



Bruselas, 22.9.2023
COM(2023) 541 final

2023/0328 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

sobre la posición que se ha de adoptar en nombre de la Unión Europea en la quinta reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio con respecto a la adopción de una Decisión que establezca un umbral para los desechos de mercurio, de conformidad con el artículo 11, apartado 2, de dicho Convenio

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DE LA PROPUESTA

La presente propuesta se refiere a la Decisión por la que se establece la posición que se ha de adoptar, en nombre de la Unión, en la quinta reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio (COP5), con respecto a la adopción prevista de una Decisión por la que se establecen umbrales para los desechos contaminados con mercurio o con compuestos de mercurio («desechos contaminados con mercurio») a los que hace referencia el artículo 11, apartado 2, letra c), de dicho Convenio.

2. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

2.1. El Convenio de Minamata sobre el Mercurio

El Convenio de Minamata sobre el Mercurio («el Acuerdo»)¹ es el principal marco jurídico internacional para la protección de la salud humana y el medio ambiente frente a las emisiones y liberaciones antropógenas de mercurio y compuestos de mercurio a la atmósfera, el agua y el suelo. Cubre todo el ciclo de vida del mercurio, desde la extracción primaria hasta la eliminación de los desechos.

El Acuerdo entró en vigor el 16 de agosto de 2017.

La Unión Europea es Parte en el Acuerdo, al igual que la mayoría de los Estados miembros.

Según el artículo 11, apartado 2, del Acuerdo, a los efectos de este se entienden por «desechos de mercurio» las sustancias u objetos: que constan de mercurio o compuestos de mercurio; que contienen mercurio o compuestos de mercurio; o contaminados con mercurio o compuestos de mercurio, en una cantidad que exceda los umbrales pertinentes definidos por la Conferencia de las Partes, y a cuya eliminación se procede, se propone proceder o se está obligado a proceder en virtud de lo dispuesto en la legislación nacional o en el Acuerdo. La disposición añade que esa definición de «desechos de mercurio» excluye la roca de recubrimiento, de desecho y los desechos de la minería, salvo los derivados de la extracción primaria de mercurio, a menos que contengan cantidades de mercurio o compuestos de mercurio que excedan los umbrales definidos por la Conferencia de las Partes.

El artículo 11, apartado 3, del Acuerdo especifica que los desechos de mercurio definidos en el apartado 2 de ese mismo artículo deben gestionarse de «manera ambientalmente racional». En su tercera reunión (25 a 29 de noviembre de 2019)², la Conferencia de las Partes adoptó la Decisión MC-3/5³, que establece lo siguiente:

¹ Convenio de Minamata sobre el Mercurio (texto y anexos), <https://minamataconvention.org/es/documents/convenio-de-minamata-sobre-el-mercurio-texto-y-anexos>

² [Tercera reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio \(COP-3\), Ginebra \(Suiza\), 25-29 de noviembre de 2019](https://minamataconvention.org/es/meetings/cop3), <https://minamataconvention.org/es/meetings/cop3>

³ Decisión adoptada por la tercera Conferencia de las Partes en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio — MC-3/5: Umbrales para los desechos de mercurio, 7 de enero de 2020, <https://minamataconvention.org/sites/default/files/documents/decision/UNEP-MC-COP3-Dec5-MercuryWasteThresholds.ES.pdf>

Por un lado, todos los desechos que consten de mercurio o de compuestos de mercurio o que contengan mercurio o compuestos de mercurio se consideran «desechos de mercurio» a tenor del artículo 11, apartado 2, del Acuerdo, con independencia de su contenido de mercurio o de compuestos de mercurio. Por lo que respecta a la roca de recubrimiento o a los desechos de minería, con excepción de los derivados de la extracción primaria de mercurio, no es necesario establecer umbrales, lo que implica que, en efecto, recaen en el ámbito de aplicación del artículo 11 del Acuerdo.

Por lo que respecta, por otra parte, a los desechos contaminados con mercurio o con compuestos de mercurio («desechos contaminados con mercurio»), incluidos los desechos de la minería, salvo los derivados de la minería de mercurio («desechos de la minería»), habida cuenta de que las Partes no lograron llegar a un acuerdo, el grupo de expertos establecido por la Conferencia de las Partes en su segunda reunión (19 a 23 de noviembre de 2018)⁴ proseguirá el debate sobre los umbrales aplicables durante el período entre sesiones previo a su quinta reunión.

2.2. La Conferencia de las Partes

La Conferencia de las Partes en el Acuerdo («CP») desempeña las funciones que este le asigna y, con tal fin, estudiará y emprenderá, entre otras cosas, las medidas adicionales que puedan ser necesarias para la consecución de los objetivos del Acuerdo, lo que incluye la adopción de las directrices pertinentes.

De conformidad con el artículo 28 del Acuerdo y la Decisión MC-1/1 relativa al Reglamento⁵, aprobada por la Conferencia de las Partes en su primera reunión (24-29 de septiembre de 2017)⁶, cada Parte dispone de un voto. No obstante, la Unión, como organización regional de integración económica, ejerce su derecho de voto en los asuntos de su competencia con un número de votos igual al número de sus Estados miembros que sean Partes en el Acuerdo. La Unión no puede ejercer su derecho de voto si cualquiera de sus Estados miembros ejerce el suyo, y viceversa.

2.3. El acto previsto de la Conferencia de las Partes

El grupo de expertos técnicos creado en virtud de la Decisión MC-2/2⁷, que recibió mandatos ampliados mediante las Decisiones MC-3/5 y MC-4/6⁸, debatió el umbral o umbrales para los

⁴ Segunda reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio (COP-2), Ginebra (Suiza), 19-23 de noviembre de 2018
<https://minamataconvention.org/es/meetings/cop2>

⁵ Decisión adoptada por la primera Conferencia de las Partes en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio — MC-1/1: Reglamento interno de 22 de noviembre de 2017,
<https://minamataconvention.org/sites/default/files/documents/decision/UNEP-MC-COP1-Dec1-RulesProcedure.ES.pdf>

⁶ Primera reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio (COP-2), Ginebra (Suiza), 24-29 de septiembre de 2017, <https://mercuryconvention.org/es/meetings/cop1>

⁷ Decisión adoptada por la segunda Conferencia de las Partes en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio — MC-2/2: Umbrales de desechos de mercurio, 6 de diciembre de 2018,

desechos de mercurio incluidos en la subcategoría 2, letra c), del artículo 11. Tras considerar todas las opiniones expresadas por los miembros, el Grupo acordó recomendar a la Conferencia de las Partes que estableciera un umbral para los desechos contaminados con mercurio, presentando tres posibles valores umbral para que la Conferencia de las Partes decidiera. El grupo llegó a un acuerdo sobre otras recomendaciones en relación con el umbral o umbrales.

La actividad entre sesiones de los expertos desembocó en la elaboración, por la Secretaría del Convenio⁹, de un informe específico que incluye recomendaciones a la Conferencia de las Partes sobre los umbrales de los desechos de mercurio para su consideración y posible adopción en la COP5.

Las recomendaciones a la Conferencia de las Partes incluyen el establecimiento de un umbral de [25] [15] [10] mg/kg de concentración total de mercurio para los desechos contaminados con mercurio o compuestos de mercurio.

3. POSICIÓN QUE DEBE ADOPTARSE EN NOMBRE DE LA UNIÓN

La posición que se ha de adoptar en nombre de la Unión consiste en apoyar, en la quinta reunión de la Conferencia de las Partes, la adopción de un acto previsto que sea coherente con el acervo de la UE.

De hecho, si bien el acto previsto completará la Decisión MC-3/5 al regular otra categoría de desechos de mercurio (es decir, los desechos contaminados con mercurio), la posición propuesta se ajusta plenamente a la adoptada por la UE con vistas a la COP3, que fue determinante para el desarrollo de esa Decisión y que contemplaba ya la cuestión de los umbrales aplicables a esos residuos. Los desechos de mercurio están regulados a escala de la UE, en particular mediante el Reglamento sobre el mercurio¹⁰, la Directiva marco sobre residuos¹¹, la Directiva sobre residuos de extracción¹² y la Decisión de la Comisión sobre la lista europea de residuos¹³.

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

⁸ Decisión adoptada por la cuarta Conferencia de las Partes en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio — MC-4/6: Umbrales de desechos de mercurio, 8 de abril de 2022,

<https://minamataconvention.org/es/documents/mercury-waste-thresholds>

⁹ PNUMA/MC/WT.2/L.1 Proyecto de informe de la reunión del grupo de las exportaciones técnicas de desechos de mercurio (documento en inglés), disponible en: https://mercuryconvention.org/sites/default/files/inline-files/2_L1_meeting_report_final.pdf

¹⁰ Decisión 94/904/CE del Consejo por la que se establece una lista de residuos peligrosos en virtud del apartado 4 del artículo 1 de la Directiva 91/689/CEE del Consejo relativa a los residuos peligrosos.

¹¹ Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos.

¹² Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE7.

¹³ Decisión 2000/532/CE de la Comisión, de 3 de mayo de 2000, que sustituye a la Decisión 94/3/CE por la que se establece una lista de residuos de conformidad con la letra a) del artículo 1 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo relativa a los residuos y a la Decisión 94/904/CE del Consejo por la que se establece una lista de residuos peligrosos en virtud del apartado 4 del artículo 1 de la Directiva 91/689/CEE del Consejo relativa a los residuos peligrosos.

La legislación de la UE en materia de residuos se articula sobre la obligación fundamental que establecen los artículos 13 y 17 de la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos, a tenor de los cuales los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para asegurar que la gestión de los residuos se realice sin poner en peligro la salud humana y sin dañar al medio ambiente. Esas disposiciones recogen la obligación de gestionar los desechos de mercurio de manera ambientalmente racional que establece en el artículo 11, apartado 3, del Acuerdo.

En efecto, si bien la UE desempeñó un papel decisivo en el desarrollo del Acuerdo — incluidas sus disposiciones sobre los desechos de mercurio—, y los expertos de la UE contribuyeron de forma significativa al antes mencionado debate de los expertos entre sesiones, el acervo de la UE en materia de residuos es más exigente que el artículo 11 del Acuerdo, puesto que todos los desechos de mercurio a los que se refiere esa disposición están regulados a nivel de la UE y sometidos a una gestión ambientalmente racional, con independencia de su contenido de mercurio o de compuestos de mercurio.

Es preciso determinar la posición de la Unión ya que, una vez adoptado, las Partes en el Acuerdo tendrán que aplicar el acto previsto. Por lo que se refiere a los tres valores propuestos, la UE debe esforzarse por alcanzar un acuerdo sobre un valor único que deberá adoptarse en la COP5. La UE puede mostrar flexibilidad en cuanto al valor final.

4. BASE JURÍDICA

4.1. Base jurídica procedimental

4.1.1. Principios

El artículo 218, apartado 9, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) prevé la adopción de decisiones que establezcan «las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en un organismo creado por un acuerdo, cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos, con excepción de los actos que completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo».

En el concepto de «actos que surtan efectos jurídicos» se incluyen los actos que surten efectos jurídicos en virtud de las normas de Derecho internacional que regulan el organismo en cuestión. Se incluyen asimismo los instrumentos que no tengan fuerza vinculante con arreglo al Derecho internacional, pero que «influyen de manera determinante en el contenido de la normativa adoptada por el legislador de la Unión»¹⁴.

4.1.2. Aplicación al presente caso

¹⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de octubre de 2014, Alemania/Consejo, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, apartados 61 a 64.

La Conferencia de las Partes es un organismo creado en virtud de un acuerdo, a saber, el Convenio de Minamata sobre el Mercurio.

El acto previsto que la Conferencia de las Partes debe adoptar constituye un acto que surte efectos jurídicos, ya que las Partes en el Acuerdo habrán de adoptar medidas para garantizar su aplicación y su cumplimiento.

El acto previsto no completa ni modifica el marco institucional del Acuerdo. La base jurídica procedimental de la Decisión propuesta es, por tanto, el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

4.2. 4.2. Base jurídica sustantiva

4.2.1. Principios

La base jurídica sustantiva de una decisión adoptada con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE depende principalmente del objetivo y del contenido del acto previsto respecto del que se adopta una posición en nombre de la Unión. Si el acto previsto persigue un doble objetivo o tiene un componente doble, y si uno de dichos objetivos o componentes puede calificarse de principal, mientras que el otro es solamente accesorio, la decisión adoptada con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE debe fundamentarse en una única base jurídica sustantiva, a saber, la que exija el objetivo o componente principal o preponderante.

4.2.2. Aplicación al presente caso

El objetivo y el contenido principales del acto previsto se refieren al medio ambiente. Por lo tanto, la base jurídica sustantiva de la Decisión propuesta es el artículo 192, apartado 1, del TFUE.

4.3. Conclusión

La base jurídica de la Decisión propuesta debe ser el artículo 192, apartado 1, del TFUE, leído en relación con el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

sobre la posición que se ha de adoptar en nombre de la Unión Europea en la quinta reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio con respecto a la adopción de una Decisión que establezca un umbral para los desechos de mercurio, de conformidad con el artículo 11, apartado 2, de dicho Convenio

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 192, apartado 1, leído en relación con su artículo 218, apartado 9,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) El Convenio de Minamata sobre el Mercurio¹⁵ (en lo sucesivo, «el Acuerdo») fue celebrado por la Unión mediante la Decisión (UE) 2017/939 del Consejo¹⁶ y entró en vigor el 16 de agosto de 2017.
- (2) Con arreglo a la Decisión MC-1/1, sobre el Reglamento interno, adoptada por la Conferencia de las Partes en el Acuerdo (la «Conferencia de las Partes») en su primera reunión, las Partes deben hacer todo lo posible para llegar a un acuerdo por consenso respecto de todas las cuestiones de fondo.
- (3) Durante su tercera reunión de los días 25 a 29 de noviembre de 2019, la Conferencia de las Partes en el Acuerdo adoptó la Decisión MC-3/5 en la que se establecen los umbrales para los desechos que consten de mercurio o de compuestos de mercurio o que contengan mercurio o compuestos de mercurio, conforme a lo indicado en el artículo 11, apartado 2, del Acuerdo, y se requiere al grupo de expertos técnicos establecido por la Conferencia de las Partes en su segunda reunión de 19 a 23 de noviembre de 2018 que determine los umbrales para los desechos contaminados con mercurio o con compuestos de mercurio («desechos contaminados con mercurio»), incluidos los desechos de la minería distintos de la extracción primaria de mercurio.
- (4) La Conferencia de las Partes, durante el segundo segmento de su cuarta reunión de los días 21 y 25 de marzo de 2022, no logró adoptar una decisión sobre los umbrales para los desechos contaminados con mercurio, tal como se contempla en el artículo 11, apartado 2, letra c), del Acuerdo. Por el contrario, la Decisión MC-4/6 solicitó al grupo de expertos técnicos que continuara su trabajo principalmente por medios electrónicos

¹⁵ Puede obtenerse una copia certificada del Convenio de Minamata sobre el Mercurio aquí: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2013/10/20131010%2011-16%20AM/CTC-XXVII-17.pdf>

¹⁶ Decisión (UE) 2017/939 del Consejo, de 11 de mayo de 2017, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Convenio de Minamata sobre el Mercurio (DO L 142 de 2.6.2017, p. 4).

y celebrara una reunión presencial de duración suficiente para tratar el asunto de los desechos de mercurio contemplados en el apartado 2, letra c), del artículo 11, en función de la disponibilidad de recursos, y que informara sobre su trabajo a la Conferencia de las Partes en su quinta reunión.

- (5) Procede establecer la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en la Conferencia de las Partes, ya que, si se aprueba, la Decisión propuesta tendrá efectos jurídicos, puesto que las Partes en el Acuerdo habrán de adoptar medidas para aplicarla a nivel nacional o regional.
- (6) La Unión contribuyó significativamente al desarrollo de las disposiciones del Acuerdo en materia de desechos y al trabajo de los expertos entre sesiones conforme a la Decisión MC-3/5, que ha dado lugar a las recomendaciones; considerando que el acervo de la Unión exige ya que todos los desechos de mercurio a que se refiere el artículo 11, apartado 2, del Acuerdo, incluidos los desechos contaminados con mercurio, se gestionen sin poner en peligro la salud humana y sin perjudicar al medio ambiente, independientemente de su contenido de mercurio.
- (7) La Unión solo debe apoyar la adopción de las Decisiones de la Conferencia de las Partes que sea coherentes con el acervo de la Unión.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en la quinta reunión de la Conferencia de las Partes en el Acuerdo será apoyar la adopción de una decisión relativa a los umbrales para los desechos de mercurio contaminado que sea coherente con el acervo de la Unión.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión es la Comisión.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente/la Presidenta*