavoite viittaa syntyneen jätteen **haitallisuuden** vähentämiseen.

Käytännössä laadullista tavoitetta voidaan pitää määrällisen tavoitteen erityistapauksena, koska sillä tarkoitetaan tuotetun vaarallisen jätteen määrän vähentämistä. Tämä on laadullisen tavoitteen osalta jossakin määrin karkea lähestymistapa, koska siinä oletetaan, että kaikki vaaralliset jätteet ovat yhtä vaarallisia. Kehittyneemmät lähestymistavat, jotka perustuvat "vaarallisuuden" yhdistelmäindeksiin, eivät kuitenkaan ole nykyään toteuttamiskelpoisia, koska niissä käytettäviin menetelmiin liittyisi ongelmia, esimerkiksi erilaisten vaarallisuuteen liittyvien ominaisuuksien painottaminen. Laadullinen tavoite määritellään jäljempänä sen vuoksi vaarallisen jätteen määrän vähentämisenä.

Kuten jaksossa 2.1 on kuvattu, käytettävissä olevat todisteet osoittavat, että EU:ssa tuotetun jätteen määrä todennäköisesti lisääntyy. Yhteisön tasolla on hyväksytty joitakin toimia, jotka varmasti edistävät jätteiden syntymisen ehkäisemistä. Merkittävin tähän mennessä hyväksytty toimi on IPPC-direktiivi, jossa luetellaan toiminnanharjoittajan perusvelvollisuuksina muun muassa velvoite välttää jätteiden syntymistä jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun direktiivin 75/442/ETY mukaisesti. Lisäksi vähän jätteitä tuottavien teknisten keinojen käyttö ja mahdollisimman vaarattomien aineiden käyttö luetellaan esimerkkeinä niistä seikoista, jotka tulee IPPC-direktiivin mukaisesti ottaa huomioon parhaista käytettävissä olevista tekniikoista päätettäessä. Tämä tarkoittaa, että IPPC-direktiivi on tärkeä keino edistää jätteiden syntymisen ehkäisemistä teollisuudessa, vaikka vielä tätä vaikutusta ei voidakaan arvioida, koska direktiivin täytäntöönpano on vasta varhaisessa vaiheessa.

Lukuisat käytöstä poistetuista tuotteista annetut direktiivit koskevat jätteiden syntymisen ehkäisemistä, joskin nämä direktiivit ovat joko sovellusaltaan rajallisia tai vasta täytäntöönpanon varhaisessa vaiheessa. Romuajoneuvoista annettu direktiivi ja tiettyjen vaarallisten aineiden käytön rajoittamista sähkö- ja elektroniikkalaitteissa annettu direktiivi³⁵ ovat keskittyneet laadullisiin tavoitteisiin rajoittamalla vaarallisten aineiden käyttöä tuotteissa. Määrällisiä tavoitteita on jossakin määrin asetettu pakkausedirektiivissä. Pakkausmäärien ja pakkausten painon, toimivuuden ja ympäristövaikutusten välinen tasapaino on kuitenkin monimutkainen kysymys, josta keskustellaan laajasti edelleenkin.

Jätteiden syntymisen ehkäisemistä koskevia tavoitteita on yritetty aiemmin määritellä moneen kertaan, mutta yritykset ovat kuitenkin yleensä epäonnistuneet. Kolme esimerkkiä:

- Espanjan kansallisen yhdyskuntajättesuunnitelman (2000–2006) avulla kiinteän yhdyskuntajätteen määrä henkeä kohti pyritään vakiinnuttamaan vuoden 1996 tasolle vuoteen 2002 mennessä.³⁶ Eurostatin tiedot osoittavat kuitenkin, että kiinteän yhdyskuntajätteen määrä lisääntyi Espanjassa 390 kilosta henkeä kohti (vuonna 1996) 621 kiloon henkeä kohti (vuonna 1999). Tästä voi päätellä, että tavoitteen saavuttaminen on erittäin epätodennäköistä.
- Tanskan "Jäte 21" -politiikan (Tanskan hallituksen jätteitä koskeva toimintasuunnitelma ajanjaksolle 1998–2004) yleistavoite on vakiinnuttaa jätteiden kokonaismäärä vuoteen 2004 mennessä ja vähentää sitä vähitellen tuon vuoden jälkeen. Viimeaikaiset arviot osoittavat kuitenkin, että jätteiden määrä Tanskassa lisääntyi 17 prosenttia ajanjaksolla 1994–2000 ja että se kasvaa edelleen noin 27 prosenttia vuodesta 2000 vuoteen 2020.
- Yhteisön viidenteen ympäristöä koskevaan yhteisön toimintaohjelmaan (5EAP) sisältyi tavoite vakiinnuttaa kiinteän yhdyskuntajätteen tuotanto 300 kiloon henkeä kohti vuodessa, mikä oli vuonna 1985 EU:n keskiarvo³⁷. Ohjelmassa ei mainittu määräaika, johon mennessä tämä tavoite tulisi saavuttaa, eikä eritelty sen

³⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/95/EY, annettu 27 päivänä tammikuuta 2003, tiettyjen vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta sähkö- ja elektroniikkalaitteissa; EYVL L 37, 13.2.2003, s. 19.

³⁶ Ks. http://www.mma.es/calid_amb/residuos/plan/, 6.1 kohta.

³⁷ EYVL C 138, 17.5.1993, s. 1.

saavuttamiseksi tarvittavia toimia. Kiinteän yhdyskuntajätteen tuotannon arvioidaan nykyään olevan noin 550 kiloa henkeä kohti vuodessa (keskiarvo koko EU:ssa), kun taas OECD arvioi, että määrä nousee 640 kiloon henkeä kohti vuonna 2020.

On siis edelleenkin totta, että vaikka jätteiden syntymisen ehkäiseminen on ollut sekä kansallisten että yhteisön jätehuoltopolitiikkojen tärkein tavoite jo vuosien ajan, tähän mennessä tavoitteen saavuttamisessa on edistytty vain rajallisesti.

Vähäisen edistymisen syynä voidaan osittain pitää sitä, että ei ole ollut kattavaa strategiaa, joka olisi edistänyt jätteiden syntymisen ehkäisemistä. Tavoitteet oli toisinaan määritelty ottamatta huomioon niiden realistisuutta ja niiden saavuttamiseksi tarvittavia keinoja, mikä on vähentänyt pyrkimysten uskottavuutta. Lisäksi talouden eri aloilla vallitsevia jätteiden tuotantotapoja ei yleensä ole arvioitu selvästi, mikä olisi mahdollistanut uskottavien ja tehokkaiden jätteiden syntymisen ehkäisemistä koskevien tavoitteiden määrittelyn.

Tämä kokemus osoittaa, että onnistuneen jätteiden syntymisen ehkäisemistä koskevan politiikan tulee perustua kattavaan tieteelliseen analyysiin, etenkin tuotetun jätteen painon tai tilavuuden, sen haitallisuuden ja sen ympäristövaikutusten välisen yhteyden analysointiin. Tavoitteiden tulisi lisäksi perustua jätteiden tuotantoa koskevien kehityssuuntausten selvään arviointiin talouden eri aloilla sekä niiden mahdollisuuksiin ehkäistä jätteiden syntymistä. Jätteiden syntymisen ehkäisemiseen liittyviä tavoitteita määriteltäessä tulee myös arvioida, millaisia toimia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan. Jaksoissa 4.3 ja 5.2 annetaan ideoita siitä, miten tätä kokemusta voidaan hyödyntää.

3.2.3. Kattavan kierrätystä koskevan lähestymistavan puute

Tietyistä jätevirroista annetut direktiivit ovat tähän mennessä koskeneet yksittäisiä jätevirtoja tapauskohtaisesti. Nämä direktiivit ovat tärkeitä, koska ne osoittavat, että yhteisön jätepolitiikka on onnistunut vähentämään jätteiden ympäristövaikutuksia edistämällä jätteiden lajittelua niiden syntypaikalla ja eri jätelajien, esimerkiksi paristojen, pakkausten, romuajoneuvojen ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromun, kierrätystä; nämä jätelajit ovat erityisen tärkeitä niiden vaarallisuuden takia, mikä lisää jätteiden tuotannon monimutkaisuutta tai kasvunopeutta. Nämä toimenpiteet parantavat erotetun materiaalin laatua, joka on tärkeä kierrätyksen kustannuksiin ja kierrätettyjen materiaalien laatuun vaikuttava tekijä. Nämä direktiivit kattavat kuitenkin vain rajallisen osan kaikista tuotetuista jätteistä. Esimerkiksi pakkausjäte muodostaa 5 prosenttia kaikista tuotetuista jätteistä, ja sekä romuajoneuvot että sähkö- ja elektroniikkalaiteromu edustavat noin prosenttia jätteiden kokonaistuotannosta. Lisäksi vaikka yhteisön lainsäädännössä vaaditaankin pakkauspaperin ja -pahvin kierrätystä, muista lähteistä peräisin olevan paperin, esimerkiksi toimistopaperin tai sanomalehtipaperin, kierrättämisestä ei ole vastaavaa vaatimusta. Näistä lähteistä peräisin oleva paperi soveltuu yleensä kierrätykseen sekä taloudelliselta että ympäristönsuojelun kannalta. Vastaavasti vaikka yhteisön lainsäädäntö vaatii muovipakkausten ja käytännössä myös joistakin muista säännellyistä jätevirroista (romuajoneuvot ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromu) peräisin olevien muovien kierrätystä, yhteisön nykyiseen lainsäädäntöön ei sisälly vaatimusta kierrättää muoveja, jotka ovat peräisin muista tärkeistä sovelluksista, esimerkiksi rakennusmateriaaleista. Sen lisäksi, että yhteisön lainsäädännön nykyiset puutteet korjataan tarvittaessa, kierrätystä koskevaa yhteisön

lainsäädäntöä voitaisiin myös täydentää uusilla aloitteilla, jotka keskittyvät tiettyjen käytöstä poistettujen tuotteiden sijasta tiettyihin materiaaleihin.

Jätehuollon hierarkian täytäntöönpano on osaltaan kannustanut kierrätykseen. Vaikka komissio tunnustaa tämän periaatteen, se katsoo, että on kehitettävä edelleen tapoja määritellä parhaat ympäristönsuojeluvaihtoehdot ja asettaa kierrätystä ja jätteiden hyödyntämistä koskevat tavoitteet ottaen huomioon tuotteiden, materiaalien ja mahdollisten vaihtoehtojen väliset erot.

Tuottajan vastuuta koskevaa periaatetta käytetään edelleenkin tehokkaasti yhteisön ja kansallisessa lainsäädännössä käytöstä poistettujen tuotteiden kierrätyksen edistämiseen. Kun vaaditaan, että tuottajat vastaavat tuotteidensa kierrätyksen aiheuttamista kustannuksista sen jälkeen, kun kuluttajat ovat poistaneet tuotteet käytöstä, tuottajien erityisroolina tuottajien, kuluttajien ja jätehuollosta vastaavien tahojen ketjussa on rahoittaa kierrätys ja sisällyttää jätehuoltokustannukset tuotteiden hintoihin. Tällä menettelyllä pyritään myös saamaan aikaan taloudellisia kannustimia tuottajille, niin että he alentaisivat tuotteidensa uudelleenkäytön ja kierrätyksen kustannuksia esimerkiksi parantamalla tuotteiden muotoilua tai materiaaleja kierrätyksen helpottamiseksi.

Tuottajan vastuuseen liittyviä etuja ja haittoja on tutkittu jossakin määrin.³⁸ Tutkimus osoittaa, että tuottajan vastuu voi hyvinkin tehokkaasti edistää joidenkin jätelajien kierrätystä mutta että se voi sopia huonommin joillekin toisille jätelajeille. Tämä viittaa siihen, että vaikka tuottajan vastuuta koskeva periaate on jatkossakin tärkeä osatekijä kierrätystä erityisesti käytöstä poistettujen tuotteiden kierrätystä koskevassa yhteisön politiikassa, sitä on täydennettävä muilla keinoilla, joilla tärkeiden jätelajien kierrätystä voidaan edistää. Lisäksi tuottajan vastuuta koskevan järjestelmän luomien taloudellisten kannustimien tehoon vaikuttavat monet tekijät. Niiltä osin kuin kierrätys on jo kannattavaa markkinaolosuhteissa, lainsäädännöllisen kehyksen kehittäminen ei luultavasti ole tarpeen eikä hyödyllistä. Sen sijaan voitaisiin kehittää vapaaehtoisia lähestymistapoja, joilla näiden markkinoiden toimintaa voitaisiin optimoida.

Kuudennessa ympäristöä koskevassa yhteisön toimintaohjelmassa (6EAP) todetaan, että kierrätysstrategiaan tulisi sisältyä "muun muassa" -toimia, joilla pyritään varmistamaan jätteiden lajittelu niiden syntypaikalla ja tärkeimpien jätelajien keräys ja kierrätys. Toimintaohjelman muutkin elementit ovat vahvasti yhteydessä kierrätykseen. Etenkin 8 artiklan 2 kohdan iv alakohdassa komissiota kehoitetaan ehdottamaan uutta tai muutettua lainsäädäntöä "mukaan lukien muun muassa rakennus- ja purkujäte, viemäriliete, biohajoava jäte, pakkaukset, paristot ja jätteiden siirrot, jätteen ja muun kuin jätteen välisen eron selventäminen sekä asianmukaisten kriteerien kehittäminen jätepuitedirektiivin liitteiden II A ja II B muokkaamiseksi edelleen".

Monet yllä mainituista 6EAP-ohjelmaan sisältyvistä ehdotuksista liittyvät suoraan kierrätykseen. Teemakohtaisen strategian tulisi auttaa selventämään tätä yhteyttä, niin että voitaisiin tunnistaa ne prioriteetit ja keinot, joiden avulla kierrätyspolitiikkaa voitaisiin kehittää edelleen kaikkein tehokkaimmin.

³⁸

Ks. esimerkiksi OECD, 2001: *Extended Producer Responsibility – A Guidance Manual for Governments*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development ja SOU, 2001: Resurs i retur - Slutrapport från utredningen för översyn av producentansvaret, SOU 2001:102, Stockholm: Statens Offentliga Utredningar.

Kierrätyksen tehostamisen tärkein este on monissa tapauksissa kierrätystä koskeva epäsuotuisa taloudellinen tilanne, koska usein on halvempaa sijoittaa jätteet kaatopaikalle tai polttaa ne. Tämä tilanne johtuu osittain siitä, että luonnonvarojen käytön ja jätteenkäsittelymenetelmien hinnat eivät aina vastaa yhteiskunnallisia kustannuksia. On siis olemassa negatiivisia ulkoisvaikutuksia. Tämä tarkoittaa, että markkinat valitsevat usein muita kuin parhaita jätehuoltomenetelmiä. Tämän esteen voittaminen on tärkeää yhteisön tulevan kierrätyspolitiikan kannalta. Tiettyjen käytöstä poistettujen tuotteiden, jätelajien tai materiaalien lisääntynyt kierrätys toisi kuitenkin ympäristön kannalta vaihtelevassa määrin lisähyötyjä. Sen vuoksi tulisi ensisijaisesti suunnitella uusia aloitteita, jotka toisivat ympäristöhyötyjä aloilla, joilla kierrätys on kustannus-hyötysuhteen mukaan perustelluinta.

Viimeaikaiseen yhteisön lainsäädäntöön (IPPC-, kaatopaikka- ja jätteenpolttodirektiivit) sisältyvät tiukat ympäristönormit voivat lisätä tiettyjen jätteenkäsittelylaitosten käyttökustannuksia, mikä muodostaa taloudellisen kannustimen jätteiden hyödyntämiseen, mukaan luettuna materiaalien kierrätys. Esimerkiksi kaatopaikkadirektiivissä kuvatut jätteen hyväksymiskriteerit voivat lisätä jätteiden huolehtimisen kustannuksia ja siten myös parantaa joidenkin materiaalien kierrätyksen suhteellista edullisuutta. Näin voi olla esimerkiksi joidenkin sellaisten jäteluokkien kohdalla, joita nykyään pidetään pysyvinä jätteinä, esimerkiksi jotkin rakennus- ja purkujätteen tyypit. Kaatopaikkadirektiivin täytäntöönpano ei todennäköisesti kuitenkaan yksin riitä tuomaan kaatopaikalle sijoittamisen ja materiaalien kierrätyksen kustannuksia samalle tasolle, vaikka tätä direktiiviä täydennettäisiin kansallisella tasolla hyväksytyillä kaatopaikkaveroilla. Muiden keinojen puuttuessa huomattava osa poltettavasta jätteestä voitaisiin hyödyntää energiana, jonka kustannukset ovat yleensä alhaisemmat kuin materiaalien kierrätyksellä. Lisäksi kaatopaikalle sijoittamisen kustannuksissa EU:n eri puolilla vielä esiintyvät erot voivat joissakin tapauksissa aiheuttaa tarpeetonta jätteiden kuljettamista pitkiä matkoja.

Vielä yksi näkökohta, jota ei pitäisi jättää huomiotta lisäaloitteita kehitettäessä, on kansallisella ja Euroopan tasolla vaadittavien hallinnollisten ja taloudellisten resurssien käytön optimointi. Ei pitäisi aliarvioida niitä resursseja, joita tarvitaan jätevirtojen tapauskohtaista sääntelyä koskevan lainsäädännön täytäntöönpanoon erityisesti direktiivien määrän mahdollisen huomattavan lisääntymisen ja tällaisen lainsäädännön teknisen monimutkaisuuden takia.

Kuudennen ympäristöä koskevan yhteisön toimintaohjelman (6EAP) valtuutuksessa ja yllä mainituissa näkökohdissa tullaan siihen tulokseen, että tarvitaan sopiva yhdistelmä ohjauskeinoja, joilla jätehuoltokysymyksiä voidaan säännellä ja joilla voidaan varmistaa yhteisön jättepolitiikan teho ja kustannustehokkuus. Tämä yhdistelmä voisi sisältää uusia lainsäädäntöaloitteita, ympäristösopimuksista neuvottelemista ja taloudellisten ohjauskeinojen kehittämistä. Taloudelliset ohjauskeinot voisivat olla keskeisessä roolissa, koska nykyiset jätteitä koskevat talousalan tutkimukset antavat merkkejä, jotka estävät kierrätystä. Lainsäädäntöaloitteiden osalta yhteisö katsoo, että kannattaa tutkia nykyisten direktiivien täydentämistä uudella lähestymistavalla, jonka mukaan ei niinkään pyritä sääntelemään käytöstä poistettujen tuotteiden kuin materiaalien kierrätystä. Tähän voisi sisältyä tarvittaessa tuottajan vastuun kehittäminen sekä ympäristönsuojelun kannalta että taloudelliselta kannalta. Ohjauskeinojen yhdistelmästä käytävä keskustelu voisi kattaa kysymykset jätehuollon hierarkian toteuttamisesta sekä siitä, mitä ohjauskeinoja tulisi käyttää parhaiden jätehuoltovaihtoehtojen määrittelyyn. Mahdollisia jatkotoimia on kuvattu jaksoissa 4 (tavoitteet) ja 5 (keinot).

3.2.4. Yhdenmukaistetut kierrätysstandardit

Yhteisön yhdenmukaistetut ympäristövaatimukset eivät koske monia **käsittelytoimintoja**, etenkin kierrätystä. Joitakin näistä toiminnoista koskee IPPC-direktiivi, ja niihin on sen vuoksi sovellettava parhaita käytettävissä olevia tekniikoita (BAT). Näiden laitosten ympäristötehokkuuden yhdenmukaistuminen tämän direktiivin avulla riippuu kuitenkin siitä, miten parhaita käyttökelpoisia tekniikoita käytetään paikallisella tasolla.

Pakollisten jätteenkäsittelystandardien puuttuminen EU:n tasolla heikentää korkeatasoisen suojelun luomista koko yhteisöön, ja se on myös saanut aikaan huolestumista "standardien polkumyynnistä". Väite siitä, että erilaiset ympäristöstandardit johtavat merkittäviin kustannuseroihin jätehuoltolaitosten välillä, pitää periaatteessa paikkansa, joskin taloudellisista kysymyksistä ja todellisista jätevirroista on saatavilla vain vähän todellista tietoa. On kuitenkin esiintynyt väitteitä siitä, että kierrätettäväksi tarkoitettua jätettä viedään usein ulos maista, joissa on korkeahkot standardit, ja että näissä maissa toimivat laitokset eivät tämän seurauksena saa riittävästi jätettä, niin että ne olisivat taloudellisesti kannattavia. Sen vuoksi on väitetty, että jäsenvaltioita estetään kehittämästä ympäristönsuojelun kannalta parhaita, kierrätystä koskevia jätteenkäsittelytekniikoita ja -vaatimuksia ja valvomasta niiden toteuttamista, koska jätettä virtaa yleensä maihin, joissa on alhaisemmat standardit.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan hyödynnettäviksi tarkoitettuja jätteitä tulee pitää perustamissopimuksen (28–30 artikla) tavaroiden vapaata liikkomista koskevien säännösten tarkoittamina tuotteina, joilla käydään kauppaa. Kansallisia toimenpiteitä, jotka voivat haitata hyödynnettäviksi tarkoitettujen jätteiden vaihtoa, voidaan pitää perustamissopimuksen 28 artiklan vastaisina, elleivät kyseiset toimet ole perusteltuja ja oikeassa suhteessa aiottuun tavoitteeseen.

Jätepuitedirektiivin liitteeseen II A sisältyvä huolehtimistoimien määritelmä ja **liitteeseen II B** sisältyvä hyödyntämistoimien määritelmä ovat keskeisiä tekijöitä, kun määritellään, mitä sääntöjä tiettyyn jättekäsittelytoimeen sovelletaan. Niiden avulla erityisesti määritellään säännöt, joita sovelletaan rajat ylittäviin jätteiden siirtoihin yhteisössä jätteesiirtoasetuksen mukaisesti. Niiden avulla myös määritellään, mitkä toiminnot voivat edistää tiettyihin direktiiveihin sisältyvien kierrätys- ja hyödyntämistavoitteiden saavuttamista.

Nämä määritelmät ovat yleisluonteisia, ja niissä on suhteellisen paljon tulkinnanvaraa, jota voidaan käyttää huolehdittavaksi tarkoitettuja jätteitä koskevien velvoitteiden kiertämiseen lähettämällä tällaiset jätteet käsiteltäviksi tavalla, joka ei välttämättä ole jätteen hyödyntämistä. Jäsenvaltiot voivat niiden avulla myös estää jätteiden kuljetuksen omalta alueeltaan. Nämä täytäntöönpano-ongelmat ja kritiikit eri sidosryhmien taholta ovat aineellistuneet oikeudenkäynneissä sekä kansallisella että Euroopan tasolla.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on äskettäin kehittänyt perusteen, jonka mukaan jätteen hyödyntäminen ja huolehtiminen voidaan erottaa toisistaan. Tuomioistuimen mukaan jätteenkäsittelytoiminto on luokiteltava hyödyntämiseksi, kun toiminnon perustavoitteena on, että jäte korvaa primaariluonnonvarojen käytön. Tuomioistuin on nimittäin päättänyt, että kaivoksen täyttäminen jätteellä voi olla hyödyntämistoimi, jos

jätettä käytetään korvaamaan primaariluonnonvaroja, joita olisi muuten käytetty kaivoksen täyttämiseen.³⁹ Näin voisi olla esimerkiksi silloin, kun kaivos joudutaan täyttämään maaperän vakauttamiseksi. Tuomioistuin on päättänyt myös, että jätteen käyttäminen polttoaineena sementtiuunissa on hyödyntämistä silloin, kun syntyy ylimääräistä lämpöä, joka käytetään prosessissa.⁴⁰ Tuomioistuin on sitä vastoin päättänyt⁴¹, että kun jätteet poltetaan tähän tarkoitukseen suunnitellussa kunnallisessa jätteenpolttolaitoksessa, ensisijaisena tarkoituksena on jätteistä huolehtiminen. Tuomioistuin lisäsi, että analysoiduissa tapauksissa tämä luokittelu huolehtimistoimeksi ei muutu, vaikka prosessin sivuvaikutuksena syntyy energiaa, joka käytetään hyödyksi.

Tuomioistuin korosti myös, että jäsenvaltiot voivat vastustaa siirtoja jätteensiirtoasetuksen (ETY) 259/93 7 artiklan 4 kohdan viidennen alakohdan mukaisesti, "jos hyödynnettävien ja sellaisten jätteiden suhde, joita ei hyödynnetä, lopulta hyödynnettävien aineiden arvioitu arvo tai hyödyntämisestä aiheutuvat kulut taikka sen osan, jota ei hyödynnetä, huolehtimisesta aiheutuvat kulut ovat niin suuret, ettei hyödyntäminen kannata taloudellisista ja ympäristöllisistä syistä". Tätä säännöstä soveltamalla jäsenvaltioiden pitäisi pystyä välttämään muka hyödynnettäviksi tarkoitettujen jätteiden laittomat siirrot.

Jaksossa 5.5.1.1 tarkastellaan lähemmin kysymyksiä, joista tämän tiedonannon osalta tulisi keskustella.

3.2.5. Muita lainsäädännöllistä kehystä koskevia näkökohtia

Komissio on käsitellyt aiemmin myös joitakin jätteiden kierrätystä koskevaan lainsäädännölliseen kehykseen liittyviä näkökohtia. Kierrätysfoorumissa⁴² esimerkiksi analysoitiin jätelainsäädännön, erityisesti jättepuitedirektiivin ja jätteensiirtodirektiivin, vaatimusten aiheuttamia kustannuksia. Tässä jaksossa keskitytään keinoihin vähentää lainsäädännön noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia hyödyntämällä EY:n nykyistä jätelainsäädäntöä ja selventämällä joitakin sen kohtia.

Komissio viimeistelee parhaillaan ehdotusta tarkistetuksi jätteensiirtodirektiiviksi. Tarkistamalla direktiivin komissio pyrkii ottamaan huomioon EU:n kansainväliset velvoitteet sekä selventämään ja yhdenmukaistamaan rajat ylittäviä jätteensiirtoja koskevia valvontamenettelyjä. Tarkistetun direktiivin tulisi selventää ja mahdollisesti yksinkertaistaa sääntöjä, joita sovelletaan sekä yhteisön sisällä että kolmansien maiden kanssa käytävään jätekauppaan.

Jättepuitedirektiivin 1 artiklan a alakohtaan sisältyvä **jätteen määritelmä** on jätelainsäädännön kulmakivi. Tästä määritelmästä on kuitenkin käyty huomattavaa keskustelua, ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on antanut arvokasta opastusta sen tulkintaan. Keskustelu jätteen määritelmästä jatkuu todennäköisesti siitä huolimatta. Lisäksi kuudennen ympäristöä koskevan yhteisön toimintaohjelman (6EAP) 8 artiklan 2 kohdan iv alakohdassa tavoitteena on "jätteen ja muun kuin jätteen välisen eron selventäminen".

³⁹ Asia C-6/00.

⁴⁰ Asia C-228/00.

⁴¹ Asia C-458/00.

⁴² <http://europa.eu.int/comm/enterprise/events/recycling/recycling.htm>.

Jätteen määrittely on lainsäädännöllinen menettely, jota voi hyvin olla mahdollista parantaa. Nykyistä määritelmää vastaan esitetyt arvostelut ovat kuitenkin usein olleet yleisluonteisia. Toisinaan esimerkiksi esitetään, että kierrätettävät materiaalit tulisi jättää määrittelyn ulkopuolelle, koska jätelainsäädännön noudattamisesta aiheutuvat kustannukset ja jäte-termiin liittyvä kielteinen mielikuva haittaavat kilpailukykyisen kierrätyssektorin luomista. Nämä väitteet perustuvat kuitenkin vain harvoin niiden todellisten kustannusten arviointiin, joita lainsäädännön noudattamisesta aiheutuu.

Jaksossa 5.5.1.2 tarkastellaan lähemmin kysymyksiä, joista tämän tiedonannon osalta tulisi keskustella.

4. Tavoitteiden asettaminen

4.1. Johdanto

Ympäristövaikutusten vähentämiseen tähtäävän optimaalisen jätehuoltostrategian tulee yleisesti kattaa jätteiden syntymisen ehkäiseminen, materiaalien kierrätys, energian hyödyntäminen ja huolehtimisvaihtoehdot.

Kustannus-hyötyanalyysi tarjoaa kehyksen optimaalisten kierrätysprosenttien määrittelyyn, vaikka jätteiden syntymisen ehkäisemiseen tähtäävien toimien kustannus-hyötyanalyysistä onkin suhteellisen vähän kokemusta. Kustannus-hyötyanalyysissä arvioidaan sellaisten eri ympäristövaikutusten rahallinen arvo, jotka eivät yleensä heijastu markkinahinnoissa (ulkoisvaikutukset). Analyysin ansiosta jätehuoltovaihtoehtojen ympäristöhyötyjä voidaan siten verrata niiden taloudellisiin kustannuksiin. Vaikka kustannus-hyötyanalyysin tietyistä menetelmiin liittyvistä näkökohdista – esimerkiksi rahallisen arvon määrittelyyn liittyvät tekijät⁴³ ja diskonttaus⁴⁴ – käydään edelleen keskustelua, komissio katsoo, että tämä menetelmä tarjoaa parhaan käytettävissä olevan perustan tavoitteiden arviointiin jätehuoltopolitiikan alalla.

Komissio on käynnistänyt tutkimuksen, jonka tavoitteena on arvioida EU:ssa tulevaisuudessa tapahtuvaan kierrätykseen liittyviä kustannus-hyötyskenaarioita erilaisten lainsäädännön ja tekniikan kehitystä koskevien oletusten pohjalta. Näin saadaan tietoa tämän strategian mukaisten kierrätystavoitteiden kehittymisestä, ja komissio voi kehittää edelleen pakkausdirektiivin kierrätystavoitteiden tarkistamisessa käytettyä lähestymistapaa. Tämän tutkimuksen tulokset ovat todennäköisesti käytettävissä vuoden 2003 lopussa.

4.2. Jätteiden syntymisen ehkäiseminen

Jätteiden tuottamiseen liittyviin kehityssuuntauksiin vaikuttavat useat tekijät, mukaan luettuna taloudellisen toimeliaisuuden tasot, väestön kehitykseen liittyvät muutokset, tekniikan kehittyminen, elämäntavat sekä yleisemmin tuotanto- ja kulutustavat.⁴⁵ Tämä

⁴³ Rahallisen arvon määrittelyyn liittyviä tekijöitä käytetään määriteltäessä ympäristövaikutusten rahallinen arvo, esimerkiksi yhden hiilidioksiditonnin päästön "taloudellinen kustannus".

⁴⁴ Diskonttaukseen liittyy erityisen diskonttauskoron valitseminen vastaamaan omaisuuden muuttuvaa taloudellista arvoa.

⁴⁵ Ks. esimerkiksi OECD, 2002: *Household Energy & Water Consumption and Waste Generation: Trends, Environmental Impacts and Policy Responses*, ENV/EPOC/WPNEP(2001)25, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, s. 67-62.

tiivis yhteys hankaloittaa jätteiden syntymisen ehkäisemisen käsittelyä erillään luonnonvarojen hoidosta ja tuotepolitiikasta. Tämä on todennäköisesti tärkein selitys sille, että nykyisillä politiikoilla ei ole juurikaan onnistuttu edistämään jätteiden syntymisen ehkäisemistä yleensä eikä asettamaan tätä koskevia tavoitteita erityisesti.

Useimmat aiemmat yritykset määritellä jätteiden syntymisen ehkäisemistä koskevat tavoitteet ovat keskittyneet syntyneen jätteen painoon tai tilavuuteen. On kuitenkin kyseenalaista, ovatko paino tai tilavuus aina sopivimpia tunnuslukuja kuvaamaan jätteiden aiheuttamaa ympäristökuormitusta. Käytännössä jätteiden syntymisen ja niiden ympäristövaikutusten välinen yhteys on monimutkaisempi, koska jätteiden tuottamistapojen muutokset eivät yleensä vaikuta ainoastaan tuotetun jätteen määrään vaan myös sen laatuun. Tällaisilla muutoksilla voi olla vaikutuksia myös tuotteen elinkaaren muissa vaiheissa, esimerkiksi tuotteen muotoiluun tehtävien muutoksien kautta. Siirtyminen esimerkiksi kevyempiin pakkauksiin ei välttämättä vähennä pakkausten ympäristövaikutusta niitä käytöstä poistettaessa tai koko niiden elinkaaren aikana. Kun otetaan huomioon, miten hankalaa on kehittää yhteismittareita jätteiden ympäristövaikutuksille, tällä hetkellä ei näytä olevan käytännön vaihtoehtoa sille, että käytetään painoa tai tilavuutta kuvaamaan jätteiden syntymisen ehkäisemiseen liittyviä tavoitteita. Tämän vuoksi on tärkeää ymmärtää, että tulosten maksimoimiseksi on saatava aikaan suora yhteys jätteiden syntymisen ehkäisemisen ja yhdenmukaisen tuotepolitiikan välillä. Ensimmäisen askeleen kohti maailmanlaajuisia jätteiden syntymisen ehkäisemiseen tähtäävää strategiaa tulisi olla kaikkien käytettävissä olevien ohjaustoimien välisen yhdenmukaisuuden vahvistaminen.

Pyrkimyksiä määritellä jätteiden syntymisen ehkäisemiseen liittyviä tavoitteita EU:n tasolla vaikeuttaa myös se, että nykyiset jätetuotantoa koskevat tilastotiedot ovat epätyydyttäviä. Näiden puutteiden takia jätteiden syntymisen ehkäisemiselle ei voida tässä vaiheessa ehdottaa mitään operatiivisia, määrällisiä tavoitteita, jotka perustuisivat kattavaan ympäristö- ja taloudellisten näkökohtien analyysiin. Koska ei ole olemassa luotettavia tilastoja eikä selkeää lähtötilanteen skenaariota jätetuotannosta tulevaisuudessa, edistymistä olisi lisäksi lähes mahdoton seurata.

Jätetilastoista annetun asetuksen⁴⁶ tavoitteena on täyttää nämä aukot jätetuotantoa koskevissa tiedoissa, ja se muodostaa oikeudellisen perustan tällaisten tilastotietojen kattavalle keruulle ja käsittelylle yhteisössä. Kun jätetilastoasetus on pantu täysin täytäntöön, se antaa kattavan kuvan jätteiden tuotannosta ja käsittelystä koko yhteisön taloudessa eri jätetyyppien ja talouden alojen osalta. Tietoja kerätään joka toinen vuosi, ja kerääminen alkaa vertailuvuodesta 2004. Ensimmäiset tilastot ovat komission käytettävissä vuonna 2006.

Tyydyttäviä tietoja jätteiden tuotannosta ja käsittelystä EU:n tasolla on siten saatavilla aikaisintaan vuonna 2006. Kehityssuuntauksia ei kuitenkaan voida arvioida yksittäistä vuotta koskevien tietojen perusteella. Ensimmäinen arvio jätteiden tuotantoon liittyvistä kehityssuuntauksista koko EU:ssa voidaan sen vuoksi tehdä vasta 2008, jolloin toisen kerran kerätyt tiedot ovat käytettävissä jätetilastoasetuksen mukaisesti.

⁴⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2150/2002, annettu 25 päivänä marraskuuta 2002, jätetilastoista; EYVL L 332, 9.12.2002, s. 1.

Lisäksi Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan sosiaali- ja talouskomissiossa (UNECE) neuvotellaan parhaillaan Århusin yleissopimuksen⁴⁷ pöytäkirjasta, joka mahdollistaa epäpuhtauksien päästöjä ja kulkeutumista koskevien rekisterien (Pollutant Release and Transfer Registers, PRTR) laatimisen. Nämä rekisterit voitaisiin toteuttaa tarkistetun ja laajennetun Euroopan epäpuhtauspäästörekisterin (European Pollutant Emissions Register, EPER)⁴⁸ pohjalta. Euroopan epäpuhtauspäästörekisteristä voisi siten saada tietoja jätteen tuotannosta ja jätehuollosta, ja se voisi kattaa suuren määrän merkittäviä jätteen tuottajia. Tällaisten rekisterien käyttö voisi toimia pohjana tavoitteiden asettamiselle joko yksittäisillä tai useammilla teollisuuden aloilla.

On edelleenkin huomattavaa epävarmuutta siitä, missä määrin jätteiden syntymistä voidaan ehkäistä talouden eri aloilla ja miten hyvin eri ohjauskeinoilla voidaan ehkäistä jätteiden syntymistä. Vaikka jätteiden syntymisen ehkäisemistä koskevien tavoitteiden asettaminen poliittisesti kunnianhimoiselle tasolle voikin olla hyödyllistä, on olemassa riski, että uudet tavoitteet vain nostattaisivat toiveita, jotka toteutuisivat yhtä huonosti kuin viidennessä ympäristöä koskevassa yhteisön toimintaohjelmassa. Komissio aikookin käynnistää keskustelun perusanalyysistä, jolla voidaan perustella jätteiden syntymisen ehkäisemistä koskevat tavoitteet, ja varsinkin siitä, miten jätteiden syntymisen ehkäiseminen, luonnonvarojen hoito ja yhdenmety tuotepolitiikka liittyvät toisiinsa. Ennen tavoitteiden ehdottamista komissio toivoo saavansa lisäselvyyttä siitä, millaisilla toimilla tavoitteet voidaan saavuttaa ja tukisivatko lainsäätäjät tällaisia toimia. Sidosryhmiä pyydetään myös kertomaan kokemuksistaan jätteiden syntymisen ehkäisemisestä, saavutetuista vaikutuksista ja siitä, missä määrin tällaiset toimet ovat edistäneet jätteiden syntymisen ehkäisemiseen liittyvien yleisten tavoitteiden saavuttamista.

4.3. Kierrätystavoitteet

Toisin kuin jätteiden syntymisen ehkäisemisessä, kierrätyksen alalla tavoitteiden asettaminen on sekä vakiintunutta että yksinkertaista. Tämän teemakohtaisen strategian tulisi sen vuoksi keskittyä kierrätystavoitteiden tehostamiseen. Ensinnäkin kierrätystavoitteiden asettamista koskeva yhteisön lähestymistapa on tähän asti keskittynyt käytöstä poistettuihin tuotteisiin, eikä näissä tavoitteissa ole tehty eroa eri materiaalien välillä. Pakkausdirektiivi on osittainen poikkeus, koska siinä vaaditaan, että kierrätystä koskevat vähimmäistavoitteet saavutetaan erikseen kunkin materiaalin osalta. Direktiivin tavoitteiden tarkistamista koskevassa ehdotuksessaan komissio esitti kullekin materiaalille eriytettyjä tavoitteita sillä perusteella, että optimaalisen kierrätyksen tulisi perustua kyseisen materiaalin kustannuksiin ja hyötyihin, jotka ovat selvästi erilaisia eri tapauksissa.⁴⁹

⁴⁷ Yleissopimus tiedon saannista ja kansalaisten osallistumisoikeudesta päätöksentekoon ympäristöasioissa, yhteisön allekirjoittama 23–25 päivänä kesäkuuta 1998 pidetyssä ministerikonferenssissa.

⁴⁸ Ks. komission päätös, tehty 17 päivänä heinäkuuta 2000, Euroopan epäpuhtauspäästörekisterin (EPER) laatimisesta ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämistä annetun neuvoston direktiivin 96/61/EY 15 artiklan mukaisesti (IPPC); EYVL L 192, 28.7.2000, s. 36.

⁴⁹ Ks. Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, pakkauksista ja pakkajätteistä annetun direktiivin 94/62/EY muuttamisesta, KOM(2001) 729 lopullinen, 7.12.2001, erityisesti sivulta 12 eteenpäin.

Käytöstä poistettuja tuotteita koskevien tavoitteiden asettaminen on ollut tehokas keino edistää erilliskeräilyä ja kierrätystä. Joissakin tapauksissa voi kuitenkin kysyä, miksi joidenkin jätelajien tiettyjä materiaaleja kierrätetään mutta ei toisten. Esimerkiksi vaikka yhteisön lainsäädännössä vaaditaankin pakkauspaperin ja -pahvin kierrätystä, muista lähteistä peräisin olevan paperin, esimerkiksi toimistopaperin tai sanomalehtipaperin, kierrättämisestä ei ole vastaavaa vaatimusta. Näistä lähteistä peräisin oleva paperi sopii yleensä kierrätykseen vähintään yhtä hyvin sekä taloudelliselta että ympäristönsuojelun kannalta. Vastaavasti vaikka yhteisön lainsäädäntö vaatii muovipakkausten (ja käytännössä myös joistakin muista säännellyistä jätelajeista, etenkin sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta peräisin olevien muovien) kierrätystä, yhteisön nykyiseen lainsäädäntöön ei sisälly vaatimusta kierrättää muoveja, jotka ovat peräisin muista tärkeistä sovelluksista, esimerkiksi rakennusmateriaaleista.

Jätelajisuuntautunut ja materiaalikohtainen lähestymistapa voitaisiin yhdistää. Yleensä voi hyvin olla niin, että jätelajisuuntautunut lähestymistapa sopii paremmin erilliskeräilyyn ja monenlaisista raaka-aineista koostuvien, käytöstä poistettujen tuotteiden purkamiseen. Materiaalikohtaista lähestymistapaa voitaisiin puolestaan käyttää kierrätystavoitteiden asettamiseen. Tällaisen lähestymistavan noudattaminen edellyttäisi sitä, että tulevassa jätelainsäädännössä erilliskeräystä ja purkamista koskevat vaatimukset erotetaan kierrätystavoitteista. Materiaalien, kierrätysprosessien ja markkinoiden rakenteiden väliset luontaiset erot tulisi ottaa huomioon arvioitaessa täydentävien materiaalikohtaisten tavoitteiden asettamisen tehokkuutta.

Nykyisissä direktiiveissä lähtökohtana on, että kaikkien jäsenvaltioiden tulisi saavuttaa samat kierrätystavoitteet. Voidaan kuitenkin aiheellisesti kysyä, toimiiko tällainen tavoitteiden yhdenmukaisuus parhaiten sekä ympäristönsuojelun että talouden kannalta. Ympäristönsuojelun kannalta on tärkeämpää optimoida jätteiden keräily ja kierrätys yhteisössä kokonaisuutena kuin tarkastella sitä, miten ne tapahtuvat jossakin yksittäisessä jäsenvaltiossa. Talouden kannalta taas on tärkeämpää luoda oikeudenmukainen kilpailu sisämarkkinoilla kuin saavuttaa sama jätteiden keräilyn ja kierrätyksen taso kaikkialla. Tämä voisi heijastua siinä, että asetetaan yleinen kierrätystavoite yhteisön tasolla ja annetaan markkinavoimien määritellä, mitkä kierrätyslaitokset pystyvät saavuttamaan tavoitteen kustannustehokkaimmin. Tällainen lähestymistapa vaatisi markkinasuuntautuneempaa lainsäädännöllistä kehystä. Tällainen lähestymistapa on todennäköisesti kuitenkin kannattava vain, jos kierrätyslaitoksia koskevat ympäristöstandardit ovat koko yhteisössä nykyistä yhdenmukaistettumpia. Tällaisessa kehityksessä vastuut tulisi jakaa selvästi ja tulisi perustaa sopiva järjestelmä saavutuksia koskevien tietojen saamiseksi, niin että voidaan varmistaa kehityksen täytäntöönpanokelpoisuus.

Yhteisön nykyiseen lainsäädäntöön, esimerkiksi pakkauksista, romuajoneuvoista ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annettuihin direktiiveihin, sisältyvät kierrätystavoitteet ovat lain mukaan sitovia. Tätä lähestymistapaa voitaisiin laajentaa, jos materiaalisuuntautuneet tavoitteet sisällytetään tuleviin aloitteisiin. Lisäksi voitaisiin määritellä ohjeellisia lisätavoitteita suurille jätevirroille, esimerkiksi rakennus- ja purkujätteille ja kiinteälle yhdyskuntajätteelle. Tämä mahdollistaisi edistymisen seurannan eri jäsenvaltioissa, samalla kun se jättäisi riittävästi joustonvaraa, jotta voitaisiin ottaa huomioon paikalliset olosuhteet eri puolilla yhteisöä.

Tämän tiedonannon ja sitä seuraavien keskustelujen tulisi tuoda esiin ideoita sellaisten tavoitteiden asettamisesta, jotka ovat ympäristönsuojelun ja talouden kannalta

vaikuttavimpia. Tällaiset tavoitteet voisivat keskittyä materiaaleihin pikemminkin kuin käytöstä poistettuihin tuotteisiin, ja ne voisivat mahdollisesti olla yhteisön tavoitteita kansallisten tavoitteiden sijasta, niin että saadaan enemmän joustavuutta ja voidaan keskittää jätteiden keräily ja kierrätys niille maantieteellisille alueille, joilla se on tehokkainta, jne. Tätä lähestymistapaa voitaisiin täydentää yleisemmillä ohjeellisilla tavoitteilla, jotka koskevat tärkeitä jätevirtoja, esimerkiksi kiinteää yhdyskuntajätettä.

Komissio suhtautuu sen vuoksi myönteisesti sidosryhmiltä saatuun palautteeseen etenkin seuraavien kysymysten osalta:

- materiaalisuuntautuneiden tavoitteiden mahdollinen rooli ja vaikuttavuus*
- kustannukset, jotka liittyvät materiaalisuuntautuneiden tavoitteiden saavuttamiseen yhdessä käytöstä poistettujen tuotteiden kierrättämiseen liittyvien tavoitteiden kanssa*
- mahdollisuus suurempaan joustonvaraan, jonka ansiosta voidaan ottaa huomioon paikalliset olosuhteet asettamalla tavoitteita yhteisölle kokonaisuudessaan. Tällä olisi vaikutusta myös kilpailuun kierrätysteollisuudessa.*
- lain mukaan sitovien ja ohjeellisten kierrätystavoitteiden roolit.*

5. TEEMAKOHTAISEN STRATEGIAN OSA-ALUEET

5.1. Johdanto

Tässä luvussa keskitytään niihin keinoihin, joiden avulla luvussa 4 käsitelty, jätteiden syntymisen ehkäisemistä ja jätteiden kierrätystä koskevat tavoitteet voidaan saavuttaa. Luvussa 3 kuvatun yhteisön nykyisten toimien arvioinnin perusteella komissio katsoo, että jätteiden syntymisen ehkäisemistä ja kierrätystä koskeva teemakohtainen strategia voisi koostua neljästä osa-alueesta:

Osa-alue 1. jätteiden syntymisen ehkäisemistä edistävät keskeiset ohjauskeinot

Osa-alue 2. jätteiden kierrätystä edistävät keskeiset ohjauskeinot

Osa-alue 3. toimet, joilla korjataan jätteiden kierrätystä koskevissa standardeissa olevat puutteet

Osa-alue 4. lisätoimet, joilla edistetään jätteiden syntymisen ehkäisemistä ja kierrätystä.

Näillä osa-alueilla on tarkoitus asettaa prioriteetit tuleviksi vuosiksi, ja ne täydentävät nykyisen lainsäädännön ja nykyisten lähestymistapojen täytäntöönpanoa. Vaikka EY:n nykyinen jätelainsäädäntö onkin saanut aikaan merkittävää edistymistä kohti kestävä kehityksen mukaista jätehuoltoa, se ei vielä muodosta kattavaa kehystä jätteiden syntymisen ehkäisemisen ja kierrätyksen edistämiseksi. Useita nykyisiä direktiivejä voi lisäksi luonnehtia teknisesti huomattavan monimutkaisiksi. Joitakin elementtejä (esimerkiksi tiettyjen vaarallisten aineiden käytöstä poistamista) lukuun ottamatta jätteiden syntymisen ehkäisemistä koskeva politiikka on toistaiseksi epäonnistunut, koska ei ole ollut selviä vaihtoehtoisia lähestymistapoja. Jätepolitiikan mahdollisimman suuren tehokkuuden varmistamiseksi tulee sen vuoksi keskittyä niihin elementteihin,

joilla voidaan eniten vähentää ympäristövaikutuksia ja jätelainsäädännön soveltamiseen liittyviä ongelmia.

Luonnonvarojen käyttöön ja jätehuoltoon liittyvät valinnat riippuvat paljolti eri jätteenkäsittelyvaihtoehtojen (sijoittaminen kaatopaikalle, polttaminen, kaasutus, materiaalien kierrätys jne.) hinnoista. Lainsäädäntöä voidaan käyttää velvoittamaan kuluttajia ja yrityksiä muuttamaan käyttäytymistään. Niin kauan kuin hintasignaalit ovat vastakkaisia lainsäädännöllisille tavoitteille, on kuitenkin olemassa kannustin lainsäädännön kiertämiseen, ja tarvitaan yhä monimutkaisempia mekanismeja, joiden avulla lainsäädäntö voidaan panna täytäntöön ja sen soveltamista valvoa. Lisäksi komissio huomautti tiedonannossaan *Kestävää kehitystä koskeva Euroopan unionin strategia*⁵⁰, että se antaa politiikassaan ja lainsäädäntöä koskevissa ehdotuksissaan etusijan hintakannustimia tarjoaville markkinaperusteisille lähestymistavoille aina, kun niillä voidaan todennäköisesti saavuttaa yhteiskunnallisia ja ympäristönsuojeluun liittyviä tavoitteita joustavasti ja kustannustehokkaasti. Tällaisten lähestymistapojen tulisi olla yhdenmukaisia kansainvälisten kauppaa koskevien sääntöjen kanssa. Lisäksi komissio katsoo, että yleensäkin jätehuoltoteollisuuden ja erityisesti kierrätysteollisuuden taloudellinen ulottuvuus on olennainen osa haastetta, joka EU:lla on nyt edessään. Komissio varmistaa, että tämä taloudellinen ulottuvuus otetaan täysin huomioon tulevan jätteiden syntymisen ehkäisemistä ja kierrätystä koskevan strategian arvioinnissa ja täytäntöönpanossa.

Tässä tiedonannossa analysoidaan keinoja, joilla voidaan varmistaa, että lainsäädännöllisten, vapaaehtoisten ja taloudellisten keinojen yhdistelmä tarjoaa sopivat kannustimet kestävän kehityksen mukaisen jätehuollon edistämiseen ehkäisemällä jätteiden syntymistä ja kierrätyksen avulla. Tässä tiedonannossa analysoidaan myös keinoja täydentää jätteiden kierrätystä koskevat yhteisön standardit puuttuvilta osin ja selvittää yhteisön jätelainsäädännön perusmääritelmiä.

Nämä lähestymistavat täydentävät suunnitteilla olevia direktiivejä eli ehdotuksia tarkistaa puhdistamolietteestä annettu direktiivi ja jätteensiirtoasetus sekä biohajoavista jätteistä⁵¹ ja louhintajätteistä annettuja direktiiviehdotuksia. Muita ehdotuksia esimerkiksi rakennus- ja purkujätteistä voidaan antaa myöhemmin olennaisena osana teemakohtaista strategiaa.

Kohdassa 5.2 tarkastellaan erilaisten ohjauskeinojen soveltuvuutta jätteiden syntymisen ehkäisemisen edistämiseen ja kohdassa 5.3 vastaavasti kierrätykseen. Jotkin käytettävissä olevista, jäljempänä analysoiduista keinoista edistävät sekä jätteiden syntymisen ehkäisemistä että kierrätystä. Niitä tarkastellaan tämän tiedonannon siinä kohdassa, johon ne vaikuttavat eniten. Näiden jaksojen tavoitteena ei ole puhua minkään tietyn ohjauskeinon käytön puolesta vaan pikemminkin virittää keskustelua näiden keinojen mahdollisesta roolista ja tehosta kattavan teemakohtaisen strategian puitteissa. Yksittäisen ohjauskeinon teho vaihtelee taloudellisen ja teknisen kontekstin mukaan, joten on epätodennäköistä, että mikään yksittäinen politiikka voisi soveltua kaikkiin

⁵⁰ Komission tiedonanto KOM(2001) 264 lopullinen, 15.5.2001: "Kestävä kehitys Euroopassa paremman maailman vuoksi: Kestävää kehitystä koskeva Euroopan unionin strategia".

⁵¹ Puhdistamolietteestä ja biohajoavasta jätteestä annettavat direktiivit liittyvät läheisesti maaperän suojelun teemakohtaiseen strategiaan. Näiden direktiivien kattamia ongelmia käsitellään sen vuoksi tuossa yhteydessä, ei niinkään tässä strategiassa.

tapauksiin. Komissio ei sen vuoksi ota tässä vaiheessa tiukkaa kantaa siihen, mitä ohjauskeinoja pitäisi käyttää ja miten niitä pitäisi yhdistellä.

Kohdassa 5.4 tarkastellaan tarvetta varmistaa kierrätykselle samanlainen pelikenttä koko Euroopassa. Yhtäläisten olojen merkitys korostuu erityisesti, jos toteutetaan markkinasuuntautuneempaa politiikkaa, koska kierrätyslaitoksia koskevien ympäristöstandardien erot eri puolilla Eurooppaa voivat korostaa huolia epäoikeudenmukaisesta kilpailusta "standardien polkumyynnin" kautta. Kohdassa 5.5 tarkastellaan myös useita lisätoimia, joiden avulla kierrätystä voidaan edistää. Näillä toimilla ei yksin voitaisi saavuttaa merkittävää edistystä, mutta ne voivat tukea osaluoteisiin 1 ja 2 sisältyviä keskeisiä toimia.

5.2. Jätteiden syntymisen ehkäisemistä edistävät ohjauskeinot

5.2.1. Toimet, joilla pyritään määrällisiin tavoitteisiin

Jos halutaan saada aikaan merkittävää edistymistä jätteiden syntymisen ehkäisemisessä, on muutettava sitä tapaa, jolla resursseja käytetään tuotantoprosesseissa ja tuotteissa. Tämä vaatii kotitalouksien, tuottajien ja muiden taloudellisten toimijoiden käyttäytymisen muutosta. Vaikka perinteisillä sääntelykeinoilla voikin olla vaikutusta, ne ovat yksin käytettyinä harvoin tehokkaita näin monimutkaisessa yhteydessä. Koska kaikista taloudessa käytettävistä materiaaleista ennemmin tai myöhemmin tulee jätettä, jätteiden syntymisen muuttuminen merkittävästi vaatii tuotanto- ja kulutustapojen muuttumista. Tämä vaatii lähestymistapoja, jotka eivät keskity pelkkään jätepolitiikkaan sanan tiukassa merkityksessä vaan kattavat myös muita aloja, esimerkiksi luonnonvarojen hoidon ja yhdenmukaisen tuotepolitiikan.

Jätteiden syntymisen ehkäisemiseen voidaan jätehuollon kannalta vaikuttaa monin eri tavoin. Usein käytetään taloudellisia ohjauskeinoja tai tiedotuskampanjoita, ja näillä toimilla voi olla vaikutusta sekä siksi, että ne kannustavat estämään jätteiden syntymistä, että siksi, että niiden ansiosta jätteet käsitellään suotavammilla tavoilla, esimerkiksi kierrättämällä. Yleensä ei kuitenkaan ole juurikaan käytännön kokemusta ohjauskeinoista, joilla voitaisiin saada aikaan merkittävää jätteiden määrän vähenemistä ja joissa yhteisöllä voisi olla rooli.

Lisäarvoa voi kuitenkin olla myös niiden kansallisten lähestymistapojen koordinoinnissa, joilla voidaan vaikuttaa markkinatoimijoihin. Kuluttajien valinnat ja julkishallinnon hankinnoista vastaavien tahojen vapaaehtoiset järjestelmät voivat erityisesti olla voimakas signaali vihreämpien tuotteiden kehittämiseen, mukaan luettuna tuotteet, joiden valmistaminen, käyttö ja kulutus tuottaa vähemmän jätettä. Kun kokeillaan kansallisesti ja paikallisesti sellaisten kannustimien suunnittelemista kuluttajille, joiden avulla he valitsisivat tällaisia vihreämpiä tuotteita, Euroopan tasolla tapahtuvasta tietojen vaihdosta ja keskustelusta voisi olla hyötyä. Tämä pitää paikkansa myös tuotannon viherryttämistä koskevien kansallisten kannustimien osalta. Keskustelu tällaisesta lähestymistavasta tämän tiedonannon pohjalta voisi auttaa ymmärtämään, miten yhdenmukainen tuotepolitiikka voi osaltaan ehkäistä jätteiden syntymistä.

Komissio suhtautuu sen vuoksi myönteisesti kaikilta sidosryhmiltä saatavaan palautteeseen, jotta voidaan arvioida kattavasti, miten tehokkaasti jätteiden syntymisen ehkäisemistä koskevat tulevat tavoitteet voidaan saavuttaa eri ohjauskeinojen avulla ja miten yhteisö voi edistää näiden keinojen kehittämistä. Komissio suhtautuisi erityisen

myönteisesti jäsenvaltioiden ja sidosryhmien näkökantoihin Euroopan tasolla tapahtuvan, kuluttajille suunnattuja kansallisia kannustinjärjestelmiä koskevien tietojen vaihdon sekä vihreiden hankinta-aloitteiden eduista.

5.2.2. Toimet, joilla pyritään laadullisiin tavoitteisiin

Tuleva kemikaalipolitiikasta annettava asetus tähtää ihmisten terveyden ja ympäristön suojelun korkean tason varmistamiseen, samalla kun sillä pyritään varmistamaan sisämarkkinoiden tehokas toiminta ja kannustamaan innovointia kemianteollisuudessa ja sen kilpailukykyä. Vuonna 2001 komissio hyväksyi valkoisen kirjan⁵², jossa se esitti ehdotuksensa tulevaa kemikaalipolitiikkaa koskevaksi strategiaksi. Keskeisellä sijalla näissä ehdotuksissa on kemikaalien valvontaan liittyvä REACH-järjestelmä (**R**egistration, **E**valuation and **A**uthorisation of **C**hemicals). REACH-järjestelmä perustuu periaatteille, joiden tavoitteena on parantaa tietämystä kemikaaleista, joilla voi olla haitallinen vaikutus ihmisten terveyteen ja ympäristöön, ja vahvistaa tällaisten kemikaalien valvontaa. Tähän järjestelmään liittyy erityisesti seuraavanlaisia tekijöitä:

- Tuottajien ja jatkokäyttäjien on arvioitava tuotteidensa turvallisuus sen elinkaaren jakson osalta, johon he vaikuttavat, mukaan luettuina jätteistä huolehtiminen ja jätehuolto.
- Vaarallisten aineiden korvaamista vaarattomammilla on edistettävä, jos soveltuvia vaihtoehtoja on käytettävissä. Kun jatkokäyttäjien vastuu kasvaa ja julkisen tiedon saatavuus paranee, riittävästi testattujen ja tiettyyn käyttötarkoitukseen turvallisiksi todettujen korvaavien kemikaalien kysyntä kasvaa voimakkaasti.

Erityistä huolta aiheuttavien aineiden osalta valkoisessa kirjassa ehdotetaan riskien arviointiin perustuvaa lupajärjestelmää, Riskien arviointi kattaa kyseisen erityiskäyttötarkoituksen osalta aineen koko elinkaaren, aineen hävittäminen mukaan luettuna. Lupa myönnetään, jos käytöstä aiheutuu vain vähäinen riski.

Komission valkoisessa kirjassa ehdottama lähestymistapa mahdollistaa paljon paremman vaarallisten aineiden käytön valvonnan, myös niiden, joista tulee jätettä, samalla kun se edistää vaarallisten aineiden korvaamista, kun soveltuvia vaihtoehtoja on käytettävissä. Tämän pitäisi vuorostaan vähentää ongelmajätteiden syntymistä (tuotantovaiheessa ja käytöstä poistettaessa).

Komissio on käynnistänyt tulevan REACH-järjestelmän toimivuudesta 8 viikkoa kestävä, Internetin kautta toteutettavan kuulemisen, joka jatkuu 10. heinäkuuta 2003 saakka⁵³.

Kun otetaan huomioon uuden kemikaalipolitiikan laajakantoiset vaikutukset ja läheinen yhteys vaarallisten aineiden käytön ja ongelmajätteiden tuottamisen välillä, tulevina vuosina näihin aineisiin liittyvien riskien hallinta tulisi hoitaa REACH-järjestelmän kautta. Se voisi kattaa myös jätteiden syntymisen ehkäisemiseen liittyvät laadulliset tavoitteet. Komissio ei kuitenkaan sulje pois mahdollisuutta hyväksyä lisärajoituksia yksittäisille aineille ja sovelluksille, jotka voivat aiheuttaa erityisiä ongelmia

⁵² Valkoinen kirja – Tulevaa kemikaalipolitiikkaa koskeva strategia, KOM(2001) 88 lopullinen, 27.2.2001.

⁵³ <http://europa.eu.int/comm/environment/chemicals/whitepaper.htm>

jätevaiheessa. Tämä periaate vastaa nykyisissä jätedirektiiveissä omaksuttuja lähestymistapoja, ja sitä sovellettaisiin edelleen, kunnes REACH-järjestelmä kattaisi nämä näkökohdat täysin.

5.2.3. Muut toimet, joilla edistetään sekä määrällisten että laadullisten tavoitteiden saavuttamista

5.2.3.1. Jätteiden syntymisen ehkäisemistä koskevat suunnitelmat

Jätteiden syntymisen ehkäisemistä koskevat suunnitelmat voivat edistää sekä määrällisten että laadullisten tavoitteiden saavuttamista: Jäsenvaltiot ovat käynnistäneet useita aloitteita ja ohjelmia, joiden tavoitteena on, että taloudelliset toimijat kehittäisivät tällaisia suunnitelmia. Tämän lähestymistavan puolestapuhujien mukaan kustannustehokkaita keinoja ehkäistä jätteiden syntymisen voidaan kehittää vain kyseisillä talouden aloilla käytävän intensiivisen keskustelun kautta, koska jätteiden syntymisen ehkäiseminen on monimutkainen kysymys. Lisäksi tarvitaan myös viranomaisen vahvaa sitoutumista, jotta sovitut jätteiden syntymisen ehkäisemistä koskevat suunnitelmat voivat toimia käytännössä.

Tällaisia suunnitelmia voidaan laatia kokonaisten talouden alojen tai yksittäisten yritysten tasolla, esimerkiksi yhteisön ympäristöasioiden hallinta- ja tarkastusjärjestelmän (EMAS)⁵⁴ tai muiden ympäristöasioiden hallintajärjestelmien puitteissa. Jätteiden syntymisen ehkäisemistä koskevista suunnitelmista voidaan sopia eri tasoilla, esimerkiksi Euroopan tasolla tai kansallisella tai paikallisella tasolla siten, että painopisteet ovat erilaisia mutta toisiaan täydentäviä. Ne voivat olla yhteisön lainsäädännön mukaan pakollisia, tai ne voivat pysyä ympäristösopimusten tasolla.

Maininnanarvoisia ovat myös muut vaihtoehdot, esimerkiksi sellaisten teollisuusjätteitä koskevien kaupattavien sertifikaattien käyttö. Sellaisista ohjauskeinoista, joilla voitaisiin saada aikaan merkittävää jätteiden määrän vähenemistä ja joissa yhteisöllä voisi olla rooli, ei kuitenkaan yleisesti ole juuri käytännön kokemusta.

5.2.3.2. IPPC-direktiivi ja BREF-asiakirjat

IPPC-direktiivissä luetellaan toiminnanharjoittajan perusvelvollisuuksina muun muassa velvoite välttää jätteiden syntymistä jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun direktiivin 75/442/ETY mukaisesti, ja vähän jätteitä tuottavien teknisten keinojen käyttö ja mahdollisimman vaarattomien aineiden käyttö (laadulliset tavoitteet) luetellaan esimerkkeinä niistä seikoista, jotka tulee IPPC-direktiivin mukaisesti ottaa huomioon parhaista käytettävissä olevista tekniikoista (BAT) päätettäessä. Tämän direktiivin mahdollista vaikutusta jätteiden syntymisen ehkäisemiseen ei tulisi aliarvioida, koska se koskee suurinta osaa⁵⁵ merkittävistä jätteistä tuottavista aloista.

Vaikka vielä ei voidakaan arvioida direktiivin vaikutusta, koska sen täytäntöönpano on vasta varhaisessa vaiheessa, direktiivin jätteitä koskevia säännöksiä täytäntöön pantaessa on toivottavaa edistää hyviä käytäntöjä. Komissio aikoo tukea jätteisiin liittyviä

⁵⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 761/2001, annettu 19 päivänä maaliskuuta 2001, organisaatioiden vapaaehtoisesta osallistumisesta yhteisön ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään (EMAS-järjestelmä); EYVL L 114, 24.4.2001, s. 1.

⁵⁵ Direktiivi ei koske kaivostoimintaa, louhintaa ja metsätaloutta eikä suurinta osaa maataloudesta.

ympäristölupien ehtoja koskevaa IMPEL-projektia ja osallistua aktiivisesti tähän projektiin, jonka tavoitteena on entistä tehokkaampi ja yhdenmukaisempi täytäntöönpano Euroopassa. Projektin hyväksyi joulukuussa 2002 IMPEL-yleiskokous, joka on hakenut sille rahoitusta komissiolta, niin että se voisi alkaa vuoden 2003 puolivälissä.

Tämä arviointi voisi johtaa päätelmiin siitä, miten IPPC-prosessin tehokkuutta voidaan optimoida sekä niiden laadullisten että määrällisten tavoitteiden osalta, joilla pyritään ehkäisemään jätteiden syntymistä, esimerkiksi julkaisemalla ohjeita siitä, miten jätteiden syntymisen ehkäisemistä voidaan edistää parhaita käyttökelpoisia tekniikoita kuvaavien vertailuasiakirjojen (BREF-asiakirjojen) ja lupien avulla. Kommentit ja ehdotukset parhaista keinoista edistää jätteiden syntymisen ehkäisemistä IPPC-direktiiviä soveltamalla ovat tervetulleita.

5.3. Jätteiden kierrätystä edistävät ohjauskeinot

Tärkeimpänä esteenä kierrätyksen edistämiseksi on kierrätyksen kalleus verrattuna muihin jätteenkäsittelyvaihtoehtoihin. Taloudellisten ja markkinapohjaisten ohjauskeinojen käyttöä pidetään sen vuoksi lupaavimpana keinona edistää kierrätystä.

Jos kuulemisprosessin tulos kuitenkin paljastaa, että taloudelliset ohjauskeinot eivät ole joko poliittisista tai teknisistä syistä hyväksyttäviä tai kannattavia, komissio aikoo käyttää aloiteoikeuttaan ja ehdottaa entistä kestävämpään jätehuoltoon tähtääviä lainsäädännöllisiä keinoja. Näitä voisivat olla esimerkiksi kohdassa 5.3.6. (Normatiiviset ohjauskeinot) tarkastellut ohjauskeinot.

5.3.1. Kaatopaikkaverot

Erilaisten jätehuoltovaihtoehtojen suhteellisten kustannusten muuttaminen varsinkin sisällyttämällä niihin ulkoiset kustannukset voi olla erittäin tehokas keino muuttaa jätehuoltoon liittyviä valintoja. Yksinkertaisin keino saada aikaan tällainen muutos on lisätä vaihtoehtojen jätteenkäsittelymenetelmien kustannuksia. Tämä on saanut monet jäsenvaltiot ottamaan käyttöön kaatopaikkaveroja. Kaatopaikkaveroja on kuitenkin täydennettävä muilla ohjauskeinoilla, jotta vältettäisiin suurten sekajättemäärien hävittäminen polttamalla. Kaatopaikkaverojen vaikutus on arvioitava ottamalla erityisesti huomioon vaihtoehtojen jätteenkäsittelytoimintojen kustannusten vaihtelut. Lisäksi kaatopaikkaverojen koordinoimaton käyttöönotto voisi aiheuttaa vaikeuksia, jos naapurimaat tai lähialueet ottavat käyttöön hyvin eritasoisia veroja.

Kaatopaikkaverojen roolia tulisi tarkastella tämän teemakohtaisen strategian puitteissa, vaikka verotoimenpiteet yleensä ovat poliittisesti arkaluonteisia aiheita. Tämä ei välttämättä tarkoittaisi yhteisön yhdenmukaistetun kaatopaikkaveron käyttöönottoa. Tätä kysymystä voitaisiin ryhtyä ratkaisemaan tiiviimmällä koordinoinnilla jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välillä. Koordinointi voisi aluksi keskittyä yhteisymmärryksen muodostamiseen kaatopaikkaverojen tehosta, ja myöhemmin voitaisiin kehittää perusteet kansallisella tasolla käyttöön otettujen verojen yhdenmukaistamiselle.

5.3.2. Tuottajan vastuu

Päätöksessä kuudennesta ympäristöä koskevasta yhteisön toimintaohjelmasta (6EAP) viitataan tuottajan vastuuseen yhtenä kolmesta seikasta, jotka kierrätysstrategiassa on

otettava huomioon. Luvuissa 3.1 ja 3.2.3 esitetyn analyysin perusteella komissio aikoo aloittaa avoimen keskustelun tuottajan vastuusta. Keskustelun on perustuttava selvästi yhteisön tasolla ja kansallisella ja kansainvälisellä tasolla tehtyjen, asiaa koskevien aloitteiden pohjalta saatuun kokemukseen.

Komissio tunnustaa näiden aloitteiden ansiot, koska monissa tapauksissa aloitteet ovat olleet erittäin onnistuneita. Keskustelussa tulisi sen vuoksi pohtia muuan muassa sitä, voidaanko tätä lähestymistapaa laajentaa ja mitä jätelajeja se voisi koskea. Tässä strategiassa tulisi tarkastella myös joitakin tuottajan vastuuseen liittyviä erityisnäkökohtia:

- **Vaikutus tuotteiden suunnitteluun:** Toistaiseksi tiedetään suhteellisen vähän tuottajan vastuun vaikutuksista ekosuunnittelun edistämiseen. On merkkejä siitä, että tuottajan vastuun soveltaminen pakkauksiin on tietyissä maissa vähentänyt markkinoille tulevien pakkausten määrää. Tämä on todennäköisesti seurausta kierrätyskustannusten sisällyttämisestä tuotantokustannuksiin. Esimerkiksi romuajoneuvoista ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annetuissa direktiiveissä sovelletun yksittäisen tuottajan vastuun vaikutuksia ei juuri tunneta, koska nämä direktiivit on hyväksytty vasta äskettäin.
- **Yksityinen vastuu vai kollektiivinen vastuu:** Aloilla, joille on ominaista tuotteiden huomattava eriytyminen, yksittäisen tuottajan vastuu voi toimia merkittävänä kannustimena tuotteiden muokkaamiseen kierrätettävyyden edistämiseksi tai jätteiden vähentämiseksi, kun taas kollektiivinen tuottajan vastuu voi olla asianmukaisempi sellaisten standardoitujen tuotteiden kohdalla, joita tuotetaan suuria määriä ja joiden arvo on pieni. Tuotteen käyttöiällä voi myös olla merkitystä. Mitä pidempi käyttöikä tuotteella on, sitä epätodennäköisempää on, että tulevat kustannukset vaikuttavat suunnittelua koskeviin päätöksiin nykyhetkellä.
- **Vaikutus kilpailuun:** Komissio on äskettäin hyväksynyt kolme päätöstä "Der Grüne Punkt" -merkkiä käyttävistä yrityksistä⁵⁶, koska tuottajan vastuuta koskevien järjestelmien käytännön soveltaminen on aiheuttanut huolta. Lisää tapauksia voi tuoda esiin romuajoneuvoista ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annettujen direktiivien täytäntöönpano. Tätä seikkaa korostettiin myös Ruotsin hallitukselle äskettäin annetussa raportissa, jossa huomautettiin, että "lakisääteinen tuottajan vastuu on saanut aikaan ... monopolistisia pyrkimyksiä..."⁵⁷. Sen, miten tuottajan vastuuta koskevat järjestelmät suosivat tai estävät kilpailua, tulisi sen vuoksi olla tärkeä kysymys tätä teemakohtaista strategiaa koskevissa tulevilla keskusteluilla.⁵⁸

⁵⁶ Ks. asian DSD osalta komission päätös 2001/463/EY, tehty 20 päivänä huhtikuuta 2001, EY:n perustamissopimuksen 82 artiklan soveltamisesta (EYVL L 166, 21.6.2001, s. 1) ja komission päätös 2001/837/EY, tehty 17 päivänä syyskuuta 2001, EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan ja ETA-sopimuksen 53 artiklan soveltamisesta (EYVL L 319, 4.12.2001, s. 1), ja asian Eco-Emballages osalta komission päätös 2001/663/EY, tehty 15 päivänä kesäkuuta 2001, EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan ja ETA-sopimuksen 53 artiklan mukaisesta menettelystä (EYVL L 233, 31.8.2001, s. 37).

⁵⁷ SOU, 2001: *Resurs i retur - Slutrapport från utredningen för översyn av producentansvaret*, SOU 2001:102, Stockholm: Statens Offentliga Utredningar, s. 32.

⁵⁸ Asiaa on käsitelty yleisesti teoksessa H. Vedder, 2002: *Competition Law, Environmental Policy and Producer Responsibility*, Amsterdam: Centre for Environmental Law, University of Amsterdam.

Komission kannalta tässä suhteessa ensimmäiseksi käsiteltävä direktiivi on pakkauksista ja pakkausjätteistä annettu direktiivi. Toisin kuin myöhemmät, romuajoneuvoista ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annetut direktiivit, tämä direktiivi ei sisällä velvoitetta ottaa käyttöön tuottajan vastuu (vertaa kohta 3.1.). Kun otetaan huomioon, että useimmat jäsenvaltiot ovat direktiivin myötä alkaneet soveltaa jonkinlaista tuottajan vastuuta, on aiheellista kysyä, eikö tuottajan vastuu pitäisi yhdenmukaistaa yhteisön tasolla. Toisaalta yhdenmukaistamiseen liittyy myös kustannuksia sellaisten nykyisten järjestelmien vaihtamisesta, jotka ovat tähän asti toimineet hyvin. Tämän keskustelun tulokset voisivat toimia pohjana raportille, jota Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat pakkausedirektiivin tarkistamisen yhteydessä vaatineet.

Tuottajan vastuu voidaan sisällyttää myös direktiiviin 91/157/ETY, annettu 18 päivänä maaliskuuta 1991, vaarallisia aineita sisältävistä paristoista ja akuista,⁵⁹ jonka monet jäsenvaltiot ovat panneet täytäntöön tuottajan vastuuta koskevien järjestelmien kautta.⁶⁰ Muista jätevirroista voidaan keskustella tulevaisuudessa, kunhan tämä strategian käsittely on saatu päätökseen.

Vaikka tuottajan vastuuseen liittyykin yllä kuvattuja etuja, komissio katsoo, että sen soveltamisella on rajansa. Sitä ei nimittäin voi soveltaa kaikkiin jätelajeihin. Lisäksi tuottajan vastuun soveltaminen pieniin jätevirtoihin voi vaatia huomattavia resursseja (sekä lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia että rahallisia), vaikka siitä saatava ympäristöhyöty on suhteellinen rajallinen. Tämän teemakohtaisen strategian tulisi sen takia merkittävästi selventää tuottajan vastuun sovellettavuutta eri tapauksissa nykyisten järjestelmien arvioinnin ja kansallisella ja kansainvälisellä tasolla tehtyjen analyysien pohjalta.

Ensimmäisenä on tarkasteltava kysymystä siitä, miten soveltuvat yleiset välineet, esimerkiksi taloudelliset ohjauskeinot, voidaan parhaiten yhdistää tuottajan vastuuseen pohjautuvaan nykyiseen lainsäädäntöön, niin että entistä terveemmän luonnonvara-, jäte- ja kierrätyspolitiikan tavoitteet voidaan saavuttaa. Tavoitteena tulisi olla parempien ympäristönsuojeluun liittyvien etujen saavuttaminen vähemmällä lainsäädännöllisillä ja hallinnollisilla vaatimuksilla. Tuottajan vastuun osalta tällaisten järjestelmien etuja ja haittoja koskevat kommentit ja kokemukset ovat erityisen tervetulleita, samoin kuin ideat nykyisten järjestelmien parantamisesta sekä siitä, tulisiko tuottajan vastuuta laajentaa ja mitä jätelajeja sen tulisi koskea. Tervetulleita ovat myös kommentit sellaisista seikoista, jotka yhteisön tasolla kehitetyissä, tuottajan vastuuta korostavissa järjestelmissä tulisi ottaa huomioon, jotta ne olisivat yhteisön tasolla ja kansallisella tasolla tarvittavien hallinnollisten resurssien kannalta sekä tehokkaita että taloudellisia.

5.3.3. Kaupattavat sertifikaatit

Kuudennen ympäristöä koskevan yhteisön toimintaohjelman (6EAP) 3 artiklassa esitetään yleisenä keinona kaupattavien ympäristölupien (joita kutsutaan myös kaupattaviksi sertifikaateiksi) ympäristötehokkuuden tarkastelua, niin että niiden käyttöä voidaan edistää ja niitä voidaan käyttää mahdollisuuksien mukaan. Kaupattavia

⁵⁹ Neuvoston direktiivi 91/157/ETY, annettu 18 päivänä maaliskuuta 1991, vaarallisia aineita sisältävistä paristoista ja akuista; EYVL L 78, 26.3.1991, s. 38.

⁶⁰ Esimerkiksi Belgian BEBAT-järjestelmä (<http://www.bebat.be/>).

sertifikaatteja on käytetty laajalti ympäristöpolitiikassa.⁶¹ Jätehuollossa ne ovat kuitenkin suhteellisen uusi käsite.⁶² EU:ssa vain Yhdistynyt kuningaskunta on käyttänyt niitä laajalti pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin 94/62/EY yhteydessä. Yhdistynyt kuningaskunta on myös ottamassa käyttöön kaupattavien sertifikaattien järjestelmän rajoittaakseen sellaisen biohajoavan yhdyskuntajätteen määrää, jonka paikalliset viranomaiset sijoittavat kaatopaikalle.⁶³ Euroopan komissio on myös aiemmin analysoinut mahdollisuutta käyttää kaupattavia sertifikaatteja yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi jätehuollon alalla.⁶⁴

Taloudelliselta kannalta kaupattavia sertifikaatteja suositaan yleisesti, koska ne ovat kustannustehokkain keino saavuttaa ympäristönsuojelutavoitteet.⁶⁵ Lisäksi ne antavat pitkän ajanjakson hintasignaalin, joka ohjaa investointeja uusiin tekniikoihin.⁶⁶ Kaupattavat sertifikaatit voisivat myös auttaa saavuttamaan kierrätystavoitteet yhteisön tasolla, esimerkiksi tuottajan vastuuta koskevan järjestelmän puitteissa. Niiden avulla yritykset voisivat täyttää velvoituksensa ostamalla sertifikaatteja sekä kansallisesti että muista maista joko vapaasti markkinoilta tai kierrätysorganisaatioilta. Tämä olisi yksi keino luoda kannustin jätteiden erilliskeräykselle ja kierrätykselle alhaisemmin kustannuksin saattamalla eri kierrätysorganisaatiot ja muut kierrätysketjuun osallistuvat toimijat kilpailemaan keskenään.

Vaikka kaupattavia sertifikaatteja koskeva järjestelmä onkin periaatteessa tässä mielessä toteuttamiskelpoinen ja kustannustehokas, useita käytännön seikkoja olisi määriteltävä, ennen kuin se voidaan panna täytäntöön. Tällaisia seikkoja ovat järjestelmän laajuus ja se, miten kierrätysvelvoitteet jaetaan. Lisäksi olisi perustettava tehokkaat seuranta- ja valvontamekanismit, mukaan luettuina rangaistukset järjestelmän noudattamatta jättämisestä. Järjestelmän yksinkertaisuus olisi etu, joka edistäisi kaupattavien sertifikaattien käyttöä ja estäisi petoksia.

Komissio aikoo kartoittaa sidosryhmien näkökannat kaupattavien sertifikaattien hyväksyttävyydestä ja toteuttamiskelpoisuudesta keinona saavuttaa jätteiden kierrätystä koskevat tavoitteet. Myös komissio aikoo tarkastella yllä mainittuja käytännön näkökohtia.

⁶¹ Asiaa on tarkasteltu julkaisussa OECD, 1999: *Implementing Domestic Tradable Permits for Environmental Protection*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

⁶² Ks. OECD, 2001: *New areas for application of tradable permits: Solid waste management*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

⁶³ Ks. <http://www.defra.gov.uk/environment/waste/strategy/cm4693/index.htm>, 5 luku. Kuulemisasiakirja on julkaistu osoitteessa <http://www.defra.gov.uk/environment/consult/tradeperm/pdf/tradable.pdf>.

⁶⁴ Ks. ERM, 1999: *Tradable certificates for recycling of waste electrical and electronic equipment (WEEE)*, Brussels: European Commission.

⁶⁵ Ks. esimerkiksi Pearce, David W. ja Turner, R. Kerry, *Economics of Natural Resources and the Environment*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, erityisesti 8 luku.

⁶⁶ Ks. esimerkiksi Egenhofer, C. ja Legge, T., 2002: *Greenhouse Gas Emissions in Europe, Conditions for Environmental Credibility and Economic Efficiency*, CEPS Task Force Report N. 43, Brussels: Centre for European Policy Studies.

5.3.4. PAYT-järjestelmät

Yksi vaihtoehto erilliskeräyksen edistämiseksi ja rajallisessa määrin myös syntyvän jätteen määrän vähentämiseksi on veloitusjärjestelmien käyttöönotto.⁶⁷ Erityisen kiinnostavia esimerkkejä ovat "PAYT-järjestelmät" (*Pay As You Throw*, "maksa itse omat jättekustannuksesi"). Niitä voidaan soveltaa lähinnä kotitalousjätteisiin ja näitä vastaaviin kiinteisiin yhdyskuntajätteisiin, esimerkiksi kauppojen ja pienyritysten jätteisiin. PAYT-järjestelmät⁶⁸ perustuvat tilavuuden tai painon mukaan laskettaviin jätemaksuihin, ja niistä on tullut yhä suosittumia. Ne tarjoavat kansalaisille taloudellisen kannustimen vähentää sellaisen "jäännösjätteen" määrää, jonka he heittävät pois, koska jätekeräyksen kustannukset nousevat sen jätteen tilavuuden tai painon mukaan, jonka he toimittavat huolehdittavaksi. Tämä kannustaa kansalaisia osallistumaan erilliskeräysjärjestelmiin (koska kierrätettävien jätteiden keräyksestä peritään yleensä alhaisempi maksu tai siitä ei peritä lainkaan maksua), mikä edistää kiinteän yhdyskuntajätteen kierrätystä. PAYT-järjestelmät ovat siten tehokkaimpia yhdistettyinä kierrätettäviä materiaaleja koskevien erilliskeräysjärjestelmien edistämiseen.

On olemassa huomattavia todisteita siitä, että PAYT-järjestelmät ovat tehokas keino vähentää kotitalouksien "jäännösjätteen" määrää, vaikka niiden vaikutus jätteen syntymiseen onkin paljon epäselvempi. Monet kunnat, jotka ovat toteuttaneet PAYT-järjestelmiä, ovat myös pystyneet vähentämään kunnallisen jätehuollon kokonaiskustannuksia.

PAYT-järjestelmien käyttöönotto on saanut aikaan huolestumista jätteiden laittoman hävittämisen mahdollisesta lisääntymisestä, koska jotkut pyrkivät kiertämään jätteidensä huolehtimiskustannuksia.⁶⁹ Useimmissa kunnissa, joissa PAYT-järjestelmiä on otettu käyttöön, jätteiden laiton hävittäminen ei kuitenkaan ole lisääntynyt laajasti eikä pysyvästi. Tätä ongelmaa voidaan lisäksi vähentää sopivien lisätoimien avulla.⁷⁰

Euroopan komissio on rahoittanut tällä alalla tutkimusprojektia, jonka tarkoituksena on tarkastella kattavasti PAYT-järjestelmien motiiveja, esteitä ja mahdollisuuksia, jotta voidaan kehittää sellaisia toteutuskelpoisia keinoja, joiden avulla kaupunkien poliittisen päättäjät voivat ottaa tällaiset järjestelmät käyttöön. Projektissa laaditaan opaskirja päättäjille ja instituutioille, jotka kehittävät keinoja parantaa kaupunkien jätehuoltoa.⁷¹

Yksi selvitettävä kysymys koskee yhteisön mahdollista roolia tällaisten järjestelmien edistämisessä. Kiinteää yhdyskuntajätettä koskevan jätehuollon rajoittaminen on usein poliittisesti arkaluonteinen kysymys, ja paikalliset olosuhteet ja mieltymykset voivat

⁶⁷ Ks. esimerkiksi Ernst & Young, 2002: *Analysis of the Application of the Producer Pays Principle to Producers of Household Waste as a Driver Towards Sustainability, A Preliminary Discussion Document*, London: Ernst & Young, ja Skumatz, Lisa A., 2002: *Variable-rate or "Pay-as-you-throw" Waste Management: Answers to Frequently Asked Questions*, Los Angeles: Reason Foundation.

⁶⁸ PAYT-järjestelmiä kutsutaan myös vaihtuvan taksan järjestelmiksi tai yksikköhinnoittelujärjestelmiksi.

⁶⁹ Ks. esimerkiksi Tønning, K., 2001: *Vægtbaserede indsamlingssystemer for dagrenovation, Undersøgelse i Tinglev og Nørre Rangstrup Kommuner*, Miljøprojekt Nr. 645, Copenhagen: Miljøstyrelsen.

⁷⁰ Eunomia, 2001: *Costs for Municipal Waste Management in the EU*, Brussels: European Commission, s. 39.

⁷¹ Kuvaus projektista on saatavilla osoitteessa <http://www.payt.net/>.

vaihdella. Tämä tuo väistämättä esiin kysymyksiä toissijaisuudesta. Se, missä määrin PAYT-järjestelmiä voitaisiin yhteisön tasolla velvoittaa ottamaan käyttöön, vaatii sen vuoksi huolellista analysointia ja yhteisymmärryksen luomista kaikkien asianosaisten, erityisesti paikallisten viranomaisten kesken.

5.3.5. Kannustinjärjestelmät

Kansallisella ja seutukunnallisella tasolla on kehitetty järjestelmiä, jotka kannustavat kuluttajia ja teollisuutta kierrättämään jätteensä. Tällaisia järjestelmiä ovat esimerkiksi järjestelmät, jotka edistävät ympäristönhallintajärjestelmiä ja kannustavat PK-yrityksien osallistumista ja PAYT-järjestelmien ja veronpalautusten yhdistelmiä tapauksissa, joissa esitetään todisteet osallistumisesta erilliskeräys- tai kotikompostointiohjelmiin. Muiden lähestymistapojen avulla kuluttajille pyritään kehittämään kannustimia (ekopisteytysjärjestelmiä), joissa pisteytetään ympäristönäkökohdat huomioon ottavaa käyttäytymistä, esimerkiksi osallistumista kierrätysohjelmiin. Kun kokeillaan kansallisesti sellaisten kannustimien kehittämistä kuluttajille ja yrityksille, joiden avulla he osallistuisivat kierrätyskampanjoihin, Euroopan tasolla tapahtuvasta tietojen vaihdosta ja keskustelusta voisi olla hyötyä.

Komissio pitäisi tervetulleina jäsenvaltioiden ja sidosryhmien näkökantoja sellaisia kansallisia kannustinjärjestelmiä koskevien tietojen Euroopan tasolla tapahtuvasta vaihdosta, jotka edistävät kansalaisten ja yritysten osallistumista kierrätysohjelmiin. Komissio suhtautuu sen vuoksi myönteisesti kaikilta sidosryhmiltä saatavaan palautteeseen, jotta voidaan arvioida yhteisön mahdollinen rooli tällaisten ohjauskeinojen kehittämisessä.

5.3.6. Normatiiviset ohjauskeinot

Kaatopaikkoja koskevat kiellot vaikuttavat käytännössä siten, että jätteet käsitellään muilla tavoin, esimerkiksi polttamalla, energian hyödyntämisen avulla tai kierrättämällä. Se, miten jätteet käsitellään, riippuu niiden laadusta ja jäljellä olevien jätteenkäsittelyvaihtoehtojen suhteellisista kustannuksista. Tällaiset kiellot voivat siten joissakin tapauksissa mahdollistaa kierrätys- tai hyödyntämiskustannusten kohdentamisen jätteen lopulliselle haltijalle. Kaatopaikkadirektiivissä kielletään jo renkaiden ja osittain myös biohajoavan jätteen sijoittaminen kaatopaikalle. Monet jäsenvaltiot ovat toteuttamassa muitakin kaatopaikkoja koskevia kieltoja. Yhteisön tasolla päätetyt kiellot voisivat toimia vahvana kannustimena kierrätykselle. Tällaiset toimenpiteet tulisi kuitenkin arvioida huolellisesti sen varmistamiseksi, että kannustetaan jätteiden kierrätystä eikä polttoa. Toinen mahdollinen keino kohdistaa kierrätyskustannukset lopulliselle haltijalle on tiettyjen jätelajien pakollinen erottelu niiden syntypaikalla. Kun jättemateriaalit on erotettu, niiden kierrättäminen on yleensä taloudellista.

Komissio pyytää näkökantoja näiden ja muiden sellaisten ohjauskeinojen soveltamisesta, jotka voisivat edistää kierrätystä.

5.4. Yhdenmukainen pelikenttä kierrätykselle

Toinen tärkeä haaste yhteisön jättepolitiikalle on siirtyminen kierrätyksessä kohti yhdenmukaista pelikenttää koko EU:ssa, niin että ympäristönsuojelun korkea taso voidaan taata ja tehokkaat sisämarkkinat tukevat kierrätystä.

Tämä tavoitteen saavuttamiseksi on tärkeää hyväksyä yhteisön tasolla rajallinen määrä toimenpiteitä, joiden avulla voidaan tasoittaa erot jätteiden kierrätystä koskeissa standardeissa. Näiden toimenpiteiden on taattava, että kun kierrätys tapahtuu EU:ssa, (a) siitä ei aiheudu sellaisia päästöjä ympäristöön, joita ei voida hyväksyä ja (b) saavutetaan yhdenmukainen kierrätyksen taso.

Nämä tavoitteet voidaan suurelta osin saavuttaa seuraavien toimenpiteiden avulla:

- IPPC-direktiivin laajentaminen koko jätesektorille: direktiivi kattaa jo rajallisen määrän jätteenkierrätystoimintoja. Näitä toimintoja varten ollaan parhaillaan kehittämässä parhaita käyttökelpoisia tekniikoita kuvaavia vertailuasiakirjoja (BREF-asiakirjoja). Tämän direktiivin laajentaminen käynnistäisi alhaalta ylöspäin -prosessin, jonka avulla BREF-asiakirjat kehitettäisiin kaikille jätehuoltotoiminnoille, ja kierrätyslaitosten luvat päivitetäisiin antamalla viranomaisten ottaa huomioon päästöraja-arvot ja muut soveltuvat lupaehdot parhaan käyttökelpoisen tekniikan mukaisesti. Tällä tavoin siirryttäisiin kohti ympäristöstandardien yhdenmukaistamista jätehuoltolaitosten tasolla.
- Kierrätystä koskevien laatustandardien määrittely jätteistä annetun direktiivin 75/442/ETY liitteessä II A: toimenpide täydentäisi niitä teknisiä vaatimuksia, joita IPPC-direktiivin laajennus asettaisi laitosten tasolla. Laatuvaatimuksilla määriteltäisiin, luokitellaanko jokin tietty käsittelytoiminto hyödyntämiseksi vai huolehtimiseksi. Esimerkiksi prosessia, jossa kierrätetään tosiasiaa vain pieni osa jätteestä, ei luokiteltaisi hyödyntämiseksi.

Pieni määrä prosesseja voisi lisäksi vaatia EU:n laajuisten päästöraja-arvojen asettamista lainsäädännöllä. BREF-asiakirjojen avulla voitaisiin tiedottaa päästöraja-arvoja koskevista päätöksistä niitä vastaavien prosessien osalta, kuten IPPC-direktiivin 18 artiklassa on säädetty. Niissä tapauksissa, joissa kehitetään lainsäädäntöä tietyille jätelajeille, voitaisiin myös ottaa huomioon vaatimukset jätteen asianmukaisesta käsittelystä.

Kommentit ja ehdotukset ovat tervetulleita, erityisesti siltä osin, tulisiko IPPC-direktiivin soveltamisalaa laajentaa ja millä tavoin voitaisiin asettaa jätepuitedirektiivin liitteessä II A mainitut kierrätystoimintojen laatustandardit.

5.5. Lisätoimenpiteet

Yllä kuvattujen vaihtoehtojen lisäksi, jotka muodostaisivat strategian tärkeimmät osa-alueet, voidaan tarvita useita lisätoimenpiteitä. Ne voidaan jakaa kolmeen pääluokkaan:

- lainsäädännöllisen kehyksen parantaminen
- tutkimuksen ja tuotekehityksen edistäminen sekä tekniikan esittely ja kehittäminen
- kierrätettyjen materiaalien kysyntää edistävät toimenpiteet.

5.5.1. Jätehuoltoa koskevan lainsäädännöllisen kehyksen parantaminen

5.5.1.1 Hyödyntämis- ja huolehtimistoimintojen määritelmät

Kohdassa 3.2.4. on osoitettu, että jätepuitedirektiivin liitteisiin sisältyviä hyödyntämis- ja huolehtimistoimintojen nykyisiä määritelmiä on arvioitava. Nämä määritelmät ovat yleisluonteisia ja jättävät suhteellisen paljon tulkinnanvaraa, millä voi olla ei-toivottuja seurauksia jätteen hyödyntämiselle yhteisössä. Tämän strategian tarkastelun tulisi kattaa kaikki määritelmät, mukaan luettuina ne, jotka koskevat esikäsittelyä, talteenottoa, energian hyödyntämistä ja jätteiden kierrätystä.

Komissio katsoo, että energian hyödyntämisen määritelmä tulisi muuttaa muuttamalla jätteistä annettua neuvoston direktiiviä 75/442/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna. Tässä vaiheessa ja ottaen huomioon yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnan komissio pohtii, tarvitaanko tällaisia ehdotuksia. Komissio katsookin, että voisi olla hyödyllistä kehittää yleiset suuntaviivat jätteen siirtoasetuksen 7 artiklan 4 kohdan viidennen alakohdan soveltamisesta.⁷²

Yhteisön lainsäädännössä ei liioin ole yleisesti sovellettavaa kierrätyksen määritelmää. Jätepuitedirektiivi ei puutu tähän asiaan: sen mukaan hyödyntämisellä tarkoitetaan "mitä tahansa liitteessä II B mainittua toimintaa". Useissa näissä toiminnoissa käytetään sanaa "kierrätys", mutta kierrätystä sinänsä ei direktiivissä määritellä. Kierrätyksen määrittely on sen vuoksi jäänyt yksittäisten direktiivien tehtäväksi. Yllä mainittuihin direktiiveihin sisältyvissä määritelmissä on väistämättä eroja – tärkein ero liittyy siihen, että joissakin direktiiveissä viitataan nimenomaisesti orgaaniseen kierrätykseen, kun taas toisissa direktiiveissä ei.

Vaikka tästä tilanteesta ei ole toistaiseksi aiheutunut merkittäviä käytännön ongelmia, Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa eräs parhaillaan käsiteltävänä oleva asia⁷³ viittaa siihen, että kierrätyksen määritelmällä voi olla tärkeitä käytännön seurauksia. Sen vuoksi voisi olla hyväksi, että yhteisön lainsäädäntöön sisältyisi yleisesti sovellettava kierrätyksen määritelmä, jotta voitaisiin edistää oikeudellista varmuutta ja yhdenmukaisuutta tällä alalla tehtävien oikeustoimien välillä. Kierrätys olisi loogista määritellä jätepuitedirektiivissä. Tämä antaisi myös mahdollisuuden ottaa huomioon orgaanisen kierrätyksen alalla esiin tulleet prosessit.

Komissio on jo käynnistänyt tutkimuksen tarvittavien teknisten tietojen hankkimiseksi ja mahdollisten vaihtoehtojen kehittämiseksi, jotta jätepuitedirektiivin liitteet II A ja II B voidaan tarkistaa, mukaan luettuna näihin liitteisiin sisältyvien määritelmien käyttö kierrätyksen laatu perusteiden määrittämiseksi. Tutkimuksesta esitetään väliraportti seminaarissa, johon ottavat osaa jäsenvaltioiden ja sidosryhmiä edustavien organisaatioiden asiantuntijat. Seminaarissa keskustellaan, miten teemakohtaisessa strategiassa pitäisi ottaa huomioon hyödyntämis- ja huolehtimistoimien määritelmiin liittyvät kysymykset Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen viimeaikaisen oikeuskäytännön

⁷² Tämä säännös on seuraavanlainen: "jos hyödynnettävien ja sellaisten jätteiden suhde, joita ei hyödynnetä, lopulta hyödynnettävien aineiden arvioitu arvo tai hyödyntämisestä aiheutuvat kulut taikka sen osan, jota ei hyödynnetä, huolehtimisesta aiheutuvat kulut ovat niin suuret, ettei hyödyntäminen kannata taloudellisista ja ympäristöllisistä syistä".

⁷³ Ks. julkisasiamies Alberin lausunto, annettu 4 päivänä heinäkuuta 2002 asiassa C-444/00 *The Queen v. Environment Agency and others*, erityisesti 102 momentista eteenpäin.

pohjalta. Näissä keskusteluissa tulisi pohtia myös sitä, miten hyödyllistä olisi laatia yleisesti sovellettava kierrätyksen määritelmä ja kehittää yhteiset suuntaviivat asetuksen (ETY) 259/97 7 artiklan 4 kohdan viidennen alakohdan soveltamiseksi keinona estää muka hyödynnettäviksi tarkoitettujen jätteiden laittomat siirrot.

Erityisen tervetulleita ovat kommentit ja ehdotukset siitä, miten hyödyllistä olisi kehittää yhteiset yleiset suuntaviivat asetuksen (ETY) 259/97 7 artiklan 4 kohdan viidennen alakohdan soveltamiseksi keinona estää muka hyödynnettäviksi tarkoitettujen jätteiden laittomat siirrot.

5.5.1.2 Jätteen määritelmät

Jätepuitedirektiivin 1 artiklan a alakohtaan sisältyvä **jätteen määritelmä** on jätelainsäädännön kulmakivi. Tästä määritelmästä on kuitenkin käyty huomattavaa keskustelua, ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on antanut arvokasta opastusta sen tulkintaan. Keskustelu jätteen määritelmästä jatkuu todennäköisesti siitä huolimatta. Lisäksi kuudennen ympäristöä koskevan yhteisön toimintaohjelman (6EAP) 8 artiklan 2 kohdan iv alakohdassa tavoitteena on "jätteen ja muun kuin jätteen välisen eron selventäminen".

Jätteen määrittely on lainsäädännöllinen menettely, jota voi hyvin olla mahdollista parantaa. Nykyistä määritelmää vastaan esitetyt arvostelut ovat kuitenkin usein olleet yleisluonteisia. Toisinaan esimerkiksi esitetään, että kierrätettävät materiaalit tulisi jättää määritelmän ulkopuolelle, koska jätelainsäädännön noudattamisesta aiheutuvat kustannukset ja jäte-termiin liittyvä kielteinen mielikuva haittaavat kilpailukykyisen kierrätyssektorin luomista. Nämä väitteet perustuvat kuitenkin vain harvoin niiden todellisten kustannusten arviointiin, joita lainsäädännön noudattamisesta aiheutuu.

Lainsäädännön noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia on lisäksi tarkasteltava jätelainsäädännön mukaisen lisävalvonnan tarjoamat edut huomioon ottaen. Nämä valvontavaatimukset estävät väärinkäytön esimerkiksi tapauksissa, joissa muutoin tavanomaiset tai kaupallisesti arvokkaat uusiojättemateriaalit pilaantuvat. Nykyisellä määritelmällä pyritään varmistamaan korkea ympäristönsuojelun taso. Se perustuu siis näkökohtaan, että kun materiaali hävitetään, sitä voitaisiin käyttää tai käsitellä tavalla, joka voisi vahingoittaa ympäristöä, joten sitä tulee pitää jätteenä. Mahdollisten jätteen määritelmän parannusehdotusten olisi siten varmistettava, että ne eivät haittaa ympäristönsuojelun korkeaan tasoon liittyvän tavoitteen saavuttamista. Tarkemmin ottaen, jos tiettyjä jätevirtoja pidettäisiin tietyssä vaiheessa olevana tuotteena, näin voisi olla vain, jos materiaalin jäteluonne ei aiheuta ympäristölle erityisiä riskejä.

Lisäksi on todennäköistä, että mihin tahansa parannettuun määritelmään sisältyisi jätekäsitteen subjektiivisen luonteen takia joka tapauksessa ainakin jossakin määrin tulkinnanvaraisuutta. Jätteen nykyisen määritelmän monitulkintaisuutta voitaisiin vähentää esimerkiksi lisäämällä yleiseen määritelmään objektiivisia perusteita, joilla määritellään, milloin tietystä materiaalista tai esineestä tulee jätettä. Vastaavasti voitaisiin kehittää objektiiviset perusteet osoittamaan, milloin tiettyä jätettä ei tulisi enää pitää jätteenä, ellei materiaalia itseään hävitetä uudelleen; näitä perusteita voitaisiin soveltaa esimerkiksi tapauksissa, joissa uusiomateriaalille ei ole markkinoita. Jätteen ja muun kuin jätteen välinen ero liittyy myös edellisessä kohdassa käsitellyyn hyödyntämistoimien määritelmään, koska se hetki, jolloin hyödyntämistoimen katsotaan päättyvän, on eräs tekijä, jonka mukaan määritellään, aiotaanko materiaali vielä

"hävittää". Tällainen lähestymistapa olisi kuitenkin rajoitettava tärkeimpiin tuotteisiin ja jätevirtoihin, jotta vältettäisiin jätteitä määrittelevien teknisten säännösten mahdollinen inflaatio.

Jätteen määritelmään luonnostaan sisältyvän epävarmuuden takia tuntuukin toivottavalta rajoittaa jätelainsäädännön täytäntöönpanoon liittyviä taloudellisia kustannuksia mahdollisimman paljon aina, kun se vain ympäristö- ja taloudelliset näkökohdat huomioon ottaen on mahdollista. Tämä voisi olla mahdollista, jos hyödynnettäisiin järjestelmällisesti nykyisen lainsäädäntökehyksen tarjoamat mahdollisuudet. Tämä koskee erityisesti mahdollisuutta poiketa jätepuitedirektiivin 11 artiklassa ja vaarallisista jätteistä annetun direktiivin 3 artiklassa esitetystä lupavaatimuksesta. Toistaiseksi komissio on saanut jäsenvaltioilta vain yhden ilmoituksen, jonka mukaan tätä artiklaa sovelletaan tavanomaiseen jätteeseen. Vaarallisen jätteen hyödyntämistä koskevan poikkeuslupan hakemisesta komissio on saanut ja hyväksynyt vain yhden ilmoituksen⁷⁴. Yhtä vähän on käytetty myös jätteensiirtoasetuksen 9 artiklaa; siinä säädetään erityisestä menettelystä, joka lyhentää huomattavasti etukäteen hyväksytyissä laitoksissa hyödynnettäviksi tarkoitettujen jätteiden siirroissa sallittavia viiveitä.

Yleiset suuntaviivat jätteen määritelmän soveltamisesta voisivat myös auttaa jäsenvaltioita soveltamaan jätteen määritelmää tapauskohtaisesti ja vähentämään markkinavääristymiä, jotka liittyvät määritelmän epäyhtenäiseen soveltamiseen eri jäsenvaltioissa.

Komissio on valmis aloittamaan keskustelun jätteen määritelmästä. Keskustelussa on otettava huomioon, että jätteen määritelmän muuttamisella olisi kauaskantoisia seurauksia ja että mihin tahansa uuteen määritelmään sisältyisi todennäköisesti myös jossakin määrin tulkinnanvaraisuutta. Nykyisten ja vaihtoehtoisten määritelmien etuja ja haittoja koskevan keskustelun tulisi kattaa myös mahdollisuudet lieventää määritelmän soveltamista ja vähentää sen noudattamisen aiheuttamia kustannuksia. Tähän voisi sisältyä (a) objektiivisten perusteiden kehittäminen sen määrittelemiseksi, milloin tietyistä tuotteista tulee jätettä tai milloin tiettyjen jätteiden hyödyntäminen on suoritettu, (b) nykyisen lainsäädännöllisen kehyksen tarjoamien poikkeuslupamahdollisuuksien järjestelmällinen soveltaminen ja (c) yhteisten suuntaviivojen kehittäminen sille, miten jäsenvaltioiden on sovellettava määritelmää tapauskohtaisesti. Parannusehdotuksissa tulisi osoittaa selvästi, että nykyinen määritelmä aiheuttaa kohtuuttomia täytäntöönpanokustannuksia tai että sillä on muutoin kielteisiä vaikutuksia ja että vaihtoehtoinen ehdotus varmistaa ympäristönsuojelun korkean tason.

5.5.2. Tutkimus ja tuotekehitys ja tekniikan esittely

Tekniikka on tärkeä tekijä, joka mahdollistaa yhä paremman jätehuollon. Kierrätyksen osalta tietyillä aloilla tapahtuneet edistymiset, esimerkiksi automatisoidut lajittelumenetelmät, voisivat vähentää tiettyjen jätelajien, esimerkiksi sekamuovien, kierrätyksen kustannuksia ja lisätä sen tehoa. Lisäksi tietyillä aloilla tapahtuu edelleen merkittävää innovointia vaikeasti kierrätettävien jätteiden kierrätysprosessien osalta, esimerkiksi muovien kemiallisessa kierrätyksessä tai renkaiden kierrätyksessä. Lisäksi siltä osin kuin nykyisillä kierrätysprosesseilla on kielteisiä vaikutuksia ympäristöön, ne

⁷⁴

Komission päätös, tehty 13 päivänä marraskuuta 2002, Italian antamista säännöistä jätteitä hyödyntävien laitosten tai yritysten lupavaatimusten soveltamatta jättämisestä vaarallisista jätteistä annetun direktiivin 91/689/ETY 3 artiklan mukaisesti; EYVL L 315, 19.11.2002, s.16.

on korvattava kehittämällä uusia, puhtaampia prosesseja. Samanlaisia toimia tarvitaan uusia tuotteita ja prosesseja kehitettäessä, jotta voidaan varmistaa näin syntyvien uusien jätteiden kierrätettävyys ja kehittää sopivia prosesseja niiden kierrättämiseen. Kierrätysteollisuuden kilpailukykyä tutkinut foorumi on korostanut joitakin tutkimus- ja tuotekehitystoimenpiteitä, joita tulisi tukea ja edistää.

Muut tekijät ovat kuitenkin yleensä paljon tärkeämpiä kierrätysohjelman tehoa määriteltäessä. Tällaisia tekijöitä on selvä lainsäädännöllinen ja taloudellinen kehys.⁷⁵ Logistiikka on myös tärkeä tekijä. Esimerkiksi se, missä määrin tietyt jätelajit (paperi, muovit, biohajoava jäte) voidaan kierrättää tai kompostoida, riippuu suurelta osin niiden tasalaatuisuudesta ja puhtaudesta. Näihin seikkoihin puolestaan vaikuttaa paljolti erilliskeräysjärjestelmien teho.

Jätteiden syntymisen ehkäisemisessä tarvitaan luonnonvarojen käytön tehostamiseen tähtääviä tekniikoita, jotta tuotettuja jätemääriä voidaan merkittävästi vähentää. Uudet, puhtaat tekniikat mahdollistaisivat suurempien jätemäärien kierrättämisen niiden syntypaikalla, mikä vähentäisi veden, kemikaalien, energian ja muiden materiaalien kulutusta. Lisäksi sopivat taloudelliset ohjaukset, varsinkin hintasignaalit, ovat taloudellisille toimijoille yleensä tehokkaimpia kannustimia luonnonvarojen käyttöön liittyvien tottumusten muuttamiseksi, mikä kannustaisi myös tutkimukseen ja tuotekehitykseen.

Komission viime vuosikymmenellä tukemien OECD:n tutkimusten⁷⁶ mukaan nykyaikainen biotekniikka voisi auttaa jätteiden syntymisen ehkäisemisessä ja jätteiden hyödyntämisessä. Tällainen tekniikka voisi sisältää mahdollisuuksia kehittää entistä puhtaampia tuotteita ja prosesseja, mikä vähentäisi jätteiden tuotantoa ja helpottaisi jätteiden syntymisen ehkäisemistä tai niiden kierrätystä.

Lisätutkimukset jätteiden syntymisen ehkäisemiseen, jätteiden keräämiseen ja kierrätykseen liittyvistä tekniikoista tiettyjen selvästi rajattujen kysymysten osalta, esimerkiksi jätehuollon ympäristövaikutukset (kuljetukset, kierrätys, hyödyntäminen ja huolehtiminen), voivat olla hyödyllisiä, mutta nimenomainen aloite tutkimuksen ja tuotekehityksen edistämiseksi tällä alalla ei vaikuta perustellulta. Nykyisiä ohjelmia, pääasiassa LIFE Environment -ohjelmaa ja tutkimuksen kuudetta puiteohjelmaa (FP6) tulisi hyödyntää paremmin. Ne ovat paljolti toisiaan täydentäviä: tutkimuksen kuudes puiteohjelma keskittyy tekniikan tutkimukseen ja tuotekehitykseen, kun taas LIFE tukee tekniikan esittelyyn liittyviä projekteja. Monia projekteja, jotka kohdistuvat jätteiden keräykseen ja kierrätykseen, on rahoitettu ja rahoitetaan parhaillaan puiteohjelmasta ja

⁷⁵ Oikeudellisen varmuuden merkitys kierrätyskapasiteettiin tehtyjen investointien edistämisen kannalta korostui niissä todisteissa, jotka jätehuoltoteollisuus esitti vastauksena parlamentin kyselyyn jääkaappien loppukäsittelystä Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Ks. House of Commons, 2002: *Environment, Food and Rural Affairs Committee, Disposal of Refrigerators - Fourth Report*, HC 673, London: The Stationary Office, erityisesti Minutes of Evidence, 26 March 2002 (todisteet on esittänyt Peter Jones, Biffa). Se ilmeni tärkeänä tekijänä myös niissä todisteissa, jotka esitettiin vastauksena toiseen Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin tekemään kyselyyn, joka koski ongelmajätehuoltoa. Ks. House of Commons, 2002: *Environment, Food and Rural Affairs Committee, Hazardous Waste - Eighth Report*, HC 919, London: The Stationary Office, erityisesti s. 10, 16 kappale, ja s. 13, 29 kappale.

⁷⁶ Ks. seuraavat OECD:n raportit: *Biotechnology for a clean environment*, 1994; *Biotechnology for clean industrial products and processes: towards industrial sustainability*, 1998; *The application of biotechnology to industrial sustainability*, 2001.

LIFE Environment -ohjelmasta. Sen vuoksi on tärkeää kehittää tulevia tutkimusaiheita kuudennen puiteohjelman teemakohtaisten prioriteettien mukaisesti ja varmistaa, että LIFE-ohjelman suuntaviivat heijastavat kierrätysstrategian prioriteetteja strategian kehittyessä.

5.5.3. Kysyntään vaikuttavat toimenpiteet

Kierrätysmateriaalien kysyntään vaikuttavat monet tekijät kuluttajien käsityksistä tuotteiden ominaisuuksiin, julkisia hankintoja koskeviin sääntöihin ja yritysten hankintatapoihin. Monien primaariraaka-aineiden hintojen yleinen laskusuuntaus on myös hidastanut kierrätysmateriaalien käyttöönottoa. Kierrätysmateriaalien käyttö on kuitenkin niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat tuotteiden elinkaareen. Kysyntään vaikuttavia toimenpiteitä koskevien ehdotusten tulisi sen vuoksi pohjautua elinkaariajatteluun. Lisäksi monia tässä kappaleessa mainittuja toimenpiteitä analysoidaan jo yhdennetyn tuotepolitiikan "työkalujen" avulla. Komissio aikoo sen vuoksi edelleenkin tarkastella näitä keinoja yhdennetyn tuotepolitiikan puitteissa sen sijasta, että se käynnistäisi rinnakkaisen keskustelun tämän teemakohtaisen strategian pohjalta.

Tässä yhteydessä mainitaan usein yhtenä toimenpiteenä kierrätettyä sisältöä koskeva vähimmäisvaatimus. Vaikka se epäilemättä edistäisikin kysyntää, tämän toimenpiteen toteuttamista olisi vaikeaa valvoa ja todentaa, koska lopputuotteesta on usein hyvin hankala erottaa kierrätetty ja primaarimateriaali. Lisäksi on epäselvää, miten yhteensopivia tällaiset vaatimukset olisivat WTO:n sääntöjen kanssa, koska nämä vaatimukset voisivat velvoittaa ulkopuolisiakin maita käyttämään kierrätysmateriaaleja, vaikka sellaisia materiaaleja ei olisi siellä helposti saatavilla. Tällaisiin vähimmäisvaatimuksiin liittyisi lisäksi myös yksityiskohtaisia ja mahdollisesti monimutkaisia sääntelyvaatimuksia. Usein voi olla teknisiä syitä sitä vastaan, että tällaista vaatimusta olisi noudatettava tietyissä sovelluksissa, eikä lainsäätäjällä välttämättä ole kaikkia tarvittavia tietoja sen arvioimiseksi, onko tämä ympäristönsuojelun kannalta tehokkain ratkaisu.

Näistä syistä voi olla asianmukaisempaa edistää tarjontaa muun muassa tarjoamalla rahoitusta erilliskeräykselle ja antamalla markkinavoimien päättää, missä kierrätysmateriaaleja voi tehokkaimmin käyttää.

5.5.4 Koulutus

Ihmiset ovat avainasemassa, kun jätteiden syntymisen ehkäisemistä ja jätteiden kierrätystä koskevia politiikkoja pannaan täytäntöön. Koulutus on tärkeä tekijä, joka auttaa heitä ymmärtämään jätteiden syntymisen ehkäisemiseen ja kierrätykseen liittyviä kysymyksiä. Kansallisten, paikallisten ja alueellisten viranomaisten kehittämia tiedotuskampanjoita on käsitelty edellä tässä tiedonannossa. Ympäristönäkökohtien ottaminen huomioon ja jätehuoltonäkökohtien sisällyttäminen koulutusohjelmiin olisivat kuitenkin tärkeitä tekijöitä, joiden avulla voitaisiin edistää politiikkojen toteuttamista jätteiden syntymisen ehkäisemisen ja kierrätyksen osalta.

Komissio suhtautuisi myönteisesti jäsenvaltioiden ja sidosryhmien näkökantoihin niistä eduista, joita Euroopan tasolla tapahtuva tietojen vaihto tarjoaisi jätteiden syntymisen ehkäisemistä ja kierrätystä koskevien kansallisten koulutusjärjestelmien osalta. Komissio pitää sen vuoksi tervetulleena kaikilta sidosryhmiltä saatavaa palautetta, jotta voidaan arvioida yhteisön mahdollinen rooli tällaisten aloitteiden kehittämisessä.

5.6. Päätelmät ja ehdotetut jatkotoimet

Tässä luvussa on analysoitu tulevalle jätteiden syntymisen ehkäisemistä ja kierrätystä koskevalle teemakohtaiselle strategialle mahdollisia toimintalinjoja, jotka rakentuvat neljän osa-alueen ympärille. Jätteiden syntymisen ehkäisemisen osalta komissio pyytää sidosryhmiltä kommentteja seuraavista tärkeimmistä kysymyksistä:

- miten voidaan parhaiten tunnistaa ne alueet, joilla jätteiden syntymistä voidaan ehkäistä, ja miten voidaan arvioida, kuinka tehokkaasti jätteiden syntymistä voidaan ehkäistä
- miten voidaan kehittää joko taloudellisia ohjauskeinoja tai muita sellaisia toimenpiteitä, joiden avulla jätteiden syntymisen ehkäisemistä koskevat tavoitteet voidaan saavuttaa, sekä missä määrin lainsäätäjät tukevat tällaisia toimenpiteitä
- voidaanko jätteiden syntymisen ehkäisemistä edistävät toimenpiteet katsoa erillisiksi luonnonvarojen käyttöön ja yhdenmennyyn tuotepolitiikkaan liittyvistä toiminnoista vai tarjoavatko luonnonvarojen käyttöön ja yhdenmennyyn tuotepolitiikkaan liittyvät toimet sopivan toimintakehityksen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

Näihin kysymyksiin annettavat vastaukset määrittelevät paljolti sen, missä määrin eri ohjauskeinoja voidaan käyttää. Komissio katsoo sen vuoksi, että tästä teemakohtaisesta strategiasta järjestettävä kuulemisprosessi on tilaisuus, jonka yhteydessä voidaan oppia ymmärtämään paremmin, miten voidaan edistää tehokkaammin jätteiden syntymisen ehkäisemistä. Tähän liittyy se, miten jätteiden syntymistä voidaan ehkäistä yhdenmennyllä tuotepolitiikalla, ja muiden sellaisten ohjauskeinojen arviointi, jotka voidaan sisällyttää teemakohtaiseen strategiaan.

Kierrätyksessä tärkein kysymys koskee niitä parhaita ohjauskeinoja, jotka tarjoavat sopivat taloudelliset kannustimet. Jos taloudellisia kannustimia ei voida ottaa käyttöön, olisi lisäksi harkittava muita, sääntelyyn liittyviä keinoja. Komissio ei kokonaan sulje pois erityisiä lainsäädännöllisiä aloitteita, joiden avulla voidaan edistää kierrätystä niiltä osin kuin ne ovat ympäristönsuojeluun liittyviä, taloudellisista tai teknisistä syistä tehokkain lähestymistapa. Tällaiset aloitteet täydentäisivät nykyistä lainsäädäntöä lähestymistavalla, joka keskittyisi jättemateriaaleihin pikemminkin kuin käytöstä poistettuihin tuotteisiin. Komissio pyytää kommentteja erityisesti seuraavista seikoista:

- missä määrin kierrätystavoitteiden saavuttamiseksi voidaan käyttää taloudellisia ohjauskeinoja, mukaan luettuina verotoimenpiteet
- miten mahdollisesti suunniteltavien lainsäädännöllisten aloitteiden osalta voidaan taata parempi joustavuus, jotta kierrätystavoitteet voidaan saavuttaa kustannustehokkaimmin. Tähän kysymykseen sisältyy kaupattaviin sertifikaatteihin perustuvien järjestelmien mahdollinen rooli
- miten tuottajan vastuun periaatetta voidaan kehittää edelleen ottaen huomioon, että tämä periaate ei sovellu kaikille jätelajeille.

Monet tässä luvussa kuvatuista toimenpiteistä olisivat käyttökelpoisia, jos tunnettaisiin selvästi ne jätevirrat, materiaalit ja käytöstä poistettavat tuotteet, joiden kierrätys toisi suuria etuja ympäristönsuojelun kannalta. Yksityiskohtaista luetteloa tällaisista jätteistä ei ole toistaiseksi laadittu. Tekeillä on tutkimus, jonka tavoitteena on muun muassa

kierrätysmahdollisuuksien selvittäminen. Nykyisten tutkimusten pohjalta voitaisiin kuitenkin jo tässä vaiheessa laatia kuulemisprosessissa käytävää jatkokeskustelua varten alustava luettelo niistä perusteista, joiden mukaan voidaan tunnistaa lisätoimenpiteitä vaativat jätelajit. Tällaisia perusteita voisivat olla esimerkiksi määrät, kasvunopeus, vaarallisuus ja kasvihuonekaasupäästöt.

6. YMPÄRISTÖ JA TERVEYS

Kierrätykseen liittyvien ympäristöhyötyjen odotetaan hyödyttävän myös ihmisten terveyttä. Esimerkiksi eräs äskettäinen pakkausjätteiden kierrätystä koskeva tutkimus osoitti, että yhdentyypisten muovipullojen kierrätyksestä saatava tärkein ympäristöhyöty on se, että vältetään aerosoli- ja hiukkaspäästöiltä, jotka molemmat ovat tärkeitä terveyteen vaikuttavia ilmansaasteita.

Muun teollisen toiminnan tavoin kuitenkin myös kierrätys vaikuttaa ympäristöön ja ihmisten terveyteen esimerkiksi sen takia, että jätteitä kuljetetaan niitä kerätessä, kierrätysprosessista aiheutuu päästöjä ilmaan ja veteen ja syntyy jäännösjätettä – yleensä pientä osaa kierrätettävästä jätteestä ei voida enää hyödyntää, joten se joko sijoitetaan kaatopaikalle tai poltetaan. Kun kierrätyksen hyötyjä arvioidaan, on tärkeää tarkastella nettohyötyjä, eli kaikista vältetyistä vaikutuksista on vähennettävä kierrätyksen aiheuttamat lisävaikutukset. Kierrätys voi joissakin tapauksissa aiheuttaa merkittäviäkin lisävaikutuksia, mikä voi viitata siihen, että myös itse kierrätysprosessille on kehitettävä lakisääteiset ympäristöstandardit. Lisäksi se, tuottaako kierrätys merkittäviä hyötyjä ihmisten terveyden kannalta, riippuu useista tekijöistä, ja se voidaan määritellä vain tapauskohtaisesti. Joissakin tapauksissa terveyshyödyt voivat olla marginaalisia.

Vaarallisten aineiden käyttö kierrätykseen, esimerkiksi rakennustuotteisiin (polttotuhat, sementtiuuneihin syötetyt ongelmajätteet jne.), menevissä tuotteissa voisi johtaa vaarallisten aineiden, esimerkiksi pysyvien orgaanisten yhdisteiden ja raskasmetallien, kerääntymiseen ihmisen elinympäristöön. Nykyistä tietämystä tästä ilmiöstä on parannettava. Asianmukaisia standardeja terveydestä ja tuoteturvallisuudesta on monissa tapauksissa jo käytössä, esimerkiksi rakennustuotedirektiivi⁷⁷ ja elintarvikkeiden kanssa kosketuksiin joutuvista tarvikkeista annettu direktiivi⁷⁸. Näissä standardeissa ei tulisi syrjiä kierrätysmateriaaleja, vaan samojen vaatimusten, joita on asetettu primaariraaka-aineille, tulisi koskea myös kierrätysmateriaaleja. Laadulliset jätteiden syntymisen ehkäisemiseen liittyvät tavoitteet ovat tässä yhteydessä myös tärkeitä, varsinkin tulevan REACH-järjestelmän toteuttamisen kautta (ks. kohta 5.2.2.).

⁷⁷ Neuvoston direktiivi 89/106/ETY, annettu 21 päivänä joulukuuta 1988, rakennusalan tuotteita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä; EYVL L 40, 11.2.1989, s.12.

⁷⁸ Neuvoston direktiivi 89/109/ETY, annettu 21 päivänä joulukuuta 1988, elintarvikkeiden kanssa kosketuksiin joutuvia tarvikkeita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä; EYVL L 40, 11.2.1989, s. 38, jota täydentävät erilaisia materiaaleja, esimerkiksi muoveja, paperia ja keramiikkaa, koskevat erityiset direktiivit.

7. LAAJENTUMINEN

EU:n laajentuminen lisää jätehuoltokäytäntöjen moninaisuutta yhteisössä, samoin kuin jätteenhyödyntämismarkkinoiden kokoa. Liittyvät maat ja hakijamaat muodostavat tulevaisuudessa tärkeän osan näitä markkinoita.

Yhteisön säännösten täytäntöönpano vaikuttaa keskeisesti uusien jätehuoltostrategioiden ja -politiikkojen kehittämiseen EU:hun liittyvissä maissa ja hakijamaissa. Kotitaloudet ja yritykset lajittelevat jatkossa yhä suuremman osan jätteistään, ja yhteisön lainsäädännössä säänneltyjen pakkauksien ja muiden jätelajien, esimerkiksi romuajoneuvojen ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromun, kierrätys lisääntyy. Tämä puolestaan saa aikaan kulttuurin muutoksia asenteissa jätteitä ja yleensäkin ympäristöä kohtaan liittyvissä maissa ja hakijamaissa samalla tavoin kuin nykyisissä jäsenvaltioissa. Lisäksi kun uudet kulutusmallit lisäävät todennäköisesti yhdyskuntajätettä, jonka määrä tällä hetkellä on vähäinen, yhteisön säännösten täytäntöönpano hyödyttää liittyvien maiden ja hakijamaiden ympäristöä, koska jätteenkäsittelyn ympäristövaikutukset vähentyvät huomattavasti etenkin IPPC-, kaatopaikka- ja jätteenpolttodirektiivien täytäntöönpanon ansiosta.

Kierrätystoimintoja koskevien ympäristönsuojeluvaatimusten moninaisuus yhteisössä lisääntyy myös. Jäsenvaltioiden ja hakijamaiden huolet standardien polkumyynnin riskeistä (ks. kohta 3.2.4) ovat aineellistuneet liittymisneuvotteluissa aikaansaatuina sopimuksina useista väliaikaisista rajoituksista, jotka koskevat jätteiden siirtoja liittyviin maihin ja hakijamaihin. Tässä tiedonannossa kuvaillun yhdenmukaisen pelikentän luominen varmistaa asianmukaisen kehityksen kierrätysteollisuuden kehittymiselle niin kaikissa jäsenvaltioissa kuin liittyvissä maissa ja hakijamaissakin.

Lisäksi tällaisten kierrätystä koskevien yhdenmukaistettujen ympäristövaatimusten kehittäminen estää kansallisten politiikkojen poikkeamat, jotka muodostaisivat ympäristönsuojelun korkean tai matalan tason saarekkeita ja saisivat aikaan sen, että ympäristönsuojelun taso EU:ssa olisi maailmanlaajuisesti verrattuna matala.

8. KANSAINVÄLINEN KIERRÄTYSALAN YHTEISTYÖ

Kansainvälisen tason yhteistyöllä on kaksi keskeistä foorumia jätteiden hyödyntämisen ja kierrätyksen alalla:

- OECD:n jäte- ja kierrätystyöryhmä käsittelee rajatylittäviin jätteen siirtoihin liittyviä kysymyksiä ja jätteiden taloudellisia näkökohtia. Jäte- ja kierrätystyöryhmä tarjoaa foorumin myös hyviä käytäntöjä koskevien tietojen vaihdolle. Työryhmä valmistelee parhaillaan OECD:n suositusluonnosta ympäristönäkökohdat huomioon ottavasta jätehuollosta. Tämä suositus kannustaisi OECD:n jäsenmaita kehittämään ympäristönäkökohdat huomioon ottavia ohjelmia, mukaan luettuina tiettyjen kansainvälisesti sovittujen suuntaviivojen toteuttaminen ja sellaisten ohjelmien kehittäminen, joiden tavoitteena on auttaa kierrätysyrityksiä toteuttamaan niin kutsuttuja *ympäristönsuojelun tasoa parantavia keskeisiä tekijöitä*. Viimeksi mainittujen tekijöiden tärkeän osan muodostavat ympäristöasioiden hallintajärjestelmät.

- Maailmanlaajuisella tasolla Baselin yleissopimuksen pohjalta on kehitetty useita suuntaviivoja ympäristönäkökohdat huomioon ottavaan jätehuoltoon monenlaisten jätteiden osalta, ja tällaisia suuntaviivoja ollaan kehittämässä lisää. Yleissopimuksen pohjalta on kehitetty myös strateginen suunnitelma. Sen toteuttamiseen liittyy yhteistyöprojekteja, joiden tavoitteena on auttaa kehitysmaita toteuttamaan ympäristönäkökohdat huomioon ottavaa jätehuoltoa.

9 LAAJA VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

Komissio julkaisi 5 päivänä kesäkuuta 2002 tiedonannon vaikutustenarvioinnista⁷⁹; tässä tiedonannossa esitellään uusi vaikutustenarviointiprosessi. Sen tavoitteena on parantaa komission ehdotusten laatua ja kehittää ja yksinkertaistaa sääntely-ympäristöä.

Teemakohtainen jätteiden syntymisen ehkäisemisen ja kierrätyksen strategia alistetaan laajalle vaikutusten arvioinnille.

Tätä tiedonantoa koskevan kuulemismenettelyn yhteydessä sidosryhmillä on mahdollisuus esittää kirjallisesti näkökantansa ja huolenaiheensa tähän tiedonantoon liittyvistä ympäristönäkökohdista sekä taloudellisista, rahoitukseen liittyvistä ja yhteiskunnallisista kysymyksistä. Komissio pyytää asianosaisia kommentoimaan erityisesti tämän tiedonannon kohdassa 5 kuvattuja politiikkavaihtoehtoja.

10. STRATEGIAN KEHITTÄMINEN JATKOSSA

Tässä tiedonannossa kuvataan jätteiden syntymisen ehkäisemiseen ja kierrätykseen liittyvän yhteisön politiikan strategisia kehittämisvaihtoehtoja. Se perustuu nykyisille saavutuksille, ja siinä pyritään kehittämään toimenpiteitä, joiden avulla ympäristöhyödyt voidaan maksimoida kustannustehokkaasti ja joustavasti.

Tässä tiedonannossa kehitettyjen analyysien ja kuulemisprosessin tulosten perusteella komissio ehdottaa vuonna 2004 jätteiden syntymisen ehkäisemiseen ja kierrätykseen liittyvää teemakohtaista ja kokonaisvaltaista yhteisön strategiaa. Joihinkin tässä tiedonannossa käsitellyistä toimenpiteistä saatetaan ryhtyä jo ennen koko strategian hyväksymistä, koska ne ovat yhteydessä muihin poliittisiin toimenpiteisiin.

Tätä asiakirjaa tulisi pitää lähtökohtana kuulemisprosessille, joka jatkuu, kunnes komissio hyväksyy ehdotukset sekä teemakohtaisen strategian yleiskehykseksi että yksittäisiksi toimenpiteiksi, joiden kautta strategia toteutetaan. Tämän asiakirjan tavoitteena on käynnistää yhteisön toimielinten ja kaikkien sidosryhmien keskuudessa keskustelu politiikan tulevista suuntauksista näillä aloilla.

⁷⁹

Komission tiedonanto vaikutustenarvioinnista, KOM(2002) 276, 5.6.2002.

Sidosryhmiä pyydetään antamaan kommenttinsa tästä tiedonannosta, erityisesti kohdassa 5 kuvatuista osa-alueista, sekä esittämään yleisiä kommentteja tai ehdotuksia jätteiden syntymisen ehkäisemiseen ja kierrätykseen liittyvistä seikoista. Kommentit voidaan toimittaa seuraavaan osoitteeseen mieluiten sähköpostitse laajalti käytetyssä muodossa (MS Word, Adobe Acrobat PDF, HTML tms.) viimeistään 30 päivänä marraskuuta 2003.

Marianne Klingbeil

Euroopan komissio

Ympäristöasioiden pääosasto (BU-5 5/167) Faksi: +32 (0)2 299.42.7

B-1049 Brussels

Sähköposti: env-waste-strategy@cec.eu.int

Liite I:EY:n jätelainsäädäntö

Johdanto

EY:n jätelainsäädäntö voidaan jakaa kolmeen pääluokkaan:

- horisontaalinen lainsäädäntö
- jätteenkäsittelytoimintoja koskeva lainsäädäntö
- tiettyjä jätevirtoja koskeva lainsäädäntö.

Jokaisella luokalla on oma roolinsa. Horisontaalinen lainsäädäntö luo jätehuollolle yleisen kehyksen, mukaan luettuina määritelmät ja yleiset periaatteet. Tämän lainsäädännön tavoitteena on asettaa kaikkia jätehuoltotoimintoja koskevat yleiset vaatimukset, esimerkiksi lupien myöntäminen jätteenkäsittelylaitoksille, sekä luoda yhteinen sanasto, joka tarvitaan, jotta jätelainsäädäntö voidaan panna täytäntöön samalla tavoin koko yhteisössä. Koska horisontaalinen lainsäädäntö on hyvin yleisluonteinen, siinä ei kuitenkaan voida ottaa huomioon kaikkien jätehuoltotoimintojen tai jättemateriaalien erityispiirteitä.

Sen vuoksi sitä täydentää yksityiskohtainen lainsäädäntö kahdella alalla:

1. jätteenkäsittelytoimintoja – mukaan luettuna huolehtimista – koskeva lainsäädäntö, esimerkiksi kaatopaikka- ja jätteenpolttodirektiivit
2. lainsäädäntö, jolla säännellään tiettyjen jätevirtojen hallintaa. Tälle lainsäädännölle on ollut pohjana yksi tai useampi seuraavista näkökohdista:
 - joidenkin jätevirtojen, esimerkiksi pakkausjätteiden, romuajoneuvojen ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromun, lisääntyvät määrät tai lisääntyvä monimutkaisuus
 - tarve valvoa esimerkiksi tiettyjä paristotyyppisiä ja PCB-yhdisteitä niiden vaarallisuuden takia
 - se seikka, että niiden valvomaton käyttö, esimerkiksi puhdistamolietteen valvomaton levittäminen maatalousmaalle, voi vaikuttaa haitallisesti ihmisten terveyteen ja ympäristöön.

Monissa tapauksissa yhteisön jätelainsäädännölle on ollut osittain pohjana tarve varmistaa sisämarkkinoiden tehokas toiminta, koska kansallisella tasolla hyväksytyt erilaiset vaatimukset voisivat johtaa kaupan esteisiin tai vääristää kilpailua. Tämä koskee esimerkiksi tuotekohtaisia vaatimuksia, kuten tiettyjen tuotteiden sisältämiä vaarallisia aineita koskevat rajoitukset (elohopea paristoissa) ja tiettyjen käytöstä poistettujen tuotteiden kierrätystavoitteet (pakkaukset).

Tässä liitteessä kuvataan EY:n jätelainsäädännön kunkin jäteluokan keskeiset säännökset. Tavoitteena ei ole täydellinen kattavuus vaan pikemminkin yleiskuvan antaminen tärkeimmistä näkökohdista.

Horisontaalinen lainsäädäntö

Horisontaalinen lainsäädäntö muodostaa jätehuollon yleisen kehyksen. Neuvoston direktiivi 75/442/ETY, annettu 15 päivänä heinäkuuta 1975, jätteistä⁸⁰ (jätepuitedirektiivi) sisältää tärkeimmät jätehuoltoa koskevat määritelmät ja periaatteet. Se tarkistettiin perusteellisesti 1991⁸¹ ja uudestaan 1996, jolloin päivitettiin liitteisiin II A ja II B sisältyvät huolehtimis- ja hyödyntämistoimintojen luettelot.⁸²

Pohjimmiltaan jätepuitedirektiivissä vaaditaan jäsenvaltioita pitämään jätteiden syntymisen ehkäisemistä ensisijaisena tavoitteena ja edistämään jätteiden uudelleenkäyttöä ja hyödyntämistä. Jäsenvaltioiden on myös varmistettava, että jätteet hyödynnetään ja niistä huolehditaan vaarantamatta ihmisten terveyttä ja käyttämättä sellaisia prosesseja tai menetelmiä, jotka voisivat vahingoittaa ympäristöä. Direktiivissä vaaditaan myös, että jäsenvaltioiden on laadittava jätehuoltosuunnitelmat ja otettava käyttöön jätehuoltolaitoksia koskeva lupajärjestelmä. Jätepuitedirektiivissä jätteellä tarkoitetaan "mitä tahansa liitteessä I esitetyissä luokissa mainittua ainetta tai esinettä, jonka haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään". Jätepuitedirektiivin liitteessä I luetellaan 16 jäteluokkaa.⁸³

Neuvoston direktiivi 91/689/ETY, annettu 12 päivänä joulukuuta 1991, vaarallisista jätteistä,⁸⁴ sellaisena kuin se on muutettuna, täydentää jätepuitedirektiiviä vaarallisten jätteiden osalta. Direktiivin liitteessä III luetellaan jätteiden 14 ominaisuutta, joiden perusteella ne luokitellaan vaarallisiksi jätteiksi direktiivin tarkoittamassa merkityksessä.⁸⁵ Direktiiviin sisältyy myös merkittäviä vaatimuksia esimerkiksi vaarallisia jätteitä käsittelevien laitosten lupamenettelyistä. Vaarallisista jätteistä annettu direktiivi ei yleensä merkittävästi laajenna jätehuoltolaitosten lupamenettelyjä ja rekisteröintiä koskevia jätepuitedirektiivin vaatimuksia. Siihen sisältyy kuitenkin lisävaatimuksia esimerkiksi vaarallisten jätteiden sekoittamista koskevista rajoituksista, jätteiden kirjaamisesta ja kansallisella tasolla tapahtuvista jätteiden siirroista, joissa jätteiden mukana on oltava tunnistuslomake.

Jätepuitedirektiivi ja vaarallisista jätteistä annettu direktiivi ovat pohjana jätteiden ja vaarallisten jätteiden luettelolle.⁸⁶ Tätä luetteloa käytetään esimerkiksi jätepuitedirektiivin lupavaatimusten pohjana.

Yhteisö on hyväksynyt myös rajatylittäviä jätteiden siirtoja koskevan lainsäädännön. Keskeinen lainsäädännöllinen ohjauskeino tällä alalla on neuvoston asetus (ETY) N:o 259/93, annettu 1 päivänä helmikuuta 1993, Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan

⁸⁰ Neuvoston direktiivi 75/442/ETY, annettu 15 päivänä heinäkuuta 1975, jätteistä; EYVL L 194, 25.7.1975, s. 39.

⁸¹ Neuvoston direktiivi 91/156/ETY, annettu 18 päivänä maaliskuuta 1991, jätteistä annetun direktiivin 75/442/ETY muuttamisesta; EYVL L 78, 26.3.1991, s. 32.

⁸² Komission päätös 96/350/EC, tehty 24 päivänä toukokuuta 1996, jätteistä annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY sellaisena, kuin se on muutettuna liitteiden II A ja II B mukauttamisesta; EYVL L 135, 6.6.1996, s. 32.

⁸³ Esimerkiksi "Tuotannon ja kulutuksen jäännöstuotteet, joita ei muuten eritellä seuraavissa kohdissa" (Q1), "Materiaalit, jotka on heitetty pois, jotka ovat kadonneet tai muutoin vahingoittuneet, mukaan lukien kaikki materiaalit, laitteet jne., jotka ovat pilaantuneet vahingon seurauksena" (Q4), "Teollisten menetelmien jäännöstuotteet (esimerkiksi kuonat, tislauksattilan pohjat jne.)" (Q8) ja "Kaikki materiaalit, aineet tai tuotteet, jotka eivät sisälly edellä mainittuihin luokkiin" (Q16).

⁸⁴ Neuvoston direktiivi 91/689/ETY, annettu 12 päivänä joulukuuta 1991, vaarallisista jätteistä; EYVL L 377, 31.12.1991, s. 20.

⁸⁵ Esimerkiksi räjähtävä (H1), syttyvä (H3-B), syöpää aiheuttava (H7), epämuodostumia aiheuttava (H10) ja ympäristölle vaarallinen (H14).

⁸⁶ Komission päätös 2000/632/EY, annettu 3 päivänä toukokuuta 2000 (EYVL L 226, 5.9.2000, s. 3) sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna neuvoston päätöksellä 2001/573/EY, korvasi aiemmin sovelletut luettelot.

yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta,⁸⁷ sellaisena kuin se on muutettuna. Tällä asetuksella pannaan täytäntöön jätteensiirtoja koskevista Baselin yleissopimuksesta⁸⁸ ja OECD:n päätöksestä⁸⁹ aiheutuvat yhteisön kansainväliset velvoitteet. Asetukseen sisältyy kansainvälisesti sovittu periaate, jonka mukaan jätteet tulisi käsitellä ympäristön kannalta turvallisella tavalla, ja se kieltää vaarallisten jätteiden siirrot EU:n jäsenvaltioista muihin kuin OECD:n jäsenmaihiin. Lisäksi siinä säädetään kaikkia hyödynnettävien tai huolehdittavien jätteiden rajatylittäviä siirtoja koskevista menettelyistä ja vaatimuksista. EU:n alueella tapahtuvia siirtoja koskevien vaatimusten mukaan huolehdittaviin jätteisiin on pohjimmiltaan tarkoitus soveltaa läheisyys- ja omavaraisuusperiaatteita, kun taas hyödynnettäviä jätteitä koskee vapaampi järjestely.

Baselin yleissopimus, OECD:n päätös ja jätteensiirtoasetus ovat pohja toiselle jäteluetteloihin perustuvalle järjestelmälle, jota käytetään nimenomaisesti rajatylittävien jätteensiirtojen ohjailuun ja valvontaan.

Jätteenkäsittelytoiminnot

Jätteitä koskevan lainsäädännöllisen kehyksen toinen luokka koskee jätteenkäsittelytoimintoja, myös huolehtimista. Direktiivissä 1999/31/EY, annettu 26 päivänä huhtikuuta 1999, kaatopaikoista⁹⁰ ("kaatopaikkadirektiivi") säädetään useita hallinnollisia vaatimuksia, mukaan luettuina sellaisia kaatopaikkoja koskevat lupaehdot, tekniset vaatimukset ja ympäristöstandardit, joille hyväksytään eri luokkiin kuuluvia jätteitä (pysyvät, tavanomaiset ja vaaralliset jätteet). Direktiivi sisältää myös useita tavoitteita, jotka koskevat kaatopaikoille sijoitettavan biohajoavan jätteen vähentämistä, ja se kieltää tiettyntyyppisten jätteiden, esimerkiksi nestemäisten tai tartuntavaarallisten jätteiden ja useimpien renkaiden sijoittamisen kaatopaikoille. Jäsenvaltioiden on laadittava strategia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi viimeistään 16 päivänä heinäkuuta 2003. Kaatopaikkadirektiivissä vaaditaan myös, että kaikki kaatopaikan käyttöönottoon, toimintaan ja käytöstäpoistamiseen liittyvät kustannukset on sisällytettävä kaatopaikan pitäjän perimiin maksuihin.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/76/EY, annettu 4 päivänä joulukuuta 2000, jätteenpoltosta⁹¹ ("jätteenpolttodirektiivi") korvaa kolme vanhempaa direktiiviä⁹² ja siten yhdistää tavanomaisten ja vaarallisten jätteiden polttoa ja rinnakkaispolttoa koskevat yhteisön lainsäädännölliset vaatimukset. Direktiivi määrittää polttolaitosten lupaehdot, myös

⁸⁷ Neuvoston asetus (ETY) N:o 259/93, annettu 1 päivänä helmikuuta 1993, Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta, sellaisena kuin se on muutettuna; EYVL L 30, 6.2.1993, s. 1.

⁸⁸ Vaarallisten jätteiden maanrajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskeva Baselin yleissopimus, hyväksytty täysivaltaisten edustajien konferenssissa 22 päivänä maaliskuuta 1989.

⁸⁹ OECD:n neuvoston päätös C(92)39/FINAL hyödynnettävien jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen valvonnasta. Tätä päätöstä on tarkistettu OECD:n neuvoston päätöksellä C(2001) 107/FINAL, niin että se on yhdenmukainen Baselin yleissopimuksen kanssa. Komissio valmistelee ehdotuksia asetuksen (ETY) 259/93 mukauttamiseksi näihin muutoksiin.

⁹⁰ Neuvoston direktiivi 1999/31/EY, annettu 26 päivänä huhtikuuta 1999, kaatopaikoista; EYVL L 182, 16.7.1999, s. 1.

⁹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/76/EY, annettu 4 päivänä joulukuuta 2000, jätteenpoltosta; EYVL L 332, 28.12.2000, s. 91.

⁹² Neuvoston direktiivi 94/67/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 1994, vaarallisten jätteiden polttamisesta (EYVL L 365, 31.12.1994, s. 34), neuvoston direktiivi 89/369/ETY, annettu 8 päivänä kesäkuuta 1989, yhdyskuntajätteiden uusien polttolaitosten aiheuttaman ilman pilaantumisen ehkäisemisestä (EYVL L 163, 14.6.1989, s. 32) ja neuvoston direktiivi 89/429/ETY, annettu 21 päivänä kesäkuuta 1989, yhdyskuntajätteiden olemassa olevien polttolaitosten aiheuttaman ilman pilaantumisen ehkäisemisestä (EYVL L 203, 15.7.1989, s. 50).

poikkeavien toimintaolosuhteiden aikana sovellettavat ehdot, sekä esimerkiksi ilmaan ja veteen tapahtuvia päästöjä koskevat raja-arvot. Direktiiviin sisältyy vaatimuksia jätteiden toimittamisesta ja vastaanotosta sekä poltosta syntyvien jäännösjätteiden käsittelystä, mukaan luettuna vaatimus jäännösjätteiden kierrättämisestä aina kun mahdollista. Siihen sisältyy myös valvontaa, seurantaa ja mittaamista koskevia vaatimuksia.

Monia jätteenkäsittelytoimintoja koskee lisäksi ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämisestä annettu neuvoston direktiivi 96/61/EY⁹³ ("IPPC-direktiivi"). Tällaisia toimintoja ovat lähinnä vaarallisten jätteiden hyödyntämistoiminnot, jätteenpolto joko siten, että energia käytetään hyödyksi, tai ilman sitä, sekä tietyt jätteiden huolehtimistoiminnot, mukaan luettuna sijoittaminen kaatopaikalle.

Osana IPPC-direktiivin täytäntöönpanoa komissio on kehittämässä useita parhaita käyttökelpoisia tekniikoita kuvaavia vertailuasiakirjoja (BREF-asiakirjoja). IPPC-direktiivin sovellusalaan kuuluville jätteenkäsittelylaitoksille myönnettyjen lupien on käytännössä perustuttava vastaavassa BREF-asiakirjassa (tai muissa hyväksytyissä julkaisuissa) kuvattuihin parhaisiin käyttökelpoisiiin tekniikoihin, vaikka toimivaltaiset viranomaiset voivat paikallisten olosuhteiden takia jossakin määrin poiketa näistä tekniikoista. Yksi BREF-asiakirja tulee pääasiassa kattamaan vaarallisten jätteiden hyödyntämisen, energian hyödyntämisen valmistelun ja jätteistä huolehtimisen. Toinen BREF-asiakirja tulee koskemaan jätteenpoltoa.

Tavanomaisten jätteiden ja monentyyppisten vaarallisten jätteiden hyödyntäminen ja varsinkaan kierrätys sekä niihin liittyvät valmistelevat toiminnot eivät yleensä kuulu IPPC-direktiivin sovellusalaan, eivätkä niitä siten tule koskemaan liioin BREF-asiakirjat. Vaikka joitakin näistä toiminnoista, esimerkiksi kierrätyspaperin käyttö paperintuotannossa⁹⁴ ja metalliromun käyttö metallintuotannossa⁹⁵, koskevat muut BREF-asiakirjat, jätteitä koskevia seikkoja käsitellään niissä usein vain osittain tai niitä ei käsitellä kovin syvällisesti.

IPPC-direktiivissä luetellaan toiminnanharjoittajan perusvelvollisuuksina muun muassa velvoite välttää jätteiden syntymistä jätteistä 15 päivänä heinäkuuta 1975 annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY mukaisesti. Lisäksi vähän jätteitä tuottavien teknisten keinojen käyttö ja mahdollisimman vaarattomien aineiden käyttö luetellaan esimerkkeinä niistä seikoista, jotka tulee IPPC-direktiivin mukaisesti ottaa huomioon parhaista käytettävissä olevista tekniikoista päätettäessä. Tämä tarkoittaa, että IPPC-direktiivi on tärkeä keino edistää jätteiden syntymisen ehkäisemistä teollisuudessa, vaikka vielä tätä vaikutusta ei voidakaan arvioida, koska direktiivin täytäntöönpano on vasta varhaisessa vaiheessa.

Kaatopaikka-, jätteenpolto- ja IPPC-direktiivit ovat tällä hetkellä täytäntöönpanon eri vaiheissa. Kaikissa näissä direktiiveissä erotellaan "olemassa olevat" ja "uudet" laitokset. Olemassa oleville laitoksille myönnetään yleensä siirtymäaika sovellettavan direktiivin vaatimusten täyttämiseksi, kun taas uusien laitosten on noudatettava sovellettavan direktiivin vaatimuksia välittömästi. Esimerkiksi kaatopaikkadirektiivin mukaisesti kaatopaikkaa, joka on ollut toiminnassa tai jolle on myönnetty lupa ennen 16 päivää heinäkuuta 2001, pidetään "olemassa olevana" kaatopaikkana, kun taas tämän ajankohdan jälkeen luvan saaneita

⁹³ Neuvoston direktiivi 96/61/EY, annettu 24 päivänä syyskuuta 1996, ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämisestä; EYVL L 257, 10.10.1996, s. 26.

⁹⁴ Sellun- ja paperinvalmistusta koskeva BREF-asiakirja on saatavilla osoitteessa <http://eippcb.jrc.es>.

⁹⁵ Rautametallien tuotantoa koskeva BREF-asiakirja on saatavilla osoitteessa ftp://ftp.jrc.es/pub/eippcb/doc/fmp_bref_1201.pdf ja värimetallien tuotantoa koskeva asiakirja osoitteessa <http://eippcb.jrc.es>.

kaatopaikkoja pidetään uusina kaatopaikkoina. Olemassa olevien, tavanomaisia jätteitä vastaanottavien kaatopaikkojen on noudatettava kaatopaikkadirektiivin vaatimuksia viimeistään 16 päivänä heinäkuuta 2009. Vastaavasti jätteenpolttodirektiivissä säädetään olemassa oleville jätteenpolttolaitoksille 28 päivään joulukuuta 2005 myönnettävästä siirtymäajasta, ja IPPC-direktiivissä myönnetään olemassa oleville laitoksille siirtymäaikaa 30 päivään lokakuuta 2007.

Tietyt jätevirrat

Tämän asiakirjan aihepiiriin ei kuulu kaikkien tiettyjä jätevirtoja koskevien yhteisön säädösten kattava luettelo ja kuvaus, vaikka useimmat niistä voivat ainakin potentiaalisesti vaikuttaa kierrätystoimintoihin. Niiltä osin kuin jokin yksittäinen säädös koskee jotakin tässä asiakirjassa käsiteltyä tiettyä näkökohtaa, sitä käsitellään tämän asiakirjan vastaavassa kohdassa. Tässä luvussa tarkastellaan sen vuoksi vain tärkeimpiä säädöksiä ja keskitytään niihin säännöksiin, jotka suoraan vaikuttavat kierrätykseen.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/62/EY, annettu 20 päivänä joulukuuta 1994, pakkausista ja pakkausjätteistä⁹⁶ on ehkä tunnetuin tiettyä jätelajia koskeva direktiivi. Siitä on varmaankin eniten käytännön kokemuksia. Direktiivissä on asetettu erilaisten pakkausmateriaalien hyödyntämiselle ja kierrätykselle määrälliset tavoitteet. Näitä tavoitteita ollaan parhaillaan tarkistamassa, ja niitä aiotaan lisätä merkittävästi. Tavoitteiden tarkistamisesta⁹⁷ ehdotti komissio kierrätyksen ympäristö- ja taloudellisista kustannuksista ja hyödyistä tehtyjen tutkimusten perusteella, joilla pyrittiin selvittämään optimaaliset kierrätysprosentit. Tutkimusten tulokset saivat komission ehdottamaan erilaiset kierrätystavoitteet jokaiselle direktiivissä mainitulle materiaalille ottaen huomioon kunkin materiaalin erilaiset ympäristö- ja taloudelliset kustannukset ja hyödyt.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2000/53/EY, annettu 18 päivänä syyskuuta 2000, romuajoneuvoista⁹⁸ ("romuajoneuvodirektiivi") ollaan parhaillaan panemassa täytäntöön jäsenvaltioissa. Direktiiviin sisältyy useita kierrätystavoitteita. Direktiivin 7 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädetään "uudelleenkäyttöä ja hyödyntämistä" koskevaksi tavoitteeksi 85 prosenttia ja "uudelleenkäyttöä ja kierrätystä" koskevaksi tavoitteeksi 80 prosenttia; kumpikin tavoite tulisi saavuttaa 1 päivään tammikuuta 2006 mennessä. Direktiivin 7 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädetään, että uudelleenkäyttöä ja hyödyntämistä tulee lisätä 95 prosenttiin ja uudelleenkäyttöä ja kierrätystä 85 prosenttiin 1 päivään tammikuuta 2015 mennessä. Tämä direktiivi on ensimmäinen yhteisön säädös, jossa tuottajan vastuusta on tehty pakollinen.

Tammikuussa 2003 hyväksytty direktiivi sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta⁹⁹ sisältää useita sähkö- ja elektroniikkalaiteromun hyödyntämistä koskevia tavoitteita – ne kuvataan 6 artiklassa, ja ne on saavutettava viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2006. Kierrätystavoitteet vaihtelevat 50 prosentista 80 prosenttiin laitteen tyyppin mukaan, ja myös erityyppisille

⁹⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/62/EY, annettu 20 päivänä joulukuuta 1994, pakkausista ja pakkausjätteistä; EYVL L 365, 31.12.1994, s. 10.

⁹⁷ Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, pakkausista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin 94/62/EY muuttamisesta, KOM(2001) 729 lopullinen, 7.12.2001; EYVL C 103, 30.4.2002, s. 17.

⁹⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/53/EY, annettu 18 päivänä syyskuuta 2000, romuajoneuvoista; EYVL L 269, 21.10.2000, s. 34.

⁹⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/96/EY, annettu 27 päivänä tammikuuta 2003, sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta; EYVL L 37, 13.2.2003, s. 24.

laitteille on asetettu hyödyntämisprosentit. Tämänkin direktiivin mukaan tuottajan vastuu on pakollinen.

Neuvoston direktiivi 75/439/ETY, annettu 16 päivänä kesäkuuta 1975, jäteöljyhuollosta¹⁰⁰, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 87/101/ETY, sisältää vaatimuksen, jonka mukaan teknisten, taloudellisten ja organisatoristen rajoitteiden salliessa jäsenvaltioiden tulee ryhtyä toimiin jäteöljyjen käsittelemiseksi ensisijaisesti uudistamalla.

Jätteiden syntymisen ehkäisemistä on käsitelty myös sellaisessa yhteisön lainsäädännössä, jolla säännellään käytöstä poistettuja tuotteita ja jätevirtoja. Pakkauksista ja pakkausjätteistä annettu direktiivi 94/62/EY¹⁰¹ on harvoja yhteisön säädöksiä, jotka koskevat nimenomaan jätteiden syntymisen ehkäisemisen määrällisiä tavoitteita. Yksi tähän direktiiviin sisältyvistä perusvaatimuksista on, että "pakkaus on valmistettava siten, että sen koko ja paino rajoitetaan mahdollisimman pieniksi, kuitenkin niin, että varmistetaan vaadittava turvallisuuden, hygienian ja hyväksyttävyyden taso sekä pakatun tuotteen että kuluttajan kannalta".

Jätteiden syntymisen ehkäisemisen laadulliset tavoitteet ovat tärkeitä tavoitteita monissa käytöstä poistetuista tuotteista annetuissa direktiiveissä. Tällaisia direktiivejä ovat vaarallisia aineita sisältävistä paristoista ja akuista annettu direktiivi 91/157/ETY¹⁰², romuajoneuvoista annettu direktiivi 2000/53/EY¹⁰³ ja tiettyjen vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta sähkö- ja elektroniikkalaitteissa annettu direktiivi 2002/95/EY¹⁰⁴. Niiden vaikutus ei rajoitu pelkästään käytöstä poistettuihin tuotteisiin, koska vaarallisten aineiden käyttöä tuotteissa koskevat rajoitukset vaikuttavat myös vaarattomampiin aineisiin liittyvään jätteiden tuotantoon.

¹⁰⁰ Neuvoston direktiivi 75/439/ETY, annettu 16 päivänä kesäkuuta 1975, jäteöljyhuollosta; EYVL L 194, 25.7.1975, s. 23.

¹⁰¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/62/EY, annettu 20 päivänä joulukuuta 1994, pakkauksista ja pakkausjätteistä; EYVL L 365, 31.12.1994, s. 10.

¹⁰² Neuvoston direktiivi 91/157/ETY, annettu 18 päivänä maaliskuuta 1991, vaarallisia aineita sisältävistä paristoista ja akuista; EYVL L 78, 26.3.1991, s. 38.

¹⁰³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/53/EY, annettu 18 päivänä syyskuuta 2000, romuajoneuvoista; EYVL L 269, 21.10.2000, s. 34.

¹⁰⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/95/EY, annettu 27 päivänä tammikuuta 2003, tiettyjen vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta sähkö- ja elektroniikkalaitteissa; EYVL L 37, 13.2.2003, s. 19.

Liite II: Jätteiden syntymisen ja jätehuollon kehityssuuntauksia

Yleinen arviointi

Tämän liitteen tarkoituksena on kuvailla tämänhetkistä tietämystä syntyvien jätteiden määristä ja jätteiden syntymisen kehityssuuntauksista EU:n ja sen jäsenvaltioiden tasolla. Saatavilla olevista tiedoista esitetään yhteenveto sekä jätteiden kokonaistuotannon että tärkeimpien jätevirtojen osalta.

Keskusteltaessa jätteiden tuotantoon ja jätehuoltoon liittyvistä kehityssuuntauksista on otettava huomioon tämän alan tilastoille luonteenomaiset puutteet. Tässä yhteydessä on tehtävä ero kansallisella tasolla ja koko EU:ssa vallitsevaa tilannetta koskevien tilastojen välillä.

Useimmissa EU:n jäsenvaltioissa kerätään tilastotietoja jätteiden tuotannosta. Osa jäsenvaltioista on koonnut kattavia tilastoja jo jonkin aikaa. Tanskassa otettiin käyttöön ISAG-järjestelmä (jäte- ja kierrätystietojärjestelmä) ensimmäisen kerran 1993. Kahdeksas raportti, joka sisältää tiedot vuodesta 2000 sekä ennusteita jätteiden tuotannosta ja jätehuollosta vuoteen 2020, julkaistiin vuonna 2002.

Muissa jäsenvaltioissa on viime vuosina pyritty parantamaan kansallisella tasolla saatavilla olevien tilastojen laatua. Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa suoritettiin vuonna 1999 maan ensimmäinen jätteiden tuotantoa koskeva kansallinen tutkimus, joka oli ensimmäinen luotettava arvio teollisuuden ja kaupan tuottamista jätteistä Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Tätä tutkimusta täydentävät säännöllisesti tehtävät, kunnallista jätehuoltoa koskevat tutkimukset.¹⁰⁵ Irlannin ympäristönsuojeluviraston julkaisemassa *Millennium Report* -julkaisussa vastaavasti kerrotaan, että "Irlannin jätehuollosta tiedetään nyt paljon enemmän kuin vuonna 1996. Jätteitä koskevien luotettavien, täydellisten ja ajantasaisten tietojen puute oli tuolloin tärkeä ongelma. Sen jälkeen Irlannin ympäristönsuojeluvirasto on tehnyt kaksi kattavaa tutkimusta, ja kansallisen tason tietoja on nyt saatavilla vuosilta 1995 ja 1998. Jätteitä koskevien tietojen puute on siten suurelta osin korjattu."¹⁰⁶

Näistä parannuksista huolimatta kansallisella tasolla saatavilla olevien tietojen laatu ja laajuus vaihtelevat, ja yleisesti tunnustetaan, että parantamisen varaa on huomattavasti. Lisäksi tietojen raportoinnissa on usein huomattavia viipeitä. Esimerkiksi Saksan ympäristötilastojen viimeisimmässä kokoelmassa raportoidut tuoreimmat tiedot koskevat vuotta 1998.¹⁰⁷

Yhteisön tason tilastotiedoissa on useita puutteita; tiedot eivät esimerkiksi ole täysin kattavia eikä niitä ole harmonisoitu riittävästi. Nämä ongelmat myönnetään laajalti. Esimerkiksi Euroopan ympäristökeskuksen julkaisemassa raportissa todetaan, että "jätteiden tuotantoon, jätehuoltoon ja jätteiden vähentämiseen liittyvien kehityssuuntausten yksityiskohtaista analyysiä haittaa vertailukelpoisten määritelmien ja tilastotietojen puute Euroopassa. Epäselvyyttä esiintyy jopa yhdyskuntajätteen ja kotitalousjätteiden kohdalla, vaikka näitä

¹⁰⁵ Ks. Environment Agency for England and Wales, 2002: *Strategic Waste Management Information – Waste Statistics for England and Wales 1998-99*, Bristol: Environment Agency for England and Wales.

¹⁰⁶ Irish EPA, 2000: *Ireland's Environment – A Millennium Report*, Dublin: Irish Environmental Protection Agency, s. 55.

¹⁰⁷ Umweltbundesamt and Statistisches Bundesamt, 2002: *Environmental Data, Germany 2002*, Berlin: Umweltbundesamt and Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, s. 21.

jätelajeja pidetään yleensä alueina, joilta on olemassa hyvät tilastot."¹⁰⁸ Euroopan ympäristökeskuksen julkaisemassa viimeisimmässä ympäristöä koskevassa arviointiraportissa todetaan myös, että "tietojen puutteellisuus estää useimpien jätevirtojen kattavan arvioinnin Euroopassa."¹⁰⁹ Eräässä OECD:n äskettäisessä julkaisussa mainitaan samaan tapaan, että "jätteiden tuotantoa ja jätehuoltoa koskevia tietoja on saatavilla vähän".¹¹⁰ Jätehuoltoa koskevien yhdenmukaistettujen tietojen puutetta korostettiin myös komission äskettäisessä kertomuksessa ympäristöön liittyvien avainindikaattorien avoimen luettelon tarkastelusta. Siinä todetaan, että eri materiaalien kierrätysprosentteja koskevat, saatavilla olevat tiedot ovat puutteellisia tai että ne eivät ole riittävän ajantasaisia.¹¹¹

Jätetilastoista annetun asetuksen¹¹² tavoitteena on täyttää nämä aukot jätetuotantoa koskevissa tiedoissa, ja se muodostaa oikeudellisen perustan jätteiden tuotantoa ja käsittelyä koskevien tilastotietojen kattavalle keruulle yhteisössä. Komission viiden vuoden tilasto-ohjelmassa tämän asetuksen täytäntöönpanoa pidetään Euroopan tilastointijärjestelmän ensisijaisena tehtävänä.

Asetukseen sisältyy kolme teknistä liitettä, joissa tietojen keruu on kuvattu. Jätteiden syntymistä kuvaavassa liitteessä esitetään taulukko jätteiden syntymisestä noin 40 eri jäteluokan osalta. Tilastoissa jätteet luokitellaan myös alkuperän mukaan joko kotitalouksissa tai NACE-luokituksen¹¹³ mukaisilla noin 20:lla talouden toimialalla syntyneiksi jätteiksi. Jätteiden käsittelyä koskevassa liitteessä esitetään taulukot jätteiden käsittelystä jäteluokkien ja tärkeimpien käsittelymenetelmien perusteella. Kolmannessa liitteessä on komission päätöksen 2000/532/EY mukaisen eurooppalaisen jäteluettelon ja tilastollisen jäteluokituksen muuntotaulukko.

Kun asetus on pantu täysin täytäntöön, se antaa kattavan kuvan jätteiden tuotannosta ja käsittelystä koko yhteisön taloudessa. Tietoja kerätään joka toinen vuosi, ja kerääminen alkaa vertailuvuodesta 2004. Ensimmäiset tilastot ovat komission käytettävissä vuonna 2006.

Tyydyttäviä tietoja jätteiden tuotannosta EU:n tasolla on siten saatavilla aikaisintaan vuonna 2006. Kehityssuuntauksia ei kuitenkaan voida arvioida yksittäistä vuotta koskevien tietojen perusteella. Ensimmäinen arvio jätteiden tuotantoon liittyvistä kehityssuuntauksista koko EU:ssa voidaan sen vuoksi tehdä vasta 2008, jolloin toisen kerran kerätyt tiedot ovat käytettävissä jätetilastoasetuksen mukaisesti.

Kun otetaan huomioon yllä mainitut rajoitukset, nykyisiin jätteiden tuotantoa koskeviin tilastoihin tulisi suhtautua varoen etenkin tarkasteltaessa kehityssuuntauksia koko EU:ssa. Nykyisiä tilastoja voidaan parhaimmillaankin käyttää jätteiden kokonaistuotantoa koskevien kehityssuuntausten päättämiseen. Näistä tilastollisista rajoituksista huolimatta ei juuri ole

¹⁰⁸ EEA, 1999: *Baseline projections of selected waste streams - Development of a methodology*, Technical report No 28, Copenhagen: European Environment Agency, s. 6.

¹⁰⁹ EEA, 2002: *Environmental Signals 2002 – Benchmarking the millennium*, Copenhagen: European Environment Agency, s. 102.

¹¹⁰ OECD, 2001: *OECD Environmental Outlook*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, s. 235, alaviite 1.

¹¹¹ Komission kertomus neuvostolle – Ympäristöön liittyvien avainindikaattorien avoimen luettelon tarkastelu, KOM(2002) 524 lopullinen, 20.9.2002.

¹¹² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2150/2002, annettu 25 päivänä marraskuuta 2002, jätetilastoista; EYVL L 332, 9.12.2002, s. 1.

¹¹³ Komission asetus (EY) N:o 29/2002, annettu 19 päivänä joulukuuta 2001, Euroopan yhteisön tilastollisesta toimialaluokituksista annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 3037/90 muuttamisesta; EYVL L 6, 10.1.2002, s. 3.

epäilystä siitä, että koko yhteisössä tuotettujen jätteiden määrä on lisääntynyt merkittävästi viime vuosikymmeninä.¹¹⁴

Tämä kehityssuuntaus kuvastuu monien EU:n jäsenvaltioiden jätteiden tuotantoa koskeissa kansallisissa tilastoissa. Jäljempänä on tästä joitakin esimerkkejä.¹¹⁵

- On arvioitu, että Tanskassa jätteiden tuotanto lisääntyi 17 prosenttia vuodesta 1994 vuoteen 2000.¹¹⁶
- Irlannin ympäristönsuojeluvirasto raportoi, että kotitaloudet ja kauppa tuottivat Irlannissa lähes 2,3 miljoonaa tonnia jätettä vuonna 2000. "Kotitalouksien ja kaupan tuottamat jätteet" ovat lisääntyneet viidessä vuodessa yli 60 prosenttia.¹¹⁷
- Alankomaissa jätteiden kokonaistuotanto lisääntyi 50 180 000 tonnista (vuonna 1990) 58 750 000 tonniin (vuonna 2000) – 17 prosentin lisäys. Vuodesta 1980 vuoteen 2001 vastaava lisäys Alankomaissa oli 25 prosenttia.¹¹⁸

Samanlaisia suuntauksia on havaittu muissakin teollisuusmaissa. Esimerkiksi Norjassa jätteiden tuotanto lisääntyi noin 13 prosenttia vuodesta 1996 vuoteen 2000.¹¹⁹

Yleinen suuntaus Keski- ja Itä-Euroopan maissa 1990-luvulla viittaa jätteiden kokonaistuotannon vähenemiseen pääasiassa markkinatalouteen siirtymistä seuranneen talouden rakennemuutoksen takia, mukaan luettuna vanhentuneen tuotantokapasiteetin poistaminen käytöstä. Tämän seurauksena "Keski- ja Itä-Euroopan maissa tuotetun jätteen määrä henkeä kohti väheni keskimäärin 8,7 tonnista (vuonna 1995) 5,2 tonniin (vuonna 1999) eli noin 40 prosenttia".¹²⁰ Kiihtyvä talouskasvu tulevaisuudessa viittaa kuitenkin todennäköisesti siihen, että jätteiden määrä alkaa jälleen lisääntyä.¹²¹

Kansallisella tasolla tehdyt ennusteet viittaavat myös merkittäviin lisäyksiin jätteiden tuotannossa tulevaisuudessa useiden EU:n jäsenvaltioiden kohdalla. Esimerkiksi Tanskan

¹¹⁴ EEA, 2002 (ks. alaviite 109 edellä), kuva 12.3, osoittaa, että jätteiden kokonaistuotanto on ollut 1990-luvulla jotakuinkin vakaata. Tämä johtuu paljolti Keski- ja Itä-Euroopan maiden vähentyneestä jätteiden tuotannosta, joka liittyy 1990-luvulla tapahtuneeseen talouden rakennemuutokseen.

¹¹⁵ Kansallisissa tilastoissa käytetään usein erilaisia määritelmiä, ja niiden kattavuus vaihtelee. Maiden välisiin vertailuihin tulisi sen vuoksi suhtautua varoen. Kansalliset tilastot antavat kuitenkin hyvän viitteen kansallisen tason kehityssuuntauksista.

¹¹⁶ Bach, H., Christensen, N. & Kristensen, P. (toim.) 2002: *The State of the Environment in Denmark, 2001*, NERI Technical Report No. 409, Roskilde: National Environmental Research Institute, s. 102. Ks. myös Danish Government, 2002: *Denmark's National Strategy for Sustainable Development "A Shared Future – Balanced Development"*, Indicator Report, Copenhagen: Danish Environmental Protection Agency, s. 47.

¹¹⁷ Irish EPA, 2002: *Environment in Focus 2002 – Key Environmental Indicators for Ireland*, Dublin: Environmental Protection Agency.

¹¹⁸ RIVM, 2001: *Environmental Data Compendium 2001*, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, taulukko C1.9, ja RIVM, 2002: *Milieubalans 2002*, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, liite 3.

¹¹⁹ *Bad news for CO₂ and waste in Norway*, Environment Daily N° 1311, 18 October 2002.

¹²⁰ REC, 2001: *Waste Management Policies in Central and Eastern European Countries: Current Policies and Trends*, Budapest: The Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe, s. 38.

¹²¹ EEA, 2002: *Implications of EEA/EU enlargement for state-of-the-environment reporting in the EU and EEA Member States*, Technical report No 82, Copenhagen: European Environment Agency, s. 4.

ympäristönsuojeluvirasto arvioi, että jätteiden kokonaistuotanto Tanskassa lisääntyy noin 27 prosenttia vuodesta 2000 vuoteen 2020.¹²²

Tärkeimmät jätevirrat

Yleisesti ollaan yhtä mieltä siitä, että ehdottomasti suurin osa jätteistä muodostuu viidestä tärkeimmästä jätevirrasta.¹²³ Nämä ovat tuotantojätteet, kaivos- ja louhintajätteet, rakennus- ja purkujätteet ja kiinteä yhdyskuntajäte. Maa- ja metsätalousjätteiden arvioidaan olevan suurimpia jätevirtoja, vaikka niiden määrästä ja koostumuksesta on saatavilla vain vähän tietoja. Yhdessä nämä jätevirrat muodostavat noin 90 prosenttia kaikista EU:ssa tuotetuista jätteistä.

Näitä jätevirtoja koskeva tilastot ovat epätyydyttäviä. Vaikka Euroopan ympäristökeskus on äskettäin raportoinut jonkinlaisesta edistymisestä kohti jätteiden tuotannon ja talouskasvun välisen yhteyden purkamista,¹²⁴ monet tärkeät jätevirrat kasvavat edelleen. Talouskasvu, yhteiskunnalliset ja väestön kehitykseen liittyvät muutokset sekä kulutustavat ovat kaikki tekijöitä, jotka lisäävät jätteiden tuotantoa. OECD ennustaa useiden tärkeimpien jätevirtojen, esimerkiksi yhdyskuntajätteen, rakennus- ja purkujätteiden ja teollisuusjätteiden, kasvavan merkittävästi tulevaisuudessa.

Kiinteä yhdyskuntajäte saa politiikan laatijoilta usein eniten huomiota osittain siksi, että tämän jätteen kerääminen ja käsittely on yleensä viranomaisten vastuulla. Kiinteä yhdyskuntajäte ei kuitenkaan ole jätevirroista suurin eikä ympäristönsuojelun kannalta edes ongelmallisin. Esimerkiksi kotitalousjätteistä (suurin osa kiinteästä yhdyskuntajätteestä) vain pieni osa on ongelmajätettä, joka muodostaa noin prosentin ongelmajätteen kokonaismäärästä¹²⁵, vaikka Euroopan ympäristökeskus arvioi, että kiinteä yhdyskuntajäte muodostaa noin kuudesosan jätteiden kokonaistuotannosta EU:ssa¹²⁶. Kiinteän yhdyskuntajätteen tuotannoksi arvioidaan nykyisin keskimäärin noin 550 kg henkeä kohti koko EU:ssa. Tätä lukua tulisi verrata EU:n vuoden 1985 keskiarvoon, joka oli noin 300 kg asukasta kohden. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD) arvioi, että kiinteän yhdyskuntajätteen määrä OECD:n alueella lisääntyy 43 prosenttia vuodesta 1995 vuoteen 2020, jolloin sitä syntyy 640 kg henkeä kohti.¹²⁷

Teollisuusjätteellä tarkoitetaan jalostusteollisuudessa syntyvää jätettä – NACE-luokittelun mukaisten toimialaryhmien D kohtaa. Tällä alalla syntyviä jätteitä koskevat yhdenmukaistetut tiedot ovat puutteellisia, ja jätemäärien ja jätteiden tuotantoa koskevien kehityssuuntausten arviointi on erittäin yleisluonteisia koosteita lukuun ottamatta hyvin ongelmallista. Eurostat esimerkiksi huomauttaa, että teollisuusjätettä koskevat tiedot "sisältävät arvioita, muita kuin

¹²² Danish EPA, 2002: *Waste Statistics 2000*, Environmental Review No. 1/2002, Copenhagen: Danish Environmental Protection Agency, s. 50.

¹²³ Tässä tiedonannossa ei käsitellä radioaktiivista jätettä, koska sitä koskevaan jätehuoltoon liittyy erilaisia haasteita kuin muihin jätetyyppeihin ja koska sitä säännellään erityislainsäädännöllä.

¹²⁴ EEA, 2002: *Environmental Signals 2002 – Benchmarking the millennium*, Environmental assessment report N. 9, Copenhagen: European Environment Agency, 12 luku, s. 100-105.

¹²⁵ EEA, 2002: *Hazardous waste generation in EEA member countries*, Topic report N. 14/2001, Copenhagen: European Environment Agency, s. 22.

¹²⁶ EEA, 2002: *Hazardous waste generation in EEA member countries*, Topic report N. 14/2001, Copenhagen: European Environment Agency, s. 22.

¹²⁷ Ks. OECD, 2002: *OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, s. 236.

hyväksyttyjä tietoja sekä osittaisia tietoja, ne perustuvat erilaisiin sektoreita koskeviin määritelmiin, ja niiden kattavuus voi vaihdella vuodesta toiseen".¹²⁸

Saatavilla olevat tiedot viittaavat siihen, että jalostusteollisuudessa syntyy vähintään viidesosa ja enintään neljäsosa jätteiden kokonaistuotannosta. OECD:lle laaditussa tausta-asiakirjassa on arvioitu, että jalostusteollisuuden jätemäärät lisääntyvät kokonaisjätemäärää nopeammin ja että ne sen vuoksi muodostavat vuonna 2020 hiukan suuremman osuuden (24 prosenttia) jätteiden kokonaistuotannosta kuin vuonna 1997 (22 prosenttia).¹²⁹

Kaivos- ja louhintajätteet muodostavat Euroopan ympäristökeskuksen ja OECD:n tietojen mukaan jätteiden kokonaistuotannosta vähintään kuudesosan ja enintään kolmasosan. Kuten muidenkin sektorien kohdalla, myös tämän sektorin vaikutus kuitenkin vaihtelee EU:n eri jäsenvaltioissa esimerkiksi sen mukaan, miten tärkeää kaivostoiminta niissä on ja millaista kaivostoimintaa niissä harjoitetaan. Vaikuttaa siltä, että tämä jätevirta on suhteellisesti tärkeämpi EU:hun liittyvissä maissa kuin nykyisissä EU:n jäsenvaltioissa.

Rakennus- ja purkujätteisiin sisältyy monenlaisia materiaaleja. Rakennus- ja purkujätteiden kokonaismäärä henkeä kohti vaihtelee huomattavasti maittain, ja se vaikuttaa olevan yhteydessä taloudellisiin ja kulttuurisiin tekijöihin eri maissa sekä nykyisten määritelmien eroihin. Symondsin mukaan rakennus- ja purkujätteitä syntyi EU:ssa noin 180 miljoonaa tonnia vuosittain, ja jäsenvaltioista viidessä syntyi 80 prosenttia näiden jätteiden kokonaismäärästä EU:ssa. Tämä määrä vaikuttaa yhdenmukaiselta näiden maiden osuuteen rakennusalan kokonaismarkkinoista. Rakennus- ja purkujätteitä syntyy yli 480 kg henkeä kohti vuodessa, ja vain noin 28 prosenttia kierrätetään tai käytetään uudelleen koko EU:ssa. Suuren osan niistä muodostavat betoni, tiilet ja laatat, jotka soveltuvat hyvin murskattaviksi ja kierrätettäviksi korvaavina materiaaleina uusien louhittujen aineiden sijasta tietyissä matalan laatuluokan sovelluksissa. Rakennus- ja purkujätteiden luonne liittyy suoraan niihin rakennustekniikoihin, joita käytettiin silloin, kun nyt purettavia rakennuksia ja muita rakenteita rakennettiin. Koska rakennuksissa käytetään yhä vaihtelevampia materiaaleja, purkutoiminnoissa syntyvien jätteiden hallinta tulee monimutkaisemmaksi.

Maatalousjätteitä ovat ensinnäkin liete, lanta, oljet, säilörehu, puristeneste, kasvijätteet jne. ja toiseksi sellaiset jätteet kuin romukoneet, torjunta-aineet, jäteöljyt jne. Euroopan ympäristökeskuksen mukaan maatalousjätteiden kokonaismäärästä EU:ssa ei ole saatavilla yleisiä arvioita.

Vaaralliset jätteet

Euroopan ympäristökeskuksen äskettäisessä raportissa todettiin, että "[vaarallisten jätteiden syntymistä koskeva] kehityssuuntaus ei ole kovinkaan selvä, koska vaarallisten jätteiden määrät vaihtelevat joissakin maissa vuosittain. Lisäksi joissakin maissa ei ole käytettävissä uutta tietoa, minkä vuoksi vaarallisten jätteiden syntymistä koskevia kehityssuuntauksia on vaikea arvioida luotettavasti."¹³⁰

¹²⁸ Eurostat, 2002: *Sourcebook of environmentally-relevant data on industry – Data 1990-1999*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, s. 44.

¹²⁹ Stutz, J. et al., 2001: "Waste trends and outlook – Background document for the OECD Environmental Outlook for chapter 20: Waste", Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, s. 26.

¹³⁰ EEA, 2002: *Hazardous waste generation in EEA member countries*, Topic report N. 14/2001, Copenhagen: European Environment Agency, s. 20.

Vaarallisten jätteiden syntymistä 1990-luvulla koskeviin raportteihin on vaikuttanut vaarallisten jätteiden määritelmän muuttuminen. Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa vaarallisten jätteiden tuotanto yli kaksinkertaistui vuoden 1996 heinäkuusta vuoden 1997 elokuuhun vaarallisia jätteitä koskevan luettelon käyttöönoton myötä.¹³¹ Vastaavasti Itävallan liittovaltion jätehuoltosuunnitelmassa vuodeksi 2001 todetaan, että "merkittävä lisäys vaarallisten jätteiden määrässä [...] ei johdu siitä, että niitä olisi tuotettu enemmän, vaan pikemminkin siitä, että jätteiden vaarallisten ominaisuuksien määritelmää on muutettu vaarallisten jätteiden ja vaarallisten kotitalousjätteiden luokittelusta annetun määräyksen (vuonna 1997 annettu jäteluokittelumääräys) mukaisesti".¹³² Myös OECD toteaa, että "vaarallisten jätteiden syntymisestä ei voida esittää mitään kehityssuuntausta, koska vaarallisten jätteiden määritelmät muuttuvat OECD:n jäsenmaissa jatkuvasti".¹³³

Euroopan ympäristökeskuksen mukaan ongelmajätteiden suurin aiheuttaja useissa jäsenvaltioissa on jalostusteollisuus, jonka osuus kaikesta ongelmajätteen tuotannosta on yli 75 prosenttia.¹³⁴ Saatavilla olevien tilastojen pohjalta ei voida laatia tarkkaa teollisuusaloittaista luokittelua. Euroopan ympäristökeskuksen raportoimat tiedot viittaavat kuitenkin siihen, että teollisuuden aloista kemianteollisuus ja metalliteollisuus tuottavat eniten vaarallisia jätteitä.¹³⁵

Päätelmät

Yhteenvedon voidaan todeta sekä kokemustemme että ennusteiden osoittavan, että jätteiden kokonaistuotanto lisääntyy edelleen ennakoitavissa olevana ajanjaksona, jos mihinkään lisätoimiin ei ryhdytä. Nykyään saatavilla olevat tilastot eivät kuitenkaan mahdollista jätteiden tuotantomäärien tai kehityssuuntauksien yksityiskohtaista tarkastelua. Joidenkin jätevirtojen, varsinkin teollisuusjätteiden ja vaarallisten jätteiden, kohdalla on vaikeaa arvioida edes kehityssuuntauksia luotettavasti. Tämä on poliittisen päätöksenteon kannalta merkittävä haitta, joka on korjattava pikaisesti.

¹³¹ Neuvoston päätös 94/904/EY, tehty 22 päivänä joulukuuta 1994, vaarallisista jätteistä annetun direktiivin 91/689/EY 1 artiklan 4 kohdan mukaisen vaarallisten jätteiden luettelon laatimisesta; EYVL L 356, 31.12.1994, s. 14. Päätös korvattiin myöhemmin komission päätöksellä 2000/532/EY, annettu 3 päivänä toukokuuta 2000, sellaisena kuin se on muutettuna; EYVL L 226, 6.9.2000, s. 3. Uusi päätös on voimassa 1 päivästä tammikuuta 2002.

¹³² BMU, 2001: *Federal Waste Management Plan 2001*, Vienna: Federal Ministry of Agriculture and Forestry, Environment and Water Management, s. 12.

¹³³ Stutz et al., mt., (alaviite 129 edellä), s. 19.

¹³⁴ EEA, 2001b: s. 26.

¹³⁵ *Ibid.*, s. 27.

Liite III

Lyhenne	Merkitys
6EAP	6th Environmental Action Programme
BAT	Best Available Techniques
C&DW	Construction & Demolition Waste
CBA	Cost-Benefit Analysis
CEECs	Central and Eastern European Countries
D	Disposal
EEA	European Environment Agency
EECCA	Easter European Caucasian and Central Asia Countries
ELVs	End of Life Vehicles
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme
EOL	End of Life
EPA	Environmental Protection Agency
EPER	European Pollutant Emissions Register
ESM	Environmentally Sound Management
FP6	6th Framework Programme
GHG	Green House Gas
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control
ISAG	Information System for Waste and Recycling
MQW	Mining and Quarrying Waste
MSW	Municipal Solid Waste
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PAYT	Pay As You Throw
PCBs	Polychlorinated Biphenyls
PCTs	Polychlorinated Terphenyls
PET	Polyethylene Tere-Phtalate
PM ₁₀	Particulate Matter
POPs	Persistent Organic Pollutants
PRTR	Pollutant Release and Transfer Registers
R	Recovery
RoHS	Restriction Of Hazardous Substances
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
WEEE	Waste Electrical and Electronic Equipment
WFD	Waste Framework Directive
WGWPR	Working Group on Waste Prevention and Recycling