

Bryssel den 16 februari 2022
(OR. en)

6320/22

**Interinstitutionellt ärende:
2022/0042(NLE)**

ENV 135
COMER 16
MI 115
ONU 24

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	16 februari 2022
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2022) 62 final
Ärende:	Förslag till RÅDETS BESLUT om den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar under den andra delen av det fjärde mötet i partskonferensen för Minamatakonventionen om kvicksilver, vad gäller det planerade antagandet av ett beslut om fastställande av gränsvärden för kvicksilverhaltigt avfall, enligt artikel 11.2 i den konventionen

För delegationerna bifogas dokument – COM(2022) 62 final.

Bilaga: COM(2022) 62 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 16.2.2022
COM(2022) 62 final

2022/0042 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar under den andra delen av det fjärde mötet i partskonferensen för Minamatakonventionen om kvicksilver, vad gäller det planerade antagandet av ett beslut om fastställande av gränsvärden för kvicksilverhaltigt avfall, enligt artikel 11.2 i den konventionen

MOTIVERING

1. FRÅGA SOM BEHANDLAS I FÖRSLAGET

Detta förslag rör beslutet om fastställande av den standpunkt som ska intas på unionens vägnar under den andra delen av det fjärde mötet i partskonferensen för Minamatakonventionen om kvicksilver (COP4.2), vad gäller det planerade antagandet av ett beslut om fastställande av gränsvärden för avfall som är förorenat med kvicksilver eller kvicksilverföreningar (*kvicksilverförorenat avfall*), i enlighet med vad som avses i artikel 11.2 i den konventionen.

2. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

2.1. Minamatakonventionen om kvicksilver

Minamatakonventionen om kvicksilver (*avtalet*) är den viktigaste internationella rättsliga ramen för att skydda människors hälsa och miljön från antropogena utsläpp av kvicksilver och kvicksilverföreningar till luft, vatten och mark. Avtalet berör hela livscykeln för kvicksilver, från primär kvicksilverbrytning till hantering av kvicksilverhaltigt avfall. Det trädde i kraft den 16 augusti 2017. Europeiska unionen är part i avtalet¹ liksom alla dess medlemsstater.

I artikel 11.2 i avtalet anges att vid tillämpningen av avtalet ska med kvicksilverhaltigt avfall förstås ämnen eller föremål som a) består av b) innehåller eller c) är förorenade med kvicksilver eller kvicksilverföreningar, i en omfattning som ligger över de gränsvärden som fastställts av partskonferensen, och som omhändertas eller är avsedda att omhändertas eller måste omhändertas enligt bestämmelser i nationell lagstiftning eller i avtalet. I bestämmelsen tilläggs även att denna definition av ”kvicksilverhaltigt avfall” inte omfattar avfall från gruvdrift (avbaningsmassor, gråberg och bearbetningsavfall från gruvdrift), ett undantag som dock inte omfattar primär kvicksilverbrytning, såvida inte materialen innehåller kvicksilver eller kvicksilverföreningar på en nivå som överstiger de gränsvärden som fastställts av partskonferensen.

I artikel 11.3 i avtalet anges att avfall som utgör kvicksilverhaltigt avfall enligt artikel 11.2 ska hanteras på ett miljömässigt hållbart sätt.

Partskonferensen antog vid sitt tredje möte (25–29 november 2019) beslut MC-3/5², som föreskriver följande:

Å ena sidan är allt avfall som består av eller innehåller kvicksilver eller kvicksilverföreningar ”kvicksilverhaltigt avfall” i den mening som avses i artikel 11.2 i avtalet, oberoende av dess halt av kvicksilver eller kvicksilverföreningar. Vad gäller avbaningsmassor och gråberg från annan gruvdrift än primär kvicksilverbrytning finns det inget behov av att utarbeta tröskelvärden, vilket innebär att de omfattas av tillämpningsområdet för artikel 11 i avtalet.

I fråga om avfall som är förorenat med kvicksilver eller kvicksilverföreningar (*kvicksilverförorenat avfall*), inbegripet avfall från annan gruvdrift än primär

¹ Rådets beslut (EU) 2017/939 av den 11 maj 2017 om ingående på unionens vägnar av Minamatakonventionen om kvicksilver (EUT L 142, 2.6.2017, s. 4).

² Decision MC-3/5 Mercury waste thresholds, Report of the Conference of the Parties to the Minamata Convention on Mercury on the work of its third meeting, UNEP/MC/COP.3/23 of 07.01.2020, tillgänglig via: https://www.mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/final_report/UNEP-MC-COP-3-23-Report-EN.pdf

kvicksilverbrytning (*bearbetningsavfall från gruvverksamhet*), ska den grupp av tekniska experter som inrättades av partskonferensen vid dess andra möte (den 19–23 november 2018) fortsätta diskussionerna om tillämpliga tröskelvärden under mellanperioden fram till det fjärde mötet.

2.2. Partskonferensen

Partskonferensen för avtalet (*partskonferensen*) utför de uppgifter den tilldelas genom avtalet och ska i detta syfte överväga och vidta bland annat alla ytterligare åtgärder som kan krävas för att uppnå avtalets mål, inbegripet antagandet av relevant vägledning.

Enligt artikel 28 i avtalet och beslut MC-1/1 om en arbetsordning, vilket antogs av partskonferensen vid dess första möte (24–29 september 2017), har varje part en röst. Som regional organisation för ekonomisk integration utövar dock unionen, i frågor inom sitt behörighetsområde, sin rösträtt med ett antal röster som motsvarar det antal av dess medlemsstater som är parter i avtalet. Unionen får inte utöva sin rösträtt om någon av dess medlemsstater utövar sin, och vice versa.

2.3. Akt som planeras av partskonferensen

Det ovannämnda expertarbetet mellan mötena har resulterat i en särskild rapport som utarbetats av konventionens sekretariat och som innehåller ett utkast till partskonferensens beslut om gränsvärden för kvicksilverhaltigt avfall för övervägande och eventuellt antagande under andra delen av partskonferensens fjärde möte (COP4.2) (*den planerade akten*)³.

Genom den planerade akten blir det möjligt att fastställa tröskelvärden som medger identifiering av kvicksilverförorenat avfall som kommer att omfattas av artikel 11 i avtalet. Den föreslagna akten kommer således att ytterligare definiera tillämpningsområdet för avtalets avfallsbestämmelser, särskilt för artikel 11.3 om skyldigheten att hantera relevant kvicksilverhaltigt avfall på ett miljömässigt hållbart sätt.

3. DEN STÅNDPUNKT SOM SKA INTAS PÅ UNIONENS VÄGNAR

Den föreslagna ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar är att under andra delen av det fjärde mötet i partskonferensen stödja antagandet av en planerad akt som är förenlig med EU:s regelverk.

Medan den planerade akten är avsedd att komplettera beslut MC-3/5 genom att behandla en annan kategori av kvicksilverhaltigt avfall, dvs. kvicksilverförorenat avfall, är denna föreslagna ståndpunkt helt i linje med EU:s ståndpunkt som antogs med anledning av partskonferensens tredje möte (COP.3) och som var avgörande för utarbetandet av detta beslut och redan omfattade frågan om tröskelvärdet för sådant avfall⁴.

Kvicksilverhaltigt avfall regleras på EU-nivå främst av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/852 av den 17 maj 2017 om kvicksilver och om upphävande av förordning (EG) nr 1102/2008⁵, Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den

³ UNEP/MC/COP.4/8

⁴ Se rådets beslut (EU) 2019/2119 av den 21 november 2019 om den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar vid det tredje mötet i partskonferensen för Minamatakonventionen om kvicksilver, vad gäller det planerade antagandet av ett beslut om fastställande av gränsvärden för kvicksilverhaltigt avfall, i enlighet med vad som avses i artikel 11.2 i den konventionen (EUT L 3210, 11.12.2019, s. 117).

⁵ EUT L 137, 24.5.2017, s. 1.

19 november 2008 om avfall⁶, Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/21/EG av den 15 mars 2006 om hantering av avfall från utvinningsindustrin och om ändring av direktiv 2004/35/EG⁷ och kommissionens beslut 2000/532/EG av den 3 maj 2000 om ersättning av beslut 94/3/EG om en förteckning över avfall i enlighet med artikel 1 a i rådets direktiv 75/442/EEG om avfall, och rådets beslut 94/904/EG om upprättande av en förteckning över farligt avfall i enlighet med artikel 1.4 i rådets direktiv 91/689/EEG om farligt avfall⁸.

EU:s avfallslagstiftning grundar sig på den nyckelförpliktelse som följer av artiklarna 13 och 17 i direktiv 2008/98/EG, enligt vilka medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att se till att avfallshantering genomförs utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön. Dessa bestämmelser genomför förpliktelsen att säkerställa hantering på ett miljömässigt hållbart sätt enligt artikel 11.3 i avtalet.

Även om EU har haft stor betydelse för utarbetandet av avtalet, inbegripet dess bestämmelser om kvicksilverhaltigt avfall, och EU:s experter bidragit avsevärt till de ovannämnda expertdiskussionerna mellan mötena, går EU:s regelverk om avfall utöver artikel 11 i avtalet, eftersom allt avfall som anges i den bestämmelsen regleras på EU-nivå och blir föremål för krav på hantering på ett miljömässigt godtagbart sätt, oavsett dess halt av kvicksilver eller kvicksilverföreningar.

Unionens ståndpunkt behövs, eftersom parterna i avtalet kommer att behöva genomföra den planerade akten när den väl har antagits.

4. RÄTTSLIG GRUND

4.1. Förfarandemässig rättslig grund

4.1.1. Principer

I artikel 218.9 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUF-fördraget*) föreskrivs att beslut ska antas ”om fastställande av vilka ståndpunkter som på unionens vägnar ska intas i ett organ som inrättas genom ett avtal, om detta organ ska anta akter med rättslig verkan, med undantag av sådana akter som kompletterar eller ändrar avtalets institutionella ram”.

Begreppet *akter med rättslig verkan* omfattar akter som har rättslig verkan med stöd av de regler i internationell rätt som tillämpas på organet i fråga. Det omfattar även instrument som inte har bindande verkan enligt internationell rätt, men som är ”ägnade att på ett avgörande sätt påverka innehållet i de bestämmelser som antas av unionslagstiftaren”⁹.

4.1.2. Tillämpning i det aktuella fallet

Partskonferensen är ett organ som inrättats genom ett avtal, nämligen Minamatakonventionen om kvicksilver.

Den planerade akt som partskonferensen ska anta utgör en akt med rättslig verkan, eftersom parterna i avtalet ska vidta åtgärder för att se till att den genomförs och efterlevs.

⁶ EUT L 312, 22.11.2008, s. 3.

⁷ EUT L 102, 11.4.2006, s. 15.

⁸ EGT L 226, 6.9.2000, s. 3.

⁹ Domstolens dom av den 7 oktober 2014 i mål C-399/12, Tyskland mot rådet, ECLI:EU:C:2014:2258, punkterna 61–64.

Den planerade akten varken kompletterar eller ändrar avtalets institutionella ram.

Den förfarandemässiga rättsliga grunden för det föreslagna beslutet är därför artikel 218.9 i EUF-fördraget.

4.2. Materiell rättslig grund

4.2.1. Principer

Den materiella rättsliga grunden för ett beslut enligt artikel 218.9 i EUF-fördraget är främst beroende av syftet med och innehållet i den planerade akt avseende vilken en ståndpunkt intas på unionens vägnar. Om den planerade akten har två syften eller två beståndsdelar av vilka det ena syftet eller den ena beståndsdelen kan identifieras som det eller den huvudsakliga, medan det eller den andra endast är av underordnad betydelse, måste det beslut som antas enligt artikel 218.9 i EUF-fördraget ha en enda materiell rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller avgörande syftet eller den huvudsakliga eller avgörande beståndsdelen.

4.2.2. Tillämpning i det aktuella fallet

Det huvudsakliga syftet med och innehållet i den planerade akten rör miljön.

Den materiella rättsliga grunden för det föreslagna beslutet är därför artikel 192.1 i EUF-fördraget.

4.3. Slutsats

Den rättsliga grunden för förslaget till beslut bör vara artikel 192.1 i EUF-fördraget jämförd med artikel 218.9 i EUF-fördraget.

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar under den andra delen av det fjärde mötet i partskonferensen för Minamatakonventionen om kvicksilver, vad gäller det planerade antagandet av ett beslut om fastställande av gränsvärden för kvicksilverhaltigt avfall, enligt artikel 11.2 i den konventionen

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 192.1 jämförd med artikel 218.9,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och
av följande skäl:

- (1) Minamatakonventionen om kvicksilver¹⁰ (*avtalet*) ingicks av unionen genom rådets beslut (EU) 2017/939¹¹ och trädde i kraft den 16 augusti 2017.
- (2) I enlighet med beslut MC-1/1 om arbetsordning, antaget av partskonferensen för avtalet (*partskonferensen*) vid dess första möte, ska parterna göra sitt yttersta för att nå en överenskommelse om alla sakfrågor med konsensus.
- (3) Vid sitt tredje möte den 25–29 november 2019 antog partskonferensen för avtalet beslut MC-3/5¹² om fastställande av tröskelvärden för avfall som består av eller innehåller kvicksilver eller kvicksilverföreningar, i enlighet med vad som avses i artikel 11.2 i avtalet, med krav på att den grupp av tekniska experter som inrättades av partskonferensen vid dess andra möte den 19–23 november 2018 ska utarbeta gränsvärden för avfall som är förorenat med kvicksilver eller kvicksilverföreningar (*kvicksilverförorenat avfall*), inbegripet bearbetningsavfall från annan gruvdrift än primär kvicksilverbrytning.
- (4) Partskonferensen för avtalet förväntas under andra delen av sitt fjärde möte den 21-25 mars 2022 anta ett beslut (*det föreslagna beslutet*) om gränsvärden för kvicksilverförorenat avfall, i enlighet med vad som avses i artikel 11.2 i avtalet, vilket skulle leda till en definition av tillämpningsområdet för artikel 11 i avtalet med avseende på sådant avfall. Kvicksilverförorenat avfall som omfattas av artikel 11.2 i avtalet bör vara föremål för krav på hantering på ett miljömässigt hållbart sätt i enlighet med artikel 11.3 i avtalet.

¹⁰ Bestyrkt kopia av Minamatakonventionen om kvicksilver finns på <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2013/10/20131010%2011-16%20AM/CTC-XXVII-17.pdf>

¹¹ Rådets beslut (EU) 2017/939 av den 11 maj 2017 om ingående på unionens vägnar av Minamatakonventionen om kvicksilver (EUT L 142, 2.6.2017, s. 4).

¹² Decision MC-3/5 Mercury waste thresholds, Report of the Conference of the Parties to the Minamata Convention on Mercury on the work of its third meeting, UNEP/MC/COP.3/23 of 07.01.2020, tillgänglig via: https://www.mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/final_report/UNEP-MC-COP-3-23-Report-EN.pdf

- (5) Det är lämpligt att fastställa den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar vid partskonferensen, då det föreslagna beslutet, om det antas, kommer att ha rättslig verkan eftersom parterna i avtalet kommer att behöva vidta åtgärder för att genomföra det på nationell och/eller regional nivå.
- (6) Unionen har bidragit avsevärt till utarbetandet av avtalets avfallsbestämmelser och till experternas arbete mellan mötena som inleddes genom beslut MC-3/5, vilket har lett fram till det föreslagna beslutet. Unionens regelverk ställer redan som krav att allt kvicksilver som anges i artikel 11.2 i avtalet, inbegripet kvicksilverförorenat avfall, hanteras utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön, oavsett dess kvicksilverhalt.
- (7) Unionen bör endast stödja antagandet av ett beslut av partskonferensen under förutsättning att det är förenligt med unionens regelverk.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar under andra delen av det fjärde mötet i partskonferensen för avtalet ska vara att stödja antagandet av ett beslut om gränsvärden för kvicksilverhaltigt avfall som är förenligt med unionens regelverk.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till kommissionen.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*