COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 23.1.2019
COM(2019) 11 final

2019/0008 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en la 14.ª Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, en relación con determinadas enmiendas de los anexos II, VIII y IX de dicho Convenio

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DE LA PROPUESTA

La presente propuesta se refiere a la Decisión por la que se establece la posición de la Unión en la 14.ª reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea, en relación con la adopción prevista de las enmiendas de los anexos del Convenio.

2. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

2.1. Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación

El Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (en lo sucesivo, «el Convenio») fue adoptado el 22 de marzo de 1989 y entró en vigor en 1992. La Unión Europea y sus Estados miembros son Partes en el Convenio[1]. En la actualidad el Convenio vincula a 186 Partes.

La piedra angular del Convenio es un sistema de control de la exportación, la importación y el tránsito de determinados desechos. Las exportaciones de desechos sujetos al Convenio debe notificarse previamente a las autoridades competentes de los Estados de importación y de tránsito. La notificación debe ser efectuada por el Estado de exportación, que también puede exigir que los generadores o los exportadores efectúen tales notificaciones por conducto de su autoridad competente. Las notificaciones se tienen que cursar por escrito y contener las declaraciones y la información que se especifican en el anexo V A del Convenio. Una exportación de desechos solo puede llevarse a cabo cuando todos los Estados interesados hayan dado su consentimiento por escrito (artículo 6 del Convenio).

El sistema de control del Convenio se aplica a los desechos peligrosos definidos en su artículo 1 y enumerados en su anexo VIII y a otros desechos enumerados en su anexo II, a saber, desechos recogidos de los hogares y residuos resultantes de la incineración de desechos de los hogares. El Convenio también incluye en su anexo IX una lista de desechos que no entran dentro de su ámbito de aplicación y sistema de control, a menos que contengan materiales incluidos en su anexo I en una cantidad tal que les confiera una de las características peligrosas indicadas en su anexo III.

2.2. Conferencia de las Partes

La Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea es el principal órgano decisorio del Convenio. Tiene competencias para introducir enmiendas en los anexos del Convenio y se reúne cada dos años.

La 14.ª reunión de la Conferencia de las Partes (CoP14) se celebrará en Ginebra en abril y mayo de 2019.

[1] Decisión 93/98/CEE del Consejo, de 1 de febrero de 1993, relativa a la celebración en nombre de la Comunidad, del Convenio para el control de la eliminación y el transporte transfronterizo de residuos peligrosos (DO L 39 de 16.2.1993, p. 1).

2.3. Acto previsto

Uno de los asuntos que figura en el programa provisional de la 14.ª reunión de la Conferencia de las Partes es una propuesta presentada por Noruega para enmendar determinados anexos del Convenio (en lo sucesivo, «el acto previsto»)[2].

Este acto no contempla que todos los desechos plásticos se sometan a los mecanismos de control del Convenio de Basilea, sino que prevé aplicar tales mecanismos a algunos desechos plásticos y eximir de los controles a otros desechos plásticos (de manera que puedan seguir comercializándose sin ser objeto de notificaciones de los países de exportación o de importación).

La finalidad del acto previsto es enmendar o añadir entradas relativas a los desechos plásticos en:

– el anexo II, en lo concerniente a los desechos plásticos no peligrosos que deben estar sujetos al sistema de control del Convenio,

– el anexo VIII, en lo concerniente a los desechos plásticos peligrosos que deben estar sujetos asimismo al sistema de control, y

– el anexo IX, en lo concerniente a los desechos plásticos no peligrosos que no deben estar sujetos al sistema de control, a menos que contengan materiales incluidos en el anexo I en una cantidad tal que les confiera una de las características peligrosas indicadas en el anexo III.

El 26 de octubre de 2018 se distribuyó a las Partes la propuesta de enmienda de los anexos II, VIII y IX del Convenio presentada por Noruega. A tenor de la propuesta, los desechos plásticos no peligrosos pertenecientes a una entrada revisada del anexo IX podrán seguir siendo comercializados entre países en las mismas condiciones que contempla el actual Convenio, mientras que los desechos plásticos que requieren una consideración especial y los desechos plásticos peligrosos, incorporados en nuevas entradas en los anexos II y VIII, respectivamente, estarán incluidos en el sistema de control del Convenio.

Las enmiendas de los anexos II, VIII y IX del Convenio entrarán en vigor en la UE una vez se hayan adoptado a través de la incorporación de modificaciones en el Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos[3]. En lo que respecta a las exportaciones desde la UE, los cambios para los operadores y las autoridades dependerán de los tipos de desechos y los países de destino.

Quedarán prohibidas las **exportaciones de la UE a países que no son miembros de la OCDE** de una serie de nuevas categorías de desechos plásticos peligrosos (enumeradas en el anexo VIII). Las exportaciones de estos desechos dentro de la OCDE tendrán que seguir el procedimiento de notificación. Las exportaciones de la UE a países que no son miembros de la OCDE de determinados desechos plásticos no peligrosos incluidos en el anexo II también estarán prohibidas, a menos que la UE decida aplicar el procedimiento de notificación mediante la introducción de modificaciones en el Reglamento (CE) n.º 1013/2006 (que se revisará a finales de 2020). Las exportaciones de estos desechos dentro de la OCDE también estarán sujetas al procedimiento de notificación. Por último, los tipos de desechos plásticos no peligrosos contemplados en el anexo IX del Convenio podrán exportarse sin estar sometidos a

[2] La propuesta está disponible en el sitio web del Convenio de Basilea; véase http://www.basel.int/TheConvention/Communications/tabid/1596/Default.aspx

[3] DO L 190 de 12.7.2006, p. 1.

controles, siempre que se cumplan determinadas condiciones que permitan garantizar que pueden reciclarse fácilmente en el país de importación.

La incorporación automática de la propuesta noruega al Reglamento (CE) n.º 1013/2006 supondría que los **traslados dentro de la UE** de los residuos recién incluidos a raíz de ella en los anexos II u VIII del Convenio de Basilea quedarían sujetos al procedimiento de notificación.

El procedimiento de enmienda de los anexos del Convenio de Basilea se rige por sus artículos 17 y 18. En concreto, cualquier propuesta de enmienda tiene que ser presentada por una Parte y la Secretaría debe comunicarla a todas las Partes al menos seis meses antes de la reunión en que se proponga su adopción, es decir, en el caso de la CoP14 a más tardar el 28 de octubre de 2018. Además, toda enmienda debe adoptarse en una reunión de la Conferencia de las Partes y puede surtir efecto seis meses después de la fecha en que el Depositario emita la correspondiente notificación. El acto previsto tendrá carácter vinculante para las Partes, de conformidad con el artículo 18, apartado 2, letra c), del Convenio, que dispone lo siguiente: «Al vencer el plazo de seis meses desde la fecha de la distribución de la comunicación por el Depositario, el anexo surtirá efecto para todas las Partes en el presente Convenio o en el protocolo de que se trate que no hayan hecho una notificación de conformidad con lo dispuesto en el apartado b) de este párrafo».

3. POSICIÓN QUE SE HA DE ADOPTAR EN NOMBRE DE LA UNIÓN

La Unión debe apoyar las enmiendas de los anexos del Convenio cuya finalidad es modificar o añadir entradas relativas a los desechos plásticos en:

– el anexo II, en lo concerniente a los desechos plásticos que deben estar sujetos al sistema de control del Convenio,

– el anexo VIII, en lo concerniente a los desechos plásticos peligrosos que deben estar sujetos asimismo al sistema de control, y

– el anexo IX, en lo concerniente a los desechos plásticos no peligrosos que no deben estar sujetos al sistema de control, a menos que contengan materiales incluidos en el anexo I en una cantidad tal que les confiera una de las características peligrosas indicadas en el anexo III.

Si no se introducen estas enmiendas en los anexos del Convenio, se corre un riesgo significativo de que los desechos plásticos se exporten a países que carecen de las infraestructuras adecuadas para recoger de forma eficaz y realizar una gestión ambientalmente correcta de los desechos. El acto previsto contribuirá a:

– la mejora de los controles de las exportaciones de desechos plásticos,

– una gestión ambientalmente correcta de los desechos plásticos,

– la reducción del riesgo de presencia de desechos plásticos en el medio ambiente, y

– la prevención del problema medioambiental de dimensión mundial que supone la basura marina.

Según se afirma en la estrategia europea para el plástico, adoptada el 16 de enero de 2018[4], las medidas adoptadas a nivel internacional seguirán siendo fundamentales para abordar las principales fuentes de basura plástica en los océanos, es decir, el hecho de que las infraestructuras de gestión de residuos en los países en desarrollo y las economías emergentes son insuficientes. Esta estrategia menciona específicamente la necesidad de apoyar las medidas enmarcadas en el Convenio de Basilea y de garantizar que cualquier plástico enviado al extranjero para su reciclado sea manipulado y transformado en condiciones análogas a las aplicables en la UE. La Unión exporta una parte significativa de sus desechos plásticos a terceros países (3 millones de toneladas en 2016), si bien persiste la incertidumbre sobre el tratamiento que allí reciben; además, se están produciendo cambios en el panorama internacional, como la reciente decisión adoptada por China de restringir las importaciones de determinados tipos de desechos plásticos, que contribuyen a incrementar los problemas transfronterizos.

Las disposiciones del Convenio se aplican en la Unión a través del Reglamento (CE) n.º 1013/2006. Este Reglamento se aplica a las exportaciones desde la Unión y las importaciones en la Unión, así como los traslados entre Estados miembros (artículo 1). También se aplica en el Espacio Económico Europeo («el EEE»)[5].

Cuando el acto previsto se adopte y surta efecto, tendrá que incorporarse al Derecho de la Unión y, más específicamente, al Reglamento (CE) n.º 1013/2006. Ello supondrá que los traslados dentro de la UE y del EEE de los desechos plásticos recién incluidos en los anexos II y VIII quedarán sujetos a nuevas medidas de control (y se prohibirá la exportación de estos desechos a países no pertenecientes a la OCDE). Aunque, por las razones expuestas anteriormente, esta situación resulta ventajosa en lo que se refiere a las exportaciones desde la UE, podría, sin embargo, ocasionar inconvenientes y consecuencias problemáticas en el caso de los traslados dentro de la UE y dentro del EEE de desechos plásticos destinados al reciclado, pues quedarían sometidos a nuevos procedimientos de notificación. Estos traslados ya están sujetos a los requisitos de protección del medio ambiente establecidos en la legislación de la UE sobre residuos, de modo que la introducción de nuevos procedimientos administrativos podría hacer más complejo y costoso el reciclado de los plásticos en la UE, aportando por otra parte escasas ventajas desde el punto de vista medioambiental.

Para poder mantener la situación actual dentro de la Unión y del EEE, es decir, sin sometimiento al sistema de control del Convenio de los traslados de nuevos desechos plásticos, sería necesario notificar las correspondientes disposiciones a la Secretaría del Convenio, de conformidad con su artículo 11. Dicho artículo autoriza a las Partes a celebrar acuerdos o arreglos bilaterales, multilaterales o regionales relativos a los movimientos transfronterizos de desechos, siempre que los acuerdos o arreglos sean compatibles con la gestión ambientalmente correcta de los desechos, tal como exige el Convenio. Esos acuerdos o arreglos deben establecer disposiciones que no sean menos correctas desde el punto de vista medioambiental que las previstas en el Convenio, teniendo en cuenta, en particular, los intereses de los países en desarrollo. Se han efectuado notificaciones conforme al artículo 11 en relación, por ejemplo, con una Decisión del Consejo de la OCDE[6].

---

4 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Una estrategia europea para el plástico en una economía circular», COM(2018) 28 final.

5 Decisión n.º 73/2008 del Comité Mixto del EEE, de 6 de junio de 2008.

6 Decisión del Consejo de la OCDE C(2001) 107/Final sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos destinados a operaciones de valorización, http://www.basel.int/Countries/Agreements/tabid/1482/Default.aspx

En consecuencia, la presente propuesta de Decisión del Consejo establece que la Unión notificará a la Secretaría del Convenio, de conformidad con el artículo 11 del mismo, las disposiciones aplicadas a los traslados de los correspondientes desechos plásticos dentro de la Unión y del EEE en la medida en que difieran de las del acto previsto y precisará que nuestras disposiciones se basan en un sistema de gestión ambientalmente correcta, compatible con el Convenio. También será necesario adoptar disposiciones para informar a la Secretaría de la OCDE de lo anterior, dadas las conexiones entre las enmiendas de los anexos del Convenio y la Decisión de la OCDE citada.

4. BASE JURÍDICA

4.1. Base jurídica procedimental

4.1.1. Principios

El artículo 218, apartado 9, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) prevé la adopción de decisiones por las que se establezcan *«las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en un organismo creado por un acuerdo, cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos, con excepción de los actos que completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo»*.

La noción de *«actos que surtan efectos jurídicos»* incluye los actos que surten efectos jurídicos en virtud de las normas de Derecho internacional por las que se rija el organismo de que se trate. Incluye asimismo aquellos instrumentos que no tienen fuerza vinculante con arreglo al Derecho internacional, pero que *«pueden influir de manera determinante en el contenido de la normativa adoptada por el legislador de la Unión»*[7].

4.1.2. Aplicación al presente caso

La Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea es un órgano establecido por el Convenio.

El acto que está llamada a adoptar la Conferencia de las Partes constituye un acto que surte efectos jurídicos. El acto previsto será vinculante con arreglo al Derecho internacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 del Convenio. Puede influir de manera determinante en el contenido de la normativa de la UE, a saber, en el Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos. El citado Reglamento aplica el Convenio estableciendo, entre otras cosas, los procedimientos aplicables a las exportaciones desde la Unión y las importaciones en la Unión, así como los traslados entre Estados miembros. Se aplica asimismo en el EEE.

Las enmiendas de que sean objeto los anexos del Convenio tendrán que incorporarse al Reglamento (CE) n.º 1013/2006 (con la posible excepción de las disposiciones sobre los traslados de desechos dentro de la UE, como ya se ha explicado anteriormente).

El acto previsto no completa ni modifica el marco institucional del Acuerdo.

Por lo tanto, la base jurídica procedimental de la Decisión propuesta es el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

4.2. Base jurídica sustantiva

4.2.1. Principios

[7] Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de octubre de 2014, República Federal de Alemania/Consejo de la Unión Europea, Asunto C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, apartados 61 a 64.

La base jurídica sustantiva de las decisiones adoptadas con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE depende principalmente del objetivo y del contenido del acto previsto respecto del cual se adopta una posición en nombre de la Unión. Si el acto previsto persigue un doble objetivo o tiene un componente doble y si uno de dichos objetivos o componentes puede calificarse de principal, mientras que el otro solo es accesorio, la decisión adoptada con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE debe fundarse en una única base jurídica sustantiva, a saber, la que exija el objetivo o componente principal o preponderante.

4.2.2. Aplicación al presente caso

El objetivo y el contenido principales del acto previsto se refieren a la protección del medio ambiente.

Por lo tanto, la base jurídica sustantiva de la Decisión propuesta es el artículo 192, apartado 1, del TFUE.

4.3. Conclusión

La base jurídica de la Decisión propuesta debe ser el artículo 192, apartado 1, leído en relación con el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

2019/0008 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en la 14.ª Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, en relación con determinadas enmiendas de los anexos II, VIII y IX de dicho Convenio

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 192, apartado 1, leído en relación con su artículo 218, apartado 9,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

(1) El Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (en lo sucesivo denominado «el Convenio») fue celebrado por la Unión mediante la Decisión 93/98/CEE del Consejo, relativa a la celebración en nombre de la Comunidad, del Convenio para el control de la eliminación y el transporte transfronterizo de residuos peligrosos[8], y entró en vigor en 1992.

(2) De conformidad con el artículo 15 del Convenio, la Conferencia de las Partes debe examinar y adoptar, según proceda, las enmiendas al Convenio.

(3) La Conferencia de las Partes, en su 14.ª reunión que se celebrará en abril y mayo de 2019, debe examinar la adopción de enmiendas a los anexos del Convenio cuya finalidad es modificar o añadir entradas relativas a los desechos plásticos en:

– el anexo II, en lo concerniente a los desechos plásticos no peligrosos que deben estar sujetos al sistema de control del Convenio,

– el anexo VIII, en lo concerniente a los desechos plásticos peligrosos que deben estar sujetos asimismo al sistema de control, y

– el anexo IX, en lo concerniente a los desechos plásticos no peligrosos que no deben estar sujetos al sistema de control, a menos que contengan materiales incluidos en el anexo I en una cantidad tal que les confiera una de las características peligrosas indicadas en el anexo III.

(4) El 26 de octubre de 2018 se distribuyó a las Partes una propuesta de enmienda de los anexos II, VIII y IX del Convenio presentada por Noruega. A tenor de la propuesta, los desechos plásticos no peligrosos pertenecientes a una entrada revisada del anexo IX podrán seguir siendo comercializados entre países en las mismas condiciones que contempla el actual Convenio, mientras que los desechos plásticos que requieren una consideración especial y los desechos plásticos peligrosos,

[8] DO L 39 de 16.2.1993, p. 1.

incorporados en nuevas entradas en los anexos II y VIII, respectivamente, estarán incluidos en el sistema de control del Convenio.

(5) Procede determinar la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en la Conferencia de las Partes, habida cuenta de que el acto previsto será vinculante para la Unión y puede influir de manera determinante en el contenido del Derecho de la Unión, a saber, en el Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos[9].

(6) La Unión debe respaldar las citadas enmiendas de los anexos del Convenio, ya que contribuirán a mejorar los controles de las exportaciones de desechos plásticos, impedir las exportaciones de desechos plásticos a países que carecen de las infraestructuras adecuadas para recoger de forma eficaz y realizar una gestión ambientalmente correcta de los desechos, promover la gestión ambientalmente correcta de los desechos plásticos, reducir el riesgo de presencia de desechos plásticos en el medio ambiente y prevenir el problema medioambiental de dimensión mundial que supone la basura marina.

(7) Es conveniente mantener la situación actual en el caso de los traslados de desechos plásticos dentro de la Unión y del EEE y, por lo tanto, no someterse al sistema de control de los desechos que podría introducirse en el anexo II y en el anexo VIII del Convenio de Basilea en la 14ª Conferencia de las Partes en dicho Convenio. Por consiguiente, la Unión debe notificar las disposiciones de la normativa de la Unión aplicadas a los traslados de los desechos plásticos en cuestión dentro de la Unión y del EEE en la medida en que difieran de las del acto previsto y precisar que nuestras disposiciones se basan en un sistema de gestión ambientalmente correcta, compatible con el Convenio. La notificación se realizará a la Secretaría del Convenio en cumplimiento del artículo 11 del mismo.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

1. La posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en la 14.ª reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea será la siguiente, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2:

La Unión apoya las enmiendas de los anexos del Convenio cuya finalidad es modificar o añadir entradas relativas a los desechos plásticos en:

– el anexo II, en lo concerniente a los desechos plásticos no peligrosos que deben estar sujetos al sistema de control del Convenio,

– el anexo VIII, en lo concerniente a los desechos plásticos peligrosos que deben estar sujetos asimismo al sistema de control, y

– el anexo IX, en lo concerniente a los desechos plásticos no peligrosos que no deben estar sujetos al sistema de control, a menos que contengan materiales incluidos en el anexo I en una cantidad tal que les confiera una de las características peligrosas indicadas en el anexo III.

2. Cuando el acto previsto haya sido adoptado por la Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea, la Unión notificará a la Secretaría del Convenio, de

[9] DO L 190 de 12.7.2006, p. 1.

conformidad con el artículo 11 del mismo, las disposiciones de la normativa de la Unión aplicadas a los traslados dentro de la Unión y del EEE de los desechos plásticos cubiertos por el acto previsto, en la medida en que tales disposiciones difieran de las de dicho acto.

Artículo 2

La destinataria de la presente Decisión es la Comisión.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente