EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 23.1.2019
COM(2019) 11 final

2019/0008 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

o stališču, ki se sprejme v imenu Evropske unije na štirinajsti Konferenci pogodbenic Baselske konvencije o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja glede nekaterih sprememb prilog II, VIII in IX h Konvenciji

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. PREDMET UREJANJA PREDLOGA

Ta predlog se nanaša na sklep o določitvi stališča Unije na štirinajstem zasedanju Konference pogodbenic Baselske konvencije v povezavi s predvidenim sprejetjem sprememb prilog h Konvenciji.

2. OZADJE PREDLOGA

2.1. Baselska konvencija o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja

Baselska konvencija o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja (v nadaljnjem besedilu: Konvencija) je bila sprejeta 22. marca 1989 in je začela veljati leta 1992. Evropska unija in njene države članice so podpisnice Konvencije[1]. Konvencija zdaj zavezuje 186 pogodbenic.

Temelj Konvencije je sistem za nadzor izvoza, uvoza in tranzita določenih odpadkov. V skladu s Konvencijo je treba pristojne organe držav uvoza in tranzita vnaprej uradno obvestiti o izvozu odpadkov. Za uradno obvestilo je odgovorna država izvoznica, ki lahko tudi od povzročiteljev odpadkov ali izvoznikov zahteva, da predložijo taka obvestila prek njenega pristojnega organa. Uradna obvestila morajo biti v pisni obliki, vsebovati pa morajo izjave in podatke, opredeljene v Prilogi V.A h Konvenciji. Odpadki se lahko izvozijo le v primeru, če in ko so vse zadevne države dale pisno dovoljenje (člen 6 Konvencije).

Nadzorni sistem Konvencije se uporablja za nevarne odpadke, opredeljene v členu 1 in navedene v Prilogi VIII h Konvenciji, ter druge odpadke, navedene v Prilogi II, ki vsebuje odpadke, zbrane iz gospodinjstev, in ostanke, ki nastanejo pri sežiganju gospodinjskih odpadkov. Konvencija v Prilogi IX navaja tudi odpadke, ki ne spadajo na področje uporabe in pod nadzorni sistem, razen če taki odpadki vsebujejo snov iz ene od kategorij v Prilogi I v takem obsegu, da izkazujejo nevarne lastnosti iz Priloge III.

2.2. Konferenca pogodbenic

Konferenca pogodbenic Baselske konvencije je glavni organ odločanja Konvencije. Pristojna je za spreminjanje prilog h Konvenciji in se sestane vsaki dve leti.

Štirinajsto zasedanje Konference pogodbenic (CoP14) bo od aprila do maja 2019 v Ženevi.

2.3. Predvideni akt

Ena od točk na začasnem dnevnem redu za štirinajsto zasedanje Konference pogodbenic se nanaša na predlog, ki ga je predložila Norveška, da se spremenijo nekatere priloge h Konvenciji (v nadaljnjem besedilu: predvideni akt)[2].

Ta predvideni akt ne pomeni, da bi se nadzorni mehanizmi Baselske konvencije uporabljali za vse plastične odpadke, temveč da bi nekatere plastične odpadke vključili v take nadzorne

---

[1] Sklep Sveta 93/98/EGS o sklenitvi, v imenu Skupnosti, Baselske konvencije z dne 22. marca 1989 o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja (UL L 39, 16.2.1993, str. 1).

[2] Predlog je na voljo na spletni strani Baselske konvencije: http://www.basel.int/TheConvention/Communications/tabid/1596/Default.aspx.

mehanizme, medtem ko drugi plastični odpadki ne bi bili podvrženi nadzoru (tako da bi se z njimi še naprej lahko trgovalo brez uradnih obvestil držav izvoznic/uvoznic).

Namen predvidenega akta je spremeniti ali dodati vnose, ki zadevajo plastične odpadke, v:

– Prilogi II za nenevarne plastične odpadke, ki so podvrženi nadzornemu sistemu Konvencije,

– Prilogi VIII za nevarne plastične odpadke, ki so prav tako podvrženi nadzornemu sistemu, in

– Prilogi IX za nenevarne plastične odpadke, ki niso podvrženi nadzornemu sistemu, razen če taki odpadki vsebujejo snov iz ene od kategorij v Prilogi I v takem obsegu, da izkazujejo nevarne lastnosti iz Priloge III.

Predlog za spremembo prilog II, VIII in IX h Konvenciji, ki ga je predložila Norveška, je bil pogodbenicam poslan 26. oktobra 2018. V skladu s predlogom se z nenevarnimi plastičnimi odpadki, ki spadajo pod revidiran vnos v Prilogi IX, lahko med državami še naprej trguje pod enakimi pogoji v skladu s Konvencijo kot danes, medtem ko so plastični odpadki, ki zahtevajo posebno obravnavo, ter nevarni plastični odpadki, ki jih je mogoče najti pod ustreznimi novimi vnosi v prilogah II oziroma VIII, podvrženi nadzornemu sistemu Konvencije.

Spremembe prilog II, VIII in IX h Konvenciji bodo v EU začele veljati, potem ko bodo prenesene s spremembo Uredbe (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov[3]. Spremembe za izvajalce dejavnosti in organe, ki se nanašajo na izvoz iz EU, bodo odvisne od vrste odpadkov in namembnih držav.

Izvoz več novih kategorij nevarnih odpadkov (navedenih v Prilogi VIII) **iz EU v države nečlanice OECD** bo prepovedan. Za izvoz takih odpadkov znotraj OECD se bo uporabljal postopek uradnega obveščanja. Prepovedan bo tudi izvoz nekaterih nenevarnih plastičnih odpadkov, vključenih v Prilogo II, iz EU v države nečlanice OECD, razen če se EU odloči, da bo uporabila postopek uradnega obveščanja, tako da spremeni Uredbo (ES) št. 1013/2006 (ki bo pregledana do konca leta 2020). Za izvoz takih odpadkov znotraj OECD se bo prav tako uporabljal postopek uradnega obveščanja. Vrste nenevarnih plastičnih odpadkov, ki spadajo v Prilogo IX h Konvenciji, bi lahko izvažali brez kakršnih koli kontrol, če so izpolnjeni nekateri pogoji, ki zagotavljajo, da je take odpadke v državi uvoznici preprosto reciklirati.

Samodejni prenos norveškega predloga v Uredbo (ES) št. 1013/2006 bi imel za posledico, da bi se postopek uradnega obveščanja uporabljal za **pošiljke znotraj EU**, ki zajemajo odpadke, ki so bili na novo vključeni v prilogo II ali VIII k Baselski konvenciji.

Postopek za spremembo prilog k Baselski konvenciji urejata člena 17 in 18 Konvencije. Pogodbenica mora tako vsako predlagano spremembo predložiti, sekretariat pa o njej obvestiti vse pogodbenice vsaj šest mesecev pred zasedanjem, na katerem se predlaga njeno sprejetje, tj. do 28. oktobra 2018 za CoP14. Poleg tega mora biti vsaka taka sprememba potrjena na zasedanju Konference pogodbenic, veljati pa lahko začne šest mesecev po datumu, ko depozitar izda uradno obvestilo. Predvideni akt postane za pogodbenice zavezujoč v skladu s členom 18(2)(c) Konvencije, ki določa: „po šestih mesecih od datuma, ko je depozitar predal obvestilo, začne Priloga veljati za vse pogodbenice te konvencije ali katerega koli zadevnega protokola, ki niso predložile obvestila v skladu z določbami pododstavka (b)“.

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

3. STALIŠČE, KI SE SPREJME V IMENU UNIJE

Unija bi morala podpreti spremembe v prilogah h Konvenciji, da se spremenijo ali dodajo vnosi, ki zadevajo plastične odpadke, v:

– Prilogi II za nenevarne plastične odpadke, ki so podvrženi nadzornemu sistemu Konvencije,

– Prilogi VIII za nevarne plastične odpadke, ki so prav tako podvrženi nadzornemu sistemu, in

– Prilogi IX za nenevarne plastične odpadke, ki niso podvrženi nadzornemu sistemu, razen če taki odpadki vsebujejo snov iz ene od kategorij v Prilogi I v takem obsegu, da izkazujejo nevarne lastnosti iz Priloge III.

Če ne bo zgoraj navedenih sprememb prilog h Konvenciji, obstajajo precejšnja tveganja, da bodo plastični odpadki izvoženi v države, ki nimajo ustrezne infrastrukture za učinkovito zbiranje odpadkov in okolju varno ravnanje z njimi. Predvideni akt bo prispeval k:

– izboljšanju kontrol nad izvozom plastičnih odpadkov,

– podpori za okolju varno ravnanje s plastičnimi odpadki,

– zmanjšanju tveganj, da bi plastični odpadki našli pot v okolje, in

– preprečevanju globalnega problema, ki ga morski odpadki pomenijo za okolje.

Evropska strategija za plastiko z dne 16. januarja 2018[4] navaja, da bo mednarodno ukrepanje ključno za obravnavanje najpomembnejših virov plastičnih odpadkov v oceanih, in sicer nezadostne infrastrukture za ravnanje z odpadki v državah v razvoju in gospodarstvih v vzponu. Strategija za plastiko zlasti omenja, da je treba podpreti ukrepe v skladu z Baselsko konvencijo in zagotoviti, da se vsa plastika, poslana za recikliranje v tujino, obdela pod pogoji, podobnimi tistim, ki se uporabljajo v EU. EU izvozi znaten delež plastičnih odpadkov v tretje države (3 milijone ton v letu 2016), kjer še vedno obstaja negotovost glede ravnanja z njimi in se povečujejo čezmejne težave v okviru mednarodnih sprememb, tudi nedavne odločitve Kitajske, da omeji uvoz nekaterih vrst plastičnih odpadkov.

Določbe Konvencije se v Uniji izvajajo prek Uredbe (ES) št. 1013/2006. Ta uredba se uporablja za izvoz iz Unije, uvoz vanjo in pošiljke med državami članicami (člen 1). Ta uredba se uporablja tudi za Evropski gospodarski prostor (v nadaljnjem besedilu: EGP)[5].

Ko bo predvideni akt sprejet in začel veljati, ga bo treba prenesti v pravo Unije in natančneje v Uredbo (ES) št. 1013/2006. To pomeni, da bodo pošiljke plastičnih odpadkov znotraj EU in EGP, ki so na novo vključene v prilogi II in VIII, podvržene novim nadzornim ukrepom (in prepovedi izvoza teh odpadkov v države nečlanice OECD). Medtem ko bi bil ta položaj zaradi zgoraj navedenih razlogov sicer zaželen glede izvoza iz EU, bi to lahko neželeno in problematično vplivalo na pošiljke plastičnih odpadkov, namenjene recikliranju, znotraj EU in EGP, saj bi zanje veljali novi postopki uradnega obveščanja. Te pošiljke so že zdaj podvržene okoljevarstvenim zahtevam v zakonodaji Unije na področju odpadkov, zaradi uvedbe novih upravnih postopkov pa bi lahko recikliranje plastike v EU postalo bolj zapleteno in dražje, medtem ko bi bile koristi z okoljskega vidika zgolj omejene.

Da bi v Uniji in EGP ohranili trenutni položaj, tj. brez nadzornega sistema Konvencije za pošiljke novih plastičnih odpadkov, bi bilo treba zadevne določbe priglasiti sekretarju

---

[4] Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, „Evropska strategija za plastiko v krožnem gospodarstvu“ (COM(2018) 28 final).

[5] Sklep Skupnega odbora EGP št. 73/2008 z dne 6. junija 2008.

Konvencije v skladu s členom 11 Konvencije. Ta člen pogodbenicam omogoča, da sklepajo dvostranske, večstranske ali regionalne sporazume ali dogovore v zvezi s prehodom odpadkov prek meja, če so taki sporazumi ali dogovori skladni z okolju varnim ravnanjem z odpadki, kakor to zahteva Konvencija. Sporazumi ali dogovori predvidevajo določbe, ki za okolje niso manj varne od tistih, ki jih predvideva ta konvencija, pri čemer se upoštevajo interesi držav v razvoju. Uradna obvestila v skladu s členom 11 so bila na primer pripravljena v zvezi s Sklepom Sveta OECD[6].

Posledično ta predlog za sklep Sveta predvideva, da bo Unija skladno s členom 11 Konvencije sekretariat uradno obvestila o določbah, ki veljajo za zadevne pošiljke plastičnih odpadkov znotraj Unije in EGP, če se te določbe razlikujejo od predvidenega akta, in pojasnila, da naše določbe temeljijo na sistemu okolju varnega ravnanja z odpadki, skladnem s Konvencijo. Potrebni bodo tudi koraki, da se sekretariat OECD obvesti o zgoraj navedenem položaju zaradi povezav med spremembami prilog h Konvenciji in zgornjim sklepom OECD.

4. PRAVNA PODLAGA

4.1. Postopkovna pravna podlaga

4.1.1. Načela

V členu 218(9) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) so predvideni sklepi o določitvi „*stališč, ki naj se v imenu Unije zastopajo v organu, ustanovljenem s sporazumom, kadar ta organ sprejema akte s pravnim učinkom, razen aktov o spremembah ali dopolnitvah institucionalnega okvira sporazuma*“.

Pojem „*akti s pravnim učinkom*“ vključuje akte, ki imajo pravni učinek na podlagi pravil mednarodnega prava, ki veljajo za zadevni organ. Vključuje tudi instrumente, ki nimajo zavezujočega učinka v mednarodnem pravu, vendar zmorejo „*odločilno vplivati na vsebino ureditve, ki jo zakonodajalec Unije sprejme*“[7].

4.1.2. Uporaba v obravnavanem primeru

Konferenca pogodbenic Baselske konvencije je organ, ki ga ustanovi Konvencija.

Akt, k sprejetju katerega se poziva Konferenco pogodbenic, je akt s pravnim učinkom. Predvideni akt bo zavezujoč v mednarodnem pravu v skladu s členom 18 Konvencije. Lahko odločilno vpliva na vsebino zakonodaje EU, in sicer na Uredbo (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov. Ta uredba med drugim določa postopke za izvoz iz Unije, uvoz vanjo in pošiljke med državami članicami. Uredba se uporablja tudi znotraj EGP.

Ko bodo spremenjene priloge h Konvenciji, bi bilo treba te spremembe prenesti v Uredbo (ES) št. 1013/2006 (z morebitno izjemo določb o pošiljkah odpadkov znotraj EU, kakor je bilo pojasnjeno zgoraj).

S predvidenim aktom se ne dopolnjuje ali spreminja institucionalni okvir sporazuma.

Postopkovna pravna podlaga za predlagani sklep je zato člen 218(9) PDEU.

4.2. Materialna pravna podlaga

4.2.1. Načela

---

[6] C(2001))107/končen o nadzoru prehoda odpadkov za predelavo preko meja, http://www.basel.int/Countries/Agreements/tabid/1482/Default.aspx

[7] Sodba Sodišča z dne 7. oktobra 2014, Nemčija proti Svetu, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točke od 61 do 64.

Materialna pravna podlaga za sklep iz člena 218(9) PDEU je odvisna predvsem od cilja in vsebine predvidenega akta, glede katerega se v imenu Unije zastopa stališče. Če ima predvideni akt dva cilja ali elementa in če je eden od teh ciljev ali elementov glavni, drugi pa postranski, mora sklep iz člena 218(9) PDEU temeljiti na samo eni materialni pravni podlagi, in sicer na tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj ali element.

4.2.2. Uporaba v obravnavanem primeru

Glavni cilj in vsebina predvidenega akta se nanašata na varstvo okolja.

Materialna pravna podlaga za predlagani sklep je torej člen 192(1) PDEU.

4.3. Sklepna ugotovitev

Pravna podlaga predlaganega sklepa bi moral biti člen 192(1) PDEU v povezavi s členom 218(9) PDEU.

2019/0008 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

o stališču, ki se sprejme v imenu Evropske unije na štirinajsti Konferenci pogodbenic Baselske konvencije o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja glede nekaterih sprememb prilog II, VIII in IX h Konvenciji

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

Ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 192(1) v povezavi s členom 218(9) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Unija je Baselsko konvencijo o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja (v nadaljnjem besedilu: Konvencija) sklenila s Sklepom Sveta 93/98/EGS o sklenitvi, v imenu Skupnosti, Baselske konvencije z dne 22. marca 1989 o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja[8], veljati pa je začela leta 1992.

(2) V skladu s členom 15 Konvencije Konferenca pogodbenic prouči in sprejme, kot se zahteva, spremembe Konvencije.

(3) Konferenca pogodbenic naj bi med štirinajstim zasedanjem od aprila do maja 2019 proučila sprejetje sprememb prilog h Konvenciji, da bi se spremenili ali dodali vnosi v zvezi s plastičnimi odpadki v:

– Prilogi II za nenevarne plastične odpadke, ki so podvrženi nadzornemu sistemu Konvencije,

– Prilogi VIII za nevarne plastične odpadke, ki so prav tako podvrženi nadzornemu sistemu, in

– Prilogi IX za nenevarne plastične odpadke, ki niso podvrženi nadzornemu sistemu, razen če taki odpadki vsebujejo snov iz ene od kategorij v Prilogi I v takem obsegu, da izkazujejo nevarne lastnosti iz Priloge III.

(4) Predlog za spremembo prilog II, VIII in IX h Konvenciji, ki ga je predložila Norveška, je bil pogodbenicam poslan 26. oktobra 2018. V skladu s predlogom se bo z nenevarnimi plastičnimi odpadki, ki spadajo pod revidiran vnos v Prilogi IX, med državami še naprej trgovalo pod enakimi pogoji v skladu s Konvencijo kot danes, medtem ko bi bili plastični odpadki, ki zahtevajo posebno obravnavo, in nevarni plastični odpadki, ki jih je mogoče najti pod ustreznimi novimi vnosi v prilogah II oziroma VIII, podvrženi nadzornemu sistemu Konvencije.

(5) Primerno je oblikovati stališče, ki naj se na Konferenci pogodbenic zavzame v imenu Unije, saj bo predvideni akt zavezujoč za Unijo ter bo lahko odločilno vplival na

[8] UL L 39, 16.2.1993, str. 1.

vsebino zakonodaje EU, in sicer na Uredbo (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov[9].

(6) Unija bi morala podpreti zgornje spremembe prilog h Konvenciji, saj bodo prispevale k izboljšanju kontrol nad izvozom plastičnih odpadkov, preprečevanju izvoza plastičnih odpadkov v države, ki nimajo ustrezne infrastrukture za učinkovito zbiranje odpadkov in okolju varno ravnanje z njimi, podpiranju okolju varnega ravnanja s plastičnimi odpadki, zmanjševanju tveganja, da zadevni plastični odpadki najdejo pot v okolje, ter preprečevanju globalnega problema, ki ga morski odpadki pomenijo za okolje.

(7) Za pošiljke plastičnih odpadkov znotraj Unije in EGP je primerno ohraniti sedanji položaj ter torej ne uporabiti nadzornega sistema Baselske konvencije za odpadke, ki bi lahko bili vključeni v Prilogo II in Prilogo VIII na štirinajsti Konferenci pogodbenic Baselske konvencije. Zato bi morala Unija predložiti uradno obvestilo o določbah svoje zakonodaje, ki veljajo za zadevne pošiljke plastičnih odpadkov znotraj Unije in EGP, če se te določbe razlikujejo od predvidenega akta, ter pojasniti, da naše določbe temeljijo na sistemu okolju varnega ravnanja z odpadki, skladnem s Konvencijo. Uradno obvestilo je treba nasloviti na sekretariat Konvencije v skladu s členom 11 Konvencije –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

1. Stališče, ki naj se v imenu Unije zavzame na štirinajstem zasedanju Konference pogodbenic Baselske konvencije, je ob upoštevanju odstavka 2 naslednje:

Unija podpira spremembe prilog h Konvenciji, da se spremenijo ali dodajo vnosi, ki zadevajo plastične odpadke, v:

– Prilogi II za nenevarne plastične odpadke, ki so podvrženi nadzornemu sistemu Konvencije,

– Prilogi VIII za nevarne plastične odpadke, ki so prav tako podvrženi nadzornemu sistemu, in

– Prilogi IX za nenevarne plastične odpadke, ki niso podvrženi nadzornemu sistemu, razen če taki odpadki vsebujejo snov iz ene od kategorij v Prilogi I v takem obsegu, da izkazujejo nevarne lastnosti iz Priloge III.

2. Ko bo Konferenca pogodbenic Baselske konvencije sprejela predvideni akt, bo Unija skladno s členom 11 Konvencije uradno obvestila sekretariat Konvencije o določbah zakonodaje Unije, ki veljajo za pošiljke plastičnih odpadkov znotraj Unije in EGP, zajete s predvidenim aktom, če se te določbe razlikujejo od predvidenega akta.

[9] UL L 190, 12.7.2006, str. 1.

Člen 2

Sklep je naslovljen na Komisijo.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik