

Bruxelles, le 23.1.2019
COM(2019) 11 final

2019/0008 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

**relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne lors de la 14^e la
conférence des parties à la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements
transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination en ce qui concerne certains
amendements des annexes II, VIII et IX à ladite convention**

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne une décision établissant la position de l'Union lors de la 14^e réunion de la conférence des parties à la convention de Bâle, qui est liée à l'adoption envisagée d'amendements des annexes à la convention.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination

La convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (ci-après dénommée la «convention») a été adoptée le 22 mars 1989 et est entrée en vigueur en 1992. L'Union européenne, ainsi que ses États membres, sont parties à la convention¹, qui lie à ce jour 186 parties.

La pierre angulaire de la convention est un système de contrôle qui vise l'exportation, l'importation et le transit de certains déchets. Les exportations de déchets relevant de la convention doivent être notifiées à l'avance aux autorités compétentes des États membres d'importation et de transit. La notification est faite par l'État d'exportation, qui peut également exiger que les producteurs ou les exportateurs procèdent à ces notifications par l'intermédiaire de son autorité compétente. Les notifications sont effectuées par écrit et contiennent les déclarations et les informations indiquées à l'annexe V A de la convention. Une exportation de déchets ne peut avoir lieu que lorsque tous les États membres concernés ont donné leur consentement écrit (article 6 de la convention).

Le système de contrôle de la convention s'applique aux déchets dangereux définis à l'article 1^{er} et énumérés à l'annexe VIII de la convention et aux autres déchets énumérés à l'annexe II qui contiennent des déchets ménagers collectés et des résidus provenant de l'incinération des déchets ménagers. La convention énumère également à l'annexe IX des rubriques de déchets qui ne relèvent pas de son champ d'application et de son système contrôle, à moins que ces déchets ne contiennent une matière appartenant à une catégorie inscrite à l'annexe I à des concentrations telles qu'ils présentent une caractéristique de danger figurant à l'annexe III.

2.2. La conférence des parties

La conférence des parties à la convention de Bâle est le principal organe de décision de la convention. Elle a le pouvoir d'amender les annexes de la convention et se réunit tous les deux ans.

La 14^e réunion de la conférence des parties (COP 14) aura lieu d'avril à mai 2019 à Genève.

2.3. L'acte envisagé

¹ Décision 93/98/CEE du Conseil relative à la conclusion, au nom de la Communauté, de la convention de Bâle du 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (JO L 39 du 16.2.1993, p. 1).

Un des points inscrits à l'ordre du jour provisoire de la 14^e réunion de la conférence des parties concerne une proposition présentée par la Norvège visant à amender certaines annexes de la convention (ci-après l'«acte envisagé»)².

L'acte envisagé ne consiste pas à soumettre tous les déchets de matières plastiques aux mécanismes de contrôle prévus par la convention de Bâle, mais à intégrer certains d'entre eux au cadre de ces mécanismes de contrôle, tout en laissant d'autres déchets de matières plastiques en dehors de ces contrôles (de manière à ce qu'ils puissent continuer à être commercialisés sans notifications des pays d'importation/d'exportation).

L'objectif de l'acte envisagé est de modifier ou d'ajouter des rubriques concernant les déchets de matières plastiques:

- à l'annexe II pour les déchets de matières plastiques non dangereux qui devraient relever du système de contrôle de la convention,
- à l'annexe VIII pour les déchets de matières plastiques dangereux qui devraient également relever du système de contrôle de la convention, et
- à l'annexe IX pour les déchets de matières plastiques qui ne devraient pas relever du système de contrôle, à moins que ces déchets ne contiennent une matière inscrite à l'annexe I à des concentrations telles qu'ils présentent une caractéristique de danger figurant à l'annexe III.

La proposition visant à amender les annexes II, VIII et IX de la convention, présentée par la Norvège, a été communiquée aux parties le 26 octobre 2018. Dans le cadre de cette proposition, les déchets de matières plastiques non dangereux relevant d'une rubrique révisée à l'annexe IX peuvent continuer à être commercialisés entre les pays conformément à la convention dans les mêmes conditions qu'actuellement, tandis que les déchets de matières plastiques demandant un examen spécial et les déchets de matières plastiques dangereux, figurant dans de nouvelles rubriques aux annexes II et VIII respectivement, relèvent du système de contrôle de la Convention.

Les modifications des annexes II, VIII et IX de la convention entreront en vigueur dans l'UE une fois qu'elles auront été mises en œuvre par des modifications apportées au règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets³. Les changements qui en résulteront pour les opérateurs et les autorités quant aux exportations de l'UE dépendront du type de déchets et du pays de destination.

Les exportations de l'UE vers des pays non membres de l'OCDE d'un certain nombre de nouvelles catégories de déchets de matières plastiques dangereux (énumérées à l'annexe VIII) seront interdites. Les exportations de ce type de déchets au sein de l'OCDE devront suivre la procédure de notification. Les exportations depuis l'UE vers certains pays non membres de l'OCDE de déchets de matières plastiques non dangereux figurant à l'annexe II seront également interdites, à moins que l'UE ne décide d'appliquer la procédure de notification en apportant des modifications au règlement (CE) n° 1013/2006 (qui fera l'objet d'un réexamen d'ici la fin 2020). Les exportations de ce type de déchets au sein de l'OCDE seront également soumises à la procédure de notification. Enfin, les types de déchets de matières plastiques non dangereux relevant de l'annexe IX de la convention pourraient être exportés sans aucun contrôle, pour autant que certaines conditions soient remplies, garantissant que ces déchets peuvent être facilement recyclés dans le pays d'importation.

² La proposition est disponible sur le site internet de la convention de Bâle, à l'adresse suivante: <http://www.basel.int/TheConvention/Communications/tabid/1596/Default.aspx>

³ JO L 190 du 12.7.2006, p. 1.

L'intégration automatique de la proposition de la Norvège dans le règlement (CE) n° 1013/2006 aurait pour conséquence de soumettre les **transferts de déchets intra-UE** nouvellement inclus dans les annexes II ou VIII de la convention de Bâle à la procédure de notification.

La procédure d'amendement des annexes de la convention est régie par les articles 17 et 18 de la convention. Plus particulièrement, toute proposition d'amendement doit être présentée par une partie et communiquée par le Secrétariat à toutes les parties six mois au moins avant la réunion à laquelle elle est proposée pour adoption, à savoir d'ici le 28 octobre 2018 en vue de la CoP14. Tout amendement de ce type doit être en outre adopté lors d'une réunion de la conférence des parties et peut prendre effet six mois après la date d'émission d'une notification par le dépositaire. L'acte envisagé deviendra contraignant pour les parties conformément à l'article 18, paragraphe 2, point c), de la convention, qui dispose: «à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de l'envoi de la communication par le dépositaire, l'annexe prend effet à l'égard de toutes les parties à la présente convention ou au protocole considéré qui n'ont pas soumis de notification conformément à l'alinéa b) ci-dessus».

3. POSITION À PRENDRE AU NOM DE L'UNION

Il convient que l'Union soutienne les amendements des annexes à la convention en vue de modifier ou d'ajouter des rubriques concernant les déchets de matières plastiques:

- à l'annexe II pour les déchets de matières plastiques non dangereux qui devraient relever du système de contrôle de la convention,
- à l'annexe VIII pour les déchets de matières plastiques dangereux qui devraient également relever du système de contrôle de la convention, et
- à l'annexe IX pour les déchets de matières plastiques qui ne devraient pas relever du système de contrôle, à moins que ces déchets ne contiennent une matière inscrite à l'annexe I à des concentrations telles qu'ils présentent une caractéristique de danger figurant à l'annexe III.

En l'absence des amendements précités des annexes à la convention, il existe des risques significatifs que les déchets de matières plastiques soient exportés vers des pays qui ne disposent pas des infrastructures adéquates pour garantir une collecte efficace des déchets et leur gestion écologiquement rationnelle. L'acte envisagé contribuera à:

- améliorer les contrôles concernant les exportations de déchets de matières plastiques,
- favoriser une gestion écologiquement rationnelle des déchets de matières plastiques,
- réduire les risques que les déchets de matières plastiques se retrouvent dans l'environnement, et
- prévenir le problème environnemental mondial que constituent les déchets marins.

La stratégie européenne sur les matières plastiques adoptée le 16 janvier 2018⁴ indique qu'une action internationale est essentielle pour s'attaquer aux principales causes des dépôts sauvages de plastiques dans les océans, à savoir le manque d'infrastructures de gestion des déchets dans les pays en développement et les économies émergentes. La stratégie sur les matières

⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «Une stratégie européenne sur les matières plastiques dans une économie circulaire», COM(2018) 28 final.

plastiques mentionne spécifiquement des mesures de soutien au titre de la convention de Bâle et l'importance de veiller à ce que tous les plastiques envoyés à l'étranger pour y être recyclés soient traités et transformés dans des conditions similaires à celles applicables dans l'Union européenne. L'UE exporte une part importante de ses déchets de matières plastiques vers des pays tiers (3 millions de tonnes en 2016) alors que l'incertitude demeure quant à leur traitement et que les problèmes transfrontaliers s'accroissent compte tenu de l'évolution de la situation internationale, notamment de la décision prise récemment par la Chine de restreindre les importations de certains types de déchets de matières plastiques.

Les dispositions de la convention sont transposées dans l'Union par le règlement (CE) n° 1013/2006. Ce règlement s'applique aux exportations depuis l'Union et aux importations dans l'Union ainsi qu'aux transferts entre États membres (article 1^{er}). Le règlement s'applique également au sein de l'Espace économique européen (ci-après l'«EEE»)⁵.

Lorsque l'acte envisagé a été adopté et devient effectif, il convient de le transposer dans le droit de l'Union et, plus spécifiquement dans le règlement (CE) n° 1013/2006. Cela aurait comme conséquence que les transferts, à l'intérieur de l'UE et de l'EEE, de déchets de matières plastiques nouvellement inclus dans l'annexe II et l'annexe VIII seraient soumis à de nouvelles mesures de contrôle (ainsi qu'à une interdiction d'exporter ces déchets vers des pays non membres de l'OCDE). Une telle situation serait certes souhaitable pour les raisons exposées ci-dessus en ce qui concerne les exportations depuis l'UE, mais cela pourrait avoir des conséquences indésirables et problématiques sur les transferts intracommunautaires et intra-EEE de déchets de matières plastiques destinés au recyclage, car ceux-ci seraient soumis à de nouvelles procédures de notification. Ces transferts sont déjà soumis à des exigences de protection de l'environnement inscrites dans la législation de l'Union sur les déchets et l'introduction de nouvelles procédures administratives pourrait compliquer et renchérir le recyclage des matières plastiques dans l'UE, tout en ne présentant que des avantages limités d'un point de vue environnemental.

Afin de maintenir la situation actuelle au sein de l'Union et de l'EEE, c'est-à-dire sans appliquer le système de contrôle de la Convention aux transferts des nouveaux déchets de matières plastiques, il est nécessaire de notifier les dispositions concernées au Secrétariat de la convention en vertu de l'article 11 de la convention. Cet article permet aux parties de conclure des accords ou arrangements bilatéraux, multilatéraux ou régionaux touchant les mouvements transfrontières de déchets à condition que les accords ou arrangements soient compatibles avec la gestion écologiquement rationnelle des déchets, comme l'exige la Convention. Ces accords ou arrangements doivent énoncer des dispositions qui ne sont pas moins écologiquement rationnelles que celles prévues dans la convention, compte tenu notamment des intérêts des pays en développement. Des notifications ont été faites au titre de l'article 11, par exemple en ce qui concerne une décision du Conseil de l'OCDE⁶.

En conséquence, la présente proposition de décision du Conseil prévoit que l'Union notifiera au Secrétariat, conformément à l'article 11 de la convention, les dispositions appliquées aux transferts des déchets de matières plastiques concernés au sein de l'Union et de l'EEE, dans la mesure où ces dispositions diffèrent de l'acte envisagé, en précisant que nos dispositions reposent sur un système de gestion écologiquement rationnelle compatible avec la convention. En raison des liens entre les amendements aux annexes de la convention et la décision

⁵ Décision du Comité mixte de l'EEE n° 73/2008 du 6 juin 2008

⁶ C(2001) 107/Final sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets destinés à des opérations de valorisation, <http://www.basel.int/Countries/Agreements/tabid/1482/Default.aspx>

susmentionnée de l'OCDE, il conviendra également de prendre des mesures pour informer le secrétariat de l'OCDE de la situation décrite ci-dessus.

4. BASE JURIDIQUE

4.1. Base juridique procédurale

4.1.1. Principes

L'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit des décisions établissant *«les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord»*.

La notion d'«*actes ayant des effets juridiques*» englobe les actes ayant des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. Elle englobe également des instruments auxquels le droit international ne confère aucun effet contraignant, mais qui *«ont vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union»*⁷.

4.1.2. Application en l'espèce

La conférence des parties à la convention de Bâle est un organe institué par la convention.

L'acte que la conférence des parties est appelée à adopter constitue un acte ayant des effets juridiques. L'acte envisagé sera contraignant en vertu du droit international, conformément à l'article 18 de la convention. Il a vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la législation de l'Union européenne, notamment le règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets. Ce règlement met en œuvre la convention en définissant, entre autres, les procédures applicables aux exportations depuis l'Union et aux importations dans l'Union, ainsi qu'aux transferts entre États membres. Le règlement s'applique également à l'intérieur de l'EEE.

Une fois que les annexes de la convention auront été amendées, ces amendements devraient être transposés dans le règlement (CE) n° 1013/2006 (à l'exception éventuelle des dispositions sur les transferts de déchets intra-UE, comme expliqué plus haut).

L'acte envisagé ne complète ni ne modifie le cadre institutionnel de l'accord.

En conséquence, la base juridique procédurale pour la proposition de décision est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

4.2. Base juridique matérielle

4.2.1. Principes

La base juridique matérielle d'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé pour lequel une position est prise au nom de l'Union. Si l'acte envisagé poursuit deux fins ou a deux composantes et si l'une de ces fins ou de ces composantes est identifiable comme principale, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, la décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE doit être fondée sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la fin ou la composante principale ou prédominante.

⁷ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014 dans l'affaire C-399/12, Allemagne/Conseil, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

4.2.2. Application en l'espèce

L'objectif et le contenu de l'acte envisagé concernent essentiellement la protection de l'environnement.

La base juridique matérielle de la décision proposée est donc l'article 192, paragraphe 1, du TFUE.

4.3. Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être l'article 192, paragraphe 1, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne lors de la 14^e la conférence des parties à la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination en ce qui concerne certains amendements des annexes II, VIII et IX à ladite convention

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 192, paragraphe 1, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) La convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (ci-après dénommée la «convention») a été conclue par l'Union européenne au moyen de la décision n° 93/98/CEE du Conseil relative à la conclusion, au nom de la Communauté, de la convention de Bâle du 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination⁸ et est entrée en vigueur en 1992.
- (2) En vertu de l'article 15 de la convention, la conférence des parties examine et adopte, selon qu'il convient, les amendements à la convention.
- (3) La conférence des parties, qui tiendra sa 14^e réunion d'avril à mai 2019, devrait envisager l'adoption d'amendements des annexes à la convention pour modifier ou ajouter des rubriques concernant les déchets de matières plastiques:
 - à l'annexe II pour les déchets de matières plastiques non dangereux qui devraient relever du système de contrôle de la convention,
 - à l'annexe VIII pour les déchets de matières plastiques dangereux qui devraient également relever du système de contrôle, et
 - à l'annexe IX pour les déchets de matières plastiques qui ne devraient pas relever du système de contrôle, à moins que ces déchets ne contiennent une matière inscrite à l'annexe I à des concentrations telles qu'ils présentent une caractéristique de danger figurant à l'annexe III.
- (4) Une proposition visant à modifier les annexes II, VIII et IX de la convention, présentée par la Norvège, a été communiquée aux parties le 26 octobre 2018. Dans le cadre de cette proposition, les déchets de matières plastiques non dangereux relevant d'une rubrique révisée à l'annexe IX continueront à être commercialisés entre les pays conformément à la convention dans les mêmes conditions qu'actuellement, tandis que les déchets de matières plastiques demandant un examen spécial et les déchets

⁸ JO L 39 du 16.2.1993, p. 1.

dangereux, figurant dans de nouvelles rubriques dans les annexes II et VIII respectivement, relèveraient du système de contrôle de la convention.

- (5) Il y a lieu d'établir la position à prendre au nom de l'Union lors de la conférence des parties, étant donné que l'acte envisagé sera contraignant pour l'Union et aura vocation à influencer de manière déterminante le contenu du droit de l'Union, notamment le règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets⁹.
- (6) Il convient que l'Union soutienne les amendements précités des annexes à la convention car ils contribueront à améliorer les contrôles concernant les exportations de déchets de matières plastiques, à empêcher les exportations de déchets de matières plastiques vers des pays ne disposant pas d'infrastructures adéquates pour garantir une collecte efficace des déchets et leur gestion écologiquement rationnelle, à réduire les risques que les déchets de matières plastiques se retrouvent dans l'environnement, et à prévenir le problème environnemental mondial que constituent les déchets marins.
- (7) Il convient de maintenir la situation actuelle en ce qui concerne les transferts de déchets de matières plastiques au sein de l'Union et de l'EEE et, partant, de ne pas utiliser le système de contrôle prévu par la convention de Bâle pour les déchets qui pourraient être inclus à l'annexe II et à l'annexe VIII lors de la 14^e conférence des parties à la convention de Bâle. L'Union devrait par conséquent notifier les dispositions de la législation de l'Union appliquées aux transferts des déchets de matières plastiques concernés au sein de l'Union et de l'EEE, dans la mesure où ces dispositions diffèrent de l'acte envisagé, en précisant que nos dispositions reposent sur un système de gestion écologiquement rationnelle compatible avec la convention. Cette notification est adressée au Secrétariat de la convention, conformément à l'article 11 de la convention,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. La position à prendre au nom de l'Union lors de la 14^e réunion de la conférence des parties à la convention de Bâle est la suivante, sous réserve du paragraphe 2:

L'Union soutient les amendements des annexes à la convention en vue de modifier ou d'ajouter des rubriques concernant les déchets de matières plastiques:

- à l'annexe II pour les déchets de matières plastiques non dangereux qui devraient relever du système de contrôle de la convention,
 - à l'annexe VIII pour les déchets de matières plastiques dangereux qui devraient également relever du système de contrôle, et
 - à l'annexe IX pour les déchets de matières plastiques qui ne devraient pas relever du système de contrôle, à moins que ces déchets ne contiennent une matière inscrite à l'annexe I à des concentrations telles qu'ils présentent une caractéristique de danger figurant à l'annexe III.
2. Lorsque l'acte envisagé a été adopté par la conférence des parties à la convention de Bâle, l'Union notifie au Secrétariat de la convention, conformément à l'article 11 de la convention, les dispositions de la législation de l'Union appliquées aux transferts

⁹ JO L 190 du 12.7.2006, p. 1.

des déchets plastiques couverts par l'acte envisagé au sein de l'Union et de l'EEE,
dans la mesure où ces dispositions diffèrent de l'acte envisagé.

Article 2

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président