

Брюксел, 23.1.2019 г.
COM(2019) 11 final

2019/0008 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз на 14-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 приложения II, VIII и IX към нея

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. ПРЕДМЕТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Настоящото предложение се отнася до решение за определяне на позицията на Съюза на 14-ата среща на Конференцията на страните по Базелската конвенция във връзка с предвиденото приемане на измененията на приложенията към конвенцията.

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. Европейският съюз, както и неговите държави членки са страни по Конвенцията¹. Понастоящем Конвенцията обвързва 186 страни.

Основен стълб на Конвенцията е контролна система за износа, вноса и транзита на някои отпадъци. Компетентните органи на държавите на внос и транзит се уведомяват предварително относно износа на отпадъци, които са предмет на Конвенцията. Уведомяването се извършва от държавата износител, която може също така да изиска от производителите или износителите да извършат такова уведомяване чрез своя компетентен орган. Уведомяването се извършва писмено и 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).

Контролната система на Конвенцията се отнася за опасни отпадъци, определени в член 1 и изброени в приложение VIII към Конвенцията, и за други отпадъци, изброени в приложение II, които съдържат отпадъци, събирани от домакинствата, и остатъци, получени от изгарянето на домакински отпадъци. В приложение IX към Конвенцията също така са изброени отпадъците, които не попадат в нейното приложно поле и контролна система, освен ако тези отпадъци съдържат материал, принадлежащ 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 на Конвенцията за вземане на решения. Тя разполага с правомощия да изменя приложенията към Конвенцията и провежда срещи на всеки две години.

14-ата среща на Конференцията на страните ще се проведе в периода април — май 2019 г. в Женева.

2.3. Предвиденият акт

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).

Една от точките от предварителния дневен ред на 14-ата среща на Конференцията на страните се отнася до предложение, представено от Норвегия, за изменение на някои приложения към Конвенцията („предвиденият акт“)².

Предвиденият акт не цели включването на всички пластмасови отпадъци в рамките на механизмите за контрол на Базелската конвенция; той цели включването на някои пластмасови отпадъци в рамките на тези механизми за контрол, като оставя други пластмасови отпадъци извън този контрол (така че те да продължат да се търгуват без уведомяване от държавите вносители/износители).

Целта на предвидения акт е да се изменят или допълнят вписванията относно пластмасовите отпадъци в:

- приложение II за неопасните пластмасови отпадъци, които следва да бъдат предмет на контролната система на Конвенцията,
- приложение VIII за опасните пластмасови отпадъци, които също следва да бъдат предмет на контролната система, както и
- приложение IX за неопасните пластмасови отпадъци, които не следва да бъдат предмет на контролната система, освен ако тези отпадъци съдържат материал, принадлежащ към категория по приложение I, в такива количества, че да проявяват опасните характеристики съгласно приложение III.

Предложението за изменение на приложения II, VIII и IX към Конвенцията, представено от Норвегия, беше изпратено на страните на 26 октомври 2018 г. Съгласно предложението неопасните пластмасови отпадъци, попадащи в преработено вписване в приложение IX, могат да продължат да се търгуват между държавите по силата на Конвенцията при досегашните условия, а пластмасовите отпадъци, изискващи особено внимание, и опасните пластмасови отпадъци, включени в нови вписвания съответно в приложения II и VIII, биват включени в контролната система на Конвенцията.

Измененията на приложения II, VIII и IX към Конвенцията ще влязат в сила в ЕС, след като бъдат въведени чрез изменения на Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 г. относно превози на отпадъци³. Промените за операторите и органите по отношение на износа от ЕС ще зависят от вида на отпадъците и държавите на местоназначение.

Забранява се **износът от ЕС към държави извън ОИСР** на редица нови категории опасни пластмасови отпадъци (посочени в приложение VIII). При износ на такива отпадъци в рамките на ОИСР трябва да се спазва процедурата за уведомяване. Забранява се и износът на някои безопасни пластмасови отпадъци, включени в приложение II, от ЕС към държави извън ОИСР, освен ако ЕС реши да приложи процедурата за уведомяване чрез изменения на Регламент (ЕО) № 1013/2006 (което подлежи на преразглеждане до края на 2020 г.). Износът на такива отпадъци в рамките на ОИСР също е предмет на процедурата за уведомяване. На последно място, видовете неопасни пластмасови отпадъци, попадащи в обхвата на приложение IX към Конвенцията, могат да се изнасят без всякакъв контрол, при условие че са изпълнени някои условия, като се гарантира, че отпадъците са лесни за рециклиране в държавата вносител.

² Предложението е публично достъпно на уебсайта на Базелската конвенция, вж. <http://www.basel.int/TheConvention/Communications/tabid/1596/Default.aspx>

³ ОВ L 190, 12.7.2006 г., стр. 1.

Автоматичното прилагане на предложението на Норвегия в рамките на Регламент (ЕО) № 1013/2006 би довело до подлагането на **вътресъюзните превози** на отпадъци, които са включени наскоро в приложения II или VIII към Базелската конвенция, на процедурата за уведомяване.

Процедурата за изменение на приложенията към Конвенцията се урежда от членове 17 и 18 от Конвенцията. По-конкретно, всяко предложено изменение трябва да е направено от някоя от страните и да е изпратено от Секретариата до всички страни най-малко шест месеца преди срещата, на която то ще бъде предложено за приемане, т.е. до 28 октомври 2018 г. за 14-ата среща на Конференцията на страните. Освен това всяко такова изменение трябва да бъде прието на среща на Конференцията на страните и може да влезе в сила шест месеца след датата на издаване на уведомление от депозитаря. Предвиденият акт ще стане правно обвързващ за страните съгласно член 18, параграф 2, буква с) от Конвенцията, в който е предвидено следното: „при изтичането на шест месеца от датата на разпространяването на съобщението от депозитаря приложението влиза в сила за всички страни по тази конвенция или по който и да е протокол, които не са представили уведомление в съответствие с разпоредбата на буква „b“.

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

Съюзът следва да подкрепи измененията на приложенията към Конвенцията, целящи изменение или допълнение на вписванията относно пластмасовите отпадъци в:

- приложение II за неопасните пластмасови отпадъци, които следва да бъдат предмет на контролната система на Конвенцията,
- приложение VIII за опасните пластмасови отпадъци, които също следва да бъдат предмет на контролната система, както и
- приложение IX за неопасните пластмасови отпадъци, които не следва да бъдат предмет на контролната система, освен ако тези отпадъци съдържат материал, принадлежащ към категория по приложение I, в такива количества, че да проявяват опасните характеристики съгласно приложение III.

Без горепосочените изменения на приложенията към Конвенцията съществуват значителни рискове пластмасовите отпадъци да бъдат изнесени за държави, в които няма подходяща инфраструктура за ефективно събиране и екологосъобразно управление на отпадъците. Предвиденият акт ще допринесе за:

- подобряване на контрола върху износа на пластмасови отпадъци,
- подпомагане на екологосъобразното управление на пластмасовите отпадъци,
- намаляване на рисковете пластмасовите отпадъци да попаднат в околната среда, както и
- предотвратяване на глобалния екологичен проблем с морските отпадъци.

В Европейската стратегия за пластмасите, приета на 16 януари 2018 г.⁴, е предвидено, че международните действия са от ключово значение за справяне с най-значимите източници на отпадъци от пластмаси в океаните, т.е. недостатъчната инфраструктура за

⁴ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, „Европейска стратегия за пластмасите в кръговата икономика“, COM(2018) 28 final.

управление на отпадъците в развиващите се страни и в държавите с бързо развиваща се икономика. В Стратегията за пластмасите изрично се посочват подкрепящи действия по Базелската конвенция и гарантиране на това, че всички пластмаси, изпратени в чужбина за рециклиране, се третират и обработват при условия, сходни на тези, приложими в ЕС. ЕС изнася значителен дял (3 милиона тона през 2016 г.) от своите пластмасови отпадъци към трети държави, където все още съществуват неясноти във връзка с тяхното третиране, а трансграничните проблеми се увеличават предвид процесите в международен план, включително неотдавнашното решение на Китай да ограничи вноса на някои видове пластмасови отпадъци.

Разпоредбите на Конвенцията се прилагат в Съюза посредством Регламент (ЕО) № 1013/2006. Посоченият регламент се прилага за износа и вноса към Съюза, както и за превози между държави членки (член 1). Освен това регламентът се прилага в рамките на Европейското икономическо пространство („ЕИП“)⁵.

Когато предвиденият акт бъде приет и влезе в сила, ще е необходимо да се въведе в правото на Съюза, и по-специално в Регламент (ЕО) № 1013/2006. Това би означавало подлагането на превозите в рамките на ЕС и ЕИП на пластмасови отпадъци, които са включени наскоро в приложение II и VIII, на новите мерки за контрол (и забрана за износ към държави извън ОИСР на тези отпадъци). И докато това развитие би било желателно поради горепосочените причини по отношение на износа от ЕС, то би могло да има нежелателни последици и да доведе до проблеми във връзка с вътресъюзните превози и превозите в рамките на ЕИП на пластмасови отпадъци, предназначени за рециклиране, тъй като тези превози биха били подложени на нови процедури за уведомяване. Тъй като тези превози вече са предмет на изискванията за опазване на околната среда от законодателството на Съюза относно отпадъците, въвеждането на нови административни процедури би могло да усложни и оскъпи рециклирането на пластмаса в ЕС, като донесе само ограничени ползи за околната среда.

С цел запазване на сегашното положение в Европейския съюз и ЕИП, т.е. без прилагане на контролната система на Конвенцията по отношение на превозите на нови пластмасови отпадъци, би било необходимо Секретариатът на Конвенцията да се уведомява за съответните разпоредби съгласно член 11 от Конвенцията. По силата на посочената разпоредба страните могат да сключват двустранни, многостранни или регионални споразумения или договорености относно трансграничното движение на отпадъци, при условие че същите споразумения или договорености са съвместими с екологосъобразното управление на отпадъците, както се изисква от Конвенцията. Разпоредбите на споразуменията или договореностите не трябва да са по-малко екологосъобразни от предвидените в Конвенцията, като в частност се вземат предвид интересите на развиващите се държави. Уведомления по член 11 са направени например по отношение на Решение на Съвета на ОИСР⁶.

Поради посочените по-горе обстоятелства в настоящото предложение за решение на Съвета се предвижда Съюзът да уведоми Секретариата съгласно член 11 от Конвенцията относно разпоредбите, които се прилагат към превозите на пластмасови отпадъци в рамките на Съюза и ЕИП, доколкото тези разпоредби се различават от предвидения акт, и се посочва, че нашите разпоредби се основават на система за екологосъобразно управление, съвместима с Конвенцията. Поради връзките, които

⁵ Решение № 73/2008 на Съвместния комитет на ЕИП от 6 юни 2008 г.

⁶ С(92)39/окончателен относно контрола върху трансграничното движение на отпадъци, предназначени за операции по оползотворяване, <http://www.basel.int/Countries/Agreements/tabid/1482/Default.aspx>

съществуват между измененията на приложенията към Конвенцията и посоченото решение на ОИСР, ще се наложи също така да се предприемат стъпки за информиране на Секретариата на ОИСР относно описаната по-горе ситуация.

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“⁷.

4.1.2. Приложение 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 съществено 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, наред с другото, чрез определяне на условията и реда за вноса и износа от Съюза, както и за превозите между държавите членки. Регламентът се прилага също и в рамките на ЕИП.

Когато се изменят приложенията към Конвенцията, тези изменения трябва да бъдат въведени в Регламент (ЕО) № 1013/2006 (евентуално с изключение на разпоредбите относно вътресъюзните превози на отпадъци, както е обяснено по-горе).

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

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

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 изискваното от основната или преобладаващата цел или част.

4.2.2. Приложение 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.

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз на 14-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 приложения II, VIII и IX към нея

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-долу „Конвенцията“) беше сключена от Съюза с Решение 93/98/ЕИО на Съвета относно сключването, от името на Общността, на Базелската конвенция от 22 март 1989 г. за контрол на трансграничното движение на опасни отпадъци и тяхното обезвреждане⁸ и влезе в сила през 1992 г.
- (2) В съответствие с член 15 от Конвенцията Конференцията на страните при необходимост разглежда и приема изменения на Конвенцията.
- (3) По време на 14-ата ѝ среща, която ще се проведе в периода април—май 2019 г., се очаква Конференцията на страните да разгледа възможността за приемане на изменения на приложенията към Конвенцията с цел изменение или допълнение на вписванията относно пластмасовите отпадъци в:
 - приложение II за неопасните пластмасови отпадъци, които следва да бъдат предмет на контролната система на Конвенцията,
 - приложение VIII за опасните пластмасови отпадъци, които също следва да бъдат предмет на контролната система, както и
 - приложение IX за неопасните пластмасови отпадъци, които не следва да бъдат предмет на контролната система, освен ако тези отпадъци съдържат материал, принадлежащ към категория по приложение I, в такива количества, че да проявяват опасните характеристики съгласно приложение III.
- (4) Предложението за изменение на приложения II, VIII и IX към Конвенцията, представено от Норвегия, беше изпратено на страните на 26 октомври 2018 г. Съгласно предложението неопасните пластмасови отпадъци, попадащи в преработено вписване в приложение IX, ще могат да продължат да се търгуват между държавите по силата на Конвенцията при досегашните условия, а

⁸ ОВ L 39, 16.2.1993 г., стр. 1.

пластмасовите отпадъци, изискващи особено внимание, и опасните пластмасови отпадъци, включени в нови вписвания съответно в приложения II и VIII, ще бъдат включени в контролната система на Конвенцията.

- (5) Целесъобразно е да се определи позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза в рамките на Конференцията на страните, тъй като предвиденият акт ще бъде правно обвързващ за Съюза и ще може да окаже съществено въздействие върху съдържанието на правото на Съюза, а именно върху Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 г. относно превози на отпадъци⁹.
- (6) Съюзът следва да подкрепи посочените по-горе изменения на приложенията към Конвенцията, тъй като те ще допринесат за подобряване на контрола върху износа на пластмасови отпадъци, за предотвратяване на износа на пластмасови отпадъци към държави, в които няма подходяща инфраструктура за ефективно събиране и екологосъобразно управление на отпадъците, за подкрепа на екологосъобразното управление на пластмасовите отпадъци, за намаляване на рисковете пластмасовите отпадъци да попаднат в околната среда и за предотвратяване на глобалния екологичен проблем с морските отпадъци.
- (7) Целесъобразно е да се запази сегашното положение относно превоза на пластмасови отпадъци в рамките на Съюза и на ЕИП и, съответно, контролната система на Базелската конвенция да не се прилага за отпадъци, които биха могли да бъдат включени в приложение II и приложение VIII на 14-ата среща на Конференцията на страните по Базелската конвенция. Следователно Съюзът следва да представи уведомление относно разпоредбите на законодателството на Съюза, които се прилагат към превозите на съответните пластмасови отпадъци в рамките на Съюза и ЕИП, доколкото тези разпоредби се различават от предвидения акт, и да посочи, че нашите разпоредби се основават на система за екологосъобразно управление, съвместима с Конвенцията. Уведомлението се подава до Секретариата на Конвенцията в съответствие с член 11 от Конвенцията,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

1. Позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза на 14-ата среща на Конференцията на страните по Базелската конвенция, е следната, при спазване на разпоредбите на параграф 2:

Съюзът подкрепя измененията на приложенията към Конвенцията, целящи изменение или допълнение на вписванията относно пластмасовите отпадъци в:

- приложение II за неопасните пластмасови отпадъци, които следва да бъдат предмет на контролната система на Конвенцията,
- приложение VIII за опасните пластмасови отпадъци, които също следва да бъдат предмет на контролната система, както и
- приложение IX за неопасните пластмасови отпадъци, които не следва да бъдат предмет на контролната система, освен ако тези отпадъци съдържат материал,

⁹ ОВ L 190, 12.7.2006 г., стр. 1.

принадлежащ към категория по приложение I, в такива количества, че да проявяват опасните характеристики съгласно приложение III.

2. Когато предвиденият акт бъде приет от Конференцията на страните по Базелската конвенция, Съюзът уведомява Секретариата на Конвенцията, в съответствие с член 11 от Конвенцията, относно разпоредбите на законодателството на Съюза, прилагани по отношение на превозите на пластмасови отпадъци, попадащи в обхвата на предвидения акт, в рамките на Съюза и ЕИП, доколкото тези разпоредби се различават от предвидения акт.

Член 2

Адресат на настоящото решение е Комисията.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета
Председател