EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 24.2.2022
COM(2022) 67 final

2022/0046 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

o stališču, ki se sprejme v imenu Evropske unije na petnajsti Konferenci pogodbenic Baselske konvencije o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja glede nekaterih sprememb člena 6(2) navedene Konvencije

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. PREDMET UREJANJA PREDLOGA

Ta predlog se nanaša na sklep o določitvi stališča Unije na petnajstem zasedanju Konference pogodbenic Baselske konvencije v zvezi s predlogom o spremembi člena 6 te Konvencije. Zasedanje bo predvidoma potekalo junija 2022.

2. OZADJE PREDLOGA

2.1. Baselska konvencija o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja

Baselska konvencija o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja (v nadaljnjem besedilu: Konvencija) je bila sprejeta 22. marca 1989 in je začela veljati leta 1992. Evropska unija in njene države članice so podpisnice Konvencije[1]. Konvencija ima 188 pogodbenic.

Temelj Konvencije je sistem za nadzor izvoza, uvoza in tranzita določenih odpadkov prek postopka „soglasja po predhodnem obveščanju“. V skladu s Konvencijo je treba pristojne organe držav uvoza in tranzita vnaprej uradno obvestiti o izvozu odpadkov. Uradna obvestila morajo biti v pisni obliki, vsebovati pa morajo izjave in podatke, opredeljene v Prilogi V.A h Konvenciji. Odpadki se lahko izvozijo le v primeru, če in ko so vse zadevne države dale pisno dovoljenje (člen 6 Konvencije).

Nadzorni sistem Konvencije se uporablja za nevarne odpadke, opredeljene v členu 1 in navedene v Prilogi VIII h Konvenciji, ter odpadke, navedene v Prilogi II, ki vsebuje odpadke, zbrane iz gospodinjstev, ostanke, ki nastanejo pri sežiganju gospodinjskih odpadkov, in nekatere plastične odpadke. Konvencija v Prilogi IX navaja tudi odpadke, ki ne spadajo na njeno področje uporabe in pod njen nadzorni sistem, razen če taki odpadki vsebujejo snov iz ene od kategorij v Prilogi I v takem obsegu, da izkazujejo nevarne lastnosti iz Priloge III.

2.2. Konferenca pogodbenic

Konferenca pogodbenic Baselske konvencije je glavni organ odločanja Konvencije. Pristojna je za spreminjanje prilog h Konvenciji in se sestane vsaki dve leti.

Petnajsto zasedanje Konference pogodbenic Baselske konvencije (CoP15) poteka v dveh delih: prvi del je prek spleta potekal od 26. do 30. julija 2021, zasedanje pa se bo nadaljevalo v živo, in sicer v Ženevi od 6. do 17. junija 2022.

2.3. Predlagana sprememba Konvencije

Ruska federacija je na 15. zasedanju Konference pogodbenic predložila v obravnavo predlog za spremembo prvega stavka odstavka 2 člena 6 Konvencije (v nadaljnjem besedilu: predvideni akt)[2].

---

[1] Sklep Sveta z dne 1. februarja 1993 o sklenitvi, v imenu Skupnosti, Konvencije o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja (Baselska konvencija) (93/98/EGS) (UL L 39, 16.2.1993, str. 1).

[2] Predlog je na voljo na spletni strani Baselske konvencije: http://www.basel.int/TheConvention/Communications/tabid/1596/Default.aspx

Prvi stavek člena 6(2) Konvencije se glasi: „Država uvoznica pisno odgovori prijavitelju, da pristaja na prehod s pogoji ali brez, odklanja dovoljenje za prehod ali zahteva dodatne informacije.“

Predvideni akt vsebuje predlog, da bi ta stavek spremenili tako, da bi dodali 30-dnevni rok, v katerem bi morala država uvoznica odgovoriti prijavitelju (da pristaja na načrtovano pošiljko, odklanja dovoljenje za to pošiljko ali zahteva dodatne informacije). V zadevnem aktu se predlaga tudi, da se med besedama „brez“ in „odklanja“ izbriše vejica in nadomesti z „ali“.

Konvencija se v Uniji izvaja z Uredbo (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov[3] (v nadaljnjem besedilu: uredba o pošiljkah odpadkov). Kakršne koli spremembe Konvencije bi v EU začele veljati po tem, ko bi se začele izvajati s spremembami navedene uredbe.

Sedanja pravila, ki se uporabljajo za Unijo in njene države članice, že predvidevajo 30-dnevni rok, v katerem mora država uvoznica odgovoriti prijavitelju (glej člen 8 uredbe o pošiljkah odpadkov). To velja tudi za druge države OECD, v skladu s Sklepom OECD[4].

Za Unijo bi se edina praktična posledica sprememb, povezanih s predlogom Ruske federacije, nanašala na postopek za izvoz prijavljenih odpadkov v države, ki niso članice OECD. Ker je izvoz odpadkov iz Priloge VIII in Priloge II v države, ki niso članice OECD, v skladu z uredbo o pošiljkah odpadkov prepovedan, bi se sprememba iz ruskega predloga nanašala le na „odpadke, ki niso uvrščeni na seznam“ (to pomeni, da bi v skladu z ruskim predlogom morale države, ki niso članice OECD in uvažajo odpadke iz EU, ki niso na seznamu, prijavitelju odgovoriti v 30 dneh), za katere v skladu s členom 3(1)(b)(iii) in (iv) uredbe o pošiljkah odpadkov velja postopek „soglasja po predhodnem obveščanju“. Sprememba, ki jo predlaga Ruska federacija, bi pomenila, da bi morala država uvoznica v teh primerih v 30 dneh odgovoriti prijavitelju pošiljke iz Unije, namenjene v državo, ki ni članica OECD.

Postopek za spremembo Konvencije ureja člen 17 Konvencije. Vsaka taka sprememba mora biti potrjena na zasedanju Konference pogodbenic. Sprememba postane zavezujoča za tiste pogodbenice, ki deponirajo svoje listine o ratifikaciji, sprejemu, uradni potrditvi ali sprejetju v skladu s členom 17(5) Konvencije, ki določa: „Listine o ratifikaciji, sprejemu, uradni potrditvi ali sprejetju sprememb se deponirajo pri depozitarju. Spremembe, sprejete v skladu z odstavkom 3 in 4, začnejo veljati med pogodbenicami, ki so jih sprejele, devetdeseti dan potem, ko je depozitar prejel dokument o njihovi ratifikaciji, odobritvi, uradni potrditvi ali sprejemu vsaj treh četrtin pogodbenic, ki so sprejele spremembe protokola, razen če ni drugače predvideno v takem protokolu. Spremembe začnejo veljati za vsako drugo pogodbenico devetdeseti dan potem, ko navedena pogodbenica deponira svojo listino o ratifikaciji, odobritvi, uradni potrditvi ali sprejemu sprememb.“ Zato je za začetek veljavnosti katere koli spremembe Konvencije potrebna ratifikacija, odobritev, uradna potrditev ali sprejetje s strani treh četrtin pogodbenic Konvencije (torej 141 pogodbenic).

Do zdaj je bilo besedilo Konvencije enkrat spremenjeno, in sicer z dodatkom člena 4A in naknadnim dodatkom Priloge VII (v nadaljnjem besedilu: dopolnilo o baselski prepovedi) h Konvenciji. Ta sprememba je bila dogovorjena na tretjem zasedanju Konference pogodbenic leta 1995, veljati pa je začela leta 2019, in sicer za tiste pogodbenice, ki so jo ratificirale.

3. STALIŠČE, KI SE ZASTOPA V IMENU UNIJE

---

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

[4] Sklep o nadzoru prehoda odpadkov za predelavo preko meja, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0266

(1) Unija ne bi smela podpreti spremembe odstavka 2 člena 6 Konvencije, kot jo je predlagala Ruska federacija.

(2) Prvi del spremembe (30-dnevni rok za odgovor države uvoznice prijavitelju) ne bi prinesel nobene večje spremembe za Unijo in njene države članice, saj se 30-dnevni rok za države uvoznice za odgovor prijavitelju iz predlagane spremembe že uporablja za večino pošiljk, ki jih EU in njene države članice prijavijo v skladu s pravom Unije (razen za izvoz odpadkov, ki niso uvrščeni na seznam, v države, ki niso članice OECD). Prav tako ne bi spremenil obveznosti EU in njenih držav članic, ki prejemajo uradna obvestila, saj 30-dnevni rok za odgovor že velja v skladu s pravom Unije.

(3) Drugi del spremembe (ki vejico nadomesti z besedo „ali“) se ne zdi potreben in bi povzročil pravno negotovost. Iz sedanje formulacije je dovolj jasno, da ima država uvoznica za odgovor prijavitelju na voljo tri možnosti (lahko pristane na prehod, odkloni dovoljenje za ta prehod ali zahteva dodatne informacije). Zato tega stavka ni treba spreminjati.

(4) Postopek v zvezi s spremembo Konvencije je zelo obremenjujoč in dolgotrajen, zlasti ker od vseh pogodbenic zahteva notranje postopke ratifikacije, poleg tega pa zahteva tudi, da spremembo ratificirajo vsaj tri četrtine vseh pogodbenic, preden ta lahko začne veljati. Tudi učinek te spremembe bi na koncu lahko bil omejen, saj so spremembe zavezujoče le za tiste pogodbenice, ki so jih ratificirale. Predlagana sprememba zato ne bi učinkovito obravnavala izboljšanja učinkovitosti Konvencije, saj bi sprožila dolgotrajen in zapleten postopek znotraj Konvencije in za njene pogodbenice.

(5) Unija ne podpira predlaganih sprememb, vendar bi morala poudariti, da bi morale pogodbenice spodbujati boljše delovanje postopka uradnega obveščanja v okviru Baselske konvencije. To bi lahko vključevalo določitev drugih rokov za odgovore prijaviteljem, zlasti za tranzitne države, ter spodbujanje uporabe sistemov elektronske izmenjave podatkov ali vključitev pojma „obrati s predhodnim soglasjem“, ki izhaja iz Sklepa OECD o čezmejnem gibanju odpadkov, v okvir Baselske konvencije. V Konvenciji že poteka več postopkov v zvezi s temi vprašanji, ki so koristni, vendar so doslej prinesli le omejene rezultate. Unija bi morala poudariti pomen teh vprašanj in preučiti, ali bi jih bilo mogoče obravnavati v okviru obstoječih ali novih pobud, ne da bi to zahtevalo spremembo Konvencije. Unija bi morala pokazati, da ima posluh za morebitne takšne pobude.

(6) Nazadnje je treba opozoriti, da sprejetje predlagane spremembe, čeprav ne bi imelo jasne dodane vrednosti, prav tako ne bi posegalo v interese Unije.

4. PRAVNA PODLAGA

4.1. Postopkovna pravna podlaga

4.1.1. Načela

V členu 218(9) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) so predvideni sklepi o določitvi „stališč, ki naj se v imenu Unije zastopajo v organu, ustanovljenem s sporazumom, kadar ta organ sprejema akte s pravnim učinkom, razen aktov o spremembah ali dopolnitvah institucionalnega okvira sporazuma“.

Pojem „akti s pravnim učinkom“ vključuje akte, ki imajo pravni učinek na podlagi pravil mednarodnega prava, ki veljajo za zadevni organ. Vključuje tudi instrumente, ki nimajo

zavezujočega učinka v mednarodnem pravu, vendar zmorejo „odločilno vplivati na vsebino ureditve, ki jo zakonodajalec Unije sprejme“[5].

4.1.2. Uporaba v obravnavanem primeru

Konferenca pogodbenic Baselske konvencije je organ, ki ga ustanovi Konvencija.

Akt, k sprejetju katerega se poziva Konferenco pogodbenic, je akt s pravnim učinkom. Predvideni akt bo zavezujoč v mednarodnem pravu v skladu s členom 18 Konvencije. Vpliva lahko na vsebino zakonodaje EU, in sicer na Uredbo (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov. S to uredbo se Konvencija izvaja, med drugim z določanjem postopkov za izvoz iz Unije, uvoz vanjo in pošiljke med državami članicami.

S predvidenim aktom se ne dopolnjuje ali spreminja institucionalni okvir sporazuma.

Postopkovna pravna podlaga za predlagani sklep je zato člen 218(9) PDEU.

4.2. Materialna pravna podlaga

4.2.1. Načela

Materialna pravna podlaga za sklep iz člena 218(9) PDEU je odvisna predvsem od cilja in vsebine predvidenega akta, glede katerega se v imenu Unije zastopa stališče. Če ima predvideni akt dva cilja ali elementa in če je eden od teh ciljev ali elementov glavni, drugi pa postranski, mora sklep iz člena 218(9) PDEU temeljiti na samo eni materialni pravni podlagi, in sicer na tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj ali element.

4.2.2. Uporaba v obravnavanem primeru

Glavni cilj in vsebina predvidenega akta se nanašata na varstvo okolja.

Materialna pravna podlaga za predlagani sklep je torej člen 192(1) PDEU.

4.3. Sklepna ugotovitev

Pravna podlaga predlaganega sklepa bi moral biti člen 192(1) PDEU v povezavi s členom 218(9) PDEU.

[5] Sodba Sodišča z dne 7. oktobra 2014, Nemčija proti Svetu, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točke od 61 do 64.

2022/0046 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

o stališču, ki se sprejme v imenu Evropske unije na petnajsti Konferenci pogodbenic Baselske konvencije o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja glede nekaterih sprememb člena 6(2) navedene Konvencije

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

Ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 192(1) v povezavi s členom 218(9) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Baselska konvencija o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja (v nadaljnjem besedilu: Konvencija) je začela veljati leta 1992, Unija pa jo je odobrila s Sklepom Sveta 93/98/EGS o sklenitvi, v imenu Skupnosti, Baselske konvencije z dne 22. marca 1989 o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja[6].

(2) V skladu s členom 15(5)(b) Konvencije Konferenca pogodbenic prouči in sprejme, kot se zahteva, spremembe Konvencije.

(3) V okviru Konference pogodbenic naj bi se na petnajstem zasedanju junija 2022 preučilo sprejetje sprememb člena 6(2) Konvencije, ki jih je predložila Ruska federacija. Namen navedenega predloga je določiti 30-dnevni rok, v katerem mora država uvoznica odgovoriti prijavitelju pošiljke odpadkov, poleg tega pa vključiti še eno spremembo, ki je predstavljena kot uredniška.

(4) Treba je določiti stališče, ki se v imenu Unije zastopa na Konferenci pogodbenic glede tega predloga, saj ima kot sprememba besedila Konvencije pravni učinek. Če bi Konferenca pogodbenic navedeni akt sprejela, bi ta postal zavezujoč za Unijo ter bi vplival na vsebino zakonodaje EU, in sicer na Uredbo (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov[7].

(5) Unija ne bi smela podpreti navedenih sprememb Konvencije, saj bi bil za njihovo uvedbo potreben dolgotrajen in zahteven postopek, zato se zdi nesorazmerno začeti tak postopek za spremembo, katere cilje bi bilo mogoče doseči na drugačne načine. Unija bi morala biti bolj dovzetna za pobude, namenjene izboljšanju delovanja postopka „soglasja po predhodnem obveščanju“, pod pogojem, da imajo širše področje uporabe kot predlog, predložen na petnajstem zasedanju Konference pogodbenic, so v skladu s širšimi politikami in cilji Unije ter zanje niso potrebne spremembe Konvencije. Treba je opozoriti, da sprejetje predlagane spremembe, čeprav ne bi imelo jasne dodane vrednosti, prav tako ne bi posegalo v interese Unije –

---

6 UL L 39, 16.2.1993, str. 1.

7 UL L 190, 12.7.2006, str. 1.

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

1. Stališče, ki naj se v imenu Unije zavzame na petnajstem zasedanju Konference pogodbenic Baselske konvencije, je, da Unija ne bo podprla sprememb odstavka 2 člena 6 Konvencije, kot jih je predložila Ruska federacija.

2. Če bodo na petnajstem zasedanju Konference pogodbenic Baselske konvencije predloženi drugi predlogi za izboljšanje delovanja postopka „soglasja po predhodnem obveščanju“, jih Unija podpre pod naslednjimi pogoji:

   (a) njihov namen je izboljšati delovanje navedenega postopka, in sicer z obravnavanjem zamud in težav, s katerimi se soočajo države izvoznice, tranzita ali uvoznice pri obravnavi prijav, in s podpiranjem digitalizacije postopka „soglasja po predhodnem obveščanju“, tako da se odpadki lahko pošiljajo preko meja brez nepotrebnega odlašanja, kadar so zadevne pošiljke skladne z določbami Konvencije, ne da bi bile zaradi njih potrebne spremembe Konvencije;

   (b) prispevajo k okoljsko primernemu ravnanju z odpadki in prehodu na svetovno krožno gospodarstvo; ter

   (c) podpirajo pravilno izvajanje nadzornih mehanizmov, določenih v Konvenciji, in prispevajo k pravni jasnosti v zvezi s tem.

Člen 2

Glede na razvoj dogodkov na petnajstem zasedanju Konference pogodbenic se lahko predstavniki Unije v posvetovanju z državami članicami na usklajevalnih sestankih na kraju samem dogovorijo o manjših spremembah stališča iz člena 1 brez nadaljnjega sklepa Sveta.

Člen 3

Sklep je naslovljen na Komisijo.

V Bruslju,

Za Svet
predsednik