



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 22.9.2023
COM(2023) 541 final

2023/0328 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

**om den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar vid det femte mötet i
partskonferensen för Minamatakonventionen om kvicksilver, vad gäller det planerade
antagandet av ett beslut om fastställande av ett gränsvärde för kvicksilveravfall, i
enlighet med artikel 11.2 i den konventionen**

MOTIVERING

1. FRÅGA SOM BEHANDLAS I FÖRSLAGET

Detta förslag rör beslutet om fastställande av den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar under det femte mötet i partskonferensen för Minamatakonventionen om kvicksilver (COP5), 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 c i den konventionen.

2. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

2.1. Minamatakonventionen om kvicksilver

Minamatakonventionen om kvicksilver (*avtalet*)¹ 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 avtalet 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 konventionen. I bestämmelsen tillägs 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)² beslut MC-3/5³, 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

¹ Minamatakonventionen om kvicksilver (konventionstext och bilagor),

<https://mercuryconvention.org/en/documents/minamata-convention-mercury-text-and-annexes>

² [Tredje mötet i partskonferensen för Minamatakonventionen om kvicksilver \(COP-3\), Genève, Schweiz, 25–29 november 2019](https://mercuryconvention.org/en/meetings/cop3), <https://mercuryconvention.org/en/meetings/cop3>.

³ Beslut antaget vid det tredje mötet i partskonferensen för Minamatakonventionen om kvicksilver – MC-3/5 – *Mercury waste thresholds*, den 7 januari 2020, <https://mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/decision/UNEP-MC-COP3-Dec5-MercuryWasteThresholds.EN.pdf>.

annan gruvdrift än primär kvicksilverbrytning finns det inget behov av att utarbeta gränsvärden, vilket innebär att de omfattas av tillämpningsområdet för artikel 11 i avtalet.

I fråga om kvicksilverförorenat avfall, inbegripet avfall från annan gruvdrift än primär kvicksilverbrytning (bearbetningsavfall från gruvverksamhet), ska den grupp av tekniska experter som inrättades av partskonferensen vid dess andra möte (den 19–23 november 2018)⁴ fortsätta diskussionerna om tillämpliga gränsvärden under mellanperioden fram till det femte 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 arbetsordning⁵, vilket antogs av partskonferensen vid dess första möte (24–29 september 2017)⁶, 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

Den grupp av tekniska experter som inrättades i enlighet med beslut MC-2/2⁷, vars uppdrag utökades genom besluten MC-3/5 och MC-4/6⁸, har diskuterat gränsvärden för kvicksilverhaltigt avfall som omfattas av artikel 11.2 c. Efter att ha beaktat alla synpunkter från medlemmarna enades gruppen om att rekommendera partskonferensen att fastställa ett gränsvärde för kvicksilverförorenat avfall och lägga fram tre möjliga gränsvärden för partskonferensens beslut. Gruppen enades om andra rekommendationer i förhållande till gränsvärdet/gränsvärdena.

⁴ Andra mötet i partskonferensen för Minamatakonventionen om kvicksilver (COP-2), Genève, Schweiz, den 19–23 november 2018,

<https://mercuryconvention.org/en/meetings/cop2>

⁵ Beslut antaget vid det tredje mötet i partskonferensen för Minamatakonventionen om kvicksilver – MC-1/1: *Rules of procedure*, av den 22 november 2017,

<https://mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/decision/UNEP-MC-COP1-Dec1-RulesProcedure.EN.pdf>

⁶ Första mötet i partskonferensen för Minamatakonventionen om kvicksilver (COP-2), Genève, Schweiz, den 24–29 september 2017, <https://mercuryconvention.org/en/meetings/cop1>.

⁷ Beslut antaget vid det andra mötet i partskonferensen för Minamatakonventionen om kvicksilver – MC-2/2: *Mercury waste thresholds*, av den 6 december 2018.

<https://mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/decision/UNEP-MC-COP2-Dec2-MercuryWasteThresholds.EN.pdf>

⁸ Beslut antaget vid det fjärde mötet i partskonferensen för Minamatakonventionen om kvicksilver – MC-4/6: *Mercury waste thresholds*, av den 8 april 2022.

<https://mercuryconvention.org/en/documents/mercury-waste-thresholds-1>

Det ovannämnda expertarbetet mellan mötena har resulterat i en särskild rapport som utarbetats av avtalets sekretariat⁹ och som innehåller rekommendationer till partskonferensen om gränsvärden för kvicksilverhaltigt avfall för övervägande och eventuellt antagande under partskonferensens femte möte (COP5).

Rekommendationerna till partskonferensen omfattar fastställandet av ett gränsvärde för den totala kvicksilverkoncentrationen för avfall som är förorenat med kvicksilver eller kvicksilverföreningar på [25] [15] [10] mg/kg.

3. DEN STÅNDPUNKT SOM SKA INTAS PÅ UNIONENS VÄGNAR

Den föreslagna ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar är att vid partskonferensens femte möte stödja antagandet av ett planerat beslut som är förenligt med EU: 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 (COP3) och som var avgörande för utarbetandet av detta beslut och redan omfattade frågan om gränsvärdet för sådant avfall. Kvicksilverhaltigt avfall regleras på EU-nivå, särskilt genom kvicksilverförordningen¹⁰, ramdirektivet om avfall¹¹, direktivet om utvinningsavfall¹² och kommissionens beslut om den europeiska avfallsförteckningen¹³.

EU:s avfallslagstiftning grundar sig på den nyckelförpliktelse som följer av artiklarna 13 och 17 i direktiv 2008/98/EG om avfall, 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.

⁹ Unep/MC/WT.2/L.1 Utkast till rapport från mötet i gruppen för tekniska experter om gränsvärden för kvicksilverhaltigt avfall, finns på: https://mercuryconvention.org/sites/default/files/inline-files/2_L1_meeting_report_final.pdf

¹⁰ 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 avfall.

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall.

¹² 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/EG.

¹³ 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 avfall.

Unionens ståndpunkt behövs, eftersom parterna i avtalet kommer att behöva genomföra den planerade akten när den väl har antagits. När det gäller de tre föreslagna värdena bör EU sträva efter att nå en överenskommelse om ett enda värde som ska antas vid COP5. EU kan visa flexibilitet i fråga om det slutliga värdet.

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”¹⁴.

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.

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. 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

¹⁴ Domstolens dom av den 7 oktober 2014, Tyskland/rådet, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punkterna 61–64.

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 jämförd med artikel 218.9 i EUF-fördraget.

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar vid det femte mötet i partskonferensen för Minamatakonventionen om kvicksilver, vad gäller det planerade antagandet av ett beslut om fastställande av ett gränsvärde för kvicksilveravfall, i enlighet med 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 kvicksilver¹⁵ (*avtalet*) ingicks av unionen genom rådets beslut (EU) 2017/939¹⁶ 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 enhällig överenskommelse om alla sakfrågor.
- (3) Vid sitt tredje möte den 25–29 november 2019 antog partskonferensen för avtalet beslut MC-3/5 om fastställande av gränsvärden 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 kunde under den andra delen av sitt fjärde möte den 21–25 mars 2022 inte anta något beslut om gränsvärden för kvicksilverförorenat avfall som avses i artikel 11.2 c i avtalet. I beslut MC-4/6 anmodades snarare gruppen av tekniska experter att fortsätta sitt arbete främst på elektronisk väg och att hålla ett tillräckligt långt möte på plats för att hinna behandla kvicksilverhaltigt avfall som omfattas av artikel 11.2 c, förutsatt att det finns tillgängliga resurser, och att rapportera om sitt arbete till partskonferensen vid dess femte möte.

¹⁵ Bestyrkt kopia av Minamatakonventionen om kvicksilver finns på <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2013/10/20131010%2011-16%20AM/CTC-XXVII-17.pdf>

¹⁶ 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).

- (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 rekommendationerna. Unionens regelverk ställer redan som krav att allt kvicksilverhaltigt avfall som avses i artikel 11.2 i avtalet, inbegripet kvicksilverförorenat avfall, ska hanteras utan fara för människors hälsa och utan att skada miljön, oavsett dess kvicksilverhalt.
- (7) Unionen bör stödja antagandet av ett beslut av partskonferensen endast under förutsättning att det är förenligt med unionens regelverk.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar vid det femte mötet i partskonferensen för avtalet ska vara till stöd för antagandet av ett beslut om gränsvärden för kvicksilveravfall som är förenligt med unionens regelverk.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till kommissionen.

Utfärdat i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande