



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 16.9.2019 r.
COM(2019) 413 final

2019/0193 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

**w sprawie stanowiska, jakie należy zająć w imieniu Unii na trzecim posiedzeniu
Konferencji Stron Konwencji z Minamaty w sprawie rtęci w odniesieniu do przyjęcia
decyzji ustanawiającej progi dla odpadów rtęciowych, o których mowa w art. 11 ust. 2
tej konwencji**

UZASADNIENIE

1. PRZEDMIOT WNIOSKU

Niniejszy wniosek dotyczy decyzji określającej stanowisko, jakie należy zająć w imieniu Unii na trzecim posiedzeniu Konferencji Stron Konwencji z Minamaty w sprawie rtęci w związku z planowanym przyjęciem decyzji ustanawiającej progi dla odpadów rtęciowych, o których mowa w art. 11 ust. 2 tej konwencji.

2. KONTEKST WNIOSKU

2.1. Konwencja z Minamaty w sprawie rtęci

Konwencja z Minamaty w sprawie rtęci („umowa”) stanowi główne międzynarodowe ramy prawne mające na celu ochronę zdrowia ludzkiego i środowiska przed antropogenicznymi emisjami i uwolnieniami rtęci i związków rtęci do powietrza, wody i gleby. Dotyczy ona całego cyklu życia rtęci od wydobycia podstawowego do unieszkodliwiania odpadów rtęci.

Art. 11 ust. 2 umowy stanowi, że na potrzeby umowy „odpady rtęciowe” oznaczają substancje lub obiekty a) składające się z rtęci lub związków rtęci, b) zawierające je lub c) zanieczyszczone nimi w ilości przekraczającej progi określone przez Konferencję Stron i które są unieszkodliwiane lub których unieszkodliwianie zamierza się przeprowadzić albo jest wymagane na mocy przepisów prawa krajowego lub umowy. W postanowieniu tym doprecyzowano, że definicja „odpadów rtęciowych” wyklucza odpady wydobywcze (nadmiany, odpady skalne i zwałowiska z kopalnictwa) zawierające rtęć lub związki rtęci w ilościach poniżej progów określonych przez Konferencję Stron, z wyjątkiem wydobycia podstawowego rtęci.

Art. 11 ust. 3 umowy stanowi, że odpady kwalifikujące się jako odpady rtęciowe zgodnie z art. 11 ust. 2 podlegają zarządzaniu w sposób bezpieczny dla środowiska.

Umowa weszła w życie w dniu 16 sierpnia 2017 r.

Unia Europejska jest stroną umowy¹, podobnie jak większość jej państw członkowskich².

2.2. Konferencja Stron

Konferencja Stron umowy pełni funkcje powierzone jej na mocy umowy i w tym celu rozpatruje i podejmuje między innymi dodatkowe działania, które mogą być niezbędne do osiągnięcia celów umowy, takie jak przyjmowanie odpowiednich wytycznych.

Zgodnie z art. 28 umowy i decyzją MC-1/1 dotyczącą regulaminu, przyjętą przez Konferencję Stron na jej pierwszym posiedzeniu (w dniach 24–29 września 2017 r.), każda ze stron dysponuje jednym głosem. Unia, jako regionalna organizacja integracji gospodarczej, korzysta jednak z prawa głosu w sprawach wchodzących w zakres jej kompetencji z liczbą głosów równą liczbie jej państw członkowskich będących stronami umowy. Unia nie korzysta ze swojego prawa głosu, jeśli którekolwiek z jej państw członkowskich korzysta ze swojego prawa głosu i odwrotnie.

¹ Decyzja Rady (UE) 2017/939 z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie zawarcia w imieniu Unii Europejskiej Konwencji z Minamaty w sprawie rtęci (Dz.U. L 142 z 2.6.2017, s. 4).

² Do dnia 20 czerwca 2019 r. Konwencję z Minamaty w sprawie rtęci ratyfikowały dwadzieścia trzy państwa członkowskie, tj. Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Republika Czeska, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niderlandy, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry i Zjednoczone Królestwo.

2.3. Planowany akt Konferencji Stron

Podczas swojego drugiego posiedzenia (w dniach 19–23 listopada 2018 r.) Konferencja Stron przyjęła decyzję MC-2/2³ ustanawiającą grupę ekspertów technicznych w celu kontynuowania dyskusji na temat progów dotyczących odpadów rtęciowych w okresie przed trzecim posiedzeniem („COP3”). W mandacie wyżej wymienionej grupy wezwano w szczególności do opracowania podejść i metod ustalania progów dla odpadów rtęciowych, w tym dla odpowiednich odpadów wydobywczych.

Oczekuje się, że w świetle wyników prac ekspertów COP3 przyjmie decyzję w tej sprawie (planowany akt).

Planowany akt ustanowi progi umożliwiające identyfikację odpadów a) składających się z rtęci lub związków rtęci, b) zawierających rtęć lub związki rtęci lub c) zanieczyszczonych nimi, które to odpady będą objęte art. 11 umowy. W związku z tym planowany akt określi zakres stosowania postanowień umowy dotyczących odpadów, a w szczególności jej art. 11 ust. 3 dotyczącego obowiązku zarządzania odpowiednimi odpadami rtęciowymi w sposób bezpieczny dla środowiska.

3. STANOWISKO, JAKIE NALEŻY ZAJĄĆ W IMIENIU UNII

Proponowanym stanowiskiem, jakie należy zająć w imieniu Unii na trzecim posiedzeniu Konferencji Stron, jest poparcie przyjęcia decyzji zgodnej z dorobkiem prawnym UE.

Odpady rtęciowe regulowane są na szczeblu UE, w szczególności rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/852 z dnia 17 maja 2017 r. w sprawie rtęci oraz uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1102/2008⁴, dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów⁵, dyrektywą 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego oraz zmieniającą dyrektywę 2004/35/WE⁶ oraz decyzją Komisji 2000/532/WE z dnia 3 maja 2000 r. zastępującą decyzję 94/3/WE ustanawiającą wykaz odpadów zgodnie z art. 1 lit. a) dyrektywy Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów oraz decyzję Rady 94/904/WE ustanawiającą wykaz odpadów niebezpiecznych zgodnie z art. 1 ust. 4 dyrektywy Rady 91/689/EWG w sprawie odpadów niebezpiecznych⁷.

Unijne przepisy dotyczące odpadów opierają się na kluczowym wymogu określonym w art. 13 i 17 wspomnianej dyrektywy 2008/98/WE, zgodnie z którym państwa członkowskie stosują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby gospodarowanie odpadami było prowadzone bez narażania zdrowia ludzkiego oraz bez szkody dla środowiska. Przepisy te wprowadzają w życie obowiązek postępowania w sposób bezpieczny dla środowiska, o którym mowa w art. 11 ust. 3 umowy.

³ Decyzja MC-2/2 w sprawie progów dotyczących odpadów rtęciowych, sprawozdanie Konferencji Stron Konwencji z Minamaty w sprawie rtęci z prac jej drugiego posiedzenia, UNEP/MC/COP2/19 z 6.12.2018, dostępna pod adresem: <http://www.mercuryconvention.org/Meetings/COP2/tabid/6355/language/en-US/Default.aspx>

⁴ Dz.U. L 137 z 24.5.2017, s. 1.

⁵ Dz.U. L 312 z 22.11.2008, s. 3.

⁶ Dz.U. L 102 z 11.4.2006, s. 15.

⁷ Dz.U. L 226 z 6.9.2000, s. 3.

Chociaż UE odegrała zasadniczą rolę w opracowaniu umowy, w tym jej przepisów dotyczących odpadów rtęciowych, a eksperci UE wnieśli istotny wkład w planowany akt, dorobek prawny UE w dziedzinie odpadów wykracza poza zakres art. 11 umowy, ponieważ wszystkie odpady rtęciowe, o których mowa w tym przepisie, są regulowane na szczeblu UE i podlegają obowiązkowi postępowania w sposób bezpieczny dla środowiska niezależnie od zawartości rtęci lub związków rtęci.

W świetle powyższego UE może zatem poprzeć przyjęcie planowanego aktu, który jest zgodny z dorobkiem prawnym UE.

W związku z tym na trzecim posiedzeniu Konferencji Stron umowy Unia może poprzeć przyjęcie jedynie decyzji zgodnej z dorobkiem prawnym UE.

Stanowisko Unii jest niezbędne, ponieważ po przyjęciu planowanego aktu strony umowy będą musiały go wdrożyć.

4. PODSTAWA PRAWNA

4.1. Proceduralna podstawa prawna

4.1.1. Zasady

Art. 218 ust. 9 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przewiduje decyzje ustalające „stanowiska, które mają być zajęte w imieniu Unii w ramach organu utworzonego przez umowę, gdy organ ten ma przyjąć akty mające skutki prawne, z wyjątkiem aktów uzupełniających lub zmieniających ramy instytucjonalne umowy”.

Pojęcie „akty mające skutki prawne” obejmuje akty, które mają skutki prawne na mocy przepisów prawa międzynarodowego dotyczących danego organu. Obejmuje ono ponadto instrumenty, które nie są wiążące na mocy prawa międzynarodowego, ale mogą „w sposób decydujący wywrzeć wpływ na treść przepisów przyjętych przez prawodawcę Unii”⁸.

4.1.2. Zastosowanie w niniejszej sprawie

Konferencja Stron jest organem utworzonym na mocy umowy, czyli Konwencji z Minamaty w sprawie rtęci.

Planowany akt, który ma przyjąć Konferencja Stron, stanowi akt mający skutki prawne. Planowany akt wywołuje skutki prawne, ponieważ strony umowy podejmują środki w celu zapewnienia jego wdrożenia i przestrzegania.

Planowany akt nie uzupełnia ani nie zmienia ram instytucjonalnych umowy.

W związku z tym proceduralną podstawą prawną proponowanej decyzji jest art. 218 ust. 9 TFUE.

4.2. Materialna podstawa prawna

4.2.1. Zasady

Materialna podstawa prawna decyzji na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE zależy przede wszystkim od celu i treści planowanego aktu, w którego kwestii ma zostać zajęte stanowisko

⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 października 2014 r. w sprawie C-399/12 Niemcy przeciwko Radzie, ECLI:EU:C:2014: 2258, pkt 61–64.

w imieniu Unii. Jeżeli planowany akt ma dwojaki cel lub dwa elementy składowe, a jeden z tych celów lub elementów da się określić jako główny, zaś drugi ma jedynie pomocniczy charakter, decyzja przyjęta na mocy art. 218 ust. 9 TFUE musi mieć jedną materialną podstawę prawną, tj. podstawę, której wymaga główny lub dominujący cel lub element składowy.

4.2.2. Zastosowanie w niniejszej sprawie

Główny cel i treść planowanego aktu prawnego odnoszą się do środowiska.

Materialną podstawą prawną proponowanej decyzji jest zatem art. 192 ust. 1 TFUE.

4.3. Wniosek

Podstawą prawną proponowanej decyzji powinien być art. 192 ust. 1 TFUE w związku z art. 218 ust. 9 TFUE.

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie stanowiska, jakie należy zająć w imieniu Unii na trzecim posiedzeniu Konferencji Stron Konwencji z Minamaty w sprawie rtęci w odniesieniu do przyjęcia decyzji ustanawiającej progi dla odpadów rtęciowych, o których mowa w art. 11 ust. 2 tej konwencji

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 192 ust. 1 w związku z art. 218 ust. 9,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Konwencja z Minamaty w sprawie rtęci⁹ („umowa”) została zawarta przez Unię decyzją Rady (UE) 2017/939¹⁰ i weszła w życie w dniu 16 sierpnia 2017 r.
- (2) Zgodnie z decyzją MC-1/1 dotyczącą regulaminu, przyjętą przez Konferencję Stron na jej pierwszym posiedzeniu, strony dokładają wszelkich starań, aby osiągnąć porozumienie we wszystkich kwestiach merytorycznych w drodze konsensusu.
- (3) Oczekuje się, że podczas trzeciego posiedzenia w dniach 25–29 listopada 2019 r. Konferencja Stron umowy przyjmie decyzję ustanawiającą progi dla odpadów rtęciowych, o których mowa w art. 11 ust. 2 tej konwencji („proponowana decyzja”), która w rezultacie zdefiniuje zakres stosowania art. 11 umowy w odniesieniu do odpadów; a mianowicie odpady rtęciowe objęte zakresem art. 11 ust. 2 umowy powinny podlegać zarządzaniu w sposób bezpieczny dla środowiska na mocy art. 11 ust. 3 umowy.
- (4) Należy ustalić stanowisko, jakie należy zająć w imieniu Unii na Konferencji Stron umowy, ponieważ proponowana decyzja, jeśli zostanie zatwierdzona, będzie miała skutki prawne, jako że strony umowy będą musiały zastosować środki w celu jej wdrożenia na poziomie krajowym lub regionalnym.
- (5) Unia w znacznym stopniu przyczyniła się do opracowania postanowień umowy dotyczących odpadów oraz wniosła wkład w prace ekspertów w okresie między sesjami, rozpoczęte decyzją MC-2/2¹¹ przyjętą przez Konferencję Stron umowy na jej drugim posiedzeniu, które doprowadziły do proponowanej decyzji; zaś dorobek

⁹ Poświadczona kopia Konwencji z Minamaty w sprawie rtęci jest dostępna pod adresem: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2013/10/20131010%2011-16%20AM/CTC-XXVII-17.pdf>

¹⁰ Decyzja Rady (UE) 2017/939 z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie zawarcia w imieniu Unii Europejskiej Konwencji z Minamaty w sprawie rtęci (Dz.U. L 142 z 2.6.2017, s. 4).

¹¹ Decyzja MC-2/2 w sprawie progów dotyczących odpadów rtęciowych, sprawozdanie Konferencji Stron Konwencji z Minamaty w sprawie rtęci z prac jej drugiego posiedzenia, UNEP/MC/COP2/19 z 6.12.2018.

prawny Unii wymaga już, aby gospodarowanie wszystkimi odpadami rtęciowymi, o których mowa w art. 11 ust. 2 umowy, było prowadzone bez narażania zdrowia ludzkiego oraz bez szkody dla środowiska, niezależnie od zawartości rtęci w tych odpadach.

- (6) Unia powinna poprzeć przyjęcie przez Konferencję Stron umowy jedynie takiej decyzji, która jest zgodna z dorobkiem prawnym Unii,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Stanowisko, jakie należy zająć w imieniu Unii na trzecim posiedzeniu Konferencji Stron umowy, polega na poparciu przyjęcia decyzji w sprawie progów dla odpadów rtęciowych zgodnej z dorobkiem prawnym Unii.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Komisji.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*