

Bruxelles, 23.1.2019
COM(2019) 11 final

2019/0008 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione che deve essere adottata a nome dell'Unione europea in occasione della 14^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 degli allegati II, VIII e IX della suddetta convenzione

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta riguarda una decisione che stabilisce la posizione dell'Unione in occasione della 14^a riunione della conferenza delle parti della convenzione di Basilea, in connessione con la prevista adozione di emendamenti agli allegati della stessa.

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. Attualmente le parti vincolate dalla convenzione sono 186.

L'elemento basilare della convenzione è un sistema di controllo per l'esportazione, l'importazione e il transito di taluni rifiuti. Le esportazioni di rifiuti oggetto della convenzione devono essere notificate in anticipo alle autorità competenti degli Stati membri di importazione e di transito. La notifica è effettuata dallo Stato di esportazione che può anche esigere ai produttori o esportatori di rifiuti di effettuare dette notifiche attraverso il canale della propria autorità competente. 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 e ad altri rifiuti figuranti nell'elenco dell'allegato II, che comprende i rifiuti urbani e i residui derivanti dall'incenerimento dei rifiuti urbani. La convenzione fornisce 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 14^a riunione della conferenza delle parti (COP14) si svolgerà da aprile a maggio 2019 a Ginevra.

2.3. L'atto previsto

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), GU L 39 del 16.2.1993, pag. 1.

Uno dei punti all'ordine del giorno provvisorio della 14^a riunione della conferenza delle parti riguarda una proposta presentata dalla Norvegia intesa a modificare alcuni allegati della convenzione ("l'atto previsto")².

L'atto previsto non intende inserire tutti i rifiuti di plastica nell'ambito dei meccanismi di controllo previsti dalla convenzione di Basilea, ma includervene alcuni lasciandone al di fuori altri (in modo che possano continuare ad essere oggetto di scambi senza notifiche da parte dei paesi di esportazione/importazione).

Lo scopo dell'atto previsto è modificare o aggiungere voci relative ai rifiuti di plastica:

- nell'allegato II relativo ai rifiuti di plastica non pericolosi che dovrebbero essere soggetti al sistema di controllo previsto dalla convenzione,
- nell'allegato VIII relativo ai rifiuti di plastica pericolosi che dovrebbero a loro volta essere soggetti al sistema di controllo, e
- nell'allegato IX relativo ai rifiuti di plastica non pericolosi che non dovrebbero essere soggetti al 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.

La proposta di modifica degli allegati II, VIII e IX della convenzione, presentata dalla Norvegia, è stata distribuita alle parti il 26 ottobre 2018. Con la proposta, i rifiuti di plastica non pericolosi che rientrano nell'ambito di una voce modificata dell'allegato IX possono continuare ad essere oggetto di scambio tra paesi alle stesse condizioni odierne nel quadro della convenzione, mentre i rifiuti di plastica che richiedono particolare considerazione e i rifiuti di plastica pericolosi indicati in nuove voci negli allegati II e VIII rispettivamente, rientrano nel sistema di controllo previsto dalla convenzione.

Le modifiche degli allegati II, VIII e IX della convenzione entreranno in vigore nell'UE dopo essere state attuate mediante modifiche del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti³. I cambiamenti per gli operatori e per le autorità per quanto riguarda le esportazioni dall'UE dipenderanno dai tipi di rifiuti e dai paesi di destinazione.

Le esportazioni dall'UE verso paesi non appartenenti all'OCSE di una serie di nuove categorie di rifiuti di plastica pericolosi (di cui all'allegato VIII) saranno vietate. Le esportazioni all'interno dell'OCSE di tali rifiuti dovranno seguire la procedura di notifica. Le esportazioni dall'UE verso paesi non appartenenti all'OCSE di alcuni rifiuti di plastica non pericolosi inseriti nell'allegato II saranno a loro volta vietate, a meno che l'UE non decida di applicare la procedura di notifica attraverso modifiche del regolamento (CE) n. 1013/2006 (che sarà oggetto di riesame entro la fine del 2020). Anche le esportazioni all'interno dell'OCSE di tali rifiuti saranno soggette alla procedura di notifica. Infine, i tipi di rifiuti di plastica non pericolosi che rientrano nell'allegato IX della convenzione potrebbero essere esportati senza controlli, a condizione che vengano soddisfatte determinate condizioni, garantendo che siano facili da riciclare nel paese d'importazione.

L'inserimento automatico della proposta della Norvegia nel regolamento (CE) n. 1013/2006 porterebbe ad assoggettare alla procedura di notifica le **spedizioni all'interno dell'UE** di rifiuti di nuova inclusione negli allegati II e VIII della convenzione di Basilea.

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

³ GU L 190 del 12.7.2006, pag. 1.

La procedura di modifica degli allegati della convenzione è regolata dagli articoli 17 e 18 della stessa. Più specificamente, un'eventuale proposta di modifica deve essere presentata da una parte e trasmessa a tutte le altre parti dal segretariato almeno sei mesi prima della riunione in cui si prevede di procedere alla sua adozione, vale a dire entro il 28 ottobre 2018 per la CoP 14. Inoltre, ogni modifica del genere deve essere adottata nel corso di una riunione della conferenza delle parti e acquista efficacia dopo sei mesi dalla data di emissione di una notifica da parte del depositario. L'atto previsto diventerà vincolante per le parti ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 2, lettera c), della convenzione, che dispone quanto segue: "trascorso il termine di sei mesi dalla data di invio della comunicazione del Depositario, l'allegato diventa valido a tutti gli effetti per tutte le Parti alla presente Convenzione e ad ogni protocollo considerato, che non abbiano presentato una notifica ai sensi del capoverso b) precedente".

3. LA POSIZIONE CHE DOVRÀ ESSERE ASSUNTA A NOME DELL'UNIONE

È opportuno che l'Unione sostenga le modifiche degli allegati della convenzione volte a modificare o aggiungere voci relative ai rifiuti di plastica:

- nell'allegato II relativo ai rifiuti di plastica non pericolosi che dovrebbero essere soggetti al sistema di controllo previsto dalla convenzione,
- nell'allegato VIII relativo ai rifiuti di plastica pericolosi che dovrebbero a loro volta essere soggetti al sistema di controllo, e
- nell'allegato IX relativo ai rifiuti di plastica non pericolosi che non dovrebbero essere soggetti al 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.

Senza le suddette modifiche degli allegati della convenzione, vi sono rischi significativi che i rifiuti di plastica vengano esportati in paesi che non dispongono di infrastrutture adeguate per un'efficace raccolta e una gestione dei rifiuti rispettosa dell'ambiente. L'atto previsto contribuirà a:

- migliorare i controlli sulle esportazioni di rifiuti di plastica,
- sostenere una gestione dei rifiuti di plastica rispettosa dell'ambiente ,
- ridurre i rischi che i rifiuti di plastica finiscano nell'ambiente, e
- prevenire il problema ambientale dei rifiuti marini a livello mondiale.

La strategia europea per la plastica adottata il 16 gennaio 2018⁴ afferma che l'azione a livello internazionale è fondamentale per combattere le principali cause della presenza dei rifiuti di plastica negli oceani, come la carenza di infrastrutture di gestione dei rifiuti nei paesi in via di sviluppo e nelle economie emergenti. La strategia per la plastica cita espressamente il sostegno degli interventi nel quadro della convenzione di Basilea e la necessità di assicurare che la plastica inviata all'estero per il riciclaggio sia gestita e trattata in condizioni simili a quelle applicabili nell'UE. L'UE esporta una quota significativa dei suoi rifiuti di plastica verso paesi terzi (3 milioni di tonnellate nel 2016), dove vi è ancora incertezza sul loro trattamento e i problemi transfrontalieri sono in aumento alla luce degli sviluppi

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Strategia europea per la plastica nell'economia circolare", COM(2018) 28 final.

internazionali, compresa la recente decisione della Cina di limitare le importazioni di taluni tipi di rifiuti di plastica.

Le disposizioni della convenzione sono attuate nell'Unione mediante il regolamento (CE) n. 1013/2006 che si applica alle esportazioni da e alle importazioni nell'Unione e alle spedizioni tra Stati membri (articolo 1). Il regolamento si applica inoltre all'interno dello Spazio economico europeo ("SEE")⁵.

Una volta che l'atto previsto sarà stato adottato ed entrato in vigore, dovrà essere inserito nel diritto dell'Unione e più precisamente nel regolamento (CE) n. 1013/2006. Ciò significherebbe assoggettare le spedizioni all'interno dell'UE e del SEE di rifiuti di plastica di nuova inclusione negli allegati II e VIII a nuove misure di controllo (e al divieto di esportazione di tali rifiuti verso paesi non appartenenti all'OCSE). Sebbene tale situazione sia auspicabile per le ragioni sopra esposte per quanto riguarda le esportazioni dell'UE, ciò potrebbe avere effetti indesiderati e problematici sulle spedizioni all'interno dell'UE e del SEE di rifiuti di plastica destinati al riciclo, dato che li assoggetterebbe a nuove procedure di notifica. Queste spedizioni sono già soggette ai requisiti di protezione ambientale previsti dalla legislazione dell'Unione sui rifiuti e l'introduzione di nuove procedure amministrative potrebbe rendere il riciclaggio della plastica nell'UE più complicato e costoso apportando solo benefici limitati in termini ambientali.

Al fine di mantenere la situazione attuale all'interno dell'Unione e del SEE, vale a dire senza il sistema di controllo previsto dalla convenzione per le spedizioni di nuovi rifiuti di plastica, sarebbe necessario notificare le disposizioni in questione al segretariato della convenzione ai sensi dell'articolo 11 della stessa. L'articolo consente alle parti di stipulare accordi o convenzioni bilaterali, multilaterali o regionali in materia di movimenti transfrontalieri di rifiuti, purché tali accordi o convenzioni siano compatibili con una gestione ecologicamente razionale dei rifiuti come richiesto dalla convenzione. Gli accordi o convenzioni devono prevedere disposizioni che non siano meno rispettose dell'ambiente rispetto a quelle previste dalla convenzione, in particolare tenendo conto degli interessi dei paesi in via di sviluppo. Notifiche a norma dell'articolo 11 sono state effettuate, per esempio, a proposito di una decisione del Consiglio dell'OCSE⁶.

Di conseguenza, la presente proposta di decisione del Consiglio prevede che l'Unione notifichi al segretariato, a norma dell'articolo 11 della convenzione, le disposizioni applicate alle spedizioni dei rifiuti di plastica interessati all'interno dell'Unione e del SEE nella misura in cui queste differiscono dall'atto previsto, e specifichi che tali disposizioni si basano su un sistema di corretta gestione ambientale compatibile con la convenzione. Vista la connessione tra le modifiche degli allegati della convenzione e la summenzionata decisione dell'OCSE sarà inoltre necessario procedere ad informare il segretariato dell'OCSE della suddetta situazione .

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*

⁵ Decisione del Comitato misto SEE n. 73/2008 del 6 giugno 2008.

⁶ C (2001) 107/final sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti destinati ad operazioni di recupero, <http://www.basel.int/Countries/Agreements/tabid/1482/Default.aspx>

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 che disciplinano 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*".⁷

4.1.2. Applicazione al caso di specie

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

L'atto che la conferenza delle parti deve 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 e le importazioni nell'UE, nonché per le spedizioni tra Stati membri. Il regolamento si applica anche all'interno del SEE.

Una volta che gli allegati della convenzione saranno stati modificati, tali modifiche dovrebbero essere inserite nel regolamento (CE) n. 1013/2006 (con la possibile eccezione delle disposizioni relative alle spedizioni di rifiuti all'interno dell'UE, come illustrato in precedenza).

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, del TFUE.

4.2. Base giuridica sostanziale

4.2.1. Principi

La base giuridica sostanziale delle decisioni di cui all'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto su cui sarà necessario prendere 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, del TFUE deve fondarsi su una sola base giuridica sostanziale, ossia su quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante.

4.2.2. Applicazione al caso di specie

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 dovrebbe essere l'articolo 192, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE.

⁷

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.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione che deve essere adottata a nome dell'Unione europea in occasione della 14^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 degli allegati II, VIII e IX della suddetta 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"), entrata in vigore nel 1992, è stata approvata dall'Unione con la 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)⁸.
- (2) A norma dell'articolo 15 della convenzione, la conferenza delle parti esamina ed adotta, se del caso, modifiche alla convenzione.
- (3) La conferenza delle parti, in occasione della sua 14^a riunione che si terrà da aprile a maggio del 2019, intende prendere in considerazione l'adozione di modifiche degli allegati della convenzione allo scopo di modificare o aggiungere voci relative ai rifiuti di plastica:
 - nell'allegato II relativo ai rifiuti di plastica non pericolosi che dovrebbero essere soggetti al sistema di controllo previsto dalla convenzione,
 - nell'allegato VIII relativo ai rifiuti di plastica pericolosi che dovrebbero a loro volta essere soggetti al sistema di controllo, e
 - nell'allegato IX relativo ai rifiuti di plastica non pericolosi che non dovrebbero essere soggetti al 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.
- (4) Una proposta di modifica degli allegati II, VIII e IX della convenzione, presentata dalla Norvegia, è stata distribuita alle parti il 26 ottobre 2018. Con la proposta, i rifiuti di plastica non pericolosi che rientrano nell'ambito di una voce modificata dell'allegato IX continueranno ad essere oggetto di scambio tra paesi alle stesse condizioni odierne nel quadro della convenzione, mentre i rifiuti di plastica che richiedono particolare

⁸ GU L 39 del 16.2.1993, pag. 1.

considerazione e i rifiuti di plastica pericolosi indicati nelle nuove voci degli allegati II e VIII rispettivamente, rientrerebbero nel sistema di controllo previsto dalla convenzione.

- (5) È opportuno stabilire la posizione che deve essere adottata a nome dell'Unione in sede di conferenza delle parti, in quanto 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 rifiuti⁹.
- (6) L'Unione dovrebbe sostenere le suddette modifiche degli allegati della convenzione, in quanto contribuiranno a migliorare i controlli sulle esportazioni di rifiuti di plastica, a evitare che queste vengano effettuate verso paesi che non dispongono di infrastrutture adeguate per una raccolta efficace e una gestione dei rifiuti rispettosa dell'ambiente, a sostenere una gestione dei rifiuti di plastica rispettosa dell'ambiente, ridurre i rischi che questi ultimi finiscano nell'ambiente e prevenire il problema ambientale dei rifiuti marini a livello mondiale.
- (7) È opportuno mantenere l'attuale situazione relativa alle spedizioni di rifiuti di plastica all'interno dell'Unione e del SEE e, pertanto, non utilizzare il sistema di controllo della convenzione di Basilea per i rifiuti che potrebbero essere inclusi negli allegati II e VIII in occasione della 14^a conferenza delle parti della convenzione di Basilea. Pertanto l'Unione europea dovrebbe notificare le disposizioni della legislazione dell'Unione applicate alle spedizioni dei rifiuti di plastica interessati all'interno dell'Unione e del SEE nella misura in cui queste differiscono dall'atto previsto, e specificare che tali disposizioni si basano su un sistema di corretta gestione ambientale compatibile con la convenzione. Tale notifica è trasmessa al segretariato della convenzione, conformemente all'articolo 11 della stessa.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

1. La posizione da adottare a nome dell'Unione in occasione della 14^a riunione della conferenza delle parti della convenzione di Basilea è la seguente, fatto salvo il paragrafo 2:

l'Unione sostiene le modifiche degli allegati della convenzione volte a modificare o aggiungere voci relative ai rifiuti di plastica:

- nell'allegato II relativo ai rifiuti di plastica non pericolosi che dovrebbero essere soggetti al sistema di controllo previsto dalla convenzione,
 - nell'allegato VIII relativo ai rifiuti di plastica pericolosi che dovrebbero a loro volta essere soggetti al sistema di controllo, e
 - nell'allegato IX relativo ai rifiuti di plastica non pericolosi che non dovrebbero essere soggetti al 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. Una volta che l'atto previsto sarà stato adottato dalla conferenza delle parti della convenzione di Basilea, l'Unione europea notifica al segretariato della convenzione,

⁹ GU L 190 del 12.7.2006, pag. 1.

conformemente all'articolo 11 della convenzione, le disposizioni della legislazione dell'Unione applicabili alle spedizioni di rifiuti di plastica oggetto dell'atto previsto all'interno dell'Unione e del SEE, nella misura in cui dette disposizioni differiscono dall'atto previsto.

Articolo 2

La Commissione è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*