EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 24.2.2022
COM(2022) 67 final

2022/0046 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om fastlæggelse af den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne på det 15. møde i partskonferencen under Baselkonventionen om kontrol med grænseoverskridende overførsel af farligt affald og bortskaffelse heraf for så vidt angår visse ændringer af artikel 6, stk. 2, i konventionen

BEGRUNDELSE

1. FORSLAGETS GENSTAND

Dette forslag vedrører en afgørelse om fastlæggelse af den holdning, der skal indtages på Unionens vegne på det 15. møde i partskonferencen under Baselkonventionen med hensyn til et forslag om ændringer af konventionens artikel 6. Mødet forventes at finde sted i juni 2022.

2. BAGGRUND FOR FORSLAGET

2.1. Baselkonventionen om kontrol med grænseoverskridende transport af farligt affald og bortskaffelse heraf

Baselkonventionen om kontrol med grænseoverskridende transport af farligt affald og bortskaffelse heraf (herefter "konventionen") blev vedtaget den 22. marts 1989 og trådte i kraft i 1992. Den Europæiske Union og dens medlemsstater er parter i konventionen[1]. Konventionen har 188 parter.

Grundstenen i konventionen er et kontrolsystem for eksport, import og transit af visse typer affald ved anvendelse af proceduren "forudgående informeret samtykke". Eksport af affald, som er omfattet af konventionen, skal forhåndsanmeldes til de kompetente myndigheder i import- og transitlandene. Anmeldelsen skal fremsendes skriftligt og indeholde de erklæringer og oplysninger, som er nævnt i konventionens bilag V A. Eksport af affald kan kun finde sted, hvis og når alle berørte stater har afgivet skriftligt samtykke (artikel 6 i konventionen).

Konventionens kontrolsystem finder anvendelse på farligt affald som defineret i artikel 1 og opført i bilag VIII til konventionen og på andet affald, der er opført i bilag II, som indeholder indsamlet husholdningsaffald og rester fra forbrænding af husholdningsaffald og visse former for plastaffald. Konventionen indeholder også poster i affaldslisten i bilag IX, som ikke falder ind under dens anvendelsesområde og kontrolsystem, medmindre dette affald indeholder et materiale, som falder ind under en kategori i bilag I, i et sådant omfang, at det udviser en af de farlige egenskaber, som er nævnt i bilag III.

2.2. Partskonferencen

Partskonferencen under Baselkonventionen er konventionens øverste beslutningsorgan. Det har beføjelse til at foretage ændringer af konventionens bilag og holder møde hvert andet år.

Det 15. møde i partskonferencen under Baselkonventionen bliver afholdt i to dele: første del fandt sted som et onlinemøde fra den 26.-30. juli 2021, og anden del af mødet vil blive genoptaget ansigt til ansigt i Geneve fra den 6.-17. juni 2022.

2.3. Foreslået ændring af konventionen

Den Russiske Føderation fremsatte et forslag, der skal behandles på det 15. møde i partskonferencen, og som har til formål at ændre artikel 6, stk. 2, første punktum, i konventionen ("den påtænkte retsakt")[2].

---

[1] Rådets afgørelse 93/98/EØF om indgåelse på fællesskabets vegne af konventionen om kontrol med grænseoverskridende overførsel af farligt affald og bortskaffelsen heraf (Basel-konventionen af 22. marts 1989) (EFT L 39 af 16.2.1993, s. 1).

[2] Forslaget er tilgængeligt på Baselkonventions websted, jf. http://www.basel.int/TheConvention/Communications/tabid/1596/Default.aspx

Artikel 6, stk. 2, første punktum, i konventionen er affattet således: *"Importlandet skal skriftligt anerkende modtagelsen af anmeldelsen til anmelderen, hvori det enten giver sit samtykke til overførslen med eller uden forbehold, nægter tilladelse til overførslen eller anmoder om yderligere oplysninger"*.

Det foreslås ved den påtænkte retsakt at ændre denne ordlyd ved at tilføje en frist på 30 dage, inden for hvilken et importland skal svare anmelderen (for at give sit samtykke til den planlagte overførsel, nægte tilladelse til denne overførsel eller anmode om yderlige oplysninger). Desuden består forslaget af at fjerne "," mellem "*forbehold*" og "*nægter*", for at erstatte kommaet med "*eller*".

Konventionen er gennemført i Unionen ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald[3] (i det følgende benævnt "forordningen om overførsel af affald"). Enhver ændring af konventionen vil træde i kraft i EU, efter at den er blevet gennemført ved ændring af denne forordning.

I de nuværende regler, der gælder for Unionen og dens medlemsstater, er der allerede fastlagt en frist på 30 dage til importlandet til at svare anmelderen (jf. artikel 8 i forordningen om overførsel af affald). Dette finder også anvendelse på andre OECD-lande i henhold til OECD-beslutningen[4].

Den eneste praktiske følge for Unionen af de ændringer, der er knyttet til Den Russiske Føderations forslag, vedrører proceduren for eksport af anmeldt affald til lande uden for OECD. Da eksport af affald i henhold til bilag VIII og bilag II til lande uden for OECD er forbudt i henhold til forordningen om overførsel af affald, vedrører ændringen, der blev udløst af det russiske forslag, kun "ulistet affald" (dvs. at lande uden for OECD, der importerer ulistet affald fra EU, ifølge det russiske forslag skal svare anmelderen inden 30 dage), hvilket i henhold til artikel 3, stk. 1, litra b), nr. iii) og . iv), i forordningen om overførsel af affald er genstand for proceduren "forudgående informeret samtykke". Den ændring, som Den Russiske Føderation har foreslået, vil betyde, at importlandet i disse tilfælde vil skulle svare anmelderen af en overførsel fra Unionen med bestemmelsessted til et land uden for OECD inden 30 dage.

Proceduren for ændring af konventionen er fastlagt i konventionens artikel 17. En sådan ændring skal vedtages på et af partskonferencens møder. En ændring bliver bindende for de parter, der har deponeret deres instrumenter til ratifikation, godkendelse, formel bekræftelse eller accept af ændringer i overensstemmelse med artikel 17, stk. 5, i konventionen, der bestemmer følgende: *"Instrumenter til ratifikation, godkendelse, formel bekræftelse eller accept af ændringer deponeres hos depositaren. Ændringer, som er vedtaget i overensstemmelse med foranstående stk. 3 og 4, træder i kraft mellem de parter, som har accepteret dem, halvfems dage efter at depositaren har modtaget instrumenter til ratifikation, godkendelse, formel bekræftelse eller accept fra mindst tre fjerdedele af de parter, som har accepteret ændringerne i den pågældende protokol, med mindre andet er fastlagt i denne protokol. Ændringerne træder i kraft for enhver anden part halvfems dage efter, at den pågældende part har deponeret sit instrument til ratifikation, godkendelse, formel bekræftelse eller accept af ændringerne*". Der er derfor et behov for en ratifikation, godkendelse, formel bekræftelse eller accept fra tre fjerdedele af konventionens parter (dvs. 141 parter), for at enhver ændring af konventionen kan træde i kraft.

---

[3] EUT L 190 af 12.7.2006, s. 1.

[4] Beslutning om kontrol med grænseoverskridende overførsel af affald bestemt til nyttiggørelse, https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0266

Indtil videre er konventionens dispositive bestemmelser blevet ændret en gang med en tilføjelse af en artikel 4A og af en efterfølgende tilføjelse af et bilag VII ("Baselforbuddet") til konventionen. Ændringen blev vedtaget på partskonferencens tredje møde i 1995, og den trådte kraft i 2019 for de parter, der havde ratificeret den.

3. DEN HOLDNING, DER SKAL INDTAGES PÅ UNIONENS VEGNE

(1) Unionen bør ikke støtte ændringen af artikel 6, stk. 2, i konventionen som foreslået af Den Russiske Føderation.

(2) Den første del af ændringen (frist på 30 dage for importlandet til at svare anmelderen) vil ikke medføre nogen større ændring for Unionen og dens medlemsstater, idet den frist på 30 dage, som importlandene har til at svare anmelderen, og som er indeholdt i den foreslåede ændring, allerede finder anvendelse på de fleste overførsler, der er anmeldt af EU og medlemsstaterne i henhold til EU-lovgivningen (med undtagelse af eksport af ulistet affald til lande uden for OECD). Den vil heller ikke ændre EU's og dens medlemsstaters forpligtelser, når de modtager anmeldelser, idet fristen på 30 dage til at svare allerede finder anvendelse i henhold til EU-lovgivningen.

(3) Den anden del af ændringen (erstatte et komma med "eller") synes ikke at være nødvendig og vil skabe juridisk usikkerhed. Den nuværende formulering gør det tilstrækkeligt tydeligt, at importlandet kan reagere på tre forskellige måder, når det svarer anmelderen (give sit samtykke til overførslen, nægte tilladelse til overførslen eller anmode om yderligere oplysninger). Der er derfor intet behov for at ændre denne ordlyd.

(4) Processen i forbindelse med en ændring af konventionen er byrdefuld og tidskrævende, især fordi den kræver, at hver part gennemfører sin interne ratificeringsproces, og at tre fjerdedele af alle parterne skal ratificere konventionen, før ændringen træder i kraft. Denne ændring kan også i sidste instans få en begrænset virkning, idet ændringer kun er bindende for dem, der har ratificeret dem. Den foreslåede ændring vil derfor ikke vedrøre en forbedring af konventionens effektivitet på en effektiv måde, idet der ville blive iværksat en langvarig og tung proces inden for konventionens rammer og for parterne.

(5) Unionen støtter ikke de foreslåede ændringer, men dog bør den understrege, at parterne bør få anmeldelsesproceduren til at fungere bedre inden for rammerne af Baselkonventionen. Dette kunne omfatte indførelsen af andre frister for svar til anmelderne, navnlig for transitlande, og opfordring til anvendelsen af elektroniske dataoverførselssystemer eller indarbejdelse af begrebet "forhåndsgodkendte anlæg", der hidrører fra OECD-beslutningen om grænseoverskridende overførsel af affald til nyttiggørelse, i Baselkonventionens ramme. Der er allerede en række processer i gang om disse spørgsmål inden for rammerne af konventionen, som er nyttige, men som endnu kun har givet begrænsede resultater. Unionen bør understrege vigtigheden af disse spørgsmål og undersøge, om de kan tackles som en del af eksisterende eller nye initiativer, hvilket ikke ville indebære nogen ændring af konventionen. Unionen bør vise åbenhed over for sådanne mulige initiativer.

(6) Endelig bemærkes det, at vedtagelsen af den foreslåede ændring ganske vist ikke vil have nogen tydelig merværdi, men at den heller ikke vil berøre Unionens interesser.

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*"[5].

4.1.2. Princippernes anvendelse på det foreliggende tilfælde

Partskonferencen under Baselkonventionen er et organ, der er nedsat ved konventionen.

Den retsakt, som partskonferencen skal vedtage, er en retsakt, der har retsvirkninger. Den påtænkte retsakt får bindende virkning i henhold til folkeretten, jf. konventionens artikel 18. Den vil kunne få indflydelse på indholdet af EU-lovgivningen, nærmere bestemt Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald. Denne forordning gennemfører konventionen ved bl.a. at fastsætte procedurerne for eksport fra og import til Unionen og overførsler mellem medlemsstaterne.

Den påtænkte retsakt supplerer eller ændrer ikke den institutionelle ramme for aftalen.

Det proceduremæssige retsgrundlag for den foreslåede afgørelse er derfor artikel 218, stk. 9, i TEUF.

4.2. Materielt retsgrundlag

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

Den påtænkte retsakts primære formål og indhold vedrører miljøbeskyttelse.

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.

---

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

2022/0046 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om fastlæggelse af den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne på det 15. møde i partskonferencen under Baselkonventionen om kontrol med grænseoverskridende overførsel af farligt affald og bortskaffelse heraf for så vidt angår visse ændringer af artikel 6, stk. 2, i konventionen

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) Baselkonventionen om kontrol med grænseoverskridende transport af farligt affald og bortskaffelse heraf (herefter "konventionen") trådte i kraft i 1992 og blev godkendt af Unionen ved Rådets afgørelse 93/98/EØF om indgåelse på fællesskabets vegne af konventionen om kontrol med grænseoverskridende overførsel af farligt affald og bortskaffelsen heraf (Basel-konventionen af 22. marts 1989)[6].

(2) I henhold til artikel 15, stk. 5, litra b), i konventionen skal partskonferencen overveje og vedtage de nødvendige ændringer til konventionen.

(3) Partskonferencen skal på sit 15. møde i juni 2022 overveje vedtagelsen af de ændringer af artikel 6, stk. 2, i konventionen, der er fremlagt af Den Russiske Føderation. Forslaget har til formål at indføre en frist på 30 dage for et importland til at svare anmelderen af en overførsel af affald og til at tilføje en anden redaktionel ændring.

(4) Det er nødvendigt at fastlægge den holdning, der skal indtages på Unionens vegne på partskonferencen vedrørende dette forslag, idet en ændring af konventionens ordlyd har retsvirkninger. Hvis den påtænkte retsakt vedtages af partskonferencen, vil den blive bindende for Unionen og få indvirkning på indholdet af EU-lovgivningen, nærmere bestemt Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald[7].

(5) Unionen bør ikke støtte de ovennævnte ændringer af konventionen, idet dette vil kræve en langvarig og tung proces for at træde i kraft, og det synes uforholdsmæssigt at iværksætte en sådan proces for en ændring, hvis mål kan nås på anden måde. Unionen bør hellere være åben over for initiativer, der tilsigter at forbedre den måde, hvorpå proceduren "forudgående informeret samtykke" fungerer, på betingelse af, at de har et bredere anvendelsesområde end det forslag, der blev fremlagt på partskonferencens 15. møde, er i overensstemmelse med Unionens politikker og mål

6 EFT L 39 af 16.2.1993, s. 1.
7 EUT L 190 af 12.7.2006, s. 1.

og ikke kræver en ændring af konventionen. Det bemærkes, at vedtagelsen af den foreslåede ændring ganske vist ikke vil have nogen tydelig merværdi, men at den heller ikke vil berøre Unionens interesser.

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

1. Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne på det 15. møde i partskonferencen under Baselkonventionen, skal være, at den ikke vil støtte ændringerne af konventionens artikel 6, stk. 2, som fremlagt af Den Russiske Føderation.

2. Skulle der blive fremlagt andre forslag om at forbedre den måde, hvorpå proceduren "forudgående informeret samtykke" fungerer, på det 15. møde i partskonferencen under Baselkonventionen, skal Unionen støtte disse forslag i henhold til følgende betingelser:

   (a) de tilsigter at forbedre denne procedure ved at afhjælpe de forsinkelser og problemer, som eksport-, transit- eller importlande oplever i forbindelse med behandlingen af anmeldelser og ved at støtte digitaliseringen af proceduren "forudgående informeret samtykke", således at affald overføres på tværs af grænserne uden unødigt ophold, når de pågældende overførsler er i overensstemmelse med konventionens bestemmelser, uden at en ændring af konventionen er nødvendig

   (b) de bidrager til en miljømæssigt forsvarlig håndtering af affald og til overgangen til en global cirkulær økonomi og

   (c) de støtter den korrekte gennemførelse af kontrolordningerne som fastsat i konventionen og bidrager til juridisk klarhed i denne henseende.

Artikel 2

I lyset af udviklingen på det 15. møde i partskonferencen kan Unionens repræsentanter aftale justeringer til den i artikel 1 omhandlede holdning i samråd med medlemsstaterne under koordineringsmøder på stedet uden yderligere afgørelse truffet af Rådet.

Artikel 3

Denne afgørelse er rettet til Kommissionen.

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

På Rådets vegne
Formand