EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 23.1.2019.
COM(2019) 11 final

2019/0008 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije na 14. zasjedanju Konferencije Potpisnica Baselske konvencije o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju u vezi s određenim izmjenama dodataka II., VIII. i IX. Konvenciji

OBRAZLOŽENJE

1. PREDMET PRIJEDLOGA

Ovaj se prijedlog odnosi na odluku o utvrđivanju stajališta koje Unija treba zauzeti na 14. zasjedanju Konferencije Potpisnica Baselske konvencije u vezi s predviđenim donošenjem izmjena dodataka Konvenciji.

2. KONTEKST PRIJEDLOGA

2.1. Baselska konvencija o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju

Baselska konvencija o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju („Konvencija”) donesena je 22. ožujka 1989., a stupila je na snagu 1992. Europska unija i njezine države članice Potpisnice su te Konvencije[1]. Konvencija trenutačno ima 186 Potpisnica.

Glavni je element Konvencije sustav nadzora izvoza, uvoza i provoza određenog otpada. O izvozu otpada obuhvaćenog Konvencijom unaprijed treba obavijestiti ovlaštene ustanove države uvoznice i tranzitne države. Obavijest je dužna dostaviti država izvoznica, koja od proizvođača ili izvoznika može zahtijevati da te obavijesti dostavljaju putem njezine ovlaštene ustanove. Obavijesti moraju biti u pisanom obliku te sadržavati izjave i informacije navedene u Dodatku V A Konvenciji. Otpad se može izvoziti samo ako i nakon što sve države na koje se to odnosi daju svoju pismenu suglasnost (članak 6. Konvencije).

Sustav nadzora predviđen Konvencijom primjenjuje se na opasni otpad utvrđen u članku 1. i naveden u Dodatku VIII. Konvenciji te na ostali otpad naveden u Dodatku II., tj. otpad prikupljen iz kućanstva i ostatke od spaljivanja kućnog otpada. U Dodatku IX. Konvenciji navedene su i vrste otpada koje nisu obuhvaćene Konvencijom i sustavom nadzora, osim ako sadržavaju neki od materijala iz neke od kategorija iz Dodatka I. u tolikoj količini da zbog njega imaju neko od opasnih obilježja iz Dodatka III.

2.2. Konferencija Potpisnica

Konferencija Potpisnica Baselske konvencije glavno je tijelo Konvencije za donošenje odluka. Ovlaštena je za izmjenu dodataka Konvenciji i zasjeda svake dvije godine.

Četrnaesto zasjedanje Konferencije Potpisnica održat će se od travnja do svibnja 2019. u Ženevi.

2.3. Predviđeni akt

Jedna od točaka okvirnog dnevnog reda 14. zasjedanja Konferencije Potpisnica odnosi se na prijedlog Norveške o izmjeni određenih dodataka Konvenciji („predviđeni akt”)[2].

Predviđenim aktom ne želi se nametnuti obveza primjene mehanizama nadzora iz Baselske konvencije na sav plastični otpad, nego određene vrste plastičnog otpada podvrgnuti tim

---

[1] Odluka Vijeća 93/98/EEZ o sklapanju, u ime Zajednice, Baselske konvencije od 22. ožujka 1989. o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju, SL L 39, 16.2.1993., str. 1.

[2] Prijedlog je dostupan na internetskim stranicama Baselske konvencije: http://www.basel.int/TheConvention/Communications/tabid/1596/Default.aspx

mehanizmima nadzora, a druge vrste plastičnog otpada izostaviti iz tog nadzora (kako bi se njima moglo i dalje trgovati, a da zemlje izvoznice/uvoznice ne moraju dostavljati obavijesti).

Cilj je predviđenog akta mijenjanje ili dodavanje stavki koje se odnose na plastični otpad u:

– Dodatku II. za neopasni plastični otpad na koji bi se trebao primjenjivati sustav nadzora predviđen Konvencijom,

– Dodatku VIII. za opasni plastični otpad na koji bi se također trebao primjenjivati sustav nadzora te

– Dodatku IX. za neopasni plastični otpad na koji se ne bi trebao primjenjivati sustav nadzora, osim ako taj otpad sadržava neki od materijala iz neke od kategorija iz Dodatka I. u tolikoj količini da zbog njega ima neko od opasnih obilježja iz Dodatka III.

Prijedlog o izmjeni dodataka II., VIII. I IX. Konvenciji, koji je podnijela Norveška, proslijeđen je Potpisnicama 26. listopada 2018. U njemu se predlaže da se neopasnim plastičnim otpadom koji bi bio obuhvaćen izmijenjenim unosom u Dodatku IX. i dalje trguje pod istim uvjetima iz Konvencije kao i do sada, a da se na plastični otpad koji zahtijeva posebnu pažnju i opasni plastični otpad, tj. nove unose u Dodatku II. odnosno Dodatku VIII., primjenjuje sustav nadzora predviđen Konvencijom.

Izmjene dodataka II., VIII. i IX. Konvenciji proizvodit će učinke u EU-u nakon što se provedu izmjenama Uredbe (EZ) br. 1013/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2006. o pošiljkama otpada[3]. Promjene povezane s izvozom iz EU-a koje se odnose na operatere i ustanove ovisit će o vrstama otpada i zemljama odredišta.

Bit će zabranjen **izvoz** brojnih novih kategorija opasnog plastičnog otpada (navedenih u Dodatku VIII.) **iz EU-a u zemlje koje nisu članice OECD-a**. U slučaju izvoza tog otpada unutar OECD-a primjenjivat će se postupak obavješćivanja. Bit će zabranjen i izvoz određenih vrsta neopasnog plastičnog otpada, koje su navedene u Dodatku II., iz EU-a u zemlje koje nisu članice OECD-a, osim ako izmjenama Uredbe (EZ) br. 1013/2006 (koja se mora preispitati do kraja 2020.) EU odluči da se na taj izvoz primjenjuje postupak obavješćivanja. Na izvoz tog otpada unutar OECD-a također će se primjenjivati postupak obavješćivanja. Naposljetku, vrste neopasnog plastičnog otpada obuhvaćene Dodatkom IX. Konvenciji mogle bi se izvoziti bez ikakvog nadzora pod uvjetom da se ispune određeni zahtjevi kako bi se osiguralo da se taj otpad može jednostavno reciklirati u zemlji uvoznici.

Automatskim prenošenjem norveškog prijedloga u Uredbu (EZ) br. 1013/2006 **pošiljke unutar EU-a** koje sadržavaju nove vrste otpada uvrštene u Dodatak II. ili Dodatak VIII. Baselskoj konvenciji podlijegale bi postupku obavješćivanja.

Postupak za izmjenu dodataka Konvenciji uređen je člancima 17. i 18. Konvencije. Konkretno, svaku izmjenu mora predložiti jedna od Potpisnica, a Tajništvo taj prijedlog mora dostaviti svim Potpisnicama barem šest mjeseci prije zasjedanja na kojem će se predložiti njegovo prihvaćanje, tj. do 28. listopada 2018. u slučaju 14. zasjedanja Konferencije Potpisnica. Osim toga, svaka takva izmjena mora se prihvatiti na zasjedanju Konferencije Potpisnica i može početi proizvoditi učinke šest mjeseci od datuma izdavanja obavijesti depozitara. Predviđeni akt postat će obvezujući za Potpisnice u skladu s člankom 18 stavkom 2. točkom (c) Konvencije, kojim je propisano sljedeće: „po isteku šest mjeseci od datuma odašiljanja obavijesti od strane depozitara, dodatak stupa na snagu za sve Potpisnice

[3] SL L 190, 12.7.2006., str. 1.

ove Konvencije ili bilo kojeg predmetnog protokola koje nisu dostavile obavijest u skladu s odredbama podstavka (b), gore”.

3. STAJALIŠTE KOJE TREBA ZAUZETI U IME UNIJE

Unija bi trebala podržati izmjene dodataka Konvenciji kojima se mijenjaju ili dodaju unosi koji se odnose na plastični otpad u:

– Dodatku II. za neopasni plastični otpad na koji bi se trebao primjenjivati sustav nadzora predviđen Konvencijom,

– Dodatku VIII. za opasni plastični otpad na koji bi se također trebao primjenjivati sustav nadzora te

– Dodatku IX. za neopasni plastični otpad na koji se ne bi trebao primjenjivati sustav nadzora, osim ako taj otpad sadržava neki od materijala iz neke od kategorija iz Dodatka I. u tolikoj količini da zbog njega ima neko od opasnih obilježja iz Dodatka III.

Ako se navedeni dodaci Konvenciji ne izmjene na opisan način, velik je rizik da će se plastični otpad izvoziti u zemlje koje nemaju infrastrukturu prikladnu za djelotvorno prikupljanje otpada i njegovo zbrinjavanje na način neštetan za okolinu. Predviđeni akt pridonijet će:

– boljem nadzoru izvoza plastičnog otpada,

– zbrinjavanju otpada na način neštetan za okolinu,

– smanjenju rizika da plastični otpad završi u okolišu te

– sprečavanju globalnog ekološkog problema otpada u moru.

U Europskoj strategiji za plastiku[4], koja je donesena 16. siječnja 2018., navodi se da je međunarodno djelovanje ključno za rješavanje problema glavnih izvora plastičnog otpada u oceanima, tj. nedovoljne infrastrukture za gospodarenje otpadom u zemljama u razvoju i gospodarstvima u usponu. U Strategiji za plastiku izrijekom se navodi da se trebaju poduprijeti mjere u skladu s Baselskom konvencijom i osigurati da se sva plastika koja se šalje na recikliranje u inozemstvo obrađuje u uvjetima koji su slični onima koji se primjenjuju u EU-u. EU veliki udio svojeg plastičnog otpada izvozi u treće zemlje (tri milijuna tona 2016.), a ne zna se sa sigurnošću kako se taj otpad ondje obrađuje te se povećavaju prekogranični problemi s obzirom na međunarodna kretanja, uključujući nedavnu odluku Kine da ograniči uvoz određenih vrsta plastičnog otpada.

U Uniji se odredbe Konvencije provode putem Uredbe (EZ) br. 1013/2006. Ta Uredba primjenjuje se na izvoz iz Unije i uvoz u Uniju te pošiljke između država članica (članak 1.). Uredba se primjenjuje i na Europski gospodarski prostor („EGP”).[5]

Nakon njegova donošenja i stupanja na snagu predviđeni akt trebalo bi prenijeti u pravo Unije, odnosno konkretno u Uredbu (EZ) br. 1013/2006. To bi značilo da bi se u slučaju novih vrsta plastičnog otpada uvrštenih u Dodatak II. i Dodatak VIII. na njihove pošiljke unutar EU-a i EGP-a primjenjivale nove mjere nadzora (te zabrana izvoza tih vrsta otpada u zemlje koje nisu članice OECD-a). Iako bi takva situacija iz prethodno navedenih razloga bila

---

[4] Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, „Europska strategija za plastiku u kružnom gospodarstvu”, COM(2018) 28 final

[5] Odluka Zajedničkog odbora EGP-a br. 73/2008 od 6. lipnja 2008.

poželjna u slučaju izvoza iz EU-a, to bi bilo nepoželjno i problematično u slučaju pošiljki plastičnog otpada namijenjenog recikliranju unutar EU-a i EGP-a jer bi se tada na njih primjenjivali novi postupci obavješćivanja. Na te se pošiljke već primjenjuju zahtjevi povezani sa zaštitom okoliša iz zakonodavstva Unije o otpadu pa bi uvođenjem novih administrativnih postupaka recikliranje plastike u EU-u postalo složenije i skuplje, a koristi u pogledu zaštite okoliša bile bi ograničene.

Kako bi se zadržala postojeća situacija unutar Unije i EGP-a, tj. kako se na pošiljke novih vrsta plastičnog otpada ne bi primjenjivao sustav nadzora predviđen Konvencijom, trebalo bi obavijestiti Tajništvo Konvencije o odgovarajućim odredbama u skladu s člankom 11. Konvencije. Tim se člankom Potpisnicama omogućuje sklapanje bilateralnih, multilateralnih ili regionalnih sporazuma ili dogovora glede prekograničnog prometa otpada, pod uvjetom da takvi sporazumi ili dogovori ne odstupaju od načela zbrinjavanja otpada na način neštetan za okolinu, kako se zahtijeva Konvencijom. Ti sporazumi ili dogovori moraju sadržavati odredbe koje nisu štetnije za okolinu nego odredbe Konvencije, posebice imajući u vidu interese zemalja u razvoju. U skladu s člankom 11. dostavljene su obavijesti, na primjer, o jednoj odluci Vijeća OECD-a[6].

Stoga se u ovom prijedlogu odluke Vijeća predviđa da će Unija u skladu s člankom 11. Konvencije Tajništvu dostaviti obavijest o odredbama koje se primjenjuju na pošiljke tih vrsta plastičnog otpada unutar Unije i EGP-a, a razlikuju se od predviđenog akta, te navesti da se naše odredbe temelje na sustavu zbrinjavanja na način neštetan za okolinu koji je u skladu s Konvencijom. S obzirom na poveznice između izmjena dodataka Konvenciji i prethodno navedene odluke OECD-a, morat će se poduzeti i koraci za obavješćivanje tajništva OECD-a o prethodno navedenoj situaciji.

4. PRAVNA OSNOVA

4.1. Postupovna pravna osnova

4.1.1. Načela

Člankom 218. stavkom 9. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) propisano je donošenje odluka kojima se utvrđuju „stajališta koja u ime Unije treba donijeti tijelo osnovano na temelju sporazuma kada je to tijelo pozvano donositi akte koji proizvode pravne učinke, uz iznimku akata kojima se dopunjuje ili mijenja institucionalni okvir sporazuma”.

Pojam „akti koji proizvode pravne učinke” obuhvaća akte koji proizvode pravne učinke na temelju pravila međunarodnog prava kojima se uređuje predmetno tijelo. Obuhvaća i instrumente koji nemaju obvezujući učinak na temelju međunarodnog prava, ali mogu „presudno utjecati na sadržaj propisa koje donese zakonodavac Unije”[7].

4.1.2. Primjena u ovom slučaju

Konferencija Potpisnica Baselske konvencije tijelo je osnovano tom konvencijom.

Akt koji Konferencija Potpisnica treba donijeti akt je koji proizvodi pravne učinke. Predviđeni akt bit će u skladu s člankom 18. Konvencije obvezujući prema međunarodnom pravu. Može presudno utjecati na sadržaj propisa EU-a, konkretno na Uredbu (EZ) br. 1013/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2006. o pošiljkama otpada. Tom se Uredbom

---

6 *C(2001)107/final on the Control of Transboundary Movements of Wastes Destined for Recovery Operations* (Odluka o nadzoru prekograničnog prometa otpada namijenjenog postupcima oporabe), http://www.basel.int/Countries/Agreements/tabid/1482/Default.aspx

7 Presuda Suda od 7. listopada 2014., Njemačka protiv Vijeća, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točke od 61. do 64.

provodi Konvencija, među ostalim, uspostavljanjem postupaka za izvoz iz Unije i uvoz u Uniju te za pošiljke između država članica. Uredba se primjenjuje i unutar EGP-a.

Nakon što se izmijene dodaci Konvenciji, te izmjene trebalo bi prenijeti u Uredbu (EZ) br. 1013/2006 (uz mogućnost izuzimanja odredbi o pošiljkama otpada unutar EU-a kako je prethodno objašnjeno).

Predviđenim aktom ne dopunjuje se niti izmjenjuje institucionalni okvir Sporazuma.

Stoga je postupovna pravna osnova predložene odluke članak 218. stavak 9. UFEU-a.

4.2. Materijalna pravna osnova

4.2.1. Načela

Materijalna pravna osnova odluke na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a prije svega ovisi o cilju i sadržaju predviđenog akta o kojemu se zauzima stajalište u ime Unije. Ako predviđeni akt ima dva cilja ili dva elementa te ako se može utvrditi da je jedan od tih dvaju ciljeva ili elemenata glavni, a drugi samo sporedan, odluka na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a mora se temeljiti na samo jednoj materijalnoj pravnoj osnovi i to onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili element.

4.2.2. Primjena u ovom slučaju

Glavni cilj i sadržaj predviđenog akta odnose se na zaštitu okoliša.

Stoga je materijalna pravna osnova predložene odluke članak 192. stavak 1. UFEU-a.

4.3. Zaključak

Pravna osnova predložene odluke trebao bi biti članak 192. stavak 1. u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a.

2019/0008 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije na 14. zasjedanju Konferencije Potpisnica Baselske konvencije o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju u vezi s određenim izmjenama dodataka II., VIII. i IX. Konvenciji

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 192. stavak 1. u vezi s člankom 218. stavkom 9.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

(1) Baselsku konvenciju o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju („Konvencija”), koja je stupila na snagu 1992., Unija je sklopila Odlukom Vijeća 93/98/EEZ o sklapanju, u ime Zajednice, Baselske konvencije od 22. ožujka 1989. o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju[8].

(2) U skladu s člankom 15. Konvencije Konferencija Potpisnica prema potrebi razmatra i donosi izmjene te Konvencije.

(3) Tijekom svojeg 14. zasjedanja, koje će se održati od travnja do svibnja 2019., Konferencija Potpisnica razmotrit će donošenje izmjena dodataka Konvenciji kojima se izmjenjuju ili dodaju unosi koji se odnose na plastični otpad u:

– Dodatku II. za neopasni plastični otpad na koji bi se trebao primjenjivati sustav nadzora predviđen Konvencijom,

– Dodatku VIII. za opasni plastični otpad na koji bi se također trebao primjenjivati sustav nadzora te

– Dodatku IX. za neopasni plastični otpad na koji se ne bi trebao primjenjivati sustav nadzora, osim ako taj otpad sadržava neki od materijala iz neke od kategorija iz Dodatka I. u tolikoj količini da zbog njega ima neko od opasnih obilježja iz Dodatka III.

(4) Prijedlog o izmjeni dodataka II., VIII. I IX. Konvenciji, koji je podnijela Norveška, proslijeđen je Potpisnicama 26. listopada 2018. U njemu se predlaže da se neopasnim plastičnim otpadom koji bi bio obuhvaćen izmijenjenim unosom u Dodatku IX. i dalje trguje između zemalja pod istim uvjetima iz Konvencije kao i do sada, a da se na plastični otpad koji zahtijeva posebnu pažnju i opasni plastični otpad, koji su obuhvaćeni novim unosima u Dodatku II. odnosno Dodatku VIII., primjenjuje sustav nadzora predviđen Konvencijom.

[8] SL L 39, 16.2.1993., str. 1.

(5) Primjereno je utvrditi stajalište koje treba zauzeti u ime Unije na Konferenciji Potpisnica jer će predviđeni akt biti obvezujući za Uniju pa bi mogao presudno utjecati na sadržaj propisa Unije, konkretno Uredbe (EZ) br. 1013/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2006. o pošiljkama otpada[9].

(6) Unija bi trebala podržati navedene izmjene dodataka Konvenciji jer će oni pridonijeti boljem nadzoru izvoza plastičnog otpada, sprečavanju izvoza plastičnog otpada u zemlje koje nemaju infrastrukturu prikladnu za djelotvorno prikupljanje otpada i njegovo zbrinjavanje na način neštetan za okolinu, podržavanju zbrinjavanja otpada na način neštetan za okolinu, smanjenju rizika da otpad završi u okolišu te sprečavanju globalnog ekološkog problema otpada u moru.

(7) Primjereno je zadržati postojeći sustav za pošiljke plastičnog otpada unutar Unije i EGP-a, odnosno ne primjenjivati sustav nadzora iz Baselske konvencije na vrste otpada koje bi na 14. zasjedanju Konferencije Potpisnica Baselske konvencije mogle biti uključene u Dodatak II. i Dodatak VIII. Unija bi stoga trebala dostaviti obavijest o odredbama iz zakonodavstva Unije koje se primjenjuju na pošiljke tih vrsta plastičnog otpada unutar Unije i EGP-a, a razlikuju se od predviđenog akta, te navesti da se naše odredbe temelje na sustavu zbrinjavanja na način neštetan za okolinu koji je u skladu s Konvencijom. Tu obavijest treba dostaviti Tajništvu Konvencije u skladu s člankom 11. Konvencije,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

1. Stajalište koje treba zauzeti u ime Unije na 14. zasjedanju Konferencije Potpisnica Baselske konvencije glasi kako slijedi, uzimajući u obzir stavak 2.:

Unija podržava izmjene dodataka Konvenciji kojima se mijenjaju ili dodaju unosi koji se odnose na plastični otpad u:

– Dodatku II. za neopasni plastični otpad na koji bi se trebao primjenjivati sustav nadzora predviđen Konvencijom,

– Dodatku VIII. za opasni plastični otpad na koji bi se također trebao primjenjivati sustav nadzora te

– Dodatku IX. za neopasni plastični otpad na koji se ne bi trebao primjenjivati sustav nadzora, osim ako taj otpad sadržava neki od materijala iz neke od kategorija iz Dodatka I. u tolikoj količini da zbog njega ima neko od opasnih obilježja iz Dodatka III.

2. Nakon što Konferencija Potpisnica Baselske konvencije donese predviđeni akt, u skladu s člankom 11. Konvencije Unija će obavijestiti Tajništvo Konvencije o odredbama iz zakonodavstva Unije koje se primjenjuju na pošiljke plastičnog otpada obuhvaćenog predviđenim aktom unutar Unije i EGP-a, a razlikuju se od predviđenog akta.

[9] SL L 190, 12.7.2006., str. 1.

Članak 2.

Ova je Odluka upućena Komisiji.

Sastavljeno u Bruxellesu,

Za Vijeće
Predsjednik