



Bruxelles, den 22.9.2023
COM(2023) 541 final

2023/0328 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne på det femte møde i partskonferencen under Minamatakonventionen om kviksølv, i forbindelse med vedtagelsen af en afgørelse om fastsættelse af en tærskel for kviksølvaffald i overensstemmelse med artikel 11, stk. 2, i nævnte konvention

BEGRUNDELSE

1. FORSLAGETS GENSTAND

Dette forslag vedrører en afgørelse om fastlæggelse af den holdning, der skal indtages på Unionens vegne på det femte møde i partskonferencen under Minamatakonventionen om kviksølv (COP5), i forbindelse med den planlagte vedtagelse af en afgørelse om fastsættelse af tærskler for affald, der er forurenede med kviksølv eller kviksølvforbindelser (i det følgende benævnt "kviksølvforurenede affald") som omhandlet i artikel 11, stk. 2, litra c), i nævnte konvention.

2. BAGGRUND FOR FORSLAGET

2.1. Minamatakonventionen om kviksølv

Minamatakonventionen om kviksølv (i det følgende benævnt "konventionen")¹ er det vigtigste internationale regelsæt til beskyttelse af menneskers sundhed og miljøet mod menneskeskabte udledninger og udslip af kviksølv og kviksølvforbindelser til luft, vand og jord. Konventionen omfatter hele kviksølvcyklussen, lige fra udvinding af kviksølv i miner til håndtering af kviksølv i affaldsbehandlingen.

Konventionen trådte i kraft den 16. august 2017.

Den Europæiske Union og alle medlemsstaterne er parter i konventionen.

I konventionens artikel 11, stk. 2, er det fastsat, at "kviksølvaffald" i forbindelse med denne konvention er stoffer eller genstande, der a) består af, b) indeholder eller c) er forurenede med kviksølv eller kviksølvforbindelser i en mængde, der overstiger de tærskler, der fastsættes af partskonferencen, og som bortskaffes eller er beregnet på at blive bortskaffet eller kræves bortskaffet i overensstemmelse med national lovgivning eller konventionen. I henhold til denne bestemmelse omfatter definitionen af "kviksølvaffald" ikke mineaffald (overjord, stenaffald og restprodukter (tailings)), medmindre mineaffaldet hidrører fra primær kviksølvudvinding og indeholder kviksølv eller kviksølvforbindelser i en mængde, som ligger under de tærskler, der fastsættes af partskonferencen.

I konventionens artikel 11, stk. 3, præciseres det, at affald, der kan betragtes som kviksølvaffald i henhold til aftalens artikel 11, stk. 2, skal håndteres på en miljøforsvarlig måde. Partskonferencen vedtog på sit tredje møde (den 25.-29. november 2019)² afgørelse MC-3/5³, hvori følgende fastsættes:

¹ Minamatakonventionen om kviksølv (tekst og bilag):

<https://mercuryconvention.org/en/documents/minamata-convention-mercury-text-and-annexes> (foreligger ikke på dansk).

² [Tredje møde i partskonferencen under Minamatakonventionen om kviksølv \(COP-3\), Genève, Schweiz, 25.-29. november 2019](https://mercuryconvention.org/en/meetings/cop3), <https://mercuryconvention.org/en/meetings/cop3> (foreligger ikke på dansk).

³ Afgørelse vedtaget af den tredje partskonference under Minamatakonventionen om kviksølv – MC-3/5: *Mercury waste thresholds*, 7. januar 2020, <https://mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/decision/UNEP-MC-COP3-Dec5-MercuryWasteThresholds.EN.pdf> (foreligger ikke på dansk).

På den ene side er alt affald, der består af eller indeholder kviksølv eller kviksølvforbindelser, "kviksølvaaffald" som omhandlet i konventionens artikel 11, stk. 2, uanset dets indhold af kviksølv eller kviksølvforbindelser. Med hensyn til overjord og stenaffald fra anden minedrift end primær kviksølvudvinding er der ikke behov for at fastsætte tærskler, hvilket indebærer, at de falder ind under anvendelsesområdet for konventionens artikel 11.

På den anden side skal den gruppe af tekniske eksperter, som blev nedsat på det andet møde i partskonferencen (den 19.-23. november 2018)⁴, fortsætte drøftelserne om tærskler i perioden frem til det femte møde, eftersom det ikke er lykkedes parterne at nå til enighed om affald, der er forurenede med kviksølv eller kviksølvforbindelser ("kviksølvforurenede affald"), herunder restprodukter (tailings) fra anden minedrift end primær kviksølvudvinding ("restprodukter fra minedrift").

2.2. Partskonferencen

Partskonferencen under konventionen (i det følgende benævnt "partskonferencen") påtager sig de opgaver, den tildeles ved konventionen, og skal med henblik herpå bl.a. overveje og træffe alle yderligere foranstaltninger, der måtte være nødvendige for at opfylde konventionens mål, herunder vedtagelsen af relevante retningslinjer.

I henhold til konventionens artikel 28 og afgørelse MC-1/1 om forretningsordenen⁵, som blev vedtaget på det første møde i partskonferencen (den 24.-29. september 2017)⁶, har hver part én stemme. I sin egenskab af regional organisation for økonomisk integration udøver Unionen dog sin stemmeret på områder, der henhører under Unionens kompetence, med et antal stemmer svarende til antallet af Unionens medlemsstater, der er parter i konventionen. Unionen anvender ikke sin stemmeret, hvis nogen af dens medlemsstater anvender deres stemmeret, og omvendt.

2.3. Den retsakt, der skal vedtages af Partskonferencen

Den gruppe af tekniske eksperter, der er nedsat ved afgørelse MC-2/2⁷, og som fik sine mandater udvidet ved afgørelse MC-3/5 og MC-4/6⁸, drøftede tærskler for kviksølvaaffald, der henhører under artikel 11, stk. 2, litra c). Efter at have taget alle medlemmernes synspunkter i

⁴ Andet møde i partskonferencen under Minamatakonventionen om kviksølv (COP-2), Genève, Schweiz, 19.-23. november 2018, <https://mercuryconvention.org/en/meetings/cop2> (foreligger ikke på dansk).

⁵ Afgørelse vedtaget af den første partskonference under Minamatakonventionen om kviksølv – MC-1/1: *Rules of procedure*, 22. november 2017, <https://mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/decision/UNEP-MC-COP1-Dec1-RulesProcedure.EN.pdf> (foreligger ikke på dansk).

⁶ Første møde i partskonferencen under Minamatakonventionen om kviksølv (COP-2), Genève, Schweiz, 24.-29. September 2017, <https://mercuryconvention.org/en/meetings/cop1> (foreligger ikke på dansk).

⁷ Afgørelse vedtaget af den anden partskonference under Minamatakonventionen om kviksølv – MC-2/2: *Mercury waste thresholds*, 6. december 2018, <https://mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/decision/UNEP-MC-COP2-Dec2-MercuryWasteThresholds.EN.pdf> (foreligger ikke på dansk).

⁸ Afgørelse vedtaget på det fjerde møde i partskonference under Minamatakonventionen om kviksølv – MC-4/6: *Mercury waste thresholds*, 8. april 2022, <https://mercuryconvention.org/en/documents/mercury-waste-thresholds-1> (foreligger ikke på dansk).

betragtning blev medlemmerne af gruppen enige om at anbefale partskonferencen at fastsætte en tærskel for kviksølvforurenede affald med tre mulige tærskler, som COP skal træffe afgørelse om. Gruppen nåede til enighed om andre anbefalinger vedrørende tærsklerne.

Ovennævnte ekspertarbejde mellem konferencerne har resulteret i en særlig rapport udarbejdet af konventionens sekretariat⁹, som omfatter anbefalinger til partskonferencen om tærsklerne for kviksølvaffald til drøftelse og eventuel vedtagelse på COP5.

Anbefalingerne til partskonferencen omfatter fastsættelse af en tærskel på [25] [10] [15] mg/kg samlet kviksølvkoncentration for affald, der er forurenede med kviksølv eller kviksølvforbindelser.

3. DEN HOLDNING, DER SKAL INDTAGES PÅ UNIONENS VEGNE

Den holdning, der foreslås indtaget på Unionens vegne på det femte møde i partskonferencen, er at støtte vedtagelsen af en retsakt, der er i overensstemmelse med gældende EU-ret.

Mens den påtænkte retsakt skal supplere afgørelse MC-3/5 ved at omhandle en anden kategori af kviksølvaffald, navnlig kviksølvforurenede affald, er denne foreslåede holdning fuldt ud i overensstemmelse med EU's holdning, der blev vedtaget med henblik på COP3, og som var medvirkende til udarbejdelsen af denne afgørelse og allerede omfattede spørgsmålet om tærsklen for sådant affald. Kviksølvaffald reguleres på EU-plan, navnlig ved forordningen om kviksølv¹⁰, affaldsrammedirektivet¹¹, direktivet om håndtering af affald fra udvindingindustrien¹² og Kommissionens beslutning om den europæiske liste over affald¹³.

EU's affaldslovgivning er baseret på hovedforpligtelsen i artikel 13 og 17 i direktiv 2008/98/EF om affald, ifølge hvilken medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affaldshåndtering foretages, uden at menneskers sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades. Forpligtelsen om at håndtere kviksølvaffald på en miljøforsvarlig måde, jf. konventionens artikel 11, stk. 3, gennemføres ved disse bestemmelser.

Selv om EU spillede en afgørende rolle for udviklingen af konventionen, herunder dens bestemmelser om kviksølvaffald, og selv om EU-eksperter bidrog væsentligt til de ovennævnte ekspertdrøftelser mellem konferencerne, går den gældende EU-ret vedrørende affald videre end konventionens artikel 11, da alt kviksølvaffald, der henvises til i denne

⁹ UNEP/MC/WT.2/L.1 Udkast til rapport fra mødet i gruppen af tekniske eksperter om tærsklen for kviksølvaffald, findes på: https://mercuryconvention.org/sites/default/files/inline-files/2_L1_meeting_report_final.pdf (foreligger ikke på dansk).

¹⁰ Rådets beslutning 94/904/EF om udarbejdelse af en liste over farligt affald i henhold til artikel 1, stk. 4, i direktiv 91/689/EØF om farligt affald.

¹¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald.

¹² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/21/EF af 15. marts 2006 om håndtering af affald fra udvindingindustrien og om ændring af direktiv 2004/35/EF.

¹³ Kommissionens beslutning 2000/532/EF af 3. maj 2000 om afløsning af beslutning 94/3/EF om udarbejdelse af en liste over affald i henhold til artikel 1, litra a), i Rådets direktiv 75/442/EØF om affald og af Rådets beslutning 94/904/EF om udarbejdelse af en liste over farligt affald i henhold til artikel 1, stk. 4, i Rådets direktiv 91/689/EØF om farligt affald.

bestemmelse, reguleres på EU-plan og gøres til genstand for forpligtelsen om håndtering på en miljøforsvarlig måde, uanset dets indhold af kviksølv eller kviksølvforbindelser.

Det er nødvendigt at fastlægge Unionens holdning, da parterne i konventionen skal gennemføre den påtænkte retsakt efter vedtagelsen. Hvad angår de tre foreslåede værdier bør EU bestræbe sig på at nå til enighed om en enkelt værdi, der skal vedtages på COP5. EU kan udvise fleksibilitet med hensyn til den endelige værdi.

4. RETSGRUNDLAG

4.1. Proceduremæssigt retsgrundlag

4.1.1. Principper

I henhold til artikel 218, stk. 9, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) vedtager Rådet afgørelser om "fastlæggelse af, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, når dette organ skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger, bortset fra retsakter, der supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen".

Begrebet "retsakter, der har retsvirkninger" omfatter retsakter, der har retsvirkninger i medfør af de folkeretlige regler, der gælder for det pågældende organ. Det omfatter også instrumenter, der ikke har bindende virkning i henhold til folkeretten, men som "vil kunne få afgørende indflydelse på indholdet af de regler, der vedtages af EU-lovgiver"¹⁴.

4.1.2. Princippernes anvendelse på det foreliggende tilfælde

Partskonferencen er et organ, der er nedsat ved en aftale, nemlig Minamatakonventionen om kviksølv.

Den påtænkte retsakt, som partskonferencen skal vedtage, udgør en retsakt, der har retsvirkninger, eftersom parterne i konventionen skal træffe foranstaltninger til at sikre, at den gennemføres og overholdes.

Den påtænkte retsakt hverken supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for konventionen. Det proceduremæssige retsgrundlag for den foreslåede afgørelse er derfor artikel 218, stk. 9, i TEUF.

4.2. Materielt retsgrundlag

¹⁴ Domstolens dom af 7. oktober 2014, Tyskland mod Rådet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, præmis 61-64.

4.2.1. *Principper*

Det materielle retsgrundlag for en afgørelse i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF afhænger hovedsagelig af formålet med og indholdet af den påtænkte retsakt, hvortil der skal indtages en holdning på Unionens vegne. Hvis den påtænkte retsakt har et dobbelt formål eller består af to elementer, og det ene af disse formål eller elementer kan bestemmes som det primære, mens det andet kun er sekundært, skal den afgørelse, der vedtages i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF, have et enkelt materielt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller element.

4.2.2. *Princippernes anvendelse på det foreliggende tilfælde*

Hovedformålet med og indholdet af den påtænkte retsakt vedrører miljøet. Det materielle retsgrundlag for den foreslåede afgørelse er derfor artikel 192, stk. 1, i TEUF.

4.3. Konklusion

Retsgrundlaget for den foreslåede afgørelse bør være artikel 192, stk. 1, i TEUF sammenholdt med artikel 218, stk. 9, i TEUF.

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne på det femte møde i partskonferencen under Minamatakonventionen om kviksølv, i forbindelse med vedtagelsen af en afgørelse om fastsættelse af en tærskel for kviksølvaffald i overensstemmelse med artikel 11, stk. 2, i nævnte konvention

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 192, stk. 1, sammenholdt med artikel 218, stk. 9,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Minamatakonventionen om kviksølv¹⁵ ("konventionen") blev indgået af Unionen ved Rådets afgørelse (EU) 2017/939¹⁶ og trådte i kraft den 16. august 2017.
- (2) I henhold til afgørelse MC-1/1 om forretningsordenen, som blev vedtaget på det første møde i partskonferencen under konventionen ("partskonferencen"), skal parterne bestræbe sig på at nå til enighed ved konsensus om alle væsentlige spørgsmål.
- (3) Partskonferencen under konventionen vedtog på sit tredje møde den 25.-29. november 2019 afgørelse MC-3/5 om fastsættelse af tærskler for affald, der består af eller indeholder kviksølv eller kviksølvforbindelser som omhandlet i konventionens artikel 11, stk. 2, og pålægger gruppen af tekniske eksperter, der blev nedsat af partskonferencen på det andet møde den 19.-23. november 2018, at fastsætte tærskler for affald, der er forurenede med kviksølv eller kviksølvforbindelser ("kviksølvforurenede affald"), herunder for restprodukter (tailings) fra anden minedrift end primær kviksølvudvinding.
- (4) Partskonferencen kunne på anden del af sit fjerde møde den 21.-25. marts 2022 ikke vedtage en afgørelse om tærskler for kviksølvforurenede affald som omhandlet i aftalens artikel 11, stk. 2, litra c). Ved afgørelse MC-4/6 blev gruppen af tekniske eksperter derimod opfordret til primært at fortsætte sit arbejde ad elektronisk vej, til at afholde et ansigt-til-ansigt-møde af tilstrækkelig varighed med henblik på at behandle kviksølvaffald, der henhører under artikel 11, stk. 2, litra c), forudsat at der er ressourcer til rådighed, og til at aflægge rapport om sit arbejde på det femte møde i partskonferencen.

¹⁵ En bekræftet kopi af Minamatakonventionen findes på:
<https://treaties.un.org/doc/Treaties/2013/10/20131010%2011-16%20AM/CTC-XXVII-17.pdf> (foreligger ikke på dansk).

¹⁶ Rådets afgørelse (EU) 2017/939 af 11. maj 2017 om indgåelse på Den Europæiske Unions vegne af Minamatakonventionen om kviksølv (EUT L 142 af 2.6.2017, s. 4).

- (5) Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i partskonferencen, bør fastlægges, da den foreslåede afgørelse, såfremt den vedtages, vil have retsvirkninger, eftersom parterne i konventionen vil skulle træffe foranstaltninger for at gennemføre den på nationalt og/eller regionalt niveau.
- (6) Unionen har ydet et væsentligt bidrag til udviklingen af konventionens bestemmelser vedrørende affald og til det ekspertarbejde i perioden mellem konferencerne, som blev iværksat ved afgørelse MC-3/5, og som har ført til anbefalingerne; i henhold til gældende EU-ret kræves det allerede, at alt kviksølvaffald, der henvises til i konventionens artikel 11, stk. 2, herunder kviksølvforurenede affald, håndteres, uden at menneskers sundhed bringes i fare eller miljøet skades, og uanset dets indhold af kviksølv.
- (7) Unionen bør kun støtte vedtagelsen i partskonferencen af en afgørelse, der er i overensstemmelse med gældende EU-ret —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne på det femte møde i partskonferencen under konventionen, er at støtte vedtagelsen af en afgørelse om tærskler for kviksølvaffald, der er i overensstemmelse med gældende EU-ret.

Artikel 2

Denne afgørelse er rettet til Kommissionen.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Rådets vegne

Formand