COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 24.2.2022
COM(2022) 67 final

2022/0046 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à posição a adotar, em nome da União Europeia, na 15.ª Conferência das Partes na Convenção de Basileia sobre o controlo dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e sua eliminação no respeitante a determinadas emendas ao artigo 6.º, n.º 2, da Convenção

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. OBJETO DA PROPOSTA

A presente proposta incide numa decisão que estabelece a posição a adotar pela União na 15.ª reunião da Conferência das Partes na Convenção de Basileia relativamente a uma proposta de alteração do artigo 6.º da Convenção. A reunião está prevista para junho de 2022.

2. CONTEXTO DA PROPOSTA

2.1. Convenção de Basileia sobre o Controlo dos Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação

A Convenção de Basileia sobre o Controlo dos Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação (a seguir designada por «Convenção») foi adotada em 22 de março de 1989 e entrou em vigor em 1992. A União Europeia e os seus Estados-Membros são Partes na Convenção[1], que conta com 188 Partes.

A pedra angular da Convenção é o sistema de controlo da exportação, importação ou trânsito de determinados resíduos, através do procedimento de «consentimento prévio esclarecido». As exportações de resíduos abrangidas pela Convenção devem ser previamente notificadas às autoridades competentes dos Estados de importação e de trânsito. As notificações devem ser feitas por escrito e incluir as declarações e informações previstas no anexo V, secção A, da Convenção. Os resíduos só podem ser exportados se e quando todos os Estados interessados tiverem dado o seu consentimento por escrito (artigo 6.º da Convenção).

O sistema de controlo aplica-se aos resíduos perigosos definidos no artigo 1.º e enumerados no anexo VIII da Convenção, bem como aos resíduos enumerados no anexo II, o que inclui os resíduos recolhidos em habitações, os resíduos provenientes da incineração de resíduos domésticos e determinados resíduos plásticos. O anexo IX inclui também entradas relativas a resíduos não abrangidos pela Convenção nem sujeitos ao seu sistema de controlo, salvo se contiverem uma matéria pertencente a uma categoria constante do anexo I, caso essa matéria seja suscetível de apresentar uma das características perigosas enumeradas no anexo III.

2.2. Conferência das Partes

A Conferência das Partes na Convenção de Basileia é o principal órgão de decisão da Convenção. Tem poderes para alterar os anexos desta e reúne-se de dois em dois anos.

A décima quinta reunião da Conferência das Partes na Convenção de Basileia (CoP15) é realizada em dois segmentos: um primeiro segmento, em linha, teve lugar de 26 a 30 de julho de 2021; a reunião será retomada no âmbito de um segmento presencial em Genebra, de 6 a 17 de junho de 2022.

2.3. A alteração proposta à Convenção

[1] Decisão 93/98/CEE do Conselho relativa à celebração, em nome da Comunidade, da Convenção de Basileia, de 22 de março de 1989, sobre o controlo dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e sua eliminação (JO L 39 de 16.2.1993, p. 1).

A Federação da Rússia apresentou uma proposta para apreciação na 15.ª reunião da Conferência das Partes, destinada a alterar a primeira frase do artigo 6.º, n.º 2, da Convenção («ato previsto»)[2].

A primeira frase do artigo 6.º, n.º 2, da Convenção estipula o seguinte: «O Estado de importação responderá ao notificador por escrito, consentindo no movimento com ou sem condições, negando permissões para o movimento ou requerendo informações adicionais.».

O ato previsto propõe a alteração desta frase mediante o aditamento de um prazo de 30 dias dentro do qual o país de importação deve responder ao notificador, para autorizar a transferência prevista, recusar a autorização dessa transferência ou solicitar informações adicionais. Além disso, a proposta preconiza suprimir a vírgula entre «*condições*» e «*negando*», substituindo-a por «*ou*».

A Convenção é aplicada na União através do Regulamento (CE) n.º 1013/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2006, relativo a transferências de resíduos[3] (a seguir designado por «Regulamento Transferências de Resíduos»). As alterações à Convenção produzem efeitos na UE depois de transpostas, através da alteração desse regulamento.

As regras atualmente aplicáveis à União e aos seus Estados-Membros já preveem um prazo de 30 dias para o país importador responder ao notificador (ver artigo 8.º do Regulamento Transferências de Resíduos). Isso aplica-se também aos outros países da OCDE, em conformidade com a Decisão da OCDE[4].

Para a União, a única consequência prática das alterações associadas à proposta da Federação da Rússia prende-se com o procedimento de exportação de resíduos notificados para países não membros da OCDE. Uma vez que a exportação de resíduos enumerados nos anexos VIII e II para países não membros da OCDE é proibida ao abrigo do Regulamento Transferências de Resíduos, a alteração decorrente da proposta russa diria apenas respeito aos «resíduos não enumerados» (ou seja, com a proposta russa, os países não membros da OCDE que importam da UE resíduos não enumerados teriam de responder ao notificador no prazo de 30 dias), que, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, alínea b), subalíneas iii) e iv), do Regulamento Transferências de Resíduos, estão sujeitos ao procedimento de «consentimento prévio esclarecido». A alteração proposta pela Federação da Rússia implicaria que, nestes casos, o país importador teria de responder no prazo de 30 dias ao notificador de uma transferência da União destinada a um país não membro da OCDE.

O procedimento de alteração da Convenção de Basileia rege-se pelo seu artigo 17.º. Uma alteração tem de ser adotada numa reunião da Conferência das Partes e torna-se vinculativa para as Partes que depositam os seus instrumentos de ratificação, aprovação, confirmação formal ou aceitação em conformidade com o artigo 17.º, n.º 5, da Convenção, que prevê: «Os instrumentos de ratificação, aprovação, confirmação formal ou aceitação das emendas devem ser depositados no depositário. As emendas aceites de acordo com os parágrafos 3 e 4 supramencionados entrarão em vigor entre as Partes no 9.º dia após a receção pelo depositário dos documentos de ratificação, aprovação, confirmação formal e aceitação do protocolo em questão, desde que haja aceitação de pelo menos três quartos das Partes, exceto quando for outro o procedimento contemplado no protocolo em questão. As emendas entrarão em vigor para qualquer outra Parte no 9.º dia após a Parte depositar os seus instrumentos de ratificação,

---

2 A proposta está disponível no sítio Web da Convenção de Basileia, no seguinte endereço: http://www.basel.int/TheConvention/Communications/tabid/1596/Default.aspx.

3 JO L 190 de 12.7.2006, p. 1.

4 Decisão relativa ao controlo dos movimentos transfronteiriços de resíduos destinados a operações de valorização, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0266.

aprovação, confirmação formal e aceitação das emendas.» Por conseguinte, é necessária uma ratificação, aprovação, confirmação formal ou aceitação por três quartos das Partes na Convenção (ou seja, 141 Partes) para que qualquer alteração da Convenção entre em vigor.

Até à data, o corpo da Convenção foi alterado uma vez, através do aditamento de um artigo 4.º-A e do posterior aditamento de um anexo VII («Alteração de Proibição de Basileia») à Convenção. Esta alteração foi acordada pela Conferência das Partes na sua terceira reunião em 1995 e entrou em vigor em 2019 para as Partes que a ratificaram.

3. POSIÇÃO A ADOTAR EM NOME DA UNIÃO

(1) A União não deve apoiar a alteração do artigo 6.º, n.º 2, da Convenção, conforme proposto pela Federação da Rússia.

(2) A primeira parte da alteração (prazo de 30 dias para o país importador responder ao notificador) não teria qualquer consequência significativa para a União e os seus Estados-Membros, uma vez que o prazo de 30 dias para os países importadores responderem ao notificador previsto na alteração proposta já se aplica à maioria das transferências notificadas pela UE e pelos seus Estados-Membros ao abrigo do direito da União (com exceção das exportações de resíduos não enumerados para países não membros da OCDE). Também não alteraria as obrigações da UE e dos seus Estados-Membros que recebem notificações, uma vez que o prazo de resposta de 30 dias já se aplica ao abrigo do direito da União.

(3) A segunda parte da alteração (que substitui uma vírgula por «ou») não parece necessária e criaria insegurança jurídica. A formulação atual é suficientemente clara para que o país importador possa reagir de três formas diferentes ao responder ao notificador: autorizando o movimento, recusando a autorização desse movimento ou solicitando informações adicionais. Por conseguinte, não é necessário alterar esta frase.

(4) O processo de alteração da Convenção é muito oneroso e moroso, especialmente porque requer que cada Parte leve a cabo o seu processo de ratificação interno e que, pelo menos, três quartos de todas as Partes ratifiquem a alteração antes da sua entrada em vigor. A alteração em causa poderá, em última análise, ter um impacto limitado, uma vez que as alterações apenas são vinculativas para as Partes que as ratificaram. Por conseguinte, a alteração proposta não visa reforçar a eficácia da Convenção de uma forma eficiente, uma vez que desencadearia um processo moroso e pesado no âmbito da Convenção, bem como para as suas Partes.

(5) Embora não apoie as alterações propostas, a União deve salientar que as Partes devem promover um melhor funcionamento do procedimento de notificação no quadro da Convenção de Basileia. Tal poderá incluir a fixação de outros prazos para as respostas ao notificador, nomeadamente para os países de trânsito, bem como o incentivo à utilização de sistemas eletrónicos de intercâmbio de dados ou a incorporação na Convenção de Basileia do conceito de «instalações titulares de uma autorização prévia», o que decorre da Decisão da OCDE relativa aos movimentos transfronteiriços de resíduos. Estão já em curso no âmbito da Convenção vários processos sobre estas questões, que são úteis, mas que, até à data, só produziram resultados limitados. A União deve sublinhar a importância destas questões e estudar a possibilidade de as abordar no âmbito de iniciativas novas ou já existentes, o que não implicaria uma alteração da Convenção. A União deve, contudo, mostrar abertura a tais iniciativas.

(6) Por último, é de notar que a adoção da alteração proposta, embora não tendo um valor acrescentado evidente, também não prejudicaria os interesses da União.

4. BASE JURÍDICA

4.1. Base jurídica processual

4.1.1. Princípios

O artigo 218.º, n.º 9, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) prevê a adoção de decisões que definam «as posições a tomar em nome da União numa instância criada por um acordo, quando essa instância for chamada a adotar atos que produzam efeitos jurídicos, com exceção dos atos que completem ou alterem o quadro institucional do acordo».

A noção de «*atos que produzam efeitos jurídicos*» engloba os atos que produzem efeitos jurídicos por força das normas do direito internacional que regem a instância em questão. Esta noção inclui ainda os instrumentos que não têm efeito vinculativo por força do direito internacional, mas que «tendem a influenciar de forma determinante o conteúdo da regulamentação adotada pelo legislador da União»[5].

4.1.2. Aplicação ao caso em apreço

A Conferência das Partes na Convenção de Basileia é um organismo criado pela Convenção.

O ato que a Conferência das Partes deve adotar produz efeitos jurídicos. Será vinculativo por força do direito internacional, em conformidade com o artigo 18.º da Convenção. É suscetível de influenciar o teor da legislação da UE, a saber o Regulamento (CE) n.º 1013/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2006, relativo a transferências de resíduos. Este regulamento transpõe o disposto na Convenção, estabelecendo, nomeadamente, os procedimentos aplicáveis às exportações e importações na União e às transferências entre Estados-Membros.

O ato previsto não complementa nem altera o quadro institucional do Acordo.

A base jurídica processual da decisão proposta é, por conseguinte, o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

4.2. Base jurídica material

4.2.1. Princípios

A base jurídica material para a adoção de uma decisão ao abrigo do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE depende essencialmente do objetivo e do teor do ato previsto em relação ao qual é tomada uma posição em nome da União. Se o ato previsto tiver duas finalidades ou duas componentes, e se uma dessas finalidades ou componentes for identificável como sendo principal e a outra apenas como acessória, a decisão a adotar ao abrigo do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE deve assentar numa única base jurídica material, a saber, a exigida pela finalidade ou pela componente principal ou preponderante.

4.2.2. Aplicação ao caso em apreço

O objetivo principal e o teor do ato previsto dizem respeito à proteção do ambiente.

---

[5] Acórdão do Tribunal de Justiça, de 7 de outubro de 2014, C-399/12, Alemanha/Conselho, ECLI:EU:C:2014:2258, n.os 61 a 64.

Por conseguinte, a base jurídica material da decisão proposta é o artigo 192.º, n.º 1, do TFUE.

4.3. Conclusão

A base jurídica da decisão proposta é o artigo 192.º, n.º 1, do TFUE, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

2022/0046 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à posição a adotar, em nome da União Europeia, na 15.ª Conferência das Partes na Convenção de Basileia sobre o controlo dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e sua eliminação no respeitante a determinadas emendas ao artigo 6.º, n.º 2, da Convenção

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 192.º, n.º 1, em conjunção com o artigo 218.º, n.º 9,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

(1) A adesão à Convenção de Basileia sobre o controlo dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e sua eliminação (a seguir designada por «Convenção») teve lugar em 1992 e foi aprovada pela União através da Decisão 93/98/CEE do Conselho, relativa à celebração, em nome da Comunidade, da Convenção de Basileia, de 22 de março de 1989, sobre o controlo dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e sua eliminação[6].

(2) Nos termos do artigo 15.º, n.º 5, alínea b), da Convenção, a Conferência das Partes deve analisar a questão e, se necessário, adotar emendas à Convenção.

(3) A Conferência das Partes, na sua 15.ª reunião, em junho de 2022, deverá ponderar a adoção das alterações ao artigo 6.º, n.º 2, da Convenção apresentadas pela Federação da Rússia. Essa proposta estabelece um prazo de 30 dias para o país importador responder ao notificador de uma transferência de resíduos e inclui outra alteração apresentada como editorial.

(4) É necessário definir a posição a adotar em nome da União na Conferência das Partes sobre a presente proposta, dado que, tratando-se de uma alteração ao texto da Convenção, produz efeitos jurídicos. Se adotado pela Conferência das Partes, o presente ato será vinculativo para a União e afetará o conteúdo do direito da União, designadamente o Regulamento (CE) n.º 1013/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2006, relativo a transferências de resíduos[7].

(5) A União não deve apoiar as referidas alterações à Convenção, já que a entrada em vigor das mesmas requer um longo e pesado processo, que se afigura desproporcionado desencadear para uma alteração cujos objetivos podem ser atingidos por outros meios. A União deve, em vez disso, estar aberta a iniciativas destinadas a melhorar a aplicação do procedimento de «consentimento prévio esclarecido», desde que tenham um âmbito de aplicação mais vasto do que a proposta apresentada à

6 JO L 39 de 16.2.1993, p. 1.
7 JO L 190 de 12.7.2006, p. 1.

CoP15, estejam em consonância com as políticas e os objetivos gerais da União e não requeiram uma alteração da Convenção. Note-se que a adoção da alteração proposta, embora não tendo um valor acrescentado evidente, também não prejudicaria os interesses da União,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

1. A posição a adotar em nome da União na 15.ª reunião da Conferência das Partes na Convenção de Basileia é a de que não apoiará as emendas ao artigo 6.º, n.º 2, da Convenção, tal como apresentadas pela Federação da Rússia.

2. Caso sejam apresentadas na 15.ª reunião da Conferência das Partes na Convenção de Basileia outras propostas que melhorem a aplicação do procedimento do «consentimento prévio esclarecido», a União apoiará essas propostas nas seguintes condições:

   (a) Se se destinarem a melhorar a aplicação do referido procedimento, abordando os atrasos e os problemas enfrentados pelos Estados de exportação, de trânsito ou de importação no tratamento das notificações e apoiando a digitalização do procedimento de «consentimento prévio esclarecido», de modo a que os resíduos possam ser transferidos além fronteiras sem demora injustificada, quando as transferências em causa estiverem em conformidade com as disposições da Convenção, sem que esta deva ser alterada;

   (b) Se contribuírem para a gestão ambientalmente correta dos resíduos a nível mundial e para a transição para uma economia circular em todo o mundo; e

   (c) Se apoiarem a correta aplicação dos mecanismos de controlo estabelecidos na Convenção e contribuírem para a clareza jurídica a este respeito.

Artigo 2.º

Em função da evolução da situação no decurso da 15.ª reunião da Conferência das Partes, os representantes da União podem, em consulta com os Estados-Membros durante reuniões de coordenação no local, aceitar ajustes da posição referida no artigo 1.º, sem nova decisão do Conselho.

Artigo 3.º

A destinatária da presente decisão é a Comissão.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente