EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 24.2.2022
COM(2022) 67 final

2022/0046 (NLE)

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS

seisukoha kohta, mis võetakse Euroopa Liidu nimel ohtlike jäätmete üle piiri viimise ja kõrvaldamise kontrolli käsitleva Baseli konventsiooni osaliste 15. konverentsil seoses teatavate muudatustega konventsiooni artikli 6 lõikes 2

SELETUSKIRI

1. KAVANDATAV REGULEERIMISESE

Käesolev ettepanek käsitleb otsust, millega määratakse kindlaks liidu nimel Baseli konventsiooni osaliste konverentsi 15. istungil võetav seisukoht seoses konventsiooni artikli 6 muudatusettepanekuga. Istung peaks toimuma 2022. aasta juunis.

2. ETTEPANEKU TAUST

2.1. Baseli konventsioon ohtlike jäätmete üle piiri viimise ja kõrvaldamise kontrolli kohta

Baseli konventsioon ohtlike jäätmete üle piiri viimise ja kõrvaldamise kontrolli kohta (edaspidi „konventsioon“) võeti vastu 22. märtsil 1989 ja see jõustus 1992. aastal. Euroopa Liit ja selle liikmesriigid on konventsiooni osalised[1]. Konventsioonil on 188 osalist.

Konventsiooni nurgakivi on teatavate jäätmete ekspordi, impordi ja transiidi kontrollisüsteem eelnevalt teatatud nõusoleku protseduuri kaudu. Siht- ja transiitriikide pädevatele asutustele teatatakse ette selliste jäätmete ekspordist, mille suhtes konventsiooni kohaldatakse. Teatis esitatakse kirjalikult ning see sisaldab konventsiooni V A lisas nimetatud deklaratsioone ja teavet. Jäätmete eksport võib toimuda ainult siis, kui kõik asjaomased riigid on andnud oma kirjaliku nõusoleku (konventsiooni artikkel 6).

Konventsiooni kontrollisüsteemi kohaldatakse konventsiooni artiklis 1 määratletud ja VIII lisas loetletud ohtlike jäätmete suhtes, samuti II lisas loetletud jäätmete (olmejäätmed, olmejäätmete põletamisel tekkivad jäägid ja teatavad plastijäätmed) suhtes. Konventsiooni IX lisas on loetletud ka need jäätmeliigid, mis ei kuulu konventsiooni ega kontrollisüsteemi reguleerimisalasse, kui need ei sisalda I lisas loetletud kategooriatesse kuuluvaid aineid määral, mis põhjustab III lisas nimetatud ohtlike omaduste ilmnemist.

2.2. Konventsiooniosaliste konverents

Baseli konventsiooni osaliste konverents on konventsiooni peamine otsustusorgan. Konverentsil on volitused muuta konventsiooni lisasid ja selle istung toimub iga kahe aasta tagant.

Baseli konventsiooni osaliste konverentsi 15. istung toimub kahes osas: esimene, veebipõhine osa toimus 26.–30. juulil 2021 ja teine osa toimub Genfis 6.–17. juunil 2022 füüsilise kohtumisena.

2.3. Konventsiooni muutmise ettepanek

Venemaa Föderatsioon esitas konventsiooniosaliste konverentsi 15. istungil arutamiseks ettepaneku, mille eesmärk on muuta konventsiooni artikli 6 lõike 2 esimest lauset (edaspidi „kavandatav akt“)[2].

---

[1] Nõukogu otsus 93/98/EMÜ ohtlike jäätmete üle piiri viimise ja kõrvaldamise kontrolli käsitleva, 22. märtsil 1989 vastu võetud Baseli konventsiooni ühenduse nimel sõlmimise kohta (EÜT L 39, 16.2.1993, lk 1).

[2] Ettepanek on kättesaadav Baseli konventsiooni veebisaidil, vt http://www.basel.int/TheConvention/Communications/tabid/1596/Default.aspx.

Konventsiooni artikli 6 lõike 2 esimene lause on sõnastatud järgmiselt: „Sihtriik vastab teatajale kirjalikult, nõustudes jäätmete üle piiri viimisega tingimusteta või esitades tingimusi, keeldudes jäätmete üle piiri viimiseks luba andmast või nõudes lisateavet“.

Kavandatavas aktis tehakse ettepanek seda lauset muuta, lisades 30-päevase tähtaja, mille jooksul peaks sihtriik teatajale vastama (et nõustuda kavandatava jäätmesaadetisega, keelduda saadetisele loa andmisest või nõuda lisateavet). Lisaks on ettepanekus välja jäetud koma sõnade „tingimusi“ ja „keeldudes“ vahel, et asendada see sõnaga „või“.

Konventsiooni rakendatakse liidus Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. juuni 2006. aasta määrusega (EÜ) nr 1013/2006 jäätmesaadetiste kohta[3] (edaspidi „jäätmesaadetiste määrus“). Kõik konventsiooni muudatused jõustuvad ELis pärast seda, kui need on kõnealuse määruse muudatusega rakendatud.

Liidu ja selle liikmesriikide suhtes kehtivates eeskirjades on juba ette nähtud 30-päevane tähtaeg, mille jooksul peab sihtriik teatajale vastama (vt jäätmesaadetiste määruse artikkel 8). See kehtib vastavalt OECD otsusele ka teiste OECD riikide suhtes[4].

Liidu jaoks on Venemaa Föderatsiooni ettepanekuga seotud muudatuste ainus praktiline tagajärg seotud teatatud jäätmete ekspordiga OECD-välistesse riikidesse. Kuna jäätmesaadetiste määruse kohaselt on VIII ja II lisas mainitud jäätmete eksport OECD-välistesse riikidesse keelatud, oleks Venemaa ettepanekust tulenev muudatus seotud üksnes „loetlemata jäätmetega“ (st Venemaa ettepaneku kohaselt peaksid OECD-välised riigid, kes impordivad EList loetlemata jäätmeid, vastama teatajale 30 päeva jooksul), mille suhtes kohaldatakse jäätmesaadetiste määruse artikli 3 lõike 1 punkti b alapunktide iii ja iv kohaselt eelnevalt teatatud nõusoleku protseduuri. Venemaa Föderatsiooni esitatud muudatusettepanek tähendaks, et sellistel juhtudel peaks importiv riik vastama liidust OECD-välisesse riiki suunatud jäätmesaadetisest teatajale 30 päeva jooksul.

Konventsiooni muutmise kord on sätestatud konventsiooni artiklis 17. Kõik sellised muudatused tuleb vastu võtta konventsiooniosaliste konverentsi istungil. Muudatus on siduv nendele konventsiooniosalistele, kes annavad oma ratifitseerimis-, heakskiitmis-, vastuvõtmiskirjad või dokumendid ametliku kinnitamise kohta hoiule vastavalt konventsiooni artikli 17 lõikele 5, milles on sätestatud: „Muudatuste ratifitseerimis-, heakskiitmis-, vastuvõtmiskirjad või dokumendid ametliku kinnitamise kohta antakse hoiule hoidja arhiivi. Lõigete 3 ja 4 kohaselt vastuvõetud muudatused jõustuvad vastuvõtnud osalisriikide vahel üheksakümnendal päeval pärast seda, kui hoidja on saanud vähemalt kolmelt neljandikult osalisriikidelt, kes nõustusid vastava protokolli muudatustega, nende ratifitseerimis-, heakskiitmis-, vastuvõtmiskirjad või dokumendid ametliku kinnitamise kohta, kui kõnealuses protokollis pole sätestatud teisiti. Teiste osalisriikide suhtes jõustuvad muudatused üheksakümnendal päeval pärast seda, kui kõnealune osalisriik on muudatuste ratifitseerimis-, heakskiitmis-, vastuvõtmiskirja või dokumendi ametliku kinnitamise kohta hoiule andnud“. Seepärast peavad kolm neljandikku konventsiooniosalistest (st 141 osalist) konventsiooni mis tahes muudatuse jõustumiseks selle ratifitseerima, heaks kiitma, ametlikult kinnitama või vastu võtma.

Seni on konventsiooni põhiosa muudetud üks kord, kui konventsioonile lisati artikkel 4A ja hiljem VII lisa („Baseli keelu muudatus“). Konventsiooniosaliste konverents kiitis selle muudatuse heaks oma 3. istungil 1995. aastal ja see jõustus 2019. aastal nende osaliste suhtes, kes on selle ratifitseerinud.

---

[3] ELT L 190, 12.7.2006, lk 1.

[4] Otsus taaskasutamistoiminguteks ettenähtud jäätmete riikidevahelise veo kontrolli kohta, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0266.

3. LIIDU NIMEL VÕETAV SEISUKOHT

(1) Liit ei peaks toetama Venemaa Föderatsiooni poolt konventsiooni artikli 6 lõike 2 kohta esitatud muudatusettepanekut.

(2) Muudatuse esimene osa (30-päevane tähtaeg, mille jooksul peab importiv riik teatajale vastama) ei tähendaks liidule ega selle liikmesriikidele suurt muutust, sest muudatuses sätestatud importivate riikide 30-päevast tähtaega teatajale vastamiseks kohaldatakse juba enamiku jäätmesaadetiste suhtes, millest EL ja selle liikmesriigid liidu õiguse alusel teatavad (välja arvatud loetlemata jäätmete eksport OECD-välistesse riikidesse). Samuti ei muudetaks sellega teatiseid saava ELi ja selle liikmesriikide kohustusi, kuna liidu õiguse kohaselt kehtib juba vastamiseks 30-päevane tähtaeg.

(3) Muudatuse teine osa (koma asendamine sõnaga „või“) ei tundu olevat vajalik ja tekitaks õiguskindlusetust. Praeguses sõnastuses on piisavalt selge, et importiv riik saab teatajale vastamisel reageerida kolmel erineval viisil (andes nõusoleku jäätmete üle piiri viimiseks, keeldudes sellest või nõudes lisateavet). Seepärast ei ole vaja seda lauset muuta.

(4) Konventsiooni muutmise protsess on väga koormav ja aeganõudev, eriti seetõttu, et muudatuse jõustumiseks peab iga konventsiooniosaline viima läbi riikliku ratifitseerimisprotsessi ja kolm neljandikku kõikidest konventsiooniosalistest peavad muudatuse ratifitseerima. Muudatusel võib lõppkokkuvõttes olla ka piiratud mõju, sest muudatused on siduvad ainult nendele, kes on need ratifitseerinud. Seega ei ole kõnealune muudatusettepanek tõhus viis konventsiooni tulemuslikkuse parandamiseks, sest sellega algatataks konventsiooni raames pikk ja raske protsess selle osaliste jaoks.

(5) Liit ei toeta muudatusettepanekut, kuid rõhutab, et konventsiooniosalised peaksid edendama teatamisprotseduuri paremat toimimist Baseli konventsiooni raames. See võiks hõlmata muude tähtaegade kehtestamist teatajatele vastamiseks (eelkõige transiitriikide puhul), samuti elektrooniliste andmevahetussüsteemide kasutamise soodustamist või Baseli konventsiooni raamistikku sellise mõiste nagu „eelneva nõusoleku saanud käitluskohad“ lisamist, mis pärineb OECD otsusest jäätmete riikidevahelise veo kohta. Nimetatud küsimustega seoses on konventsiooni raames juba käimas mitu protsessi, mis on kasulikud, kuid on seni andnud vaid piiratud tulemusi. Liit peaks rõhutama nende küsimuste tähtsust ja uurima, kas neid saaks käsitleda osana olemasolevatest või uutest algatustest, mis ei too kaasa konventsiooni muutmist. Liit peaks olema selliste võimalike algatuste suhtes avatud.

(6) Lõpetuseks tuleks märkida, et kuigi muudatusettepaneku vastuvõtmisel ei ole selget lisaväärtust, ei kahjustaks see ka liidu huve.

4. ÕIGUSLIK ALUS

4.1. Menetlusõiguslik alus

4.1.1. Põhimõtted

ELi toimimise lepingu artikli 218 lõikes 9 on sätestatud, et „[n]õukogu võtab komisjoni [...] ettepaneku põhjal vastu otsuse, millega […] kehtestatakse lepingus sätestatud organis liidu nimel võetavad seisukohad, kui asjaomasel organil tuleb vastu võtta õigusliku toimega akte,

välja arvatud õigusaktid, millega täiendatakse või muudetakse lepingu institutsioonilist raamistikku“.

Mõiste „õigusliku toimega aktid“ hõlmab akte, millel on õiguslik toime asjaomase organi suhtes kehtiva rahvusvahelise õiguse normide alusel. Siia hulka kuuluvad ka sellised õiguslikud vahendid, mis ei ole rahvusvahelise õiguse kohaselt siduvad, aga mis „võivad mõjutada otsustavalt liidu seadusandja vastu võetud õigusaktide sisu“[5].

4.1.2. Kohaldamine käesoleval juhul

Baseli konventsiooni osaliste konverents on Baseli konventsiooniga ettenähtud organ.

Akt, mille konventsiooniosaliste konverents peab vastu võtma, on õigusliku toimega akt. Kavandatav akt on rahvusvahelise õiguse alusel siduv kooskõlas konventsiooni artikliga 18. Kavandatav akt võib mõjutada järgmise ELi õigusakti sisu: Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. juuni 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1013/2006 jäätmesaadetiste kohta. Selle määrusega rakendatakse konventsiooni ning kehtestatakse muu hulgas jäätmete liidust eksportimise ja liitu importimise ning liikmesriikidevahelise veo kord.

Kavandatav akt ei täienda ega muuda lepingu institutsioonilist raamistikku.

Seega on esildatud otsuse menetlusõiguslik alus ELi toimimise lepingu artikli 218 lõige 9.

4.2. Materiaalõiguslik alus

4.2.1. Põhimõtted

ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 9 kohase otsuse materiaalõiguslik alus sõltub eelkõige selle kavandatava akti eesmärgist ja sisust, mida liidu nimel võetav seisukoht puudutab. Kui kavandatava aktiga taotletakse kahte eesmärki või reguleeritakse kahte valdkonda ning üht neist võib pidada peamiseks või ülekaalukaks, samas kui teine on kõrvalise tähtsusega, peab ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 9 kohasel otsusel olema üksainus materiaalõiguslik alus, st peamise või ülekaaluka eesmärgi või valdkonna tõttu nõutav õiguslik alus.

4.2.2. Kohaldamine käesoleval juhul

Kavandatava akti peamine eesmärk ja sisu on seotud keskkonnakaitsega.

Seepärast on esildatud otsuse materiaalõiguslik alus ELi toimimise lepingu artikli 192 lõige 1.

4.3. Kokkuvõte

Esildatud otsuse õiguslik alus peaks olema ELi toimimise lepingu artikli 192 lõige 1 koostoimes artikli 218 lõikega 9.

[5] Euroopa Liidu Kohtu otsus, 7.10.2014, Saksamaa *vs*. nõukogu, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punktid 61–64.

2022/0046 (NLE)

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS

seisukoha kohta, mis võetakse Euroopa Liidu nimel ohtlike jäätmete üle piiri viimise ja kõrvaldamise kontrolli käsitleva Baseli konventsiooni osaliste 15. konverentsil seoses teatavate muudatustega konventsiooni artikli 6 lõikes 2

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 192 lõiget 1 koostoimes artikli 218 lõikega 9,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut

ning arvestades järgmist:

(1) Liit kiitis 1992. aastal jõustunud Baseli konventsiooni ohtlike jäätmete üle piiri viimise ja kõrvaldamise kontrolli kohta (edaspidi „konventsioon“) heaks nõukogu otsusega 93/98/EMÜ ohtlike jäätmete üle piiri viimise ja kõrvaldamise kontrolli käsitleva, 22. märtsil 1989 vastu võetud Baseli konventsiooni ühenduse nimel sõlmimise kohta[6].

(2) Konventsiooni artikli 15 lõike 5 punktis b on öeldud, et konventsiooniosaliste konverents arutab ja võtab vajaduse korral vastu konventsiooni muudatusi.

(3) Konventsiooniosaliste konverents arutab 2022. aasta juunis toimuval 15. istungil Venemaa Föderatsiooni poolt artikli 6 lõike 2 kohta esitatud muudatusettepaneku vastuvõtmist. Selle ettepaneku eesmärk on kehtestada importivale riigile 30-päevane tähtaeg jäätmesaadetisest teatajale vastamiseks ja teha veel üks redaktsiooniline muudatus.

(4) On asjakohane määrata kindlaks liidu nimel konventsiooniosaliste konverentsil kõnealuse ettepaneku suhtes võetav seisukoht, kuna konventsiooni teksti muutmisel on õiguslik toime. Kui konventsiooniosaliste konverents selle vastu võtab, on akt liidule siduv ja mõjutab järgmise liidu õigusakti sisu: Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. juuni 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1013/2006 jäätmesaadetiste kohta[7].

(5) Liit ei peaks toetama eespool osutatud konventsioonimuudatusi, kuna nende jõustumine oleks pikk ja raske protsess, mille algatamine tundub ebaproportsionaalne, arvestades seda, et muudatuste eesmärgid oleksid saavutatavad ka muude vahenditega. Liit peaks pigem olema avatud algatustele, mille eesmärk on parandada eelnevalt teatatud nõusoleku protseduuri toimimist, tingimusel et nende kohaldamisala on laiem kui konventsiooniosaliste konverentsi 15. istungile esitatud ettepanekul, need on kooskõlas liidu üldiste poliitikavaldkondade ja eesmärkidega ega nõua konventsiooni muutmist. Tuleks märkida, et kuigi muudatusettepaneku vastuvõtmisel ei ole selget lisaväärtust, ei kahjustaks see ka liidu huve,

---

6 EÜT L 39, 16.2.1993, lk 1.

7 ELT L 190, 12.7.2006, lk 1.

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA OTSUSE:

Artikkel 1

1. Liidu nimel Baseli konventsiooni osaliste konverentsi 15. istungil võetav seisukoht on, et liit ei toeta Venemaa Föderatsiooni poolt artikli 6 lõike 2 kohta esitatud muudatusettepanekut.

2. Kui Baseli konventsiooni osaliste konverentsi 15. istungil esitatakse muid ettepanekuid eelnevalt teatatud nõusoleku protseduuri toimimise parandamiseks, toetab liit neid järgmistel tingimustel:

   (a) ettepanekutega parandatakse kõnealuse protseduuri toimimist, selleks tegeletakse viivituste ja probleemidega, millega lähte-, transiit- või sihtriigid teatiste käsitlemisel kokku puutuvad, ning toetatakse eelnevalt teatatud nõusoleku protseduuri digiteerimist, et jäätmeid saaks ilma asjatu viivituseta üle piiri vedada, kui kõnealused saadetised vastavad konventsiooni sätetele, ilma et oleks vaja konventsooni muuta;

   (b) ettepanekutega aidatakse kaasa keskkonnahoidlikule jäätmekäitlusele ja üleminekule üleilmsele ringmajandusele ning

   (c) ettepanekutega toetatakse konventsioonis sätestatud kontrollimehhanismide nõuetekohast rakendamist ja aidatakse sellega seoses kaasa õigusselgusele.

Artikkel 2

Olenevalt olukorra arengust konventsiooniosaliste konverentsi 15. istungil võivad liidu esindajad liikmesriikidega kohapeal koordinatsioonikohtumistel konsulteerides kokku leppida artiklis 1 osutatud seisukoha täpsustamises ilma nõukogu täiendava otsuseta.

Artikkel 3

Käesolev otsus on adresseeritud komisjonile.

Brüssel,

Nõukogu nimel
eesistuja