EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 8.6.2023
COM(2023) 304 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

jäsenvaltioista, joiden osalta yhdyskuntajätteen valmistelua uudelleenkäyttöä varten ja kierrätystä koskeva vuodelle 2025 asetettu tavoite, pakkausjätteen kierrätystä koskeva vuodelle 2025 asetettu tavoite ja kaatopaikkajätteen vähentämistä koskeva vuodelle 2035 asetettu tavoite ovat vaarassa jäädä toteutumatta

{SWD(2023) 175 final} - {SWD(2023) 176 final} - {SWD(2023) 180 final} -
{SWD(2023) 181 final} - {SWD(2023) 182 final} - {SWD(2023) 183 final} -
{SWD(2023) 184 final} - {SWD(2023) 185 final} - {SWD(2023) 186 final} -
{SWD(2023) 187 final} - {SWD(2023) 188 final} - {SWD(2023) 189 final} -
{SWD(2023) 195 final} - {SWD(2023) 196 final} - {SWD(2023) 197 final} -
{SWD(2023) 198 final} - {SWD(2023) 199 final} - {SWD(2023) 200 final}

1. JOHDANTO

Jätteiden muuntaminen resurssiksi on olennainen osa kiertotaloutta. EU:n jätelainsäädännön asianmukainen täytäntöönpano edellyttää jätehierarkian soveltamista siten, että etusijalla ovat uudelleenkäyttöön valmistelu ja kierrätys ja viimeisenä vaihtoehtona kaatopaikalle sijoittaminen. Yhdyskunta- ja pakkausjätteen käsittelyä koskevat EU:n tavoitteet on asetettu sen varmistamiseksi, että kaikissa jäsenvaltioissa pyritään painottamaan jätehierarkiassa etusijalla olevia toimenpiteitä.

Jätehuollon tasoa parantamalla nopeutetaan siirtymistä kiertotalouteen ja edistetään kiertotalouden toimintasuunnitelman[1] tavoitteita, joilla pyritään kaksinkertaistamaan EU:n kiertomateriaalien käyttöaste, vähentämään syntyvän jätteen kokonaismäärää merkittävästi ja puolittamaan jäännösyhdyskuntajätteen määrä vuoteen 2030 mennessä. Lisäksi asianmukainen jätehuolto on olennaisen tärkeää, jotta voidaan estää jätteen syntymisen haitalliset vaikutukset ympäristöön ja terveyteen sekä saavuttaa saasteettomuustoimintasuunnitelmassa[2] asetetut jätteiden ja merten roskaantumisen vähentämistä koskevat tavoitteet.

Uudelleenkäyttöön valmistelun ja kierrätyksen lisääminen ja kaatopaikalle sijoittamisen vähentäminen ovat avainasemassa pyrittäessä ilmastoneutraaliuteen, raaka-aineiden parempaan toimitusvarmuuteen ja energian säästämiseen sekä EU:n riippuvuuksien vähentämisessä kolmansista maista tulevasta tuonnista samalla, kun luodaan paikallisia työpaikkoja ja edistetään innovointia kestävään tuote- ja materiaalihallintaan liittyvissä uusissa teknologioissa.

Vuonna 2018 EU:n jätedirektiiveihin hyväksyttiin useita muutoksia, joiden avulla pyritään ilmentämään paremmin EU:n pyrkimystä siirtyä kiertotalouteen. Muutoksissa asetettiin kunnianhimoisia tavoitteita yhdyskuntajätteen valmistelulle uudelleenkäyttöön, kierrätykselle ja kaatopaikalle sijoittamiselle sekä pakkausjätteen kierrätykselle. Yhdyskuntajäte vastaa noin 10:tä prosenttia kaikesta EU:ssa tuotetusta jätteestä[3], mutta se on yksi vaikeimmin hallittavista jätevirroista. Tämä johtuu sen koostumuksen vaihtelevuudesta, jätteen tuottajien suuresta määrästä ja sen hallintaan liittyvien vastuiden pirstaloituneisuudesta. Suuri osa yhdyskuntajätteestä koostuu pakkausjätteestä, jolla on merkittävä kiertopotentiaali.

Näiden kunnianhimoisten tavoitteiden paremman, nopeamman ja yhdenmukaisemman täytäntöönpanon varmistamiseksi sekä mahdollisten täytäntöönpanon heikkouksien ennakoimiseksi vuonna 2018 hyväksytyillä EU:n säännöillä otettiin käyttöön varhaisvaroituskertomuksia koskeva järjestelmä, jonka avulla voidaan havaita puutteet ja toteuttaa toimia ennen kuin tavoitteiden saavuttamisen määräajat umpeutuvat. Sääntöjen mukaan komission tehtävänä on laatia yhteistyössä Euroopan ympäristökeskuksen kanssa kertomuksia jäsenvaltioiden edistymisestä tavoitteiden saavuttamisessa.

Tässä kertomuksessa arvioidaan, miten todennäköisesti jäsenvaltiot saavuttavat jätteistä annetun direktiivin 2008/98/EY (jätepuitedirektiivi)[4] 11 artiklan 2 kohdan c alakohdassa ja pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin 94/62/EY (pakkausdirektiivi)[5] 6 artiklan

[1] COM(2020) 98 final.
[2] COM(2021) 400 final.
[3] Eurostat.
[4] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A02008L0098-20180705
[5] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/ALL/?uri=celex%3A31994L0062

1 kohdan f alakohdassa asetetut tavoitteet, jotka on määrä saavuttaa vuoteen 2025 mennessä. Jotta tavoitteet voidaan saavuttaa, jäsenvaltioiden on päästävä vähintään seuraaviin:

- yhdyskuntajätteestä 55 prosenttia valmistellaan uudelleenkäytettäväksi ja kierrätetään
- kaikesta pakkausjätteestä kierrätetään 65 prosenttia
- materiaalikohtaiset pakkausjätteen kierrätystavoitteet (paperille ja kartongille 75 %, lasille 70 %, alumiinille 50 %, muoville 50 % ja puulle 25 %).

Kertomuksessa esitetään myös alustava arvio siitä, miten todennäköisesti jäsenvaltiot saavuttavat kaatopaikoista annetun direktiivin 1999/31/EY (kaatopaikkadirektiivi)[6] 5 artiklan 5 kohdassa asetetun tavoitteen, jonka mukaan yhdyskuntajätteen sijoittamista kaatopaikalle olisi vähennettävä alle 10 prosenttiin vuoteen 2035 mennessä. Kertomuksessa esitetään yhteenveto tärkeimmistä havainnoista, keskeisistä suosituksista jäsenvaltioille, jotka ovat vaarassa jäädä tietyistä jätetavoitteista, sekä esimerkkejä jätehuoltoa koskevista parhaista käytännöistä, joilla pyritään parantamaan jätteen kierrätystehokkuutta. Sitä täydennetään komission yksiköiden valmisteluasiakirjoilla, jotka sisältävät maakohtaisia tietoja ja suosituksia niille jäsenvaltioille, jotka ovat vaarassa jäädä vuoteen 2025 ulottuvista tavoitteista, jotka koskevat yhdyskuntajätteen ja kaiken pakkausjätteen valmistelua uudelleenkäytettäväksi ja kierrätystä. Asiakirjoissa esitetään muun muassa seuraavat:

- arvio tavoitteiden saavuttamisesta kussakin jäsenvaltiossa
- luettelo jäsenvaltioista, joiden osalta on vaarana, että tavoitteita ei saavuteta asetetuissa määräajoissa, sekä aiheelliset suositukset kyseisille jäsenvaltioille
- esimerkkejä parhaista käytännöistä, joita hyödynnetään eri puolilla EU:ta ja jotka voisivat auttaa tavoitteiden saavuttamisessa.

Tätä varhaisvaroituskertomusta varten tehtävä työ perustuu komission ja jäsenvaltioiden väliseen jatkuvaan tukeen ja yhteistyöhön EU:n jätelainsäädännön täytäntöönpanon parantamiseksi. Vuonna 2013 käynnistyneiden vaatimustenmukaisuuden edistämistoimien[7] jälkeen Euroopan komissio julkaisi vuonna 2018 useamman eri jätevirtoja koskevan edistymiseen ja täytäntöönpanoon liittyviä haasteita käsitelleen kertomuksen[8], joihin sisältyi mahdollisia toimia jäsenvaltioiden tukemiseksi niiden pyrkimyksissä parantaa jätehuoltoaan[9]. Lisäksi Euroopan komissio on vuodesta 2017 lähtien julkaissut säännöllisesti ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arvioinnin, jonka tarkoituksena on parantaa EU:n ympäristölainsäädännön ja -politiikan täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa. Viimeisin ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arviointi julkaistiin vuonna 2022[10].

2. MENETELMÄ

Tämä kertomus on laadittu Euroopan komission, Euroopan ympäristökeskuksen, Eurostatin ja jäsenvaltioiden laajan kuulemisen ja yhteistyön tuloksena. Arviointi perustui Euroopan ympäristökeskuksen kehittämään menetelmään, jossa otettiin lähtökohdaksi jäsenvaltioiden

[6] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/TXT/?uri=CELEX%3A31999L0031
[7] Jätepuitedirektiivin täytäntöönpano (europa.eu).
[8] COM(2018) 656 final.
[9] https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/implementation-waste-framework-directive_en
[10] https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_en#country-reports

Eurostatille jätedirektiivien raportointivaatimusten mukaisesti toimittamat jätehuoltotiedot sekä tarkasteltiin kansallisen tason nykyisiä ja suunniteltuja politiikkoja ja muita merkityksellisiä tietoja. Siinä tarkasteltiin myös jätepuitedirektiivissä edellytettyjen tarkistettujen kansallisten jätteen syntymisen ehkäisemistä koskevien ohjelmien hyväksymistä.

Arvioinnin perusteella Euroopan ympäristökeskus[11] pystyi tunnistamaan jäsenvaltiot, jotka eivät todennäköisesti saavuta tavoitteita. Tämän jälkeen Euroopan komissio ja asianomainen jäsenvaltio käsittelivät sen tuloksia yhdessä. Näin voitiin kerätä lisätietoja ja viimeistellä kertomus. Aloitteesta tiedottamiseen ja sidosryhmien näkemysten keräämiseen käytettiin kannanottopyyntöä[12].

Tämä kertomus perustuu tuoreimpiin Eurostatin tietoihin, jotka olivat saatavilla sen laatimisvaiheessa. Yhdyskuntajätteen osalta käytettiin viitevuoden 2020 tietoja, kun taas pakkausjätteen osalta käytettiin vuoden 2019 tietoja. Pakkauksista on nyt saatavilla tuoreempia tietoja (vuodelta 2020), ja alustava arvio niiden merkityksestä kertomuksen päätelmien kannalta esitetään 5 kohdassa.

3. YLEISET HAVAINNOT

Jäsenvaltioiden suoriutumisesta tehdyssä analyysissa tunnistettiin jätehuollon yleisiä suuntauksia ja osoitettiin, kuinka todennäköistä on, että jätteen valmistelua uudelleenkäyttöön ja kierrätystä koskevat tavoitteet saavutetaan vuoteen 2025 mennessä.

Suurin osa jäsenvaltioista on hiljattain toteuttanut tai on toteuttamassa jätteitä koskevia uudistuksia, joiden tuloksena kierrätysaste nousee vuotta 2025 edeltävinä vuosina ja sen jälkeen. Vuoden 2018 jätelainsäädäntöpaketin täytäntöönpanolla ja vuoden 2018 varhaisvaroituskertomuksessa esitetyillä suosituksilla on ollut merkittävä rooli edistymisessä. Joissakin tapauksissa viivästykset säädösten soveltamisessa vaikuttavat kuitenkin kansalliseen kierrätystehokkuuteen.

Jäsenvaltioiden välillä on edelleen merkittäviä eroja jätehuollosta suoriutumisessa. Jotkin maat ovat hyvin kaukana tavoitteista, ja niissä tarvitaan lisätoimia uudistusten toteuttamiseksi kentällä (esimerkiksi biojätteen käsittely, erilliskeräys, tietojen laatu). On myös näyttöä siitä, että suoriutumiseen ovat vaikuttaneet ulkoiset tekijät. Esimerkiksi covid-19-pandemian aikana erilliskeräys väheni tai keskeytettiin joissakin jäsenvaltioissa. On myös viitteitä siitä, että energian hintojen viimeaikainen nousu vaikuttaa haitallisesti kierrätystoimintaan.

Euroopan ympäristökeskuksen tekemän arvioinnin[13] mukaan **suurin osa jäsenvaltioista on vaarassa jäädä yhdyskuntajätteen kierrätystä koskevista vuoteen 2025 ulottuvista tavoitteista**.

Tarkasteltaessa tarkemmin tavoitetta, jonka mukaan vuoteen 2025 mennessä 55 prosenttia yhdyskuntajätteestä on määrä valmistella uudelleenkäyttöön ja kierrättää ja 65 prosenttia kaikesta pakkausjätteestä on määrä kierrättää, huomataan seuraavaa:

— **yhdeksän jäsenvaltiota on saavuttamassa molemmat tavoitteet** – Alankomaat, Belgia, Italia, Itävalta, Luxemburg, Saksa, Slovenia, Tanska ja Tšekki

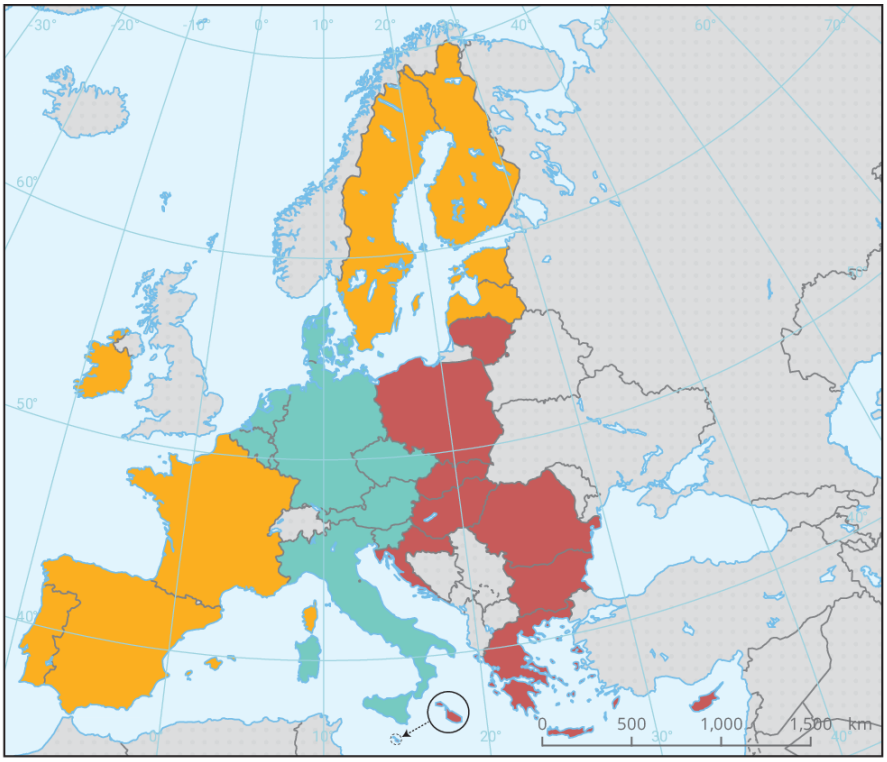
[11] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are
[12] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13511-Jatehuolto-varhaisvaroituskertomus_fi
[13] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are

— **kahdeksan jäsenvaltiota on vaarassa jäädä yhdyskuntajätettä koskevasta tavoitteesta**, mutta pakkausjätettä koskevan kokonaistavoitteen osalta vaaraa ei ole – Espanja, Irlanti, Latvia, Portugali, Ranska, Ruotsi, Suomi ja Viro
— **kymmenen jäsenvaltiota on vaarassa jäädä sekä yhdyskuntajätettä että pakkausjätteen kokonaismäärää koskevista vuoteen 2025 ulottuvista tavoitteista** – Bulgaria, Kreikka, Kroatia, Kypros, Liettua, Malta, Puola, Romania, Slovakia ja Unkari.

Tähän varhaisvaroituskertomukseen on liitetty komission yksiköiden valmisteluasiakirjat sellaisille jäsenvaltioille, joiden katsotaan olevan vaarassa jäädä ainakin toisesta näistä kahdesta yleistavoitteesta (yhdyskuntajätteen valmistelua uudelleenkäyttöön ja kierrätystä koskeva 55 %:n ja pakkausjätteen kierrätystä koskeva 65 %:n tavoite, jotka on saavutettava vuoteen 2025 mennessä), eli edellä luetelluille toiseen ja kolmanteen ryhmään kuuluville jäsenvaltioille.[14] Kaikki jäsenvaltiot, jotka ovat vaarassa jäädä pakkausjätteitä koskevasta tavoitteesta, ovat myös vaarassa jäädä yhdyskuntajätettä koskevasta tavoitteesta.

Olisi huomattava, että korkean tason saavuttaminen jätteen uudelleenkäytössä, uudelleenkäyttöön valmistelussa ja kierrätyksessä edellyttää jatkuvia toimia sekä niissä jäsenvaltioissa, joiden on todettu olevan vaarassa jäädä vuoden 2025 tavoitteista, että niissä, joiden osalta arviointi on osoittanut tavoitteiden olevan saavutettavissa mutta vaativan lisätoimia. Koska jätehierarkian mukaisen asianmukaisen jätehuollon varmistamisessa kohdataan usein uusia haasteita, myös niiden maiden, jotka ovat vuosina 2019 ja 2020 saaneet uudelleenkäyttöön valmistelun ja kierrätyksen tasoille, jotka ylittävät vuoden 2025 tavoitteet, on toimittava aktiivisesti ylläpitääkseen ja parantaakseen suoriutumistaan, myös kierrätystä koskevien uusien laskentasääntöjen soveltamisen yhteydessä. Olisi toteutettava lisätoimia pakkausten, erityisesti muovipakkausten, materiaalikohtaisten kierrätystavoitteiden saavuttamiseksi.

[14] Tavoitteiden saavuttamatta jäämisen vaaran arvioinnissa otetaan huomioon tiedot, jotka ovat olleet saatavilla huhtikuuhun 2022 mennessä.



Viitetiedot: ©ESRI

Jäsenvaltiot, jotka eivät ole vaarassa jäädä kummastakaan tavoitteesta

Jäsenvaltiot, jotka ovat vaarassa jäädä yhdyskuntajätteen valmistelua uudelleenkäyttöön ja kierrätystä koskevasta tavoitteesta mutta eivät kaiken pakkausjätteen kierrätyksen kokonaistavoitteesta

Jäsenvaltiot, jotka ovat vaarassa jäädä molemmista tavoitteista

Tarkastelun ulkopuolella

Kaavio 1: EU:n jäsenvaltioiden näkymät yhdyskuntajätteen ja pakkausjätteen valmistelua uudelleenkäyttöön ja kierrätystä koskevien tavoitteiden saavuttamisen suhteen (*Lähde: Euroopan ympäristökeskus*[15])

4. YHDYSKUNTAJÄTE

Vuonna 2020 eurooppalaiset tuottivat yhdyskuntajätettä keskimäärin 521 kilogrammaa henkeä kohti. Tästä 49 prosenttia valmisteltiin uudelleenkäyttöön tai kierrätettiin ja 23 prosenttia päätyi kaatopaikoille.[16] Syntyvän jätteen määrä on kasvanut vähitellen viime vuosina.

Yhdyskuntajätteen jätehuoltoa koskevista oikeudellisista velvoitteista säädetään jätepuitedirektiivissä. Ennen vuoteen 2025 ulottuvaa tavoitetta, jonka mukaan yhdyskuntajätteestä 55 prosenttia on valmisteltava uudelleenkäyttöä varten ja kierrätettävä[17], jäsenvaltioiden on vuoteen 2020 mennessä päästävä tässä 50 prosenttiin[18]. Direktiiviin

[15] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are
[16] Eurostat.
[17] Direktiivin 2008/98/EY 11 artiklan 2 kohdan a alakohta.
[18] Jäsenvaltiot voivat valita neljästä menetelmästä vuoden 2020 tavoitteen laskemiseksi, jolloin sitä voidaan soveltaa tiettyihin jätevirtoihin tai kaikkeen yhdyskuntajätteeseen. Vuosien 2025, 2030 ja 2035 tavoitteita sovelletaan kaikkeen yhdyskuntajätteeseen.

sisältyy myös kunnianhimoisia pitkän aikavälin tavoitteita: vuoteen 2030 mennessä on päästävä 60 prosenttiin ja vuoteen 2035 mennessä 65 prosenttiin[19], minkä lisäksi on muita vaatimuksia, kuten jätteen erilliskeräyksen toteuttaminen sekä kansallisten jätehuoltosuunnitelmien ja jätteen syntymisen ehkäisemistä koskevien ohjelmien hyväksyminen.

Euroopan ympäristökeskuksen tekemän arvioinnin sekä jäsenvaltioiden kierrätystehokkuutta ja jätepolitiikkaa koskevan perusteellisen tarkastelun[20] perusteella on todettu, että **18 jäsenvaltiota on vaarassa jäädä vuoteen 2025 ulottuvasta tavoitteesta, jonka mukaan 55 prosenttia yhdyskuntajätteestä olisi valmisteltava uudelleenkäyttöön ja kierrätettävä**: **Bulgaria, Espanja, Irlanti, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Slovakia, Suomi, Unkari ja Viro.**

Kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden etäisyys vuoden 2025 tavoitteesta sekä niiden erityiset haasteet ja tilanne, on määritetty keskeiset maakohtaiset **suositukset** uudelleenkäyttöön valmistelun ja kierrätyksen lisäämiseksi. Tämä on tehty prosessilla, jossa kansalliset viranomaiset ovat olleet tiiviisti mukana. Jos kansalliset ja paikalliset viranomaiset toteuttavat ehdotetut toimenpiteet nopeasti yhteistyössä jätehuoltoalan kanssa, ne voisivat merkittävästi nopeuttaa kierrätystehokkuuden parantamista. Tähän kertomukseen liitetyissä valmisteluasiakirjoissa esitetään tällaiset mahdolliset toimet kullekin niistä jäsenvaltioista, joiden katsotaan olevan vaarassa jäädä tavoitteista. Seuraavassa laatikossa esitetään keskeiset yhteiset painopisteet ja niihin liittyvät haasteet.

Voidaan kohtuudella olettaa, että tästä arvioinnista käy myös selvästi ilmi, millainen vaara jäsenvaltioilla on jäädä vuoteen 2030 ulottuvasta 60 prosentin valmistelua uudelleenkäyttöön ja kierrätystä koskevasta tavoitteesta, jos hyväksyttyjen politiikkojen ja uudistusten nopeampaa täytäntöönpanoa ja muita lisätoimenpiteitä ei toteuteta.

[19] Direktiivin 2008/98/EY 11 artiklan 2 kohdan c–e alakohta.
[20] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are

Laatikko 1: Yhdyskuntajäte

- Suurin osa jäsenvaltioista on toteuttanut tai on parhaillaan toteuttamassa **jätteitä koskevia uudistuksia**, jotka edistävät **kiertotalouteen perustuvaa lähestymistapaa** ja lisäävät valmistelua uudelleenkäyttöön ja kierrätystä vuoteen 2025 mennessä ja sen jälkeen. Joissakin tapauksissa viivästykset uudistusten soveltamisessa kuitenkin haittaavat tehokkuutta. **Covid-19-pandemian ja energiakriisin** aiheuttamat haasteet saattavat edellyttää erityistoimia, jotta kansalliset jätteitä koskevat uudistukset eivät viivästyisi.
- **Biojäte** on tärkein toimia edellyttävä jätevirta, sillä sen osuus yhdyskuntajätteestä on keskimäärin 34 prosenttia. Painopiste olisi asetettava **biojätteen tehokkaan erilliskeräys- ja käsittelykapasiteetin käyttöönottoon tai laajentamiseen**. Asianmukainen biojätehuolto voisi mahdollistaa biojätteen käytön lannoitteena ja maanparannusaineena sekä biokaasun tuotannossa.[21] Näin voitaisiin korvata louhittuja kivennäislannoitteita ja siten edistää merkittävästi sekä **ilmastotavoitteiden** että **energian ja kriittisten raaka-aineiden toimitusvarmuutta koskevien EU:n tavoitteiden saavuttamista**. Samalla parannettaisiin maaperän terveyttä.
- Suuri talteenottoaste ja erilliskeräyksen laatu ovat olennaisia uudelleenkäyttöön valmistelun ja kierrätyksen edellytyksiä. Ne voitaisiin saavuttaa tehokkaammin **jätteen pakollista erilliskeräystä kuntatasolla koskevien tavoitteiden avulla**. Niiden käytön olisi perustuttava kannustimiin ja vastuuvelvollisuuteen (esimerkiksi voitaisiin ottaa käyttöön järjestelmä, jossa myönnettäisiin taloudellisia palkkioita ja määrättäisiin seuraamuksia tavoitteiden toteutumisen perusteella).
- Tarvitaan toimenpiteitä, joilla **kannustetaan kotitalouksia** jätteiden lajitteluun, mukaan lukien erillisten jätevirtojen kerääminen sekajätettä useammin.
- Jäsenvaltiot eivät hyödynnä kaikkia **taloudellisia toimenpiteitä** kaatopaikalle sijoittamisen ja polttamisen vähentämiseksi (esimerkiksi kaatopaikka- ja polttoverot) ja jätteen käsittelyn tehostamiseksi uudelleenkäyttöön valmistelun, kierrätyksen ja muiden jätehierarkiassa etusijalla olevien vaiheiden yhteydessä (esimerkiksi maksa itse omat jätekustannuksesi -periaatteeseen (*pay-as-you-throw*) perustuvat sekä pantti- ja palautusjärjestelmät).
- Jäsenvaltioiden on korjattava investointivaje muun muassa käyttämällä tehokkaasti EU:n varoja sellaisten **jäteinfrastruktuurien kehittämiseen, jotka tukevat tehokkaampaa jätteen syntymisen ehkäisemistä, uudelleenkäyttöä ja kierrätystä**.
- Jäsenvaltioiden olisi pyrittävä **ehkäisemään kierrätettäväksi kelpaamattoman jätteen syntymistä**. Jotkin jäsenvaltiot eivät ole vielä tarkistaneet kansallisia **jätteen syntymisen ehkäisemistä koskevia ohjelmiaan**. Tarkistusten odotetaan valmistuvan vuoteen 2023 mennessä.
- **Tiedotustoimet** ovat olennaisen tärkeitä pyrittäessä lisäämään yksityishenkilöiden panostusta parempaan jätehuoltoon. Ne voidaan räätälöidä eri kohderyhmille (kuten kotitaloudet, opiskelijat tai turistit).

[21] https://www.eea.europa.eu/publications/biowaste-in-europe

5. PAKKAUSJÄTE

Vuonna 2020 EU:ssa syntyi pakkausjätettä yhteensä noin 79,6 miljoonaa tonnia[22]. Pakkausten keskimääräinen kierrätysaste EU:ssa nousi tasaisesti vuodesta 2005 vuoteen 2016 (67,6 % vuonna 2016), kun taas vuosien 2016 ja 2020 välillä havaittiin hienoista laskua (64 % vuonna 2020)[23]. Vuosina 2013–2020 EU:ssa tuotetun pakkausjätteen määrä kuitenkin kasvoi 15 prosenttia, mikä kertoo siitä, että jätteen syntymisen ehkäisemiseen on panostettava lisää.

Pakkausjätteen käsittelyä koskevista oikeudellisista velvoitteista säädetään pakkausdirektiivissä. Velvoitteisiin kuuluvat tavoite, jonka mukaan kaiken pakkausjätteen kierrätysasteen on oltava 65 prosenttia vuoteen 2025 mennessä, sekä materiaalikohtaiset tavoitteet paperille ja kartongille, lasille, alumiinille, muoville ja puulle. Jäsenvaltiot voivat täyttää tavoitteista enintään viisi prosenttia vähentämällä sellaisten uudelleenkäytettävien myyntipakkausten osuuden, jotka saatetaan markkinoille ensimmäistä kertaa ja joita käytetään uudelleen osana pakkausten uudelleenkäyttöjärjestelmää, sekä huomioimalla puisten pakkausten osalta uudelleenkäyttöä varten tehtävät korjaukset. Direktiiviin sisältyy myös kunnianhimoisia pitkän aikavälin kierrätystavoitteita: 70 prosenttia pakkausten kokonaismäärästä vuoteen 2030 mennessä sekä materiaalikohtaiset tavoitteet paperille ja kartongille, lasille, alumiinille, muoville ja puulle[24].

Euroopan ympäristökeskuksen tekemän arvioinnin mukaan[25] **kymmenen jäsenvaltion** on todettu olevan **vaarassa jäädä tavoitteesta, jonka mukaan kierrätettävän pakkausjätteen osuus on 65 prosenttia vuoteen 2025 mennessä: Bulgaria, Kreikka, Kroatia, Kypros, Liettua, Malta, Puola, Romania, Slovakia ja Unkari.**

Lisäksi useiden jäsenvaltioiden katsotaan olevan vaarassa jäädä yhdestä tai useammasta materiaalikohtaisesta tavoitteesta. **Muovi** on tässä suhteessa kaikkein kriittisin materiaali.

Muovit	**Bulgaria, Espanja, Irlanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Luxemburg, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Slovakia, Suomi, Tanska ja Unkari**
Lasi	**Bulgaria, Kreikka, Kroatia, Kypros, Liettua, Malta, Puola, Portugali, Romania ja Unkari**
Alumiini	**Espanja, Kreikka, Kroatia, Kypros, Malta, Portugali, Romania, Slovakia ja Tšekki**
Rautametalli	**Kroatia, Malta, Portugali, Romania ja Tanska**
Paperi ja kartonki	**Espanja, Kroatia, Malta ja Slovakia**
Puu	**Kroatia ja Malta**

[22] Eurostat.
[23] Eurostat.
[24] Direktiivin 94/62/EY 6 artiklan 1 kohdan h ja i alakohta.
[25] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are

Arvioinnissa havaittiin, että joidenkin jäsenvaltioiden pakkausjätetiedoissa oli epäjohdonmukaisuuksia, mikä viittaa siihen, että markkinoille tuotujen pakkausten määrät on voitu ilmoittaa todellista pienemmiksi. Lisäksi jäsenvaltioilta edellytetään uuden kierrätystehokkuuslaskelman soveltamista vuodesta 2020 alkaen, ja pakkausjätteen syntymistä ja kierrätystä koskevan vuotuisen raportoinnin odotetaan vähentävän ilmoitettuja kierrätysasteita muutamalla prosenttiyksiköllä[26]. Jos jäsenvaltiot toteuttavat toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että uudelleenkäyttöjärjestelmät laajenevat, niiltä vaaditut kierrätystavoitteet ovat alhaisempia.

Eurostatin keräämien viitevuotta 2020 koskevien pakkausjätetietojen alustava tarkastelu osoitti, että arvio niistä jäsenvaltioista, jotka ovat vaarassa jäädä tavoitteista, on edelleen pätevä. Kierrätysasteissa on havaittavissa kaiken kaikkiaan lievää laskua (kehitys kuitenkin vaihtelee voimakkaasti jäsenvaltiosta toiseen: joidenkin tulokset paranivat, joidenkin heikkenivät). Tässä vaiheessa ei myöskään ole vielä mahdollista osoittaa selvästi, että muutosten taustalla olisivat jotkin tietyt syyt, koska vaikuttavia tekijöitä on useita, erityisesti uuden kierrätystehokkuuden laskentamenetelmän soveltaminen ja covid-19-pandemian vaikutukset.

Kertomukseen liitetyissä valmisteluasiakirjoissa esitetään mahdollisia toimia, joilla voitaisiin pienentää pakkausjätettä koskevien tavoitteiden täyttymättä jäämisen riskiä huomattavasti. Pakkausjätteen osalta merkityksellisiä ovat myös eräät laatikossa 1 yksilöidyt yhteiset painopisteet. Pakkauksiin liittyvät erityiset haasteet ja painopisteet on esitetty laatikossa 2.

[26] Direktiiveillä (EU) 2018/850 ja (EU) 2018/851 otettiin käyttöön uudet laskentasäännöt, joiden mukaan kierrätys on mitattava hetkenä, jona pakkausjäte tulee kierrätykseen. Aiemmat säännöt sallivat kaiken erilliskerätyn jätteen ilmoittamisen kierrätetyksi, mikä näkyy tilastoissa vuoteen 2019, joidenkin jäsenvaltioiden osalta vuoteen 2020, asti.

Laatikko 2: Pakkausjäte

- **Erilliskeräyksen jatkuva parantaminen** on edelleen olennaisen tärkeää kierrätystehokkuuden parantamiseksi. Erilliskeräystä voidaan parantaa parhaiten yhdistelmällä, jossa suuri osa väestöstä kuuluu hyvin vaivattomasti toimivien erilliskeräysjärjestelmien piiriin, jossa käytetään panttijärjestelmiä, jossa julkisilla paikoilla ja kauppojen yhteydessä on käytettävissä erilliskeräyssäiliöitä ja jossa asiaa koskevaa tietämystä pyritään lisäämään.
- Suurimmalla osalla jäsenvaltioista on vaikeuksia saavuttaa **muovipakkauksia** koskeva tavoite. Tähän voidaan puuttua parantamalla muovin erilliskeräysjärjestelmiä ja lisäämällä muovin lajittelu- ja käsittelykapasiteettia.
- Pakkausten **uudelleenkäyttöjärjestelmien käyttöönoton** tehostaminen tuo ympäristöhyötyjä ja auttaa jäsenvaltioita noudattamaan pakkausten kierrättämistä koskevia EU:n tavoitteita.
- Kierrätyksen osalta heikommin suoriutuvilla jäsenvaltioilla on **usein epäjohdonmukaisuuksia pakkausjätteitä koskevissa tiedoissa**. Tämä viittaa siihen, että ilmoitetut markkinoille saatettujen pakkausten määrät voivat olla todellisuutta alhaisempia, minkä vuoksi tilastot saattavat olla epätarkkoja ja tuottajat eivät ehkä kanna täyttä laajennettua vastuutaan jätteiden keräyksen, lajittelun ja kierrätyksen rahoittamisesta.
- Jätehuollon käytäntöjen ja infrastruktuurin parannusten vaikutus voi olla raportoiduissa tiedoissa vääristynyt vuodesta 2020 alkaen sovellettujen **uusien laskentasääntöjen vuoksi**. Uusien laskentasääntöjen täyttä vaikutusta ei voida vielä täysin arvioida, mutta joidenkin jäsenvaltioiden raportoimista vuoden 2020 tiedoista ilmi käyvä pienentävä vaikutus on muutamia prosenttiyksikköjä.

6. KAATOPAIKALLE SIJOITTAMINEN

Jätteen kaatopaikkasijoitus on kaikista huonoin jätteenkäsittelyvaihtoehto. Kaatopaikkadirektiivissä[27] jäsenvaltiot velvoitetaan vähentämään kaatopaikoille sijoitettavan yhdyskuntajätteen määrää niin, että se on enimmillään 10 prosenttia vuoteen 2035 mennessä. Lisäksi direktiivissä kielletään erikseen kerätyn jätteen, mukaan lukien biohajoava jäte, sijoittaminen kaatopaikoille.

Vaikka kaatopaikalle sijoitettavan yhdyskuntajätteen määrät vähenivät koko EU:ssa tasaisesti vuoteen 2016 saakka (18 % vuosina 2013–2016[28]), suuntaus ei vuosina 2017–2020 ollut lineaarinen, sillä vuonna 2020 kaatopaikalle sijoitettiin noin 53,5 miljoonaa tonnia yhdyskuntajätettä. Lisäksi yhdyskuntajätteen keskimääräinen kaatopaikkasijoitusaste vuonna 2020 oli EU:ssa yhä 23 prosenttia. Erot eri puolilla EU:ta ovat kuitenkin suuria: vuonna 2020 **kaatopaikoille sijoitettiin kahdeksassa jäsenvaltiossa yhä yli 50 prosenttia**

[27] Direktiivin (EU) 2018/850 5 artiklan 5 kohta.
[28] Eurostat.

yhdyskuntajätteestä, ja kolme jäsenvaltiota ilmoitti kaatopaikkasijoitusasteen olevan **yli 70 prosenttia**.

Yhteensä 13 jäsenvaltiolla tavoite, jonka mukaan yhdyskuntajätteestä enintään 10 prosenttia sijoitetaan kaatopaikalle vuoteen 2035 mennessä, on edelleen kaukana[29]: **Bulgaria, Espanja, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Malta, Portugali, Puola, Romania, Slovakia, Tšekki ja Unkari**.

On kiinnitettävä lisähuomiota siihen, kuinka kaukana tavoite on, ja toteutettava sen suhteen korjaavia toimenpiteitä – vaikka tarvitaankin enemmän aikaa –, jotta tavoitteiden saavuttamatta jäämisen vaara voidaan todeta suuremmalla varmuudella.

Komission toteuttamassa selvityksessä[30] todettiin myös, että 15 jäsenvaltiota ei täyttänyt kaikilta osin direktiivissä säädettyä velvoitetta jätteen käsittelystä ennen kaatopaikkasijoitusta[31].

Vaikka kaatopaikkadirektiivin hyväksymisen ja vaatimustenvastaisten kaatopaikkojen sulkemisen jälkeen on tapahtunut huomattavia parannuksia kaikkialla EU:ssa, niiden kaatopaikkojen määrä, jotka **eivät ole** jätepuitedirektiivin ja kaatopaikkadirektiivin **vaatimusten mukaisia**, aiheuttaa edelleen huolta. Vuoden 2021 lopussa **oli vielä toiminnassa 1 995 laitonta tai vaatimustenvastaista kaatopaikkaa**, jotka oli kunnostettava tai mukautettava EU:n normeihin[32].

7. PARHAAT KÄYTÄNNÖT

Jäsenvaltioilla on yhteisiä jätehuoltoon liittyviä haasteita, ja niihin on jo löydetty ja sovellettu monia ratkaisuja. Tällaisten ratkaisujen laaja jakaminen on ensisijainen tavoite. Tämän kertomuksen tarkoituksena on kartoittaa kunkin jäsenvaltion osalta muutamia yhdyskunta- ja pakkausjätehuoltoon liittyviä parhaita käytäntöjä sekä antaa yleiskuva onnistuneista aloitteista ja toimenpiteistä, joita voitaisiin toteuttaa muissa maissa ja jotka voisivat auttaa jäsenvaltioita saavuttamaan tavoitteet.

Kerätyt parhaat käytännöt koskevat monia jätehuoltoon liittyviä aiheita, kuten hallintoa, erilliskeräystä (myös syrjäisillä alueilla), julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia, jätteen uudelleenkäyttöä, jätteen syntymisen ehkäisemistä, jätteenkäsittelyä, viestintää ja tietoisuuden lisäämistä, taloudellisten välineiden täytäntöönpanoa ja laajennettua tuottajan vastuuta koskevia tehokkaita järjestelmiä.

8. PÄÄTELMÄT

EU:n jätelainsäädäntö on edistänyt merkittävästi jätehuoltoa sekä kiertotaloutta ja saasteettomuutta koskevien tavoitteiden saavuttamista. Tämä lainsäädäntö on kuitenkin pantava täytäntöön kaikilta osin, mikäli EU haluaa saada puhtaasta kiertotaloudesta

[29] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are

[30] Milieu (2017), *Study to assess the implementation by the EU Member States of certain provisions of Directive 1999/31/EC on the landfill of waste* (Selvitys sen arvioimiseksi, miten jäsenvaltiot ovat panneet täytäntöön tietyt kaatopaikoista annetun direktiivin 1999/31/EY säännökset).

[31] Kaatopaikkadirektiivin 6 artiklan a kohta.

[32] Luku perustuu sellaisten laittomien tai vaatimustenvastaisten kaatopaikkojen lukumäärään, joita vastaan on meneillään rikkomusmenettelyjä.

ympäristön ja talouden kannalta täyden hyödyn ja pärjätä maailmassa, jonka resurssit käyvät alinomaa niukemmiksi. Lisätoimia tarvitaan myös, kun otetaan huomioon pakkausjätteen määrän huomattava kasvu, syntyvän jätteen kokonaismäärän vähäinen pieneneminen (4 % vuosina 2010–2020), mereen joutuvasta muovijätteestä johtuva pilaantuminen sekä suhteellisen vakaa suuntaus jäännösyhdyskuntajätteen osalta. Kaikki nämä tekijät vaarantavat saasteettomuustavoitteiden saavuttamisen vuoteen 2030 mennessä[33].

Jätteitä koskevat komission varhaisvaroituskertomukset ja muut vaatimusten noudattamisen edistämistoimet viittaavat jatkuvaan edistymiseen jäsenvaltioissa, vaikkakin niiden suoritustasot ovat erilaiset. Koko EU:ssa yhdyskuntajätteen valmistelu uudelleenkäyttöön ja kierrätys keskimäärin lisääntyivät vuosina 2010–2020, joskin hitaasti (37 %:sta noin 47 %:iin), kun taas kaatopaikalle sijoittaminen on vähentynyt merkittävästi (31 %:sta noin 23 %:iin). Myös vakavia puutteita, viivästyksiä ja haasteita on kuitenkin havaittu, ja niihin on puututtava nopeasti.

Täytäntöönpano voi edetä hyvin, mikäli asianomaiset jäsenvaltiot toteuttavat tässä kertomuksessa ja siihen liitetyissä maakohtaisissa valmisteluasiakirjoissa määritellyt toimenpiteet. Toimissa on keskityttävä selkeästi biojätteeseen ja pakkausjätteeseen. Jätehuollon tason parantaminen edellyttää erilliskeräyksen tehostamista, mikä on keskeistä jätteen laadun varmistamiseksi ja kierrätyksen mahdollistamiseksi. Samalla on kiireellisesti lisättävä valmistelua uudelleenkäyttöä varten ja kehitettävä jätteenkäsittelyyn lisää lajittelu- ja kierrätyskapasiteettia, jotta voidaan edetä jätehierarkiassa etusijalla oleviin vaiheisiin.

Muita tarvittavia tärkeitä toimenpiteitä ovat tietojen laadun parantaminen, sääntöjen tehokkaan täytäntöönpanon varmistaminen ja paranneltujen taloudellisten välineiden käyttöönotto (kuten tehokkaat laajennettua tuottajan vastuuta koskevat järjestelmät ja tarkoituksenmukaiset kaatopaikka- ja polttoverot). Ne kaikki ovat olennaisen tärkeitä kiertotalouden etujen hyödyntämiseksi kaikilta osin ja EU:n jätelainsäädännön noudattamiseksi.

Komissio jatkaa jäsenvaltioiden tukemista niiden täytäntöönpanopyrkimyksissä. Tähän sisältyvät tekninen apu, kuten ympäristölainsäädännön täytäntöönpanon arviointi[34], eurooppalaisen ohjausjakson maakohtaiset suositukset[35], erilliskeräystä koskevat ohjeet[36], parhaiden käytäntöjen vaihtaminen[37], uudistukset ja investoinnit elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa sekä rahoitustuki muista EU:n rahastoista, kuten koheesiopolitiikan rahastoista (Euroopan aluekehitysrahasto ja koheesiorahasto). Lisäksi komissio on käynnistänyt muita kiertotaloutta ja jätteiden syntymisen ehkäisemistä edistäviä aloitteita, kuten ehdotukset uusiksi pakkauksia ja pakkausjätteitä sekä kestävien tuotteiden ekologista suunnittelua koskeviksi asetuksiksi sekä teollisuuden päästöistä annetun direktiivin tarkistaminen.

Koska jätehuollon tilanne on eri maissa hyvin erilainen, jätteitä koskevissa EU:n säännöissä annetaan tietyin edellytyksin joillekin jäsenvaltioille mahdollisuus lykätä säännösten noudattamista tavoitteissa määritettyjen vuosien jälkeiseen aikaan. Tätä vaihtoehtoa olisi harkittava huolellisesti, sillä viivästykset tarvittavien uudistusten hyväksymisessä

[33] https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-action-plan/zero-pollution-targets_en
[34] http://ec.europa.eu/environment/eir/index_en.htm
[35] https://commission.europa.eu/publications/2022-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_en
[36] Esimerkiksi yhdyskuntajätteen erilliskeräystä koskevat ohjeet: https://data.europa.eu/doi/10.2779/691513
[37] TAIEX-EIR Peer2Peer -ohjelma: http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_en.htm

viivästyttävät myös kiertotalouden ympäristö- ja taloushyötyjä, joihin kuuluvat muun muassa toimet luonnonvaroihin kohdistuvan paineen sekä tuontiriippuvuuden vähentämiseksi.