

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto – Kohti jätteiden syntymisen ehkäisemisen ja kierrätyksen teemakohtaista strategiaa”

(KOM(2003) 301 lopullinen)

(2004/C 80/14)

Komissio päätti 28. toukokuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 14. marraskuuta 2003. Esittelijä oli Stéphane Buffetaut.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 10. ja 11. joulukuuta 2003 pitämässään 404. täysistunnossa (joulukuun 11. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 29 puolesta ja 3 vastaan.

1. Johdanto

1.1. Jätteiden syntymisen ehkäiseminen, niiden kierrätys sekä jätteiden erilaiset hyödyntämis- ja hävittämistavat ovat yhteiskuntiemme kestävä kehityksen kannalta ratkaisevan tärkeitä kysymyksiä. Tästä syystä komissio haluaa kuudennen ympäristöä koskevan yhteisön toimintaohjelman yhteydessä määritellä jätteiden syntymisen ehkäisemisen ja kierrätyksen teemakohtaisen strategian, koska jätteiden kokonaismäärä kasvaa jatkuvasti huolimatta siitä, että niiden syntyä on pyritty estämään ja hyödyntämistä lisäämään jo useiden vuosien ajan. Kymmenen uuden jäsenvaltion liittyminen Euroopan unioniin tulee vain pahentamaan ongelmaa entisestään.

1.2. EU:ssa tuotetaan yhteensä noin 1,3 miljardia tonnia jätettä vuosittain, toisin sanoen vuoden kuluessa noin 3,5 tonnia jätettä henkeä kohti (maatalousjäte ei sisälly tähän lukuun). Euroopan ympäristökeskuksen (EEA) tietojen mukaan viisi tärkeintä jätevirtaa muodostavat suurimman osan jätteiden kokonaistuotannosta EU:ssa: tuotantojätteet (26 prosenttia), kaivos- ja louhintajätteet (29 prosenttia)⁽¹⁾, rakennus- ja purkujätteet (22 prosenttia), kiinteä yhdyskuntajäte (14 prosenttia) sekä maa- ja metsätalousjätteet (jonka määrän arviointi on erityisen vaikeaa). Tästä jättemäärästä 2 prosenttia eli noin 27 miljoonaa tonnia on vaarallista jätettä.

1.3. Jätteiden kokonaismäärän on todettu edelleen kasvavan. Alakohtaisten vapaaehtoisten toimien avulla on todettu voitavan vähentää tiettyjä erityisjätteitä (esim. pakkausjäte Saksassa), mutta tämä ei ole riittänyt kääntämään yleissuuntausta. Myönteisenä seikkana voidaan kuitenkin pitää sitä, että jonkinlaista edistymistä kohti jätteiden tuotannon ja talouskasvun välisen yhteyden purkamista on tapahtunut: jätteiden tuotanto kasvaa talouskasvua hitaammin⁽²⁾.

1.4. Jätteiden tuotannon ja niiden ympäristövaikutusten välinen yhteys on monimutkainen ja riippuu useista tekijöistä, kuten jätelajin laadusta ja koostumuksesta. Ekologisten kustannusten taloudellinen arviointi on vaikeaa, sillä menetelmät ympäristövaikutusten ilmaisemiseksi rahallisesti ovat monimutkaisia. Jätteistä koituvien ympäristökustannusten arviointi on näin ollen vaikeaa.

1.5. Eri tavoin sovelletut yhteiset, yleiset periaatteet ja valvontamenettelyt, joita tarvitaan ympäristön ja ihmisten terveyden korkeatasoisen suojelun varmistamiseksi koko yhteisössä ovat olleet olemassa siitä lähtien, kun vuonna 1975 hyväksyttiin jätteitä koskeva puitedirektiivi ja vuonna 1991 vaarallisia jätteitä koskeva direktiivi. Nykyisen lainsäädännön todellisten vaikutusten arvioimiseksi tarvittaisiin kuitenkin standardoituja, yksinkertaisia kriteereihin perustuvia tietoja ja tilastoja, joiden avulla voitaisiin tehdä tilastollisesti merkittäviä ja luotettavia vertailuja. Niinpä olisikin toivottavaa, että tehostettaisiin pyrkimyksiä tuottaa entistä luotettavampaa tilastotietoa. Olisi myös mielenkiintoista saada käyttöön luettelo Euroopan eri paikallisviranomaisten kehittämistä parhaista käytänteistä.

1.6. Vaikka jätteidenkäsittelyn ympäristövaikutuksia onkin pystytty vähentämään EU:n ja jäsenvaltioiden asettamien normien ansiosta, jäljellä on vielä merkittäviä ongelmia, jotka koskevat erityisesti EU:n jätelainsäädännön saattamista osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä sekä sen soveltamista jäsenvaltioissa. Nämä ongelmat saattavat kärjistyä entisestään, kun EU:hun liittyvien uusien jäsenvaltioiden on otettava käyttöön yhteisön ympäristölainsäädäntö. Entisten kommunististen järjestelmien perintönä tilanne on usein katastrofaalinen ja jälkeensääntö melkoista.

(1) Ks. kaivannaisteollisuuden jätehuoltoa koskeva komitean lausunto.

(2) European Environment Agency, 2002: *Environmental Signals 2002 – Benchmarking the Millennium*, Environmental assessment report No 9, Copenhagen: EEA, luku 12, s. 100–105.

2. Ehdotuksen pääsisältö

2.1. Komission tiedonannolla käynnistetään asianosaisten laaja kuulemismenettely, jonka tarkoituksena on selvittää niiden näkemyksiä tiedonannossa esitetyistä strategisista vaihtoehtoista kokonaisuudessaan. Komission esittämät vaihtoehdot koskevat erityisesti keinoja estää jätteiden syntymistä, vähentää resurssien käyttöä ja suunnitella parhaalla mahdollisella tavalla tietyn tyyppisille jätteille sopivia kierrätysjärjestelmiä. Komission strategian tavoitteena on myös arvioida yhteisön jätepolitiikan tähänastisia tuloksia, ja siinä pyritään määrittämään ne alat, joilla tarvitaan lisätoimia.

2.2. Tiedonanto liittyy komission tavoitteeseen tarkistaa perusteellisesti lähestymistapaa kestäväan tuotantoon ja kulu-tukseen. Tiedonanto liittyy yhdenmukaisuutta tuote-politiikkaa koskevaan tiedonantoon⁽¹⁾ ja tulevaan luonnonvarojen kestävä käyttöä käsittelevään tiedonantoon.

2.3. Nyt käsiteltävänä olevassa tiedonannossa todetaan olevan tarpeen asettaa samalla kertaa sekä jätteiden syntymisen ehkäisemistä koskevia tavoitteita että määritellä toimenpiteitä, joiden avulla tavoitteet on mahdollista saavuttaa. Tätä tarkoitusta varten tiedonannossa pyydetään asianosaisia kertomaan näkemyksensä eräiden jätteiden syntymisen ehkäisemistoimien toteutettavuudesta. Tällaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi jätteiden vähentämistä koskevat suunnitelmat, vähän jätteitä synnyttävien tuotantomenetelmien käyttöönotto sekä jäsenvaltioissa hyväksi todettujen toimintatapojen soveltaminen EU:n tasolla.

2.4. Komissio pohtii asiakirjassaan myös sitä, olisiko syytä tarkistaa jätteen määritelmää, ja erittelee siihen liittyviä etuja ja haittoja. On selvää, että tulevien strategisten vaihtoehtojen luonne ja sisältö riippuvat siitä, millainen määritelmä jätteelle annetaan. Joka tapauksessa asianomaiset toimijat, taloudelliset tahot ja kuluttajat tarvitsevat oikeudellista varmuutta ja vakautta. Jätteen määritelmän muuttamisella olisi hyvin merkittäviä seurauksia.

2.5. Tiedonannon mukaan kierrätyspolitiikkaa voidaan parantaa monin tavoin pyrittäessä ratkaisemaan jäteongelmaa Euroopan unionissa. Komissio on kiinnostunut erityisesti sellaisista kysymyksistä kuin tavoitteiden asettaminen materiaalin kierrätykselle sekä kierrätyksen hintavuus ja keinot tehdä kierrätyksestä entistä halvempaa, helpompaa ja puhtaampaa.

3. Yleistä

3.1. ETSK tukee komission pyrkimystä etsiä keinoja kehittää ja toteuttaa laajojen strategisten mahdollisuuksien yhdistel-

mä, jonka avulla pystyttäisiin ratkaisemaan yhäti kasvavan jätteiden määrän ongelma Euroopan unionissa.

3.2. Komitea pitää tervetulleena komission esittämän ehdotuksen sitomista Göteborgissa (kesäkuussa 2001) järjestetyn Eurooppa-neuvoston kokouksen päätelmiin, kuudennen ympäristöä koskevan yhteisön toimintaohjelman tavoitteisiin (heinäkuu 2002) sekä Johannesburgissa (syyskuussa 2002) pidetyn kestävä kehitys käsitteeseen huippukokouksen Agenda 21:n täytäntöönpanosuunnitelmaan. Komitea kuitenkin pahoittelee sitä, ettei komissio ole luonnoksessaan hahmotellut konkreettisia ympäristötavoitteita, koska strategian pitäisi olla tärkeinä pidettyjen tavoitteiden saavuttamiseen johtavien keinojen suunnittelua. Tämän vuoksi komitea pitää ongelmallisena jätteiden ehkäisemiseen liittyvien tavoitteiden muotoilua vasta komission kaipaamassa strategiakeskustelussa tai jopa sen jälkeen. Tämä sekoittaa jossain määrin tulevaisuudennäkymiä.

3.3. Komitea kannattaa strategian soveltamisalaa ja pitää suotavana, että se olisi yhdenmukainen tätä alaa koskevien OECD:n suuntaviivojen⁽²⁾ kanssa. Komitea kannattaa myös sellaisen keskustelun käynnistämistä, jonka tavoitteena on määrittää jätteiden syntymisen ehkäisemistä ja jätteiden käsitte-lyä koskevat painopisteet sulkematta ennalta pois mitään jätteiden hyödyntämismahdollisuuksia.

3.4. Komitea toivoo komission varmistavan, että tällaisella strategialla vahvistetaan tehokkaasti ympäristön ja terveyden suojeluun tähtääviä EU:n säännöksiä sekä kierrätyksen valvontaa koskevia säännöksiä, jotka usein ovat vähemmän tiukkoja kuin pääasiallisia jätteiden hävityskeinoja (kaatopaikkasijoittamista ja polttamista) koskevat säännökset, kuitenkin niin, ettei estetä kierrätykseen liittyvää kehitystä. Päinvastaisessa tapauksessa strategian ei-toivottuna seurauksena olisi, että se kannustaisi systemaattisesti käyttämään niitä jätteiden hävittämiskeinoja, joita koskeva valvonta on vähäisempää, mikä saattaisi lisätä ympäristövaikutuksia. Tämä on sitäkin tärkeämpää, kun kierrätystekniikka perustuu yhä manuaalisiin menetelmiin, joissa toimijat, enemmän kuin muilla aloilla, altistuvat terveyttä, hygieniää ja turvallisuutta koskeville vaaroille. Olisi toivottavaa, että käyttöön saataisiin asianmukaiset välineet, joilla voitaisiin edistää kansanterveyttä ja ympäristöä suojelevien erityisten tekniikoiden kehittämistä.

3.5. Strategia koskee jätteiden syntymisen ehkäisemistä ja kierrätystä, eikä siinä sinänsä käsitellä muita hyödyntämismuotoja; ne mainitaan vain sivuseikkoina. Tämä pätee näin ollen myös kompostointiin ja jätteiden hyödyntämiseen energiantuotannossa. Komitea katsoo, että Euroopan unionin tulevaa jätestrategiaa suunniteltaessa on syytä tarkastella kaikkia hyödyntämismuotoja, jotka voivat olla tutkimisen arvoisia, kun otetaan huomioon ympäristövaatimukset, taloudelliset ja energiaan liittyvät ehdot sekä maantieteelliset rajoitteet.

⁽¹⁾ KOM(2003) 302 lopullinen.

⁽²⁾ OECD, ENV/EPOC/PPC(2000) 5/Final: Strategic Waste Prevention: OECD Reference Manual, August 2000.

3.6. Komitea toteaa jätteiden syntymisen ympäristökustannusten arvioinnin olevan monimutkainen tehtävä. Komitea katsoo kuitenkin, että aina tulevia jätestrategioita valmistellessaan komission tulisi ottaa huomioon kustannusten ja ehdotettujen strategisten toimenpiteiden käyttöönotosta koituvien etujen välinen suhde, ja kysyä, voidaanko päätettyjä strategisia vaihtoehtoja todellakin soveltaa kaikkialla unionissa. Tästä syystä komitea painottaa jatkuvaa tarvetta valvoa, että jätelain-säädäntöä sovelletaan yhdenmukaisesti ja tehokkaasti kaikissa EU:n jäsenvaltioissa, riippumatta siitä, mitkä strategiset vaihtoehdot lopulta valitaan. On erityisen tärkeää yhdenmukaistaa jätteen määrittely, jossa on tällä hetkellä eroavaisuuksia eri jäsenvaltioiden välillä soveltamisen kannalta.

3.7. Komitea suhtautuu myönteisesti veloitusjärjestelmien käyttöönottoon perustuvaan vaihtoehtoon, jota tiedonannossa ehdotetaan jätteiden valikoivan talteenoton ja syntyvän jätteen määrän vähentämisen kannustamiseksi. Järjestelmät tunnetaan nimellä "pay-as-you-throw" (maksa itse omat jättekustannukset), ja niitä on jo käytössä eräissä jäsenvaltioissa.

3.8. Tehokkaan jätestrategian toteuttamiseksi on tärkeää, että jätteen käsitteelle annetaan hyvä määritelmä, joka mahdollistaa jätteiden tehokkaan ja rationaalisen käsittelyn kaikille asianomaisille osapuolille. Nykyinen jätteen määritelmä syntyi vuonna 1976, jolloin jätteiden käsittely oli aivan erilaista kuin nykyään. Nykyisen määritelmän vuoksi jäännöstuotteiden uudelleenkäyttö ja kierrätys usein vaikeutuu, samoin kuin jätteiden käsittely silloin, kun EU:n erilaiset säännökset vaikuttavat yhdessä. Tästä syystä ETSK pitää tervetulleena tiedonannossa esitettyä komission ehdotusta käynnistää keskustelu tästä kysymyksestä.

4. Erityistä

4.1. Strategian sovellusalasta puhuttaessa tiedonannossa pyritään yleisesti edistämään sekä jätteiden syntymisen ehkäisemistä että kierrätystä, mitä komitea pitää myönteisenä. Kuitenkin on todettava, että vaikkakin jätteiden syntymisen vähentämiseen kannustaminen on itsestään selvä tavoite, kierrätyksen edistäminen esitetään joskus yksinkertaistavalla tavalla. Komitean mielestä kierrätys ei aina ole sama asia kuin korkea ympäristönsuojelun taso, eikä se välttämättä aina merkitse parasta jätteenkäsittelytapaa. Tästä syystä kierrätysstrategiassa tulisi keskittyä erityisesti (ympäristön, talouden ja yhteiskunnan kannalta) soveliaiden kierrätysmuotojen edistämiseen, toisin sanoen sellaisiin kierrätysmuotoihin, jotka ovat kestävän kehityksen periaatteiden mukaisia.

4.2. Jätteiden syntymisen ehkäisemiseksi komitea suosittaa, että strategiassa

- muistetaan sekä määrälliset että laadulliset tavoitteet ja pidetään mielessä tärkeimpiä jätevirtoja koskevat parlamentin ja neuvoston aiemmat ehdotukset, kuudennen

ympäristöä koskevan yhteisön toimintaohjelman vaatimukset sekä jäsenvaltioiden kokemukset jätteiden vähentämisestä.

- kannustetaan ottamaan käyttöön sääntelytoimenpiteitä ja taloudellisia kannustimia jätteiden määrän vähentämiseksi.
- kannustetaan "puhtaiden" teknologioiden ja tuotteiden kehittämistä ja käyttöönottoa.
- kannustetaan voimakkaasti vähentämään tuotettujen jätteiden määrää ja käyttämään uudelleen materiaaleja ja tuotteita, joilla on tosiasiallisia käyttömahdollisuuksia (esimerkiksi lasipullot).

4.3. Jätteiden kierrätyksestä komitea suosittaa, että strategiassa

- mahdollistetaan kierrätetyn materiaalin käytön lisääminen kaikissa tuotteissa määrittämällä selkeät tavoitteet ja kannustimet. Tämä voidaan toteuttaa kehittämällä sellaisten keinojen käyttöä, jotka perustuvat kierrätysalan kannustimien käyttöön silloin, kun pelkät markkinamekanismit eivät siihen riitä.
- määritetään keinot, joilla voidaan poistaa kierrätysalan kilpailukyyn esteitä parantamalla kierrätettyjen materiaalien markkinaolosuhteita aiheuttamatta kuitenkaan kilpailun vääristymiä.
- kannustetaan biohajoavien jätteiden valikoivaa talteenottoa ja korkealaatuista kompostointia, jotta energia voidaan hyödyntää.
- pyritään vähentämään suhteetonta ja liiallista tai ekologisesta polkumyynnistä johtuvaa jätteiden kuljettamista maasta toiseen.
- hyödynnetään mahdollisimman hyvin eri tiedotuskeinoja, joilla kansalaisille voidaan jakaa tietoa siitä, kuinka he voivat vähentää jätteiden syntymistä ja kierrättää jätteitä; paikallisviranomaisten tulisi myös informoida kansalaisia siitä, kuinka kansalaisten pyrkimykset vaikuttavat.

4.4. Komitea pitää "kaupattaviin sertifikaatteihin" perustuvia järjestelmiä mielenkiintoisena uutena mahdollisuutena, sillä komissio suunnittelee ensimmäistä kertaa tällaisten järjestelmien käyttöönottoa keinona kehittää kierrätystä. Komitea katsoo, että Yhdistyneessä kuningaskunnassa käyttöön otetun menettelyn tarkastelu ja alustava arvio voisi antaa mielenkiintoista tietoa systeemin myönteisistä vaikutuksista ja myöskin niistä kompastuskivistä, joita on syytä välttää. Perusteellinen tutkimus auttaisi selvittämään, kuinka tällainen järjestelmä toimisi parhaiten.

4.5. Komitea suosittaa, että kierrätykseen sovellettaisiin yhdenmukaisia säännöksiä ja että erityisesti ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämistä koskevaa direktiiviä (IPPC-direktiiviä) sovelletaan koko jätealaan. Tällä hetkellä suuri osa jätteenkäsittelytavoista on ennakolta suljettu pois parhaita käyttökelpoisia tekniikoita kuvaavien vertailuasiakirjojen (BREF-asiakirjojen) sovellusalasta, eivätkä ne näin voi saada ”parhaan käytettävissä olevan tekniikan” (BAT) asemaa. Tämä pätee esimerkiksi kompostointiin.

4.6. Komitea kannattaa jätepuitedirektiivin liitteiden II A ja II B tarkistamista, jotta jätteiden hyödyntämis- ja hävittämistointojen nykyisiä määritelmiä voitaisiin arvioida uudelleen.

4.7. Energian hyödyntämisen määritelmän muuttaminen (sivu 39): Komitea kannattaa komission ehdotusta, jonka mukaan energian hyödyntämisen määritelmä tulisi muuttaa harkitsemalla neuvoston direktiivin 75/442/ETY tiettyjen kohtien muuttamista. Energian hyödyntäminen voitaisiin näin asianmukaisesti tunnustaa hyödyntämismuodoksi (eikä hävittämistoimeksi) aina silloin, kun polttamalla tai rinnakkaispolttamalla tuotettu energia tosiasiallisesti hyödynnetään ja käytetään.

4.8. Komitea kannattaa komission lähestymistapaa. Komitea katsoo jätteiden syntymisen ehkäisemisen ja jätteiden käsittelyn olevan ratkaisevan tärkeä peruskysymys, jota on käsiteltävä ilman ideologisia ennakoasenteita ja avoimin mielin, mitä tulee jätteenkäsittelytapoihin ja niiden keskinäiseen arvojärjestykseen. Komitea korostaa, että kierrätyksen kehittämisessä ilmenneet vaikeudet johtuvat pääasiassa kustannuskysymyksistä, puutteellisesta teknologiasta, joka heikentää kierrätettävien tuotteiden laatua, sekä kierrätettyjen tuotteiden markkinamahdollisuuksien puutteesta, sillä niiden kilpailukyky ei ole riittävä. Tästä syystä tulisikin kannustaa tutkimaan ja kehittämään entistä kilpailukykyisempiä teknologioita. Tämä nostaa kuitenkin esiin myös kysymyksen ympäristökustannusten sisällyttämisestä hintoihin.

Lopuksi komitea toteaa, että komissio pyytää – esittämättä varsinaisia kysymyksiä, kuten se vihreiden kirjojensa yhteydessä tekee – esittämään kannanottoja ja näkemyksiä sekä tuomaan esiin kokemuksia nyt tarkastelun kohteena olevilta aloilta. Komitea pitää tällaista alan toimijoita ja kansalaisia koskevaa osallistavaa lähestymistapaa tervetulleena.

Bryssel 11. joulukuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH