

U 84/2021 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi jätteiden siirroista sekä asetusten (EU) N:o 1257/2013 ja (EU) 2020/1056 muuttamisesta (jätteensiirtoasetus)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 17 päivänä marraskuuta 2021 antama ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi jätteiden siirroista sekä asetusten (EU) N:o 1257/2013 ja (EU) 2020/1056 muuttamisesta (COM(2021) 709 final) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 27.1.2022

Ympäristö- ja ilmastoministeri Emma Kari

Hallitussihteeri Sirkku Jaakkola

**EUROOPAN KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON
ASETUKSEKSI JÄTTEIDEN SIIRROISTA SEKÄ ASETUSTEN (EU) N:O 1257/2013 JA
(EU) 2020/1056 MUUTTAMISESTA**

1 Tausta

Maailmanlaajuinen jätekauppa on kasvanut huomattavasti viime vuosikymmeninä. Vuonna 2018 maailmanlaajuisen jätekaupan määrä oli yli 180 miljoonaa tonnia, ja sen arvo oli noin 80,5 miljardia euroa. Eniten jätekauppaa käytiin vuonna 2011, jolloin jätekaupan määrä oli lähes 250 miljoonaa tonnia.

Euroopan unioni on jätekaupassa merkittävä toimija. Vuonna 2020 EU:sta vietiin EU:n ulkopuolelle noin 32,7 miljoonaa tonnia jätettä, mikä on 75 prosenttia enemmän kuin vuonna 2004. EU:sta viedään jätteinä eniten rautametallirohua ja muuta metallirohua sekä paperi-, muovi-, tekstiili- ja lasijätettä. EU:hun myös tuotiin noin 16 miljoonaa tonnia jätettä. Sekä jäteviennin että tuonnin arvo on noin 13 miljardia euroa. Myös jäsenvaltioiden välillä siirretään vuosittain noin 67 miljoonaa tonnia jätettä.

Rajojen yli siirretyistä jätteistä voi aiheutua riskejä ihmisten terveydelle ja ympäristölle, jos jätteiden siirtoja ei valvota asianmukaisesti. Jätteillä on myös suuri taloudellinen arvo uusioraaka-aineena. Jätteillä voidaan korvata luonnonvarojen käyttöä ja edistää kiertotaloutta. Laiton jätekauppa on myös yksi vakavimmista ympäristörikollisuuden muodoista. Järjestäytyneen rikollisuuden verkostot toimivat niin EU:n sisäisissä kuin EU:n ulkopuolelle suuntautuvassa jättesiirroissa. Eri kampanjoilla on osoitettu, että 15-30 prosenttia jätteiden siirroista saattaa olla laittomia, mikä merkitsee 9,5 miljardin euron vuotuisia tuloja EU:n laittomilla jätemarkkinoilla.¹

Jätteiden siirtoja on valvottu vuodesta 1984 lähtien. Vuonna 1989 hyväksyttiin vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskeva Baselin yleissopimus (SopS 45/1992, jäljempänä *Baselin yleissopimus*). Baselin yleissopimuksen tarkoituksena on puuttua ongelmiin, jotka liittyvät vaarallisten jätteiden sijoittamiseen kehitysmaihin. Vuonna 1992 Euroopan taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) neuvosto antoi oikeudellisesti sitovan päätöksen hyödynnettävien jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen valvonnan (jäljempänä *OECD:n päätös*). Vuonna 2006 Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat jätteiden siirroista asetuksen (EY) N:o 1013/2006 (jäljempänä *jätteensiirtoasetus*), jolla pannaan täytäntöön sekä Baselin yleissopimuksen että OECD:n päätöksen säännökset. Tällä asetusehdotuksella on tarkoitus korvata vuonna 2006 annettu jätteen siirtoasetus.

Jätteensiirtoasetuksen tarkoituksena on suojella ympäristöä ja terveyttä siirtojen haitallisilta vaikutuksilta. Asetuksessa säädetään yksityiskohtaisesti jätteiden viennin, tuonnin ja kauttakulje-

¹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Meidän jätteemme, meidän vastuumme: jätteiden siirrot puhtaassa ja vahvemmin kiertoon perustuvassa taloudessa. COM(2021) 708 final.

tuksen valvonnasta ja niihin tarvittavista luvista. Jätteesiirtoasetus sisältää joiltain osin tiukempia valvontatoimenpiteitä kuin Baselin yleissopimus. Jätteesiirtoasetusta sovelletaan jätteiden siirtoihin, jotka a) toteutetaan jäsenvaltioiden välillä joko kokonaan unionin alueella tai siten, että jätteet kuljetetaan kolmansien maiden kautta; b) joissa jäte tuodaan unioniin kolmansista maista; c) joissa jäte viedään unionista kolmansiin maihin; ja d) jotka kulkevat unionin alueen kautta, kun jätteitä siirretään kolmansista maista ja kolmansiin maihin. Soveltamisalasta on rajattu pois tiettyjä jätevirtoja kuten radioaktiivisten jätteiden siirrot.

Asetuksessa määritetään jätteiden siirtoihin sovellettavat menettelyt ja valvontajärjestelmät, jotka riippuvat siirron lähtöpaikasta, vastaanotto paikasta ja reitistä, siirrettävän jätteen tyypistä (onko jäte vaarallista vai ei) sekä jätteen vastaanotto paikassa sovellettavasta käsittelystä (esimerkiksi kierrätys tai poltto ilman energian talteenottoa). Siirrettävät jätteet voidaan karkeasti jakaa kahteen ryhmään. Vaarallisiin ja tiettyihin muihin jätteisiin sovelletaan ennakoilmoitus- ja hyväksyntämenettelyä (jättesiirtolupa). Toinen ryhmä ovat niin sanotut vihreän jäteluettelon jätteet (vihreät jätteet), joiden siirroista ei tarvitse ilmoittaa jätesiirtoviranomaisille. Vihreillä jätteillä tarkoitetaan jätteitä, jotka ovat vaarattomia ja joiden siirroista hyödynnettäväksi ei todennäköisesti aiheudu riskiä ympäristölle ja terveydelle. Tällaisia jätteitä ovat esimerkiksi metalliromu ja jättepaperi. Asetus antaa EU:n jäsenvaltioille mahdollisuuden myöntää jätteitä hyödyntäville laitoksille ns. ennakkohyväksynnän. Ennakkohyväksyntä antaa oikeuden poiketa ilmoitusmenettelyn säännöksistä pidentämällä lupien voimassaoloaikaa yhden vuoden sijasta kolmeen vuoteen ja nopeuttamalla lupapäätöksen tekoa.

Jätteesiirtoasetuksessa säädetään myös tiettyjä jäteluokkia ja tiettyjä määränpäitä koskevista vientikielloista. Jätettä ei saa viedä loppukäsiteltäväksi EU- ja EFTA-maiden ulkopuolelle, eikä vaarallista jätettä ja tiettyjä muita jätteitä saa viedä EU- ja OECD-maiden ulkopuolelle. Jätteesiirtoasetuksen säännöksiä on täydennetty komission asetuksella (EY) N:o 1418/2007, joka koskee jätteesiirtoasetuksen liitteessä III ja IIIA lueteltujen vihreän luettelon jätteiden vientiä muihin kuin OECD-maihin. Asetuksessa säädetään maakohtaisesti sovellettavista valvontamenettelyistä vietäessä tiettyjä vihreän luettelon jätteitä hyödynnettäväksi OECD:n ulkopuoliseen maahan. Jätteesiirtoasetuksen täytäntöönpanoa on täydennetty ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/99/EY (jäljempänä *ympäristörikosdirektiivi*). Direktiivin 3 artikla velvoittaa jäsenvaltioita säätämään jätteesiirtoasetuksen mukainen laitton siirto rikoksena rangaistavaksi, kun se on lainvastaista ja se tehdään tahallaan tai törkeästi tuottamuksesta.

Jätteesiirtoasetuksen 30 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat tehdä poikkeustapauksissa kahdenvälisiä raja-alueita koskevia sopimuksia ilmoitusmenettelyjen helpottamiseksi, kun kyse on jätteiden siirroista kyseisten valtioiden välillä. Suomi ja Ruotsi ovat tehneet vuonna 2015 tällaisen sopimuksen (SopS 51/2016). Sopimuksen tarkoituksena on helpottaa Suomen ja Ruotsin raja-alueilla tiettyihin jätevirtoihin kuuluvien jätteiden siirtoja koskevia menettelyjä, kun jätteet siirretään hyödynnettäväksi tai loppukäsiteltäväksi. Sopimusta sovelletaan jättesiirtoihin Ruotsin Norrbottenin läänin ja Suomen Lapin maakunnan välillä ja jättesiirtoihin Ahvenanmaan maakunnasta Ruotsiin. Sopimuksen tarkoittama jäte on siirrettävä lähimpänä olevaan asianmukaiseen sopimuksen maantieteellisellä soveltamisalueella olevaan laitokseen.

Vuonna 2020 Suomesta vietiin ulkomaille 340 000 tonnia jättesiirtoluvilla valvottavaa jätettä. Vastaavasti jättesiirtoluvilla tuotiin noin 143 000 tonnia jätettä. Jättesiirtolupia on viime vuosina myönnetty miltei 200 vuodessa, vuonna 2020 jopa 230. Jättesiirtolupiin liittyneitä toteutuneita yksittäisiä jäte-eriä oli vuonna 2020 noin 13 000. Jättesiirtoluvilla jättesiirrot tapahtuvat pääsääntöisesti Suomen ja EU- tai ETA-maan välillä.

Jätésiirtolupia vienteihin on viime vuosina myönnetty noin 70 yritykselle. Tuontilupia on ollut noin 40 yrityksellä. Monilla yrityksillä on sekä vienti- että tuontilupia. Samalla yrityksellä voi olla samanaikaisesti voimassa useita eri jätésiirtolupia. Lisäksi Suomen kautta kuljetetaan jätettä jätésiirtoluvilla etenkin Norjasta Ruotsiin.

Vihreiden jätteiden siirroista ja niitä tekevistä yrityksistä ei ole saatavilla yhtä kattavaa tietoa kuin jätésiirtoluvilla siirretyistä jätteistä. Tilastokeskuksen laskelmien mukaan vuonna 2019 jätteitä tuotiin Suomeen noin 1,3 ja vietiin noin 0,9 miljoonaa tonnia. Laskelmat perustuvat Tullin ulkomaankauppa-aineistoon.

2 Ehdotuksen tavoite

Euroopan komissio antoi ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi jätteiden siirroista sekä asetusten (EU) N:o 1257/2013 ja (EU) 2020/1056 muuttamisesta (jäljempänä *asetusehdotus*) 17.11.2021 (COM(2021) 709 final). Ehdotuksella korvattaisiin kokonaan voimassa oleva jätteesiirtoasetus, mutta voimassa olevaa asetusta sovellettaisiin kuitenkin edelleen tietyin osin kolmen vuoden ajan uuden asetuksen voimaantulosta.

Jätteesiirtoasetuksen uudelleentarkastelun yleisenä tavoitteena on edelleen parantaa ympäristön ja terveyden suojelun tasoa epäasianmukaisten rajat ylittävien jätteiden siirtojen vaikutuksilta. Lisäksi tavoitteena on:

- helpottaa EU:ssa sellaisten jätteiden siirtoja, jotka on tarkoitus kierrättää ja käyttää uudelleen,
- varmistaa, että EU:n jäsenvaltiot eivät vie jätteisiin liittyviä ongelmiaan kolmansiin maihin ja
- torjua jätteiden laittomia siirtoja.

Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa ja EU:n teollisuusstrategiassa, sekä sen päivityksessä, tunnustettiin, että raaka-aineiden saatavuudella on strategista merkitystä ja se on myös edellytys sille, että EU pystyy toteuttamaan vihreän siirtymän.

Kriittisiä raaka-aineita koskevassa toimintasuunnitelmassa (COM/2020/474 final) painotettiin, että EU:sta lähtee merkittäviä määriä raaka-aineita jätteiden muodossa sen sijaan, että ne kierätettäisiin uusioraaka-aineiksi, jolloin ne edistäisivät hankintalähteiden monipuolistumista teollisia ekosysteemejä varten EU:ssa.

Jätteesiirtoasetuksen tarkistuksella vastataan myös Euroopan vihreän kehityksen ohjelman ja kiertotaloutta koskevan toimintasuunnitelman yhteydessä esitettyyn kehoitukseen tarkistaa jätteesiirtoasetusta. Myös Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat kehottaneet komissiota tarkistamaan jätteesiirtoasetuksen perusteellisesti.

3 Ehdotuksen sisältö

3.1 Ehdotuksen keskeinen sisältö

Seuraavassa keskitytään sellaisiin ehdotuksen keskeisimpiin toimenpiteisiin, joita on joko muutettu voimassa olevasta jätteesiirtoasetuksesta tai jotka ovat kokonaan uusia:

EU:n sisäisten jätesiirtojen osalta:

U 84/2021 vp

- Yksinkertaistetaan ja nopeutetaan ilmoitusmenettelyä.
- Parannetaan vihreiden jätesierrojen jäljitettävyyttä.
- Yhdenmukaistetaan nykyisten menettelyjen ja veloitteiden täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa (ennakkohyväksytyt laitokset, taloudellinen vakuus, siirrettävän jätteen luokittelu).
- Yhdenmukaistetaan säännökset jätehierarkian (etusijajärjestyksen) kanssa ja kannustetaan uudelleenkäyttöön ja kierrätykseen sallimalla jätteiden vienti loppukäsitteltäväksi vain tiukkojen ehtojen täytyessä.
- Otetaan käyttöön pakollinen EU-laajuinen sähköinen tiedonsiirtojärjestelmä kaikille jätesierroille (sisältää myös tiedon siirtämisen niistä jätteistä, joihin sovelletaan yleisten tietojen antamista koskevia vaatimuksia eli vihreät jätesierrot).

EU:n ulkopuolelle tehtävien jätesierrojen osalta:

- Otetaan käyttöön menettely, jolla seurataan jätteiden vientiä OECD-maihin ja lievennetään viennistä mahdollisesti aiheutuvia ympäristöongelmia.
- Luodaan uusi kehys, jossa OECD:n ulkopuolisten maiden on ilmoitettava EU:lle halukkuudestaan tuoda vihreän jäteluettelon jätteitä sekä tiettyjä muita vaarattomia jätteitä EU:sta ja osoitettava kykynsä käsitellä niitä kestäväällä tavalla tiettyjen kriteerien mukaisesti.
- Mahdollistetaan jätteiden vienti EU:n ulkopuolisiin maihin vain, jos viejä pystyy todentamaan, että jätteet käsitellään ympäristön kannalta hyväksyttävällä tavalla.

Laittomien jätesierrojen osalta:

- Parannetaan tarkastusten tehokkuutta ja vahvistetaan seuraamuksia koskevia säännöksiä.
- Perustetaan EU-tason jätesierrojen valvontaryhmä, jonka tarkoituksena on helpottaa ja parantaa jäsenvaltioiden yhteistyötä ja koordinoitua laittomien sierrojen estämiseksi ja havaitsemiseksi.
- Lisätään tarkastusten ja tutkintojen yhteistyötä kansallisella ja EU-tasolla mm. sallimalla komission tehdä jätesierroihin liittyviä tarkastuksia.

3.2 Ehdotuksen yksityiskohtaisempi sisältö

I osasto: Soveltamisala

Ehdotuksessa jätteensierroasetuksen soveltamisalaa ehdotetaan muutettavaksi, jotta estetään päällekkäisyys muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden ja niistä johdettujen tuotteiden terveysäännöistä sekä asetuksen (EY) N:o 1774/2002 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1069/2009 (sivutuoteasetus) kanssa liittyen eläimistä saatavien sivutuotteiden sierroihin, koska sivutuoteasetus sisältää jo säännöksiä eläimistä saatavien sivutuotteiden sierroista unionissa, unioniin ja unionista.

U 84/2021 vp

Lisäksi soveltamisalaa muutetaan aluskierrätyksestä sekä asetuksen (EY) N:o 1013/2006 ja direktiivin 2009/16/EY muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1257/2013 (jäljempänä *aluskierrätysasetus*) osalta siten, että jätteensiirtoasetuksen soveltamisalaa tulevat alukset, joista tulee jätettä jonkin jäsenvaltion lainkäyttövaltaan kuuluvalla alueella, ja joihin sovelletaan vaarallisen jätteen vientikieltoa EU- ja OECD-maiden ulkopuolelle.

II osasto: Säännökset jätteiden siirroista unionin alueella

Ehdotuksessa esitetään, että kaikki huolehdittavaksi (loppukäsittäväksi) tarkoitettujen jätteiden siirrot olisivat kiellettyjä, paitsi jos ne on sallittu asetusehdotuksen 11 artiklan mukaan. Loppukäsittäväksi vienti voitaisiin sallia, jos kaikki kyseisen artiklan edellytykset täyttyvät. Ilmoituksen tekijän olisi mm. osoitettava, että jätettä ei voida hyödyntää teknisesti toteuttamiskelpoisella ja taloudellisesti kannattavalla tavalla ja että suunniteltu siirto on jätehierarkian sekä läheisyys- ja omavaraisuusperiaatteiden mukaista. Sekalaisen yhdyskuntajätteen vientiä loppukäsittelyyn ei sallittaisi. Laboratorioanalyysija tai koetta varten vietävään jätteeseen sovellettaisiin 18 artiklassa säädettyjä yleisiä tietojen antamista koskevia vaatimuksia (vihreiden jätteesiirtojen menettely), jos jätteen määrä ei ylitä sitä vähimmäismäärää, joka on kohtuudella tarpeen. Määrä voi olla enintään 150 kg voimassa olevan 25 kg sijaan, tai se voi olla myös tapauskohtaisesti suurempi.

Ennakoilmoitus- ja hyväksyntämenettelyä pyrittäisiin tehostamaan. Viejän tulisi tehdä ilmoitus suoraan kaikille asianomaisille viranomaisille sähköisessä järjestelmässä. Näin lähtömaan viranomaisen ei tarvitsisi enää toimittaa ilmoitusta edelleen muille viranomaisille. Myös vastaanottavan viranomaisen velvollisuus antaa vastaanottovahvistus poistuu. Ilmoitukseen liittyviin aikarajoihin ehdotetaan muutoksia ja uudistuksia. Viranomaisille tulisi velvollisuus antaa viejälle perusteltu selitys, jos viranomainen ei toimi sille asetettujen aikarajojen puitteissa. Lisäksi viejälle tulisi velvollisuus toimittaa lisätietoja viranomaisen pyynnöstä seitsemän päivän kuluessa, ja jos niitä ei toimita, ilmoitusta ei käsitellä edelleen.

Päätöstä jätteen siirrosta ehdotetaan muutettavaksi siten, että vain vastaanottomaan viranomaisella olisi velvollisuus tehdä siirrosta päätös. Lähtömaan ja kauttakulkumaiden viranomaiset voisivat ehdotuksen mukaan halutessaan antaa hiljaisen hyväksynnän siirrolle.

Hyödynnettäväksi tarkoitettujen jätteiden siirtoa voidaan edelleen vastustaa tietyin edellytyksin. Siirtoa kierrätykseen tai uudelleenkäytön valmisteluun voisi vastustaa, jos vastaanottomaalla on tarve rajoittaa siirtoja hyödyntämiseen siitä syystä, että siirron seurauksena sen oman maan jäte pitäisi loppukäsittellä tai hyödyntää tavalla, joka ei ole maan jätesuunnitelman mukaista.

Ehdotuksella pyritään parantamaan ennakkohyväksytyjen hyödyntämislaitosten järjestelmää ja nopeuttamaan sekä laitosten ennakkohyväksynnän saamista että ennakkohyväksytyyn laitokseen tehtävän siirtoja koskevan ilmoituksen käsittelyä. Asetuksessa listataan tietovaatimukset, jotka ennakkohyväksyntää pyytävän on toimitettava viranomaiselle. Viranomaisen tulisi 45 päivän kuluessa päättää, hyväksyykö se pyynnön. Ennakkohyväksynnästä voisi kieltäytyä, jos viranomainen ei vakuutu siitä, että ennakkohyväksyntä takaa kyseessä olevan jätteen korkealaatuisen käsittelyn. Ennakkohyväksytyyn laitokseen tehtäviä siirtoja koskevaan ilmoitukseen liittyvien viranomaisten lisätietopyyntöjen ja niitä koskevat aikarajat kiristyisivät. Viranomaisten olisi tehtävä lisätietopyyntö yhden päivän kuluessa ja ilmoittajan olisi toimitettava pyydetty tiedot kahden päivän kuluessa. Vastaanottomaan viranomainen voisi kuitenkin antaa lisäaikaa tietojen toimittamiseen.

Myös aikarajaa liittyen viejän velvollisuuteen ilmoittaa siirron alkamisesta lyhennettäisiin. Aiotusta siirrosta tulisi ilmoittaa nykyisen kolmen työpäivän sijaan yhtä päivää ennen siirron alkua. Aikarajaa muutettaisiin, koska kolmen päivän aikaraja on viejien keskuudessa ollut haasteellinen, sillä aiottuihin vienteihin voi tulla muutoksia. Jätteiden siirtoihin liittyvien asiakirjojen ja tietojen säilyttämisaikaa pidennettäisiin kolmesta vuodesta viiteen vuoteen.

Uutta asetusehdotuksessa on, että se edellyttäisi vihreistä siirroista ilmoittamista viranomaisille. Vihreän jätteen siirrosta tulisi ilmoittaa viranomaisille ennen siirron alkua ja kun jäte on vastaanotettu vastaanottavalla laitoksella. Lisäksi jätteen hyödyntämislaitoksen tulee todistaa, että hyödyntäminen on saatettu päätökseen. Uutena vaatimuksena on myös se, että viranomaisen on asetettava tiedot vihreistä siirroista sekä ilmoituksen vaativista siirroista julkisesti saataville, jos tiedot eivät kansallisen tai unionin lainsäädännön mukaan ole luottamuksellisia.

Asetus edellyttäisi siirtymistä sähköiseen tietojen toimittamiseen ja vaihtamiseen. Komissio huolehtii tietojen toimittamiseen ja vaihtoon tarkoitetusta sähköisestä keskusjärjestelmästä. Kansalliset järjestelmät tulisi liittää keskusjärjestelmään ja tietoja voitaisiin vaihtaa reaaliaikaisesti keskusjärjestelmän yhteyspisteen kautta. Käytännössä kaikki ilmoitusmenettelyyn ja jätteiden siirtoihin liittyvä tieto kulki sähköisen järjestelmän kautta. Myös vihreiden jätteiden siirroista ilmoitettaisiin sähköisen järjestelmän kautta. Sähköisen järjestelmän yhteensopivuus sähköisistä kuljetustiedoista annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2020/1056 säädettyjen menettelyiden kanssa varmistettaisiin.

IV osasto: Jätteiden vienti unionista kolmansiin maihin

Asetuksessa säädettäisiin uudesta kehyksestä, jossa OECD:n ulkopuolisten maiden olisi ilmoitettava EU:lle halukkuudestaan tuoda vihreän jäteluettelon jätteitä sekä tiettyjä muita vaarattomia jäteluettelon jätteitä ja osoitettava kykynsä käsitellä niitä kestäväällä tavalla tiettyjen kriteerien mukaisesti. Vihreitä jätteitä saisi edelleen siirtää OECD-maiden ulkopuolelle, jos vientimaa sisältyy 38 artiklan mukaiseen ”luettelon maista, joihin vienti on sallittu” kyseisen jätteen osalta, ja laitokselle on siten myönnetty lupa kansallisen lainsäädännön nojalla kyseisen jätteen hyödyntämiseen. Komissio ylläpitäisi kyseistä luetteloa maista, joihin vienti sallitaan. Jos jokin maa haluaisi päästä luettelon, sen tulisi esittää pyyntö komissiolle, ja komissio arvioi pyynnön. Vaatimuksista maan sisällyttämiseksi luettelon säädettäisiin 39 artiklassa. Maalla tulisi olla esimerkiksi kattava jätehuoltosuunnitelma sekä oikeudellinen kehys mm. jätteiden kuljetusten ja jätteenkäsittelylaitosten luvittamiseen. Lisäksi maan tulisi olla mm. tiettyjen monenvälisen ympäristösopimusten osapuoli ja noudattaa niiden velvoitteita. Ehdotetun uuden kehyksen myötä komission asetus (EY) 1418/2007, joka koskee vihreiden jätteiden vientiä OECD-maiden ulkopuolelle, tulisi tarpeettomaksi ja se kumottaisiin.

Asetuksessa otettaisiin käyttöön menettely (suojamenettely), jolla seurataan jätteiden vientiä OECD-maihin ja lievennetään vienneistä mahdollisesti aiheutuvia ympäristöhaittoja. Tässä menettelyssä komissio valvoisi jätteiden vientimääriä OECD-maihin. Jos vienti lisääntyisi lyhyellä aikavälillä huomattavasti, komissio pyytäisi maalta tiedot jätteen hyödyntämisestä ympäristön kannalta hyväksyttävällä tavalla. Jos vaatimukset eivät täytyisi, komissiolla olisi valta antaa delegoituja säädöksiä, joilla kielletään kyseisen jätteen vienti kyseiseen maahan.

EU-maiden ulkopuolelle jätettä viejille asetettaisiin asetusehdotuksessa uusi velvollisuus varmistaa ja todentaa, että vastaanottomaassa jätteen vastaanottavat laitokset käsittelevät jätteen ympäristön kannalta hyväksyttävällä tavalla. Viejän tulisi varmistaa, että asianmukaisen pätevyyden omaava riippumaton ja akkreditoitu kolmas osapuoli tarkastaisi laitoksen. Laitoksen tulisi täyttää asetusehdotuksen liitteessä X vahvistetut perusteet. Jos perusteet eivät täytyisi, jätettä ei saisi viedä kyseiseen laitokseen. Tarkastus olisi tehtävä ennen jätteen vientiä ja se tulisi

toistaa vähintään joka kolmas vuosi. Laitosta ei olisi tarpeen tarkastaa, jos unionin ja sellaisen kolmannen maan välillä, johon sovelletaan OECD:n päätöstä, on tehty kansainvälinen sopimus, jossa tunnustetaan, että laitokset huolehtivat jätteistä ympäristön kannalta hyväksyttävällä tavalla liitteen X mukaisesti. Lisäksi EU:n ulkopuolelle jätettä siirtävien olisi asetettava vuosittain julkisesti saataville tiedot siitä, miten ne täyttävät artiklan 43 mukaiset velvoitteet.

VII osasto: Seuraamukset ja laittomiin jätesiiirtoihin puuttuminen

Asetusehdotuksessa pyritään vahvistamaan rikkomuksista määrättäviä seuraamuksia. Siinä esitetään perusteet, jotka tulisi huomioida määrittäessä seuraamusten tyyppiä ja tasoa. Näitä olisivat muun muassa rikkomisen luonne, vakavuus, tahallisuus, tuottamuksellisuus, luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön varallisuus, rikkomuksesta saatu taloudellinen hyöty, aiheutunut ympäristövahinko ja tehdyt toimet vahingon lieventämiseksi, aiemmat rikkomukset sekä olosuhteista johtuvat muut raskauttavat tai lieventävät tekijät. Lisäksi jäsenvaltioiden tulisi määrätä asetuksen rikkomisesta ainakin seuraavat seuraamukset: sakko, rikkomuksen johdosta saatu taloudellisen hyödyn menettäminen, lupien peruuttaminen väliaikaisesti tai kokonaan sekä pois-sulkeminen julkisista hankintamenettelyistä.

Asetuksessa ehdotetaan perustettavaksi EU-tasoinen jätesiiirtojen valvontaryhmä, jonka tarkoituksena olisi helpottaa ja parantaa jäsenvaltioiden yhteistyötä ja koordinoitua laittomien siirtojen estämiseksi ja havaitsemiseksi. Ryhmässä jaettaisiin tietoja jätteiden laittomiin siirtoihin liittyvistä yleisistä suuntauksista, jäsenvaltioiden tekemistä riskiperusteisista arvioinneista ja täytäntöönpanotoimista. Lisäksi ryhmässä vaihdettaisiin näkemyksiä parhaista käytännöistä ja helpotettaisiin yhteistyötä ja koordinoitua asianomaisten viranomaisten välillä. Jäsenvaltioiden tulisi nimetä henkilöt, jotka toimivat laittomien siirtojen yhteyspisteenä. Henkilöt toimisivat osana valvontaryhmää.

Asetusehdotuksella lisättäisiin komissiolle toimivaltaa puuttua laittomiin jätesiiirtoihin. Ehdotuksen mukaan komission tulisi käyttää sille siirrettävää toimivaltaa asetuksen säännösten rikkomisen torjumiseksi, jäsenvaltioiden täytäntöönpanotoimien tukemiseksi ja täydentämiseksi sekä asetuksen yhdenmukaisen soveltamisen edistämiseksi kaikkialla unionissa. Komissio voisi käyttää valtaa omasta aloitteestaan, yhden tai useamman jäsenvaltion pyynnöstä tai valituksen perusteella, jos epäillään laitonta jätesiiirtoa. Komissiolle annettaisiin laajat toimivaltuudet tarkastaa jätesiiirtoja jäsenvaltioissa joko yksin tai yhdessä jäsenvaltion viranomaisten kanssa. Lisäksi komissio voisi pyytää tietoja tarkastuksen kohteelta ja tarkastuksen kohteen olisi suostuttava tarkastukseen. Komissio laatisi tarkastuksesta kertomuksen, ja jos siirto on laitton, ilmoitaisi asiasta toimivaltaisille viranomaisille jatkotoimenpiteitä varten.

Ympäristön kannalta hyväksyttävä jätehuolto

Asetusehdotuksessa määriteltäisiin selkeästi ympäristön kannalta hyväksyttävä jätehuolto. Jätteen hyödyntäminen tai loppukäsittely katsottaisiin olevan ympäristön kannalta hyväksyttävää, jos voidaan osoittaa, että jätehuollossa noudatetaan ihmisen terveyttä ja ympäristönsuojelua koskevia vaatimuksia. Näiden vaatimusten tulisi vastata laajalti unionin lainsäädännössä vahvistettuja ihmisten terveyttä ja ympäristönsuojelua koskevia vaatimuksia. Näin varmistettaisiin saman tasoinen ihmisten terveyden ja ympäristön suojelun taso kuin EU-lainsäädännössä. Kaikkien siirrettyjen jätteiden jätehuolto tulisi toteuttaa ympäristön kannalta hyväksyttävällä tavalla. Muutoin siirtoja ei sallittaisi.

Toimivallan siirto komissiolle

Komissiolle ehdotetaan laajaa toimivallan siirtoa. Komissiolle ehdotetaan siirrettäväksi valta hyväksyä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 290 artiklan tarkoittamia delegoituja säädöksiä viiden vuoden ajaksi asetuksen voimaantulopäivästä seuraavissa asioissa: ennakkohyväksynnän pyyntöön sisällyttävien tietojen muuttaminen (14 artiklan 3 kohta); jätteiden yhdenmukaisen luokittelun helpottaminen unionissa vahvistamalla saastumisen raja-arvot tietyille jätevirroille (28 artiklan 4 kohta); niiden kriteerien vahvistaminen, joiden mukaan tiettyjen tavaroiden ja materiaalien osalta erotetaan toisistaan käytetyt tavarat ja jätteet (28 artiklan 4 kohta); luettelon laatiminen kolmansista maista, jotka pystyvät hoitamaan jätehuollon ympäristön kannalta hyväksyttävällä tavalla, ja joihin vihreän jätteen ja tiettyjen muiden vaarattomien jätteiden vienti sallitaan (38 artiklan 1 kohta); jätteiden viennin seuranta OECD-maihin ja tarvittavien toimien toteuttaminen viennin rajoittamiseksi, kun on havaittu riski siitä, että näistä siirroista aiheutuu haittaa ympäristölle (42 artiklan 4 kohta) sekä arviointi uusien jätevirtojen tai jäteseosten sisällyttämiseksi vihreään jäteluetteloon (75 artiklan 2 ja 3 kohta). Delegoidut säädökset hyväksyttäisiin ehdotuksen 76 artiklassa säädettävässä menettelyssä.

Asetusehdotuksessa säädettäisiin lisäksi täytäntöönpanovallan siirrosta komissiolle. Komissiota avustaisi jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/98/EY (*jätedirektiivi*) perustettu komitea. SEUT 291 artiklan tarkoittamia täytäntöönpanosäädöksiä voitaisiin hyväksyä rahoitusvakuuksien yhdenmukaistetun laskentamenetelmän kehittämisestä (7 artiklan 10 kohta) ja yksityiskohtaisten menettely- ja toimintavaatimusten laatimisesta sähköisen tiedonsiirron toimivuuden varmistamiseksi (26 artiklan 4 kohta). Täytäntöönpanosäädökset hyväksyttäisiin yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä, annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 182/2011 5 artiklan mukaisessa tarkastelumenettelyssä.

Muiden asetusten muuttaminen

Asetusehdotuksen johdosta aluskierrätysasetusta ja sähköisistä kuljetustiedoista annettua asetusta tulisi muuttaa. Jälkimmäiseen päivitetäisiin artiklojen viittaukset eli muutos olisi teknisluonteinen. Aluskierrätysasetukseen tehtävä muutos liittyisi Baselin yleissopimuksesta tulevaan kieltoon viedä vaarallista jätettä EU- ja OECD-maiden ulkopuolelle. Muutoksen myötä unionissa jätteeksi tulleet alukset voidaan viedä purettavaksi ainoastaan niihin eurooppalaisessa luettelossa mainittuihin laitoksiin, jotka sijaitsevat EU- ja OECD-maissa.

Asetuksen voimaantulo ja soveltaminen

Asetus tulisi voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä ja sitä sovellettaisiin kahden kuukauden kuluttua sen voimaantulosta. Kuitenkin tiettyjä artikloja sovellettaisiin vasta kahden tai kolmen vuoden kuluttua asetuksen voimaantulosta. Esimerkiksi lupamenettelyn muutoksia sovellettaisiin kahden vuoden kuluttua asetuksen voimaantulosta samoin kuin sähköisen tietojärjestelmän tulisi olla käytössä kahden vuoden kuluttua asetuksen voimaantulosta.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin

Jätteensirtoasetuksen uudelleentarkastelulla pyrittäisiin parantamaan ihmisten terveyden ja ympäristön suojelun tasoa. Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn

sopimuksen 192 artiklan 1 kohta (ympäristö). Asetus hyväksyttäisiin tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Valtioneuvosto pitää oikeusperustaa asianmukaisena.

Ehdotuksella varmistettaisiin, ettei EU:n jätelainsäädäntöä kierretä siirtämällä jätettä kolmansiin maihin, joissa jätelainsäädäntö poikkeaa huomattavasti EU-sääntelystä. Jätteen kansainvälisten siirtojen yhdenmukainen valvonta voitaisiin parhaiten varmistaa EU:n yhteisellä sääntelyllä. EU-sääntelyllä voitaisiin varmistaa alan toimijoiden tasapuolinen kohtelu myös EU:n sisäisissä jätteiden siirroissa. Ehdotus on komission näkemyksen mukaan toissijaisuusperiaatteen mukainen. Myös valtioneuvoston mukaan ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska ehdotuksen tavoitteita ei voida saavuttaa riittävällä tavalla pelkästään jäsenvaltioiden toimin. Ehdotuksella korvattaisiin voimassa oleva EU-asetus. Edellä mainittujen seikkojen perusteella myös ehdotuksen sopiva säädösmuoto on asetus.

Jätteensiirtoasetuksella varmistetaan myös Baselin yleissopimuksen ja OECD:n päätöksen yhdenmukainen toimeenpano EU-jäsenvaltioissa. Ehdotettu EU-sääntely on tietyin osin Baselin yleissopimuksen vaatimuksia tiukempaa ja se tuo ympäristön kannalta lisäarvoa verrattuna siihen, että jäsenvaltiot toimisivat Baselin yleissopimuksen perusteella.

Ehdotus sisältää laajan tarkastustoimivallan siirtämisen komissiolle. Jättesiirtojen valvonnasta vastaavat tällä hetkellä kansallisesti Suomen ympäristökeskus ja Tulli. Valvontaa tehdään Suomen ympäristökeskuksen tekemän tarkastussuunnitelman mukaisesti. Painopistealueet valitaan riskiarvioinnin perusteella ja tarkastuksia tehdään jätelajista riippuen jätteen syntypaikalla sekä jätteen keräyksen, kuljetuksen tai käsittelyn aikana. Kansallisten valvontaviranomaisten toimivalta säilyisi nykyisellään ja kansallisten valvontaviranomaisten tekemä valvonta olisi ensisijaista suhteessa komission tekemiin tarkastuksiin. Komissio voisi ehdotuksen mukaan tehdä vastaavia tarkastuksia kuin kansalliset valvontaviranomaiset. Tarkastukset tehtäisiin ja suunniteltaisiin yhteistyössä kansallisten viranomaisten kanssa. Komissio voisi hyödyntää tarkastuksessa Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) asiantuntemusta. Jäsenvaltion viranomaiset voisivat myös osallistua tarkastuksiin ja niiden olisi annettava apua komissiolle. Komissio voisi suositella jäsenvaltiolle jatkotoimia, jos se katsoo tarkastuksen perusteella, että kyseessä on laitton siirto. Seuraamusten määräämisestä päättäisi toimivaltainen kansallinen viranomainen. Komission tarkastustoimivalta täydentäisi kansallisten viranomaisten suorittamaa valvontaa. Kansainvälisiin jättesiirtoihin liittyy vakavaa järjestäytynyttä rikollisuutta, erityisesti Keski-Euroopassa, mutta myös Suomessa jättesiirtoihin on tunnistettu liittyvän riskejä vakavasta rikollisuudesta. Jäterikollisuuteen tulisi voida puuttua nykyistä tehokkaammin. Sääntelyllä voidaan katsoa olevan hyväksyttävät tavoitteet. Komission toimivalta tehdä jäsenvaltioissa ja rajoilla jättesiirtojen tarkastuksia olisi uusi asia ympäristöalalla. Muualla EU-lainsäädännössä kuten esimerkiksi yhteisen kalastuspolitiikan sääntöjen noudattamisen valvonnassa komissiolla on vastaavanlaisia tarkastustoimivaltuuksia. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus ei ylitä sitä, mikä on tarpeen sisämarkkinoiden moitteettomalle toiminnalle ja ehdotusta voidaan pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena. Tarkastustoimivaltuudet ovat kuitenkin varsin laajat ja asiaa on jatkovalmistelussa arvioitava kokonaisuutena.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Lainsäädännölliset vaikutukset

Voimassa oleva jätteensiirtoasetus velvoittaa jäsenvaltioita säätämään tai päättämään tietyistä seikoista kansallisesti. Tällaisia asioita ovat 50 artiklan mukaisesti seuraamuksista säätäminen, 53 artiklassa tarkoitetun toimivaltaisen viranomaisen ja 54 artiklan mukaisen yhteyshenkilön nimeäminen. Jätteensiirtoasetuksen perusteella jäsenvaltio voi antaa kansallisia säännöksiä tietyistä seikoista. Jätteensiirtoasetuksesta johtuvat kansalliset lainsäädännön muutokset on pantu

täytäntöön jätelaissa (646/2011) ja rikoslaissa (39/1889, muutos 748/2007). Jätelain 22 ja 25 §:ssä säädetään jätteensirtoasetuksen toimivaltaisesta viranomaisesta ja kansainvälisten jätteen siirtojen valvonnasta. Toimivaltaisena viranomaisena toimii Suomen ympäristökeskus, joka myös valvoo jätteen siirtoja yhteistyössä Tullin kanssa. Jätelain luku 12 sisältää jätteensirtoasetusta täydentävät säännökset jätteen kansainvälisistä siirroista. Luvussa säädetään muun muassa edellytyksistä, joiden täytyessä jätteen voi viedä Suomesta loppukäsiteltäväksi toiseen maahan (109 §) tai tuoda Suomeen loppukäsiteltäväksi (110 §), mahdollisuudesta kieltää siirto laittoman siirron tai maksun laiminlyönnin johdosta (111 §), jätteensirtoasetuksen 36 artiklan mukaisen vientikiellon soveltamisesta eräissä tilanteissa (112 §), jätteensirtoasetuksen 18 artiklan mukaisen jätteen kansainvälisestä siirrosta (113 §), jätteen hyödyntämislaitoksen ennakkohyväksynnästä (114 §) sekä hyväksyttävistä vakuuksista (116 §). Jätelain nojalla annetussa jäteasetuksessa (978/2021) on sääntelyä jätteen hyödyntämislaitoksen ennakkohyväksynnästä ja eräissä muissa jätelain nojalla annetuissa valtioneuvoston asetuksissa on viittauksia jätteensirtoasetukseen.

Jätteensirtoasetuksen valvontaviranomaisten toimivaltuuksista säädetään jätelain 13 luvussa. Valvontaviranomainen voi kieltää jätelain 126 §:n nojalla jätteensirtoasetusta rikkovaa jatkamasta tai toistamasta säännösten vastaista menettelyä tai määrätä asianomaisen täyttämään muulla tavoin velvollisuutensa. Jätteensirtoasetuksen tiettyjen hallinnollisten velvoitteiden laiminlyönnistä voidaan määrätä jätelain 131 §:n nojalla laiminlyöntimaksu. Lisäksi jätelain 147 §:ssä säädetään rangaistavaksi muun muassa jätteen tuonti tai vienti jätteensirtoasetuksen vastaisesti ja tiettyjen keskeisten hallinnollisten velvoitteiden, kuten asiakirjojen tai tietojen säilyttämisen laiminlyönti. Jätteensirtoasetuksen tuonti- tai vientikiellon vastaisesta toiminnasta voidaan rangaista myös rikoslain mukaan, jos teko on omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumista, muuta vastaavaa ympäristön haitallista muuttumista tai roskaantumista taikka vaaraa terveydelle.

EU:n asetukset ovat kansallisesti suoraan sovellettavaa oikeutta, eivätkä asetukset pääsääntöisesti edellytä kansallista täytäntöönpanoa. Asetusehdotus kuitenkin sisältää voimassa olevaa jätteensirtoasetusta vastaavia säännöksiä, joista on tarpeen säätää kansallisesti lailla. Alustavan arvion mukaan voimassa olevia jätelain säännöksiä on tarpeen muuttaa ja täydentää asetusehdotuksesta johtuen. Mahdollisesti myös rikoslain säännöksiä voidaan joutua muuttamaan. Toimivaltaisia kansallisia viranomaisia koskevat säännökset säilyisivät nykyisellään. Laeissa ja valtioneuvoston asetuksissa olevat viittaukset jätteensirtoasetukseen tulisi päivittää ja jätelain 12 luvun säännöksiin tulisi tehdä uudesta asetusehdotuksesta johtuvat sisällölliset muutokset. Lisäksi seuraamuksia koskevia säännöksiä tulisi tarkastella suhteessa ehdotuksen 60 artiklaan ja mahdollisesti muuttaa.

5.2 Taloudelliset vaikutukset

5.2.1 Vaikutukset yrityksiin

Asetusehdotus vähentäisi jätesiiroja tekevien yritysten hallinnollista taakkaa, erityisesti organisaatioiden välisen sähköisen tiedonsiirtojärjestelmän vuoksi. Myös jätteensirtoasetuksen nykyaikaistaminen ja yksinkertaistaminen toisivat säästöjä. Vaikutukset yrityksiin vaihtelevat sen mukaan, minkälaista toimintaa yritys harjoittaa.

Varsinkin pienet ja keskisuuret yritykset hyötyisivät toimista, joilla pyritään helpottamaan jätteen siirtoja EU:ssa. Nykyisten menettelyjen puutteista johtuvat esteet ja rasitteet ovat suhteellisesti suurempi taakka niille kuin suuremmille yrityksille.

Vihreiden jätteiden siirroista tulisi ilmoittaa viranomaisille, mikä aiheuttaa vähäisessä määrin hallinnollista lisätyötä yrityksille. Toisaalta ilmoituksen tekeminen myös hyödyttäisi yrityksiä, mikäli ne saisivat siirtoasiakirjan suoraan sähköisestä järjestelmästä.

Kolmansiin maihin jätettä vievien yritysten kustannukset noussevat, koska niiden tulee varmistaa tarkastuksilla, että kolmansien maiden laitoksien jätehuoltotoiminta on ympäristön kannalta hyväksyttävää. Yritykset saattavat joutua luopumaan joistain vientikohteista, jos tarkastuksen seurauksena käy ilmi, ettei vastaanottava maa tai laitos täytä vaatimuksia. On arvioitu, että kyseiset kustannukset tulisivat olemaan kohtuullisia.

Tarkastuksilla olisi myönteinen vaikutus niihin kolmansissa maissa sijaitseviin yrityksiin, jotka kuljettavat ja hyödyntävät EU:sta tuotua jätettä, jos ne harjoittavat toimintaansa ympäristön kannalta hyväksyttävällä tavalla. Tarkastukset vahvistaisivat kyseisten yritysten toimintaa ja kilpailukykyä, vaikka infrastruktuurin ja standardien ajanmukaistamisesta saattaisi aiheutua myös kustannuksia lyhyellä aikavälillä. Vaikutus olisi kielteinen niiden yritysten kannalta, jotka eivät pysty noudattamaan tarkastusjärjestelmissä vahvistettuja ympäristön kannalta hyväksyttävää jätehuoltoa koskevia kriteerejä, koska ne menettäisivät asiakkaita EU:sta.

Jätteen käsittelymäärän lisääntyminen EU:ssa sekä EU:n uudet kierrätystavoitteet ja -velvoitteet luovat yrityksille mahdollisuuksia uusiin liiketoimintamalleihin mm. kehittämällä innovatiivisia hankkeita ja teknologioita jätteiden kierrättämiseksi.

Tehokas puuttuminen laittomiin jätesiirotuihin luo kaikille toiminnanharjoittajille yhtäläiset kilpailulliset edellytykset.

5.2.2 Vaikutukset viranomaisiin

Suomen ympäristökeskus on kansainvälisiä jätesiirotia valvova viranomainen, jonka tehtävänä on hoitaa myös jätesiirotuihin liittyvä lupamenettely. Ehdotettu lupa- ja ennakkohyväksyntämenettelyiden yksinkertaistaminen oletettavasti vähentäisi viranomaisten lupakäsittelyyn käyttämää aikaa, toisaalta se vaatisi viranomaisia toimimaan useissa tapauksissa nykyistä nopeammin. Ehdotettu valvonnan tehostaminen ja viranomaisyhteistyön lisääminen sekä kansallisella että EU-tasolla veisi viranomaisresursseja nykyistä enemmän.

Siirtyminen täysin sähköiseen ympäristöön jätesiirotuluvissa ja siirtoasiakirjoissa sekä Suomen ympäristökeskuksen nykyisen sähköisen jätesiirotjärjestelmän liittäminen komission keskusjärjestelmään tulisi vaatimaan resursseja. Siirtymäaikojen vuoksi taloudelliset vaikutukset voitaisiin jakaa usealle vuodelle. Jätesiirotulupien ja valvonnan maksut tulisivat tarkistettaviksi Suomen ympäristökeskuksen maksullisista suoritteista annetun ympäristöministeriön asetuksen (1243/2019) mukaisesti. Maksujen muutosten suuntaa ja suuruusluokkaa on tässä vaiheessa haastavaa arvioida, mutta niiden voidaan olettaa olevan kohtuullisia.

5.3 Ympäristövaikutukset

Asetusehdotuksen odotetaan johtavan yleisesti merkittäviin myönteisiin ympäristövaikutuksiin. Toimenpiteet, joiden tarkoituksena on helpottaa jätteiden siirtoa uudelleenkäyttöä ja kierrätystä varten EU:ssa, johtavat siihen, että entistä suurempi määrä jätettä käsitellään lähempänä niiden syntypaikkaa ja usein ympäristön ja terveyden kannalta paremmissa olosuhteissa kuin vietäessä jätettä EU:n ulkopuolelle. Ne lisääisivät myös EU:ssa saatavilla olevia uusiomateriaaleja, jotka korvaisivat ensiomateriaalin raaka-aineena useilla EU:hun sijoittautuneilla teollisuudenaloilla. Uusiomateriaalien kysynnän tulee lisääntyä, sillä tarjonta ei yksinään synnytä markkinoita. Eh-

dotetuilla toimenpiteillä taattaisiin myös paremmin, että jätteiden siirrot kolmansiin maihin hoidetaan ympäristön kannalta hyväksyttävällä tavalla. Ehdotukseen liittyvän vaikutusarvioinnin mukaan EU:hun jäisi vuosittain arviolta 2,4-6 miljoonaa tonnia jätettä, joka käsiteltäisiin EU:n normien mukaisesti ja jalostettaisiin uusioraaka-aineiksi. Kaikkien ympäristöhyötyjen vaikutusta rahallisesti ei ole mahdollista laskea. Kuitenkin mikäli voidaan parantaa jätteen käsittelyä EU:ssa ja välttää sen siirtäminen kolmansiin maihin, komissio on arvioinut tästä saatavien hyötyjen arvon olevan 266-666 miljoonaa euroa vuodessa.

Jättesiirtojen valvonnan tehostaminen ja seuraamusten entistä tehokkaampi täytäntöönpano vaikuttaisivat laittomien jättesiirtojen aikaisempaa suurempaan paljastumiseen ja voisivat vähentää laitonta jätekauppaa. Varsinkin vihreiden jättesiirtojen ilmoitusvelvollisuus lisäisi tietoa jätevirroista ja toimijoista sekä antaisi viranomaisille nykyistä paremmat edellytykset puuttua epäilyihin laittomiin jättesiirtoihin. Laittomiin siirtoihin liittyvät toimenpiteet auttaisivat ehkäisemään ja vähentämään laittomista jätteiden siirroista aiheutuvia ympäristövaikutuksia sekä EU:ssa että EU:n ulkopuolella.

Ehdotettu aluskierrätysasetuksen 6 artiklan muutos (Baselin yleissopimuksen vientikiellon soveltaminen aluskierrätysasetukseen) estää EU:ssa toimivan varustamon EU-maahan rekisteröidyn aluksen viemisen purettavaksi Baselin yleissopimuksen liitteessä VII listattujen maiden (EU- ja OECD-maat sekä Liechtenstein) ulkopuolisiin purkamoihin, kun aluksesta tulee jätettä EU:ssa. Vientikieltoa ei sovellettaisi aluksiin, joista tulee jätettä EU:n ulkopuolella. Siten varustamo voisi kiertää vientikieltoa siirtämällä aluksen liikennöintiin EU:n ulkopuolelle. Tällöinkin purkaminen on sallittu vain purkamoiissa, jotka on hyväksytty aluskierrätysasetuksen mukaiseen eurooppalaiseen luetteloon.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Asetusehdotuksella toteutetaan perustuslain (731/1999) 20 §:ssä tarkoitettua ympäristöperusoikeutta ja jokaisen oikeutta terveelliseen ympäristöön asettamalla vaatimuksia jätteiden kansainvälisille ja jäsenvaltioiden välisille siirroille ja jätteiden asianmukaiselle käsittelylle.

Ehdotuksen 60 artikla sisältää sääntelyä asetuksen rikkomisesta määrättävistä hallinnollisista seuraamuksista, joita ovat ainakin sakot, rikkomiseen liittyvän liiketoimesta saatujen tulojen menetetyksi tuomitseminen, toiminnanharjoittajan luvan peruuttaminen väliaikaisesti tai kokonaan ja poissulkeminen julkisista hankintamenettelyistä. Jätteesiirtoasetuksen rikosoikeudellisista seuraamuksista säädetään ympäristörikosdirektiivissä. Perustuslain 8 §:ssä turvattua rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta ei sellaisenaan sovelleta hallinnollisten sanktioiden sääntelyyn. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on kuitenkin katsottu, että myös hallinnollisten sanktioiden sääntelyyn tulee täyttää yleiset tarkkuuden, täsmällisyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset (PeVL 14/2013 vp, s. 2/II, PeVL 34/2012 vp, s. 3-4, PeVL 17/2012 vp, s. 6). Lisäksi on huomattava, että tulojen menettämisseuraamus ei ole Suomessa hallinnollisessa menettelyssä määrättävä seuraamus, vaan kyse on rikosoikeudellisesta seuraamuksesta. Asetusehdotus jättää avoimeksi, minkä asetuksen säännösten rikkomisesta tulisi määrätä mikäkin seuraamus ja voiko seuraamuksia määrätä myös rikosoikeudellisessa menettelyssä. Ehdotuksen sanamuodoista ei myöskään täysin ilmene, onko seuraamuksista säätäminen täysimääräisesti kansallisen liikkumavaran piirissä.

Ehdotuksen 3 jaksossa (64-68 artiklat) säädetään komission valtuudesta tehdä tarkastuksia jäsenvaltioissa asetuksen rikkomisen torjumiseksi. Ehdotuksen 65 artiklan 4 kohdan mukaan tarkastuksen tekevällä komission henkilöstöllä olisi oikeus päästä kaikkiin siirtoon osallistuvien tahojen tiloihin, kaikille alueille ja kulkuneuvoihin. Sääntelyllä olisi siksi merkitystä perustuslain 10 §:ssä turvatun kotirauhan suojan kannalta. Kotirauhan piiriin kuuluvat lähtökohtaisesti

kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat. Sen sijaan kulkuneuvoissa, kuten aluksissa, olevat asuintilat jäävät kotirauhan suojan reuna-alueelle. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että kulkuneuvoissa ja niiden tiloissa tarkastukset tulee suorittaa noudattaen hie-notunteisuutta (PeVL 10/2016 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei tarkastustoimia tulisi ulottaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin ilman erityisiä kriteereitä (esim. PeVL 43/2010, s. 3/I). Perustuslakivaliokunnan mukaan kotirauhan suojan varsinainen ydin ei vaarannu tarkastettaessa tiloja, joissa harjoitetaan ammattitoimintaa (PeVL 21/2010 vp, s. 4/II). Jätteiden siirtoon liittyvät toiminta (jätteen välittäminen, kuljettaminen ja käsittely) on ammatillista toimintaa ja lähtökohtaisesti tarkastusten kohteena olisi tilat, joissa harjoitetaan ammattitoimintaa. Asetusehdotus kuitenkin mahdollistaa tarkastusten tekemisen missä tahansa ja sääntelyä olisi tarpeen täsmentää tältä osin.

Ehdotuksen 67 artikla sisältää menettelyllisiä takeita, joita komission on noudatettava suorittaessaan tarkastuksia ja joilla suojataan tarkastuksen kohteen oikeusturvaa. Näitä ovat itsekriminointisuoja, oikeus käyttää itse valitsemaansa avustajaa, oikeus käyttää sen jäsenvaltion kieltä, jossa tarkastus suoritetaan, oikeus esittää huomautuksia itseään koskevista tosiseikoista, ja oikeus saada jäljennös haastattelupöytäkirjasta ja joko hyväksyä se tai lisätä siihen huomautuksia. Komissio ei voisi määrätä toimenpiteitä tarkastuksen kohteelle, vaan seuraamuksista päättäminen kuuluu kansalliselle viranomaiselle. Ehdotukseen ei sisälly jälkikäteisiä oikeussuojatakeita komission tekemien tarkastusten osalta ja niiden tarpeellisuutta olisi tarpeellista arvioida jatkovalmistelussa. Seuraamusten määräämisessä ja muissa mahdollisissa toimenpiteissä noudatettaisiin kansallista lainsäädäntöä ja hyvän hallinnon vaatimukset (mm. muutoksenhakuoikeus ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin) toteutuisivat kansallisen lainsäädännön kautta.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 kohdan mukaan luonnon- ja ympäristön-suojelua koskevat asiat kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Suomen ympäristökeskus on jätteensiirtoasetuksessa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen Suomessa, joka valvoo jätteen kansainvälisiä siirtoja koskevien säännösten noudattamista. Toimivalta koskee myös Ahvenanmaata. Ahvenanmaan ympäristö- ja terveysviranomainen (ÄMHM) tekee tarkastussuunnitelmat sellaisista jätelain 124 §:n 1 momentin 1-4 kohdassa tarkoitetuista toiminnoista, joihin voidaan perustellusti olettaa liittyvän jätteen kansainvälisiä siirtoja.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Asetusehdotus esiteltiin neuvoston ympäristötyöryhmässä 6. joulukuuta 2021 ja ympäristöneuvostossa 20. joulukuuta 2021. Käsittelyä on jatkettu työryhmässä tammikuussa 2022 Ranskan puheenjohtajuuskaudella. Neuvoston puheenjohtajamaan Ranskan tavoite on käsitellä ehdotusta mahdollisimman pitkälle omalla kaudellaan. Euroopan parlamentti ei ole vielä nimennyt raportojjaa.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Asetusehdotuksesta on järjestetty epävirallinen kuulemistilaisuus keskeisimmille sidosryhmille.

Kirjelmäluonnos on käsitelty EU-asioiden komitean alaisten ympäristöjaoston kirjallisessa menettelyssä 11.1.-13.1.2022.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää asetusehdotusta yleisesti ottaen hyvänä ja kannatettavana ja pitää tärkeänä, että asetus saatetaan ajan tasalle ja siinä pyritään huomioimaan kiertotalouden vaatimukset. Ehdotus muodostaa kokonaisuuden, jolla pyritään edistämään kiertotaloutta ja samalla pyritään turvaamaan ympäristön- ja terveydensuojelun korkea taso. Kiertotalouden edistämisen kannalta on tärkeää kehittää menettelyjä, joilla helpotetaan kierrätettävien jätteiden siirtoja EU:n sisällä. Tämä edistää osaltaan sekä kierrätysmateriaalien saatavuutta EU:ssa että kierrätyskapasiteetin lisäämistä EU:ssa. EU:n ulkopuolisten siirtojen osalta pidetään tärkeänä, että EU:n ulkopuolelle viedyt jätteet käsitellään ympäristön kannalta hyväksyttävällä tavalla kohdemaassa. Lisäkeinot laittomien jätesiirojen paljastamiseksi ovat tarpeen, jotta kaikille toimijoille voidaan taata yhteneväiset lähtökohdat ja samalla varmistaa ympäristön kannalta hyväksyttävä jätteenkäsittely.

Valtioneuvosto pitää ehdotettuja muutoksia muihin asetuksiin (aluskierrätysasetus ja asetus sähköisistä tietojärjestelmistä) sekä soveltamisalaan pääosin kannatettavana. Sähköisistä tietojärjestelmistä annettuun asetukseen tehtäisiin teknisluonteinen muutos. Aluskierrätysasetuksen muutos ja jätteesiirtoasetuksen soveltamisalan muutos aluskierrätysasetuksen osalta mahdollistaisi Baselin yleissopimuksen vientikiellon soveltamisen täysimääräisesti, kun EU:n alueella syntyvät romutettavat alukset tulisivat vientikiellon piiriin. Tätä muutosta tulee jatkovalmistelun aikana tarkastella suhteessa alusten turvallisuudesta ja ympäristön kannalta asianmukaisesta kierrätyksestä tehtyyn Hongkongin kansainvälisen yleissopimuksen (2009, ei vielä voimassa) velvoitteisiin ja harkita mahdollisesti myös aluskierrätysasetuksen täydentämistä Baselin yleissopimuksen 11 artiklan mukaisin bilateraaliosopimuksin, edellyttäen että jätteen käsittely tapahtuu ympäristön kannalta hyväksyttävällä tavalla.

Valtioneuvosto kannattaa pyrkimystä tehostaa ennakoilmoitus- ja hyväksyntämenettelyä. Tarkoituksenmukaista olisi jätesiirojen lupamenettelyssä pyrkiä vähentämään hallinnollista taakkaa ja mahdollistaa myös toiminnanharjoittajille mahdollisimman sujuva menettely huomioiden kuitenkin jätteiden turvalliset siirrot. Jatkovalmistelussa olisi hyvä kiinnittää huomiota tulkintaeroavaisuuksien poistamiseen eri EU-maiden välillä. Tulkintaeroavaisuudet usein viivästyttävät jätesiirotulupien käsittelyä ja aiheuttavat hallinnollista lisätaakkaa. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota ehdotettuihin lyhennettyihin määräaikoihin liittyen lisätietojen pyytämiseen ja niiden toimittamiseen ilmoitusmenettelyssä. Tässä tulee käyttää harkintaa, jotta aikarajat eivät muodostuisi liian tiukoiksi ja näin mahdollisesti aiheuttaisivat lisätaakkaa mm. ilmoituksen raukeamisen ja uuden ilmoituksen laatimisen myötä. Valtioneuvosto pitää perusteltuna laitosten ennakkohyväksyntämenettelyn tarkentamista ja tehostamista, mutta kiinnittää huomiota siihen, ettei mm. aikarajoja aseteta liian tiukoiksi ja, että muutoksilla edistettäisiin sujuvampaa menettelyä ja yhdenmukaisempaa toimeenpanoa jäsenvaltioissa.

Valtioneuvosto tukee tietojenvaihdon ja raportoinnin sähköistämistä ja tehostamista, mikä sisältää pakollisen EU:n laajuisen sähköisen järjestelmän käyttöönoton. Kyseisen järjestelmän kehittämisessä yhdistetään olemassa olevat kansalliset tai muut alustat, kuten sähköisistä kuljetustiedoista annetulla asetuksella perustettu ympäristö. Suomen ympäristökeskuksella on jo käytössä sähköinen palvelu jätesiirotulupien käsittelyyn sekä jäte-erien ilmoittamiseen. Nykyisen Suomessa käytössä olevan järjestelmän integroiminen muihin vastaaviin järjestelmiin on ollut tavoitteena järjestelmää kehitettäessä. Digitalisaation edistäminen niin, että kehitettävä järjestelmä tukee nykyisiä kansallisia järjestelmiä ja tiedon luotettavuutta kuormittamatta liikaa toimijoita ja viranomaisia, on kannatettavaa.

Valtioneuvosto kannattaa vihreiden jätteiden siirtojen jäljitettävyyden parantamista. Tiedot siirroista olisi asetettava sähköisesti asianomaisten viranomaisten saataville. Vihreiden jätteiden

siirroista ei ole tällä hetkellä kattavaa tietoa, mikä vaikeuttaa niiden valvontaa. On myös havaittu, että vihreinä jätteinä siirretään laittomasti sellaisia jätteitä, joita ei tulisi luokitella vihreään jäteluetteloon.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna loppukäsitteltäväksi tarkoitetun jätteen siirtoa koskevia tiukennuksia ja kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetuilla edellytyksillä tulisi edistää etusijajärjestystä eli lisätä kierrätystä ja vähentää loppukäsittelyä. Jätelaissa on jo tälläkin hetkellä erillisiä säännöksiä loppukäsitteltäväksi vietävälle jätteelle liittyen mm. taloudelliseen kannattavuuteen käsitellä jäte kotimaassa. Myös sekalaisen yhdyskuntajätteen loppukäsittelyyn viennin kieltoa voidaan pitää hyvänä edistysasiana.

Valtioneuvosto pitää yleisesti kannatettavana, että jätteiden siirroissa EU-maiden ulkopuolelle luodaan menettelyt, joilla varmistetaan jätteiden käsittely ympäristön kannalta hyväksyttävällä tavalla kohdemaassa. Tällä pyritään varmistamaan se, että EU:ssa syntynyt jäte ei aiheuta vahinkoa ympäristölle eikä ihmisten terveydelle myöskään EU:n ulkopuolella. Ehdotusta tulee tämentää mm. niiden jätteiden osalta, joita olisi sallittua viedä vihreän jätteen vientimenettelyä noudattaen OECD-maiden ulkopuolelle vastaanottavan maan sitä pyytäessä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että laittomiin jätesiirotiin puututtaisiin tehokkaammin ja niitä saataisiin vähennettyä. Valtioneuvosto kannattaa jäsenvaltioiden välisen lainvalvontayhteistyön tehostamista. Perustettavaksi ehdotetun jätteiden siirtojen valvontaryhmän toiminnan suunnittelemisessa tulee huomioida mm. mahdolliset päällekkäisyydet IMPEL (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law) -yhteistyöverkoston jo tällä hetkellä tekemän valvontayhteistyön kanssa.

Valtioneuvosto kannattaa ehdotukseen sisältyviä velvollisuuksia tiedon julkisuuden lisäämiseksi. Valtioneuvosto katsoo, että jätesiirotta koskevien tietojen julkistamisvelvollisuus lisääisi yleisön tiedonsaantioikeutta ympäristötiedosta ja parantaisi jätesiirojen jäljitettävyyttä. Tiedon julkistamisessa tulisi kuitenkin huomioida niiden luottamuksellisuus.

Valtioneuvosto kiinnittää erityistä huomiota siihen, että komissiolle ehdotetaan siirrettäväksi toimivalta antaa delegoituja säädöksiä, jotka eivät ole pelkästään teknisiä säännöksiä. Tällainen on esimerkiksi jätteiden viennin seuraaminen OECD-maihin ja tarvittaessa tällaisten vientien rajoittaminen. Neuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, että komission toimivalta antaa delegoituja säädöksiä rajoittuisi ensisijaisesti teknisluonteisiin asioihin. Siltä osin kuin säädösvallan siirto on perusteltua, valtioneuvosto katsoo, että asetuksen tarkemmassa muotoilussa tulee varmistaa, että säädösvallan siirtoa koskevat säännökset ovat riittävän selkeitä, tarkkarajaisia ja tarkoituksemukaisia. Toimivallan siirtoa koskevien ehdotusten asianmukaisuutta on selvitettävä jatkokäsittelyssä.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota komissiolle ehdotettuun toimivaltaan tehdä tarkastuksia jäsenvaltioissa asetuksen rikkomisen torjumiseksi ja soveltamisen yhdenmukaisen edistämiseksi. Valtioneuvosto katsoo, että jätteesiirtoasetuksen noudattamisen valvonta tulisi ensisijaisesti kuulua kansallisten viranomaisten toimivaltaan, mikä myös ehdotuksessa todetaan. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asetusehdotukseen sisältyy kirjaukset siitä, että komissio suorittaa tarkastukset ja käyttää toimivaltuuksiaan jäsenvaltion pyynnöstä yhteistyössä kansallisten viranomaisten kanssa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä myös sitä, että jatkotoimenpiteet, joita komissio ehdottaa jäsenvaltioille tarkastusten perusteella, ovat suositusluonteisia. Jatkokäsittelyssä tulisi arvioida tarkastustoimivallan asianmukaisuutta ja varmistua siitä, että komission tarkastustoimivaltuuksiin sisältyy riittävät oikeussuojatakeet, ettei tarkastukset ulottuisi kotirauhan suojan piiriin ja että toimivaltuudet ovat oikeassa suhteessa ehdotuksen tavoitteisiin nähden.

U 84/2021 vp

Valtioneuvosto katsoo, että rikkomuksista määrättäviä seuraamuksia koskevaa sääntelyä tulisi jatkovalmistelussa tarkentaa ja selkiyttää. Asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä tulisi pyrkiä varmistamaan, että asetus joko jättää riittävästi kansallista liikkumavaraa seuraamusten täytäntöönpanemiseksi tai että asetuksessa määriteltäisiin tarkemmin, mikä seuraamus tulisi määrätä minäkään säännöksen rikkomisesta ottaen huomioon oikeasuhteisuuden vaatimukset ja sen, ettei Suomessa voi määrätä konfiskaatioseuraamusta (rikoksen johdosta tapahtuvaa omaisuuden korvauksetonta menettämistä valtiolle) hallinnollisessa menettelyssä.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota ehdotuksen voimaantuloon ja soveltamiseen. Osaa säännöksistä on tarkoitus alkaa soveltaa kahden tai kolmen vuoden kuluttua asetuksen voimaantulosta, mutta osaa jo kahden kuukauden kuluttua asetuksen voimaantulosta. Asetuksen täytäntöönpano edellyttää osin kansallisia lainsäädäntötoimia ja voimassa olevan lainsäädännön muuttamista. Valtioneuvosto pitää osaa ehdotetuista siirtymäajoista lyhyinä. Ehdotuksen jatkovalmistelussa on pyrittävä huolehtimaan, että asetus mahdollistaa riittävän ajan kansalliselle toimeenpanolle.