

## I

(Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot)

## LAUSUNNOT

## EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

## 469. TÄYSISTUNTO 16. JA 17. HUHTIKUUTA 2011

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Sekundaaristen raaka-aineiden (romurauta, kierrätyspaperi yms.) saatavuus” (oma-aloitteinen lausunto)**

(2011/C 107/01)

Esittelijä: **Josef ZBOŘIL**

Toinen esittelijä: **Enrico GIBELLIERI**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 15. heinäkuuta 2010 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

*Sekundaaristen raaka-aineiden (romurauta, kierrätyspaperi yms.) saatavuus.*

Asian valmistelusta vastannut neuvoa-antavan valiokunta ”teollisuuden muutokset” antoi lausuntonsa 13. tammikuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. helmikuuta 2011 pitämässään 469. täysistunnossa (helmikuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 88 ääntä puolesta 1:n pidättyessä äänestämästä.

**1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 Komitea arvostaa suuresti eräiden teollisuudenalakohtaisten järjestöjen analyysejä nykytilanteesta ja varteenotettavista tulevaisuuden skenaarioista, jotka toteutuessaan voisivat johtaa vakaviin tarjonnan ja kysynnän epätasapainotilanteisiin sekundaaristen raaka-aineiden markkinoilla.

1.2 Komitea kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että tietyt maat (Yhdysvallat, Kiina) pitävät raaka-aineiden saatavuutta strategisena kysymyksenä ja toimivat sen mukaisesti. *Sekundaarisia* raaka-aineita ei luonnollisestikaan jätetä mainittujen maiden samankaltaisesti muita tiukempien raaka-ainejärjestelmien ulkopuolelle. Niinpä ETSK on tyytyväinen siihen, että ympäristöasioiden pääosastossa on materiaalien käytön tehokkuus otettu ensisijaiseksi tavoitteeksi.

1.3 Kulloisillekin toimialoille ominaisten raaka-aineiden saatavuus vaihtelee huomattavasti. Samoin itse materiaalivirrat poikkeavat toisistaan luonteensa ja tarvittavien raaka-aineiden

perinteisten käyttötapojen mukaan. Tietyissä tapauksissa, kuten lasi- ja terästeollisuudessa, materiaalien käyttöä voitaisiin tehostaa jo pelkästään hienosäätämällä ja tasapainottamalla olemassa olevia järjestelmiä ja tuotantoprosesseja tarkkaan määriteltyjen kannustimien avulla. ETSK varoittaa, etteivät kyseiset kannustimet saa vaarantaa kierrätyslaitosten ja valmistusteollisuuden työpaikkoja sen paremmin lukumäärän kuin laadun osalta.

1.4 Talteen kerättyjä sekundaarisia raaka-aineita viedään nykyään suuria määriä muualle, vaikka eurooppalainen perustuotanto ja valmistusteollisuus tarvitsevat niitä kipeästi. Kehitysuuntaus saattaa työllisyyden vakavaan vaaraan kaikilla valmistusteollisuuden aloilla.

1.5 Eriyttävien keräysjärjestelmien kautta tulevan ylisuuren jätemäärän aiheuttamaa painetta puretaan monessa tapauksessa yksinkertaisesti myymällä nuo monentyypiset keräysjätteet erotuksetta, niitä sen enempää jalostamatta tai varmistumatta siitä, että niiden loppukäyttö tapahtuu EU:ssa.

1.6 Valitettavan usein turvaudutaan laittomiin kaupankäyntimenetelmiin tärkeisiin sekundaarisen raaka-aineen virtoihin kohdistettavan suoran valvonnan välttämiseksi. Hyödynnetään esimerkiksi väärennettyjä tulli-ilmoituksia, joissa jäte luokitellaan käytetyksi tavaraksi, jotta kyetään kiertämään jätteiden siirtoa koskevan asetuksen säännökset tiettyjen sekundaarisen raaka-aineen virtojen osalta.

1.7 Kun näin tapahtuu, EU:n veronmaksajien nimissä kerätyt jätevirrat eivät tuota tarkoitettuja hyötyjä, vaan silloin pikemminkin heikennetään asianomaisten teollisuusalojen kilpailukykyä supistamalla sekundaarisen raaka-aineen tarjontaa ja/tai tekemällä raaka-aineesta tarpeettoman hintavaa.

1.8 Toisaalta on ilmeistä, ettei moninaisia kierrätystä säänteleviä erityissäädöksiä ole laadittu yhtenäisellä tavalla. Niissä on tapana kohdistaa huomio jätteen keräyksen ja kierrätyksen tiettyihin erillisiin näkökohtiin ja jättää järjestelmiin ja prosesseihin vaikuttavat markkinavoimat ottamatta lukuun.

1.9 Myös REACH-asetus aiheuttaa pulmia erällä kierrätystä harjoittavilla teollisuudenaloilla, koska käyttökänsä lopussa olevan tavaran (*end-of-life goods*) (eli jätteen) ja käytetyn tavaran (*second-hand goods*) välillä ei tehdä selkeästi eroa. Niinpä tämä hyvässä tarkoituksessa alulle pantu käsite ei valitettavasti ole menestynyt tavoitteessaan. Asianomaisista teollisuudenaloista muutamia, kuten paperiteollisuus, ovat pystyneet murtamaan pattitilanteen, kun taas muut vielä etsivät toteuttamiskelpoisia ratkaisuja. Kyseessä on vakavasti otettava esimerkki oikeudellisten puitteiden epäyhtenäisyydestä, josta teollisuus oli jo edeltä käsin varoitannut.

1.10 Markkinavoimien ja nykyisen säädöspuitteiden ristiriitaa pitää analysoida seikkaperäisesti, jotta saadaan tasapainoisempia tuloksia. Voitaisiin mahdollisesti ehdottaa mm. vientitullien soveltamista suojaksi arvokkaiden materiaalien menettämisen vaaralta. Tämänkaltaisten toimenpiteiden tulisi tietenkin olla sopuisuudessa Maailman kauppajärjestön WTO:n sääntöjen kanssa. Mahdollisesti EU:n pitää pyrkiä WTO:n kanssa neuvottelutulokseen poikkeusolosuhteissa sovellettavista ehdoista, joissa määritetään selkeästi ja avoimesti edellytykset strategisesti tärkeän jäteaineksen viennin rajoituksille ja/tai vientitulleille.

1.11 Mahdollisesti voitaisiin sopia myös joustavista keräys-tavoitteista, jotka riippuisivat kulloisestakin markkinatilanteesta. Siten markkinoiden laskusuhdanteessa (kysynnän vähentyessä) voitaisiin keräystavoitteista tinkiä, ja lisätä niitä voimakkaan kysynnän leimaamassa markkinoiden kasvuvaiheessa. Samoin tulee pohtia järjeviä tapoja säilyttää työllisyys täyden suhdannesyklin ajan ja kautta koko arvoketjun ehdottoman tarpeellisella tasolla sellaisilla asiaankuuluvilla toimialoilla kuin pakkausjäte, paperi yms.

1.12 Lisäksi voitaisiin harkita sellaisten kierrätystavoitteiden ja/tai -kiintiöiden asettamista, jotka vastaisivat pelkästään EU:ssa

uusiokäytettävissä olevan jätteen volyymia. Niihin ei kuuluisi ulkomaille myytävä jäte, joka ei ole EU:n teollisuuslaitosten hyödynnettävissä. Toimenpiteen yhteydessä pitäisi tavoitteet/kiintiöt kuitenkin määrittää uudelleen, EU:n olemassa olevan kierrätyskapasiteetin mukaisiksi.

1.13 ETSK tukee voimakkaasti teollisuutta, kun se vaatii EU:ta laatimaan kattavan ja johdonmukaisen politiikan, joka koskee pitkäjännitteistä raaka-aineiden kestävästä saatavuudesta ja resurssien käyttöä. Tämän politiikan tulisi tukea eurooppalaista teollisuutta sen pyrkimyksissä käyttää luonnonvaroja ”kehdestä kehtoon” -periaatteen mukaisesti. Kierrätystä pitää tukea parantamalla keräysinfrastruktuuria, luomalla oikeusvarmuutta ja yhtäläiset toimintaedellytykset sekä poistamalla turhat hallinnolliset rasitteet. Tämä keskeinen vaatimus edellyttää, että kaikki asetukset, direktiivit ja päätökset ovat keskenään johdonmukaisia ja tasapainoisia.

1.14 EU:n antamalla jätteitä koskevilla säännöksillä asetetaan kaikille jätevirtojen kanssa tekemisissä oleville toimijoille oikeudelliset velvoitteet. Kulloistenkin viranomaisten pitää valvoa tiukasti tämän velvollisuuden noudattamista ja vaatia sitä. Viranomaisten koulutus on perusedellytys, kun pyritään torjumaan eräiden häikäilemättömien toimijoiden eritoten kansainvälisessä kaupassa harjoittamia laittomia käytänteitä.

1.15 EU:n ilmastonmuutospolitiikassa tulee kaikilta osin ottaa huomioon sekundaaristen raaka-aineiden tuomat ympäristöhyödyt. Pitää välttää epäjohdonmukaisuuksia: esimerkiksi EU:n kasvihuonekaasujen päästökauppajärjestelmä (EU-ETS) ei heijasta energian ja hiilen säästöjä, jotka kertyvät kierrätettävien raaka-aineiden käytöstä muilla teollisuuden ja rakentamisen aloilla, ja rasittaa kyseisiä aloja ylimääräisillä kustannuksilla tarpeettomasti.

1.16 Kuvatun kaltaista monitahoista puitteiden kokonaisuutta tulisi lisäksi hallinnoida ottaen huomioon vakavassa hengessä käytävä työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu, jotta kannustetaan luomaan uusia, laadukkaita työpaikkoja asianomaisiin arvoketjuihin.

## 2. Johdanto

2.1 Raaka-aineiden luotettava saatavuus ja niiden kestäväpohjainen käyttö ovat EU:n kestävä kehityksen politiikan keskeisiä osatekijöitä. Ne ovat EU:n tuotantoteollisuuden nykyisen ja tulevan kilpailukyyn perusta<sup>(1)</sup>. Sekä primaaristen että sekundaaristen raaka-aineiden tuotantoketjut ovat aitoja elinkeinoaloja, jotka luovat työpaikkoja ja vaurautta Euroopassa. Kierrätys on taloudellista toimintaa, joka antaa merkittävän panoksen EU:n BKT:hen. Käytettyjen raaka-aineiden ja tuotteiden keräämiseen osallistuu kansalaisia, kuntia ja viranomaisia, jotka ovat investoineet tehokkaisiin järjestelmiin vastatakseen pitkäjännitteisen kestävä kehityksen kasvavaan kysyntään.

<sup>(1)</sup> Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Raaka-aineita koskeva aloite – työllisyyden ja kasvun kannalta kriittisten tarpeiden täyttämisen”, EUVL C 277, 17.11.2009, s. 92.

2.2 On ymmärrettävä, että primaariset ja sekundaariset raaka-aineet täydentävät toisiaan: Vaikka sekundaariset raaka-aineet ovat ympäristön kannalta tehokas tapa kierrättää arvokkaita luonnonvaroja takaisin talouden käyttöön, ne eivät yleensä (vielä) riitä tyydyttämään raaka-aineiden (paperin, metallien ja mineraalien) kasvavaa kysyntää. Molempia raaka-ainetyyppejä tarvitaan, ja ne täydentävät toisiaan. Keräysjärjestelmien kehittäminen paremmiksi ja sekundaaristen raaka-aineiden käyttäminen EU:ssa edistävät Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamista.

2.3 Teollisuus vaatii EU:ta laatimaan kattavan ja johdonmukaisen politiikan, joka koskee pitkäjännitteistä raaka-aineiden luotettavaa saatavuutta ja kestävästä resurssien käyttöä. Tämän politiikan on tarkoitus tukea eurooppalaista teollisuutta sen pyrkimyksissä käyttää luonnonvaroja ”kehdosta kehtoon”. Raaka-aineita koskeva aloite, jätteiden synnyn ehkäisemistä ja kierrätystä koskeva teemakohtainen strategia, luonnonvarojen kestävä käytön teemakohtainen strategia sekä komission jäsenen Janez Potočnikin lippulaivahanke ”Resurssitehokas Eurooppa” ovat toisiinsa liittyviä aloitteita, joiden olisi oltava johdonmukaisia ja yhdenmukaisia. Myös muut aloitteet, kuten kestäväpohjainen kulutus ja tuotanto, jätteitä koskeva puitedirektiivi ja muut kierrätykseen ja luonnonvaroihin liittyvät toimintalinjat, olisi otettava huomioon.

### 3. Tärkeimpien sekundaaristen raaka-ainevirtojen yksilöiminen <sup>(2)</sup>

3.1 On olemassa perinteisiä kierrätyshyödykkeitä, kuten rautapohjainen ja muu romumetalli, paperi- ja pahvijäte sekä lasi, joilla on mittava historia ja pitkät perinteet kierrättämisestä lähes suljetuissa kierroissa. Nämä nimenomaiset alat eivät kykene selviytymään ilman talteen otettujen raaka-aineiden ja käytettyjen tavaroiden jatkuvia toimituksia. Eräiden muiden materiaalien, kuten muovien, kierrätys on suhteellisen uutta, ja perinteisiin hyödykkeisiin verrattuna niiden uudelleenkäyttöprosessi raaka-aineksi ei välttämättä johda suljettuun kiertoon.

3.2 Tärkeimpien sekundaaristen raaka-aineiden virrat sekä niiden arvoketjujen toimijat määräytyvät raaka-aineiden kierrätysominaisuuksien perusteella.

3.2.1 **Rauta- ja teräsromu:** Rauta- ja teräsromun kierrättäminen käsittää yleensä romun keräämisen, lajittelun, paalaamisen, pakkauksen, leikkauksen, paloittelun ja/tai kokoluokittelun sekä lopullisen sulattamisen terästehtaalla. Rautapohjainen romumetalli kerätään joko erikseen tai sekaisin muun romumetallin kanssa, minkä jälkeen se lajitellaan romuttamossa ja myydään romunkäsittelylaitoksille tai lähetetään suoraan terästehtäisiin. Kun romu saapuu romunkäsittelylaitokselle, erityyppiset metallit erotellaan toisistaan ja ne valmistellaan paloittelua tai kokoluokittelua varten. Paloittelu ja kokoluokittelu ovat usein tarpeen seuraavaa erotteluvaihetta varten. Ruostumattoman teräksen tapauksessa suuremmat palat kerätään erikseen tai lajitellaan romuttamossa ennen paloittelua. Pienemmät ruostumat-

toman teräksen kappaleet erotellaan monivaiheisissa erotteluprosesseissa. Terästehtailla rauta- ja teräsromu syötetään tavallisesti suoraan sulatusuuneihin.

3.2.1.1 Euroopan teräskierrätysteollisuus on (käsittelyvaiheessa) varsin keskittynyt: seitsemän yritystä tuottaa noin 40 prosenttia kaikesta terästehtäisiin toimitettavasta teräsromusta. Kansainvälisen kierrätysjärjestön (*Bureau of International Recycling*, BIR) ja Euroopan raudan talteenotto- ja kierrätysjärjestön (*European Ferrous Recovery & Recycling Federation*, EFR) mukaan 27 jäsenvaltion EU:ssa on noin 42 000 romuttamoita, joista romuttamoala arvioi noin 250:n olevan suuryrityksiä ja 9 000:n keskisuuria tai suuria yrityksiä, jotka käsittelevät yli 120 000 tonnia romua vuodessa. Loput noin 36 000 yritystä ovat pieniä ja keskisuuria yrityksiä.

3.2.1.2 Keräysjärjestelmät voivat vaihdella tuotetyypeittäin ja valtioittain. Suurikokoiset käytöstä poistetut tuotteet sekä tuotteet, joita syntyy paljon, kuten rakennus- ja purkujätteet, kuljetetaan yleensä suoraan romuttamoille tai romunkäsittelylaitoksiin. Sekä romuajoneuvodirektiivissä että sähkö- ja elektroniikkalaiteromua koskevassa direktiivissä säädetään, että talteenotto, toisin sanoen romun kerääminen, on tuottajien vastuulla. Pakkausmateriaalien kaltaisten pienten tuotteiden keräämisen hoitavat paikallisviranomaiset, mikä tarkoittaa, että tässä tapauksessa keräämisestä ei vastaa romumetalliala, vaikka ala on toteuttanut eräitä, käytettyjä juomatölkkejä koskevia aloitteita, kuten keräyskeskuksia ja romuterminaleja, joissa teräs- ja alumiinitölkit erotellaan ja paalitetaan käsittelylaitoksiin tai jalostamoihin kuljetusta varten.

3.2.1.3 Romu yksi harvoista sekundaarisen raaka-aineen tyypeistä, jonka saatavuuden Euroopassa voidaan olettaa säilyvän ja josta kertynee jopa hieman ylijäämää. EU:n sisäinen romukauppa sekä romun tuonti ja vienti muihin maihin on ollut vakiintunutta jo vuosikymmeniä. On vaikea arvioida EU:n sisällä kuljetetun romun kokonaismäärää; vuonna 2008 tuonnin määräksi arvioitiin 5,3 miljoonaa tonnia ja viennin määräksi 12,9 miljoonaa tonnia, ja romun kokonaiskulutus samana vuonna nousi 112 miljoonaan tonniin.

3.2.2 **Muu kuin rautapohjainen romu ja muut tällaisia metalleja sisältävät jätevirrat:** Muun kuin rautapohjaisen romun kierrätyksessä a) asianomaiset metallit, b) käytettävissä olevat resurssit ja c) menetelmät, joita on käytettävä tiettyjen metallien erottamiseksi ja poistamiseksi, vaihtelevat paljon enemmän kuin raudan ja teräksen kierrätyksessä. Tärkeimmät ja määrältään runsaimmat metallit ovat alumiini, sinkki, lyijy ja kupari. Jätevirroissa on myös mm. tinaa ja arvometalleja, joita voidaan ottaa niistä pois asianmukaisin menetelmin.

3.2.2.1 Asianomaiset keräysjärjestelmät ovat joko samat kuin rautapohjaisen romun kohdalla tai muistuttavat niitä. Laadukkaan metalliromun saamiseksi talteen käytöstä poistetuista tuotteista (romuajoneuvot, sähkö- ja elektroniikkalaiteromu) hyödynnetään pitkälle kehitettyä teknologiaa. Toisaalta keskeisten värimetallien ”kalastuksessa” jätevirroista on saavutettu hyvin korkea talteenottoaste, ja niiden hyödyntämisasteet ovat myös erittäin korkeat.

<sup>(2)</sup> Tiedot ovat pääosin peräisin jätealaa käsittelevistä Yhteisen tutkimuskeskuksen tutkimuksista (<http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/>) sekä alakohtaisista tilastoista.

3.2.2.2 Myös tuhka ja kuona ovat erityistä tekniikkaa edellyttävän värimetallien talteenoton kannalta tärkeitä jätteitä. EU:n malmikaivosalueilla on vanhoja kaivostoiminnan jäännösainekertymiä, jotka sisältävät valtaosin hyödyntämättömiä muiden kuin rautapohjaisten metallien varantoja. Vaikka kyseinen kaivosjäte<sup>(3)</sup> on rajattu EU:n yleisen jätelainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle, pitää näihin raaka-aineisiin kiinnittää huomiota, siinä määrin kuin niiden hyödyntäminen on taloudellisesti kannattavaa.

3.2.3 **Kierrätyspaperi:** Paperiteollisuus on ala, joka on alusta lähtien perustunut uusiutuviin luonnonvaroihin ja kierrätykseen: kerätyt lumput olivat ensimmäinen paperin valmistukseen käytetty raaka-aine. Paperin kierrätys on ollut tähän asti suhteellisen yksinkertaista, ja keräyspaperia on pääasiassa käytetty raaka-aineena. Paperin kierrätyksessä (kuten rautapohjaisten metallien kierrätyksessä) on tyypillisesti kaksi pääresurssia: teollisuuden tuottama jättepaperi (muun muassa pakkaus- ja painoteollisuus) sekä kuluttajien tuottama jäte (yhdyskuntajäte). Kierrätyksessä suositaan lajiteltuja paperilajeja, ja siksi yhdyskuntajäte edellyttää käytetyn paperin erottamista ja perustavia lajittelutoimintoja.

3.2.3.1 Äskettäinen taantuma vaikutti tuntuvasti raaka-ainevirtoihin: keräyspaperin hyödyntäminen väheni 7,6 prosenttia, 44,9 miljoonaan tonniin, vuonna 2009. Paperin kerääminen väheni ensimmäistä kertaa, 3,6 prosenttia, 56,6 miljoonaan tonniin, ja paperin kulutus pieneni samana ajanjaksona 10,1 prosenttia. Keräyspaperin vienti EU:n ulkopuolisiin maihin, Norjaan ja Sveitsiin kasvoi edelleen, ja sen määrä oli 12,8 miljoonaa tonnia, josta 96,3 prosenttia vietiin Aasian markkinoille. Suurin osa Aasiaan viedystä raaka-aineesta meni Kiinaan (71,4 prosenttia Euroopan viennistä). Tänä poikkeuksellisenä vuonna havaittujen kehityssuuntausten tuloksena kierrätysaste nousi vuonna 2009 ennätyksellisen korkeaan 72,2 prosenttiin, kun se edellisenä vuonna oli ollut 66,7 prosenttia. Talouden elpessä voi tapahtua väliaikainen heilahdus vastakkaiseen suuntaan, kun kierrätys ei ehkä kykene välittömästi vastaamaan paperinkulutuksen kasvuun. Alan rakenteen viimeaikaisen kehityksen vuoksi keräyspaperi muodostaa 44,2 prosenttia ja puumassa 40,4 prosenttia paperinvalmistuksessa käytetystä kuidusta Euroopan paperiteollisuuden liittoon (CEPI) kuuluvissa valtioissa.

3.2.4 **Lasi:** Lasia voidaan laadun kärsimättä kierrättää sataprosenttisesti, ja toistuvasti, uusien lasipakkausten valmistamiseksi. Keräyslasia käytetään laadultaan vastaavan uuden lasin valmistukseen. Näin ollen lasi on todellinen ”kehdestä kehtoon”-kierrätysmateriaali. Jopa 90 prosenttia jätelasista voidaan käyttää uusien lasipakkausten valmistamiseen; ainoa todellinen jätelasin käyttöä nykyisin rajoittava tekijä on kerätyn lasin määrä ja jätelasin saatavuus Euroopassa.

3.2.4.1 Lasin talteenottojärjestelmä on melko yksinkertainen – suurin osa keräyslasista on peräisin pakkausjätteestä (käytetyt lasipakkaukset), ja pieni osa siitä otetaan talteen rakennusjätteestä (tasolasi). Pakkauslasin keskimääräinen kierrätysaste on 27 valtion EU:ssa 65 prosenttia. Vuonna 2008 koko Euroopassa (Norja, Sveitsi ja Turkki mukaan luettuina) kerättiin lähes 11,5 miljoonaa tonnia lasipakkauksia.

3.2.4.2 Lasinkierrätyksen haasteena on saada kierrätykseen ne 7 miljoonaa tonnia lasia, jotka saatettiin markkinoille vuonna 2008, mutta joita ei kierrätetty. On erittäin tärkeää kehittää kierrätystä ja tukea asianmukaisia kierrätysjärjestelmiä Euroopan unionissa.

3.2.4.3 Tasolasin ja romuajoneuvoista peräisin olevan lasin keräämiseen ja kierrätykseen tarvittavat järjestelmät ovat vielä alikehittyneitä, ja niinpä tämä arvokas resurssi on yhä pikeminkin ympäristöaraste.

3.2.5 **Muovijätteet** muodostavat noin 25 prosenttia kaikesta kaatopaikoille kerääntyvästä kiinteästä jätteestä. Muovimateriaalien heikon hajoavuuden vuoksi niiden hajoamisprosessi kestää kauan sen jälkeen, kun ne on viety kaatopaikalle. Muovin polttaminen energian talteensaamiseksi aiheuttaa paljon vaarallisia päästöjä, ja siksi se on tehtävä valvotusti asianmukaisissa laitoksissa.

3.2.5.1 Tärkeimmät muovina kuluttavat ja samalla tärkeimmät jätemuovia tuottavat alat ovat seuraavat: pakkausteollisuus (38,1 prosenttia), (koti)taloudet (22,3 prosenttia) ja rakennusala (17,6 prosenttia). Jakelu- ja vähittäiskauppa-alan tuottama pakkausjäte muodostaa yli 80 prosenttia jätemuovista, joka voitaisiin kerätä (potentiaali). Kotitalouksien sekajätteestä kerättävä ja käsiteltävä jätemuovi vaikuttaa olevan yksi vaikeimmin hallittavista jätelajeista. Useimpia rakentamisessa käytettävistä muoveista käytetään pitkäaikaisiin käyttötarkoituksiin.

3.2.5.2 Jotkin osat muovijätteestä, kuten elintarvikepakkaukset tai muovit, joihin on sekoitettu muita materiaaleja, eivät sovellu kierrätykseen, koska saastuneen muovin puhdistaminen maksaisi tähän kuluvaan suuren energiamäärän takia enemmän kuin tuotteilla on arvoa. Niitä voidaan kuitenkin käyttää energian saamiseksi talteen.

3.2.5.3 27 jäsenvaltion EU on muovijätteiden, -leikkeiden ja -romun nettoviejä. Tuonnin ja viennin välinen kuilu on jatkuvasti kasvanut vuodesta 1999 lähtien. Vuosien 1999 ja 2002 välillä tapahtuneen hienoisien kasvun jälkeen vienti kasvoi vuosina 2002–2006 räjähdysmäisesti 2,1 miljoonaan tonniin. Tuonti kasvoi vuosien 1999 ja 2006 välisenä aikana 55 000 tonnista 256 000 tonniin.

3.2.5.4 Polyesterikatkokuidun osalta muodostaa kierrätetty polyetyleenitereftalaatti 70 prosenttia EU:ssa jalostettavasta raaka-aineesta. Polyesteristä valmistettujen pullojen saanti on siten ratkaisevan tärkeää. Valmistajat EU:ssa ovat kuitenkin joutuneet vakaviin ongelmiin, koska myyjätahot enenevästi rahtavat polyetyleenitereftalaatin joko hiutaleina (pilkottuja pullonkappaleita) tai pullopaaleina Kaukoitään ja varsinkin Kiinaan. Viimeksi mainitussa maassa ollaan poistamassa polyetyleenitereftalaattijätteen tuontirajoituksia, jotta tämän tärkeän sekundaarisen raaka-aineen virta EU:sta voimistuisi entisestään.

<sup>(3)</sup> Kaivannaisteollisuuden jätteistä säädetään direktiivissä 2006/21/EY.

#### 4. Kierrätyksen oikeudellinen kehys

##### 4.1 Suora sääntely EU:ssa

4.1.1 Kierrätystä olisi tuettava kehittämällä keräysinfrastruktuuria, luomalla oikeusvarmuutta ja yhtäläiset toimintaedellytykset sekä poistamalla turhat hallinnolliset rasitteet. Tämä keskeinen vaatimus edellyttää, että kaikki asetukset, direktiivit ja päätökset ovat johdonmukaisia ja tasapainoisia. Vaikka jätteitä koskevalla puitedirektiivillä (2008/98/EY) lähdettiin oikeaan suuntaan, sitä on pidettävä ensimmäisenä vaiheena, joka edellyttää säännöllisiä tarkistuksia ja hienosäätöä.

4.1.2 Muita merkittäviä säädöksiä ovat pakkauksista ja pakkausjätteestä annettu direktiivi 94/62/EY nykyisessä muodossaan, romuajoneuvoista annettu direktiivi 2000/53/EY, jätteiden siirrosta annettu asetus (EY) N:o 1013/2006 sekä sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annettu direktiivi 2002/96/EY. Näissä direktiiveissä asetetaan mielivaltaisia kierrätystavoitteita, jotka vääristävät sekundaaristen raaka-aineiden vapaita markkinoita. Kun otetaan huomioon lähes jatkuvat muutokset ja tarkistukset, tämä kehys edellyttää, että sen vaikutuksiin kiinnitetään jatkuvasti huomiota.

4.2 **Epäsuora sääntely:** Talteenotto- ja kierrätysprosesseja ei säännellä vain jätteitä koskevilla monilla eri säädöksillä. Myös tiettyjä teollisuudenaloja tai yleensä teollisuutta sääntelevä lainsäädäntö asettaa lisärajoitteita ja vaikuttaa kierrätykseen. Tällä alalla huomattavin vaikutus on REACH-asetuksella (asetus (EY) N:o 1907/2006) sekä EU:n ilmastonmuutospolitiikalla.

4.2.1 Jätteet eivät sinänsä kuulu REACH-asetuksen soveltamisalaan, mutta talteen otettuun aineeseen tai seokseen saatetaan soveltaa REACH-asetusta, kun se ohittaa ”jätteeksi luokittelun päättymisen” rajalinjan. Komissio on kiinnittänyt huomiota tähän ongelmaan, ja asianomaiset tekniset työryhmät käsittelevät sitä päätyen enemmän tai vähemmän tyydyttäviin ehdotuksiin tämän umpikujatilanteen ratkaisemiseksi. Tästä huolimatta epävarmuutta on vielä jäljellä, mutta Sevillassa toimivalta komission Yhteisen tutkimuskeskuksen tekniikan tulevaisuudentutkimuksen laitokselta on saatavissa hyvin hyödyllisiä tutkimuksia ja Euroopan kemikaalivirastolta on saatavissa tietoja, jotka voisivat auttaa ratkaisemaan ongelmat. Näin ei silti täysin poisteta rekisteröimisen uhkaa niissäkään tapauksissa, joissa rekisteröinnistä ei voi olla mitään hyötyä.

4.2.2 EU:n ilmastonmuutospolitiikalla on määrä edistää kannustimia, jotka johtavat koko maailman johdonmukaiseen ja kestäväan siirtymiseen fossiilista primaarienergian lähteistä vaihtoehtoisiin energianlähteisiin. EU:n ilmastonmuutospolitiikka koostuu yksittäisistä elementeistä, joiden väitetään olevan yhdennettyjä, mutta valitettavasti tämä yhdentymisen on enemmän sanoja kuin todellisuutta. Eräät politiikan osat haittaavat vakavasti talteenotto- ja kierrätysprosesseja: Kioton jälkeistä strategiaa varten ajantasaisesti EU:n kasvihuonekaasujen päästökauppajärjestelmä (EU-ETS) estää hallinnollisella lähestymistavallaan toimijoita jakamasta päästöoikeuksia kaudeksi 2013–2020. Lisäksi asteittain käyttöön otettavat päästöoikeuk-

sien huutokaupat veisivät taloudellisia resursseja toimijoilta, joilla olisi siten vielä vähemmän rahaa hiilipäästöjen vähentämisen prosesseihin tulevaisuudessa. Toisaalta päästökauppajärjestelmässä ei oteta huomioon energian ja hiilen säästöjä, jotka johdettavat kierrätettävien raaka-aineiden käytöstä muilla teollisuuden ja rakentamisen aloilla.

4.2.3 Uusiutuvia energianlähteitä koskeva direktiivi aiheuttaa sekin ongelmia. Voimakas pyrkimys kohti uusiutuvia energianlähteitä ja niiden massiivinen ja epätasapainoinen tukeminen ovat aiheuttaneet vakavan vaaran siitä, että suuria määriä talteen otettuja sekundaarisia raaka-aineita (kaikenlainen biomassa, keräyspaperi) käytetään uusioraaka-aineiden valmistamisen sijasta energian, sähkön ja lämmön tuotantoon. Kaikkia näitä riskejä olisi tutkittava huolellisesti ja ne olisi minimoitava, jos sekundaaristen raaka-aineiden saatavuutta halutaan ylläpitää tai mahdollisuuksien mukaan jopa parantaa. ”Biomassan” määritelmään on kiinnitettävä huomiota ja sitä on tarvittaessa tiukennettava, jotta vältetään sen väärinkäyttö uusiuuvan energian tuotannon tarkoituksiin. Eräissä tapauksissa aiheuttavat markkinoita vääristävät subventiot sen, että jopa primaarisia raaka-aineita (puuta) yksinkertaisesti poltetaan!

4.2.4 EU:n antamilla jätteitä koskevilla säännöksillä asetetaan kaikille jätevirtojen kanssa tekemisissä oleville toimijoille oikeudelliset velvoitteet. Kulloistenkin viranomaisten pitää valvoa tiukasti tämän velvollisuuden noudattamista ja vaatia sitä. Viranomaisten koulutus on perusedellytys, kun pyritään torjumaan eräiden häikäilemättömien toimijoiden eritoten kansainvälisessä kaupassa harjoittamia laittomia käytänteitä.

#### 5. Sekundaaristen raaka-aineiden tärkeimpien virtojen arvoketjut ja toimijat

Tekstijaksossa 3 esitetyn yksilöinnin perusteella on ilmeistä, että sekundaaristen raaka-aineiden virroissa on suuria eroja. Eräät niistä liikkuvat lähes itsestään, koska kyseisillä jätteillä on jo kauan ollut toimivat keräys-, esikäsittely- ja käsittelyjärjestelmät (lajittelu mukaan luettuna), ennen kuin talteen otettu raaka-aine toimitetaan suurempaan tuotantolaitokseen. Talteenotto- ja kierrätysprosessien mahdollisten riskien yksilöimiseksi ja niiden välttämiseksi voidaan esittää yhteenveto useista ominaispiirteistä.

5.1 Sekundaarisen raaka-aineen kaupallinen arvo on yksi raaka-aineen lopulliseen saatavuuteen vaikuttavista keskeisistä tekijöistä. Keskittyneiden jätevirtojen (rauta, lasi ja paperi) kohdalla jätteen keräys ja esikäsittely ovat suhteellisen halpoja vaihteita, ja syntyvän sekundaarisen raaka-aineen saatavuus on varsin hyvä ja hinta kohtuullinen. Markkinaolosuhteet vaikuttavat suljetun kierron kaikissa vaiheissa. Toisaalta on olemassa jatkuvasti kasvava kierrätyksen sektori, joka ei perustu raaka-aineen markkinahintaan vaan EU:n jätepolitiikan noudattamiseen. Suurin osa pakkausjätteestä, sähkö- ja elektroniikkaromusta ja biologisesti hajoavasta jätteestä käsitellään eri direktiivien tavoitteiden saavuttamiseksi.

5.1.1 Näistä jätevirroista saatavien sekundaaristen raaka-aineiden tuotanto ei ole taloudellisesti kestävää globaaleilla markkinoilla. Jätteitä kerätään, lajitellaan ja käsitellään joko tuottajan vastuuta koskevien laajennettujen sääntöjen täytäntöönpanon tai suoran julkisen rahoituksen vuoksi. Molemmissa tapauksissa kierrätyksen maksavat Euroopan unionin kansalaiset joko veronmaksajina tai kuluttajina.

5.1.2 Eurooppa tuottaa sekundaaristen raaka-aineiden varaston, joka on minkä tahansa globaalien toimijain saatavilla milloin tahansa, kun maailmanmarkkinoiden raaka-aineiden kysyntä kasvaa. Valtavia määriä kerättyä käsittelemätöntä jätettä viedään unionin ulkopuolelle, pääasiassa Aasiaan. Koska maailmanmarkkinat ovat epävakaita, myös hintatasot vaihtelevat paljon. Kun maailmanmarkkinoilla on laskusuhdanne, talteen otetut sekundaariset raaka-aineet kasautuvat, koska kierrätystavoitteet on täytettävä. Tämä tilanne aiheuttaa hyvin vaarallisia markkinavääristymiä EU:ssa.

5.1.3 EU:n kierrätysyritysten on tehtävä kierrätyslaitoksia rakentaessaan paljon enemmän investointeja kuin niiden aasialaisten kilpailijoiden, koska niiden on säilytettävä sekä ylikapasiteetti että korkeampi teknologinen taso. Kun raaka-aineiden maailmanmarkkinat sitten elpyvät, EU:n kierrätysyritysten kalista kapasiteettia ei hyödynnetä, koska kerätty jäte viedään Euroopasta käsittelemättömänä. Näin ollen globaalit raaka-ainevaihto ja jätteitä koskeva sääntelykehys on ehdottomasti sovitettava toisiinsa, jotta vältetään markkinahäiriöt ja helpotetaan EU:n teollisuuden sekundaaristen raaka-aineiden saamista.

5.1.4 Sekundaarisilla raaka-aineilla käytävän laittoman tai puolittain laittoman kaupan rajoittamisen perustana voisi olla kansainvälisten ISO-standardien kaltaisten kansainvälisesti tunnustettujen laatunormien täyttämisen vaatiminen EU:n ulkopuolisilta sekundaarisista raaka-aineista vastaanottavilta tahoilta. Jäsenvaltioiden pitää myös ryhtyä kaikkiin oikeudellisiin toimiin tarkistaessaan kerätyn jätteen alkuperän laillisuutta, aina kun sitä on syytä epäillä.

5.1.5 Koska raaka-ainepolitiikka on monilla tahoilla maailmassa strateginen turvallisuuskysymys, voitaisiin lukuisia se-

kundaarisen raaka-aineen saatavuuteen liittyviä ongelmia ratkaista, jos EU:n tukea olisi tarjolla kokonaisten arvoketjujen mitalta, erityisesti korkealuokkaisten ("ensiluokkaisten") sekundaaristen raaka-aineiden osalta. Luonnollisesti pitää tarkastella uudelleen sekundaaristen raaka-aineiden eritelmiä, jotta kyetään määrittelemään sekundaaristen raaka-aineiden "ensiluokkaisuus".

5.2 Järkevän kierrätyksen ympäristövaikutusten on oltava hyödyllisiä kaikille merkittävälle teollisuudenaloille, jotka käyttävät suuria määriä tai osuuksia sekundaarisia raaka-aineita. Edes pitkälle kehitetyn käsittelyteknologian käyttö vaativiin jätevirtoihin ei muuta tätä yleistä toteamusta. Tavallisesti kokonaisenergiankulutus vähenee, joskus murto-osaan tavanomaisesta kulu-duksesta, kun on kyse "kalastettujen" tai talteen korjattujen raaka-aineiden käsittelystä. Tämä merkitsee myös pienempiä hiilidioksidipäästöjä ja useimmiten myös pienempiä kaasupäästöjä ja niin edelleen. Jätevirtojen epäpuhtauksien vuoksi syntyy uutta jätettä, josta on huolehdittava, ja joissain tapauksissa on käytettävä myös tehokkaita jätevedenkäsittelylaitoksia. Tällaiset hankalat jätevirrat aiheuttavat myös korkeampia esikäsittely- ja käsittelykustannuksia, jotka tekevät prosesseista kalliimpia.

5.3 Sekundaaristen raaka-aineiden kilpaileva käyttö kulloisenkin teollisuudenalan ulkopuolella muodostaa kyseiselle teollisuudelle suuren riskin (ks. kohta 4.2.3). Täysin toisenlaista tarkoitusta palvelemaan myönnettävä rahoitus vääristää vakavasti kilpailuympäristöä, ja se saattaa aiheuttaa äärimmäisen pahoja vääristymiä raaka-ainemarkkinoilla. Paperiteollisuus ei voi kilpailla sekä kuitupuusta (joka on tärkein raaka-aine) ja keräyspaperista (joka on toiseksi tärkein raaka-aine) uusiutuvia energialähteitä käyttävien ja niille annettavien tukien nauttivien sähkön ja lämmön tuotantolaitosten kanssa. On toteutettava asianmukaisia suojoitoimenpiteitä, jotta varmistetaan perusraaka-aineiden saatavuus. Jos tällaisia toimenpiteitä ei toteuteta, yksi EU:n tärkeimmistä teollisuudenaloista joutuu vakavaan vaaraan. "Ensiluokkaisten" sekundaaristen raaka-aineiden tuotannon tukeminen lisää työvoiman kysyntää, millä on myönteistä sosiaalista vaikutusta, kun ajatellaan sekundaaristen raaka-aineiden kulutusta kriisin leimaamina ajanjaksoina.

Bryssel 16. helmikuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*  
Staffan NILSSON