



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 16.01.2007
KOM(2007)5 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

**ROMUAJONEUVOJA KOSKEVAN DIREKTIIVIN 2000/53/EY 7 ARTIKLAN
2 KOHDAN b ALAKOHDAN TAVOITTEISTA**

{SEK(2007)14}
{SEK(2007)15}

1. JOHDANTO

Romuajoneuvoista annetussa direktiivissä 2000/53/EY (romuajoneuvodirektiivi) asetetaan romuajoneuvojen uudelleenkäytölle, kierrätykselle ja hyödyntämiselle seuraavat vaatimukset:

- romuajoneuvojen uudelleenkäyttöä ja hyödyntämistä lisätään 85 prosenttiin ja uudelleenkäyttöä ja kierrätystä 80 prosenttiin viimeistään 1. tammikuuta 2006 (vuoden 2006 tavoitteet)
- romuajoneuvojen uudelleenkäyttöä ja hyödyntämistä lisätään 95 prosenttiin ja uudelleenkäyttöä ja kierrätystä 85 prosenttiin viimeistään 1. tammikuuta 2015 (vuoden 2015 tavoitteet).

Direktiivissä säädetään, että Euroopan parlamentti ja neuvosto tarkastelevat vuoden 2015 tavoitteita uudelleen komission kertomuksen perusteella. Komissio ottaa kertomuksessaan huomioon ajoneuvojen materiaalikoostumuksen kehityksen sekä kaikki muut merkitykselliset ajoneuvoihin liittyvät ympäristönäkökohdat.

Komissio on laatinut tämän kertomuksen edellä mainitun toimeksiannon mukaisesti. Kertomuksen laadinnassa olennaisena osana oli tavoitteiden ja muiden vaihtoehtojen taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristövaikutusten arviointi. Tämän kertomuksen liitteenä on vaikutusten arvioinnin tiivistelmä, jossa tarkastellaan sitä, millaisia vaikutuksia direktiivin tavoitteiden muuttamisella voisi olla.

2. ARVIOINTIPROSESSI

Vaikutusten arviointia varten analysoitiin tiedot, jotka oli saatu ulkopuolisen konsultin komissiolle laatimasta, romuajoneuvodirektiivin kustannuksia ja etuja koskevasta tutkimuksesta, sidosryhmien virallisesta ja epävirallisesta kuulemisesta, joka tehtiin useista sidosryhmistä koostuvan työryhmän kautta, tutkimuksen lopullista kertomusta koskevasta sähköisestä kuulemisesta, jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kanssa järjestetyistä kokouksista sekä sisäisesti toteutetusta eri skenaarioiden tarkastelusta.

Arvioinnin laadintaa vaikeutti se, että romuajoneuvodirektiivin täytäntöönpano jäsenvaltiossa on vasta alkuvaiheissaan ja että tiedot tähän mennessä saavutetuista kierrätys- ja hyödyntämisarvoista ovat rajallisia. Jäsenvaltioiden on laadittava vuonna 2008 ensimmäiset tavoitteita koskevat kertomuksensa, jotka sisältävät myös vuoden 2006 tiedot.

Käytettävissään olevien tietojen perusteella komissio voi kuitenkin arvioida ajoneuvojen hyödyntämisen ja kierrätyksen nykytilanteen ja tulevaisuudennäkymät sekä tehdä päätelmät siitä, onko tarpeen muuttaa romuajoneuvodirektiivin vuoden 2015 tavoitteita¹.

¹ Direktiivin soveltamisalaan kuuluvien ajoneuvojen keskimääräinen paino on kasvussa, ja romuautojen nykyistä painoa koskevat tiedot eroavat toisistaan. Tässä kertomuksessa romuajoneuvon keskimääräisen painon on arvioitu vuonna 2015 olevan 1 025 kg. Kaikkien autonvalmistajien arvio romuajoneuvojen painon painotetusta keskiarvosta vuonna 2019 on kuitenkin 1 280 kg. Jos arvioinnissa käytetään jälkimmäistä korkeampaa painoa, vaikutusten suunta on sama, mutta vaikutukset ovat voimakkaampia. Painonmäärityksestä johtuvat erot kuvataan tarkasti vaikutusten arvioinnissa ja sen liitteissä.

3. ARVIOINNIN TULOKSET

Arvioinnista käy ilmi, että romuajoneuvodirektiivin mukaisten tavoitteiden avulla saavutetaan sekä merkittäviä taloudellisia että ympäristöhyötyjä ja että tavoitteiden kumoaminen tai alentaminen vähentäisi näitä hyötyjä. Saatujen hyötyjen laajuus liittyy tiiviisti ekoinnovaatioon, jota ilman nykyisten tekniikoiden leviäminen luo alhaisia taloudellisia ja ympäristöhyötyjä ja jota hyödyntäen saavutetaan puolestaan merkittävästi laajemmat edut.

Hyödyt juontuvat kierrätettyjen ja hyödynnettyjen materiaalien (lähinnä tietyt muovit) osuuden kasvattamisesta ja kaatopaikalle päätyvien romuajoneuvojen osuuden pienentämisestä.

Tavoitteiden ympäristövaikutukset

Olivatpa tavoitteet mitkä tahansa, metallin korkean arvon vuoksi metalleja kierrätetään jatkossakin suuria määriä. Korkeampien kierrätystavoitteiden avulla voitaisiin kuitenkin lisätä sellaisten metallien kierrätystä, jotka tällä hetkellä päätyvät kaatopaikalle murskausjäämien heikon erottelun vuoksi.

Murskausjäämissä olevien muovien kierrätys ja hyödyntäminen on tarpeen, jotta voidaan saavuttaa nykyiset vuoden 2015 tavoitteet. Murskausjäämissä olevien erilaisten muovien kierrätyksen ja hyödyntämisen tulokset ympäristön kannalta ovat keskeinen tekijä siinä, millaiseksi kierrätys- ja hyödyntämistavoitteiden ympäristövaikutukset muodostuvat.

Skenaariossa, jossa nykyiset vuoden 2015 tavoitteet edistävät teknistä kehitystä muovien erottelemiseksi murskausjäämistä² paremmin, vuoden 2015 tavoitteiden avulla voidaan saavuttaa useita ympäristöhyötyjä. Niitä ovat muun muassa arviolta 280 000–980 000 tonnin hiilidioksidimäärää vastaavien päästöjen vuosittaiset säästöt sekä valokemiallisen hapettumisen, ilman happamoitumisen, veden pilaantumisen, vesistöjen rehevöitymisen ja jätteen määrän väheneminen. Todelliset ympäristöhyödyt ovat kuitenkin riippuvaisia teknisestä kehityksestä, jota tavoitteet edistävät.

Yleisesti ottaen kaikkien heikennettyjen tavoitteiden ympäristövaikutukset ovat huonompia kuin nykyisten vuoden 2015 tavoitteiden vaikutukset. Romuajoneuvodirektiivi on antanut sysäyksen tekniselle kehitykselle romuajoneuvojen käsittelyn alalla, mutta uudet tekniikat eivät ole vielä levinneet Euroopan kierrätysmarkkinoille. Tiettyjen muovityyppien käsittelytekniikoiden kehittämisen jatkaminen toisi mukanaan merkittäviä, kyseisten muovien kierrätyksestä johtuvia ympäristöhyötyjä. Teknistä kehitystä on tuettava edelleen, jotta voidaan vastata markkinoiden puutteisiin, ja välineiden muuttaminen tai romuajoneuvodirektiivin tavoitteiden alentaminen todennäköisesti hidastaisi tai jopa pysäyttäisi tämän kehityksen ja vaarantaisi suunnitelman luotettavuuden.

Tavoitteiden taloudelliset vaikutukset

Eri tavoitteiden lopulliset taloudelliset vaikutukset riippuvat teknisen kehityksen tilasta vuonna 2015. Jos arvioinnissa käytetään nykyisiä tavoitteita ja parhainta mahdollista skenaariota, keskimääräisen romuajoneuvon käsittelystä saatu nettolisäarvo olisi 90–

² Esimerkiksi on valittu PP/EPDM-muovinen puskuri, sillä polypropyleeni on todennäköisesti eniten kierrätetty polymeeri ja sen ympäristövaikutukset ovat pitkälti samoja kuin useimpien muiden mahdollisesti kierrätettävien polymeerien vaikutukset.

120 euroa ja romuajoneuvojen käsittelyprosessin kokonaisenimmäisarvo olisi noin 1,6 miljoonaa euroa vuosittain, jos laskelmien lähtökohtana käytetään vuoden 2015 romuajoneuvojen arvioitua määrää. Vaikka tekniikka ei kehittyisikään, olisi yhdestä romuajoneuvosta saatava taloudellinen hyöty 55–80 euroa.

Jos 85 prosentin kierrätystavoitetta alennettaisiin viidellä prosentilla, romuajoneuvon käsittelyprosessin taloudellisen hyödyn menetykset olisivat vuodessa noin 1,1 miljardia.

Nykyisen 95 prosentin hyödyntämistavoitteen alentaminen vaikuttaisi taloudellisiin kustannuksiin vain, mikäli vuoden 2015 kaatopaikkahinnat ovat alle 80–100 euroa / tonni. Muussa tapauksessa hyödyntämistavoitteen alentamisella ei olisi mitään vaikutusta käsittelykuluihin.

Yleisesti ottaen on todettava, että jos romuajoneuvojen käsittelyn kierrätystavoite on alle 85 prosenttia ja hyödyntämistavoite alle 95 prosenttia, taloudelliset nettohyödyt ovat merkittävät verrattuna alempiin tavoitteisiin. Lisäksi korkeammat tavoitteet voisivat edistää nykyisten ja uusien käsittelytekniikoiden kehitystä ja markkinointia, mikä tehostaisi resurssien käyttöä helpottamalla suurempien jätemuoviosuuksien kierrätystä ja laadukkaiden uusioraaka-aineiden tuotantoa ensiomateriaaleja edullisemmin. Tämä alentaa EU:n talouden kustannuksia energiakustannusten (muovit korvataan polttoaineilla tai sähköntuotannolla) ja muovin käsittelyraaka-aineiden osalta. Vaikka innovaatiotoiminta olisi vähäistäkin, parhaat tällä hetkellä käytettävissä olevat tekniikat tarjoavat kustannusetuja nykyisiin käytäntöihin verrattuna.

Varhaisessa vaiheessa hylätyt muut vaihtoehdot

Muutamit sidosryhmät ehdottivat vaihtoehtoja, joissa kierrätystavoite olisi kumottu tai tavoitteet korvattu kokonaan tai osittain kaatopaikkakiellolla.

Vaihtoehtoja ei arvioitu yksityiskohtaisesti, sillä direktiivin nykyisten vuoden 2015 tavoitteiden arviointi riitti osoittamaan, että tavoitteiden kumoaminen tai kaatopaikkakiellon käyttöönotto vähentäisi merkittävästi etenkin kierrätyksestä saatavia taloudellisia ja ympäristöhyötyjä. Lisäksi tämänkaltaiset vaihtoehdot menisivät todennäköisesti direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle ja johtaisivat direktiivin perusteelliseen tarkistamiseen. Tämä voisi helposti vaarantaa nykyisen jätteiden käsittelyä koskevan innovaatiokehityksen.

4. KESKEISIN KYSYMYS

Romuajoneuvojen lisääntyneen kierrätyksen ja hyödyntämisen taloudelliset ja ympäristöhyödyt riippuvat merkittävästi ekoinnovaatiosta.

Romuajoneuvodirektiivi on todistetusti vilkastuttanut romuajoneuvojen käsittelyn teknistä kehitystä. Uusia jätteenkäsittelytekniikoita ei kuitenkaan vielä markkinoida riittävästi Euroopan kierrätysmarkkinoilla. Murskausjäämien käsittelyä koskevan huipputeknologian innovaatiota pidättelevät markkinoiden useat puutteet, joista osa on teollisessa innovoinnissa yleisiä, osa liittyy ekoinnovaatioon ja osa erityisesti murskausjäämien käsittelyn jälkeisiin markkinoihin ja muovin kierrätysmateriaalimarkkinoihin. Puutteita kärjistävät epätietoisuus romuajoneuvoja koskevista tulevista tavoitteista.

Direktiivin nykyisten vuoden 2015 tavoitteiden säilyttäminen auttaa paikkaamaan osan näistä markkinoiden puutteista ja luomaan suhteellisen merkittäviä taloudellisia ja ympäristöhyötyjä.

Tavoitteiden taso määrittää romuajoneuvojen käsittelyalan teknisen kehityksen tahdin. Koska 85 prosentin kierrätystavoite loisi kehittyneille murskausjäämien käsittelytekniikoille ja polymeerin kierrätystekniikoille tietyt markkinat, se lisäisi merkittävästi tutkimus- ja kehitysinvestointeja uusin tekniikkoihin. Käytettävissä on seitsemän vuotta kaupallistamiseen ja tutkimus- ja kehitystoimintaan ja kaksi vuotta tekniikoiden kaupalliseen käyttöönnottoon, jotta tavoitteet pystytään saavuttamaan vuoteen 2015 mennessä. Tutkimus- ja kehitysinvestoinnit johtavat todennäköisesti nykyisten käsittelytekniikoiden kaupalliseen jatkokehitykseen tai uusien käsittelytekniikoiden kehittämiseen. Vaikka teknistä kehitystä ei tapahtuisikaan, 85 prosentin kierrätys- ja 95 prosentin hyödyntämistavoitteet lisäisivät huomattavasti tällä hetkellä tehokkaimpien tekniikoiden leviämistä.

Jos jätteenkäsittelyalan tutkimus- ja kehitystoimintaa edistetään, EU voi päästä johtavaan asemaan maailman teknologiamarkkinoilla, jotka tarjoavat monenlaisia mahdollisuuksia, ja vahvistaa omaa asemaansa teknologian viejänä. Romuajoneuvoista peräisin olevat jätevarastot kasvavat ympäri maailmaa ja monet maat laativat romuajoneuvoja koskevia kierrätyspolitiikkojaan. Lisäksi samoja tekniikoita voidaan käyttää muiden jätteiden, kuten elektroniikkajätteen käsittelyssä. Näistä jätteistä valmistettuja tuotteita tarjoavien ja nykyisiä ensimmäisiä materiaaleja korvaavien ja edullisempien tekniikoiden mahdollisuudet ovat maailmanlaajuiset.

5. PÄATELMÄT

Romuajoneuvodirektiivin vuoden 2015 tavoitteet voivat luoda merkittäviä taloudellisia ja ympäristöhyötyjä. Tavoitteiden kumoaminen tai alentaminen pienentäisi molemmantyyppisiä hyötyjä.

Vaikka mikä tahansa yhdeksän vuoden päähän ulottuva arvio sisältää epävarmuustekijöitä, komissio katsoo, että vuoden 2015 85 prosentin uudelleenkäyttö- ja kierrätystavoite ja 95 prosentin uudelleenkäyttö- ja hyödyntämistavoite ovat molemmat optimaalisia niin ympäristön kuin taloudellisten tulostenkin kannalta.

Tavoitteet on pidettävä ennallaan kustannustehokkaampiin jätteenkäsittelytekniikkoihin tehtävien investointien turvallisuuden takaamiseksi. Tämän vuoksi komissio ei ehdota tavoitteiden tarkistamista.

Huomioon on kuitenkin otettava se keskeinen seikka, että taloudellisten ja ympäristöhyötyjen laajuus liittyy tiiviisti ekoinnovaation vauhtiin. Lisäksi on tärkeää huomata, että kun epävarmuus direktiivin vuoden 2015 tavoitteiden säilyttämisestä katoaa, tämä sinänsä pienentää markkinoilla havaittujen puutteiden ja ekoinnovaation esteiden merkitystä. Jotta voitaisiin edistää ekoinnovaatioita tällä alalla sekä kehittää edelleen ja hyödyntää huipputeknologiaa, komissio

- myöntää tutkimusaloitteisiin osarahoitusta Euroopan aluekehitysrahastosta ja koheesiorahastosta sekä rahoittaa integroivaa tutkimusta tulevasta seitsemänstä tutkimuksen puiteohjelmasta
- laatii hankkeita ja aloitteita kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmassa
- edistää aktiivisesti innovatiivisia murskausjäämien käsittelytekniikoita ja muovinkierrätystä.

Komissio tiedottaa romuajoneuvodirektiivin täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa vuonna 2009. Kertomuksessa arvioidaan muun muassa tarvetta puuttua direktiivin yhdenmukaistamattomaan täytäntöönpanoon. Kertomuksessa arvioidaan erityisesti täytäntöönpanosta aiheutuneita kuluja, tavaroiden liikkuvuutta jäsenvaltioiden välillä sekä tarvetta siihen, että tietyt direktiivin säännökset perustuvat perustamissopimuksen 95 artiklaan. Kertomuksessa arvioidaan myös ekoinnovaation edistymistä ja otetaan huomioon tähän liittyvä kehitys, kuten jätteitä koskevan puitedirektiivin käynnissä olevan tarkistamisen ja CARS 21 -hankkeen tulokset.