



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 16.9.2019.
COM(2019) 413 final

2019/0193 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije na trećem zasjedanju Konferencije stranaka Minamatske konvencije o živi u pogledu donošenja Odluke o utvrđivanju pragova za otpad koji sadržava živu u skladu s člankom 11. stavkom 2. te konvencije

OBRAZLOŽENJE

1. PREDMET PRIJEDLOGA

Ovaj se prijedlog odnosi na odluku o utvrđivanju stajališta koje treba zauzeti u ime Unije na trećem zasjedanju Konferencije stranaka Minamatske konvencije o živi u vezi s predviđenim donošenjem Odluke o utvrđivanju pragova za otpad koji sadržava živu iz članka 11. stavka 2. te konvencije.

2. KONTEKST PRIJEDLOGA

2.1. Minamatska konvencija o živi

Minamatska konvencija o živi („Sporazum”) glavni je međunarodni pravni okvir kojim se nastoji zaštititi zdravlje ljudi i okoliš od antropogenih emisija i ispuštanja žive i živinih spojeva u zrak, vodu i tlo. Konvencijom je obuhvaćen cijeli životni ciklus žive od primarnog rudarenja žive do odlaganja otpada koji sadržava živu.

U članku 11. stavku 2. Sporazuma navedeno je da za potrebe Sporazuma „otpad koji sadržava živu” znači tvari ili predmete (a) koji se sastoje od žive ili živinih spojeva, (b) koji sadržavaju živu ili živine spojeve ili (c) koji su onečišćeni živom ili živinim spojevima u količinama iznad odgovarajućih pragova koje utvrđuje Konferencija stranaka, a koji se zbrinjavaju ili su namijenjeni zbrinjavanju ili se moraju zbrinuti u skladu s odredbama nacionalnog zakonodavstva ili Sporazuma. U odredbi se dodaje da se definicija „otpada koji sadržava živu” ne odnosi na otpad iz rudarstva (jalovinu, otpadne stijene i mulj), osim otpada iz primarnog rudarenja žive, koji sadržava živu ili živine spojeve ispod pragova utvrđenih na Konferenciji stranaka.

U članku 11. stavku 3. Sporazuma navedeno je da se otpadom koji se u skladu s člankom 11. stavkom 2. smatra otpadom koji sadržava živu mora gospodariti na način koji je prihvatljiv za okoliš.

Sporazum je stupio na snagu 16. kolovoza 2017.

Europska unija stranka je Sporazuma¹, kao i većina država članica².

2.2. Konferencija stranaka

Konferencija stranaka Sporazuma obavlja funkcije koje su joj dodijeljene na temelju Sporazuma i u tu svrhu razmatra i poduzima, među ostalim, sve dodatne mjere koje mogu biti potrebne za postizanje ciljeva Sporazuma, uključujući donošenje odgovarajućih smjernica.

Na temelju članka 28. Sporazuma i Odluke MC-1/1 o poslovniku koju je Konferencija stranaka donijela na svojem prvom zasjedanju (od 24. do 29. rujna 2017.) svaka stranka ima jedan glas. Međutim, Unija, kao organizacija za regionalnu gospodarsku integraciju, ostvaruje svoje glasačko pravo o pitanjima u okviru svoje nadležnosti brojem glasova jednakim broju svojih država članica koje su stranke Sporazuma. Unija ne smije ostvarivati svoje glasačko pravo ako bilo koja od njezinih država članica ostvari svoje glasačko pravo i obratno.

¹ Odluka Vijeća (EU) 2017/939 od 11. svibnja 2017. o sklapanju, u ime Europske unije, Minamatske konvencije o živi (SL L 142, 2.6.2017., str. 4.).

² Dana 20. lipnja 2019. Minamatsku konvenciju o živi ratificirale su dvadeset tri države članice, odnosno Austrija, Belgija, Bugarska, Hrvatska, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Njemačka, Mađarska, Irska, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Slovenija, Švedska i Ujedinjena Kraljevina.

2.3. Predviđeni akt Konferencije stranaka

Konferencija stranaka je tijekom svojeg drugog zasjedanja (19.–23. studenoga 2018.) donijela Odluku MC-2/2³ o osnivanju skupine tehničkih stručnjaka koja će nastaviti razmatrati pragove za otpad koji sadržava živu tijekom razdoblja koje prethodi trećem zasjedanju Konferencije stranaka. Od navedene skupine posebno se tražilo da razvije pristupe i metodologije za utvrđivanje pragova za otpad koji sadržava živu, uključujući relevantni otpad iz rudarstva.

Na temelju rezultata rada skupine stručnjaka očekuje se da će se na trećem zasjedanju Konferencije stranaka donijeti odluka o tom pitanju (predviđeni akt).

Predviđenim aktom utvrdit će se pragovi za utvrđivanje otpada (a) koji se sastoji od žive ili živinih spojeva, (b) koji sadržava živu ili živine spojeve ili (c) koji je onečišćen živom ili živinim spojevima koji će biti obuhvaćen člankom 11. Sporazuma. U skladu s tim, predviđenim aktom utvrdit će se područje primjene odredaba Sporazuma o otpadu, a posebno njegova članka 11. stavka 3. o obvezi gospodarenja otpadom koji sadržava živu na način koji je prihvatljiv za okoliš.

3. STAJALIŠTE KOJE TREBA ZAUZETI U IME UNIJE

Predloženo stajalište koje treba zauzeti u ime Unije potpora je donošenju Odluke koja je usklađena s pravnom stečevinom EU-a na trećem zasjedanju Konferencije stranaka.

Otpad koji sadržava živu reguliran je na razini EU-a, ponajprije Uredbom (EU) 2017/852 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. svibnja 2017. o živi i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1102/2008⁴, Direktivom 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu⁵, Direktivom 2006/21/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o gospodarenju otpadom od industrija vađenja minerala i o izmjeni Direktive 2004/35/EZ⁶ i Odlukom Komisije 2000/532/EZ od 3. svibnja 2000. koja zamjenjuje Odluku 94/3/EZ o popisu otpada u skladu s člankom 1. točkom (a) Direktive Vijeća 75/442/EEZ o otpadu i Odluku Vijeća 94/904/EZ o utvrđivanju popisa opasnog otpada u skladu s člankom 1. stavkom 4. Direktive Vijeća 91/689/EEZ o opasnom otpadu⁷.

Pravo EU-a o otpadu temelji se na ključnim obvezama iz članaka 13. i 17. navedene Direktive 2008/98/EZ, u skladu s kojima države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da se gospodarenje otpadom provodi na način kojim se ne ugrožava zdravlje ljudi i ne šteti okolišu. Tim se odredbama provodi obveza gospodarenja otpadom na način koji je prihvatljiv za okoliš, utvrđena u članku 11. stavku 3. Sporazuma.

Iako je EU imao ključnu ulogu u izradi Sporazuma, uključujući njegove odredbe o otpadu koji sadržava živu, te su stručnjaci EU-a znatno doprinijeli predviđenom aktu, pravna stečevina

³ Odluka MC-2/2 *Pragovi za otpad koji sadržava živu*, Izvješće Konferencije stranaka Minamatske konvencije o živi o radu na drugom zasjedanju, UNEP/MC/COP2/19 od 6.12.2018., dostupno na adresi: <http://www.mercuryconvention.org/Meetings/COP2/tabid/6355/language/en-US/Default.aspx>

⁴ SL L 137, 24.5.2017., str. 1.

⁵ SL L 312, 22.11.2008., str. 3.

⁶ SL L 102, 11.4.2006., str. 15.

⁷ SL L 226, 6.9.2000., str. 3.

EU-a o otpadu nadmašuje članak 11. Sporazuma jer je sav otpad koji sadržava živu iz te odredbe reguliran na razini EU-a i obuhvaćen gospodarenjem na način prihvatljiv za okoliš neovisno o sadržaju žive ili živinih spojeva.

S obzirom na navedeno, EU stoga može poduprijeti donošenje predviđenog akta, koji je u skladu s pravnom stečevinom Unije.

U skladu s tim, EU na trećem zasjedanju Konferencije stranaka Sporazuma može samo poduprijeti donošenje odluke koja je u skladu s pravnom stečevinom EU-a.

Stajalište Unije je potrebno jer će stranke Sporazuma morati provesti predviđeni akt nakon njegova donošenja.

4. PRAVNA OSNOVA

4.1. Postupovna pravna osnova

4.1.1. Načela

Člankom 218. stavkom 9. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) predviđeno je donošenje odluka kojima se utvrđuju „stajališta koja u ime Unije treba donijeti tijelo osnovano na temelju sporazuma kada je to tijelo pozvano donositi akte koji proizvode pravne učinke, uz iznimku akata kojima se dopunjuje ili mijenja institucionalni okvir sporazuma”.

Pojam „akti koji proizvode pravne učinke” obuhvaća akte koji proizvode pravne učinke na temelju pravila međunarodnog prava kojima se uređuje predmetno tijelo. Obuhvaća i instrumente koji nemaju obvezujući učinak na temelju međunarodnog prava, ali „mogu presudno utjecati na sadržaj propisa koje donese zakonodavac Unije”⁸.

4.1.2. Primjena u predmetnom slučaju

Konferencija stranaka tijelo je osnovano na temelju sporazuma, odnosno Minamatske konvencije o živi.

Predviđeni akt koji Konferencija stranaka treba donijeti akt je koji proizvodi pravne učinke. Predviđeni akt proizvodi pravne učinke jer stranke Sporazuma poduzimaju mjere kako bi osigurale njegovu provedbu i poštovanje.

Predviđenim aktom ne dopunjuje se niti izmjenjuje institucionalni okvir Sporazuma.

Stoga je postupovna pravna osnova za predloženu odluku članak 218. stavak 9. UFEU-a.

4.2. Materijalna pravna osnova

4.2.1. Načela

Materijalna pravna osnova odluke na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a prije svega ovisi o cilju i sadržaju predviđenog akta o kojemu se zauzima stajalište u ime Unije. Ako predviđeni akt ima dva cilja ili dva elementa te ako se može utvrditi da je jedan od tih dvaju ciljeva ili elemenata glavni, a drugi samo sporedan, odluka na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a mora se temeljiti na samo jednoj materijalnopravnoj osnovi, to jest onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili element.

⁸ Presuda Suda od 7. listopada 2014., Njemačka protiv Vijeća, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, točke od 61. do 64.

4.2.2. Primjena u predmetnom slučaju

Glavni cilj i sadržaj predviđenog akta odnose se na okoliš.

Stoga je materijalna pravna osnova predložene odluke članak 192. stavak 1. UFEU-a.

4.3. Zaključak

Pravna osnova predložene odluke trebao bi biti članak 192. stavak 1. UFEU-a u vezi s člankom 218. stavkom 9. UFEU-a.

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o stajalištu koje treba zauzeti u ime Europske unije na trećem zasjedanju Konferencije stranaka Minamatske konvencije o živi u pogledu donošenja Odluke o utvrđivanju pragova za otpad koji sadržava živu u skladu s člankom 11. stavkom 2. te konvencije

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 192. stavak 1. u vezi s člankom 218. stavkom 9.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) Minamatsku konvenciju o živi⁹ („Sporazum”) Unija je sklopila Odlukom Vijeća (EU) 2017/939¹⁰ te je ona stupila na snagu 16. kolovoza 2017.
- (2) Na temelju Odluke MC-1/1 o poslovniku koju je Konferencija stranaka Sporazuma donijela na svojem prvom zasjedanju, stranke nastoje postići sporazum o svim važnim pitanjima konsenzusom.
- (3) Očekuje se da će Konferencija stranaka Sporazuma na svojem trećem zasjedanju od 25. do 29. studenoga 2019. donijeti Odluku o pragovima za otpad koji sadržava živu iz članka 11. stavka 2. Sporazuma („predložena Odluka”), koja će posljedično odrediti područje primjene članka 11. Sporazuma o otpadu jer bi otpadom koji sadržava živu koji bi bio obuhvaćen člankom 11. stavkom 2. Sporazuma trebalo gospodariti na način prihvatljiv za okoliš u skladu s člankom 11. stavkom 3. Sporazuma.
- (4) Primjereno je utvrditi stajalište koje treba zauzeti u ime Unije na Konferenciji stranaka Sporazuma jer će predložena Odluka, ako bude odobrena, imati pravne učinke s obzirom na to da će stranke Sporazuma morati poduzeti mjere za njezinu provedbu na nacionalnoj i/ili regionalnoj razini.
- (5) Unija je znatno doprinijela razvoju odredaba Sporazuma o otpadu i radu stručnjaka u razdoblju između dva zasjedanja koji je pokrenut Odlukom MC-2/2¹¹ Konferencije stranaka donesenom na drugom zasjedanju, a koji je temelj predložene Odluke, a pravna stečevina Unije već zahtijeva da se svim otpadom koji sadržava živu iz članka 11. stavka 2. Sporazuma gospodari na način kojim se ne ugrožava zdravlje ljudi i ne šteti okolišu neovisno o sadržaju žive.

⁹ Ovjereni primjerak Minamatske konvencije o živi dostupan je na: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2013/10/20131010%2011-16%20AM/CTC-XXVII-17.pdf>

¹⁰ Odluka Vijeća (EU) 2017/939 od 11. svibnja 2017. o sklapanju, u ime Europske unije, Minamatske konvencije o živi (SL L 142, 2.6.2017., str. 4.).

¹¹ Odluka MC-2/2 *Pragovi za otpad koji sadržava živu*, Izvješće Konferencije stranaka Minamatske konvencije o živi o radu na drugom zasjedanju, UNEP/MC/COP2/19 od 6.12.2018.

- (6) Unija bi trebala poduprijeti samo donošenje Odluke Konferencije stranaka Sporazuma koja je u skladu s pravnom stečevinom Unije,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Stajalište koje treba zauzeti u ime Unije na trećem zasjedanju Konferencije stranaka Sporazuma jest podupiranje donošenja Odluke o pragovima za otpad koji sadržava živu koja je u skladu s pravnom stečevinom Unije.

Članak 2.

Ova je Odluka upućena Komisiji.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Vijeće
Predsjednik*