EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 24.2.2022
COM(2022) 67 final

2022/0046 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

vaarallisten jätteiden maanrajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskevan Baselin yleissopimuksen viidennessätoista sopimuspuolten konferenssissa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta kyseisen yleissopimuksen 6 artiklan 2 kohdan tiettyihin muutoksiin

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN KOHDE

Tämä ehdotus koskee päätöstä Baselin yleissopimuksen sopimuspuolten konferenssin 15. kokouksessa unionin puolesta otettavasta kannasta ehdotukseen kyseisen yleissopimuksen 6 artiklan muuttamisesta. Kokous on määrä pitää kesäkuussa 2022.

2. EHDOTUKSEN TAUSTA

2.1. Vaarallisten jätteiden maanrajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskeva Baselin yleissopimus

Vaarallisten jätteiden maanrajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskeva Baselin yleissopimus, jäljempänä ’yleissopimus’, hyväksyttiin 22. maaliskuuta 1989. Yleissopimus tuli voimaan vuonna 1992. Euroopan unioni sekä sen jäsenvaltiot ovat yleissopimuksen sopimuspuolia.[1] Yleissopimuksella on 188 sopimuspuolta.

Yleissopimuksen kulmakivenä on tiettyjen jätteiden tuonnin, viennin ja kauttakulun valvontajärjestelmä, joka perustuu etukäteen annettua suostumusta koskevaan menettelyyn. Yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvien jätteiden viennistä on ilmoitettava etukäteen tuonti- ja kauttakulkumaiden toimivaltaisille viranomaisille. Ilmoitus on tehtävä kirjallisesti, ja siinä on oltava yleissopimuksen liitteessä V A täsmennetyt ilmoitukset ja tiedot. Jätteet voidaan viedä vain, jos ja kun kaikki asianomaiset maat ovat antaneet siihen kirjallisen suostumuksensa (yleissopimuksen 6 artikla).

Yleissopimuksen mukaista valvontajärjestelmää sovelletaan yleissopimuksen 1 artiklassa määriteltyyn ja liitteessä VIII lueteltuun vaaralliseen jätteeseen sekä liitteessä II lueteltuun jätteeseen, joka sisältää kotitalouksista kerätyt jätteet, kotitalousjätteiden polttamisessa syntyvät jäämät ja tietyt muovijätteet. Yleissopimuksen liitteessä IX luetellaan jätteet, jotka eivät kuulu yleissopimuksen soveltamisalaan ja valvontajärjestelmän piiriin, paitsi jos ne sisältävät liitteessä I mainittua ainetta siinä määrin, että niissä esiintyy liitteessä III mainittu vaarallinen ominaisuus.

2.2. Sopimuspuolten konferenssi

Baselin yleissopimuksen sopimuspuolten konferenssi on yleissopimuksen pääasiallinen päättävä elin. Sillä on valtuudet muuttaa yleissopimuksen liitteitä, ja se kokoontuu joka toinen vuosi.

Baselin yleissopimuksen sopimuspuolten konferenssin 15. kokous on kaksiosainen: ensimmäinen osa järjestettiin verkossa 26.–30. heinäkuuta 2021 ja toinen osa järjestetään paikan päällä Genevessä 6.–17. kesäkuuta 2022.

2.3. Ehdotettu yleissopimuksen muutos

[1] Neuvoston päätös 93/98/ETY vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskevan yleissopimuksen (Baselin yleissopimus) tekemisestä yhteisön puolesta yhteisön puolesta (EYVL L 39, 16.2.1993, s. 1).

Venäjän federaatio on esittänyt ehdotuksen, jolla muutetaan yleissopimuksen 6 artiklan 2 kohdan ensimmäistä virkettä, jäljempänä 'suunniteltu säädös'[2]. Ehdotusta on määrä käsitellä sopimuspuolten konferenssin 15. kokouksessa.

Yleissopimuksen 6 artiklan 2 kohdan ensimmäinen virke kuuluu seuraavasti: *"Tuontimaa antaa ilmoittajalle kirjallisen vastauksen, jossa se ilmoittaa suostuvansa siirtoon määrätyin ehdoin tai ehdoitta, kieltää kuljetuksen tai pyytää lisätietoja."*

Suunnitellussa säädöksessä ehdotetaan tämän virkkeen muuttamista siten, että siihen lisätään 30 päivän määräaika, jonka kuluessa tuontimaan olisi annettava ilmoittajalle vastaus (suostumus suunniteltuun siirtoon, siirron kielto tai lisätietopyyntö). Lisäksi siinä ehdotetaan, että korvataan sanojen '*ehdoitta*' ja '*kieltää*' välillä oleva pilkku sanalla '*tai*'.

Yleissopimus pannaan unionissa täytäntöön jätteiden siirrosta 14 päivänä kesäkuuta 2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1013/2006[3], jäljempänä 'jätesiirtoasetus'. Kaikki yleissopimuksen muutokset tulevat voimaan EU:ssa sen jälkeen, kun ne pannaan täytäntöön kyseisen asetuksen muutoksilla.

Unioniin ja sen jäsenvaltioihin sovellettavissa voimassa olevissa säännöissä säädetään jo 30 päivän määräajasta, jonka kuluessa tuontimaan on annettava ilmoittajalle vastaus (ks. jätesiirtoasetuksen 8 artikla). Tämä koskee myös muita OECD-maita OECD:n päätöksen[4] mukaisesti.

Unionin kannalta ainoa käytännön seuraus, joka Venäjän federaation ehdotuksesta aiheutuisi, liittyisi menettelyyn, joka koskee ilmoitetun jätteen vientiä OECD:n ulkopuolisiin maihin. Koska liitteissä VIII ja II mainittujen jätteiden vienti OECD:n ulkopuolisiin maihin on kielletty jätesiirtoasetuksen nojalla, Venäjän federaation ehdottama muutos vaikuttaisi ainoastaan niin sanottuun luetteloimattomaan jätteeseen (Venäjän ehdotuksen mukaan OECD:n ulkopuolisten maiden, jotka tuovat luetteloimatonta jätettä EU:sta, olisi annettava ilmoittajalle vastaus 30 päivän kuluessa). Kyseiseen jätteeseen sovelletaan etukäteen annettua suostumusta koskevaa menettelyä jätesiirtoasetuksen 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan iii ja iv alakohdan nojalla. Venäjän federaation ehdottama muutos tarkoittaisi, että tällaisissa tapauksissa tuontimaan olisi annettava ilmoittajalle 30 päivän kuluessa vastaus sellaisen siirron osalta, joka on peräisin unionista ja jonka määränpää on OECD:n ulkopuolinen maa.

Baselin yleissopimuksen muuttamista koskevaa menettelyä säännellään yleissopimuksen 17 artiklalla. Kaikki muutokset on hyväksyttävä sopimuspuolten konferenssin kokouksessa. Muutokset sitovat sopimuspuolia, jotka tallettavat ratifioimis- tai hyväksymiskirjansa tai virallista vahvistamista koskevat kirjansa yleissopimuksen 17 artiklan 5 kohdan mukaisesti. Kyseisessä kohdassa määrätään seuraavaa: "*Muutoksia koskevat ratifioimis- tai hyväksymiskirjat tai virallista vahvistamista koskevat kirjat talletetaan tallettajan huostaan. Edellä 3 tai 4 kohdan mukaisesti hyväksytyt muutokset tulevat voimaan niiden sopimuspuolten kesken, jotka ovat ne hyväksyneet, yhdeksäntenäkymmenentenä päivänä siitä päivästä, jona tallettaja on vastaanottanut ratifioimis-, hyväksymis- tai vahvistamiskirjat vähintään kolmelta neljäsosalta niistä sopimuspuolista, jotka hyväksyivät ne, tai vähintään kahdelta kolmasosalta asianomaisen pöytäkirjan sopimuspuolista, jotka hyväksyivät ne, ellei asianomaisessa pöytäkirjassa toisin määrätä. Muutokset tulevat voimaan muiden sopimuspuolten osalta yhdeksäntenäkymmenentenä päivänä siitä päivästä, jona asianomainen sopimuspuoli tallettaa*

---

[2] Ehdotus on nähtävissä Baselin yleissopimuksen sivustolla osoitteessa http://www.basel.int/TheConvention/Communications/tabid/1596/Default.aspx

[3] EUVL L 190, 12.7.2006, s. 1.

[4] Decision on the Control of Transboundary Movements of Wastes Destined for Recovery Operations, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0266

muutoksia koskevan ratifioimis- tai hyväksymiskirjansa tai virallista vahvistamista koskevan kirjansa tallettajan huostaan.” Näin ollen yleissopimuksen muutosten voimaantulo edellyttää, että kolme neljäsosaa yleissopimuksen sopimuspuolista (eli 141 sopimuspuolta) ratifioi, hyväksyy tai vahvistaa muutokset virallisesti.

Tähän mennessä yleissopimuksen runkoa on muutettu kerran. Tuolloin siihen lisättiin 4 A artikla. Myöhemmin yleissopimukseen on lisätty liite VII (”Baselin vientikielto”). Sopimuspuolten konferenssi hyväksyi kyseisen muutoksen kolmannessa kokouksessaan vuonna 1995. Muutos tuli voimaan vuonna 2019 niiden sopimuspuolten osalta, jotka ovat ratifioineet sen.

3. UNIONIN PUOLESTA OTETTAVA KANTA

(1) Unionin ei pitäisi kannattaa yleissopimuksen 6 artiklan 2 kohdan muuttamista Venäjän federaation ehdottamalla tavalla.

(2) Muutoksen ensimmäinen osa (30 päivän määräaika, jonka kuluessa tuontimaan on annettava ilmoittajalle vastaus) ei toisi unionille ja sen jäsenvaltioille minkäänlaista merkittävää muutosta, koska tällaista 30 päivän määräaikaa sovelletaan jo useimpiin EU:n ja sen jäsenvaltioiden ilmoittamiin siirtoihin unionin oikeuden nojalla (lukuun ottamatta luetteloimattoman jätteen vientiä OECD:n ulkopuolisiin maihin). Se ei myöskään muuttaisi velvoitteita, joita EU:lla ja sen jäsenvaltioilla on ilmoitusten vastaanottamisen suhteen, koska 30 päivän vastausmääräaikaa sovelletaan jo unionin oikeuden nojalla.

(3) Muutoksen toinen osa (pilkun korvaaminen sanalla ’tai’) ei vaikuta tarpeelliselta; se ainoastaan aiheuttaisi oikeudellista epävarmuutta. Nykyinen sanamuoto on riittävän selkeä ilmaisemaan, että tuontimaa voi antaa ilmoittajalle vastauksen kolmella eri tavalla (suostumus suunniteltuun siirtoon, siirron kielto tai lisätietopyyntö). Näistä syistä kyseistä virkettä ei ole tarpeen muuttaa.

(4) Yleissopimuksen muuttaminen on erittäin työläs ja aikaa vievä prosessi erityisesti siksi, että ennen kuin muutos voi tulla voimaan, kunkin sopimuspuolen on toteutettava oma ratifiointiprosessinsa ja sopimuspuolista vähintään kolmen neljäsosan on ratifioitava muutos. Lisäksi muutoksella voi lopulta olla vain rajallisia vaikutuksia, koska se sitoo vain niitä, jotka ovat ratifioineet sen. Ehdotetulla muutoksella ei siksi parannettaisi yleissopimuksen toimivuutta tehokkaalla tavalla. Se ainoastaan käynnistäisi pitkän ja raskaan prosessin yleissopimuksen ja sen sopimuspuolten osalta.

(5) Unioni ei kannata ehdotettuja muutoksia mutta haluaa korostaa, että sopimuspuolten olisi parannettava ilmoitusmenettelyn toimivuutta Baselin yleissopimuksen puitteissa. Sopimuspuolet voisivat muun muassa asettaa uusia määräaikoja vastauksen antamiseksi ilmoittajille, erityisesti kauttakulkumaiden osalta, edistää sähköisten tietojenvaihtojärjestelmien käyttöä tai ottaa Baselin yleissopimuksen puitteissa käyttöön ennalta hyväksyttyjen laitosten käsitteen jätteiden maanrajan ylittäviä siirtoja koskevan OECD:n päätöksen mukaisesti. Näitä kysymyksiä koskevia hyödyllisiä prosesseja on jo käynnistetty yleissopimuksen puitteissa, mutta tulokset ovat toistaiseksi olleet laihoja. Unionin olisi korostettava näiden kysymysten merkitystä ja tutkittava, voitaisiinko niitä käsitellä osana nykyisiä tai uusia aloitteita ilman, että yleissopimusta tarvitsisi muuttaa. Unionin olisi suhtauduttava avoimesti tällaisiin mahdollisiin aloitteisiin.

(6) Lisäksi olisi huomattava, että ehdotetun muutoksen hyväksyminen ei toisi selvää lisäarvoa eikä myöskään vahingoittaisi unionin etuja.

4. OIKEUSPERUSTA

4.1. Menettelyllinen oikeusperusta

4.1.1. Periaatteet

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä ’SEUT-sopimus’, 218 artiklan 9 kohdassa määrätään päätöksistä ”*sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävien kantojen vahvistamisesta, silloin kun tämän elimen on annettava säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia, lukuun ottamatta säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan sopimuksen institutionaalisia rakenteita*”.

Ilmaisu ’*säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia*’ kattaa myös säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia kyseiseen elimeen sovellettavan kansainvälisen oikeuden nojalla. Se kattaa myös välineet, joilla ei ole sitovaa vaikutusta kansainvälisen oikeuden nojalla, mutta jotka ”*voivat vaikuttaa ratkaisevasti sen säännöstön sisältöön, jonka unionin lainsäätäjä antaa*’[5].

4.1.2. Soveltaminen käsillä olevassa asiassa

Baselin yleissopimuksen sopimuspuolten konferenssi on yleissopimuksella perustettu elin.

Säädös, joka sopimuspuolten konferenssin on määrä antaa, on säädös, jolla on oikeusvaikutuksia. Suunniteltu säädös on sitova kansainvälisen oikeuden nojalla yleissopimuksen 18 artiklan mukaisesti. Se voi vaikuttaa EU:n lainsäädännön sisältöön ja erityisesti jätteiden siirrosta 14 päivänä kesäkuuta 2006 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) N:o 1013/2006. Asetuksella pannaan täytäntöön yleissopimus muun muassa säätämällä menettelyistä, jotka koskevat vientiä unionista ja tuontia unioniin sekä siirtoja jäsenvaltioiden välillä.

Suunnitellulla säädöksellä ei täydennetä eikä muuteta sopimuksen institutionaalisia rakenteita.

Sen vuoksi ehdotetun päätöksen menettelyllinen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohta.

4.2. Aineellinen oikeusperusta

4.2.1. Periaatteet

SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla annettavan päätöksen aineellinen oikeusperusta määräytyy ensisijaisesti sen suunnitellun säädöksen tavoitteen ja sisällön perusteella, jota unionin puolesta otettava kanta koskee. Jos suunnitellulla säädöksellä on kaksi tavoitetta tai siihen sisältyy kaksi osatekijää ja jos näistä tavoitteista tai osatekijöistä toinen on mahdollista määritellä pääasialliseksi tavoitteeksi tai osatekijäksi, johon nähden toinen tavoite tai osatekijä on liitännäinen, SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla hyväksyttävällä päätöksellä on oltava vain yksi aineellinen oikeusperusta, eli se, jota pääasiallinen tai ensisijainen tavoite tai osatekijä edellyttää.

4.2.2. Soveltaminen käsillä olevassa asiassa

Suunnitellun säädöksen pääasiallinen tavoite ja sisältö liittyvät ympäristön suojeluun.

---

[5] Unionin tuomioistuimen tuomio 7.10.2014, Saksa v. neuvosto, asia C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, 61–64 kohta.

Sen vuoksi ehdotetun päätöksen aineellinen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 192 artiklan 1 kohta.

4.3. Päätelmät

Ehdotetun päätöksen oikeusperustana tulisi olla SEUT-sopimuksen 192 artiklan 1 kohta yhdessä SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan kanssa.

2022/0046 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

vaarallisten jätteiden maanrajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskevan Baselin yleissopimuksen viidennessätoista sopimuspuolten konferenssissa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta kyseisen yleissopimuksen 6 artiklan 2 kohdan tiettyihin muutoksiin

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 192 artiklan 1 kohdan yhdessä 218 artiklan 9 kohdan kanssa,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

(1) Vaarallisten jätteiden maanrajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskeva Baselin yleissopimus, jäljempänä ’yleissopimus’, tuli voimaan vuonna 1992. Unioni hyväksyi sen vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskevan yleissopimuksen (Baselin yleissopimus) tekemisestä yhteisön puolesta annetulla neuvoston päätöksellä 93/98/ETY[6].

(2) Yleissopimuksen 15 artiklan 5 kohdan b alakohdan mukaan sopimuspuolten konferenssi harkitsee ja hyväksyy tarpeen mukaan muutoksia yleissopimukseen.

(3) Sopimuspuolten konferenssin on määrä käsitellä kesäkuussa 2022 pidettävässä 15. kokouksessaan Venäjän federaation yleissopimuksen 6 artiklan 2 kohtaan esittämien muutosten hyväksymistä. Kyseisessä ehdotuksessa asetetaan 30 päivän määräaika, jonka kuluessa tuontimaan on annettava vastaus jätteiden siirron ilmoittajalle, ja tehdään toimituksellinen muutos.

(4) On aiheellista vahvistaa sopimuspuolten konferenssissa unionin puolesta otettava kanta tähän ehdotukseen, koska kyseessä on yleissopimuksen tekstin muutos, jolla on oikeusvaikutuksia. Jos kyseinen säädös hyväksytään sopimuspuolten konferenssissa, se sitoo unionia ja vaikuttaa unionin lainsäädännön sisältöön, erityisesti jätteiden siirrosta 14 päivänä kesäkuuta 2006 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) N:o 1013/2006[7].

(5) Unionin ei pitäisi tukea edellä mainittuja yleissopimuksen muutoksia, koska ne eivät tulisi voimaan ennen kuin ne ovat läpikäyneet pitkän ja raskaan menettelyn, eikä tällaisen menettelyn käynnistäminen vaikuta kohtuulliselta sellaisen muutoksen osalta, jonka tavoitteet voidaan saavuttaa muilla tavoin. Unionin olisi pikemminkin oltava avoin aloitteille, joilla on tarkoitus parantaa etukäteen annettua suostumusta koskevan menettelyn toimivuutta, seuraavin edellytyksin: aloitteiden soveltamisala on sopimuspuolten konferenssin 15. kokoukselle esitettyä ehdotusta laajempi, ne ovat

[6] EYVL L 39, 16.2.1993, s. 1.
[7] EUVL L 190, 12.7.2006, s. 1.

linjassa unionin laajojen politiikkojen ja tavoitteiden kanssa ja ne eivät edellytä yleissopimuksen muuttamista. Olisi huomattava, että ehdotetun muutoksen hyväksyminen ei toisi selvää lisäarvoa eikä myöskään vahingoittaisi unionin etuja,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

1. Baselin yleissopimuksen sopimuspuolten konferenssin 15. kokouksessa unionin puolesta otettava kanta on seuraava: unioni ei kannata Venäjän federaation esittämiä muutoksia yleissopimuksen 6 artiklan 2 kohtaan.

2. Jos Baselin yleissopimuksen sopimuspuolten konferenssin 15. kokouksessa esitetään muita ehdotuksia, joilla voidaan parantaa etukäteen annettua suostumusta koskevan menettelyn toimivuutta, unioni kannattaa tällaisia ehdotuksia seuraavin edellytyksin:

   a) niillä on tarkoitus parantaa mainitun menettelyn toimivuutta siten, että puututaan viiveisiin ja ongelmiin, joita vienti-, kauttakulku- tai tuontivaltioilla on ilmoitusten käsittelyssä, ja tuetaan etukäteen annettua suostumusta koskevan menettelyn digitalisointia, jotta jätteitä voidaan siirtää rajojen yli ilman aiheetonta viivytystä, kun kyseiset siirrot ovat yleissopimuksen määräysten mukaisia, muuttamatta yleissopimusta;

   b) niillä edistetään ympäristön kannalta kestävää jätehuoltoa ja siirtymistä kohti maailmanlaajuista kiertotaloutta; ja

   c) niillä tuetaan yleissopimuksessa vahvistettujen valvontamekanismien asianmukaista täytäntöönpanoa ja lisätään oikeudellista selkeyttä tältä osin.

2 artikla

Unionin edustajat voivat jäsenvaltioita kuullen sopia 1 artiklassa tarkoitetun kannan tarkentamisesta yleissopimuksen sopimuspuolten konferenssin 15. kokouksessa tapahtuvan kehityksen valossa paikalla tapahtuvien koordinointikokousten aikana ilman neuvoston uutta päätöstä.

3 artikla

Tämä päätös on osoitettu komissiolle.

Tehty Brysselissä

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja