



Miljøministeriet
Departementet

EU og Internationalt
Den 23. marts 2023
MIM 33-23

GRUND OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om forslag til Rådets afgørelse om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i partskonferencen under Baselkonventionen om kontrol med grænseoverskridende overførsel af farligt affald og bortskaffelse heraf for så vidt angår visse ændringer af artikler i konventionen

COM(2023) 109 final

Resumé

Kommissionen har fremlagt forslag til afgørelse med henblik på at fastlægge den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i 16. partskonference under Baselkonventionen. Forslaget vil, hvis det vedtages, betyde at EU vil arbejde for forbedret kontrol, juridisk klarhed og miljømæssig forsvarlig håndtering af affald, som bidrag til omstillingen til global cirkulær økonomi. Med Kommissionens forslag, lægges op til, at Unionen ikke støtter Den Russiske Føderations forslag om at ændre artikel 6, stk. 2, i konventionen, der vedrører proceduren for forudgående informeret samtykke. Derudover lægges op til, at Unionen støtter andre initiativer til ændringer med henblik på at forbedre den måde, hvorpå proceduren for forudgående informeret samtykke fungerer, såfremt de ikke kræver en ændring af konventionsteksten og er i overensstemmelse med Unionens politik og mål. Forslaget lægger også op til, at Unionen forstøtter med at arbejde for vedtagelsen af det ændringsforslag til bilag IV og visse angivelser i bilag II og IX til konventionen, med henblik på tydeliggørelse af beskrivelserne af bortskaffelsesoperationerne, der blev fremsat af Unionen på den 15. partskonference. Hvis forslaget vedtages, vil Unionen i samråd med medlemsstaterne kunne aftale justeringer af den vedtagne holdning under forhandlingerne på partskonferencen. Denne fleksibilitet foreslås at omfatte alt det ovenstående. Kommissionen foreslår yderligere, at den holdning der fastlægges skal være gældende for fremtidige partskonferencer og at et nyt forhandlingsmandat dermed ikke skal indhentes i Rådet ifm. fremtidige partskonferencer. Danmark agter på den baggrund, at stemme nej til Kommissionens forslag til rådsafgørelse. Forslaget vurderes ikke at have væsentlige statsfinansielle, samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser i Danmark. Forslaget vurderes at kunne forbedre miljøbeskyttelsen.

Baggrund

Kommissionen har den 3. marts 2023 fremlagt forslag til Rådets afgørelse om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne til den 16. partskonference, den 1.-12. maj 2023, under Baselkonventionen om kontrol med grænseoverskridende overførsel af farligt affald og bortskaffelse heraf for så vidt angår visse ændringer af artikler i konventionen.

Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), særlig artikel 192, stk. 1, sammenholdt med artikel 218, stk. 9, og forslaget kan vedtages af Rådet med kvalificeret flertal.

Baselkonventionen om kontrol med grænseoverskridende transport af farligt affald og bortskaffelse heraf ("konventionen") blev vedtaget den 22. marts 1989 og trådte i kraft i 1992. Den Europæiske Union og dens medlemsstater er part i konventionen. Konventionen har 188 parter.

Grundstenen i konventionen er et kontrolsystem for eksport, import og transit af visse typer affald ved anvendelse af proceduren for forudgående informeret samtykke ("samtykkeproceduren"). Eksport af affald, som er omfattet af konventionen, skal forhånds anmeldes til de kompetente myndigheder i import- og transitlandene. Anmeldelsen skal fremsendes skriftligt og indeholde de erklæringer og oplysninger, som er nævnt i konventionens bilag V A. Eksport af affald kan kun finde sted, hvis og når alle berørte stater har afgivet skriftligt samtykke.

Konventionens kontrolsystem finder anvendelse på farligt affald som defineret i artikel 1 i og opført i bilag VIII til konventionen og på andet affald, der er opført i bilag II, som indeholder indsamlet husholdningsaffald og rester fra forbrænding af husholdningsaffald og visse former for plastaffald.

Partskonferencen drøftede på sit 15. møde i juni 2022 blandt andet to forslag der nu er omfattet af forslaget til rådsafgørelse:

- Den Russiske Føderations forslag til ændring af artikel 6, stk. 2, i konventionen. Forslaget har til formål at indføre en frist på 30 dage for et importland til at svare anmelderen af en overførsel af affald samt at tilføje en yderligere redaktionel ændring. Partskonferencen besluttede at udsætte overvejselsen af forslaget til det følgende møde i partskonferencen i 2023.
- Den Europæiske Unions forslag til ændring af bilag IV og visse angivelser i bilag II og IX til konventionen. Forslaget har blandt andet til formål at ændre og tydeliggøre beskrivelserne af bortskaffelsesoperationerne i konventionens bilag IV, navnlig med henblik på at: medtage en generel indledning, hvori der klart skelnes mellem udtrykkene "ikke-nyttiggørelse" og "nyttiggørelse"; medtage indledende tekster, der forklarer, hvad der menes med "ikkenyttiggørelsesoperationer" (bilag IV A) og "nyttiggørelsesoperationer" (bilag IV B); ajourføre og præcisere operationsbeskrivelserne i overensstemmelse med den videnskabelige, tekniske og anden udvikling, der er sket, siden konventionen blev vedtaget i 1989; sikre ved hjælp af indførelse af altomfattende bestemmelser, at alle operationer, der ikke specifikt er nævnt, er omfattet af konventionens krav. Partskonferencen besluttede at fortsætte overvejselsen af forslaget på det følgende møde i partskonferencen i 2023.

Det har tidligere, i forbindelse med fastlæggelsen af Unionens holdning vedrørende forbedring af konventionens samtykkeprocedure forud for Baselkonventionens 15. partskonference, været drøftet hvorvidt problematikker omkring forudgående informeret samtykke kunne løses uden en konventionsændring via en aftale under konventionens artikel 11. Artikel 11 giver parter til konventionen mulighed for at indgå aftale om at bruge en anden procedure, end den der er fastlagt i konventionen, forudsat at disse ikke giver en ringere miljøbeskyttelse, end der er fastlagt i konventionen. Flere af Unionens medlemslande bakkede den gang op om en sådan løsning. kunne imødegå problematikker om at det er svært og tidskrævende at ændre en konventionstekst. Danmarks holdning var dog, at dette ikke ville være en ønskværdig løsning, da der vil være risiko for at underminere grundlaget for konventionen, da det vil drage tvivl om konventionens anvendelse og gøre det svært at sikre at konventionens regler efterlevs.

Formål og indhold

Kommissionens forslag til rådsafgørelse indeholder fire væsentlige elementer:

Forslagets artikel 1(1)(a) beskriver Unions holdning til forbedring af samtykkeproceduren i to punkter:

- 1) Unionen støtter ikke op om forslaget fremmet af Rusland om en revision af konventionens artikel 6, stk. 2
- 2) Unionen støtter øvrige initiativer der bidrager til at forbedre hvordan samtykkeproceduren fungerer, på betingelse af, at de er i overensstemmelse med Unionens politik og mål og ikke kræver en ændring af konventionen.

Forslagets artikel 1(1)(b) beskriver Unions holdning til ændringen af bilag IV og visse angivelser i bilag II og IX til konventionen

- 3) Unionen støtter fortsat det ændringsforslag fremsat af Unionen til den 15. partskonference, som Danmark støttede, men at udvise fleksibilitet i forhold til andre forslag så længe ændringen bidrager til at øge den juridiske klarhed i bilaget og gennemføre kontrolmekanismerne i konventionen og ikke underminerer EU's retlige ordning for håndtering og overførsel af affald.

Forslagets artikel 2 bemyndiger Unionens og medlemsstaternes forhandlere til at aftale justeringer af den i artikel 1 omhandlede holdning under koordineringsmøder til partskonferencen.

Formandskabet har efterfølgende præsenteret et revideret udkast til rådsafgørelse til videre forhandlinger mellem medlemsstaterne, hvor artikel 2 begrænses til, at kun omfatte muligheden for at aftale justeringer af Unionens holdning til ændringen af bilag IV og visse angivelser i bilag II og IX til konventionen. Formandskabet foreslår endvidere at begrænse rådsafgørelsens gyldighed til den 16. partskonference, og at rådsafgørelsen ikke indeholder en position hvad angår øvrige (ikke-russiske) initiativer der bidrager til at forbedre hvordan samtykkeproceduren fungerer.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om forslaget.

Nærhedsprincippet

Da forslaget vedrører fællesskabets internationale forpligtelser under Baselkonventionen om kontrol med grænseoverskridende overførsel af farligt affald og bortskaffelse heraf, vurderes forslaget at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet inden for det indre marked i EU.

Gældende dansk ret

Forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald (transportforordningen) omfatter ændringer, som foretages i Baselkonventionen. Transportforordningen er direkte gældende i dansk ret, og dele heraf er implementeret via bekendtgørelse nr. 1031 af 27. maj 2021 om overførsel af affald og overførsel af brugt elektrisk og elektronisk udstyr (import-/eksportbekendtgørelsen).

Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget medfører ikke behov for tilpasning af hverken transportforordningen eller import-/eksportbekendtgørelsen. Beslutninger vedtaget på partskonferencen kan dog potentielt have lovgivningsmæssige konsekvenser i både EU og Danmark.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget har ikke i sig selv økonomiske konsekvenser.

Rådsafgårelsen forventes ikke at bibringe statsfinansielle konsekvenser eller konsekvenser for EU's budget, da rådsafgårelsen lægger op til at øge den juridiske klarhed i enkelte bilag samt forbedre samtykkeprocedure uden at ændre konventionsteksten.

Beskyttelsesniveauet og andre konsekvenser

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark og EU.

Forslaget skønnes ikke at have nogen betydning for hverken Grønland eller Færøerne.

Høring

Notatet har været i høring i Miljøspecialudvalget. Der er ikke indkommet høringssvar.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det er forventningen, at forslaget vil opnå støtte fra et kvalificeret flertal af medlemsstater, da forslaget ses at være i tråd med allerede vedtagne EU-politikker og strategier, herunder den europæiske grønne pagt og Kommissionens handlingsplan for cirkulære økonomi, samt at forslaget lægger op til at forbedre processen i forbindelse med anmeldelse om overførsel af grænseoverskridende affald, som er et problem i flere medlemslande. Derudover lægger forslaget også op til, at der kan komme en mulig løsning på problemet hurtigere og nemmere, end hvis der skulle foretages en egentlig ændring af Baselkonventionen.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen ønsker, at der som udgangspunkt ikke skal eksporteres affald ud af EU/OECD-lande. I de tilfælde hvor der sker overførsel af affald fra EU/OECD-lande til tredjelande, er det afgørende punkt ikke, at affaldet overføres hurtigst muligt, med derimod at sikre størst mulig sikkerhed for at affaldet bliver behandlet miljømæssigt forsvarligt i overensstemmelse med Baselkonventionen. Regeringen vil sikre en miljømæssig forsvarlig håndtering af affald og støtter den korrekte gennemførelse af kontrolordningerne som fastsat i konventionen. En forbedring af konventionens samtykkeprocedure vil kunne bidrage til dette.

Regeringen støtter Kommissionens forslag om ikke at støtte det russiske forslag om at revidere Baselkonventionen, da processen for at implementere ændringen ikke er hensigtsmæssig og proportional med den effekt ændringen vil have, eftersom forslaget vil kræve fornyet ratificering, hvilket er tidskrævende, byrdefuldt og vil kunne bidrage til at skabe juridisk usikkerhed. I lyset af den igangværende konflikt, finder Danmark det endvidere afgørende at ikke støtte russiske initiativer i internationale organisationer. Danmark ønsker endvidere at sikre at EU's endelige position er i tråd med Unionens mål og politikker. Regeringen finder det således afgørende, at man ikke i lyset af udviklingen på den 16. partskonference kan blive enige om at støtte det russiske forslag eller blive enige om løsninger, som ikke er i overensstemmelse med Unionens mål og politikker uden yderligere konsultation af Rådet.

Regeringen finder det vigtigt at støtte øvrige initiativer til at forbedre samtykkeproceduren, såfremt de er i overensstemmelse med Unionens politik og mål og ikke indebærer en ændring af konventionsteksten eller en særskilt aftale under konventionens artikel 11, hvilket vil kunne lede til uønskede retstilstande.

Regeringen er positiv over for at fortsætte arbejdet med at få vedtaget de ændringsforslag til bilag IV og visse angivelser i bilag II og IX til konventionen, med henblik på tydeliggørelse af beskrivelserne af bortskaffelsesoperationerne fremsat af Unionen på den 15. partskonference. Ændringsforslaget vil sikre mere juridisk klarhed om affaldsbehandlingsoperationer, en bedre fælles forståelse af eksisterende lovgivning og lette kontrollen med overførsel af affald, samt forebygge ulovlige overførsler.

Regeringen finder det bekymrende, at Kommissionen foreslår, at den holdning, der fastlægges, ikke skal være begrænset til den 16. partskonference og at et nyt forhandlingsmandat dermed ikke skal indhentes i Rådet i forbindelse med videre forhandlinger vedrørende disse emner. Tidligere praksis i forbindelse med lignende rådsafgørelser på miljøområdet har generelt været, at tidsbegrænset mandatet til den kommende partskonference. Et tidsbegrænset og åbent mandat vil svække både Regeringen og Folketingets indflydelse, kontrol og påvirkningsmulighed, og skabe en farlig præcedens.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.