KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.2.2022 r.
COM(2022) 67 final

2022/0046 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

dotycząca stanowiska, jakie należy zająć w imieniu Unii Europejskiej na 15. Konferencji Stron Konwencji bazylejskiej o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych w odniesieniu do niektórych zmian art. 6 ust. 2 tej konwencji

UZASADNIENIE

1. PRZEDMIOT WNIOSKU

Niniejszy wniosek dotyczy decyzji określającej stanowisko Unii na 15. posiedzeniu Konferencji Stron konwencji bazylejskiej, w związku z wnioskiem w sprawie zmiany art. 6 przedmiotowej konwencji. Posiedzenie zaplanowano na czerwiec 2022 r.

2. KONTEKST WNIOSKU

2.1. Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych

Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych („konwencja”), przyjęta w dniu 22 marca 1989 r., weszła w życie w 1992 r. Stronami konwencji są Unia Europejska, a także należące do niej państwa członkowskie[1]. Konwencja ma obecnie 188 sygnatariuszy.

Podstawę konwencji stanowi system kontroli wywozu, przywozu i tranzytu niektórych odpadów w ramach procedury zgody po uprzednim poinformowaniu. O wywozie odpadów, które podlegają konwencji, zawiadamia się z wyprzedzeniem właściwe organy państw przywozu i tranzytu. Zgłoszenia dokonuje się w formie pisemnej i zawiera ono deklaracje i informacje określone w załączniku V A do konwencji. Wywóz odpadów może odbyć się tylko wtedy, gdy wszystkie zainteresowane państwa udzieliły na to pisemnej zgody (art. 6 konwencji).

System kontroli przewidziany w konwencji ma zastosowanie do odpadów niebezpiecznych określonych w art. 1 i wymienionych w wykazie w załączniku VIII do konwencji oraz do innych odpadów wymienionych w wykazie w załączniku II, które obejmują odpady z gospodarstw domowych oraz pozostałości powstałe w wyniku spalania odpadów z gospodarstw domowych i niektóre odpady tworzyw sztucznych. W załączniku IX do konwencji zamieszczono również wykaz kodów odpadów, które nie wchodzą w zakres jej stosowania ani w zakres systemu kontroli, chyba że takie odpady zawierają materiał należący do kategorii wyszczególnionej w załączniku I w zakresie, w jakim przejawia on właściwości odpadów niebezpiecznych określone w załączniku III.

2.2. Konferencja Stron

Konferencja Stron konwencji bazylejskiej jest głównym organem decyzyjnym konwencji. Jest ona uprawniona do wprowadzania zmian do załączników do konwencji, a jej posiedzenia odbywają się co dwa lata.

15. posiedzenie Konferencji Stron konwencji bazylejskiej (CoP15) jest podzielone na dwa etapy: pierwszy etap odbył się online w dniach 26–30 lipca 2021 r. a drugi etap w formie posiedzenia bezpośredniego odbędzie się w Genewie w dniach 6–17 czerwca 2022 r.

2.3. Proponowana zmiana konwencji

[1] Decyzja Rady 93/98/EWG w sprawie zawarcia, w imieniu Wspólnoty, Konwencji o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych z dnia 22 marca 1989 r. (Konwencji bazylejskiej) (Dz.U. L 39 z 16.2.1993, s. 1).

Federacja Rosyjska przedłożyła wniosek do rozpatrzenia na 15. posiedzeniu Konferencji Stron, mający na celu zmianę art. 6 ust. 2 zdanie pierwsze konwencji („planowany akt")[2].

Art. 6 ust. 2 zdanie pierwsze konwencji brzmi następująco: *Państwo importujące odpowie na piśmie zawiadamiającemu, wyrażając zgodę na przemieszczenie odpadów, z podaniem warunków lub bez warunków, albo odmawiając zezwolenia na przemieszczenie, albo żądając informacji dodatkowej.*

W planowanym akcie proponuje się zmianę tego zdania poprzez dodanie terminu 30 dni, w którym państwo przywozu powinno odpowiedzieć zawiadamiającemu (wyrażając zgodę na planowane przemieszczenie, odmawiając zezwolenia na przemieszczenie lub zwracając się o dodatkowe informacje). Ponadto wniosek polega na skreśleniu przecinka między wyrazami „warunków" i „odmawiając", aby zastąpić ten przecinek słowem „albo". *(nie dotyczy wersji polskiej)*

Konwencja jest wdrażana w Unii rozporządzeniem (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów[3] („rozporządzenie w sprawie przemieszczania odpadów"). Wszelkie poprawki do konwencji weszłyby w życie w UE po ich wdrożeniu w drodze zmian do tego rozporządzenia.

Obecne przepisy mające zastosowanie w Unii i jej państwach członkowskich już przewidują 30-dniowy termin na udzielenie odpowiedzi zawiadamiającemu przez państwo przywozu (zob. art. 8 rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów). Dotyczy to również innych krajów OECD, zgodnie z decyzją OECD[4].

W przypadku Unii jedyną praktyczną konsekwencją zmian związanych z wnioskiem Federacji Rosyjskiej byłaby procedura wywozu zgłoszonych odpadów do państw nienależących do OECD. Ponieważ wywóz odpadów wymienionych w załączniku VIII i załączniku II do państw nienależących do OECD jest zakazany na podstawie rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów, zmiana spowodowana rosyjskim wnioskiem dotyczyłaby jedynie „odpadów niewymienionych w wykazie" (tj. zgodnie z propozycją rosyjską państwa spoza OECD importujące odpady z UE nieujęte w wykazie musiałyby odpowiedzieć zawiadamiającemu w ciągu 30 dni), które zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. b) ppkt (iii) i (iv) rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów podlegają procedurze „zgody po uprzednim poinformowaniu". Poprawka zaproponowana przez Federację Rosyjską oznaczałaby, że w takich przypadkach państwo przywozu musiałoby w ciągu 30 dni odpowiedzieć zawiadamiającemu o przemieszczeniu odpadów z Unii do państwa niebędącego członkiem OECD.

Procedurę zmiany konwencji reguluje jej art. 17. Każda taka zmiana musi zostać przyjęta na posiedzeniu Konferencji Stron. Poprawka staje się wiążąca dla tych stron, które składają swoje dokumenty ratyfikacji, zatwierdzenia, formalnego potwierdzenia lub przyjęcia zgodnie z art. 17 ust. 5 konwencji, który stanowi: *Dokumenty ratyfikacji, zatwierdzenia, formalnego potwierdzenia lub przyjęcia poprawek będą złożone u depozytariusza. Poprawki przyjęte zgodnie z ustępem 3 lub 4 wejdą w życie w stosunku do stron, które przyjęły je w ciągu dziewięćdziesięciu dni po otrzymaniu przez depozytariusza ich dokumentów ratyfikacji, zatwierdzenia, formalnego potwierdzenia lub przyjęcia co najmniej przez trzy czwarte stron, które przyjęły poprawki do danego protokołu, chyba że protokół stanowi inaczej. Poprawki te*

---

[2] Wniosek jest dostępny na stronie internetowej konwencji bazylejskiej, zob. http://www.basel.int/TheConvention/Communications/tabid/1596/Default.aspx

[3] Dz.U. L 190 z 12.7.2006, s. 1.

[4] Decyzja w sprawie kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów przeznaczonych do odzysku, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0266

wejdą w życie dla każdej innej strony dziewięćdziesiątego dnia po zdeponowaniu przez tę stronę jej dokumentu ratyfikacji, zatwierdzenia, formalnego potwierdzenia lub przyjęcia tych poprawek. Istnieje zatem potrzeba ratyfikacji, zatwierdzenia, formalnego potwierdzenia lub przyjęcia przez trzy czwarte stron konwencji (a więc 141 stron), aby jakakolwiek poprawka do konwencji weszła w życie.

Dotychczas treść konwencji została zmieniona raz poprzez dodanie do konwencji art. 4A, a następnie dodanie załącznika VII („poprawka w sprawie zakazu bazylejskiego"). Poprawka ta została uzgodniona przez Konferencję Stron na jej trzecim posiedzeniu w 1995 r. i weszła w życie w 2019 r. w odniesieniu do tych stron, które ją ratyfikowały.

3. STANOWISKO, JAKIE MA ZOSTAĆ ZAJĘTE W IMIENIU UNII

1) Unia nie powinna popierać poprawki do art. 6 ust. 2 konwencji zaproponowanej przez Federację Rosyjską.

2) Pierwsza część poprawki (termin 30 dni na udzielenie odpowiedzi zawiadamiającemu przez państwo przywozu) nie przynosi istotnych zmian dla Unii i jej państw członkowskich, ponieważ termin 30 dni dla państw przywozu na udzielenie odpowiedzi zawiadamiającemu zawarty w proponowanej zmianie ma już zastosowanie do większości przemieszczeń zgłoszonych przez UE i jej państwa członkowskie na mocy prawa Unii (z wyjątkiem wywozu do państw nienależących do OECD odpadów niewymienionych w wykazie). Nie zmienia ona również obowiązków UE i jej państw członkowskich otrzymujących zawiadomienia, ponieważ termin 30 dni na udzielenie odpowiedzi ma już zastosowanie na mocy prawa Unii.

3) Druga część poprawki (zastępująca przecinek wyrazem „albo") nie wydaje się konieczna i stworzyłaby niepewność prawną. Z obecnego sformułowania wynika już dostatecznie jasno, że kraj przywozu może zareagować na trzy różne sposoby w odpowiedzi na powiadomienie zawiadamiającego (zgadzając się na przemieszczenie, odmawiając zezwolenia na takie przemieszczenie lub zwracając się o dodatkowe informacje). Nie ma zatem potrzeby zmiany tego zdania.

4) Proces zmiany konwencji jest bardzo uciążliwy i czasochłonny, tym bardziej że wymaga od każdej ze stron przeprowadzenia wewnętrznego procesu ratyfikacji i osiągnięcia progu trzech czwartych wszystkich stron, które muszą ratyfikować poprawki przed ich wejściem w życie. Zmiana ta może mieć ostatecznie ograniczony wpływ, ponieważ poprawki są wiążące jedynie dla tych stron, które je ratyfikowały. Proponowana zmiana nie spowodowałaby zatem efektywnego zwiększenia skuteczności konwencji, ponieważ zapoczątkowałaby długi i uciążliwy proces w ramach konwencji i dla jej stron.

5) Nie popierając proponowanych zmian, Unia powinna podkreślić, że obowiązkiem stron jest dążenie do lepszego funkcjonowania procedury powiadamiania w ramach konwencji bazylejskiej. Mogłoby to obejmować ustanowienie innych terminów odpowiedzi dla zawiadamiających, w szczególności w odniesieniu do krajów tranzytu, jak również zachęcanie do stosowania systemów elektronicznej wymiany danych lub włączenie do ram konwencji bazylejskiej pojęcia „instalacji posiadającej wstępne zezwolenie", które wynika z decyzji OECD w sprawie transgranicznego przemieszczania odpadów. W ramach konwencji trwa już szereg procesów dotyczących tych kwestii, które są użyteczne, ale jak dotąd przyniosły jedynie ograniczone rezultaty. Unia powinna podkreślić znaczenie tych kwestii i zbadać, czy

można je rozwiązać w ramach istniejących lub nowych inicjatyw tak, aby nie pociągało to za sobą zmiany konwencji. Unia powinna wykazać otwartość na takie ewentualne inicjatywy.

6) Na koniec należy zauważyć, że przyjęcie proponowanej poprawki, choć nie przynosi żadnej wyraźnej wartości dodanej, to jednak nie szkodziłoby interesom Unii.

4. PODSTAWA PRAWNA

4.1. Proceduralna podstawa prawna

4.1.1. Zasady

Art. 218 ust. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) określa tryb przyjmowania decyzji ustalających *stanowiska, które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę, gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne, z wyjątkiem aktów uzupełniających lub zmieniających ramy instytucjonalne umowy*.

Pojęcie *aktów mających skutki prawne* obejmuje akty, które mają skutki prawne na mocy przepisów prawa międzynarodowego dotyczących danego organu. Obejmuje ono ponadto instrumenty, które nie są wiążące na mocy prawa międzynarodowego, ale mogą *w sposób decydujący wywrzeć wpływ na treść przepisów przyjętych przez prawodawcę Unii*[5].

4.1.2. Zastosowanie w niniejszej sprawie

Konferencja Stron konwencji bazylejskiej jest organem ustanowionym na mocy konwencji.

Akt, który ma zostać przyjęty przez Konferencję Stron, stanowi akt mający skutki prawne. Planowany akt będzie wiążący na mocy prawa międzynarodowego zgodnie z art. 18 konwencji. Może mieć on wpływ na przepisy UE, a mianowicie na rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów. Na podstawie tego rozporządzenia wdraża się konwencję m.in. poprzez ustanowienie procedur wywozu z i przywozu do UE, a także przemieszczania między państwami członkowskimi.

Planowany akt nie uzupełnia ani nie zmienia ram instytucjonalnych umowy.

W związku tym proceduralną podstawą prawną proponowanej decyzji jest art. 218 ust. 9 TFUE.

4.2. Materialna podstawa prawna

4.2.1. Zasady

Materialna podstawa prawna decyzji przyjętej w trybie art. 218 ust. 9 TFUE jest uzależniona głównie od celu i treści planowanego aktu, którego dotyczy stanowisko, jakie ma być zajęte w imieniu Unii. Jeżeli planowany akt ma dwojaki cel lub dwa elementy składowe, a jeden z tych celów lub elementów da się określić jako główny, zaś drugi ma jedynie poboczny charakter, decyzja przyjęta w trybie art. 218 ust. 9 TFUE musi mieć jedną materialną podstawę prawną, a mianowicie podstawę, której wymaga główny lub dominujący cel lub element składowy.

4.2.2. Zastosowanie w niniejszej sprawie

---

[5] Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 października 2014 r., C-399/12, Niemcy przeciwko Radzie, ECLI:EU:C:2014:2258, pkt 61–64.

Główny cel i treść planowanego aktu odnoszą się do ochrony środowiska.

Materialną podstawą prawną wnioskowanej decyzji jest zatem art. 192 ust. 1 TFUE.

4.3. Wniosek

Podstawą prawną proponowanej decyzji powinien być art. 192 ust. 1 TFUE w związku z art. 218 ust. 9 TFUE.

2022/0046 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

dotycząca stanowiska, jakie należy zająć w imieniu Unii Europejskiej na 15. Konferencji Stron Konwencji bazylejskiej o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych w odniesieniu do niektórych zmian art. 6 ust. 2 tej konwencji

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 192 ust. 1 w związku z art. 218 ust. 9,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych („konwencja”) weszła w życie w 1992 r. i została zatwierdzona przez Unię decyzją Rady 93/98/EWG w sprawie zawarcia, w imieniu Wspólnoty, Konwencji o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych z dnia 22 marca 1989 r. (Konwencji bazylejskiej)[6].

(2) Zgodnie z art. 15 ust. 5 lit. b) konwencji Konferencja Stron rozpatruje i w razie potrzeby przyjmuje poprawki do konwencji.

(3) Na swoim 15. posiedzeniu w czerwcu 2022 r. Konferencja Stron ma rozważyć przyjęcie poprawek do art. 6 ust. 2 konwencji przedłożonych przez Federację Rosyjską. Wniosek ten ma na celu ustanowienie 30-dniowego terminu dla państwa przywozu na udzielenie odpowiedzi zawiadamiającemu o przemieszczeniu odpadów oraz włączenie innej zmiany przedstawionej jako redakcyjna.

(4) Konieczne jest ustalenie stanowiska, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii na Konferencji Stron w sprawie tego wniosku, ponieważ jest to zmiana tekstu konwencji i ma ona skutki prawne. Planowany akt będzie wiążący dla Unii i może mieć on wpływ na prawo Unii, a mianowicie na rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów[7].

(5) Unia nie powinna popierać wyżej opisanych zmian konwencji, ponieważ wymagają one długiego i uciążliwego procesu umożliwiającego ich wejście w życie, a uruchomienie takiego procesu w odniesieniu do poprawki, której cele mogłyby zostać osiągnięte za pomocą innych środków, wydaje się nieproporcjonalne. Unia powinna raczej być otwarta na inicjatywy mające na celu poprawę funkcjonowania procedury „zgody po uprzednim poinformowaniu”, pod warunkiem że mają one szerszy zakres niż wniosek przedłożony na 15. posiedzeniu Konferencji Stron, są zgodne z szeroko pojętą polityką i celami Unii i nie wymagają zmiany konwencji.

---

6 Dz.U. L 39 z 16.2.1993, s. 1.

7 Dz.U. L 190 z 12.7.2006, s. 1.

Należy zauważyć, że przyjęcie proponowanej poprawki, choć nie przynosi żadnej wyraźnej wartości dodanej, to jednak nie szkodziłoby interesom Unii,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

1. Stanowisko, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii na 15. posiedzeniu Konferencji Stron konwencji bazylejskiej, polega na tym, że nie będzie ona popierać poprawek do art. 6 ust. 2 konwencji przedłożonych przez Federację Rosyjską.

2. Jeżeli na 15. posiedzeniu Konferencji Stron konwencji bazylejskiej zostaną przedstawione inne wnioski mające na celu poprawę funkcjonowania procedury „zgody po uprzednim poinformowaniu", Unia powinna je poprzeć z zastrzeżeniem następujących warunków:

   a) wnioski mają na celu poprawę funkcjonowania procedury, ponieważ rozwiązują kwestię opóźnień i problemów napotykanych przez państwa wywozu, tranzytu lub przywozu przy rozpatrywaniu powiadomień oraz wspierają cyfryzację procedury „zgody po uprzednim poinformowaniu", tak aby odpady mogły być przemieszczane ponad granicami bez zbędnej zwłoki, jeżeli dane przemieszczenia są zgodne z postanowieniami konwencji, bez konieczności zmiany konwencji;

   b) wspierają one racjonalne ekologicznie gospodarowanie odpadami na poziomie globalnym i przejście na globalną gospodarkę o obiegu zamkniętym; oraz

   c) wspierają właściwe wdrożenie mechanizmów kontroli ustanowionych w konwencji i przyczyniają się do jasności prawa w tym zakresie.

Artykuł 2

W zależności od rozwoju sytuacji na 15. posiedzeniu Konferencji Stron konwencji przedstawiciele Unii w porozumieniu z państwami członkowskimi mogą uzgodnić doprecyzowanie stanowiska, o którym mowa w art. 1, podczas organizowanych na miejscu posiedzeń koordynacyjnych, bez kolejnej decyzji Rady.

Artykuł 3

Niniejsza decyzja skierowana jest do Komisji.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący