



Bruxelles, 24.2.2022
COM(2022) 67 final

2022/0046 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare, a nome dell'Unione europea, alla 15^a conferenza delle Parti della convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento per quanto riguarda talune modifiche dell'articolo 6, paragrafo 2, della convenzione

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta riguarda una decisione che stabilisce la posizione dell'Unione in occasione della 15^a riunione della conferenza delle Parti della convenzione di Basilea, in merito alla prevista adozione di emendamenti all'articolo 6 della stessa. La riunione è prevista per giugno 2022.

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

2.1. La convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento

La convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento ("la convenzione") è stata adottata il 22 marzo 1989 ed è entrata in vigore nel 1992. L'Unione europea e i suoi Stati membri sono Parti della convenzione¹. Le Parti vincolate dalla convenzione sono 188.

L'elemento basilare della convenzione è un sistema di controllo per l'esportazione, l'importazione e il transito di taluni rifiuti attraverso la procedura di "previo assenso informato". Le esportazioni di rifiuti oggetto della convenzione devono essere notificate in anticipo alle autorità competenti degli Stati membri di importazione e di transito. Le notifiche sono effettuate per iscritto e contengono le dichiarazioni e le informazioni di cui all'allegato V, sezione A, della convenzione. Un'esportazione di rifiuti può essere effettuata solo se e quando tutti gli Stati interessati hanno dato il loro consenso scritto (articolo 6 della convenzione).

Il sistema di controllo previsto dalla convenzione si applica ai rifiuti pericolosi definiti all'articolo 1 ed elencati nell'allegato VIII della convenzione, così come ad altri rifiuti elencati nell'allegato II, che comprende i rifiuti urbani, i residui derivanti dall'incenerimento dei rifiuti urbani e determinati rifiuti di plastica. La convenzione contiene nell'allegato IX anche un elenco di rifiuti che non rientrano nel suo ambito di applicazione e sistema di controllo, a meno che non contengano sostanze appartenenti a una categoria di cui all'allegato I in concentrazioni tali da presentare una delle caratteristiche pericolose di cui all'allegato III.

2.2. La conferenza delle Parti

La conferenza delle Parti della convenzione di Basilea è il principale organo decisionale della convenzione. Essa ha il potere di modificare gli allegati della convenzione e si riunisce ogni due anni.

La 15^a riunione della conferenza delle Parti della convenzione di Basilea (CoP15) si tiene in due sessioni: la prima, online, si è svolta dal 26 al 30 luglio 2021; la seconda si svolgerà in presenza a Ginevra, dal 6 al 17 giugno 2022.

2.3. La proposta di modifica della convenzione

¹ Decisione 93/98/CEE del Consiglio, del 1° febbraio 1993, sulla conclusione, a nome della Comunità, della convenzione sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento (convenzione di Basilea) del 22 marzo 1989 (GU L 39 del 16.2.1993, pag. 1).

La Federazione russa ha presentato una proposta da sottoporre alla conferenza delle Parti nella sua 15^a riunione, intesa a modificare l'articolo 6, paragrafo 2, prima frase, della convenzione ("l'atto previsto")².

La prima frase dell'articolo 6, paragrafo 2, della convenzione recita: "*Lo Stato di importazione risponde per iscritto a chi ha inviato la notifica, acconsentendo al movimento con o senza condizioni, negando l'autorizzazione al movimento oppure richiedendo ulteriori informazioni.*".

L'atto previsto propone di modificare questa frase aggiungendo un termine di 30 giorni entro il quale lo Stato di importazione deve rispondere all'autore della notifica (autorizzando la spedizione prevista, negando l'autorizzazione a tale spedizione o chiedendo ulteriori informazioni); propone inoltre di sopprimere la virgola (",") tra "condizioni" e "negando", per sostituirla con "o".

La convenzione è attuata nell'Unione mediante il regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti³ (di seguito "regolamento sulle spedizioni di rifiuti"). Qualsiasi modifica della convenzione entrerebbe in vigore nell'UE dopo essere stata attuata mediante modifiche di tale regolamento.

Le attuali norme che si applicano all'Unione e ai suoi Stati membri prevedono già un termine di 30 giorni entro il quale lo Stato di importazione deve rispondere al notificatore (cfr. articolo 8 del regolamento sulle spedizioni di rifiuti). Ciò vale anche per gli altri paesi OCSE, come previsto dalla decisione OCSE⁴.

Per l'Unione, l'unica conseguenza pratica delle modifiche proposte dalla Federazione russa riguarderebbe la procedura per l'esportazione dei rifiuti notificati verso paesi non appartenenti all'OCSE. Poiché l'esportazione dei rifiuti di cui agli allegati VIII e II verso paesi non appartenenti all'OCSE è vietata dal regolamento sulle spedizioni di rifiuti, la modifica introdotta dalla proposta russa riguarderebbe soltanto i "rifiuti non elencati" (ossia, con la proposta russa, i paesi non appartenenti all'OCSE che importano dall'UE rifiuti non elencati dovrebbero rispondere all'autore della notifica entro 30 giorni), che, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), punti iii) e iv), del regolamento sulle spedizioni di rifiuti, sono soggetti alla procedura del "previo assenso informato". La modifica proposta dalla Federazione russa significherebbe che, in questi casi, lo Stato di importazione dovrebbe rispondere entro 30 giorni all'autore della notifica di una spedizione dall'Unione a destinazione di un paese non appartenente all'OCSE.

La procedura di modifica della convenzione è regolata dall'articolo 17 della stessa. La modifica deve essere adottata in una riunione della conferenza delle Parti e diventa vincolante per le Parti che depositano i loro strumenti di ratifica, di approvazione, di conferma formale o di accettazione a norma dell'articolo 17, paragrafo 5, della convenzione, che recita: "*Gli strumenti di ratifica, di approvazione, di conferma formale o di accettazione degli emendamenti sono depositati presso il Depositario. Gli emendamenti adottati conformemente ai precedenti paragrafi 3 o 4 entrano in vigore fra le Parti che li hanno accettati il novantesimo giorno dopo che il Depositario ha ricevuto il loro strumento di ratifica, di approvazione, di conferma formale o di accettazione da almeno i tre quarti delle Parti che li hanno accettati o da almeno i due terzi delle Parti al protocollo in questione, che li ha*

² La proposta è consultabile sul sito web della convenzione di Basilea, <http://www.basel.int/TheConvention/Communications/tabid/1596/Default.aspx>

³ GU L 190 del 12.7.2006, pag. 1.

⁴ Decisione sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti destinati ad operazioni di recupero, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0266>

accettati, salvo disposizione contraria nel protocollo in questione. Per ogni altra Parte, gli emendamenti entrano in vigore il novantesimo giorno dopo il deposito, ad opera della Parte in questione, del suo strumento di ratifica, di approvazione, di conferma formale o di accettazione degli emendamenti". È pertanto necessaria la ratifica, l'approvazione, la conferma formale o l'accettazione da parte di tre quarti delle Parti della convenzione (quindi 141 Parti) affinché qualsiasi modifica della convenzione entri in vigore.

Finora il testo della convenzione è stato modificato solo una volta, mediante l'aggiunta dell'articolo 4 a) e una successiva aggiunta dell'allegato VII ("divieto di Basilea"). Tale modifica è stata approvata dalla conferenza delle Parti nella sua terza riunione del 1995 ed è entrata in vigore nel 2019 per le Parti che l'hanno ratificata.

3. LA POSIZIONE DA ADOTTARE A NOME DELL'UNIONE

- (1) L'Unione non dovrebbe sostenere la modifica dell'articolo 6, paragrafo 2, della convenzione, proposta dalla Federazione russa.
- (2) La prima parte della modifica (termine di 30 giorni entro il quale il paese importatore deve rispondere all'autore della notifica) non apporterebbe alcun cambiamento significativo all'Unione e ai suoi Stati membri, in quanto il termine di 30 giorni entro il quale gli Stati di importazione devono rispondere all'autore della notifica, previsto dalla modifica proposta, si applica già alla maggior parte delle spedizioni notificate dall'UE e dai suoi Stati membri ai sensi del diritto dell'Unione (ad eccezione delle esportazioni di rifiuti non elencati verso paesi non appartenenti all'OCSE). Non verrebbero nemmeno modificati gli obblighi dell'UE e dei suoi Stati membri che ricevono le notifiche, poiché si applica già il termine di 30 giorni per la risposta, ai sensi del diritto dell'Unione.
- (3) La seconda parte della modifica (che sostituisce una virgola con "o") non sembra essere necessaria e creerebbe incertezza giuridica. L'attuale formulazione è sufficientemente chiara; lo Stato di importazione ha tre possibilità di risposta per l'autore della notifica (acconsentire al movimento, negare l'autorizzazione al movimento oppure richiedere ulteriori informazioni). Non è pertanto necessario modificare questa frase.
- (4) Il processo di modifica della convenzione è molto oneroso e dispendioso in termini di tempo, soprattutto perché impone a ciascuna Parte di avviare il processo interno di ratifica e richiede che i tre quarti delle Parti abbiano ratificato la modifica perché possa essere messa in vigore. La modifica potrebbe anche avere, in ultima analisi, un impatto limitato, in quanto le modifiche sono vincolanti solo per coloro che le ratificano. La modifica proposta, pertanto, non migliorerebbe l'efficacia della convenzione in modo efficiente, in quanto avvierebbe un lungo e pesante processo all'interno della convenzione e per le sue Parti.
- (5) Pur non sostenendo le modifiche proposte, l'Unione dovrebbe sottolineare la necessità che le Parti promuovano un migliore funzionamento della procedura di notifica nel quadro della convenzione di Basilea. Si potrebbe fissare altri termini per le risposte a chi invia la notifica, in particolare per i paesi di transito, promuovere l'uso di sistemi di scambio elettronico di dati o integrare nel quadro della convenzione di Basilea il concetto di "impianti dotati di autorizzazione preventiva", che deriva dalla decisione dell'OCSE sui movimenti transfrontalieri di rifiuti. Su tali questioni è già in corso in seno alla convenzione una serie di processi, utili ma i cui risultati sono finora limitati. L'Unione dovrebbe sottolineare l'importanza di tali

questioni ed esaminare se possano essere affrontate nell'ambito di iniziative già esistenti o nuove che non comportino una modifica della convenzione. L'Unione dovrebbe mostrarsi aperta a tali possibili iniziative.

- (6) Infine, va osservato che l'adozione della modifica proposta, pur priva di un chiaro valore aggiunto, non pregiudicherebbe neppure gli interessi dell'Unione.

4. BASE GIURIDICA

4.1. Base giuridica procedurale

4.1.1. Principi

L'articolo 218, paragrafo 9, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede l'adozione di decisioni che stabiliscono *"le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo"*.

Rientrano nel concetto di *"atti che hanno effetti giuridici"* gli atti che hanno effetti giuridici in forza delle norme di diritto internazionale disciplinanti l'organo in questione. Vi rientrano anche gli atti sprovvisti di carattere vincolante ai sensi del diritto internazionale ma che *"sono tali da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa adottata dal legislatore dell'Unione"*⁵.

4.1.2. Applicazione al caso concreto

La conferenza delle Parti della convenzione di Basilea è un organo istituito dalla convenzione.

L'atto che la conferenza delle Parti è chiamata ad adottare costituisce un atto che ha effetti giuridici. L'atto previsto avrà carattere vincolante nel diritto internazionale a norma dell'articolo 18 della convenzione e può influire in modo determinante sul contenuto della legislazione dell'UE, in particolare sul regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti. Tale regolamento attua la convenzione, tra l'altro, stabilendo le procedure per le esportazioni dall'UE, le importazioni nell'UE e le spedizioni tra Stati membri.

L'atto previsto non integra né modifica il quadro istituzionale dell'accordo.

La base giuridica procedurale della decisione proposta è pertanto l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

4.2. Base giuridica sostanziale

4.2.1. Principi

La base giuridica sostanziale delle decisioni di cui all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto su cui dovrà prendersi posizione a nome dell'Unione. Se l'atto previsto persegue una duplice finalità o ha una doppia componente, una delle quali sia da considerarsi principale e l'altra solo accessoria, la decisione a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE deve fondarsi su una sola base

⁵ Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, Repubblica federale di Germania/Consiglio dell'Unione europea, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punti da 61 a 64.

giuridica sostanziale, ossia su quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante.

4.2.2. Applicazione al caso concreto

L'obiettivo e il contenuto principali dell'atto previsto riguardano la tutela dell'ambiente.

La base giuridica sostanziale della decisione proposta è pertanto l'articolo 192, paragrafo 1, del TFUE.

4.3. Conclusioni

La base giuridica della decisione proposta deve essere costituita dall'articolo 192, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare, a nome dell'Unione europea, alla 15^a conferenza delle Parti della convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento per quanto riguarda talune modifiche dell'articolo 6, paragrafo 2, della convenzione

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 192, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) La convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento ("la convenzione") è entrata in vigore nel 1992 ed è stata approvata dall'Unione con la decisione 93/98/CEE del Consiglio, del 1^o febbraio 1993, sulla conclusione, a nome della Comunità, della convenzione sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento del 22 marzo 1989⁶.
- (2) A norma dell'articolo 15, paragrafo 5, lettera b), della convenzione, la conferenza delle Parti esamina e adotta, se del caso, modifiche alla convenzione.
- (3) La conferenza delle Parti, nella 15^a riunione del giugno 2022, dovrà valutare l'adozione di modifiche all'articolo 6, paragrafo 2, della convenzione, presentate dalla Federazione russa. Tale proposta è intesa a stabilire un termine di 30 giorni entro il quale uno Stato di importazione deve rispondere a chi notifica una spedizione di rifiuti e intesa a includere un'altra modifica presentata come editoriale.
- (4) È necessario stabilire la posizione da adottare a nome dell'Unione in sede di conferenza delle Parti in merito alla suddetta proposta, poiché, trattandosi di una modifica al testo della convenzione, essa ha effetti giuridici. Se adottato dalla conferenza delle Parti, l'atto previsto sarà vincolante per l'Unione e potrà incidere in modo determinante sul contenuto del diritto dell'Unione, in particolare sul regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti⁷.
- (5) L'Unione non dovrebbe sostenere le suddette modifiche della convenzione dal momento che richiederebbero un lungo e pesante processo per entrare in vigore e sembra sproporzionato avviare tale processo per una modifica il cui obiettivo potrebbe essere conseguito con altri mezzi. L'Unione dovrebbe piuttosto essere aperta a iniziative volte a migliorare il funzionamento della procedura di "previo assenso

⁶ GU L 39 del 16.2.1993, pag. 1.

⁷ GU L 190 del 12.7.2006, pag. 1.

informato", a condizione che abbiano un ambito di applicazione più ampio rispetto alla proposta presentata alla CoP15, che siano in linea con le politiche e gli obiettivi generali dell'Unione e che non richiedano una modifica della convenzione. Va osservato che l'adozione della modifica proposta, pur priva di un chiaro valore aggiunto, non pregiudicherebbe neppure gli interessi dell'Unione.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

1. La posizione da adottare a nome dell'Unione alla 15^a riunione della conferenza delle Parti della convenzione di Basilea è di non sostenere le modifiche all'articolo 6, paragrafo 2, della convenzione, presentate dalla Federazione russa.
2. Se dovessero essere presentate altre proposte volte a migliorare il funzionamento della procedura di "previo assenso informato" alla 15^a riunione della conferenza delle Parti della convenzione di Basilea, l'Unione le sosterrà a condizione che:
 - (a) siano intese a migliorare il funzionamento di tale procedura, affrontando i ritardi e i problemi riscontrati dagli Stati di esportazione, transito o importazione per gestire le notifiche, sostenendo la digitalizzazione della procedura di "previo assenso informato", in modo che i rifiuti possano essere spediti oltre frontiera senza indebiti ritardi, quando le spedizioni sono conformi alle disposizioni della convenzione, senza necessità che quest'ultima venga modificata;
 - (b) contribuiscano a una gestione ecologicamente corretta dei rifiuti e alla transizione verso un'economia circolare mondiale e
 - (c) sostengano la corretta attuazione dei meccanismi di controllo previsti dalla convenzione contribuendo a fornire chiarezza giuridica a tale riguardo.

Articolo 2

Alla luce dell'andamento della 15^a riunione della conferenza delle Parti, i rappresentanti dell'Unione, in consultazione con gli Stati membri, possono affinare la posizione di cui all'articolo 1, durante una riunione di coordinamento sul posto, senza un'ulteriore decisione del Consiglio.

Articolo 3

La Commissione è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente