



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 22.9.2023
COM(2023) 541 final

2023/0328 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het namens de Europese Unie in te nemen standpunt op de vijfde 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 een drempelwaarde voor kwikafval in overeenstemming met artikel 11, lid 2, van dat verdrag

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel betreft een besluit tot vaststelling van het namens de Unie in te nemen standpunt tijdens de vijfde vergadering van de Conferentie van de partijen bij het Verdrag van Minamata inzake kwik (COP5), in verband met de beoogde goedkeuring van een besluit tot vaststelling van drempelwaarden voor met kwik of kwikverbindingen verontreinigd afval (hierna “met kwik verontreinigd afval” genoemd), zoals bedoeld in artikel 11, lid 2, punt c), van dat verdrag.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. Het Verdrag van Minamata inzake kwik

Het Verdrag van Minamata inzake kwik (“de overeenkomst”)¹ is het belangrijkste internationale rechtskader 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.

De overeenkomst is op 16 augustus 2017 in werking getreden.

De Europese Unie en al haar lidstaten zijn partij bij de overeenkomst.

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 moeten 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 drempelwaarden ligt.

In artikel 11, lid 3, van de overeenkomst wordt bepaald dat afval dat krachtens artikel 11, lid 2, als kwikafval wordt aangemerkt op ecologisch verantwoorde wijze (“in an environmentally sound manner”, ESM) moet worden beheerd. De Conferentie van de partijen bij de overeenkomst heeft tijdens haar derde vergadering (25-29 november 2019)² Besluit MC-3/5³ aangenomen, dat luidt als volgt:

¹ Het Verdrag van Minamata inzake kwik (tekst en bijlagen), <https://mercuryconvention.org/en/documents/minamata-convention-mercury-text-and-annexes>

² [Derde vergadering van de Conferentie van de partijen bij het Verdrag van Minamata inzake kwik \(COP-3\), Genève, Zwitserland, 25-29 november 2019](https://mercuryconvention.org/en/meetings/cop3) <https://mercuryconvention.org/en/meetings/cop3>

³ Besluit aangenomen door de derde Conferentie van de partijen bij het Verdrag van Minamata inzake kwik — MC-3/5 - Drempelwaarden voor kwikafval, 7 januari 2020.

Enerzijds zijn alle afvalstoffen die uit kwik of kwikverbindingen bestaan of deze bevatten, “kwikafval” in de zin van artikel 11, lid 2, van de overeenkomst, ongeacht het gehalte aan kwik of kwikverbindingen. Voor deklagen en afvalgesteente afkomstig van andere mijnbouw dan primaire kwikmijnbouw is het niet nodig drempelwaarden te ontwikkelen, wat betekent dat zij wel onder het toepassingsgebied van artikel 11 van de overeenkomst vallen.

Anderzijds is er ten aanzien van afvalstoffen die met kwik of kwikverbindingen verontreinigd zijn (“met kwik verontreinigd afval”), met inbegrip van residuen afkomstig van andere mijnbouw dan primaire kwikmijnbouw (“mijnbouwresiduen”), geen overeenstemming door de partijen bereikt, en moet de groep van technische deskundigen die bij de tweede vergadering van de COP (19-23 november 2018) is opgericht⁴, de besprekingen over toepasselijke drempelwaarden voortzetten in de tussentijdse periode die aan de vijfde vergadering voorafgaat.

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.

Overeenkomstig artikel 28 van de overeenkomst en Besluit MC-1/1 betreffende het reglement van orde⁵ dat de COP op haar eerste vergadering (24-29 september 2017) heeft vastgesteld⁶, heeft elke partij één stem. Als 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 handelingen van de Conferentie van de Partijen

<https://mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/decision/UNEP-MC-COP3-Dec5-MercuryWasteThresholds.EN.pdf>

⁴ Tweede vergadering van de Conferentie van de partijen bij het Verdrag van Minamata inzake kwik (COP-2), Genève, Zwitserland, 19-23 november 2018
<https://mercuryconvention.org/en/meetings/cop2>

⁵ Besluit aangenomen door de eerste conferentie van de partijen bij het Verdrag van Minamata inzake kwik — MC-1/1: Reglement van orde van 22 november 2017,
<https://mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/decision/UNEP-MC-COP1-Dec1-RulesProcedure.EN.pdf>

⁶ Eerste vergadering van de Conferentie van de partijen bij het Verdrag van Minamata inzake kwik (COP-2), Genève, Zwitserland, 24-29 september 2017, <https://mercuryconvention.org/en/meetings/cop1>

De bij besluit MC-2/2 ingestelde groep van technische deskundigen⁷, die bij besluiten MC-3/5 en MC-4/6⁸ uitgebreide mandaten heeft gekregen, heeft een bespreking gewijd aan drempelwaarden voor kwikafval dat onder subcategorie 2 c) van artikel 11 valt. Na bestudering van alle standpunten van de leden kwam de groep overeen de Conferentie van de partijen aan te bevelen een drempel voor met kwik verontreinigd afval vast te stellen, met drie mogelijke drempelwaarden waarover de COP kan beslissen. De groep heeft overeenstemming bereikt over andere aanbevelingen met betrekking tot de drempelwaarden.

De bovengenoemde werkzaamheden van deskundigen in de tussentijdse periode hebben geresulteerd in een speciaal verslag van het secretariaat van het verdrag⁹, dat aanbevelingen aan de COP over de drempelwaarden voor kwikafval omvat, voor overleg en mogelijke goedkeuring tijdens de COP5.

De aanbevelingen aan de COP omvatten de vaststelling van een drempelwaarde van [25] [15] [10] mg/kg totale kwikconcentratie voor afval dat met kwik of kwikverbindingen is verontreinigd.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

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

Hoewel de beoogde handeling Besluit MC-3/5 zal aanvullen met een andere categorie kwikafval, namelijk met kwik verontreinigd afval, strookt dit voorgestelde standpunt volledig met het standpunt dat de EU heeft ingenomen met het oog op COP3, dat een belangrijke rol heeft gespeeld bij de ontwikkeling van dit besluit en waarin de drempelwaarde voor dergelijk afval reeds was opgenomen. Kwikafval wordt op EU-niveau gereguleerd, met name door de kwikverordening¹⁰, de kaderrichtlijn afvalstoffen¹¹, de richtlijn winningsafval¹² en het besluit van de Commissie betreffende de Europese lijst van afvalstoffen¹³.

⁷ Besluit van de tweede Conferentie van de Partijen bij het Verdrag van Minamata inzake kwik — MC-2/2: Drempelwaarden voor kwikafval, 6 december 2018, <https://mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/decision/UNEP-MC-COP2-Dec2-MercuryWasteThresholds.EN.pdf>

⁸ Besluit aangenomen door de vierde vergadering van de Conferentie van de partijen bij het Verdrag van Minamata inzake kwik — MC-4/6: Drempelwaarden voor kwikafval, 8 april 2022, <https://mercuryconvention.org/en/documents/mercury-waste-thresholds-1>

⁹ UNEP/MC/WT.2/L.1 Ontwerpverslag van de vergadering van de groep van technische deskundigen inzake drempelwaarden voor kwikafval, beschikbaar op: https://mercuryconvention.org/sites/default/files/inline-files/2_L1_meeting_report_final.pdf

¹⁰ Beschikking 94/904/EG van de Raad tot vaststelling van een lijst van gevaarlijke afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, lid 4, van Richtlijn 91/689/EEG betreffende gevaarlijke afvalstoffen

¹¹ Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen

¹² 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/EG

¹³ Beschikking 2000/532/EG van de Commissie tot vervanging van Beschikking 94/3/EG houdende vaststelling van een lijst van afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, punt a), van Richtlijn 75/442/EEG van de Raad betreffende afvalstoffen en Beschikking 94/904/EG van de Raad tot vaststelling van een lijst van gevaarlijke afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, lid 4, van Richtlijn 91/689/EEG van de Raad betreffende gevaarlijke afvalstoffen

De afvalstoffenwetgeving van de EU berust op de essentiële verplichting van de artikelen 13 en 17 van 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 bovengenoemde tussentijdse besprekingen tussen deskundigen, 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.

Een standpunt van de Unie is noodzakelijk aangezien de partijen bij de overeenkomst de beoogde handeling zullen moeten uitvoeren zodra deze is vastgesteld. Wat de drie voorgestelde waarden betreft, moet de EU ernaar streven dat er overeenstemming wordt bereikt over een enkele, tijdens de COP5 vast te stellen waarde. De EU kan zich soepel opstellen met betrekking tot de uiteindelijke waarde.

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 de overeenkomst.”

Het begrip “handelingen met rechtsgevolgen” omvat tevens 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 “beslissende invloed [kunnen hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt”¹⁴.

4.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

¹⁴ Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI: C:2014:2258, punten 61 tot en met 64.

De Conferentie van de partijen (COP) is een lichaam dat is opgericht krachtens een overeenkomst, te weten het Verdrag van Minamata inzake kwik.

De beoogde door de COP vast te stellen handeling is een handeling met rechtsgevolgen, omdat de partijen bij de overeenkomst maatregelen moeten nemen om ervoor te zorgen 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. 4.2. Materiële rechtsgrondslag

4.2.1. Beginselen

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen 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 hoofdcomponent, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is voor de hoofddoelstelling of de hoofdcomponent dan wel de belangrijkste doelstelling of component.

4.2.2. Toepassing op het onderhavige 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 vijfde 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 een drempelwaarde 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 kwik¹⁵ (“de overeenkomst”) is door de Unie gesloten bij Besluit (EU) 2017/939 van de Raad¹⁶ 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 (“Conferentie van de partijen”) 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 heeft tijdens haar derde vergadering op 25-29 november 2019 Besluit MC-3/5 aangenomen, waarbij drempels worden vastgesteld voor afval dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit kwik of kwikverbindingen, als bedoeld in artikel 11, lid 2, van de overeenkomst, en waarbij de groep van technische deskundigen, die door de Conferentie van de Partijen tijdens haar tweede vergadering op 19-23 november 2018 is opgericht, wordt verplicht drempelwaarden te ontwikkelen voor met kwik of kwikverbindingen verontreinigd afval (“met kwik verontreinigd afval”), ook voor residuen uit de mijnbouw, met uitzondering van primaire kwikmijnbouw.
- (4) De Conferentie van de partijen kon tijdens het tweede deel van haar vierde vergadering op 21-25 maart 2022 geen besluit vaststellen over drempelwaarden voor met kwik verontreinigd afval als bedoeld in artikel 11, lid 2, punt c), van de overeenkomst. Daarom werd in Besluit MC-4/6 de groep van technische deskundigen

¹⁵ 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>

¹⁶ 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).

verzocht haar werkzaamheden hoofdzakelijk langs elektronische weg voort te zetten en één fysieke vergadering van voldoende duur te houden om een oplossing te vinden voor kwikafval dat onder artikel 11, lid 2, punt c), valt, afhankelijk van de beschikbaarheid van middelen, en tijdens haar vijfde vergadering verslag uit te brengen aan de Conferentie van de Partijen.

- (5) 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.
- (6) De Unie heeft in aanzienlijke mate bijgedragen aan het tot stand komen van de bepalingen inzake afvalstoffen van de overeenkomst en aan de tussentijdse werkzaamheden van de deskundigen die zijn gestart bij Besluit MC-3/5 en die aanleiding hebben gegeven tot de aanbevelingen; het acquis van de Unie vereist reeds dat al het in artikel 11, lid 2, van de overeenkomst bedoelde kwikafval, met inbegrip van met kwik verontreinigd afval, ongeacht het kwikgehalte, wordt beheerd zonder gevaar op te leveren voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu.
- (7) De Unie mag enkel steun verlenen aan de vaststelling door de Conferentie van de partijen 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 vijfde vergadering van de Conferentie van de partijen bij de overeenkomst houdt in dat steun wordt gegeven aan de vaststelling van een besluit inzake drempelwaarden voor met kwik verontreinigd afval 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