



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 21.12.2005
KOM(2005) 666 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**Resurssien kestävä käytön edistäminen: jätteiden syntymisen ehkäisemistä ja
kierrätystä koskeva teemakohtainen strategia**

{SEK(2005) 1681}
{SEK(2005) 1682}

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto	3
2.	Nykytilanne	4
3.	EU:n jätepolitiikan kehittämistavoitteet	6
4.	Toiminta	6
5.	Ehdotettujen muutosten vaikutukset	8
6.	Kansainvälinen tilanne	11
7.	Seuranta ja arviointi	12
8.	Uudelleentarkastelu	13
LIITE I: Tärkeimmät toimenpiteet		14
LIITE II: Säädökseen liittyvä rahoitus selvitys		14

**KOMISSIION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**Resurssien kestävä käytön edistäminen: jätteiden syntymisen ehkäisemistä ja
kierrätystä koskeva teemakohtainen strategia**

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

1. JOHDANTO

Jäte on eurooppalaisille ympäristöön liittyvä, sosiaalinen ja taloudellinen haaste. Joillekin jäte tuo mieleen kielteisiä mielikuvia: jätessäkit, roskat ja myrkyllisten jätteiden kaatopaikat. Toisille jäte on mahdollisuus - Euroopassa panostetaan ympäristön kannalta kestävään jätehuoltoon, ja jätehuoltotoimilla onkin luotu työpaikkoja ja liiketoimintamahdollisuuksia. Jätehuolto- ja kierrätysalan kasvuvauhti on suuri ja alan arvioitu liikevaihto EU:n 25 jäsenvaltiossa on yli 100 miljardia euroa. Se on työvoimavaltainen ala ja tarjoaa 1 200 000– 1 500 000 työpaikkaa. Kierrätysteollisuus tuottaa yhä enemmän raaka-aineita muulle teollisuudelle: EU:n alueella tuotetusta paperista ja teräksestä vähintään 50 prosenttia, lasista 43 prosenttia ja muista kuin rautametalleista 40 prosenttia on tuotettu uusioraaka-aineesta.

Jätepolitiikka on ollut EU:n ympäristöpolitiikan ytimessä viimeiset 30 vuotta ja merkittävää edistymistä on tapahtunut. Voimakkaasti pilaavia kaatopaikkoja ja polttolaitoksia puhdistetaan ja parannetaan. Vaarallisten jätteiden käsittelyyn on kehitetty uusia tekniikoita. Vaaralliset aineet poistetaan ajoneuvoista sekä sähkö- ja elektroniikkalaitteista. Jätteidenpoltosta syntyviä dioksiini- ja muita päästöjä vähennetään.

Ajan myötä jätettä pidetään yhä enenevässä määrin teollisuuden tärkeänä raaka-aineena. Sääntelyn piiriin kuuluviin jätelajeihin - pakkausjätteisiin, romuajoneuvoihin, sähkö- ja elektroniikkalaiteromuun, biohajoaviin jätteisiin ja renkaisiin - sovelletaan uudelleenkäyttöä, kierrätystä ja energian hyödyntämistä. Biohajoavan jätteen poistaminen kaatopaikoilta ja kierrätyksen ja hyödyntämisen lisääntyminen edistävät kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä.

Edistymisestä huolimatta jäte on edelleen ongelma. Jättemäärät jatkavat kasvuaan. Lainsäädäntö on joissakin tapauksissa pantu huonosti täytäntöön ja kansallisissa lähestymistavoissa on merkittäviä eroja. Jätteiden syntymisen ehkäisemisen ja kierrätyksen mahdollisuuksia ei ole vielä hyödynnetty kokonaisuudessaan. Resurssien käytön ympäristövaikutuksista kertyvää tietoa ei ole vielä kokonaisuudessaan hyödynnetty jätepolitiikassa.

Jättemäärien ympäristöä vahingoittava kasvutahti ja toimintapoliittiset kysymykset ovat suuri huolenaihe, koska jätteiden syntyminen voi olla merkki ympäristön kannalta tehottomasta resurssien käytöstä. Jätehuollosta aiheutuu lisäksi päästöjä ilmaan, veteen ja maaperään sekä melua ja muita häiriötekijöitä, jotka lisäävät ympäristöongelmia ja aiheuttavat kustannuksia.

EU:n jätelainsäädäntö on usein epäselvää Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä huolimatta. Yhteisön jätelainsäädäntö onkin ollut usein oikeudenkäyntien

aiheena. Tämä aiheuttaa päällekkäisyyksiä sääntelyssä ja lisää epävarmuutta toimivaltaisten viranomaisten parissa ja jäteteollisuudessa ja voi lisäksi estää tarvittavia investointeja.

Kun kaikki tämä otetaan huomioon, on tarpeen analysoida ja arvioida EU:n jätepolitiikkaa strategisen kehyksen vahvistamiseksi tulevaisuutta varten. Kuten kuudennessa ympäristöä koskevassa toimintaohjelmassa säädetään, tässä strategiassa vahvistetaan jätepolitiikan tavoitteet ja suunnitellaan keinoja, joilla EU voi parantaa jätehuoltoa.

Samaan aikaan siinä yksinkertaistetaan ja selvennetään merkittävästi voimassa olevaa oikeudellista kehystä sääntelyn parantamista koskevien EU:n tavoitteiden mukaisesti. Tiedonannossa KOM(2005) 535 yksilöidään jäte ensisijaiseksi alueeksi, jolla yhteisön lainsäädäntöä olisi yksinkertaistettava. Tässä strategiassa esitetään ensimmäiset toimet, jotka on todettu tarpeellisiksi ensimmäisen tarkistuksen perusteella, sekä lähestymistapa, jota komissio noudattaa parantaakseen jätteitä koskevaa EU:n lainsäädäntöä.

Strategia perustuu voimassa olevaan lainsäädäntöön ja sidosryhmien laajoihin kuulemisiin. Sen mukaan toimien täysimääräinen ja tehokas täytäntöönpano jäsenvaltioissa on edellytys sille, että edistytään strategiassa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamisessa.

2. NYKYTILANNE

Tällä hetkellä EU:n yhdyskuntajätteestä sijoitetaan kaatopaikoille 49 prosenttia, poltetaan 18 prosenttia ja kierrätetään sekä kompostoidaan 33 prosenttia. Uudet jäsenvaltiot ovat toteuttaneet merkittäviä toimia ja toteuttaneet suuria investointeja EU:n lainsäädännön noudattamiseksi. Tilanne kehittyä näissä jäsenvaltioissa nopeasti, mutta jätteet sijoitetaan edelleen pääasiassa kaatopaikoille. Jäsenvaltioiden välillä on suuria eroja. Vähiten kierrätystä harjoittavissa jäsenvaltioissa sijoitetaan 90 prosenttia jätteestä kaatopaikoille ja loput 10 prosenttia kierrätetään tai jätteen energiasisältö hyödynnetään. Ympäristön kannalta kestävimmin toimissa jäsenvaltioissa sijoitetaan 10 prosenttia jätteestä kaatopaikoille, hyödynnetään energiasisältö 25 prosentin osalta ja 65 prosenttia kierrätetään.

EU:n nykyinen jätepolitiikka perustuu jätehierarkiana tunnettuun käsitteeseen. Tämä tarkoittaa parhaassa mahdollisessa tilanteessa sitä, että jätteen syntyminen olisi ehkäistävä, ja jos sitä ei voida ehkäistä, jäte olisi käytettävä uudelleen, kierrätettävä tai hyödynnettävä niin pitkälti kuin mahdollista. Kaatopaikoille olisi sijoitettava mahdollisimman vähän jätettä. Kaatopaikalle sijoittaminen on ympäristön kannalta huonoin vaihtoehto, koska se merkitsee merkittävien materiaaliressurssien menettämistä ja saattaa tulevaisuudessa johtaa ympäristövahinkovastuuseen. Jätehierarkiaa ei pitäisi pitää järkkymättömänä sääntönä, erityisesti koska jätteiden käsittelymenetelmillä voi olla erilaisia ympäristövaikutuksia. Siirtyminen kohti kierrätys- ja hyödyntämisysteemiä merkitsee kuitenkin siirtymistä hierarkiassa ylöspäin, eli jätteiden kaatopaikoille sijoittamisen vähentämistä ja kierrätyksen ja hyödyntämisen lisäämistä.

Tämä strategian taustalla olevaan oikeudelliseen kehykseen¹ kuuluvat jätehuollon horisontaalinen lainsäädäntö, eli jätepolitiikan puitedirektiivi, vaarallisia jätteitä koskeva direktiivi sekä jätteiden kuljetuksia koskeva asetus. Näitä säädöksiä täydentävät yksityiskohtaisemmat jätteiden käsittelyä koskevat säädökset, kuten kaatopaikkoja ja jätteiden polttamista koskevat direktiivit sekä tiettyjen jätevirtojen hallintaa koskevat säädökset

¹ Yksityiskohtainen luettelo säädöksistä on liitteessä III.

(jäteöljyt, PCB/PCT ja paristot). Joillekin keskeisille jätevirroille, nimittäin pakkauksille, romuajoneuvoille ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromulle, on vahvistettu kierrätys- ja hyödyntämistavoitteet. Komission yksiköiden valmisteluasiakirjan SEK(2005) 1682 liitteessä III on voimassa olevaa lainsäädäntöä koskeva kaavio.

Merkittävästä edistymisestä huolimatta jätteiden kokonaismäärät kasvavat, eikä kaatopaikoille sijoitettavan jätteen absoluuttinen määrä vähene. EU- ja EFTA-maissa tuotetun jätteen määrä nousi vuosina 1990–1995 10 prosenttia ja BKT 6,5 prosenttia. Kiinteän yhdyskuntajätteen määrä on vaikuttanut merkittävästi tähän kasvuun, ja siihen kytkeytyy myös taloudellisen toiminnan taso, koska sekä kiinteän yhdyskuntajätteen määrä että EU:n 25 jäsenvaltion BKT kasvoivat 19 prosenttia vuosina 1995–2003. Myös pienemmät, mutta tärkeät jätevirrat kasvavat edelleen: vaarallisen jätteen määrä kasvoi 13 prosenttia vuosina 1998–2002, kun taas BKT kasvoi 10%. Koska talouskasvun ennustetaan jatkuvan, myös jätteen kokonaismäärän uskotaan kasvavan. Kasvua odotetaan useimpien jäteluokkien osalta. Euroopan ympäristökeskus arvioi, että esimerkiksi paperi-/kartonki-, lasi- ja muovijätteen määrä kasvaa 40 prosenttia vuoteen 2020 mennessä vuoden 1990 tasoihin verrattuna. OECD ennustaa, että kiinteän yhdyskuntajätteen määrä kasvaa vuoteen 2020 saakka, mutta hieman hitaammin. Yhteinen tutkimuskeskus ennustaa, että kiinteän yhdyskuntajätteen määrä kasvaa 42,5 prosentilla vuoteen 2020 mennessä verrattuna vuoden 1995 tasoihin. Kiinteän yhdyskuntajätteen määrä kasvaa suhteellisesti nopeammin EU:n 10 uudessa jäsenvaltiossa.

Vaikka kierrätys ja jätteiden poltto lisääntyvät, ei kaatopaikalle sijoitettava jätteen absoluuttinen määrä kuitenkaan pienene, koska jätettä syntyy enemmän. Esimerkiksi kaatopaikalle sijoitettavan muovijätteen määrä kasvoi 21,7 prosentilla vuosina 1990–2002, vaikka sen prosentuaalinen osuus kaikesta kaatopaikoille sijoitettavasta jätteestä alenikin 77 prosentista 62 prosenttiin.

Nämä kestäättömät suuntaukset johtuvat osaksi jätelainsäädännön riittämättömästä täytäntöönpanosta, mikä puolestaan johtuu osittain tietyistä toimintapolitiikan ja oikeudellisen kehyksen elementeistä, joita olisi parannettava.

Täytäntöönpano-ongelmia on useita, jätteen sijoittamisesta hoitamattomille kaatopaikoille aina kansainvälisten yleissopimusten vastaisiin vaarallisen jätteiden kuljetuksiin. Epäselvät määritelmät ja erilaiset näkemykset siitä, miten säädökset olisi pantava täytäntöön, eivät ole auttaneet parantamaan täytäntöönpanoa, vaan ovat johtaneet oikeudenkäynteihin. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnosta huolimatta kaikki jätteisiin liittyvät näkökohdat eivät ole vielä selkeitä. Esimerkkinä voidaan mainita kysymys siitä, milloin jäte lakkaa olemasta jätettä.

Vaikka **jätteen syntymisen ehkäiseminen** on ollut sekä kansallisten että EU:n jätehuoltopolitiikkojen tärkein tavoite jo useiden vuosien ajan, on tämän tavoitteen muuttamisessa käytännön toimiksi edistytty vain rajallisesti. Yhteisön eivätkä myöskään kansalliset tavoitteet ole aikaisemmin toteutuneet tyydyttävällä tavalla.

Kierrätys ja hyödyntäminen lisääntyvät. Kuitenkin ainoastaan rajallinen osuus jätteestä kierrätetään tai hyödynnetään. Kierrätysdirektiiveissä on tähän saakka käsitelty yksittäisiä jätevirtoja. Säännöksillä on vähennetty ympäristövaikutuksia edistämällä jätteiden lajittelua niiden lähteellä ja jätevirtojen, kuten paristojen, pakkausjätteiden, romuajoneuvojen sekä sähkö- ja elektroniikkalaiteromun, kierrätystä. Nämä nopeasti kasvavat jätevirrat ovat erityisen tärkeitä, koska ne sisältävät vaarallisia jätteitä ja koostuvat monentyyppisistä

jätteistä. Näiden direkttiivien soveltamisalaan kuuluu kuitenkin vain rajallinen osa kaikista tuotetuista jätteistä.

Vaikka kierrätetyn jätteen määrä nousee, on jätteen käsittelyä koskevia normeja annettu vain kaatopaikkojen ja polttolaitosten osalta sekä osittain kierrätyksen osalta. Tämä aiheuttaa ympäristöongelmia, koska tietyt kierrätyslaitokset voivat aiheuttaa pilaantumista, jos niitä hoidetaan huonosti. Normeja tarvitaan ympäristönsuojelun lisäksi myös liiketoiminnallisista syistä tasavertaisen toimintaympäristön takaamiseksi uusiokäyttöön tarkoitettun materiaalin markkinoille.

Tätä taustaa vasten teemakohtaisen strategian valmisteluihin kuului nykyisen tilanteen merkittävä uudelleentarkastelu ja ongelmien sekä esille otettavien asioiden yksilöinti. Tämän tuloksena syntyi jäljempänä olevia ehdotuksia, joilla luodaan kokonaisvaltaisempi lähestymistapa jätteiden syntymisen ehkäisemiseen ja kierrätykseen.

3. EU:N JÄTEPOLITIIKAN KEHITTÄMISTAVOITTEET

EU:n jätepolitiikalla voidaan vähentää resurssien käytön kielteisiä ympäristövaikutuksia. Jätteiden syntymisen ehkäiseminen ja jätteiden kierrätyksen ja hyödyntämisen edistäminen lisäävät resurssien käytön tehokkuutta Euroopan taloudessa ja vähentävät luonnonvarojen käytön kielteisiä ympäristövaikutuksia. Tämä edistää resurssipohjan ylläpitämistä, mikä on elintärkeää jatkuvan talouskasvun kannalta.

EU:n nykyisen jätepolitiikan perustavoitteet - jätteiden syntymisen ehkäiseminen ja uudelleenkäytön, kierrätyksen ja hyödyntämisen edistäminen kielteisten ympäristövaikutusten vähentämiseksi - **ovat edelleen perusteltuja ja tämä vaikutuksiin perustuva lähestymistapa tukee niiden toteutumista.**

Pitkän aikavälin tavoitteena on tehdä EU:sta kierrätysyhteiskunta, jossa pyritään välttämään jätettä ja jossa jätettä käytetään resurssina. Sisämarkkinat helpottavat jätteiden kierrätys- ja hyödyntämistoimenpiteitä, jos käytössä on tiukempia ympäristösäännöksiä.

4. TOIMINTA

Jotta nämä tavoitteet voitaisiin saavuttaa ja näin ollen taata ympäristönsuojelun korkeampi taso, ehdotetaan voimassa olevan oikeudellisen kehyksen uudistamista. Komissio ehdottaa elinkaarianalyysin hyödyntämistä toimintapolitiikkoja laadittaessa sekä EU:n jätelainsäädännön selkeyttämistä, yksinkertaistamista ja keventämistä. Tämä edistää nykyisten täytäntöönpano-ongelmien ratkaisemista ja vie eteenpäin tavoitetta, jonka mukaan EU:sta tulee taloudellisesti ja ympäristön kannalta tehokas kierrätysyhteiskunta. Ympäristönsuojelun nykyinen taso ylläpidetään ja sitä parannetaan. Samalla tuetaan jatkuvaa kasvua.

Tämä edellyttää jätteiden syntymisen ehkäisemistä, kierrätystä ja uudelleenkäyttöä koskevien toimenpiteiden yhdistämistä niin, että resurssien elinkaaren aikana syntyvien vaikutusten määrää voidaan vähentää parhaalla mahdollisella tavalla. Näitä toimia ovat muun muassa:

- **Voimassa olevan lainsäädännön täysimääräisen täytäntöönpanon korostaminen.** Jäsenvaltioissa esiintyy erilaisia täytäntöönpano-ongelmia. Ne vaihtelevat useissa jäsenvaltioissa olevista laittomista kaatopaikoista säännösten tulkintaeroihin. Osalla tätä strategiaa on tarkoitus poistaa monitulkintaisuuksia, ratkaista

tulkintaerimielisyyksiä ja muuttaa lainsäädäntöä, jolla ei ole saatu aikaan odotettuja ympäristöetuja. Komissio käyttää jätehuoltokomiteaa foorumina, jossa voidaan vaihtaa tietoja ja parhaita käytänteitä sekä tuoda esille täytäntöönpano-ongelmia. Komissio ryhtyy jatkossakin oikeudellisiin toimiin oikeudellisten toimiin lainsäädännön yhtäläisen soveltamisen takaamiseksi kaikissa jäsenvaltioissa.

- **Voimassa olevan lainsäädännön yksinkertaistaminen ja nykyaikaistaminen** parempaa sääntelyä koskevien tavoitteiden mukaisesti, jos saadut kokemukset osoittavat, että tämä on tarpeen hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Ympäristönsuojelun taso säilytetään. Tuloksena on kustannustehokkaampi jätelainsäädäntö. Sen saavuttamisessa on käytettävä useita toimia. Ensiksi muutetaan jätepolitiikan puitedirektiiviä siten, että se sulautetaan yhteen vaarallisia jätteitä koskevan direktiivin kanssa, otetaan käyttöön elinkaariajattelu, selkeytetään määritelmää siitä, milloin jäte lakkaa olemasta jätettä, samoin kuin jätteiden hyödyntämistä ja kaatopaikalle sijoittamista koskevia määritelmiä, ja poistetaan eri jätessäädösten ja muun ympäristölainsäädännön päällekkäisyyksiä. Toiseksi kumotaan jäteöljydirektiivi ja siirretään jäteöljyjen keräystä koskevat säännökset jätepolitiikan puitedirektiiviin. Kolmanneksi annetaan vuonna 2006 ehdotus kolmen titaanidioksiditeollisuuden jätteitä koskevan direktiivin yhdistämisestä. Neljänneksi komissio arvioi tähän strategiaan liittyvien ehdotusten lisäksi EU:n jätelainsäädännön jatkuvan ja järjestelmällisen uudelleentarkastelun yhteydessä, onko tarpeen toteuttaa lisätoimia, jotta voitaisiin tehokkaammin edistää paremman sääntelyn ja yksinkertaistamisen tavoitteita tiedonannossa KOM(2005) 535 esitetyn aikataulun mukaisesti. Tähän kuuluvat muun muassa jätedirektiivien tulevat uudelleentarkastelut, kuten romuajoneuvoja koskevan direktiivin uudelleentarkastelu vuonna 2006 ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromua koskevan direktiivin uudelleentarkastelu vuonna 2008 sekä jäteluokitusjärjestelmän uudelleentarkastelu. Lopuksi voidaan todeta, että kun strategiassa ehdotetut yhteiset normit ovat voimassa, tulee uusia mahdollisuuksia luoda jätekuljetuksia koskeva yksinkertaistettu sääntelyjärjestelmä, jolla edistetään edelleen jätteiden kierrätystä ja hyödyntämistä.
- **Elinkaariajattelun sisällyttäminen jätepolitiikkaan** Ympäristöpolitiikassa keskitytään perinteisesti elinkaaren alku- ja loppuvaiheisiin: toisaalta resurssien tuottamiseen, jatkokäsittelyyn ja tuotteiden valmistamiseen ja toisaalta jätehuoltoon. Tänä päivänä tunnustetaan, että resurssien ympäristövaikutukset liittyvät usein käyttövaiheeseen². Resurssien elinkaaren kaikki vaiheet on otettava huomioon, koska eri vaiheiden väliset kompromissit ja jonkin vaiheen ympäristövaikutusten vähentämiseksi hyväksytyt toimenpiteet voivat lisätä vaikutuksia jonkin toisen vaiheen aikana. Ympäristöpolitiikalla on varmistettava, että kielteiset ympäristövaikutukset minimoidaan resurssien koko elinkaaren ajan. Elinkaariajattelun avulla voidaan yksilöidä helpommin ensisijaiset alat ja suunnata toimintapolitiikat tehokkaammin. Toteutetuilla toimilla saadaan näin mahdollisimman paljon ympäristöhyötyjä.

Elinkaariajattelu sisällytetään EU:n lainsäädäntöön siten, että selkeytetään jätepolitiikan puitedirektiivin tavoitteita, jotta niissä otettaisiin yksiselitteisesti huomioon elinkaariajattelu. Tällä on merkittäviä seurauksia uuden toimintapolitiikan muotoiluun sekä tuleviin

² KOM(2003) 302, Yhdennetty tuotepolitiikka.

jätehuoltopolitiikan periaatteisiin ja käytäntöihin. Pakkausjätteiden kierrätys- ja hyödyntämistavoitteiden äskettäinen uudelleentarkastelu oli ensimmäinen esimerkki elinkaariajattelun hyödyntämisestä toimintapolitiikan laatimisessa. Kullekin materiaalille vahvistetaan uusia tavoitteita analysoimalla materiaalin koko elinkaaren ympäristö- ja taloudelliset vaikutukset. Jäteöljyhuollon uudelleentarkastelu on toinen alue, johon sovelletaan elinkaariajattelua.

- **Kunnianhimoisempien jätteen syntymistä ehkäisevien toimintapolitiikkojen edistäminen** selventämällä jäsenvaltioiden velvoitteita kehittää jätteen syntymisen ehkäisyä koskevia ohjelmia, joiden on myös oltava suuren yleisön saatavilla. EU:n tasolla komissio edistää IPPC-direktiivin, yhdenmetytyn tuotepolitiikan (IPP) ja muiden välineiden käyttöä parhaiden käytänteiden levittämiseksi.
- **Tietämyksen ja tiedonsaannin parantaminen**, joka tukee jätteen syntymisen ehkäisemistä koskevan politiikan kehittämistä.
- **Kierrätystä koskevien yhteisten vertailunormien kehittäminen** Kierrätysalan sisämarkkinoiden asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi ehdotetaan, että yhteisön alueelle vahvistetaan kierrätystoimintoja ja uusiomateriaaleja koskevat vähimmäissäännökset ympäristönsuojelun korkean tason varmistamiseksi ja ympäristöperusteisen polkumyynnin (eco-dumping) uhan ehkäisemiseksi. Tämä lähestymistapa perustuu jätepolitiikan puitedirektiiviin ja IPPC-direktiiviin tehtäviin muutoksiin. Tätä lähestymistapaa sovelletaan ensisijaisesti biojätteeseen.
- **EU:n kierrätyspolitiikan kehittäminen edelleen** Voimassaolevaan EU:n jätelainsäädäntöön pohjautuen etsitään uusia tapoja edistää kierrätystä. Materiaalikohtaisen lähestymistavan pitkän aikavälin toteutettavuudesta ja elinkelpoisuudesta toteutetaan yksityiskohtainen analyysi. Jäsenvaltioita rohkaistaan myös lisäämään taloudellisten välineiden hyödyntämistä ja vaihtamaan kokemuksia/parhaita käytänteitä jätehuoltokomiteassa, jonka koordinaatiotehtävää vahvistetaan.

Ehdotettuja toimia ja muutoksia käsitellään tarkemmin liitteessä I, jossa on myös alustava aikataulu teemakohtaisen strategian täytäntöönpanoa koskevien ehdotusten käsittelylle.

5. EHDOTETTujen MUUTOSTEN VAIKUTUKSET

Teemakohtaisella strategialla odotetaan olevan vaikutuksia jäsenvaltioiden nykyisiin käytäntöihin, ja sen odotetaan luovan uusia mahdollisuuksia toteuttaa muita jätehuoltovaihtoehtoja kuin kaatopaikoille sijoittamista ja rohkaisevan näin yleistä siirtymistä jätehierarkiassa ylöspäin. Nämä vaihtoehdot tiivistetään jäljempänä (yksityiskohtaisempia tietoja on tähän strategiaan liittyvässä vaikutusten arvioinnissa).

Vähemmän jätettä kaatopaikoille

Teemakohtaisen strategian mukaisesti toteutettavilla toimilla edistetään jätevirtojen siirtämistä pois kaatopaikoilta. Täytäntöönpanon vahvistaminen ja taloudellisten välineiden edistäminen nostavat jätteiden kaatopaikalle sijoittamisen kustannukset tasolle, joka heijastaa paremmin tämän jätehuoltovaihtoehdon todellisia ympäristövaikutuksia. Tämän seurauksena kaatopaikoille sijoitettavan jätteen määrä todennäköisesti vähenee. Tämä vie kuitenkin aikaa,

koska useissa jäsenvaltioissa kaatopaikoille sijoittaminen on edelleen jätehuollon perusvaihtoehto. Lisäksi joidenkin jätelajien osalta kaatopaikoille sijoittaminen saattaa olla ainoa mahdollinen vaihtoehto. Uudet jäsenvaltiot tarvitsevat aikaa vaihtoehtoisen infrastruktuurin rakentamiseen ja aikaisemman tilanteen korjaamiseen.

EU:n alueella kaatopaikoille sijoitettavan jätteen määrää tarkastellaan uudelleen vuonna 2010. Jos kaatopaikoille sijoitettavan jätteen määrät ja lajit ovat edelleen mahdollisia hyväksyä, ja siirtyminen muihin jätehuoltovaihtoehtoihin ei edisty tarpeeksi nopeasti, on odotettavissa, että kaatopaikoille vahvistetaan uusia käyttökieltoja.

Jätteiden kompostoinnin ja energian hyödyntämisen lisääminen

Kun jätteitä ei enää sijoiteta kaatopaikoille, niiden käsittelyyn on useita vaihtoehtoja ylempänä jättehierarkiassa. Ne kaikki ovat ympäristön kannalta parempia vaihtoehtoja.

Kompostointilaitoksia ja komposteja koskevien laatukriteerien kehittäminen edistää kompostointia.

Mikäli jäte hyödynnetään energian tuottamiseksi, strategia lisää energiatehokkuutta. Komissio ehdottaa, että otetaan käyttöön tehokkuuden kynnsarvot, jotta voidaan luokitella jätteen käsittely yhdyskuntajätteiden polttolaitoksissa joko hyödyntämiseksi tai huolehtimiseksi. Tämä auttaa myös EU:ta pääsemään uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön edistämistä koskevan direktiivin mukaisiin tavoitteisiinsa.

Yksittäisten jäsenvaltioiden tehtävänä on päättää, mikä vaihtoehto on ympäristön kannalta paras vaihtoehto tietyissä olosuhteissa.

Kierrätyksen lisääminen ja parantaminen

Seuraavat viisi vuotta ovat tärkeitä kierrätysdirektiivien täytäntöönpanon kannalta. Tietyille kierrätyslaitoksille vahvistettavien vähimmäisvaatimusten myötä on odotettavissa merkittävää tilanteen parantumista. Tällä hetkellä vain 8–10 prosenttia jätteistä kuuluu vähimmäislaatuvaatimusten soveltamisalaan. Tulevaisuudessa merkittävä osa uusiokäyttöön tarkoitetusta jätteestä kuuluu näiden vaatimusten soveltamisalaan. Jätteille vahvistettavat laatuvaatimukset suhteutetaan jätteiden aiheuttamaan ympäristörisktiin. Tämä takaa, että kierrätyksestä tulee yhä useammin suosituin jätehuoltovaihtoehto. Tämän vaihtoehdon ympäristövaikutuksia voidaan valvoa. Lisäksi luodaan markkinaedellytykset, jotka mahdollistavat kierrätyksen kasvun nykyvauhdin jatkumisen.

Kierrätystä koskevat laatuvaatimukset lisäävät uusiokäyttöön tarkoitetun materiaalin kysyntää ja hyväksyttävyyttä. Jätevirrat siirtyvät näin kohti kierrätystä ja uudelleenkäyttöä. EU:n säännöksiin perustuvat ja parannetut kierrätyksen sisämarkkinat mahdollistavat kierrätyksen toteutuksen siellä, missä se on tehokkainta. Kustannukset saadaan näin pienemmiksi ja kierrätys ja uudelleenkäyttö tehdään helpommaksi.

Useiden materiaalien kierrätys toimii tällä hetkellä hyvin, ja korkeat markkinahinnat edistävät kierrätyksen kasvua. Esimerkiksi keräyspaperin käyttö uuden paperin tuotannossa on kaksinkertaistunut vuosien 1991 (25 %) ja 2004 (50%) välisenä aikana. Muiden materiaalien osalta kierrätysmarkkinoiden kehittymisellä täyteen mittaansa näyttää vielä olevan esteitä. Näitä esteitä ollaan nyt poistamassa. Tilannetta tarkastellaan uudelleen vuonna 2010. Jos sellaista materiaalien kierrätystä ei tapahdu, josta seuraisi ympäristöhyötyjä, voidaan toteuttaa materiaaleihin keskittyviä lisätoimia käyttäen asianmukaisinta toimintapolitiittista välinettä

(taloudelliset välineet, tuottajan vastuu, kaatopaikalle sijoittamisen kieltäminen, jätteiden keräämisen ja kierrätyksen tavoitteet).

Tärkeimmät hyödyt ja positiiviset vaikutukset

Näillä pyrkimyksillä voidaan parantaa EU:n jätepolitiikan kustannustehokkuutta ja tuottaa merkittäviä ympäristöön liittyviä ja sosiaalisia hyötyjä:

- jättepolitiikassa keskitytään enemmän ympäristövaikutuksiin, joten se tehostuu ja tulee kustannustehokkaammaksi;
- jätehuoltotoimien sääntely-ympäristöä parannetaan, mikä alentaa kustannuksia ja vähentää jätteiden kierrätys- ja hyödyntämistoimien esteitä;
- jätteen syntymisen ehkäisemistä koskevat toimintapolitiikat toteutetaan kansallisella tasolla, mikä varmistaa parhaimman mahdollisen tehokkuuden ympäristön ja talouden kannalta ja edistää toimia, jotka toteutetaan mahdollisimman lähellä jätteen syntypaikkaa;
- jätteen hyödyntäminen vähentää jätteistä huolehtimisen aiheuttamia päästöjä ja hyödyttää ympäristöä esimerkiksi kasvihuonekaasupäästöjen vähenemisen myötä.

Myönteisiä vaikutuksia voidaan esitellä seuraavien määrällisten esimerkkien avulla:

- jos kaatopaikoille sijoitettavan yhdyskuntajätteen kompostointia, kierrätystä tai energiakäyttöä lisättäisiin, voitaisiin kasvihuonekaasupäästöjä alentaa vuosittain 40-100 miljoonalla hiilidioksidiekvivalenttitonnilla vuodessa;
- jos määritelmä siitä, milloin jäte ei enää ole jätettä, olisi selkeämpi, se voitaisiin alentaa jätelainsäädäntöön liittyviä hallinnollisia kustannuksia. Nämä kustannukset ovat esimerkiksi runko- ja maa-aineksen kierrätysalan arvioiden mukaan noin yksi prosentti liikevaihdosta;
- kierrätyksen lisääminen luo työpaikkoja: 10 000 jätetonnin kierrätys edellyttää jopa 250 työpaikkaa, saman jätemäärän poltto vain 20–40 työpaikkaa ja kaatopaikalle sijoittaminen noin 10 työpaikkaa. Kun otetaan huomioon ensimateriaalin hankinnassa ja tuotannossa tarvittavien työpaikkojen määrän väheneminen, olisi tuloksena kuitenkin työpaikkojen rajoitettu nettolisäys.

6. KANSAINVÄLINEN TILANNE

Useimmat kehittyneet maat ja useat kehitysmaat pyrkivät parantamaan jätehuoltoaan. Maat, joiden jätehuoltojärjestelmät eivät ole vielä kovin kehittyneitä, pyrkivät yleensä parantamaan jätehuollon peruskäytäntöjä, erityisesti yhdyskuntajätteen kaatopaikalle sijoittamisen ja vaarallisen jätteen käsittelyn osalta. Sellaisissa maissa, joiden jätehuoltojärjestelmät ovat kehittyneempiä, pyritään ehkäisemään jätteen muodostumista ja lisäämään jätteen kierrätystä ja hyödyntämistä.

Tärkeimmät kansainväliset aloitteet ovat vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskeva Baselin yleissopimus ja OECD:n toimet jättekuljetusten valvomiseksi ja kansainvälisesti sovittujen normien kehittämiseksi ympäristön kannalta kestäväälle jätehuollolle. Tämä merkitsee muun muassa jätehuollon institutionaalisten ja muiden valmiuksien parantamista kehitysmaissa. EU edistää kansainvälisen tason

valvontajärjestelmän luomista toimintapolitiikoillaan ja erityisesti jätekuljetuksia koskevalla asetuksellaan, joka varmistaa ympäristönsuojelun korkean tason.

G 8 -ryhmä käynnisti vastikään Japanin aloitteesta toimet jätteen syntymisen vähentämiseksi ja jätteen uudelleen käyttämiseksi sekä kierrättämiseksi.

Esimerkkejä muiden teollisuusmaiden toimintapolitiikoista:

- Japanilla on paljon jätepolitiikkaa ja muita kestävään tuotantoon ja kulutukseen liittyviä politiikkoja koskevaa lainsäädäntöä, joka on koottu 3R:n (”reducing, re-using and recycling”, ”jätteen syntymisen vähentäminen, jätteen uudelleenkäyttö ja kierrätys”) teeman yhteyteen. Näitä ovat säädökset, jotka koskevat yleiselle jätteen syntymisen ehkäisemiselle, jätteen kierrätykselle ja jätteen sijoittamiselle kaatopaikoille vahvistettavia tavoitteita koskevia säädökset. Japani aikoo kierrättää 24 prosenttia yhdyskuntajätteestään ja rajoittaa kaatopaikoille loppusijoittamisen 50 prosenttiin. Näiden tavoitteiden lisäksi Japani on laatinut useita kierrätys säädöksiä, joista joissakin on samantyyppiset tavoitteet kuin EU:n kierrätysdirektiiveissä (pakkausjätteitä, romuajoneuvoja ja sähkö- ja elektroniikkaromua koskevat tavoitteet). Osa Japanin lainsäädännöstä koskee jätteitä, jotka eivät kuulu EU:n lainsäädännön soveltamisalaan (rakennusjäte ja elintarvikkeet). Paikallisella tasolla jotkut viranomaiset ovat vahvistaneet kaatopaikoille sijoitettavia teollisuusjätteitä koskevia jätteiden käsittelymaksuja ja veroja.
- Yhdysvalloilla on liittovaltion- ja osavaltion tason toimintapolitiikkoja. Liittohallitus on asettanut pitkän aikavälin suuntaa-antavaksi kansalliseksi kierrätystavoitteeksi 35 prosenttia yhdyskuntajätteestä ja tukee tämän tavoitteen toteutumista useilla pääasiassa vapaaehtoisilla ohjelmilla. Näitä ovat muun muassa älykkään suunnittelun ja tuotteiden ympäristövaikutusten vähentämisen edistäminen. Useat yksittäiset osavaltiot ovat kehittäneet lainsäädäntöä, jolla rajoitetaan jätteiden sijoittamista kaatopaikoille ja edistetään eri jätevirtojen kierrätystä, mukaan luettuna EU:n kierrätysdirektiivien (pakkausjätteet ja sähkö- ja elektroniikkalaitteet) tavoitteita mukaileva lainsäädäntö. Lisäksi on kiinnitetty huomiota yhdyskuntajätteen suureen määrään.
- Kiina on antanut useita jätehuoltoa koskevia säädöksiä. Näissä säädöksissä pyritään edistämään erityisesti kierrätystaloutta (circular economy). Kiinassa kehitetään tällä hetkellä keskipitkän ja pitkän aikavälin suunnitelmia tämän käsitteen kehittämiseksi edelleen. Uusiokäyttöön soveltuvien materiaalien kysyntä on myös kasvussa Kiinassa. Tämä on viimeaikoina aiheuttanut painetta näiden materiaalien markkinoilla, ja paineen uskotaan kasvavan tulevaisuudessa.

7. SEURANTA JA ARVIOINTI

Strategiaa seurataan jatkuvasti. Se edellyttää jatkuvia pyrkimyksiä parantaa kaatopaikoille sijoitettavien ja kierrätettävien jätteiden määrää koskevia tilastoja. On myös laajennettava ympäristövaikutuksiin ja niitä koskeviin indikaattoreihin liittyvää tietämys pohjaa. Kansallisten jätepolitiikkojen arviointi, jäsenvaltioiden täytäntöönpanokertomusten analyysi ja sidosryhmien kuuleminen ovat osa tätä työtä.

8. UDELLEENTARKASTELU

Komissio arvioi strategian tavoitteiden täyttämisessä saavutettua edistymistä vuonna 2010. Tässä tarkastelussa arvioidaan erityisesti jätteiden syntymisen ehkäisemistä koskevissa toimintapolitiikoissa, elinkaariajattelun soveltamisessa jätehuoltoon - mukaan luettuna biojätehuolto - sekä siirtymisessä kohti Euroopan kierrätysyhteiskuntaa saavutettua edistymistä. Tämän tarkastelun tuloksia käytetään hyväksi myös kuudetta ympäristöä koskevan toimintaohjelman loppuarvioinnissa.

LIITE I: Tärkeimmät toimenpiteet

1. VOIMASSA OLEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN YKSINKERTAISTAMINEN JA NYKYAIKAISTAMINEN

Jätteen määritelmä

Jätepolitiikan puitedirektiivissä määritellään jäte tuotteiksi tai materiaaleiksi, jotka aiotaan hävittää. Laajan sidosryhmien kuulemisen perusteella komissio on päättänyt, että jätteen määritelmää ei tarvitse muuttaa merkittävästi, mutta sitä olisi selkeytettävä sen osalta, milloin jäte lakkaa olemasta jätettä (ja on uutta tai uusioraaka-ainetta). Näin ollen direktiiviin ehdotetaan muutosta, jossa vahvistettaisiin jätevirtaan perustuvat ympäristöperusteet, joita sovelletaan määriteltäessä milloin jäte ei ole enää jätettä. Tämä voisi sekä parantaa uusiotuotteiden ympäristönsuojelun tasoa rohkaisemalla yrityksiä tuottamaan näiden ympäristöperusteiden mukaisia uusiotuotteita sekä vähentää vähäriskisiin kierrätystoimintoihin liittyviä tarpeettomia taakkoja. Komissio julkaisee lisäksi tiedonannon, joka sisältää Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvat suuntaviivat ja jossa käsitellään relevanttien teollisuuden alojen sivutuotteisiin liittyviä kysymyksiä sekä sitä, milloin sivutuotteita olisi tai ei olisi pidettävä jätteenä. Tarkoituksena on selkeyttää taloudellisten toimijoiden ja toimivaltaisten viranomaisten tilannetta. Kun tätä strategiaa tarkastellaan uudelleen vuonna 2010, komissio arvioi suuntaviivojen tehokkuuden.

Nykyisessä jätteen määritelmässä ei rajata selkeästi sitä, milloin jätettä on käsitelty riittävästi ja sitä olisi pidettävä tuotteena. Tämä on ongelmallista, koska se luo oikeudellista epävarmuutta ja hallinnollisia kustannuksia yrityksille ja toimivaltaisille viranomaisille. Se saattaa johtaa siihen, että näkemykset vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen ja jopa alueesta toiseen, mikä aiheuttaa sisämarkkinaongelmia. Tämän lisäksi markkinoilla liikkuu huonolaatuista uusiokäyttöön tarkoitettua materiaalia, mikä aiheuttaa vaikeuksia sekä mahdollisille ostajille sekä hyvämaineisille myyjille.

Sidosryhmien ja jäsenvaltioiden kanssa käytyjen keskustelujen sekä komission tekemän analyysin perusteella on käynyt ilmi, että tämä ongelma koskee vain pientä osaa jätevirroista. Tämä tarkoittaa, että on mahdollista valita ne jätevirrat, joiden osalta on vahvistettava perusteet mahdollisten ympäristö- ja taloudellisten hyötyjen pohjalta. Ensimmäisiin jätevirtoihin, joita tässä järjestelmässä tarkastellaan, kuuluvat komposti sekä uusiokäyttöön tarkoitettu kivi- ja maa-aines. Lisäksi parhaillaan tehtävän ympäristövaikutuksia koskevan tutkimuksen perusteella tarkastellaan talin käyttämistä polttoaineena.

Komissio ehdottaa, että tätä kysymystä käsitellään kaksiosaisella lähestymistavalla: Ensimmäiseksi on jätepolitiikan puitedirektiivissä säädettävä perusteiden hyväksymisprosessista ja toiseksi ehdotettava tähän järjestelmään tiettyjä jätevirtoja, jotka valitaan ympäristölle ja taloudelle aiheutuvien taloudellisten hyötyjen perusteella. Komissio teettää tutkimuksia ja järjestää sidosryhmien kuulemisia ennen ehdotuksen tekemistä.

Tämän lähestymistavan seurauksena:

- uusiotuotteiden ympäristönsuojelun tason nousee, koska taloudelliset toimijat pyrkivät saavuttamaan tason, jossa heidän uusiotuotettaan ei enää pidetä jätteenä,
- uusiotuotteiden tai uusiokäyttöön tarkoitettujen materiaalien ostajat voivat tehdä aikaisempaa tietoisemmän ja turvallisemman valinnan,

– uusioraaka-aineina käytettävien vähäriskisten jätteiden sääntely yksinkertaistuu.

Yksi tämän lähestymistavan täytäntöönpanon edellytyksistä on tiukkojen ympäristöperusteiden vahvistaminen ympäristölle aiheutuvan riskin vähentämiseksi. Ympäristöperusteiden lisäksi on myös tarpeen vahvistaa käyttökelpoisuutta koskevia perusteita sen varmistamiseksi, että uusiotuotteet löytävät elinkelpoiset markkinat. Tällaiset käyttökelpoisuutta koskevat perusteet voitaisiin saada nykyisistä CEN-standardeista tai muista vastaavista lähteistä.

Jätevirtojen valinnassa ja perusteiden kehittämisessä otetaan huomioon suuri joukko tekijöitä. Näihin kuuluu erityisesti riski siitä, että kierrätystuotetta voitaisiin käyttää asiattomasti tai kuljettaa EU:n ulkopuolelle väärä tarkoituksia varten, tai että sillä muuten on ympäristövaikutuksia, jotka luokittelu jätteeksi olisi estänyt. Toinen tekijä on kyseessä olevan uusiotuotteen toimintakykyiset markkinat. Komissio arvioi näitä tekijöitä ehdottaessaan jätevirtoja ja perusteita.

Hyödyntämis- ja huolehtimistoimintojen määritelmä

Tällä hetkellä suurin ongelma jätteen hyödyntämisen ja huolehtimisen määritelmien osalta jätepolitiikan puitedirektiivissä on se, että niitä sovelletaan eri tavoin. Kierrätysdirektiiveissä niitä käytetään vahvistettaessa tavoitteita ja jätekuljetuksia koskevassa asetuksessa niitä käytetään määriteltäessä sitä, sovelletaanko sisämarkkinasääntöjä jätteiden kuljetuksiin.

Ihannetilanteessa niitä käytettäisiin ainoastaan tavoitteiden vahvistamiseen ja jätekuljetuksiin sovellettaisiin yksinkertaisempaa järjestelmää. Koska voimassa olevissa EU:n jätehuoltosäännöksissä on aukkoja ja koska jätehuoltorakenteita ja toimintapolitiikkoja on mukautettava, on turhan aikaista tehdä tällaisia muutoksia jätelainsäädäntöön.

Voimassa olevassa lainsäädännössä olevat määritelmät, sellaisena kuin Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on ne tulkinnut, eivät edistä parhaita ympäristökäytänteitä, kuten esimerkiksi jätteen energiakäyttöä yhdyskuntajätteiden polttolaitoksissa. Komissio katsoo, että määritelmiä on tarkennettava ja ehdottaa näin ollen jätepolitiikan puitedirektiivin muuttamista. Ehdotuksessa hyödyntämisen määritelmä perustuu resurssien korvaamiseen koko talouden kiertokulussa eikä vain yhdessä laitoksessa. Uuden määritelmän myötä uusien teknologioiden ja käytäntöjen myötä esille tulleita kysymyksiä voidaan käsitellä tapauskohtaisesti komiteamenettelyn mukaisesti.

Komissio ehdottaa, että otetaan käyttöön tehokkuutta osoittavat kynnysarvot, joilla voidaan luokitella yhdyskuntajätteen polttolaitoksissa tapahtuva jätteiden käsittely joko hyödyntämiseksi tai jätteestä huolehtimiseksi. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen nykyinen oikeuskäytäntö luokittelee suurimman osan yhdyskuntajätteen polttolaitoksista huolehtimislaitoksiksi. Tällä luokituksella voisi olla kielteisiä vaikutuksia, mikä johtaisi ympäristön tilan huononemiseen. Jätteiden polttoa energiakäyttöön pidetään tavallisesti keinona vähentää kaatopaikoille sijoitettava biohajoavan yhdyskuntajätteen määrää. On kuitenkin kannettu huolta siitä, että jos jätteen poltto luokitellaan samaan luokkaan kuin kaatopaikoille sijoittaminen, jotkut paikallisviranomaiset voivat tuntea houkutusta valita halvin vaihtoehto (kaatopaikalle sijoittaminen), mikä puolestaan huonontaa ympäristön tilaa. Lisäksi yhdyskuntajätteen polttolaitoksia, joiden energiatehokkuus on korkea, syrjitään kielteisesti verrattuna yhteispoltto toimintoihin, joiden energiatehokkuus on samaa luokkaa, mutta joiden päästövalvonta ei ole niin tiukkaa.

Jätteenpolton ympäristöhyödyt välittyvät paremmin hyödyntämistä koskevasta määritelmästä, jossa otetaan huomioon, että yhdyskuntajätteen polttolaitoksessa tuotettu energia korvaa resurssienkäyttöä muissa voimalaitoksissa. Yhdyskuntajätteen polttolaitosten energiatehokkuudessa on kuitenkin valtavia eroja. Jos polttolaitoksen energiatehokkuus on alhainen, ei jätteen polttaminen ole sen suositeltavampaa kuin kaatopaikalle sijoittaminenkaan. Jos jätteenpolttolaitoksen energiatehokkuus on korkea, voisi jätteen polttaminen olla yhtä suositeltavaa kuin mekaaninen kierrätys tai tiettyjen jätevirtojen kompostointi.

Vaikutusten arviointi osoittaa, että energiatehokkuutta koskevan kynnysarvon soveltaminen yhdyskuntajätteen polttolaitoksiin voisi aikaansaada sekä taloudellisia että ympäristöön liittyviä hyötyjä. Kynnysarvon vahvistaminen parhaan käytettävissä olevan tekniikan mukaisen laitoksen ympäristönsuojelun tason mukaisesti edistäisi tavoitetta vähentää kaatopaikoille sijoitettavan jätteen määrää.

Komissio ehdottaa jättepolitiikan puitedirektiivin muuttamista siten, että säädetään energiatehokkuuden kynnysarvosta, jonka ylittävältä osalta yhdyskuntajätteen polttoa pidetään hyödyntämistoimena. Kynnysarvoa määriteltäessä pidetään ohjeena parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa ja otetaan huomioon jätteenpolttoa koskevassa BREF-asiakirjassa (BAT-vertailuasiakirja) oleva suositus, jonka mukaisesti pitäisi käyttää vastaavuuskerrointa 2,6 vertailtaessa sähkön muodossa tuotettua energiaa lämpönä tuotettuun energiaan. Kaavan mukaan 1 kWh sähköä vastaa 2,6 kWh:a lämpöä. Kaukolämmön osalta kerroin on 1,1.

Tällä ehdotuksella edistetään jätteiden huolehtimista muutoin kuin kaatopaikalle sijoittamalla ja parhaan käytettävissä olevan tekniikan soveltamista yhdyskuntajätteen polttolaitoksissa tapahtuvaan jätteen energiakäyttöön. Sillä parannetaan edelleen tällaisen energian hyödyntämisen ympäristönsuojelun tasoa, koska tehokkuuskynnystä tarkistetaan uudelleen säännöllisesti tekniikan kehityksen mukaisesti.

Määritelmien selkeyttämisen pitäisi helpottaa kierrätyksen sisämarkkinoiden toimintaa, koska määritelmät perustuvat ympäristönsuojelun korkeaan tasoon. Samalla on myös tarpeen jatkaa tilanteen uudelleentarkastelua.

Tällä järjestelmällä voidaan käsitellä tapauksia, joissa jäteraaka-aineen käyttöä kaatopaikan rakentamisessa voidaan pitää hyödyntämistoimenpiteenä.

Kierrätyksen määritelmä

Kierrätystä koskeva määritelmä on sisällytettävä jättepolitiikan puitedirektiivin, jotta se voisi toimia ohjeena määriteltäessä kierrätyspolitiikkoja ja -tavoitteita.

Muut yksinkertaistamistoimenpiteet

Parempaa sääntelyä koskevan tavoitteen saavuttamiseksi:

- poistetaan päällekkäisyydet jättepolitiikan puitedirektiivin ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämistä koskevan direktiivin lupamenettelyissä siten, että jos asianomaisella taholla on jo IPPC-direktiivin mukainen lupa, ei erillistä jätelupaa tarvita;

- vaarallisia jätteitä koskeva direktiivi 91/689/ETY yhdistetään jättepolitiikan puitedirektiiviin päällekkäisyyksien ja vanhentuneiden säännösten selkeyttämiseksi ja poistamiseksi.
- komissio tekee vuonna 2006 ehdotuksen kolmen titaanidioksiditeollisuuden jätteitä koskevan direktiivin yhdistämisestä, säännösten nykyaikaistamisesta ja vanhentuneiden säännösten poistamisesta.

Komissio ottaa huomioon parempaa sääntelyä koskevat tavoitteet EU:n jätelainsäädäntöön kuuluvien direktiivin uudelleentarkastelussa. Tarvittaessa tarkastellaan uudelleen jätteiden polttoa, romuajoneuvoja, kaatopaikkoja, sähkö- ja elektroniikkalaiteromua ja vaarallisia aineita koskevia direktiivejä ja ehdotetaan muutoksia voimassa olevaan EU:n lainsäädäntöön jätettä koskevan lainsäädännön järjestelmällisen uudelleentarkastelun yhteydessä.

2. ELINKAARIAJATTELUN SISÄLLYTTÄMINEN JÄTEPOLITIikkaan

Jättepolitiikan ympäristöhyödyt ovat moninaiset, koska niitä saadaan tuotteen elinkaaren eri vaiheissa ja eri muodoissa. Niitä voi olla vaikea määrittää tai vertailla. Jättepolitiikalla on voitava edistää ympäristövaikutusten minimointia resurssien koko elinkaaren ajan. Monissa tapauksissa tämä tarkoittaa ainoastaan terveen järjen käyttöä ja asian tarkastelemista laajempänä kokonaisuutena, mutta joskus se voi tarkoittaa työvälineiden, kuten elinkaarianalyysin, käyttöä.

Komissio ehdottaa jättepolitiikkaa koskevien tavoitteiden selkeyttämistä jättepolitiikan puitedirektiivissä elinkaariajattelun soveltamisen varmistamiseksi. EU:n jättepolitiikan tavoitteena olisi oltava jätteiden syntymisen ja jättehuollon kielteisten ympäristövaikutusten vähentäminen ja yleisesti resurssien käytön ympäristövaikutusten vähentäminen.

3. TIETÄMYSPOHJAN PARANTAMINEN

Elinkaariajattelu edellyttää tietämyksen parantamista resurssien käytön, jätteen syntymisen ja jättehuollon vaikutuksista sekä systemaattisempaa ennustamista ja mallintamista.

Tietämystä voidaan parantaa pääasiassa luonnonvarojen kestäväää käyttöä koskevassa teemakohtaisessa strategiassa kuvatus mekanismin avulla ja yhdenmetytuotepolitiikan puitteissa tehdyillä aloitteilla. Tämän lisäksi on Euroopan ympäristökeskuksella, Eurostatilla ja yhteisellä tutkimuskeskuksella edelleen tehtävää jättepolitiikkaa koskevan vankan tieteellisen ja taloudellisen tietämuspohjan rakentamisessa.

Merkittävä vaihe on myös elinkaarianalyysiä koskevien helppokäyttöisten perusohjeiden määrittely yhdessä tiedeyhteisön ja sidosryhmien kanssa. Sovittuun lähestymistapaan ja metodologiaan perustuvia elinkaarityövälineitä on helppo käyttää jättepolitiikkaa koskevia toimintapolitiikkoja laadittaessa. Tavoitteena on helpottaa näiden työvälineiden käyttöä toimintapoliittisissa päätöksissä paikallistasolta EU:n tasolle.

4. JÄTTEIDEN SYNTYMISEN EHKÄISEMINEN

Jätteiden syntymisen ehkäisemisen mahdollisuudet riippuvat useista tekijöistä - kuten talouskasvusta ja siitä, missä määrin taloudelliset toimijat jo soveltavat jätteiden syntymistä

ehkäiseviä parhaita käytänteitä. Jätteiden syntymistä voidaan ehkäistä vain vaikuttamalla elinkaaren eri vaiheissa tehtäviin käytännön päätöksiin, eli tuotteen suunnitteluun, valmistamiseen, kuluttajille tarjoamiseen ja lopulta tuotteen käyttöön liittyviin päätöksiin. Yhdyskuntajätteen syntymiseen vaikuttaa myös kuluttajien käyttäytyminen, joka liittyy sosiaaliseen rakenteeseen, henkilökohtaisiin tuloihin sekä yhteiskunnalliseen vaurauteen.

Tässä strategiassa ei kuvata jätteiden syntymisen ehkäisemistä koskevia EU:n tavoitteita, koska se ei olisi vaikuttavin ja ekotehokkain tapa ehkäistä jätteen syntymistä. Tämä johtuu siitä, että niillä ei voida vaikuttaa ympäristövaikutusten monimuotoisuuteen. Esimerkkinä voidaan mainita jätteen painon alentuminen, jonka tuloksena ympäristövaikutukset saattavat kuitenkin lisääntyä. Toisaalta pienet painonalennukset voivat vähentää ympäristövaikutuksia merkittävästi. Jätteiden syntymisen ehkäisemistä koskevissa politiikoissa olisi lisäksi otettava huomioon kansalliset tuotanto- ja kulutustavat, ennustetut suuntaukset ja niiden suhde talouskasvuun.

Tässä strategiassa kuvataan koordinoitua lähestymistapaa jätteiden syntymisen ehkäisemiseen. Siinä keskitytään ympäristövaikutusten vähentämiseen ja puitteiden luomiseen kohdennetuille kansallisille politiikoille. Jätteen syntymisen ehkäisemistä koskevia toimia on toteutettava hallinnon kaikilla tasoilla. EU:n tasolla ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämistä koskevalla IPPC-direktiivillä ja yhdenmetyllä tuotepolitiikalla (IPP) voi olla merkittävä vaikutus jätteiden syntymisen ehkäisemiseen. IPPC-direktiivin puitteissa laadituilla parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa koskevilla vertailuasiakirjoissa (BREF-asiakirja) on hyödyllistä tietoa jätteen syntymisen ehkäisemisestä. BREF-asiakirjoissa esiteltäviä näkökohtia olisi vahvistettava ja jäsenvaltioiden, teollisuuden ja muiden sidosryhmien olisi vaihdettava säännöllisemmin tietoja parhaista käytänteistä. Lopuksi komissio aikoo harkita uudelleen kehyksen luomista ekologista suunnittelua koskevilla aloitteilla yhdenmetyllä tuotepolitiikan puitteissa.

Useimmat jätteiden syntymistä ehkäisevät toimenpiteet on kuitenkin toteutettava kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla. Näihin toimiin olisi mahdollista sisällyttää jätteiden syntymisen ehkäisemistä koskevia tavoitteita. Jätepolitiikan puitedirektiiviä muutetaan jäsenvaltioiden velvoitteiden selkeyttämiseksi. Jäsenvaltioiden on laadittava yleisön saataville asetettavia jätteiden syntymisen ehkäisemistä koskevia ohjelmia kestävän tuotannon ja kulutuksen edistämiseen.

5. KOHTI EUROOPAN KIERRÄTYSYHTEISKUNTAA

Koska markkinoille saatetuista resursseista tulee väijäämättä ennemmin tai myöhemmin jätettä, ja kaikki tuottavat toiminnot synnyttävät jotain jätettä, on toteutettava toimenpiteitä jätteiden siirtämiseksi tarvittaessa takaisin talouden kiertokulkuun. Kierrätysala tarvitsee kierrätystoimintoja edistävää sääntely-ympäristöä.

Nykysuuntauksena on jätekuljetusten valvonnan ja rajoitusten lisääminen sisämarkkinoilla. Tämä ei paranna merkittävästi ympäristön tilannetta ja saattaa johtaa yksityiskohtaisen lainsäädännön ja tiukasti säänneltyyn jätehuoltoon kansallisella tai alueellisella tasolla. Tämä johtaisi mahdollisesti EU:n teollisuuden tarvitseman uusioraaka-aineen saatavuuden huononemiseen erityisesti pienissä jäsenvaltioissa. Tämän suuntauksen muuttamiseksi koko EU:n alueelle tarvitaan kierrätystoimintojen tasavertainen toimintaympäristö. Kierrätyksen itsessään on oltava ympäristön kannalta kestävää ja tämä edellyttää normien käyttöönottoa.

Vaikka markkinavoimat ovat joissain tapauksissa edistäneet kierrätystä, markkinasignaaleilla on taipumus edistää jätteiden sijoittamista kaatopaikoille. Jätteiden kierrätys ja hyödyntäminen tarvitsevat näin ollen kannustimia. Taloudellisilla ohjauskeinoilla ja kansallisilla kaatopaikkaveroilla on paljon mahdollisuuksia tässä suhteessa.

Tasavertainen toimintaympäristö kierrätykselle

Ympäristönsuojelun korkeaan tasoon perustuvien kierrätyksen sisämarkkinoiden rakentamisen etuna olisi se, että hyviä käytänteitä levitettäisiin koko EU:n alueella. Myös kierrätysteollisuus hyötyisi sisämarkkinoista.

Voimassa olevaa lainsäädäntöä täydennetään useilla toimenpiteillä, joilla EU voi myös paikata lainsäädännössä olevia aukkoja. Täydentäviä toimenpiteitä ovat:

- Tehokkuusvaatimukset tietyille jätepolitiikan puitedirektiivin soveltamisalaan kuuluville hyödyntämistoimille sekä ohjeet jätekuljetuksia koskevan asetuksen tietyjen säännösten soveltamisesta, jotta ehkäistään mahdollisesti laittomia hyödyntämistoimia.
- Jätepolitiikan puitedirektiivin vähimmäisvaatimukset tietyille hyödyntämistoimille hyvien käytänteiden levittämiseksi sekä IPPC-direktiivin soveltamisalan laajentaminen tulevaisuudessa myös jätehuoltotoimiin.
- Uuden säännöksen lisääminen jätepolitiikan puitedirektiivin, jotta mahdollistetaan tiettyjä jätevirtoja koskevien ympäristöperusteiden hyväksyminen. Näillä ympäristöperusteilla voidaan määritellä, milloin kyseiset jätteet eivät enää kuulu jätelainsäädännön soveltamisalaan vaan niitä pidetään tuotteina.

Kansallisia jäteveroja koskevan tietojenvaihdon parantaminen

Laaja yksimielisyys vallitsee siitä, että jäteverot ovat kustannustehokkaista ja että niillä voidaan parantaa jätehuoltoa merkittävästi. Suuret erot jäsenvaltioiden välisissä veroissa voisivat johtaa tarpeettomiin jätekuljetuksiin ja vaikuttaa eri jäsenvaltioiden jätehuoltotoimijoiden väliseen kilpailuun.

Koska EU:n tason toimista ei varmaankaan päästä yksimielisyyteen, olisi ensimmäisenä rohkaistava jäsenvaltioita käyttämään tällaisia taloudellisia välineitä kansallisella tasolla. Komissio rohkaisee jäsenvaltioita vaihtamaan tietoja jäteveroistaan sekä antamaan samat tiedot myös komissiolle.

Uusia tapoja edistää kierrätystä

Viime vuosikymmenellä annetut kierrätysdirektiivit helpottavat suurten jätevirtojen kierrätysinfrastruktuurin rakentamista ja rahoittamista. Tämän lähestymistavan soveltamista muihin jätevirtoihin on kuitenkin vaikea perustella. Pienempien jätevirtojen tai vähemmän ympäristövaikutuksia aiheuttavien jätevirtojen osalta tällainen lähestymistapa voisi aiheuttaa raskaan hallinnollisen taakan verrattuna saavutettaviin ympäristöetuihin.

Jos kaikkien jätevirtojen kierrätyksen järjestäminen ja edistäminen jätetään markkinavoimille, ei ole mahdollista saada kaikkia niitä ympäristöhyötyjä, joita kierrätyksellä voitaisiin saada. Tällä hetkellä ensisijaisena asiana on EU:n kierrätysdirektiivien täysimääräisen täytäntöönpanon varmistaminen. Tulevaisuudessa tarvitaan täydentäviä lähestymistapoja,

joiden soveltamisala on joustavampi ja laajempi. Tämän strategian uudelleentarkastelussa arvioidaan tarvetta toteuttaa uusia toimenpiteitä kierrätyksen edistämiseksi. Erikoisesti tarkastellaan siirtymistä materiaaleihin perustuvaan lähestymistapaan, johon todennäköisesti sisällytetään tuottajan vastuu. Tässä lähestymistavassa olisi arvioitava, kehittykö tietyn materiaalin kierrätys riittävästi pelkästään markkinavoimien avulla, vai tarvitaanko kierrätyksen esteiden poistamiseen toimenpiteitä. Tässä yhteydessä voidaan harkita useita toimenpiteitä, ja elinkaariajattelun avulla edistetään sen varmistamista, että kierrätyksen ympäristötavoitteet saavutetaan mahdollisimman alhaisilla kustannuksilla.

Kierrätystavoitteet

Useissa EU:n jätedirektiiveissä on kierrätys- ja hyödyntämistavoitteita. Pakkaus- ja pakkausjätedirektiivin kierrätys- ja hyödyntämistavoitteiden äskenen tarkistus osoitti, miten tärkeää on asettaa tavoitteet oikealle tasolle suhteessa määritelmän soveltamisalaan ja ottaa huomioon kunkin materiaalin erityisominaisuudet. Jos tällaista analyysiä ei tehdä, on vaarana, että vahvistetuilla tavoitteilla edistetään prosesseja, joista saadaan vain vähän tai ei olleenkaan ympäristöhyötyjä, tai ei pystytä edistämään vaikeasti markkinoille saatavia tekniikkoja, joilla saataisiin merkittäviä ympäristöhyötyjä.

Näistä ongelmista johtuen olisi tavoitetasoja vahvistettaessa otettava huomioon eri materiaalien kierrätystä koskevien määritelmien soveltamisala, kuten on jo tehty pakkausdirektiivin tavoitteita tarkistettaessa. Lisäksi olisi otettava huomioon kunkin materiaalin erityisominaisuudet. Tulevissa ehdotuksissa uusiksi tai tarkistetuiksi kierrätys- tai hyödyntämistavoitteiksi on optimoitava kierrätyksen ja hyödyntämisen kustannustehokkuus ja vältettävä sopimattomien tekniikoiden edistämistä tiettyjen materiaalien osalta.

Biojätehuolto

Biojätteen kielteisimmät vaikutukset aiheutuvat, kun biojäte sijoitetaan kaatopaikalle. Kaatopaikalle sijoittamisesta aiheutuu metaanipäästöjä. Metaani on kasvihuonekaasu, jonka vaikutus on 21 kertaa suurempi kuin hiilidioksidin. Tätä ympäristöuhkaa käsitellään kaatopaikkoja koskevassa direktiivissä 1999/31/EY, jossa säädetään, että kaatopaikoille sijoitettavan biojätteen määrää on vähennettävä 2/3:lla ja että jäsenvaltioiden on laadittava ja säännöllisesti tarkistettava kaatopaikoille sijoitettavan biojätteen määrän vähentämistä koskeva strategia. Tämän veloitteen täysimääräinen täytäntöönpano edistää merkittävästi biojätteen ympäristövaikutusten vähentämistä erityisesti kasvihuonekaasupäästöjen osalta.

Kansallisia strategioita koskevassa komission kertomuksessa todettiin, että strategian tarkastelun perusteella ei ole selvää, tullaanko tavoitteet saavuttamaan niissä jäsenvaltiossa, joissa niitä ei ole vielä saavutettu. Vaikuttaa siltä, että tavoitteiden saavuttamiseksi on vielä ponnisteltava lisää. Komissio kiinnittää erityistä huomiota vuoden 2006 tavoitteiden saavuttamiseen ja toteuttaa kaikki aiheelliset toimenpiteet direktiivin moitteettoman täytäntöönpanon varmistamiseksi³.

Ympäristön kannalta ei ole olemassa vain yhtä oikeaa ratkaisua käsitellä sellaista biojätettä, jota ei sijoiteta kaatopaikoille. Biojätehuoltoon käytettävissä olevien vaihtoehtojen tasapaino ympäristön kannalta riippuu useista paikallisista tekijöistä, muun muassa keräysjärjestelmistä,

³ KOM(2005) 105 - Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille kaatopaikoista annetun direktiivin 1999/31/EY 5 artiklan 1 kohdan mukaisista kaatopaikoille sijoitettavan biohajoavan jätteen määrän vähentämistä koskevista kansallisista strategioista.

jätteen koostumuksesta ja laadusta, ilmasto-olosuhteista, vaikutuksista ilmastonmuutokseen, kompostoinnin mahdollisuuksista estää maaperän heikentymistä ja muista ympäristövaikutuksista. Näin ollen jäsenvaltioiden olisi määriteltävä biojätehuollon strategiat elinkaariajattelu huomioon ottaen.

Komissio laatii ohjeet elinkaarianalyysin soveltamisesta biojätehuoltoon ja toimittaa nämä ohjeet jäsenvaltiolle ja kehottaa niitä tarkistamaan kansallisia strategioitaan. Näistä ohjeista saavat apua myös paikalliset ja alueelliset viranomaiset, jotka ovat yleensä vastuussa yhdyskuntajätehuoltoa koskevien ohjelmien laatimisesta.

EU:n tasolla on myös käsiteltävä jätenormeihin liittyviä näkökohtia. Kompostia koskevat laatuperusteet hyväksytään jätepolitiikan puitedirektiivin mukaisesti. Puitedirektiivissä on säännös, jonka mukaisesti määritellään, milloin jäte ei ole enää jätettä. Komissio ehdottaa myös, että jätteen biologinen käsittely sisällytetään IPPC-direktiivin soveltamisalaan kyseisen direktiivin tarkistuksen yhteydessä.

Ympäristön, erityisesti maaperän, suojelusta käytettäessä puhdistamolietettä maanviljelyssä annettu neuvoston direktiivi 86/278/ETY tarkistetaan tiettyjen laatuvaatimusten tiukentamiseksi. Tarkoituksena on tiukentaa normeja, jotka koskevat puhdistamolietteen sallittua käyttöä, sen jälkeen, kun maaperää koskeva teemakohtainen strategia ja muut siihen liittyvät toimenpiteet on hyväksytty.

Strategian uudelleentarkastelussa voidaan erityisesti ottaa huomioon biojätehuollossa tapahtunut kehitys ja arvioida lisätoimenpiteiden tarvetta.

Jäteöljyhuolto

Jäteöljylainsäädäntöön (direktiivi 75/439/ETY) on sovellettu elinkaariajattelua.

Direktiivillä säännellään jäteöljyhuoltoa ja jäteöljyjen uudistamista. Säädöstä ei ole pantu täytäntöön hyvin, ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa onkin ollut vireillä useita oikeudenkäyntejä. Viidessä asiassa jäsenvaltio on hävinnyt oikeuskäsittelyn. Äskettäiset analyysit, joissa on käytetty elinkaariajattelua, ovat osoittaneet, että millään selkeällä ympäristöhyödyllä ei voida perustella sitä, että ensisijaisena on pidetty jäteöljyjen uudistamista sen sijaan, että ne olisi käytetty polttoaineena. Lisäksi voidaan todeta, että jäteöljyjen keräysaste on liian alhainen. Jos jäteöljyistä ei huolehdita oikein, saattaa siitä aiheutua merkittäviä kielteisiä vaikutuksia. Vääriä toimia olisi siis vältettävä. Voimassa olevalla säädöksellä ei kuitenkaan ole saavutettu haluttuja tuloksia. Näin ollen se kumotaan ja korvataan jätepolitiikan puitedirektiivin uudella säännöksellä, jossa edellytetään edelleen jäsenvaltioilta, että ne varmistavat jäteöljyjen keräämisen, mutta jossa ei aseteta etusijalle uudistamista. Tällä varmistetaan, että jäsenvaltiot soveltavat täysimääräisesti keräysvelvoitettaan. Näin keskitytään suurimpaan jäteöljyjä koskevaan ympäristöongelmaan.

Seuraavat vaiheet: Jätteiden syntymisen ehkäisemistä ja kierrätystä koskevan teemakohtaisen strategian täytäntöönpanon ja täytäntöönpanoa edistävien muiden toimenpiteiden ja toimien toteutuksen aikataulu

Jätteiden syntymisen ehkäisemistä ja kierrätystä koskevassa teemakohtaisessa strategiassa ehdotettu ja/tai suunniteltu toimi	Aikataulu
Jätepolitiikan puitedirektiivin muuttamista ja jäteöljyhuollosta annetun direktiivin kumoamista koskeva ehdotus	Ehdotettu yhdessä tämän strategian kanssa
Pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun neuvoston direktiivin 94/62/EY täytäntöönpanoa koskeva kertomus	2006
Romuajoneuvoja koskevan direktiivin 2000/53/EY tavoitteiden uudelleen tarkastelu	2006
Titaanidioksiteollisuuden jätteitä koskevan kolmen direktiivin yhdistämistä koskeva ehdotus	2006
Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvien ohjeiden julkaiseminen siitä, milloin sivutuotteita olisi pidettävä jätteinä ja milloin ei	2006
Jäsenvaltioille tarkoitetut ohjeet elinkaariajattelun soveltamisesta sellaisten biohajoavien jätteiden hallintaan, joita ei sijoiteta kaatopaikoille	2006
Resurssien käyttöä, jätteiden syntymistä ja jätehuoltoa koskevan tietämyksen parantaminen ja säännöllisempi suuntausten ennustaminen ja mallintaminen	Vuodesta 2006 alkaen
Ehdotus, jolla selkeytetään IPPC direktiivin soveltamisalaa ja laajennetaan se käsittämään myös jätehuoltotoimet, mukaan luettuna hyödynnettävän jätteen biologinen käsittely ja vaarallisten jätteiden valmistelu polttoa ja poltosta kertyvän kuonan valmistelu hyödyntämistä varten	Vuodesta 2007 alkaen, jolloin IPPC-direktiiviä tarkastellaan uudelleen kokonaisuudessaan
Ehdotus ympäristön, erityisesti maaperän, suojelusta käytettäessä puhdistamolietettä maanviljelyssä koskevan neuvoston direktiivin 86/278/ETY tarkistamisesta	2007
Sovittuun lähestymistapaan ja metodologiaan perustuvat ohjeet, joiden avulla elinkaarianalyysin työvälineitä voidaan helposti hyödyntää jätepolitiikkaa koskevia toimintapolitiikkoja laadittaessa	2007
Jätekuljetuksia koskevan asetuksen tiettyjä säännöksiä koskevat soveltamisohjeet mahdollisesti laittoman hyödyntämisen ehkäisemiseksi	2007

Ympäristönsuojelun vähimmäisvaatimuksia koskevat ohjeet sellaisten laitosten lupien osalta, jotka eivät kuulu IPPC-direktiivin soveltamisalaan, sekä ohjeet vaarallisten jätteiden sekoittamista koskevista parhaista käytettävissä olevista tekniikoista	2007
Arvio tämänhetkisestä tilanteesta ja lisätoimien tarpeesta Euroopan kierrätysyhteiskuntaan siirtymisen edistämiseksi	2007
Sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annetun direktiivin 2002/96/EY tavoitteiden tarkistaminen	2008
Ensimmäisten laatunormien hyväksyminen sen määrittelemiseksi, milloin jäte ei ole enää jätettä. Ensimmäisenä käsitellään komposti ja uusiokäyttöön tarkoitettu kivi- ja maa-aines.	2009 - mikäli tarkistettu jätepolitiikan puitedirektiivi tulee voimaan

Muut toimenpiteet ja toimet, joilla edistetään jätteen syntymisen ehkäisemistä ja kierrätystä koskevaa strategia täytäntöönpanoa

Markkinakehitys

Useat jäsenvaltiot ovat käynnistäneet aloitteita jätteiden kierrätysmarkkinoiden kehittämiseksi tavoitteenaan kierrätyksen teknisten ja taloudellisten esteiden poistaminen ja uusiokäyttöön tarkoitettujen materiaalien kysynnän lisääminen (esimerkiksi normien kehittäminen, markkinoihin liittyvien tietojen saatavuuden lisääminen ja julkiset hankinnat). Tällaisilla lähestymistavoilla saatetaan voida täydentää keskeisiä kierrätyspolitiikkoja ja ne voitaisiin sisällyttää ympäristöteknologiaa koskevan toimintaohjelman kansalliseen toteuttamiseen.

Tutkimus ja teknologia

Komissio varmistaa, että jäteteknologian tutkimukseen ja kehittämiseen käytettävissä olevat varat kohdennetaan aikaisempaa paremmin jätteiden tärkeimpien ympäristövaikutusten poistamiseen.

Hyvät käytänteet

Komissio tukee kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla kehitettyjen tiedotusta, koulutusta ja kannustimia sekä järjestelmiä koskevien parhaiden käytänteiden levittämistä ja siirtämistä.

Valtiontuki

Ympäristönsuojelua koskevan valtionavun suuntaviivoja tarkastellaan uudelleen. Tässä työssä selvennetään muun muassa sitä, missä tapauksissa valtiontukea voidaan myöntää jätteiden kierrätystoimien tukemiseen.

Strategiaa tarkastellaan uudelleen vuonna 2010 ja silloin yksilöidään tarvittaessa uusia toimenpiteitä jätteiden syntymisen ehkäisemisen edistämiseksi ja elinkaariajattelun soveltamiseksi jätehuoltoon sekä siirtymiseksi kohti Euroopan kierrätysyhteiskuntaa.

LIITE II
SÄÄDÖKSEEN LIITTYVÄ RAHOITUSSELVITYS

1. EHDOTUKSEN NIMI:

Jätteiden syntymisen ehkäisemisen ja kierrätyksen teemakohtainen strategia

2. LUOKITTELU TOIMINTOPERUSTEISESSA JOHTAMIS- JA BUDJETOINTIJÄRJESTELMÄSSÄ

Toimintalohko 07 – Ympäristö

Toimi: 07 04 – Ympäristöpolitiikan täytäntöönpano

3. BUDJETTIKOHTA/-KOHDAT

3.1. Budjettikohdat (toimintamäärärahat sekä niihin liittyvät teknisen ja hallinnollisen avun määrärahat (entiset BA-budjettikohdat)) ja budjettinimikkeet:

07 01 04 01 - Lainsäädäntö, tiedotus ja muut ympäristöä koskeviin yhteisön toimintaohjelmiin perustuvat yleiset toimet - Hallintomenot

07 04 02 - Tiedotus ja muut ympäristöä koskeviin yhteisön toimintaohjelmiin perustuvat yleiset toimet

3.2. Toiminnan ja sen rahoitusvaikutusten kesto:

Strategian kesto on kymmenen vuotta (2005–2015). Tässä rahoitus selvityksessä käsitellään ensimmäiseen viiden vuoden jaksoon (2005–2010) liittyviä taloudellisia näkökohtia.

3.3. Budjettitiedot:

Budjettikohta	Menolaji		Uusi	EFTA osallistuu	Ehdokasmaat osallistuvat	Rahoitus-näkymien otsake
07 04 02	Ei-pakoll.	JM ⁴	EI	EI	EI	No 3

⁴ Jaksotetut määrärahat (JM).

4. YHTEENVETO RESURSSISTA

Henkilöstö- ja hallintoresurssien tarve katetaan hallinnoivalle pääosastolle (DG ENV) myönnettyistä määrärahoista vuosittaisen talousarvion puitteissa.

4.1. Taloudelliset resurssit

4.1.1. Yhteenveto maksusitoumusmäärärahoista (MSM) ja maksumäärärahoista (MM)

milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

Menolaji	Kohdan nro		Vuo- si 2005	2006	2007	2008	2009	2010	Yht.
----------	---------------	--	--------------------	------	------	------	------	------	------

Toimintamenot⁵

Maksusitoumusmäärä- rahat (MSM)	8,1	a		0,230	0,380	0,230	0,230	0,080	1,150
Maksumäärärahat (MM)		b		0,130	0,280	0,330	0,230	0,180	1,150

Viitemäärään sisältyvät hallintomenot⁶

Tekninen ja hallinnollinen apu (EI-JM)	8,2,4	c		0	0	0	0	0	0
---	-------	---	--	---	---	---	---	---	---

VIITEMÄÄRÄ YHTEENSÄ

Maksusitoumusmäärä- rahat		a+c		0,230	0,380	0,230	0,230	0,080	1,150
Maksumäärärahat		b+c		0,130	0,280	0,330	0,230	0,180	1,150

Hallintomenot, jotka eivät sisälly viitemäärään⁷

Henkilöstömenot ja niihin liittyvät menot (EI-JM)	8,2,5	d	0,486	0,486	0,486	0,486	0,486	0,486	2,916
--	-------	---	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

⁵ Menot, jotka eivät kuulu kyseisen osaston xx lukuun xx 01.

⁶ Menot, jotka otetaan osaston xx momentille xx 01 04.

⁷ Menot, jotka otetaan lukuun xx 01 muille momenteille kuin xx 01 04 tai xx 01 05.

Viitemäärään sisältyvät hallintomenot lukuun ottamatta henkilöstömenoja ja niihin liittyviä menoja (EI-JM)	8,2,6	e	0,002	0,088	0,088	0,090	0,086	0,084	0,438
--	-------	---	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Toimenpiteen alustavat rahoituskustannukset yhteensä

MSM YHTEENSÄ henkilöstökustannukset mukaan luettuina		a+c +d+ e	0,488	0,804	0,954	0,806	0,802	0,650	4,504
MM YHTEENSÄ henkilöstökustannukset mukaan luettuina		b+c +d+ e	0,488	0,704	0,854	0,906	0,802	0,750	4,504

Tiedot yhteisrahoituksesta

Jos ehdotukseen liittyy jäsenvaltioilta tai muilta tahoilta (jotka on ilmoitettava) saatavaa osarahoitusta, seuraavassa taulukossa ilmoitetaan kyseisen osarahoituksen arvioitu määrä (rivejä voidaan lisätä, jos rahoitusta saadaan useilta tahoilta):

milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

Rahoitukseen osallistuva elin		Vuosi n	n + 1	n + 2	n + 3	n + 4	n + 5	Yht.
.....	f							
MSM yhteisrahoitus yhteensä luettuna	a+c +d+ e+f							

4.1.2. Yhteensopivuus rahoitussuunnitelman kanssa

- ☒ Ehdotus on nykyisen rahoitussuunnitelman mukainen.
- ☐ Ehdotus edellyttää kyseeseen tulevan rahoitusnäkyvien otsakkeen rahoitussuunnitelman muuttamista.
- ☐ Ehdotus voi edellyttää toimielinten sopimuksen⁸ määräysten soveltamista (ts. joustovälineen käyttöä tai rahoitusnäkyvien tarkistamista).

4.1.3 Vaikutukset tuloihin

- ☒ Ehdotuksella ei ole vaikutuksia tuloihin.

⁸ Katso toimielinten sopimuksen 19 ja 24 kohta.

☐ Ehdotuksella on seuraavat vaikutukset tuloihin:

milj. euroa (yhden desimaalin tarkkuudella)

Budjetti-kohta	Tulot	Ennen toteutusta [Vuosi n-1]	Toteutuksen jälkeen					
			[Vuosi n]	[n+1]	[n+2]	[n+3]	[n+4]	[n+5] ⁹
	a) Absoluuttiset tulot							
	b) Tulojen muutokset	Δ						

4.2. Henkilöresurssit kokoaikaiseksi muutettuna (sisältää virkamiehet sekä väliaikaisen ja ulkopuolisen henkilöstön) – katso erittely kohdassa 8.2.1

Vuositarve	Vuosi 2005	2006	2007	2008	2009	2010
Henkilöstön määrä yhteensä	0,486	0,486	0,486	0,486	0,486	0,486

5. OMINAISPIIRTEET JA TAVOITTEET

5.1. Tarve, johon ehdotuksella vastataan lyhyellä tai pitkällä aikavälillä

Käsitellään jätehuoltoon liittyviä ympäristönäkökohtia. Strategialla käynnistetään toimia, joilla parannetaan jätehuoltoa ja sääntelyä, jonka soveltamisalaan jätehuoltotoiminnot kuuluvat.

5.2. Yhteisön osallistumisesta saatava lisäarvo, ehdotuksen johdonmukaisuus muiden rahoitusvälineiden kanssa sekä mahdolliset synergiaedut.

Jätehuolto on sisämarkkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa. Tämä toiminta on tiukkaan säänneltyä ja markkinoiden tehokkuuden parantamiseksi tarvitaan yhteisiä lähestymistapoja.

⁹ Taulukkoon lisätään sarakkeita, jos toiminnan kesto ylittää kuusi vuotta.

5.3. Ehdotuksen tavoitteet ja odotetut tulokset sekä näihin liittyvät indikaattorit toimintoperusteisessa johtamismallissa

Strategian tavoitteena on käynnistää useita toimia, joilla voidaan vähentää jätteiden aiheuttamia ympäristövaikutuksia ja edistää resurssien käytön ympäristövaikutusten vähentämistä.

Tavoitteen saavuttamiseksi aiotaan toteuttaa seuraavia konkreettisia toimia:

- 1) Jätteisiin liittyviä toimia koskevan sääntelyn yksinkertaistaminen ja nykyaikaistaminen.
- 2) Tietoisuuden parantaminen tällä alalla.
- 3) Kannustimien kehittäminen jätteiden syntymisen ehkäisemiseksi ja kierrätyksen edistämiseksi.

Odotetuista tuloksista ja niiden vaikutuksista on yksityiskohtaisia tietoja tiedonannossa ja siihen liittyvässä vaikutusten arvioinnissa.

5.4. Toteutustapa (alustava)

X Keskitetty hallinnointi

X komissio hallinnoi suoraan

☐ hallinnointivastuu siirretään

☐ toimeenpanovirastoille

☐ varainhoitoasetuksen 185 artiklassa tarkoitetuille yhteisöjen perustamille elimille

☐ kansallisille julkisoikeudellisille yhteisöille tai julkisen palvelun tehtäviä suorittaville yhteisöille

☐ ***Yhteistyössä toteutettava tai hajautettu hallinnointi***

☐ jäsenvaltioiden kanssa

☐ kolmansien maiden kanssa

☐ ***Hallinnointi yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen kanssa (tarkennettava)***

Huomautukset: Strategiassa suunniteltujen toimien toteuttamisesta vastaavat komissio (esimerkiksi tutkimusten käynnistäminen, kokousten järjestäminen ja palveluhankintasopimusten hallinta) ja jäsenvaltiot (lainsäädännön ja suositusten täytäntöönpano).

6. SEURANTA JA ARVIOINTI

6.1. Seurantamenettely

Komissio ehdottaa, että teemakohtaisen strategian tehokkuutta tarkastellaan viisi vuotta tiedonannon julkistamisen jälkeen. Tätä varten komissio laatii kertomuksen, joka julkaistaan ja toimitetaan toimielimille.

6.2. Arviointimenettely

6.2.1. Ennakkoarviointi

Teemakohtaisesta strategiasta on laadittu vaikutusten arviointi, joka julkaistaan samaan aikaan tiedonannon kanssa.

6.2.2 Väli-/jälkiarviointien perusteella toteutetut toimenpiteet (aikaisemmat kokemukset vastaavista toimenpiteistä)

Teemakohtaiset strategiat ovat kuudennessa ympäristöä koskevassa toimintaohjelmassa¹⁰ käyttöön otettu uusi lähestymistapa toimintapolitiikkojen toteuttamiseksi. Tässä strategiassa mainitut toimenpiteet eivät kuitenkaan mene sellaisia tavanomaisia hallinnollisia käytäntöjä (tutkimusten käynnistäminen, asiantuntijakokousten järjestäminen, varsin pieniä rahamääriä koskevat palveluhankintasopimukset) pidemmälle, joihin sovelletaan asianmukaisia taloudellisia valvontamenettelyjä.

6.2.3 Tulevaa arviointia koskevat määräykset ja arviointien suorittamisvälit

Komissio ehdottaa, että teemakohtaisen strategian tehokkuutta tarkastellaan viisi vuotta tiedonannon julkistamisen jälkeen. Tätä varten komissio laatii kertomuksen, joka julkaistaan ja toimitetaan toimielimille.

7. PETOSTENTORJUNTA

Ehdotetut toimet koostuvat ainoastaan henkilöstöstä, asiantuntijakokouksista ja selvityssopimuksista aiheutuvista kustannuksista. Sopimuksia valvotaan komission tavanomaisilla valvontamekanismeilla, joten ylimääräisiä petosten torjuntatoimia ei tarvita.

Mahdollisten edunsaajien ja toimeksisaajien on noudatettava varainhoitoasetuksen säännöksiä ja toimitettava todisteet taloudellisesta ja oikeudellisesta kelpoisuudestaan. Avustusten osalta heiltä edellytetään tulojen ja menojen ennakkoselvityksen

¹⁰ 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).

toimittamista siitä hankkeesta, johon rahoitusta haetaan. Maksut suoritetaan sopimusehtojen mukaisesti sekä tuensaajan oikeaksi todistamaa ja komission asianomaisen yksikön tarkastaman tuloja ja menoja koskevan selvityksen perusteella. Tarkastuksia voidaan tehdä myös paikan päällä ja edunsaajien on säilytettävä kaikki yksityiskohtaiset tiedot ja tositteet viisi vuotta hankkeen päättymisen jälkeen.

8. YKSITYISKOHTAINEN ERITTELY TARVITTAVISTA RESURSSEISTA

8.1. Ehdotuksen tavoitteet ja niihin liittyvät rahoituskustannukset

Maksusitoumusmäärärahat, milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

(Sarakeessa ilmoitetaan tavoitteet, toiminta ja tuotokset)	Tuotoksen tyyppi	Keskim. Kustannukset	Vuosi 2005		Vuosi 2006		Vuosi 2007		Vuosi 2008		Vuosi 2009		Vuosi 2010		YHT.	
			Tuotosten määrä	Kustannukset yht.	Tuotosten määrä	Kustannukset yht.	Tuotosten määrä	Kustannukset yht.	Tuotosten määrä	Kustannukset yht.	Tuotosten määrä	Kustannukset yht.	Tuotosten määrä	Kustannukset yht.	Tuotosten määrä	Kustannukset yht.
TAVOITE ¹¹																
Täytäntöönpanotoimia koskevien komission päätösten valmistelu																
- Asiantuntijoiden kuulemiset	Raportit	0,040			2	0,080	2	0,080	2	0,080	2	0,080	2	0,080	8	0,400
- Tutkimukset	Raportit	0,150			1	0,150	2	0,300	1	0,150	1	0,150			5	0,750
KUSTANNUKSET YHTEENSÄ						0,230		0,380		0,230		0,230		0,080		1,150

¹¹ Kuten kuvattu kohdassa 5.3.

8.2. Hallintomenot

8.2.1 Henkilöstön määrä ja jakautuminen

Toimen laji		Toiminnan hallinnointiin tarvittava nykyinen ja/tai uusi henkilöstö (toimien ja/tai virkojen määrä kokoaikaiseksi muutettuna)					
		Vuosi 2005	Vuosi 2006	Vuosi 2007	Vuosi 2008	Vuosi 2009	Vuosi 2010
Virka- miehet tai väliaikai- set toimi- henkilöt ¹² (XX 01 0 1)	A*/AD	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
	B*, C*/AST	1	1	1	1	1	1
Momentilta XX 01 02 rahoitettava henkilöstö ¹³							
Momenteilta XX 01 04/05 rahoitettava muu henkilöstö ¹⁴							
YHT.		4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5

8.2.2. Toimintaan liittyvien tehtävien kuvaus

Toteutettavat toimet ovat tavanomaisten hallinnollisten käytäntöjen mukaisia, ja niitä ovat esimerkiksi tutkimusten käynnistäminen, asiantuntijakokousten järjestäminen ja palveluhankintasopimusten hallinta.

8.2.3 Henkilöresurssien lähteet (henkilöstösääntöjen alainen henkilöstö)

- ☒ Korvattavan tai jatkettavan ohjelman hallinnointiin osoitetut tämänhetkiset virat ja/tai toimet
- ☐ Vuosistrategiaan ja alustavaan talousarvioesitykseen liittyvässä vuotta n koskevassa menettelyssä jo myönnettyt virat ja/tai toimet
- ☐ Vuosistrategiaan ja alustavaan talousarvioesitykseen liittyvässä seuraavassa menettelyssä pyydettävät virat ja/tai toimet

¹² Kyseisen henkilöstön kustannukset EIVÄT sisälly viitemäärään.

¹³ Kyseisen henkilöstön kustannukset EIVÄT sisälly viitemäärään.

¹⁴ Kyseisen henkilöstön kustannukset sisältyvät viitemäärään.

- ☐ Hallinnoinnista vastaavan henkilöstön nykyisten virkojen ja/tai toimien uudelleenjärjestely (henkilöstön sisäinen uudelleenjärjestely)
- ☐ Vuodeksi n tarvittavat virat ja/tai toimet, jotka eivät sisälly vuosistrategiaan ja alustavaan talousarvioesitykseen liittyvään, kyseistä vuotta koskevaan menettelyyn

8.2.4. Muut viitemäärään sisältyvät hallintomenot (XX 01 04/05 – hallintomenot)

milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

Budjettikohta (numero ja nimi)	Vuosi 2005	Vuosi 2006	Vuosi 2007	Vuosi 2008	Vuosi 2009	Vuosi 2010	YHT
1 Tekninen ja hallinnollinen apu (henkilöstökust. mukaan luettuina)							
Toimeenpanovirastot ¹⁵							
Muu tekninen ja hallinnollinen apu							
- sisäinen							
- ulkoinen							
Tekninen ja hallinnollinen apu yhteensä							

8.2.5. Henkilöstömenot ja niihin liittyvät menot, jotka eivät sisälly viitemäärään

milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

Laji	Vuosi 2005	Vuosi 2006	Vuosi 2007	Vuosi 2008	Vuosi 2009	Vuosi 2010r
Virkamiehet ja tilapäiset toimihenkilöt (XX 01 01)	0,486	0,486	0,486	0,486	0,486	2,430
Momentilta XX 01 02 rahoitettava henkilöstö (ylim. toimihlöt, kans. asiantuntijat, sopimussuhteinen hlöstö jne.) (budjettikohta ilmoitettava)						
Henkilöstömenot ja niihin liittyvät menot yhteensä (EIVÄT sisälly viitemäärään)	0,486	0,486	0,486	0,486	0,486	2,430

¹⁵ Tässä olisi viitattava asianomaisia toimeenpanovirastoja koskeviin rahoituspalveluksiin.

Laskelma – *virkamiehet ja väliaikaiset toimihenkilöt*

Kunkin FTE:n osuus on 108 000 euroa vuodessa.

Laskelma – *momentilta XX 01 02 rahoitettava henkilöstö*

8.2.6 Muut hallintomenot, jotka eivät sisälly viitemäärään

milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

	Vuosi 2005	Vuosi 2006	Vuosi 2007	Vuosi 2008	Vuosi 2009	Vuosi 2010	YHT.
XX 01 02 11 01 – Virkamatkat	0,002	0,008	0,008	0,010	0,006	0,004	0,038
XX 01 02 11 02 – Konferenssit ja kokoukset							
XX 01 02 11 03 – Komiteoiden kokoukset ¹⁶		0,080	0,080	0,080	0,080	0,080	0,400
XX 01 02 11 04 – Selvitykset ja kuulemiset							
XX 01 02 11 05 – Tietojärjestelmät							
2 Muut hallintomenot yhteensä (XX 01 02 11)	0,002	0,088	0,088	0,090	0,086	0,084	0,438
3 Muut hallintomenojen kaltaiset menot (eritellään budjettikohdittain)							
Hallintomenot yhteensä lukuun ottamatta henkilöstömenoja ja niihin liittyviä menoja (EIVÄT sisälly viitemäärään)	0,002	0,088	0,088	0,090	0,086	0,084	0,438

Laskelma – *Muut hallintomenot, jotka eivät sisälly viitemäärään*

Viramatkan kustannukset ovat arviolta keskimäärin 1 000 euroa.

¹⁶ Ilmoitetaan, millaisesta komiteasta on kysymys ja mihin ryhmään se kuuluu.