

Brussel, 16.9.2019
COM(2019) 413 final

2019/0193 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het namens de Europese Unie in te nemen standpunt op de derde vergadering van de Conferentie van de partijen bij het Verdrag van Minamata inzake kwik, in verband met de goedkeuring van een besluit tot vaststelling van grenswaarden voor kwikafval in overeenstemming met artikel 11, lid 2, van dat verdrag

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel betreft het besluit betreffende het namens de Unie in te nemen standpunt op de derde vergadering van de Conferentie van de partijen bij het Verdrag van Minamata inzake kwik, in verband met de beoogde goedkeuring van een besluit tot vaststelling van grenswaarden voor kwikafval zoals bedoeld in artikel 11, lid 2, van dat verdrag.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. Het Verdrag van Minamata inzake kwik

Het Verdrag van Minamata inzake kwik (hierna “de overeenkomst” genoemd) is het belangrijkste internationale juridische kader voor de bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu tegen antropogene emissies en lozingen van kwik en kwikverbindingen in lucht, water en bodem. Het heeft betrekking op de volledige levenscyclus van kwik, van de primaire kwikmijnbouw tot de verwijdering van kwikafval.

In artikel 11, lid 2, van de overeenkomst is bepaald dat voor de toepassing van de overeenkomst onder “kwikafval” wordt verstaan, stoffen of voorwerpen die a) uit kwik of kwikverbindingen bestaan, b) kwik of kwikverbindingen bevatten, of c) verontreinigd zijn met kwik of kwikverbindingen, in een hoeveelheid die boven de relevante grenswaarden ligt die door de Conferentie van de partijen zijn bepaald, die worden verwijderd, bestemd zijn voor verwijdering of ingevolge de bepalingen van de nationale wetgeving of de overeenkomst dienen te worden verwijderd. In het desbetreffende artikel wordt hieraan toegevoegd dat deze begripsomschrijving van “kwikafval” niet van toepassing is op deklagen, afvalgesteente en residuen uit de mijnbouw, uitgezonderd de primaire kwikmijnbouw, tenzij hierin kwik of kwikverbindingen aanwezig zijn in een hoeveelheid die boven de door de Conferentie van de partijen bepaalde grenswaarden ligt.

In artikel 11, lid 3, van de overeenkomst is gespecificeerd dat afval dat krachtens artikel 11, lid 2, als kwikafval wordt aangemerkt op milieuverantwoorde wijze (“in an environmentally sound manner”, ESM) moet worden beheerd.

Het verdrag is op 16 augustus 2017 in werking getreden.

Net als de meeste lidstaten¹ is de Europese Unie partij bij de overeenkomst².

2.2. De Conferentie van de partijen

De Conferentie van de partijen bij de overeenkomst (“Conference of the Parties”, COP) vervult de haar op grond van de overeenkomst toegewezen taken en onderzoekt en neemt daartoe onder meer alle aanvullende maatregelen die noodzakelijk kunnen zijn om de doelstellingen van de overeenkomst te verwezenlijken, waaronder de vaststelling van relevante richtsnoeren.

¹ Op 20 juni 2019 hadden 23 lidstaten het Verdrag van Minamata inzake kwik geratificeerd, te weten België, Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

² Besluit (EU) 2017/939 van de Raad van 11 mei 2017 betreffende de sluiting namens de Europese Unie van het Verdrag van Minamata inzake kwik (PB L 142 van 2.6.2017, blz. 4).

Overeenkomstig artikel 28 van de overeenkomst en Besluit MC-1/1 betreffende het reglement van orde dat de COP op haar eerste vergadering (24-29 september 2017) heeft vastgesteld, heeft elke partij één stem. Als een regionale organisatie voor economische integratie beschikt de Unie echter, ten aanzien van binnen haar bevoegdheid vallende aangelegenheden, over het aantal stemmen dat gelijk is aan het aantal stemmen van haar lidstaten die partij zijn bij de overeenkomst. De Unie oefent haar stemrecht niet uit indien een van haar lidstaten zijn stemrecht uitoefent, en omgekeerd.

2.3. De beoogde handeling van de Conferentie van de partijen

Tijdens de tweede vergadering van de COP (19-23 november 2018) is besluit MC-2/2³ tot instelling van een groep van technische deskundigen vastgesteld om verder te gaan met de besprekingen over grenswaarden voor kwikafval tijdens de tussentijdse periode voorafgaand aan de derde vergadering (hierna “COP3” genoemd). Het mandaat van de bovengenoemde groep heeft met name betrekking op de ontwikkeling van benaderingen en methoden voor het vaststellen van grenswaarden voor kwikafval, met inbegrip van relevant mijnbouwafval.

In het licht van het resultaat van het werk van de deskundigen zal tijdens COP3 naar verwachting een besluit over dit onderwerp (hierna “de beoogde handeling” genoemd) worden genomen.

In de beoogde handeling worden grenswaarden vastgesteld die de identificatie mogelijk maken van afval dat a) uit kwik of kwikverbindingen bestaat, b) kwik of kwikverbindingen bevat, of c) verontreinigd is met kwik of kwikverbindingen, dat onder artikel 11 van de overeenkomst zal vallen. De beoogde handeling zal derhalve het toepassingsgebied definiëren van de afvalbepalingen van de overeenkomst, met name artikel 11, lid 3, inzake de verplichting om relevant kwikafval op milieuverantwoorde wijze te behandelen.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

Het voorgestelde standpunt, dat op de derde vergadering van de COP namens de Unie moet worden ingenomen, houdt in dat steun wordt verleend aan de vaststelling van een besluit dat in overeenstemming is met het EU-acquis.

Kwikafval is op EU-niveau gereguleerd, met name bij Verordening (EU) 2017/852 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 betreffende kwik, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1102/2008⁴, bij Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen⁵, bij Richtlijn 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën en houdende wijziging van Richtlijn 2004/35/EG⁶ en bij Beschikking 2000/532/EG van de Commissie van 3 mei 2000 tot vervanging van Beschikking 94/3/EG houdende vaststelling van een lijst van afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, onder a), van Richtlijn 75/442/EEG van de Raad betreffende afvalstoffen en Beschikking 94/904/EG van de

³ Decision MC-2/2 *Mercury waste thresholds*, Report of the Conference of the Parties to the Minamata Convention on Mercury on the work of its second meeting, UNEP/MC/COP2/19 van 6.12.2018, beschikbaar via: <http://www.mercuryconvention.org/Meetings/COP2/tabid/6355/language/en-US/Default.aspx>

⁴ PB L 137 van 24.5.2017, blz. 1.

⁵ PB L 312 van 22.11.2008, blz. 3.

⁶ PB L 102 van 11.4.2006, blz. 15.

Raad tot vaststelling van een lijst van gevaarlijke afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, lid 4, van Richtlijn 91/689/EEG van de Raad betreffende gevaarlijke afvalstoffen⁷.

De afvalstoffenwetgeving van de EU berust op de essentiële verplichting van de artikelen 13 en 17 van bovengenoemde Richtlijn 2008/98/EG volgens welke de lidstaten de nodige maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen dat het afvalstoffenbeheer geen gevaar oplevert voor de gezondheid van de mens en geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu. Met deze bepalingen wordt tegemoetgekomen aan de ESM-verplichting van artikel 11, lid 3, van de overeenkomst.

Terwijl de EU een cruciale rol heeft gespeeld bij het tot stand komen van de overeenkomst, met inbegrip van de bepalingen inzake kwikafval, en EU-deskundigen aanzienlijk hebben bijgedragen aan de beoogde handeling, gaat het EU-acquis inzake afvalstoffen in feite nog verder dan artikel 11 van de overeenkomst, aangezien al het in die bepaling bedoeld kwikafval op EU-niveau wordt gereguleerd en aan ESM wordt onderworpen, ongeacht het gehalte aan kwik of kwikverbindingen.

Gezien het bovenstaande kan de EU derhalve steun verlenen aan de vaststelling van een beoogde handeling die in overeenstemming is met het EU-acquis.

Dienovereenkomstig kan de EU op de derde vergadering van de Conferentie van de partijen bij de overeenkomst alleen steun verlenen aan de vaststelling van een besluit dat in overeenstemming is met het EU-acquis.

Een standpunt van de Unie is noodzakelijk aangezien de partijen bij de overeenkomst de beoogde handeling zullen moeten uitvoeren zodra deze is vastgesteld.

4. RECHTSGRONDSLAG

4.1. Procedurele rechtsgrondslag

4.1.1. Beginselen

Artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de vaststelling van besluiten tot bepaling van “*de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van het akkoord*”.

Het begrip “*handelingen met rechtsgevolgen*” omvat handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke volkenrechtelijke bepalingen. Onder dit begrip vallen tevens instrumenten die volkenrechtelijk niet bindend zijn, maar die een “*beslissende invloed [kunnen hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt*”⁸.

4.1.2. Toepassing op dit geval

De COP is een krachtens een overeenkomst, namelijk het Verdrag van Minamata inzake kwik, opgericht lichaam.

⁷ PB L 226 van 6.9.2000, blz. 3.

⁸ Arrest van het Hof van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punten 61 tot en met 64.

De beoogde handeling die door de COP moet worden vastgesteld, is een handeling met rechtsgevolgen. De beoogde handeling heeft rechtsgevolgen, omdat de partijen bij de overeenkomst maatregelen moeten nemen om te waarborgen dat deze wordt uitgevoerd en nageleefd.

De beoogde handeling strekt niet tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 218, lid 9, VWEU.

4.2. Materiële rechtsgrondslag

4.2.1. Beginselen

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling ten aanzien waarvan namens de Unie een standpunt wordt ingenomen. Wanneer de beoogde handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of overwegende component, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op de hoofddoelstelling of de overwegende component.

4.2.2. Toepassing op dit geval

De doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling hebben in de eerste plaats betrekking op het milieu.

De materiële rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 192, lid 1, VWEU.

4.3. Conclusie

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is artikel 192, lid 1, VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het namens de Europese Unie in te nemen standpunt op de derde vergadering van de Conferentie van de partijen bij het Verdrag van Minamata inzake kwik, in verband met de goedkeuring van een besluit tot vaststelling van grenswaarden voor kwikafval in overeenstemming met artikel 11, lid 2, van dat verdrag

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 192, lid 1, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het Verdrag van Minamata inzake kwik⁹ (hierna “de overeenkomst” genoemd) is door de Unie gesloten bij Besluit (EU) 2017/939 van de Raad¹⁰ en is op 16 augustus 2017 in werking getreden.
- (2) Overeenkomstig Besluit MC-1/1 betreffende het reglement van orde dat de Conferentie van de partijen bij de overeenkomst op haar eerste vergadering heeft vastgesteld, stellen de partijen alles in het werk om over alle inhoudelijke aangelegenheden bij consensus overeenstemming te bereiken.
- (3) De Conferentie van de partijen bij de overeenkomst zal naar verwachting tijdens haar derde vergadering, die plaatsvindt van 25 tot en met 29 november 2019, een besluit goedkeuren (hierna “het voorgestelde besluit” genoemd) inzake grenswaarden voor kwikafval, zoals bedoeld in artikel 11, lid 2, van de overeenkomst, waardoor het toepassingsgebied van artikel 11 van de overeenkomst betreffende afvalstoffen zou worden afgebakend. Kwikafval dat onder artikel 11, lid 2, van de overeenkomst zou vallen moet krachtens artikel 11, lid 3, van de overeenkomst op milieuverantwoorde wijze worden beheerd.
- (4) Het vaststellen van een namens de Unie op de Conferentie van de partijen in te nemen standpunt is nodig omdat dit voorgestelde besluit, indien goedgekeurd, rechtsgevolgen heeft, aangezien de partijen bij de overeenkomst maatregelen zullen moeten nemen om de overeenkomst op nationaal en/of regionaal niveau uit te voeren.
- (5) De Unie heeft in aanzienlijke mate bijgedragen aan het tot stand komen van de bepalingen inzake afvalstoffen van de overeenkomst en aan de intersessionele

⁹ Een voor eensluidend gewaarmerkt afschrift van het Verdrag van Minamata inzake kwik is beschikbaar op <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2013/10/20131010%2011-16%20AM/CTC-XXVII-17.pdf>

¹⁰ Besluit (EU) 2017/939 van de Raad van 11 mei 2017 betreffende de sluiting namens de Europese Unie van het Verdrag van Minamata inzake kwik (PB L 142 van 2.6.2017, blz. 4).

werkzaamheden van de deskundigen die zijn gestart bij Besluit MC-2/2¹¹, dat door de Conferentie van de partijen bij de overeenkomst tijdens haar tweede vergadering is goedgekeurd en aanleiding heeft gegeven tot het voorgestelde besluit. Het acquis van de Unie vereist reeds dat al het in artikel 11, lid 2 van de overeenkomst bedoelde kwikafval, ongeacht het kwikgehalte, wordt beheerd zonder gevaar op te leveren voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu.

- (6) De Unie mag enkel steun verlenen aan de vaststelling door de Conferentie van de partijen bij de overeenkomst van een besluit dat in overeenstemming is met het acquis van de Unie,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen op de derde vergadering van de Conferentie van de partijen bij de overeenkomst houdt in dat steun wordt gegeven aan de vaststelling van een besluit inzake grenswaarden voor kwikafval dat in overeenstemming is met het acquis van de Unie.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Commissie.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*

¹¹ Decision MC-2/2 *Mercury waste thresholds*, Report of the Conference of the Parties to the Minamata Convention on Mercury on the work of its second meeting, UNEP/MC/COP2/19 van 6.12.2018.