EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 24.2.2022
COM(2022) 67 final

2022/0046 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union auf der 15. Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Basler Übereinkommens über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen und ihrer Entsorgung im Zusammenhang mit bestimmten Änderungen von Artikel 6 Absatz 2 des Übereinkommens zu vertreten ist

BEGRÜNDUNG

1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS

Der vorliegende Vorschlag betrifft einen Beschluss zur Festlegung des Standpunkts der Union, der auf der 15. Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Basler Übereinkommens im Zusammenhang mit einem Vorschlag zur Änderung von Artikel 6 des Übereinkommens zu vertreten ist. Die Tagung soll im Juni 2022 stattfinden.

2. KONTEXT DES VORSCHLAGS

2.1. Das Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen und ihrer Entsorgung

Das Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen und ihrer Entsorgung (im Folgenden „Übereinkommen“) wurde am 22. März 1989 angenommen und trat 1992 in Kraft. Die Europäische Union wie auch ihre Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des Übereinkommens.[1] An dem Übereinkommen sind 188 Vertragsparteien beteiligt.

Der Grundpfeiler des Übereinkommens ist ein Kontrollsystem für die Ausfuhr, Einfuhr und Durchfuhr bestimmter Abfälle nach dem „Verfahren der vorherigen schriftlichen Notifizierung und Zustimmung“. Ausfuhren von Abfällen, die dem Übereinkommen unterliegen, werden den zuständigen Behörden der Einfuhr- und Durchfuhrstaaten im Voraus notifiziert. Die Notifizierung muss schriftlich erfolgen und die gemäß Anhang V A des Übereinkommens anzugebenen Erklärungen und Informationen enthalten. Eine Ausfuhr von Abfällen darf nur dann erfolgen, wenn alle betroffenen Staaten ihre schriftliche Zustimmung erteilt haben (Artikel 6 des Übereinkommens).

Das Kontrollsystem des Übereinkommens gilt für gefährliche Abfälle, die in Artikel 1 festgelegt und in Anhang VIII des Übereinkommens aufgeführt sind, sowie für in Anhang II genannte Abfälle, die Haushaltsabfälle und Rückstände aus der Verbrennung von Haushaltsabfällen sowie bestimmte Plastikabfälle enthalten. In Anhang IX des Übereinkommens sind Abfälle aufgeführt, die nicht in den Geltungsbereich des Übereinkommens und unter das Kontrollsystem fallen, es sei denn, diese Abfälle enthalten Stoffe einer in Anhang I aufgeführten Kategorie in solchen Mengen, dass sie eine der in Anhang III festgelegten gefährlichen Eigenschaften aufweisen.

2.2. Die Konferenz der Vertragsparteien

Die Konferenz der Vertragsparteien des Basler Übereinkommens ist das wichtigste Beschlussgremium des Übereinkommens. Sie ist befugt, die Anhänge des Übereinkommens zu ändern, und tritt alle zwei Jahre zusammen.

Die 15. Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Basler Übereinkommens (CoP15) wird in zwei Teilen abgehalten: Der erste Teil wurde vom 26. bis zum 30. Juli 2021 online abgehalten und der zweite Teil soll vom 6. bis zum 17. Juni 2022 in vivo in Genf stattfinden.

---

[1] Beschluss 93/98/EWG des Rates zum Abschluss — im Namen der Gemeinschaft — des Basler Übereinkommens vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen und ihrer Entsorgung (ABl. L 39 vom 16.2.1993, S. 1).

2.3. Die vorgeschlagene Änderung des Übereinkommens

Die Russische Föderation hat einen Vorschlag (im Folgenden der „vorgesehene Rechtsakt“)[2] zur Änderung von Artikel 6 Absatz 2 Satz 1 des Übereinkommens vorgelegt, der auf der 15. Tagung der Konferenz der Vertragsparteien erörtert werden soll.

Artikel 6 Absatz 2 Satz 1 des Übereinkommens lautet: „*Der Einfuhrstaat bestätigt der notifizierenden Stelle den Eingang der Notifikation, wobei er seine Zustimmung zu der Verbringung mit oder ohne Auflagen erteilt, die Erlaubnis für die Verbringung verweigert oder zusätzliche Informationen verlangt.*“.

Mit dem vorgesehenen Rechtsakt soll in diesen Satz eine Frist von 30 Tagen eingefügt werden, innerhalb derer der Einfuhrstaat der notifizierenden Stelle antworten sollte (indem er seine Zustimmung zu der Verbringung erteilt, die Erlaubnis für die Verbringung verweigert oder zusätzliche Informationen verlangt). Des Weiteren wird vorgeschlagen, das Komma zwischen „erteilt“ und „die Erlaubnis“ durch „oder“ zu ersetzen.

Das Übereinkommen wurde in der Union mit der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen[3] (im Folgenden „Abfallverbringungsverordnung“) umgesetzt. Änderungen des Übereinkommens würden in der EU in Kraft treten, nachdem sie durch Änderungen der genannten Verordnung umgesetzt wurden.

Die gegenwärtig für die Union und ihre Mitgliedstaaten geltenden Vorschriften sehen bereits eine Frist von 30 Tagen vor, innerhalb derer der Empfängerstaat dem Notifizierenden antworten muss (siehe Artikel 8 der Abfallverbringungsverordnung). Dies gilt auch für andere Mitgliedstaaten der OECD, wie mit einem Beschluss der OECD[4] festgelegt wurde.

Für die Union würden die einzigen praktischen Konsequenzen der mit dem Vorschlag der Russischen Föderation verbundenen Änderungen das Verfahren für die Ausfuhr notifizierter Abfälle in Nicht-OECD-Länder betreffen. Da die Ausfuhr von in den Anhängen VIII und II aufgelisteten Abfällen in Nicht-OECD-Länder nach den Vorschriften der Abfallverbringungsverordnung verboten ist, würden die durch den russischen Vorschlag ausgelösten Änderungen nur die Verbringung „nicht gelisteter Abfälle“ betreffen (das heißt, gemäß dem russischen Vorschlag müssten Nicht-OECD-Länder, die nicht gelistete Abfälle aus der EU einführen, dem Notifizierenden innerhalb von 30 Tagen antworten), die gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b Ziffern iii und iv der Abfallverbringungsverordnung dem Verfahren der vorherigen schriftlichen Notifizierung und Zustimmung unterliegt. Die von der Russischen Föderation vorgeschlagene Änderung würde bedeuten, dass in diesen Fällen der Einfuhrstaat dem Notifizierenden, der eine Verbringung aus der Union, deren Bestimmungsland ein Nicht-OECD-Land ist, ankündigt, innerhalb von 30 Tagen antworten müsste.

Das Verfahren zur Änderung des Übereinkommens ist durch Artikel 17 des Übereinkommens geregelt. Alle derartigen Änderungen müssen auf einer Tagung der Konferenz der Vertragsparteien beschlossen werden. Eine Änderung wird für diejenigen Vertragsparteien bindend, die ihre Urkunden über die Ratifikation, Genehmigung, förmliche Bestätigung oder Annahme hinterlegt haben, und zwar im Einklang mit Artikel 17 Absatz 5 des

---

[2] Der Vorschlag ist auf der Website des Basler Übereinkommens unter http://www.basel.int/TheConvention/Communications/tabid/1596/Default.aspx verfügbar.

[3] ABl. L 190 vom 12.7.2006, S. 1.

[4] Decision on the Control of Transboundary Movements of Wastes Destined for Recovery Operations, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0266

Übereinkommens, der lautet: *„Die Urkunde über die Ratifikation, Genehmigung, förmliche Bestätigung oder Annahme von Änderungen wird beim Verwahrer hinterlegt. Nach Absatz 3 oder 4 beschlossene Änderungen treten zwischen den Vertragsparteien, die sie angenommen haben, am neunzigsten Tag nach dem Zeitpunkt in Kraft, zu dem der Verwahrer die Urkunde über die Ratifikation, Genehmigung, förmliche Bestätigung oder Annahme von mindestens drei Vierteln der Vertragsparteien, welche die Änderungen angenommen haben, oder von mindestens zwei Dritteln der Vertragsparteien des betreffenden Protokolls, welche die Änderungen angenommen haben, empfangen hat, sofern in dem Protokoll nichts anderes vorgesehen ist. Danach treten die Änderungen für jede andere Vertragspartei am neunzigsten Tag nach dem Zeitpunkt in Kraft, zu dem die betreffende Vertragspartei ihre Urkunde über die Ratifikation, Genehmigung förmliche Bestätigung oder Annahme der Änderungen hinterlegt hat.“* Somit muss jede Änderung des Übereinkommens von drei Vierteln der Vertragsparteien (also von 141 Vertragsparteien) ratifiziert, genehmigt, förmlich bestätigt oder angenommen werden, damit sie in Kraft treten kann.

Der verfügende Teil des Übereinkommens wurde bisher einmal geändert, und zwar durch die Einfügung eines Artikels 4 A und die anschließende Anfügung eines Anhangs VII („Basler Ausfuhrverbot“) an das Übereinkommen. Diese Änderung wurde von der Konferenz der Vertragsparteien 1995 auf ihrer dritten Tagung beschlossen und trat für diejenigen Vertragsparteien, die sie ratifiziert haben, 2019 in Kraft.

3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT

(1) Die Union sollte die Änderung von Artikel 6 Absatz 2 des Übereinkommens in der von der Russischen Föderation vorgeschlagenen Form nicht unterstützen.

(2) Der erste Teil der Änderung (eine Frist von 30 Tagen, innerhalb derer der Einfuhrstaat dem Notifizierenden antworten müsste) wäre für die Union und ihre Mitgliedstaaten nicht mit nennenswerten Veränderungen verbunden, weil die vorgeschlagene Frist, innerhalb derer der Einfuhrstaat dem Notifizierenden antworten muss, für die meisten von der EU bzw. ihren Mitgliedstaaten notifizierten Verbringungen bereits nach dem Unionsrecht gilt (außer für die Verbringung nicht gelisteter Abfälle in Nicht-OECD-Länder). Auch bei den Verpflichtungen der EU bzw. ihrer Mitgliedstaaten hinsichtlich der Bearbeitung eingehender Notifizierungen ergäben sich keine Änderungen, weil die Verpflichtung zur Beantwortung innerhalb von 30 Tagen bereits nach dem Unionsrecht vorgesehen ist.

(3) Der zweite Teil der Änderung (Ersetzen eines Kommas durch „oder“) erscheint unnötig und würde zu Rechtsunsicherheit führen. Die derzeitige Formulierung ist klar genug, sodass der Einfuhrstaat in seiner Antwort an den Notifizierenden auf drei verschiedene Arten reagieren kann (er erteilt seine Zustimmung, er verweigert die Erlaubnis für die Verbringung oder er verlangt zusätzliche Informationen). Es besteht somit keine Notwendigkeit, diesen Satz zu ändern.

(4) Das Verfahren zur Änderung des Übereinkommens ist sehr aufwendig und zeitraubend, zumal es vorschreibt, dass jede Vertragspartei ein internes Ratifizierungsverfahren durchführt und drei Viertel der Vertragsparteien die Änderung ratifiziert haben müssen, bevor sie in Kraft treten kann. Hinzu kommt, dass die Änderung möglicherweise letztendlich von begrenzter Wirkung wäre, weil Änderungen nur für diejenigen bindend sind, die sie ratifiziert haben. Somit würde die vorgeschlagene Änderung keine effiziente Verbesserung der Wirksamkeit des

Übereinkommens darstellen, da im Rahmen des Übereinkommens für dessen Vertragsparteien ein langwieriges, aufwendiges Verfahren in Gang gesetzt würde.

(5) Auch wenn sie die vorgeschlagenen Änderungen nicht unterstützt, sollte die Union betonen, dass die Vertragsparteien auf ein besseres Funktionieren des Notifizierungsverfahrens im Rahmen des Basler Übereinkommens hinwirken sollten. Denkbar wären hier die Festlegung weiterer Fristen für die Beantwortung von Notifizierungen, insbesondere für Durchfuhrländer, sowie die Förderung der Verwendung von Systemen für den elektronischen Datenaustausch oder die Aufnahme des Konzeptes der „Anlagen mit Vorabzustimmung“, das im OECD-Beschluss über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen verwendet wird, ins Basler Übereinkommen. Im Rahmen des Übereinkommens gibt es bereits einige laufende Verfahren mit Bezug auf Sachfragen, die zwar nützlich sind, die aber bisher lediglich zu bescheidenen Ergebnissen geführt haben. Die Union sollte die Bedeutung dieser Sachfragen hervorheben und prüfen, ob sie im Rahmen bestehender oder neuer Initiativen angegangen werden können, ohne dass das Übereinkommen geändert werden muss. Die Union sollte sich gegenüber solchen potenziellen Initiativen aufgeschlossen zeigen.

(6) Abschließend ist festzustellen, dass die Annahme der vorgeschlagenen Änderung zwar nicht mit einem eindeutigen Mehrwert verbunden ist, aber den Interessen der Union auch nicht schaden würde.

4. RECHTSGRUNDLAGE

4.1. Verfahrensrechtliche Grundlage

4.1.1. Grundsätze

Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sieht vor, dass zur Festlegung der *„Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat“*, Beschlüsse erlassen werden.

Der Begriff *„rechtswirksame Akte“* erfasst auch Akte, die kraft völkerrechtlicher Regelungen, denen das jeweilige Gremium unterliegt, Rechtswirkung entfalten. Daneben fallen Instrumente darunter, die völkerrechtlich nicht bindend, aber *„geeignet sind, den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber … erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen“*[5].

4.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Die Konferenz der Vertragsparteien des Basler Übereinkommens ist ein durch das Übereinkommen eingesetztes Gremium.

Der Rechtsakt, den die Konferenz der Vertragsparteien annehmen soll, stellt einen Akt mit Rechtswirkung dar. Der vorgesehene Rechtsakt wird nach Artikel 18 des Übereinkommens völkerrechtlich bindend sein. Er kann den Inhalt der EU-Rechtsvorschriften, d. h. die Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen, beeinflussen. Diese Verordnung setzt das

[5] Urteil des Gerichtshofs vom 7. Oktober 2014, Deutschland/Rat, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 61–64.

Übereinkommen um, indem sie unter anderem Verfahren für Ausfuhren aus der Union und Einfuhren in die Union sowie für Verbringungen zwischen Mitgliedstaaten festlegt.

Mit dem vorgesehenen Rechtsakt wird der institutionelle Rahmen der Übereinkunft weder ergänzt noch geändert.

Somit ist Artikel 218 Absatz 9 AEUV die verfahrensrechtliche Grundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

4.2. Materielle Rechtsgrundlage

4.2.1. Grundsätze

Die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV hängt in erster Linie vom Ziel und Inhalt des vorgesehenen Beschlusses ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird. Liegt dem vorgesehenen Beschluss ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und ist einer davon der wesentliche und der andere von untergeordneter Bedeutung, muss er nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV auf eine einzige materielle Rechtsgrundlage gestützt werden, nämlich auf diejenige, die der wesentliche oder vorrangige Zweck oder Gegenstand verlangt.

4.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Hauptzweck und Inhalt des vorgesehenen Akts betreffen den Umweltschutz.

Somit ist Artikel 192 Absatz 1 AEUV die materielle Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

4.3. Schlussfolgerung

Die Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss sollte Artikel 192 Absatz 1 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV sein.

2022/0046 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über den Standpunkt, der im Namen der Europäischen Union auf der 15. Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Basler Übereinkommens über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen und ihrer Entsorgung im Zusammenhang mit bestimmten Änderungen von Artikel 6 Absatz 2 des Übereinkommens zu vertreten ist

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 192 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Das Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen und ihrer Entsorgung (im Folgenden „Übereinkommen“) trat 1992 in Kraft und wurde von der Union mit dem Beschluss 93/98/EWG des Rates zum Abschluss – im Namen der Gemeinschaft – des Basler Übereinkommens vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen und ihrer Entsorgung[6] genehmigt.

(2) Gemäß Artikel 15 Absatz 5 Buchstabe b des Übereinkommens prüft und beschließt die Konferenz der Vertragsparteien erforderlichenfalls Änderungen des Übereinkommens.

(3) Auf ihrer 15. Tagung, die im Juni 2022 stattfindet, prüft die Konferenz der Vertragsparteien die von der Russischen Föderation vorgeschlagene Annahme von Änderungen von Artikel 6 Absatz 2 des Übereinkommens. Es wird vorgeschlagen, eine Frist von 30 Tagen festzusetzen, innerhalb derer ein Einfuhrstaat demjenigen Staat, der eine Verbringung notifiziert, antworten muss, und außerdem eine redaktionelle Änderung vorzunehmen.

(4) Es ist erforderlich, den Standpunkt festzulegen, der im Namen der Union auf der Tagung der Vertragsparteien zu vertreten ist, weil Änderungen des Wortlauts des Übereinkommens rechtswirksam sind. Sofern er von der Konferenz der Vertragsparteien angenommen wird, ist der vorgesehene Rechtsakt für die Union bindend und mit Auswirkungen auf den Inhalt des Unionsrechts, insbesondere die Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen[7], verbunden.

(5) Die Union sollte die oben genannten Änderungen des Übereinkommens nicht unterstützen, da diese ein langwieriges, aufwendiges Verfahren durchlaufen müssten,

---

6 ABl. L 39 vom 16.2.1993, S. 1.

7 ABl. L 190 vom 12.7.2006, S. 1.

bevor sie in Kraft träten, und es unverhältnismäßig erscheint, ein solches Verfahren für eine Änderung einzuleiten, deren Ziele durch andere Mittel erreicht werden können. Die Union sollte sich vielmehr gegenüber Initiativen aufgeschlossen zeigen, die darauf ausgerichtet sind, das Verfahren der vorherigen schriftlichen Notifizierung und Zustimmung zu verbessern, sofern sie weiter gefasst sind als der der 15. Tagung der Konferenz der Vertragsparteien vorliegende Vorschlag, mit den allgemeinen Maßnahmen und Zielen der Union im Einklang stehen und keine Änderung des Übereinkommens erfordern. Es ist festzustellen, dass die Annahme der vorgeschlagenen Änderung zwar nicht mit einem eindeutigen Mehrwert verbunden ist, aber den Interessen der Union auch nicht schaden würde.

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

(1) Der Standpunkt, der im Namen der Union auf der 15. Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Basler Übereinkommens zu vertreten ist, besteht darin, die von der Russischen Föderation vorgeschlagenen Änderungen von Artikel 6 Absatz 2 des Übereinkommens nicht zu unterstützen.

(2) Sofern auf der 15. Tagung der Konferenz der Vertragsparteien des Basler Übereinkommens andere Vorschläge zur Verbesserung des Verfahrens der vorherigen schriftlichen Notifizierung und Zustimmung vorgelegt werden, sollte die Union diese Vorschläge unter folgenden Voraussetzungen unterstützen:

a) Sie sind darauf ausgerichtet, das genannte Verfahren zu verbessern, indem sie die von Ausfuhr-, Durchfuhr- und Einfuhrstaaten bei der Bearbeitung von Notifizierungen festgestellten Verzögerungen und Probleme angehen, und sie fördern die Digitalisierung des Verfahrens der vorherigen schriftlichen Notifizierung und Zustimmung, sodass Abfälle ohne ungebührliche Verzögerung verbracht werden können, sofern die betreffenden Verbringungen mit den Vorschriften des Übereinkommens im Einklang stehen, ohne dass es einer Änderung des Übereinkommens bedarf;

b) sie tragen zur umweltgerechten Abfallbewirtschaftung und zum Übergang zu einer globalen Kreislaufwirtschaft bei; und

c) sie unterstützen die ordnungsgemäße Einsetzung der im Übereinkommen vorgesehenen Kontrollmechanismen und tragen diesbezüglich zur Rechtssicherheit bei.

Artikel 2

Präzisierungen des Standpunkts gemäß Artikel 1 können von den Vertretern der Union unter Berücksichtigung der Entwicklungen, die auf der 15. Tagung der Konferenz der Vertragsparteien eintreten, in Konsultation mit den Mitgliedstaaten nach einer Koordinierung vor Ort während der Sitzung ohne weiteren Beschluss des Rates vereinbart werden.

Artikel 3

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident /// Die Präsidentin