EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 24. 2. 2022
COM(2022) 67 final

2022/0046 (NLE)

Návrh

ROZHODNUTIE RADY

o pozícii, ktorá sa má zaujať v mene Európskej únie na 15. zasadnutí konferencie zmluvných strán Bazilejského dohovoru o riadení pohybov nebezpečných odpadov cez hranice a ich zneškodňovaní, pokiaľ ide o určité zmeny článku 6 ods. 2 tohto dohovoru

DÔVODOVÁ SPRÁVA

1. PREDMET NÁVRHU

Tento návrh sa týka rozhodnutia, ktorým sa stanovuje pozícia Únie na 15. zasadnutí konferencie zmluvných strán Bazilejského dohovoru, v súvislosti s návrhom zmeny článku 6 daného dohovoru. Zasadnutie je naplánované na jún 2022.

2. KONTEXT NÁVRHU

2.1. Bazilejský dohovor o riadení pohybov nebezpečných odpadov cez hranice štátov a ich zneškodňovaní

Bazilejský dohovor o riadení pohybov nebezpečných odpadov cez hranice štátov a ich zneškodňovaní (ďalej len „dohovor“) bol prijatý 22. marca 1989 a nadobudol platnosť v roku 1992. Európska únia a jej členské štáty sú zmluvnými stranami dohovoru[1]. Dohovor má 188 zmluvných strán.

Základným prvkom dohovoru je systém kontroly vývozu, dovozu a tranzitu určitého odpadu prostredníctvom postupu „udeľovania predbežného súhlasu po predchádzajúcom ohlásení“. Vývoz odpadu, na ktorý sa vzťahuje dohovor, sa musí vopred oznámiť príslušným orgánom štátov dovozu a tranzitu. Oznámenia musia byť vyhotovené písomne a obsahovať vyhlásenia a informácie uvedené v prílohe V A k dohovoru. Vývoz odpadu sa môže uskutočniť len vtedy, ak všetky dotknuté štáty udelili svoj písomný súhlas (článok 6 dohovoru).

Kontrolný systém dohovoru sa vzťahuje na nebezpečný odpad vymedzený v článku 1 a uvedený v prílohe VIII k dohovoru, ako aj odpad uvedený v prílohe II, ktorý obsahuje odpad z domácností, zvyšky vznikajúce pri spaľovaní odpadu z domácností a určitý plastový odpad. V dohovore sa uvádzajú aj položky odpadu uvedené v prílohe IX, ktoré nepatria do jeho rozsahu pôsobnosti a nie sú zahrnuté do kontrolného systému, pokiaľ takýto odpad neobsahuje materiál patriaci do kategórie uvedenej v prílohe I v takom rozsahu, že vykazuje nebezpečnú vlastnosť v zmysle prílohy III.

2.2. Konferencia zmluvných strán

Konferencia zmluvných strán Bazilejského dohovoru je hlavným rozhodovacím orgánom dohovoru. Má právomoc meniť prílohy k dohovoru a zasadá každé dva roky.

Pätnáste zasadnutie konferencie zmluvných strán Bazilejského dohovoru (CoP15) sa koná v dvoch častiach: prvá online časť sa konala od 26. do 30. júla 2021 a zasadnutie bude pokračovať formou osobného stretnutia v Ženeve, ktoré sa uskutoční v dňoch 6. až 17. júna 2022.

2.3. Navrhovaná zmena dohovoru

Ruská federácia predložila na 15. zasadnutí konferencie zmluvných strán návrh na posúdenie, ktorého cieľom je zmeniť článok 6 ods. 2 prvá veta dohovoru (ďalej len „pripravovaný akt“)[2].

---

[1] Rozhodnutie Rady 93/98/EHS o uzavretí Dohovoru z 22. marca 1989 o riadení pohybu nebezpečných odpadov cez hranice štátov a ich zneškodňovaní (Bazilejský dohovor) v mene Spoločenstva (Ú. v. ES L 39, 16.2.1993, s. 1).

[2] Znenie návrhu je k dispozícii na webovej stránke Bazilejského dohovoru, pozri http://www.basel.int/TheConvention/Communications/tabid/1596/Default.aspx.

Prvá veta článku 6 ods. 2 dohovoru znie takto: „*Štát dovozu žiadateľovi písomnou formou odpovie, či povoľuje pohyb s podmienkami alebo bez podmienok, či odmieta povoliť pohyb, alebo či vyžaduje doplňujúce informácie*“.

V tomto pripravovanom akte sa navrhuje zmena tejto vety doplnením 30-dňovej lehoty, v rámci ktorej by mala krajina dovozu odpovedať žiadateľovi (ďalej len oznamovateľovi) (s cieľom povoliť plánovanú prepravu, odmietnuť povolenie na túto prepravu alebo požiadať o doplňujúce informácie). Návrh okrem toho zahŕňa vypustenie výrazu „či“ medzi slovami „*podmienok*“ a „*odmieta“* a jeho nahradenie výrazom „*alebo“*.

Dohovor sa v Únii vykonáva prostredníctvom nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 zo 14. júna 2006 o preprave odpadu[3] (ďalej len „nariadenie o preprave odpadu“). Akékoľvek úpravy dohovoru by nadobudli účinnosť v EÚ po ich implementácii prostredníctvom zmien tohto nariadenia.

V súčasných pravidlách, ktoré sa vzťahujú na Úniu a jej členské štáty, sa už predpokladá 30-dňová lehota, v rámci ktorej má dovážajúca krajina odpovedať oznamovateľovi (pozri článok 8 nariadenia o preprave odpadu). Podľa rozhodnutia OECD[4] to platí aj pre ostatné krajiny OECD.

Pre Úniu by sa jediný praktický dôsledok zmien spojených s návrhom Ruskej federácie týkal postupu pri vývoze oznámeného odpadu do krajín, ktoré nie sú členmi OECD. Keďže vývoz odpadu uvedeného v prílohe VIII a prílohe II do krajín, ktoré nie sú členmi OECD, je podľa nariadenia o preprave odpadu zakázaný, zmena vyvolaná ruským návrhom by sa týkala len „nezaradeného odpadu“ (t. j. podľa ruského návrhu by krajiny, ktoré nie sú členmi OECD a ktoré dovážajú nezaradený odpad z EÚ, museli oznamovateľovi odpovedať do 30 dní), na ktorý sa podľa článku 3 ods. 1 písm. b) bodov iii) a iv) nariadenia o preprave tovaru vzťahuje postup „udeľovania predbežného súhlasu po predchádzajúcom ohlásení“. Zmena navrhovaná Ruskou federáciou by znamenala, že v týchto prípadoch by dovážajúca krajina musela do 30 dní odpovedať oznamovateľovi prepravy odpadu z Únie smerujúceho do krajiny, ktorá nie je členom OECD.

Postup týkajúci sa zmien dohovoru sa riadi článkom 17 dohovoru. Každá takáto zmena sa musí prijať na zasadnutí konferencie zmluvných strán. Zmena sa stáva záväznou pre tie zmluvné strany, ktoré uložia svoje ratifikačné listiny alebo listiny o schválení, formálnom potvrdení alebo prijatí v súlade s článkom 17 ods. 5 dohovoru, v ktorom sa stanovuje: „*Ratifikačné listiny alebo listiny o schválení, formálnom potvrdení alebo prijatí doplnkov sa uložia u depozitára. Doplnky prijaté podľa odsekov 3 alebo 4 tohto článku nadobudnú účinnosť pre zmluvné strany, ktoré ich prijali, deväťdesiaty deň odo dňa, keď depozitár prijal ratifikačné listiny alebo listiny o schválení, formálnom potvrdení alebo prijatí najmenej od troch štvrtín zmluvných strán, ktoré akceptovali doplnky príslušného protokolu, okrem prípadov, keď sa v protokole prijal iný postup. Pre každú inú zmluvnú stranu doplnky nadobudnú účinnosť deväťdesiaty deň odo dňa, keď táto zmluvná strana odovzdala svoju ratifikačnú listinu alebo listinu o schválení, formálnom súhlase alebo prijatí doplnkov*“. Ratifikácia, schválenie, formálne potvrdenie alebo prijatie tromi štvrtinami zmluvných strán dohovoru (teda 141 zmluvnými stranami) sú preto potrebné v záujme nadobudnutia platnosti každej zmeny dohovoru.

Text dohovoru bol doteraz zmenený raz, a to pridaním článku 4A doň a následným pridaním prílohy VII k nemu (ďalej len „dodatok o zákaze k Bazilejskému dohovoru“). Túto zmenu

---

[3] Ú. v. EÚ L 190, 12.7.2006, s. 1.

[4] Rozhodnutie o riadení pohybov odpadov určených na činnosti zhodnotenia cez hranice štátov, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0266.

schválila konferencia zmluvných strán na svojom treťom zasadnutí v roku 1995 a pre tie zmluvné strany, ktoré ju ratifikovali, nadobudla platnosť v roku 2019.

3. POZÍCIA, KTORÁ SA MÁ ZAUJAŤ V MENE ÚNIE

1. Únia by nemala podporiť zmenu článku 6 ods. 2 dohovoru podľa návrhu Ruskej federácie.

2. Prvá časť zmeny (30-dňová lehota pre dovážajúcu krajinu na odpoveď oznamovateľovi) by pre Úniu a jej členské štáty nepriniesla žiadnu väčšiu zmenu, keďže 30-dňová lehota pre dovážajúce krajiny na odpoveď oznamovateľovi uvedená v navrhovanej zmene sa už vzťahuje na väčšinu prepravovaných zásielok odpadu oznamovaných zo strany EÚ a jej členských štátov podľa práva Únie (s výnimkou vývozu nezaradeného odpadu do krajín, ktoré nie sú členmi OECD). Nezmenili by sa tým ani povinnosti pre EÚ/a jej členské štáty, ktoré dostávajú oznámenia, keďže 30-dňová lehota na odpoveď už podľa práva Únie platí.

3. Druhá časť zmeny (nahradenie výrazu „či“ výrazom „alebo“) sa nezdá potrebná a vytvorila by právnu neistotu. Súčasná formulácia dostatočne jasne hovorí o tom, že dovážajúca krajina môže pri odpovedi oznamovateľovi reagovať tromi rôznymi spôsobmi (povoliť pohyb, odmietnuť povoliť tento pohyb alebo požiadať o dodatočné informácie). Preto túto vetu netreba meniť.

4. Proces zmeny dohovoru je administratívne a časovo veľmi náročný najmä preto, že si vyžaduje, aby každá zmluvná strana pokračovala vo svojom internom ratifikačnom procese a aby zmenu pred nadobudnutím platnosti ratifikovali najmenej tri štvrtiny všetkých zmluvných strán. Táto zmena by zároveň v konečnom dôsledku mohla mať obmedzený vplyv, keďže zmeny sú záväzné len pre zmluvné strany, ktoré ich ratifikovali. Navrhovanou zmenou by sa preto neriešilo efektívne zlepšenie účinnosti dohovoru, pretože by sa tak v rámci dohovoru, ako aj pre jeho zmluvné strany začal zdĺhavý a náročný proces.

5. Hoci Únia navrhované zmeny nepodporuje, mala by zdôrazniť, že zmluvné strany by mali podporovať lepšie fungovanie postupu oznamovania v rámci Bazilejského dohovoru. To by mohlo zahŕňať stanovenie iných lehôt na odpovede oznamovateľom, najmä pre tranzitné krajiny, ako aj podporu používania systémov elektronickej výmeny údajov alebo začlenenie koncepcie „vopred schválených zariadení“, ktorá vyplýva z rozhodnutia OECD o pohyboch odpadu cez hranice štátov, do rámca Bazilejského dohovoru. V súvislosti s týmito otázkami už v rámci dohovoru prebieha množstvo procesov, ktoré sú užitočné, no zatiaľ priniesli len obmedzené výsledky. Únia by mala zdôrazniť dôležitosť týchto otázok a preskúmať, či by sa mohli riešiť v rámci existujúcich alebo nových iniciatív, ktoré by neznamenali zmenu dohovoru. Únia by mala prejaviť ústretovosť voči takýmto možným iniciatívam.

6. Na záver treba poznamenať, že hoci prijatie navrhovanej zmeny nemá jasnú pridanú hodnotu, nepoškodili by sa ním záujmy Únie.

4. PRÁVNY ZÁKLAD

4.1. Procesnoprávny základ

4.1.1. Zásady

V článku 218 ods. 9 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) sa stanovujú rozhodnutia, ktorými sa určujú „*pozície, ktoré sa majú prijať v mene Únie v rámci orgánu zriadeného dohodou, keď je tento orgán vyzvaný prijať akty s právnymi účinkami s výnimkou aktov dopĺňajúcich alebo meniacich inštitucionálny rámec danej dohody*.“

Pojem „*akty s právnymi účinkami*“ zahŕňa akty, ktoré majú právne účinky na základe pravidiel medzinárodného práva, ktorým sa riadi predmetný orgán. Zahŕňa aj nástroje, ktoré nemajú záväzný účinok podľa medzinárodného práva, ale „*môžu rozhodujúcim spôsobom ovplyvniť obsah právnej úpravy prijatej normotvorcom EÚ*“[5].

4.1.2. Uplatnenie na tento prípad

Konferencia zmluvných strán Bazilejského dohovoru je orgán zriadený predmetným dohovorom.

Akt, ktorý má konferencia zmluvných strán prijať, predstavuje akt s právnymi účinkami. Pripravovaný akt bude záväzný podľa medzinárodného práva v súlade s článkom 18 dohovoru. Môže ovplyvniť obsah právnych predpisov EÚ, konkrétne nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 zo 14. júna 2006 o preprave odpadu. Týmto nariadením sa vykonáva predmetný dohovor, okrem iného aj tým, že sa v ňom stanovujú postupy vývozu odpadu z Únie a jeho dovozu do nej, ako aj postupy prepravy odpadu medzi členskými štátmi.

Pripravovaný akt nedopĺňa ani nemení inštitucionálny rámec dohody.

Procesnoprávnym základom navrhovaného rozhodnutia je preto článok 218 ods. 9 ZFEÚ.

4.2. Hmotnoprávny základ

4.2.1. Zásady

Hmotnoprávny základ rozhodnutia podľa článku 218 ods. 9 ZFEÚ závisí predovšetkým od cieľa a obsahu pripravovaného aktu, v súvislosti s ktorým sa zaujíma pozícia v mene Únie. Ak pripravovaný akt sleduje dva ciele alebo obsahuje dve zložky a ak jeden z týchto cieľov alebo jednu z týchto zložiek možno určiť ako hlavnú, zatiaľ čo druhý cieľ alebo druhá zložka je len vedľajšia, rozhodnutie podľa článku 218 ods. 9 ZFEÚ musí byť založené na jedinom hmotnoprávnom základe, a to na tom, ktorý si vyžaduje hlavný alebo prevažujúci cieľ alebo zložka.

4.2.2. Uplatnenie na tento prípad

Hlavný cieľ a obsah pripravovaného aktu sa týkajú ochrany životného prostredia.

Hmotnoprávnym základom navrhovaného rozhodnutia je preto článok 192 ods. 1 ZFEÚ.

4.3. Záver

Právnym základom navrhovaného rozhodnutia by mal byť článok 192 ods. 1 ZFEÚ v spojení s článkom 218 ods. 9 ZFEÚ.

[5] Rozsudok Súdneho dvora zo 7. októbra 2014, Nemecko/Rada, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, body 61 až 64.

2022/0046 (NLE)

Návrh

ROZHODNUTIE RADY

o pozícii, ktorá sa má zaujať v mene Európskej únie na 15. zasadnutí konferencie zmluvných strán Bazilejského dohovoru o riadení pohybov nebezpečných odpadov cez hranice a ich zneškodňovaní, pokiaľ ide o určité zmeny článku 6 ods. 2 tohto dohovoru

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 192 ods. 1 v spojení s článkom 218 ods. 9,

so zreteľom na návrh Európskej komisie,

keďže:

(1) Bazilejský dohovor o riadení pohybov nebezpečných odpadov cez hranice štátov a ich zneškodňovaní (ďalej len „dohovor“) nadobudol platnosť v roku 1992 a Únia ho schválila rozhodnutím Rady 93/98/EHS o uzavretí dohovoru o riadení pohybu nebezpečných odpadov cez hranice štátov a ich zneškodňovaní (Bazilejský dohovor z 22. marca 1989) v mene Spoločenstva[6].

(2) Podľa článku 15 ods. 5 písm. b) dohovoru konferencia zmluvných strán posúdi a podľa potreby prijme zmeny dohovoru.

(3) Konferencia zmluvných strán na svojom 15. zasadnutí, ktoré sa uskutoční v júni 2022, posúdi prijatie zmien článku 6 ods. 2 dohovoru predložených Ruskou federáciou. Cieľom tohto návrhu je stanoviť 30-dňovú lehotu pre dovážajúcu krajinu na odpoveď oznamovateľovi prepravy odpadu a zahrnúť ďalšiu zmenu vo forme redakčnej úpravy.

(4) Je potrebné stanoviť pozíciu, ktorá sa má zaujať v mene Únie na konferencii zmluvných strán k tomuto návrhu, keďže ide o zmenu znenia dohovoru, ktorá má právne účinky. Ak konferencia zmluvných strán tento akt prijme, bude pre Úniu záväzný a ovplyvní obsah práva Únie, konkrétne nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 zo 14. júna 2006 o preprave odpadu[7].

(5) Únia by uvedené zmeny dohovoru nemala podporiť, keďže nadobudnutie ich platnosti by si vyžadovalo zdĺhavý a náročný proces a zdá sa neprimerané začínať takýto proces v prípade zmeny, ktorej ciele by sa dali dosiahnuť inými spôsobmi. Únia by mala byť skôr otvorená iniciatívam určeným na zlepšenie fungovania postupu „udeľovania predbežného súhlasu po predchádzajúcom ohlásení“ za podmienok, že majú širší rozsah ako návrh predložený na CoP15, sú v súlade so širokými politikami a cieľmi Únie a nevyžadujú si zmenu dohovoru. Treba poznamenať, že hoci prijatie navrhovanej zmeny nemá jasnú pridanú hodnotu, nepoškodili by sa ním záujmy Únie,

---

6 Ú. v. ES L 39, 16.2.1993, s. 1.

7 Ú. v. EÚ L 190, 12.7.2006, s. 1.

PRIJALA TOTO ROZHODNUTIE:

Článok 1

1. Pozícia, ktorá sa má zaujať v mene Únie na 15. zasadnutí konferencie zmluvných strán Bazilejského dohovoru, je taká, že Únia nepodporí zmeny článku 6 ods. 2 dohovoru predložené Ruskou federáciou.

2. Ak sa na 15. zasadnutí konferencie zmluvných strán Bazilejského dohovoru predložia iné návrhy na zlepšenie fungovania postupu „udeľovania predbežného súhlasu po predchádzajúcom ohlásení“, Únia takéto návrhy podporí za týchto podmienok:

   a) sú navrhnuté tak, aby zlepšili fungovanie uvedeného postupu tým, že riešia oneskorenia a problémy, s ktorými sa stretávajú štáty vývozu, tranzitu alebo dovozu pri vybavovaní oznámení, a podporujú digitalizáciu postupu „udeľovania predbežného súhlasu po predchádzajúcom ohlásení“, takže odpad možno prepraviť cez hranice bez zbytočného oneskorenia, ak sú predmetné zásielky odpadu v súlade s ustanoveniami dohovoru, a to bez toho, aby bola potrebná zmena dohovoru,

   b) prispievajú k nakladaniu s odpadmi environmentálne vhodným spôsobom a k prechodu na globálne obehové hospodárstvo a

   c) podporujú správnu implementáciu kontrolných mechanizmov stanovených v dohovore a prispievajú k právnej jasnosti v tomto ohľade.

Článok 2

Vzhľadom na vývoj na 15. zasadnutí konferencie zmluvných strán môžu zástupcovia Únie po porade s členskými štátmi počas koordinačných zasadnutí na mieste odsúhlasiť spresnenie pozície uvedenej v článku 1 bez ďalšieho rozhodnutia Rady.

Článok 3

Toto rozhodnutie je určené Komisii.

V Bruseli

Za Radu
predseda