



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 23.1.2019
COM(2019) 11 final

2019/0008 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

**om den holdning, der skal indtages på vegne af Den Europæiske Union på det 14. møde i
partskonferencen under Baselkonventionen om kontrol med grænseoverskridende
overførsel af farligt affald og bortskaffelse heraf, for så vidt angår visse ændringer af
bilag II, VIII og IX til konventionen**

BEGRUNDELSE

1. FORSLAGETS GENSTAND

Dette forslag vedrører en afgørelse om fastlæggelse af Unionens holdning på det 14. møde i partskonferencen under Baselkonventionen i tilknytning til den påtænkte vedtagelse af ændringer af bilagene til konventionen.

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 konventionen¹. Konventionen tæller nu 186 parter.

Grundstenen i konventionen er et kontrolsystem for eksport, import og transit af visse typer affald. Eksport af affald, som er omfattet af konventionen, skal forhåndsanmeldes til de kompetente myndigheder i import- og transitlandene. Anmeldelsen skal forelægges af eksportlandet, som også kan kræve, at producenten eller eksportøren skal forelægge sådanne anmeldelser gennem deres kompetente myndighed. Anmeldelsen skal fremsendes skriftligt og indeholde de erklæringer og oplysninger, som er nævnt i bilag V A til konventionen. 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. 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 14. møde i partskonferencen (CoP14) finder sted i perioden april-maj 2019 i Genève.

2.3. Den påtænkte retsakt

Et af punkterne på den foreløbige dagsorden for det 14. møde i partskonferencen vedrører et forslag fra Norge om at ændre visse bilag til konventionen (herefter "den påtænkte retsakt")².

Den påtænkte retsakt foreskriver ikke, at Baselkonventionens kontrolmekanismer skal anvendes på alt plastaffald, men at nogle typer plastaffald skal være omfattet af sådanne kontrolmekanismer, mens andre typer plastaffald skal udelukkes herfra (således at de fortsat kan handles, uden at eksport-/importlandene skal forelægge anmeldelse herom).

¹ Rådets afgørelse af 1. februar 1993 om indgåelse på fællesskabets vegne af konventionen om kontrol med grænseoverskridende overførsel af farligt affald og bortskaffelsen heraf (Basel-konventionen) (EUT 39 af 16.2.1993, s. 1).

² Forslaget kan ses på Baselkonventionens websted: <http://www.basel.int/TheConvention/Communications/tabid/1596/Default.aspx>.

Formålet med den påtænkte retsakt er at ændre eller tilføje poster for plastaffald i:

- bilag II for ikkefarligt plastaffald, som skal være omfattet af konventionens kontrolsystem
- bilag VIII for farligt plastaffald, som også skal være omfattet af kontrolsystemet, og
- bilag IX for ikkefarligt plastaffald, som ikke skal være omfattet af kontrolsystemet, medmindre sådant 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.

Det forslag om at ændre bilag II, VIII og IX til konventionen, som Norge har forelagt, blev fremsendt til parterne den 26. oktober 2018. Ifølge forslaget kan ikkefarligt plastaffald, der falder ind under en revideret post i bilag IX, fortsat handles mellem lande på samme vilkår i henhold til konventionen som i dag, mens plastaffald, der kræver en særlig undersøgelse, og farligt plastaffald (i nye poster i henholdsvis bilag II og bilag VIII), falder ind under konventionens kontrolsystem.

Ændringerne i bilag II, VIII og IX til konventionen vil træde i kraft i EU, efter at de er gennemført gennem ændringer af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald³. Ændringerne for operatører og myndigheder, hvad angår eksport fra EU, vil afhænge af, hvilke typer affald og bestemmelseslande, der er tale om.

Eksport fra EU til ikke-OECD-lande af en række nye kategorier af farligt plastaffald (opført i bilag VIII) vil blive forbudt. Eksport af sådant affald fra et OECD-land til et OECD-land er omfattet af anmeldelsesproceduren. Eksport af visse former for ikkefarligt affald, der er opført i bilag II, fra EU til ikke-OECD-lande, vil også være forbudt, såfremt EU ikke beslutter at lade anmeldelsesproceduren finde anvendelse gennem ændringer af forordning (EF) nr. 1013/2006 (som vil blive revideret ved udgangen af 2020). Eksport fra et OECD-land til et OECD-land af sådant affald er også omfattet af anmeldelsesproceduren. Endelig kan de typer ikkefarligt plastaffald, der falder ind under bilag IX til konventionen, eksporteres uden kontrol, såfremt visse betingelser, som sikrer, at de er lette at genanvende i importlandet, er opfyldt.

Automatisk gennemførelse af det norske forslag i forordning (EF) nr. 1013/2006 ville medføre, at **overførsler inden for EU** af de typer affald, der for nyligt er opført i bilag II eller VIII til Baselkonventionen, vil være omfattet af anmeldelsesproceduren.

Proceduren for ændring af bilagene til konventionen er fastlagt i konventionens artikel 17 og 18. Nærmere bestemt skal en eventuel ændring foreslås af en part, og sekretariatet skal underrette samtlige parter herom senest seks måneder før det møde, på hvilket det foreslås vedtaget, dvs. senest den 28. oktober 2018 med henblik på CoP14. Endvidere skal enhver sådan ændring vedtages på et møde i partskonferencen og kan træde i kraft seks måneder fra datoen for depositarens udsendelse af underretningen. Den påtænkte retsakt vil blive bindende for parterne i henhold til artikel 18, stk. 2, litra c), i konventionen, der fastsætter, at "seks måneder efter, at depositaren har udsendt underretningen, træder bilaget i kraft for alle de parter i konventionen eller i den pågældende protokol, som ikke har fremsendt en meddelelse i overensstemmelse med bestemmelserne i litra b)".

3. DEN HOLDNING, DER SKAL INDTAGES PÅ UNIONENS VEGNE

³ EUT L 190 af 12.7.2006, s. 1.

Unionen bør støtte ændringerne af bilagene til konventionen med henblik på at ændre eller tilføje angivelser for plastaffald i:

- bilag II for ikkefarligt plastaffald, som bør være omfattet af konventionens kontrolsystem
- bilag VIII for farligt plastaffald, som også bør være omfattet af kontrolsystemet, og
- bilag IX for ikkefarligt plastaffald, som ikke bør være omfattet af kontrolsystemet, medmindre dette affald indeholder et materiale, der 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.

Uden disse ændringer af bilagene til konventionen er der en betydelig risiko for, at plastaffald vil blive eksporteret til lande, hvor der ikke findes passende infrastruktur til effektiv indsamling og miljømæssig forsvarlig håndtering af affald. Den påtænkte retsakt vil bidrage til at:

- forbedre kontrollen af eksport af plastaffald
- støtte miljømæssig forsvarlig håndtering af plastaffald
- mindske risiciene for, at plastaffald ender i miljøet og
- forebygge det globale miljøproblem med affald i havene.

I den europæiske plaststrategi, som blev vedtaget den 16. januar 2018⁴, fremføres det, at den internationale indsats er af afgørende betydning for at tackle de vigtigste kilder til plastaffald i oceanerne, bl.a. utilstrækkelige affaldshåndteringsstrukturer i udviklingslandene og de nye vækstøkonomier. Plaststrategien nævner specifikt støtte til aktiviteter inden for rammerne af Baselkonventionen og sikring af, at plast, som sendes til tredjelande med henblik på genanvendelse, håndteres og forarbejdes på betingelser svarende de betingelser, som gælder i Unionen. EU eksporterer en betydelig del af sit plastaffald til tredjelande (3 mio. ton i 2016), hvor der hersker usikkerhed om behandlingen, og der findes voksende grænseoverskridende problemer i lyset af den internationale udvikling, herunder den beslutning, som Kina for nylig traf om at begrænse importen af visse typer plastaffald.

Konventionens bestemmelser gennemføres i Unionen gennem forordning (EF) nr. 1013/2006. Forordningen finder anvendelse på eksport fra og import til Unionen og overførsler mellem medlemsstater (artikel 1). Forordningen finder også anvendelse inden for rammerne af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (herefter "EØS")⁵.

Så snart den påtænkte retsakt er vedtaget og trådt i kraft, vil den skulle gennemføres i EU-retten, nærmere bestemt i forordning (EF) nr. 1013/2006. Det vil indebære, at overførsler inden for EU og EØS af plastaffald, der for nyligt er opført i bilag II og VIII, vil være omfattet af nye kontrolforanstaltninger (og et forbud mod eksport til ikke-OECD-lande for dette affald). Selvom denne situation er ønskelig af ovennævnte grunde, hvad angår eksport fra EU, vil det kunne have uønskede og problematiske indvirkninger på overførsler inden for EU og inden for EØS af plastaffald, der er bestemt til genanvendelse, da det vil være omfattet af den nye anmeldelsesprocedure. Disse overførsler er allerede underlagt miljøbeskyttelseskrav i EU-lovgivningen om affald, og indførelsen af nye administrative

⁴ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om "En EU-strategi for plast i en cirkulær økonomi" (COM(2018)28 final).

⁵ Afgørelse truffet af Det Blandede EØS-Udvalg nr. 73/2008 af 6. juni 2008.

procedurer kan gøre genanvendelse af plast i EU mere kompliceret og omkostningskrævende, samtidig med at de kun medfører begrænsede fordele fra et miljømæssigt perspektiv.

For at opretholde den nuværende situation inden for Unionen og EØS, dvs. at konventionens kontrolsystem ikke finder anvendelse på overførsler af nye typer plastaffald, skal de pågældende bestemmelser i henhold til artikel 11 i konventionen meddeles konventionens sekretariat. I henhold til nævnte artikel kan parterne indgå bilaterale, multilaterale eller regionale aftaler eller ordninger om grænseoverskridende transport af affald, under forudsætning af at sådanne aftaler eller ordninger ikke strider mod de krav om miljømæssigt forsvarlig håndtering af affald, som er fastlagt i konventionen. Sådanne aftaler eller ordninger skal indeholde bestemmelser, som ikke er mindre miljømæssigt forsvarlige end bestemmelserne i konventionen navnlig under hensyntagen til udviklingslandenes interesser. Meddelelser i henhold til artikel 11 er f.eks. foretaget vedrørende en beslutning truffet af Rådet for Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD)⁶.

Dermed foreskriver dette forslag til Rådets afgørelse, at Unionen i henhold til artikel 11 i konventionen skal meddele sekretariatet de bestemmelser, som finder anvendelse på overførsler af plastaffald inden for Unionen og EØS, for så vidt som disse bestemmelser er forskellige fra bestemmelserne i den påtænkte retsakt, og henvise til, at bestemmelserne beror på et system for miljømæssig forsvarlig håndtering, der er forenelig med konventionen. Som følge af sammenhængen mellem ændringerne af bilagene til konventionen og ovennævnte OECD-beslutning bør der også tages skridt til at informere OECD's sekretariat om ovennævnte situation.

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 retsforskrifter, 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*"⁷.

4.1.2. Bestemmelsens anvendelse på det foreliggende tilfælde

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

Den retsakt, som partskonferencen opfordres til at vedtage, er en retsakt, der har retsvirkninger. Den påtænkte retsakt bliver efter artikel 18 i konventionen folkeretligt bindende. Den vil kunne få afgørende 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. Denne forordning gennemfører konventionen ved bl.a. at fastsætte

⁶ C(2001)107/Final om kontrol med grænseoverskridende overførsel af affald bestemt til nyttiggørelse, <http://www.basel.int/Countries/Agreements/tabid/1482/Default.aspx>.

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

procedurerne for eksport fra og import til Unionen og overførsler mellem medlemsstaterne. Forordningen gælder også i EØS.

Så snart bilagene til konventionen er ændret, vil disse ændringer skulle gennemføres i forordning (EF) nr. 1013/2006 (muligvis med undtagelse af bestemmelserne om overførsel af affald inden for EU, som forklaret ovenfor). Den påtænkte retsakt hverken supplerer eller ændrer 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 to formål eller består af to elementer, og det ene af disse formål eller elementer må betragtes som det primære, mens det andet kun er sekundært, skal den afgørelse, der vedtages i henhold til artikel 218, stk. 9, i TEUF, kun have ét materielt retsgrundlag, nemlig det, som det primære eller fremherskende formål eller element tilsiger.

4.2.2. Bestemmelsens anvendelse på det foreliggende tilfælde

Hovedformålet med og indholdet af den påtænkte retsakt vedrører beskyttelse af 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 vegne af Den Europæiske Union på det 14. møde i partskonferencen under Baselkonventionen om kontrol med grænseoverskridende overførsel af farligt affald og bortskaffelse heraf, for så vidt angår visse ændringer af bilag II, VIII og IX til 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") blev indgået 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 (Baselkonventionen)⁸ og trådte i kraft i 1992.
- (2) Ifølge artikel 15 i konventionen skal partskonferencen overveje og vedtage de nødvendige ændringer til konventionen.
- (3) Partskonferencen skal på sit 14. møde i april-maj 2019 overveje vedtagelse af ændringer af bilagene til konventionen med henblik på at ændre eller tilføje poster for plastaffald i:
 - bilag II for ikkefarligt plastaffald, som bør være omfattet af konventionens kontrolsystem
 - bilag VIII for farligt plastaffald, som også bør være omfattet af kontrolsystemet, og
 - bilag IX for ikkefarligt plastaffald, som ikke bør være omfattet af kontrolsystemet, medmindre dette affald indeholder et materiale, der 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.
- (4) Et forslag om at ændre bilag II, VIII og IX til konventionen, som Norge har forelagt, blev fremsendt til parterne den 26. oktober 2018. Ifølge forslaget vil ikkefarligt plastaffald, der falder ind under en revideret post i bilag IX, fortsat blive handlet mellem lande på samme vilkår i henhold til konventionen som i dag, mens plastaffald, der kræver en særlig undersøgelse, og farligt plastaffald (i nye poster i henholdsvis bilag II og bilag VIII), vil falde ind under konventionens kontrolsystem.
- (5) Det er hensigtsmæssigt at fastlægge den holdning, der skal indtages på Unionens vegne på partskonferencen, da den påtænkte retsakt vil blive bindende for Unionen og

⁸ EUT L 39 af 16.2.1993, s. 1.

vil kunne få afgørende indvirkning på indholdet af EU-lovgivningen, nærmere bestemt Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 om overførsel af affald⁹.

- (6) Unionen bør støtte ovennævnte ændringer af bilagene til konventionen, da de vil bidrage til at forbedre kontrollen af eksport af plastaffald, forhindre eksport af plastaffald til lande, hvor der ikke findes en passende infrastruktur til effektiv indsamling og miljømæssig forsvarlig håndtering af affald, støtte miljømæssig forsvarlig håndtering af plastaffald, mindske risiciene for, at plastaffald ender i miljøet, og forebygge det globale miljøproblem med affald i havene.
- (7) Det er hensigtsmæssigt at opretholde den nuværende situation for overførsler af plastaffald inden for Unionen og EØS og derfor ikke lade Baselkonventionens kontrolsystem finde anvendelse på affald, som vil kunne opføres på bilag II og bilag VIII på det 14. møde i partskonferencen under Baselkonventionen. Unionen bør derfor meddele de bestemmelser i Unionens lovgivning, som anvendes på overførsler af det pågældende plastaffald inden for Unionen og EØS, for så vidt som disse bestemmelser er forskellige fra bestemmelserne i den påtænkte retsakt, og henvise til, at bestemmelserne beror på et system for miljømæssig forsvarlig håndtering, der er forenelig med konventionen. Denne meddelelse til konventionens sekretariat følger i henhold til artikel 11 i konventionen —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

1. Den holdning, der skal indtages på Unionens vegne på 14. møde i partskonferencen under Baselkonventionen, er med forbehold for stk. 2 følgende:

Unionen støtter ændringerne af bilagene til konventionen med henblik på at ændre eller tilføje poster for plastaffald i:

- bilag II for ikkefarligt plastaffald, som bør være omfattet af konventionens kontrolsystem
 - bilag VIII for farligt plastaffald, som også bør være omfattet af kontrolsystemet, og
 - bilag IX for ikkefarligt plastaffald, som ikke bør være omfattet af kontrolsystemet, medmindre dette affald indeholder et materiale, der 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. Så snart den påtænkte retsakt er vedtaget af partskonferencen til Baselkonventionen, meddeler Unionen i henhold til artikel 11 i konventionen konventionens sekretariat de bestemmelser i Unionens lovgivning, der finder anvendelse på overførsler af plastaffald, der er omfattet af den påtænkte retsakt, inden for Unionen og EØS, for så vidt som disse bestemmelser er forskellige fra bestemmelserne i den påtænkte retsakt.

⁹ EUT L 190 af 12.7.2006, s. 1.

Artikel 2

Denne afgørelse er rettet til Kommissionen.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*