



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 16.9.2019 г.
COM(2019) 413 final

2019/0193 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз на третото заседание на Конференцията на страните по Конвенцията Минамата относно живака във връзка с приемането на решение за установяване на прагове за определените в член 11, параграф 2 от посочената конвенция отпадъци от живак

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. ПРЕДМЕТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Настоящото предложение се отнася до решение за установяване на позицията, която трябва да се приеме от името на Съюза на третото заседание на Конференцията на страните по Конвенцията Минамата относно живака във връзка с предвиденото приемане на решение за установяване на прагове за определените в член 11, параграф 2 от посочената конвенция отпадъци от живак.

2. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

2.1. Конвенция Минамата относно живака

Конвенцията Минамата относно живака („споразумението“) е основната международна правна рамка за опазване на човешкото здраве и околната среда от емисии от антропогенни източници и изпускания на живак и живачни съединения във въздуха, водата и почвата. Тя обхваща целия жизнен цикъл на използване на живака — от първичния му добив до обезвреждането му.

Член 11, точка 2 от Споразумението постановява, че за целите на настоящото споразумение, „отпадъци от живак“ означава вещества или предмети, които представляват, съдържат или са замърсени от живак или живачни съединения, в количество, надвишаващо праговете, които Конференцията на страните трябва да определи, които вещества се обезвреждат, предвидени са за обезвреждане или тяхното обезвреждане се изисква по силата на националното законодателство или на споразумението. Тази разпоредба предвижда също така, че определението на „отпадъци от живак“ изключва минните отпадъци (откривки, отпадни скали и отломки от минни дейности), с изключение на такива от първичен добив на живак, съдържащи живак или живачни съединения под праговете, които Конференцията на страните трябва да определи.

В член 11, точка 3 от споразумението се посочва, че отпадъците от живак, които се считат за отпадъци по силата на член 11, параграф 2, трябва да бъдат управлявани по екосъобразен начин.

Споразумението влезе в сила на 16 август 2017 г.

Страни по него¹ са както Европейският съюз, така и повечето държави членки².

2.2. Конференция на страните

Конференцията на страните по споразумението („Конференцията на страните“) изпълнява функциите, възложени ѝ по силата на споразумението, като за целта обсъжда и предприема, *inter alia*, всички допълнителни действия, които могат да се окажат необходими за постигането на целите на споразумението, включително приемане на съответни насоки.

¹ Решение (ЕС) 2017/939 на Съвета от 11 май 2017 г. за сключване от името на Европейския съюз на Конвенцията Минамата относно живака (ОВ L 142, 2.6.2017 г., стр. 4).

² Към 20 юни 2019 г. Конвенцията Минамата относно живака е ратифицирана от 23 държави членки: Австрия, Белгия, България, Хърватия, Чешката република, Дания, Естония, Финландия, Франция, Германия, Унгария, Ирландия, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Португалия, Румъния, Словакия, Словения, Швеция и Обединеното кралство.

По силата на член 28 от споразумението, както и с Решение МС-1/1 относно процедурния правилник, прието от Конференцията на страните на нейното първо заседание (24—29 септември 2017 г.), всяка страна има право на един глас. Независимо от това когато Съюзът — като организация за регионална икономическа интеграция — упражнява правото си на глас по въпроси от своята компетентност, броят на гласовете му е равен на броя на неговите държави членки, които са страни по споразумението. Съюзът не може да упражнява правото си на глас, ако някоя от неговите държави членки упражни своето право на глас и обратно.

2.3. Предвиден акт на Конференцията на страните

На второто си заседание на 19—23 ноември 2018 г. Конференцията на страните прие Решение МС-2/2³ за създаване на група от технически експерти, която в периода между второто и третото ѝ заседание да определи по дискуссионен път прагове за отпадъците от живак. Мандатът на гореспоменатата група се отнасяше по-специално до разработването на подходи и методи за определянето на прагове за отпадъците от живак, в т.ч. за съответните отпадъци от миннодобивната промишленост.

Въз основа на резултата от работата на експертите, Конференцията на страните се очаква на третото си заседание да приеме решение по този въпрос („предвидения акт“).

С предвидения акт ще се определят праговете, които позволяват да се идентифицират отпадъците, които представляват, съдържат или са замърсени от живак или живачни съединения, които ще попадат в приложното поле на член 11 от споразумението. В предвидения акт ще се определи и приложното поле на отнасящите се до отпадъците разпоредби на споразумението, и по-специално на член 11, параграф 3 от него, във връзка със задължението за екосъобразно третиране на съответните отпадъци от живак.

3. Позиция, която трябва да се заеме от името на Съюза

Предложената позиция, която трябва да се заеме от името на Съюза на третото заседание на Конференцията на страните, е да се подкрепи приемането на решение, което е в съответствие с достиженията на правото на ЕС.

Уредбата на равнище ЕС на отпадъците от живак включва по-специално Регламент (ЕС) 2017/852 на Европейския парламент и на Съвета от 17 май 2017 г. относно живака и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1102/2008⁴, Директива 2008/98/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 ноември 2008 г. относно отпадъците⁵, Директива 2006/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 г. година относно управлението на отпадъците от миннодобивните индустрии и за изменение на Директива 2004/35/ЕО⁶ и Решение 2000/532/ЕО на Комисията от 3 май 2000 г. за замяна на Решение 94/3/ЕО за установяване на списък на отпадъците в съответствие с член 1, буква а) от Директива 75/442/ЕИО на Съвета относно отпадъците и Решение 94/904/ЕО

³ За Решение МС-2/2 *Прагове за отпадъците от живак* и Доклад на Конференцията на страните по Конвенцията Минамата относно живака за извършената работа на второто заседание на конференцията, UNEP/MC/COP2/19, 6.12.2018 г., вж. следния адрес в интернет: <http://www.mercuryconvention.org/Meetings/COP2/tabid/6355/language/en-US/Default.aspx>

⁴ ОВ L 137, 24.5.2017 г., стр. 1.

⁵ ОВ L 312, 22.11.2008 г., стр. 3.

⁶ ОВ L 102, 11.4.2006 г., стр. 15.

на Съвета за установяване на списък на опасните отпадъци в съответствие с член 1, параграф 4 от Директива 91/689/ЕИО на Съвета относно опасните отпадъци⁷.

Законодателството на ЕС в областта на отпадъците се обляга на предвиденото в членове 13 и 17 от горепосочената Директива 2008/98/ЕО основно задължение за държавите членки да вземат необходимите мерки за управляване на отпадъците, без да се застрашава човешкото здраве и без да се вреди на околната среда. Тези разпоредби отразяват предвиденото в член 11, параграф 3 от споразумението задължение за екосъобразно управление.

Всъщност, макар че ЕС изигра важна роля за развитието на споразумението, в частност на разпоредбите му относно отпадъците от живак, и макар че експертите на ЕС допринесоха значително за предвидения акт, достиженията на правото на ЕС в областта на отпадъците надхвърлят обхвата на член 11 от споразумението, тъй като всички посочени в тази разпоредба отпадъци от живак, независимо от съдържанието им на живак или живачни съединения, са регламентирани на равнище ЕС и спрямо тях съществува задължение за екосъобразно управление.

Следователно, с оглед на гореизложеното, ЕС може да подкрепи приемането на предвиден акт, което е в съответствие с достиженията на правото на ЕС.

Ето защо на третото заседание на Конференцията на страните по споразумението ЕС може да подкрепи приемането единствено на решение, което е в съответствие с достиженията на правото на ЕС.

Необходима е позиция на Съюза, тъй като, веднъж приет, предвиденият акт ще трябва да се прилага от страните по споразумението.

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“⁸.

4.1.2. Приложение в конкретния случай

Конференцията на страните е орган, създаден по силата на споразумение, а именно — Конвенцията Минамата относно живака.

⁷ ОВ L 226, 6.9.2000 г., стр. 3.

⁸ Решение на Съда от 7 октомври 2014 г., Германия/Съвет, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, т. 61—64.

Предвиденият акт, който Конференцията на страните има за задача да приеме, представлява акт с правно действие. Предвиденият акт има правно действие, защото страните по споразумението предприемат действия за осигуряване на прилагането и спазването му.

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 изискваното от основната или преобладаващата цел или част.

4.2.2. Приложение в конкретния случай

Основната цел и съдържанието на предвидения акт са свързани с 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

за позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз на третото заседание на Конференцията на страните по Конвенцията Минамата относно живака във връзка с приемането на решение за установяване на прагове за определените в член 11, параграф 2 от посочената конвенция отпадъци от живак

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) Конвенцията Минамата относно живака⁹ („споразумението“) бе сключена от Съюза с Решение (ЕС) 2017/939 на Съвета¹⁰ и влезе в сила на 16 август 2017 г.
- (2) По силата на Решение МС-1/1 за процедурния правилник, прието от Конференцията на страните по споразумението на нейното първо заседание, страните трябва да полагат всички усилия, за да постигат консенсус по всички важни въпроси.
- (3) На третото си заседание на 25—29 ноември 2019 г. Конференцията на страните по споразумението се очаква да приеме решение („предложеното решение“) относно праговете за определените в член 11, параграф 2 от споразумението отпадъци от живак, в резултат на което ще се определи приложното поле по отношение на отпадъците на член 11 от споразумението; отпадъците от живак, обхванати от член 11, параграф 2 от споразумението, следва, по силата на член 11, параграф 3 от споразумението, да се управляват по екосъобразен начин.
- (4) Целесъобразно е да се определи позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза на Конференцията на страните по споразумението, тъй като предложеното решение, ако бъде одобрено, ще има правни последици, тъй като страните по споразумението ще трябва да предприемат действия, за да го приложат на национално и/или регионално равнище.
- (5) Европейският съюз допринесе значително за развитието на отнасящите се до отпадъците разпоредби на споразумението, както и за довелата до предложеното

⁹ Завереното копие на Конвенцията Минамата относно живака се намира на следния електронен адрес: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2013/10/20131010%2011-16%20AM/CTC-XXVII-17.pdf>

¹⁰ Решение (ЕС) 2017/939 на Съвета от 11 май 2017 г. за сключване от името на Европейския съюз на Конвенцията Минамата относно живака (ОВ L 142, 2.6.2017 г., стр. 4).

решение междусесийна експертна работа, лансирана с Решение МС-2/2¹¹, което Конференцията на страните по споразумението прие на второто си заседание, и извършена в периода между второто и третото заседание на Конференцията; има се предвид и фактът, че достиженията на правото на ЕС вече изискват всички определени в член 11, параграф 2 от споразумението отпадъци от живак, независимо от тяхното съдържание на живак, да се управляват без да се застрашава човешкото здраве и без да се вреди на околната среда;

- (6) В тази връзка Съюзът следва да подкрепи приемането единствено на такова решение на Конференцията на страните по споразумението, което е в съответствие с достиженията на правото на ЕС,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза на третото заседание на Конференцията на страните по споразумението, е подкрепа за приемането на решение относно праговете за отпадъците от живак, което е в съответствие с достиженията на правото на ЕС.

Член 2

Адресат на настоящото решение е Комисията.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*

¹¹ Решение МС-2/2 *Прагове за отпадъците от живак*, Доклад на Конференцията на страните по Конвенцията Минамата относно живака за извършената работа на второто заседание на Конференцията, UNEP/MC/COP2/19, 6.12.2018 г.