EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 24.2.2022.
COM(2022) 67 final

2022/0046 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije na 15. zasjedanju Konferencije Potpisnica Baselske konvencije o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju u vezi s određenim izmjenama članka 6. stavka 2. te konvencije

OBRAZLOŽENJE

1. PREDMET PRIJEDLOGA

Ovaj se prijedlog odnosi na odluku o utvrđivanju stajališta koje Unija treba zauzeti na 15. zasjedanju Konferencije Potpisnica Baselske konvencije u vezi s prijedlogom izmjene članka 6. te konvencije. Zasjedanje bi se trebalo održati u lipnju 2022.

2. KONTEKST PRIJEDLOGA

2.1. Baselska konvencija o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju

Baselska konvencija o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju („Konvencija”) donesena je 22. ožujka 1989., a stupila je na snagu 1992. Europska unija i njezine države članice Potpisnice su Konvencije.[1] Konvencija ima 188 Potpisnica.

Glavni je element Konvencije sustav nadzora izvoza, uvoza i provoza određenog otpada putem postupka „prethodnog informiranog pristanka”. O izvozu otpada obuhvaćenog Konvencijom unaprijed treba obavijestiti ovlaštene ustanove države uvoznice i tranzitne države. Obavijesti moraju biti u pisanom obliku te sadržavati izjave i informacije navedene u Dodatku V A Konvenciji. Otpad se može izvoziti samo ako i nakon što sve države na koje se to odnosi daju svoju pismenu suglasnost (članak 6. Konvencije).

Sustav nadzora predviđen Konvencijom primjenjuje se na opasni otpad utvrđen u članku 1. i naveden u Dodatku VIII. Konvenciji te na otpad naveden u Dodatku II., tj. otpad prikupljen iz kućanstava, ostatke od spaljivanja kućnog otpada i određeni plastični otpad. U Dodatku IX. Konvenciji navedene su i vrste otpada koje nisu obuhvaćene Konvencijom i sustavom nadzora, osim ako sadržavaju neki od materijala iz neke od kategorija iz Dodatka I. u tolikoj količini da zbog njega imaju neko od opasnih obilježja iz Dodatka III.

2.2. Konferencija Potpisnica

Konferencija Potpisnica Baselske konvencije glavno je tijelo Konvencije za donošenje odluka. Ovlaštena je za izmjenu dodataka Konvenciji i zasjeda svake dvije godine.

Petnaesto zasjedanje Konferencije Potpisnica Baselske konvencije (CoP15) odvija se u dva dijela: prvi internetski dio održan je od 26. do 30. srpnja 2021., a zasjedanje će se nastaviti uživo u Ženevi od 6. do 17. lipnja 2022.

2.3. Predložena izmjena Konvencije

Ruska Federacija podnijela je prijedlog za razmatranje na 15. zasjedanju Konferencije Potpisnica, kojim se nastoji izmijeniti prva rečenica članka 6. stavka 2. Konvencije („predviđeni akt”)[2].

---

[1] Odluka Vijeća 93/98/EEZ o sklapanju, u ime Zajednice, Baselske konvencije od 22. ožujka 1989. o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju, SL L 39, 16.2.1993., str. 1.

[2] Prijedlog je dostupan na internetskim stranicama Baselske konvencije, vidjeti http://www.basel.int/TheConvention/Communications/tabid/1596/Default.aspx

Prva rečenica članka 6. stavka 2. Konvencije glasi kako slijedi: „Država uvoznica treba pismeno odgovoriti pošiljaocu obavijesti, usuglašavajući se s prometom uz uvjete ili bez njih, odbijajući dozvolu za promet ili zahtijevajući dodatne podatke.”

Predviđenim aktom predlaže se izmjena te rečenice dodavanjem roka od 30 dana unutar kojeg bi zemlja uvoznica trebala odgovoriti podnositelju obavijesti (da pristaje na planiranu pošiljku, odbija dati pristanak za tu pošiljku ili traži dodatne informacije). Nadalje, prijedlog se sastoji od brisanja „ , ” između „njih” i „odbijajući” kako bi se zarez zamijenio riječi „ili”.

Konvencija se u Uniji provodi Uredbom (EZ) br. 1013/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2006. o pošiljkama otpada[3] (dalje u tekstu „Uredba o pošiljkama otpada”). Sve izmjene Konvencije stupile bi na snagu u EU-u nakon što se provedu izmjenama ove Uredbe.

U sadašnjim pravilima koja se primjenjuju na Uniju i njezine države članice već je predviđen rok od 30 dana u okviru kojeg zemlja uvoznica mora odgovoriti podnositelju obavijesti (vidjeti članak 8. Uredbe o pošiljkama otpada). To se primjenjuje i na druge zemlje OECD-a, u skladu s Odlukom OECD-a[4].

Za Uniju bi se jedina praktična posljedica izmjena povezanih s prijedlogom Ruske Federacije odnosila na postupak izvoza prijavljenog otpada u zemlje koje nisu članice OECD-a. S obzirom na to da je izvoz otpada iz Priloga VIII. i Priloga II. u zemlje koje nisu članice OECD-a zabranjen Uredbom o pošiljkama otpada, izmjena iz ruskog prijedloga samo bi se odnosila na „otpad koji nije uvršten na popis” (tj. prema ruskom prijedlogu zemlje koje nisu članice OECD-a i uvoze iz EU-a otpad koji nije uvršten na popis morale bi odgovoriti podnositelju obavijesti u roku od 30 dana), koji u skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom (b) podtočkama iii. i iv. Uredbe o pošiljkama otpada podliježe postupku „prethodnog informiranog pristanka”. Izmjena koju je predložila Ruska Federacija značila bi da bi u tim slučajevima zemlja uvoznica morala u roku od 30 dana odgovoriti podnositelju obavijesti o pošiljci iz Unije namijenjenoj zemlji koja nije članica OECD-a.

Postupak za izmjenu Konvencije uređen je člankom 17. Konvencije. Svaka takva izmjena mora se donijeti na zasjedanju Konferencije Potpisnica. Izmjena postaje obvezujuća za one Potpisnice koje pohrane svoje instrumente za potvrđivanje, odobrenje, formalnu potvrdu ili prihvaćanje u skladu s člankom 17. stavkom 5. Konvencije, u kojem se navodi: „Instrumenti za potvrđivanje, odobrenje, formalnu potvrdu ili prihvaćanje izmjena pohranit će se kod depozitara. *Izmjene koje su prihvaćene u skladu sa stavcima 3. i 4. gore stupit će na snagu za Potpisnice koje su ih prihvatile devedesetog dana nakon što je depozitar primio instrumente potvrđivanja, odobrenja, formalne potvrde ili prihvaćanja od strane najmanje tri četvrtine Potpisnica koje su prihvatile izmjene predmetnog protokola, osim ako je protokolom drukčije određeno u takvom protokolu.* Dopune će stupiti na snagu za sve druge Potpisnice devedesetog dana po podnošenju instrumenta na potvrđivanje, odobrenje, formalnu potvrdu ili prihvaćanje izmjena od strane tih Potpisnica.” Stoga je potrebno potvrđivanje, odobrenje, formalna potvrda ili prihvaćanje tri četvrtine Potpisnica Konvencije (odnosno 141 Potpisnice) da bi bilo koja izmjena Konvencije stupila na snagu.

Dosad je tekst Konvencije izmijenjen jednom tako da je dodan članak 4.A te je potom dodan Dodatak VII. („izmjena o baselskoj zabrani”) Konvenciji. Tu su izmjenu Potpisnice Konferencije dogovorile na svojem trećem zasjedanju 1995., a stupila je na snagu 2019., za one Potpisnice koje su je potvrdile.

---

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

[4] Odluka o nadzoru prekograničnog prometa otpada namijenjenog postupcima oporabe, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0266

3. STAJALIŠTE KOJE TREBA ZAUZETI U IME UNIJE

(1) Unija ne bi trebala podržati izmjenu članka 6. stavka 2. Konvencije kako ju je predložila Ruska Federacija.

(2) Prvim dijelom izmjene (rok od 30 dana u kojem zemlja uvoznica mora odgovoriti podnositelju obavijesti) ne bi došlo do velike promjene za Uniju i njezine države članice jer se rok od 30 dana iz predložene izmjene, u kojem zemlja uvoznica mora odgovoriti podnositelju obavijesti, već primjenjuje na većinu pošiljaka o kojima EU i njegove države članice podnose obavijesti u skladu s pravom Unije (uz iznimku izvoza neuvrštenog otpada u zemlje koje nisu članice OECD-a). Niti bi se promijenile obveze EU-a/i njegovih država članica koje primaju obavijesti jer se rok od 30 dana za odgovor već primjenjuje u skladu s pravom Unije.

(3) Drugi dio izmjene (o zamjeni zareza s „ili”) ne čini se potreban te bi stvorio pravnu nesigurnost. Iz sadašnje formulacije dovoljno je jasno da zemlja uvoznica može reagirati na tri različita načina kad odgovara podnositelju obavijesti (usuglasiti se s prometom, odbiti dozvolu za taj promet ili zahtijevati dodatne podatke). Stoga nije potrebno mijenjati tu rečenicu.

(4) Postupak koji se odnosi na izmjenu Konvencije vrlo je zahtjevan i dugotrajan, pogotovo zato što svaka Potpisnica mora provesti svoj interni postupak potvrđivanja te postoji prag od tri četvrtine svih Potpisnica koje moraju potvrditi izmjenu da bi stupila na snagu. Osim toga, ova izmjena u konačnici bi mogla imati ograničen učinak jer su izmjene obvezujuće samo za one koji su ih potvrdili. Predloženom izmjenom stoga se djelotvornost Konvencije ne bi povećala na učinkovit način jer bi se pokrenuo dugotrajan i zahtjevan proces u okviru Konvencije i za njezine Potpisnice.

(5) Iako ne podupire predložene izmjene, Unija bi trebala naglasiti da bi Potpisnice trebale promicati bolje funkcioniranje postupka obavješćivanja u okviru Baselske konvencije. To bi moglo uključivati utvrđivanje drugih rokova za odgovore podnositeljima obavijesti, posebno za tranzitne zemlje, te podupiranje uporabe sustava elektroničke razmjene podataka ili uključivanje u okvir Baselske konvencije koncepta „postrojenja s prethodnim odobrenjem”, koji proizlazi iz Odluke OECD-a o prekograničnom prometu otpada. U okviru Konvencije već se odvija niz postupaka u vezi s tim pitanjima, koji su korisni, ali su dosad polučili tek ograničene rezultate. Unija bi trebala naglasiti važnost tih pitanja te istražiti bi li se ona mogla rješavati u okviru postojećih ili novih inicijativa, što ne bi podrazumijevalo izmjenu Konvencije. Unija bi trebala pokazati otvorenost prema takvim mogućim inicijativama.

(6) Konačno, treba napomenuti da donošenje predložene izmjene, iako ne bi imalo jasnu dodanu vrijednost, ne bi ni naškodilo interesima Unije.

4. PRAVNA OSNOVA

4.1. Postupovna pravna osnova

4.1.1. Načela

Člankom 218. stavkom 9. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) propisano je donošenje odluka kojima se utvrđuju „stajališta koja u ime Unije treba donijeti tijelo

osnovano na temelju sporazuma kada je to tijelo pozvano donositi akte koji proizvode pravne učinke, uz iznimku akata kojima se dopunjuje ili mijenja institucionalni okvir sporazuma”.

Pojam „akti koji proizvode pravne učinke” obuhvaća akte koji proizvode pravne učinke na temelju pravila međunarodnog prava kojima se uređuje predmetno tijelo. Obuhvaća i instrumente koji nemaju obvezujući učinak na temelju međunarodnog prava, ali mogu „presudno utjecati na sadržaj propisa koje donese zakonodavac Unije”[5].

4.1.2. Primjena u ovom slučaju

Konferencija Potpisnica Baselske konvencije je tijelo osnovano tom konvencijom.

Akt koji Konferencija Potpisnica treba donijeti akt je koji proizvodi pravne učinke. Predviđeni akt bit će, u skladu s člankom 18. Konvencije, obvezujući prema međunarodnom pravu. Može utjecati na sadržaj zakonodavstva EU-a, konkretno na Uredbu (EZ) br. 1013/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2006. o pošiljkama otpada. Tom se uredbom provodi Konvencija, među ostalim, uspostavljanjem postupaka za izvoz iz Unije i uvoz u Uniju te za pošiljke između država članica.

Predviđenim aktom ne dopunjuje se niti izmjenjuje institucionalni okvir Sporazuma.

Stoga je postupovna pravna osnova predložene odluke članak 218. stavak 9. UFEU-a.

4.2. Materijalna pravna osnova

4.2.1. Načela

Materijalna pravna osnova odluke na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a prije svega ovisi o cilju i sadržaju predviđenog akta o kojemu se zauzima stajalište u ime Unije. Ako predviđeni akt ima dva cilja ili dva elementa te ako se može utvrditi da je jedan od tih dvaju ciljeva ili elemenata glavni, a drugi samo sporedan, odluka na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a mora se temeljiti na samo jednoj materijalnoj pravnoj osnovi i to onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili element.

4.2.2. Primjena u ovom slučaju

Glavni cilj i sadržaj predviđenog akta odnose se na zaštitu okoliša.

Stoga je materijalna pravna osnova predložene odluke članak 192. stavak 1. UFEU-a.

4.3. Zaključak

Pravna osnova predložene odluke trebao bi biti članak 192. stavak 1. UFEU-a u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a.

[5] Presuda Suda od 7. listopada 2014., Njemačka protiv Vijeća, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točke od 61. do 64.

2022/0046 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije na 15. zasjedanju Konferencije Potpisnica Baselske konvencije o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju u vezi s određenim izmjenama članka 6. stavka 2. te konvencije

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 192. stavak 1. u vezi s člankom 218. stavkom 9.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

(1) Baselska konvencija o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju („Konvencija”) stupila je na snagu 1992. te ju je Unija odobrila Odlukom Vijeća 93/98/EEZ o sklapanju, u ime Zajednice, Baselske konvencije od 22. ožujka 1989. o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju[6].

(2) U skladu s člankom 15. stavkom 5. točkom (b) Konvencije, Konferencija Potpisnica prema potrebi razmatra i donosi izmjene Konvencije.

(3) Konferencija Potpisnica na svojem 15. zasjedanju u lipnju 2022. treba razmotriti donošenje izmjena članka 6. stavka 2. Konvencije koje je podnijela Ruska Federacija. Tim prijedlogom nastoji se utvrditi rok od 30 dana u kojem zemlja uvoznica mora odgovoriti podnositelju obavijesti o pošiljci otpada te se želi uključiti još jedna izmjena uredničke vrste.

(4) Potrebno je utvrditi stajalište koje na Konferenciji Potpisnica treba u ime Unije zauzeti o tom prijedlogu, koji, s obzirom na to da je riječ o izmjeni teksta Konvencije, ima pravne učinke. Ako ga Konferencija Potpisnica donese, taj akt bio bi obvezujući za Uniju te bi utjecao na zakonodavstvo Unije, konkretno Uredbu (EZ) br. 1013/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2006. o pošiljkama otpada[7].

(5) Unija ne bi trebala podržati navedene izmjene Konvencije jer bi postupak stupanja na snagu bio dugotrajan i zahtjevan pa se čini nesrazmjernim pokretanje takvog postupka radi izmjene s ciljevima koji se mogu postići na drugi način. Unija bi prije trebala biti otvorena za inicijative osmišljene za poboljšanje funkcioniranja postupka „prethodnog informiranog pristanka”, pod uvjetom da imaju šire područje primjene od prijedloga podnesenog na 15. zasjedanju Konferencije Potpisnica. da su u skladu s općim politikama i ciljevima Unije te da ne zahtijevaju izmjenu Konvencije. Treba napomenuti da donošenje predložene izmjene, iako ne bi imalo jasnu dodanu vrijednost, ne bi ni naškodilo interesima Unije,

---

6 SL L 39, 16.2.1993., str. 1.

7 SL L 190, 12.7.2006., str. 1.

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

1. Stajalište koje treba zauzeti u ime Unije na 15. zasjedanju Konferencije Potpisnica Baselske konvencije jest da ona neće poduprijeti izmjene članka 6. stavka 2. Konvencije, koje je podnijela Ruska Federacija.

2. Ako na 15. zasjedanju Konferencije Potpisnica Baselske konvencije budu podneseni drugi prijedlozi za poboljšanje funkcioniranja postupka „prethodnog informiranog pristanka”, Unija će poduprijeti takve prijedloge pod sljedećim uvjetima:

   (a) ako su osmišljeni kako bi se poboljšalo funkcioniranje tog postupka tako da se riješi problem kašnjenja i problemi s kojima se suočavaju države izvoznice, tranzitne zemlje ili države uvoznice pri obradi obavijesti te podupiranjem digitalizacije postupka „prethodnog informiranog pristanka” kako bi se otpad mogao otpremati preko granica bez nepotrebnog kašnjenja kad su predmetne pošiljke u skladu s odredbama Konvencije, a bez potrebe za izmjenom Konvencije;

   (b) ako doprinose zbrinjavanju otpada na način neštetan za okolinu te tranziciji prema globalnom kružnom gospodarstvu; i

   (c) ako se njima podupire pravilna provedba kontrolnih mehanizama utvrđenih u Konvenciji i ako doprinose pravnoj jasnoći u tom pogledu.

Članak 2.

S obzirom na razvoj događaja na 15. zasjedanju Konferencije Potpisnica, predstavnici Unije mogu se uz savjetovanje s državama članicama, tijekom koordinacijskih sastanaka na licu mjesta, dogovoriti o doradi stajališta iz članka 1. bez daljnje odluke Vijeća.

Članak 3.

Ova je Odluka upućena Komisiji.

Sastavljeno u Bruxellesu,

Za Vijeće
Predsjednik