ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 24.2.2022 г.
COM(2022) 67 final

2022/0046 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз на 15-ата среща на Конференцията на страните по Базелската конвенция за контрол на трансграничното движение на опасни отпадъци и тяхното обезвреждане по отношение на някои изменения на член 6, параграф 2 от конвенцията

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. ПРЕДМЕТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Настоящото предложение се отнася до решение за определяне на позицията на Съюза на 15-ата среща на Конференцията на страните по Базелската конвенция във връзка с предложение за изменение на член 6 от посочената конвенция. Срещата е насрочена за юни 2022 г.

2. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

2.1. Базелска конвенция за контрол на трансграничното движение на опасни отпадъци и тяхното обезвреждане

Базелската конвенция за контрол на трансграничното движение на опасни отпадъци и тяхното обезвреждане (наричана по-нататък „конвенцията“) беше приета на 22 март 1989 г. и влезе в сила през 1992 г. Страни по конвенцията са както Европейският съюз, така и неговите държави членки[1]. Страните по конвенцията са общо 188.

Основният елемент на конвенцията се изразява в система за контрол на износа, вноса и транзита на някои отпадъци, като този контрол се извършва посредством процедура за предварително обосновано съгласие. При износ на отпадъци, попадащи в обхвата на конвенцията, се изисква компетентните органи на държавите на внос и транзит да бъдат уведомени предварително. Уведомяването се извършва писмено, като то трябва да съдържа декларациите и информацията, посочени в приложение VA към конвенцията. Към износ на отпадъци може да се пристъпи само ако и когато всички заинтересовани държави са дали своето писмено съгласие (член 6 от конвенцията).

Предвидената в конвенцията система за контрол се прилага както по отношение на опасните отпадъци, определени в член 1 от конвенцията и включени в списъка в приложение VIII към нея, така и по отношение на отпадъците, включени в списъка в приложение II, които съдържат битови отпадъци, остатъци, произхождащи от изгарянето на битови отпадъци, и някои пластмасови отпадъци. Също така в приложение IX към конвенцията е включен списък на отпадъците, които не попадат в нейния обхват и система за контрол, освен ако тези отпадъци съдържат материал, спадащ към категория по приложение I, в такива количества, че да проявяват опасните характеристики съгласно приложение III.

2.2. Конференция на страните

Конференцията на страните по Базелската конвенция е основният орган за вземане на решения в рамките на конвенцията. Тя разполага с правомощия да изменя приложенията към конвенцията и провежда срещи на всеки две години.

Петнадесетата среща на Конференцията на страните по Базелската конвенция се провежда на два етапа: първият етап се състоя онлайн между 26 и 30 юли 2021 г.; в рамките на втория етап срещата ще бъде възобновена в присъствен формат от 6 до 17 юни 2022 г. в Женева.

---

[1] Решение 93/98/ЕИО на Съвета за сключване, от името на Общността, на Базелската конвенция от 22 март 1989 г. за контрол на трансграничното движение на опасни отпадъци и тяхното обезвреждане (ОВ L 39, 16.2.1993 г., стр. 1).

2.3. Предложено изменение на Конвенцията

Руската федерация внесе предложение, което ще бъде разгледано на 15-ата среща на Конференцията на страните и чиято цел е да бъде изменен член 6, параграф 2, първо изречение от конвенцията (наричано по-нататък „предвиденият акт“)[2].

Член 6, параграф 2, първо изречение от конвенцията гласи следното: „Държавата вносител ще отговори писмено на уведомителя за своето безусловно или придружено с някои условия съгласие да се извърши движението, за своя отказ да се даде разрешение или за желанието си да получи допълнителна информация“.

С предвидения акт се предлага това изречение да се измени чрез добавяне на 30-дневен срок, в който държавата вносител следва да отговори на уведомителя (като даде съгласие за планирания превоз, откаже разрешение за този превоз или изиска допълнителна информация). Предложението също така предвижда заличаване на запетаята между „движението“ и „за“ и нейната замяна със съюза „или“.

Конвенцията се прилага в Съюза чрез Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 г. относно превози на отпадъци[3] (наричан по-нататък „Регламентът относно превози на отпадъци“). Всички изменения на конвенцията ще влязат в сила в ЕС, след като бъдат въведени в неговото право чрез изменения на посочения регламент.

Действащите правила, приложими за Съюза и неговите държави членки, вече предвиждат 30-дневен срок, в който държавата вносител трябва да отговори на уведомителя (вж. член 8 от Регламента относно превози на отпадъци). По силата на решение на ОИСР посоченото изискване е приложимо и за другите държави от ОИСР[4].

За Съюза единствената практическа последица от промените, произтичащи от предложението на Руската федерация, би била свързана с процедурата за износ на отпадъци, за които е представено уведомление, към държави, които не членуват в ОИСР. Тъй като износът на включени в списъците в приложения VIII и II отпадъци към държави, които не членуват в ОИСР, е забранен съгласно Регламента относно превози на отпадъци, промяната, заложена в предложението на Руската федерация, ще се отнася само до „невключени в списъците отпадъци“ (т.е. съгласно представеното от Руската федерация предложение държавите, които не членуват в ОИСР и които внасят от ЕС отпадъци, невключени в списъците, ще трябва да отговорят на уведомителя в 30-дневен срок), за които в съответствие с член 3, параграф 1, буква б), подточки iii) и iv) от Регламента относно превози на отпадъци се прилага процедурата за предварително обосновано съгласие. Предложеното от Руската федерация изменение би означавало, че в посочените случаи държавата вносител трябва да отговори в 30-дневен срок на уведомителя за превоз на отпадъци от Съюза към държава, която не членува в ОИСР.

Процедурата за изменение на конвенцията е уредена в член 17 от конвенцията. Всяко изменение трябва да бъде прието на среща на Конференцията на страните. Измененията стават задължителни за страните, които депозират своите инструменти за ратификация, одобряване, официално потвърждение или за приемане в съответствие с член 17, параграф 5 от конвенцията, който гласи следното: „Документите за ратификация,

---

[2] Предложението е публикувано на уебсайта на Базелската конвенция — http://www.basel.int/TheConvention/Communications/tabid/1596/Default.aspx

[3] ОВ L 190, 12.7.2006 г., стр. 1.

[4] Решение относно контрола върху трансграничното движение на отпадъци, предназначени за операции по оползотворяване — https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0266

одобряване, официално потвърждаване или за приемане на поправки се депозират при депозитаря. Поправките, приети в съответствие с параграфи 3 и 4, ще влязат в сила за страните, които са ги приели, на 90-ия ден след получаване от депозитаря на документите за ратификация, одобряване, официално потвърждаване или приемане на най-малко три четвърти от страните, които са ги приели, или най-малко две трети от страните по съответния протокол, които са ги приели, освен ако не е предвидено друго в този протокол. Поправките ще влязат в сила за всяка друга страна на 90-ия ден след като тази страна депозира документа си за ратификация, одобряване, официално потвърждаване или приемане на поправките“. Съответно всяко изменение на конвенцията влиза в сила само ако е било ратифицирано, одобрено, официално потвърдено или прието от три четвърти от страните по конвенцията (т.е. 141 страни).

Досега основната част на конвенцията е била изменяна веднъж чрез добавянето на член 4А и на последващо добавяне на приложение VII (известно като „Базелската забрана“). Това изменение беше договорено от Конференцията на страните на нейната трета среща, проведена през 1995 г., и влезе в сила през 2019 г. за страните, които са го ратифицирали.

3. ПОЗИЦИЯ, КОЯТО ТРЯБВА ДА СЕ ЗАЕМЕ ОТ ИМЕТО НА СЪЮЗА

(1) Съюзът не следва да подкрепи предложеното от Руската федерация изменение на член 6, параграф 2 от конвенцията.

(2) Първата част от изменението (30-дневен срок, в който държавата вносител трябва да отговори на уведомителя) няма да донесе значителни промени за Съюза и за неговите държави членки, тъй като предвиденият в предложението 30-дневен срок, в който държавите вносители трябва да отговорят на уведомителя, вече се прилага за по-голямата част от превозите, за които ЕС и неговите държави членки представят уведомления съгласно правото на Съюза (с изключение на износа на невключени в списъците отпадъци към държави, които не членуват в ОИСР). Няма да се променят и задълженията за ЕС и неговите държави членки, които получават уведомления, тъй като 30-дневният срок за отговор вече се прилага съгласно правото на Съюза.

(3) Втората част от изменението (замяна на запетая със съюза „или“) не изглежда необходима и би създала правна несигурност. Настоящата формулировка е достатъчно ясна, за да позволи на държавата вносител да реагира по три различни начина, когато отговаря на уведомителя (съгласие да се извърши движението, отказ да се даде разрешение за това движение или искане на допълнителна информация). Следователно изменение на съответното изречение не е необходимо.

(4) Процедурата за изменение на конвенцията е много сложна и продължителна, особено предвид обстоятелството, че всяка страна трябва да проведе своята вътрешна процедура за ратификация и че е необходимо изменението да бъде ратифицирано от три четвърти от всички страни, за да влезе в сила. В крайна сметка това изменение може да има ограничено въздействие, тъй като измененията са задължителни само за страните, които са ги ратифицирали. Съответно предложеното изменение няма да е насочено към повишаване на ефективността на конвенцията по ефикасен начин, но за сметка на това би задействало продължителна и сложна процедура в рамките на тази конвенция и за страните по нея.

(5) Въпреки че не подкрепя предложените изменения, Съюзът подчертава, че страните следва да насърчават по-доброто функциониране на процедурата за уведомяване в рамките на Базелската конвенция. Това насърчаване може да включва определянето на други срокове за отговор на уведомителите — по-специално за държавите на транзит, както и подкрепа за използването на системи за електронен обмен на данни или включването в рамката на Базелската конвенция на понятието „съоръжения, за които е дадено предварително съгласие“, произтичащо от Решението на ОИСР относно трансграничното движение на отпадъци. В рамките на конвенцията вече са в ход редица процеси, обхващащи посочените въпроси, които са полезни, но засега резултатите от тях са ограничени. Съюзът следва да подчертае значението на тези въпроси и да проучи дали те могат да бъдат разгледани като част от съществуващи или нови инициативи, което не би довело до изменение на конвенцията. Той следва да демонстрира готовност за участие в такива евентуални инициативи.

(6) Накрая следва да се отбележи, че приемането на предложеното изменение — макар то да не носи ясна добавена стойност — няма да накърни интересите на Съюза.

4. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

4.1. Процесуалноправно основание

4.1.1. Принципи

В член 218, параграф 9 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) се предвижда приемането на решения за установяване на „позициите, които трябва да се заемат от името на Съюза в рамките на орган, създаден със споразумение, когато този орган има за задача да приема актове с правно действие, с изключение на актовете за допълнение или изменение на институционалната рамка на споразумението“.

Понятието „актове с правно действие“ включва актове с правно действие по силата на нормите на международното право, които уреждат съответния орган. То включва и инструменти, които нямат обвързващ характер съгласно международното право, но са „годни да окажат съществено въздействие върху съдържанието на приеманата от законодателя на Съюза нормативна уредба“[5].

4.1.2. Прилагане в конкретния случай

Конференцията на страните по Базелската конвенция е орган, създаден по силата на конвенцията.

Актът, който Конференцията на страните има за задача да приеме, представлява акт с правно действие. Предвиденият акт ще бъде правно обвързващ съгласно международното право в съответствие с член 18 от конвенцията. Той може да окаже въздействие върху съдържанието на законодателството на ЕС, а именно върху Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 г. относно превози на отпадъци. С посочения регламент конвенцията се прилага, *inter alia*, чрез определяне на условията и реда за вноса и износа от Съюза, както и за превозите между държавите членки.

---

[5] Решение на Съда на Европейския съюз от 7 октомври 2014 г., Германия/Съвет, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, т. 61—64.

Предвиденият акт не допълва, нито изменя институционалната рамка на споразумението.

Поради това процесуалноправното основание за предложеното решение е член 218, параграф 9 от ДФЕС.

4.2. Материалноправно основание

4.2.1. Принципи

Материалноправното основание за дадено решение съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС зависи преди всичко от целта и съдържанието на предвидения акт, във връзка с който се заема позиция от името на Съюза. Ако предвиденият акт преследва две цели или се състои от две части и ако едната от целите или частите може да се определи като основна, докато другата е само акцесорна, решението съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС трябва да се основава на едно-единствено материалноправно основание, а именно на изискването от основната или преобладаващата цел или част.

4.2.2. Прилагане в конкретния случай

Основната цел и съдържание на предвидения акт са свързани с опазването на околната среда.

Поради това материалноправното основание за предложеното решение е член 192, параграф 1 от ДФЕС.

4.3. Заключение

Правното основание за предложеното решение следва да бъде член 192, параграф 1 от ДФЕС във връзка с член 218, параграф 9 от ДФЕС.

2022/0046 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз на 15-ата среща на Конференцията на страните по Базелската конвенция за контрол на трансграничното движение на опасни отпадъци и тяхното обезвреждане по отношение на някои изменения на член 6, параграф 2 от конвенцията

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 192, параграф 1 във връзка с член 218, параграф 9 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

(1) Базелската конвенция за контрол на трансграничното движение на опасни отпадъци и тяхното обезвреждане (наричана по-нататък „конвенцията“) влезе в сила през 1992 г. и беше одобрена от Съюза с Решение 93/98/ЕИО на Съвета за сключване, от името на Общността, на Базелската конвенция от 22 март 1989 г. за контрол на трансграничното движение на опасни отпадъци и тяхното обезвреждане[6].

(2) В съответствие с член 15, параграф 5, буква б) от конвенцията Конференцията на страните при необходимост разглежда и приема изменения на конвенцията.

(3) По време на 15-ата си среща през юни 2022 г. Конференцията на страните ще обсъди приемането на изменения на член 6, параграф 2 от конвенцията, предложени от Руската федерация. Те предвиждат установяването на 30-дневен срок, в който държавата вносител трябва да отговори на уведомителя за превоз на отпадъци, и извършването на изменение, представено като редакторско.

(4) Необходимо е да се установи позицията по посоченото предложение, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на Конференцията на страните, тъй като то представлява изменение на текста на конвенцията и има правно действие. Ако бъде приет от Конференцията на страните, актът ще бъде обвързващ за Съюза и ще окаже въздействие върху съдържанието на неговото право, а именно Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 г. относно превози на отпадъци[7].

(5) Съюзът не следва да подкрепи посочените по-горе изменения на конвенцията, тъй като за тяхното влизане в сила ще е необходима дълга и сложна процедура, чието задействане е непропорционално, като се има предвид, че целите на тези изменения могат да бъдат постигнати чрез други средства. Съюзът следва по-скоро да бъде готов да участва в инициативи, с които да се подобри

[6] ОВ L 39, 16.2.1993 г., стр. 1.
[7] ОВ L 190, 12.7.2006 г., стр. 1.

функционирането на процедурата за предварително обосновано съгласие, при условие че техният обхват надхвърля този на предложението, представено на 15-ата среща на Конференцията на страните, че тези инициативи са в съответствие с общите политики и цели на Съюза и че не налагат изменение на конвенцията. Следва да се отбележи, че приемането на предложеното изменение — макар то да не носи ясна добавена стойност — няма да накърни интересите на Съюза,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

1. Позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза на 15-ата среща на Конференцията на страните по Базелската конвенция, е да не бъдат подкрепени предложените от Руската федерация изменения на член 6, параграф 2 от конвенцията.

2. В случай че на 15-ата среща на Конференцията на страните по Базелската конвенция бъдат внесени други предложения за подобряване на функционирането на процедурата за предварително обосновано съгласие, Съюзът ще подкрепи тези предложения при следните условия:

   а) ако целта на предложенията е да се подобри функционирането на посочената процедура, като се предприемат действия спрямо забавянията и трудностите при обработване на уведомления, с които се сблъскват държавите на износ, транзит или внос, и като се подкрепя цифровизацията на тази процедура, така че трансграничните превози на отпадъци да се извършват без неоправдано забавяне, когато въпросните превози отговарят на изискванията на конвенцията, без да е необходимо изменение на конвенцията;

   б) ако предложенията допринасят за екологосъобразното управление на отпадъците и за прехода към глобална кръгова икономика; и

   в) ако предложенията подкрепят правилното прилагане на установените в конвенцията механизми за контрол и допринасят за правната яснота в това отношение.

Член 2

Уточнения на позицията, посочена в член 1, могат да бъдат договаряни от представителите на Съюза без допълнително решение на Съвета, в зависимост от хода на 15-ата среща на Конференцията на страните и след консултация с държавите членки в рамките на координационни срещи на място.

Член 3

Адресат на настоящото решение е Комисията.

Съставено в Брюксел на […] година.

За Съвета
Председател