



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 23.1.2019
COM(2019) 11 final

2019/0008 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar vid den 14:e konferensen mellan parterna i Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och om slutligt omhändertagande av riskavfall vad gäller vissa ändringar av bilagorna II, III och IX till denna

MOTIVERING

1. FRÅGA SOM BEHANDLAS I FÖRSLAGET

Detta förslag avser ett beslut om fastställande av den ståndpunkt som unionen ska inta vid det 14:e mötet i partskonferensen för Baselkonventionen, i samband med det planerade antagandet av ändringar av bilagorna till konventionen.

2. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

2.1. Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och om slutligt omhändertagande av riskavfall

Konventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och om slutligt omhändertagande av riskavfall, (*konventionen*) antogs den 22 mars 1989 och trädde i kraft 1992. Både Europeiska unionen och dess medlemsstater är parter i konventionen¹. Konventionen är nu bindande för 186 parter.

En hörnsten i konventionen är kontrollsystemet för export, import och transitering av visst avfall. Export av avfall som omfattas av konventionen ska anmälas i förväg till de behöriga myndigheterna i import- och transitstaterna. Denna anmälan ska göras av den exporterande staten, som också kan kräva att producenter eller exportörer gör sådana anmälningar via dess behöriga myndighet. Anmälningar ska göras skriftligen och innehålla de förklaringar och uppgifter som anges i bilaga V A till konventionen. Avfallsexport får endast genomföras om och när samtliga berörda stater har lämnat sitt skriftliga samtycke (artikel 6 i konventionen).

Konventionens kontrollsystem ska tillämpas på farligt avfall som definieras i artikel 1 i konventionen och förtecknas i bilaga II till konventionen och på annat avfall som förtecknas i bilaga II och som innehåller avfall som samlats in från hushåll samt restprodukter som uppstår genom förbränning av hushållsavfall. I bilaga IX till konventionen förtecknas också avfallsposter som inte omfattas av konventionen eller kontrollsystemet, om inte detta avfall innehåller ett material som tillhör en kategori i bilaga I i en sådan omfattning att det uppvisar farliga egenskaper enligt bilaga III.

2.2. Partskonferensen

Partskonferensen för Baselkonventionen är det huvudsakliga beslutsfattande organet för konventionen. Den har befogenhet att ändra bilagorna till konventionen och sammanträder vartannat år.

Det 14:e mötet i partskonferensen (*CoP14*) kommer att hållas i april-maj 2019 i Genève.

2.3. Den planerade akten

En av punkterna på den preliminära dagordningen för det 14:e mötet i partskonferensen avser ett förslag från Norge om att ändra vissa bilagor till konventionen (*den planerade akten*)².

¹ Rådets beslut 93/98/EEG av den 1 februari 1993 om ingående på gemenskapens vägnar av konventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och om slutligt omhändertagande av riskavfall (Baselkonventionen) (EGT L 39, 16.2.1993, s. 1).

² Förslaget kan läsas på Baselkonventionens webbplats, se <http://www.basel.int/TheConvention/Communications/tabid/1596/Default.aspx>.

Den planerade akten syftar inte till att låta allt plastavfall omfattas av Baselkonventionens kontrollmekanismer, utan att låta visst plastavfall omfattas av sådana kontrollmekanismer, medan andra typer av plastavfall inte omfattas (så att de även fortsättningsvis kan köpas och säljas utan att de exporterande och importerande länderna måste göra en anmälan).

Syftet med den planerade akten är att ändra eller lägga till poster avseende plastavfall i

- bilaga II för icke-farligt plastavfall som bör omfattas av konventionens kontrollsystem,
- bilaga VIII för farligt plastavfall som också bör omfattas av konventionens kontrollsystem, och
- bilaga IX för icke-farligt plastavfall som inte bör omfattas av kontrollsystemet, om inte detta avfall innehåller ett material som tillhör en kategori i bilaga I i en sådan omfattning att det uppvisar farliga egenskaper enligt bilaga III.

Förslaget om ändring av bilagorna II, VIII och IX till konventionen, som inkom från Norge, lämnades till parterna den 26 oktober 2018. Förslaget innebär att handel med icke-farligt plastavfall som omfattas av en reviderad post i bilaga IX även i fortsättningen kan vara föremål för handel mellan länder på samma villkor enligt konventionen som i dag, medan plastavfall som kräver särskild uppmärksamhet och farligt plastavfall, enligt nya poster i bilaga II respektive bilaga VIII, omfattas av konventionens kontrollsystem.

Ändringarna av bilagorna II, VIII och IX till konventionen kommer att träda i kraft i EU när de har genomförts genom ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 om transport av avfall³. Ändringarna för aktörer och myndigheter vad gäller export från EU kommer att bero på typerna av avfall och destinationsländerna.

Export från EU till länder utanför OECD av ett antal nya kategorier av farligt plastavfall (som förtecknas i bilaga VIII) kommer att vara förbjuden. För export inom OECD av sådant avfall måste anmälningsförfarandet följas. Export från EU till länder utanför OECD av vissa typer av icke-farligt plastavfall som förtecknas i bilaga II kommer också att vara förbjuden, om inte EU beslutar att tillämpa anmälningsförfarandet genom ändring av förordning (EG) nr 1013/2006 (som är föremål för översyn före utgången av 2020). För export inom OECD av sådant avfall måste också anmälningsförfarandet följas. Slutligen kan de typer av icke-farligt avfall som omfattas av bilaga IX till konventionen exporteras utan några kontroller, förutsatt att vissa villkor är uppfyllda, för att säkerställa att de är lätta att återvinna i det importerade landet.

Ett automatiskt genomförande av det norska förslaget i förordning (EG) nr 1013/2006 skulle medföra att transporter **inom EU** av avfall som nyligen införts i bilagorna II och VIII till Baselkonventionen omfattas av anmälningsförfarandet.

Förfarandet för ändring av bilagorna till konventionen regleras av artiklarna 17 och 18 i konventionen. Närmare bestämt måste varje föreslagen ändring göras av en part och meddelas sekretariatet för alla parter minst sex månader före det möte där förslaget läggs fram för antagande, dvs. senast den 28 oktober 2018 för CoP14. Varje sådan ändring måste dessutom antas vid ett möte i partskonferensen och får börja gälla sex månader från datumet för depositariens utfärdande av en anmälan. Den planerade akten kommer att vara bindande för parterna i enlighet med artikel 18.2 c i konventionen, där följande anges: Vid utgången av sex månader från den dag då meddelandet översändes av depositarien ska bilagan börja gälla för

³ EUT L 190, 12.7.2006, s. 1.

alla parter i konventionen eller det berörda protokollet som inte har lämnat en anmälan i enlighet med bestämmelserna i punkt b.

3. DEN STÅNDPUNKT SOM SKA INTAS PÅ UNIONENS VÄGNAR

Unionen bör stödja sådana ändringar av bilagorna till konventionen som innebär att poster avseende plastavfall ändras eller införs i

- bilaga II för icke-farligt plastavfall som bör omfattas av konventionens kontrollsystem,
- bilaga VIII för farligt plastavfall som också bör omfattas av konventionens kontrollsystem, och
- bilaga IX för icke-farligt plastavfall som inte bör omfattas kontrollsystemet, om inte detta avfall innehåller ett material som tillhör en kategori i bilaga I i en sådan omfattning att det uppvisar farliga egenskaper enligt bilaga III.

Utan dessa ändringar av bilagorna till konventionen finns det stor risk för att plastavfall kommer att exporteras till länder som saknar adekvat infrastruktur för effektiv insamling och miljövänlig hantering av avfall. Den planerade akten kommer att bidra till att

- förbättra kontrollen av export av plastavfall,
- stödja miljövänlig hantering av plastavfall,
- minska risken för att plastavfall släpps ut i miljön, och
- förebygga det globala miljöproblemet med marint skräp.

I den europeiska plaststrategin, som antogs den 16 januari 2018⁴, anges att internationella åtgärder är nödvändiga för att angripa de viktigaste källorna till plastavfall i haven, bl.a. bristfällig infrastruktur för avfallshantering i utvecklingsländer och tillväxtekonomier. Plaststrategin nämner särskilt stöd till åtgärder inom ramen för Baselkonventionen och säkerställande av att plast som sänds utomlands för återvinning hanteras och bearbetas under förhållanden som liknar dem som gäller i EU. EU exporterar en betydande del av sitt plastavfall till tredjeländer (3 miljoner ton 2016) där det råder osäkerhet om behandlingen, och det finns växande gränsöverskridande problem mot bakgrund av den internationella utvecklingen, inklusive det beslut som nyligen antogs av Kina om att begränsa importen av vissa typer av plastavfall.

Konventionens bestämmelser genomförs i unionen genom förordning (EG) nr 1013/2006. Denna förordning gäller för export från och import till unionen samt för transport mellan medlemsstater (artikel 1). Förordningen gäller också inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)⁵.

När den planerade akten har antagits och fått verkan behöver den genomföras i unionsrätten och särskilt i förordning (EG) nr 1013/2006. Detta innebär att transporter inom EU och EES av plastavfall som nyligen införts i bilagorna II och VIII skulle omfattas av nya kontrollåtgärder (och ett förbud mot export till länder utanför OECD för sådant avfall). Denna situation skulle av ovannämnda skäl vara önskvärd för export från EU, men kan ha oönskade

⁴ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: *En europeisk strategi för plast i en cirkulär ekonomi* (COM(2018) 28 final).

⁵ Gemensamma EES-kommitténs beslut nr 73/2008 av den 6 juni 2008.

och problematiska konsekvenser för transport inom EU respektive EES av plastavfall avsett för återvinning, eftersom detta avfall skulle omfattas av nya anmälningsförfaranden. Dessa transporter omfattas redan av miljöskyddskraven i unionens avfallslagstiftning, och införandet av nya administrativa förfaranden skulle kunna göra återvinningen av plast i EU mer komplicerad och dyr, samtidigt som miljövinsterna skulle vara begränsade.

För att upprätthålla den nuvarande situationen inom unionen och EES, dvs. utan konventionens kontrollsystem för transport av nytt plastavfall, blir det nödvändigt att anmäla de berörda bestämmelserna till konventionens sekretariat enligt artikel 11 i konventionen. Denna artikel innebär att parterna får ingå bilaterala, multilaterala eller regionala överenskommelser eller arrangemang avseende avfallstransporter över gränser, förutsatt att dessa är förenliga med en miljövänlig hantering av avfall i enlighet med konventionen. Bestämmelserna i dessa överenskommelser eller arrangemang får inte vara mindre miljövänliga än de som föreskrivs i konventionen, med särskilt beaktande av utvecklingsländers intressen. Anmälningar enligt artikel 11 har t.ex. gjorts avseende ett beslut från OECD-rådet⁶.

Följaktligen innebär detta förslag till rådets beslut att unionen kommer att anmäla de bestämmelser som tillämpas på transport av berört plastavfall inom unionen och EES-området till konventionens sekretariat i enlighet med artikel 11 i konventionen, i den mån som dessa bestämmelser skiljer sig från den planerade akten, och det specificeras att våra bestämmelser baseras på ett system med miljövänlig hantering som är förenlig med konventionen. Åtgärder måste också vidtas för att underrätta OECD-sekretariatet om ovannämnda situation med tanke på kopplingen mellan ändringar av konventionens bilagor och ovannämnda OECD-beslut.

4. RÄTTSLIG GRUND

4.1. Förfarandemässig rättslig grund

4.1.1. Principer

I artikel 218.9 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat 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”⁷.

4.1.2. Tillämpning i det aktuella fallet

Partskonferensen för Baselkonventionen är ett organ som inrättats genom konventionen.

Den akt som ska antas av partskonferensen utgör en akt med rättslig verkan. Den planerade akten kommer att bli bindande enligt internationell rätt i enlighet med artikel 18 i konventionen. Den kan i hög grad påverka innehållet i EU-lagstiftning, i synnerhet Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall. Den förordningen genomför konventionen genom att bl.a. fastställa

⁶ C(2001)107/slutlig om kontroll av gränsöverskridande transporter av avfall avsett för återvinning, <http://www.basel.int/Countries/Agreements/tabid/1482/Default.aspx>

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

förfarandena för export från och import till unionen samt för transporter mellan medlemsstater. Förordningen gäller också inom EES.

När konventionens bilagor har ändrats måste dessa ändringar genomföras i förordning (EG) nr 1013/2006 (eventuellt med undantag för bestämmelser om transport av avfall inom EU, såsom förklaras ovan).

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 främsta syftet och innehållet i den planerade akten rör skydd av miljön.

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

4.3. Slutsats

Den rättsliga grunden för det föreslagna beslutet bör vara artikel 192.1 jämförd med artikel 218.9 i EUF-fördraget.

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar vid den 14:e konferensen mellan parterna i Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och om slutligt omhändertagande av riskavfall vad gäller vissa ändringar av bilagorna II, III och IX till denna

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) Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och om slutligt omhändertagande av riskavfall (nedan kallad *konventionen*) ingicks av unionen genom rådets beslut 93/98/EEG om ingående på gemenskapens vägnar av konventionen av den 22 mars 1989 om kontroll av gränsöverskridande transporter och om slutligt omhändertagande av riskavfall (Baselkonventionen)⁸, och trädde i kraft 1992.
- (2) Enligt artikel 15 i konventionen ska partskonferensen överväga och efter behov anta ändringar av konventionen.
- (3) Vid sitt 14:e möte i april–maj 2019 ska partskonferensen överväga att anta ändringar av bilagor till konventionen, för att ändra eller lägga till poster rörande plastavfall i
 - bilaga II för icke-farligt plastavfall som bör omfattas av konventionens kontrollsystem,
 - bilaga VIII för farligt plastavfall som också bör omfattas av konventionens kontrollsystem, och
 - bilaga IX för icke-farligt plastavfall som inte bör omfattas kontrollsystemet, om inte detta avfall innehåller ett material som tillhör en kategori i bilaga I i en sådan omfattning att det uppvisar farliga egenskaper enligt bilaga III.
- (4) Ett förslag om ändring av bilagorna II, VIII och IX till konventionen, som inkom från Norge, lämnades till parterna den 26 oktober 2018. Förslaget innebär att handel med icke-farligt plastavfall som omfattas av en reviderad post i bilaga IX även i fortsättningen kommer att vara föremål för handel mellan länder på samma villkor enligt konventionen som i dag, medan plastavfall som kräver särskild uppmärksamhet och farligt plastfall, enligt nya poster i bilaga II respektive bilaga VIII, skulle omfattas av konventionens kontrollsystem.
- (5) Det är lämpligt att fastställa den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar vid partskonferensen, eftersom den planerade akten kommer att vara bindande för unionen

⁸ EUT L 39, 16.2.1993, s. 1.

och kan ha en avgörande påverkan på innehållet i unionslagstiftning, i synnerhet Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall⁹.

- (6) Unionen bör stödja dessa ändringar av bilagorna till konventionen eftersom de kommer att bidra till att förbättra kontrollerna av export av plastavfall så att man förhindrar export till länder som saknar adekvat infrastruktur för effektiv insamling och miljövänlig hantering av avfall, vilket främjar en miljövänlig hantering av plastavfall och minskar riskerna för att plastavfall ska släppas ut i miljön och förebygger det globala miljöproblemet med marint skräp
- (7) Det är lämpligt att upprätthålla den nuvarande situationen för transport av plastavfall inom unionen och EES och alltså inte använda Baselkonventionens kontrollsystem för avfall som skulle kunna införas i bilaga II och bilaga VIII vid den 14:e konferensen för parterna i Baselkonventionen. Unionen bör därför anmäla bestämmelser i unionslagstiftningen som tillämpas på transport av berört plastavfall inom unionen och EES, i den mån som dessa bestämmelser skiljer sig från den planerade akten, och specificera att våra bestämmelser baseras på ett system med miljövänlig hantering som är förenlig med konventionen. Denna anmälan bör göras till konventionens sekretariat i enlighet med artikel 11 i konventionen.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

1. Följande ståndpunkt ska intas på unionens vägnar vid den 14:e konferensen för parterna i Baselkonventionen, med förbehåll för punkt 2.

Unionen stöder ändringar av bilagorna till konventionen som innebär att poster avseende plastavfall ändras eller införs i

- bilaga II för icke-farligt plastavfall som bör omfattas av konventionens kontrollsystem,
 - bilaga VIII för farligt plastavfall som också bör omfattas av konventionens kontrollsystem, och
 - bilaga IX för icke-farligt plastavfall som inte bör omfattas av kontrollsystemet, om inte detta avfall innehåller ett material som tillhör en kategori i bilaga I i en sådan omfattning att det uppvisar farliga egenskaper enligt bilaga III.
2. När den planerade akten har antagits av konferensen för parterna i Baselkonventionen kommer unionen att, i enlighet med artikel 11 i konventionen, till konventionens sekretariat anmäla de bestämmelser i unionslagstiftningen som tillämpas på transport av plastavfall som omfattas av den planerade akten inom unionen och EES, i den mån som dessa bestämmelser skiljer sig från den planerade akten.

⁹ EUT L 190, 12.7.2006, s. 1.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till kommissionen.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*