

Brussel, 24.2.2022
COM(2022) 67 final

2022/0046 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het namens de Europese Unie in te nemen standpunt tijdens de 15e Conferentie van de partijen bij het Verdrag van Basel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan met betrekking tot bepaalde wijzigingen van artikel 6, lid 2, van dat verdrag

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel betreft een besluit tot bepaling van het standpunt van de Unie op de 15e vergadering van de Conferentie van de partijen bij het Verdrag van Bazel ten aanzien van een voorstel tot wijziging van artikel 6 van dat verdrag. De vergadering is gepland voor juni 2022.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. Het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan

Het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan (“het Verdrag”) is op 22 maart 1989 aangenomen en in 1992 in werking getreden. De Europese Unie en de afzonderlijke lidstaten zijn partij bij het Verdrag¹. Er zijn 188 partijen bij het Verdrag.

De hoeksteen van het Verdrag wordt gevormd door een controlesysteem voor de uitvoer, invoer en doorvoer van bepaalde afvalstoffen, dat gebruikmaakt van de procedure van “voorafgaande geïnformeerde toestemming”. Van alle uitvoer van onder het Verdrag vallende afvalstoffen wordt vooraf kennisgeving gedaan aan de bevoegde autoriteiten van de landen van invoer en doorvoer. De kennisgevingen worden schriftelijk gedaan en bevatten de in bijlage V A bij het Verdrag genoemde verklaringen en gegevens. De uitvoer van afvalstoffen mag alleen plaatsvinden indien alle betrokken landen daarvoor schriftelijk toestemming hebben gegeven (artikel 6 van het Verdrag).

Het controlesysteem van het Verdrag is van toepassing op de gevaarlijke afvalstoffen in de zin van artikel 1 van het Verdrag die in bijlage VIII bij het Verdrag zijn opgenomen en op afvalstoffen die in bijlage II bij het Verdrag zijn opgenomen, waarbij het gaat om huishoudelijk afval, de residuen die afkomstig zijn van de verbranding van huishoudelijk afval, en bepaald afval van kunststof. Het Verdrag bevat ook een in bijlage IX opgenomen lijst van afvalstoffen die buiten zijn werkingssfeer en controlesysteem vallen, tenzij zij een tot een categorie van bijlage I behorende stof in zulke mate bevatten dat zij een in bijlage III opgenomen gevaarlijke eigenschap vertonen.

2.2. De Conferentie van de partijen

De Conferentie van de partijen bij het Verdrag van Bazel is het belangrijkste besluitvormingsorgaan van het Verdrag. Zij is bevoegd om de bijlagen bij het Verdrag te wijzigen en komt iedere twee jaar bijeen.

De 15e vergadering van de Conferentie van de partijen bij het Verdrag van Bazel (CoP15) vindt in twee delen plaats: het eerste deel vond van 26 tot en met 30 juli 2021 online plaats en de vergadering zal in vivo worden hervat in Genève van 6 tot en met 17 juni 2022.

2.3. De voorgestelde wijziging van het Verdrag

¹ Besluit 93/98/EEG van de Raad van 1 februari 1993 betreffende de sluiting namens de Gemeenschap van het Verdrag inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan (Verdrag van Bazel) (PB L 39 van 16.2.1993, blz. 1).

De Russische Federatie heeft ter behandeling tijdens de 15e vergadering van de Conferentie van de partijen een voorstel ingediend tot wijziging van artikel 6, lid 2, eerste zin, van het Verdrag (“de beoogde handeling”)².

Artikel 6, lid 2, eerste zin, van het Verdrag luidt als volgt (in de Engelse taalversie): “*The State of import shall respond to the notifier in writing, consenting to the movement with or without conditions, denying permission for the movement, or requesting additional information*” (Nederlandse vertaling: “De Staat van invoer stuurt de mededeler een schriftelijk antwoord, waarin hij, al dan niet op bepaalde voorwaarden, met de overbrenging instemt, of toestemming voor de overbrenging weigert, dan wel om aanvullende gegevens verzoekt.”)

Deze beoogde handeling betreft een voorstel om deze zin te wijzigen door toevoeging van een termijn van dertig dagen waarbinnen een land van invoer de kennisgever moet antwoorden (teneinde met de geplande overbrenging in te stemmen, of zijn toestemming voor deze overbrenging te weigeren, of om aanvullende gegevens te verzoeken). Daarnaast wordt voorgesteld de komma tussen “*conditions*” en “*denying*” te schrappen en door “*or*” te vervangen; deze wijziging zou geen gevolgen hebben voor de hierboven aangehaalde Nederlandse vertaling.

Het verdrag is in de Unie ten uitvoer gelegd bij Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen³ (hierna “de verordening overbrenging afvalstoffen” genoemd). Eventuele wijzigingen van het Verdrag zouden in de EU van kracht worden nadat zij door middel van wijzigingen van die verordening ten uitvoer zijn gelegd.

De huidige op de Unie en haar lidstaten van toepassing zijnde regels voorzien reeds in een termijn van dertig dagen waarbinnen het invoerende land de kennisgever moet antwoorden (zie artikel 8 van de verordening overbrenging afval). Dit geldt ook voor andere OESO-landen, zoals bepaald in het OESO-besluit⁴.

Voor de Unie zou het enige praktische gevolg van de met het voorstel van de Russische Federatie verbonden wijzigingen betrekking hebben op de procedure voor de uitvoer naar niet-OESO-landen van afvalstoffen waarvan kennisgeving is gedaan. Aangezien de uitvoer van de op de lijsten van bijlage VIII en bijlage II opgenomen afvalstoffen naar niet-OESO-landen op grond van de verordening overbrenging afvalstoffen verboden is, zou de door het Russische voorstel ingevoerde wijziging alleen betrekking hebben op “niet op de lijsten opgenomen afvalstoffen” (dat wil zeggen dat overeenkomstig het Russische voorstel niet-OESO-landen die niet op de lijsten opgenomen afvalstoffen uit de EU invoeren, de kennisgever binnen dertig dagen zouden moeten antwoorden), waarop krachtens artikel 3, lid 1, punt b), iii) en iv), van de verordening overbrenging afvalstoffen de procedure van “voorafgaande geïnformeerde toestemming” van toepassing is. De door de Russische Federatie voorgestelde wijziging zou betekenen dat het invoerende land in deze gevallen binnen dertig dagen moet reageren op de kennisgever van een overbrenging uit de Unie die voor een niet-OESO-land bestemd is.

De procedure tot wijziging van het Verdrag is geregeld in artikel 17 van het Verdrag. Al zulke wijzigingen moeten op een vergadering van de Conferentie van de partijen worden

² Het voorstel is beschikbaar op de website van het Verdrag van Bazel, zie <http://www.basel.int/TheConvention/Communications/tabid/1596/Default.aspx>

³ PB L 190 van 12.7.2006, blz. 1.

⁴ Besluit betreffende het toezicht op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen bestemd voor handelingen ter nuttige toepassing, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0266>

aangenomen. Een wijziging wordt bindend voor de partijen die hun akten van bekrachtiging, goedkeuring, formele bevestiging of aanvaarding neerleggen overeenkomstig artikel 17, lid 5, van het Verdrag, dat bepaalt: *“Akten van bekrachtiging, goedkeuring, formele bevestiging of aanvaarding van wijzigingen worden neergelegd bij de Depositaris. Wijzigingen aangenomen in overeenstemming met het derde of vierde lid van dit artikel treden tussen de Partijen die deze aanvaard hebben in werking op de negentigste dag na ontvangst door de Depositaris van de akten van bekrachtiging, goedkeuring, formele bevestiging of aanvaarding van ten minste drie vierde van de Partijen die de wijzigingen hebben aanvaard of door tenminste twee derde van de Partijen bij het desbetreffende protocol die de wijzigingen van dat protocol hebben aanvaard, tenzij in dat protocol anders is bepaald. De wijzigingen treden voor iedere andere Partij in werking op de negentigste dag nadat die Partij haar akte van bekrachtiging, goedkeuring, formele bevestiging of aanvaarding van de wijzigingen nederlegt.”* De ratificatie, goedkeuring, formele bevestiging of aanvaarding door driekwart van de partijen bij het Verdrag (dus door 141 partijen) is derhalve vereist om een wijziging van het Verdrag in werking te laten treden.

Tot dusver is het dispositief van het Verdrag eenmaal gewijzigd door de toevoeging van een artikel 4 bis en de daaropvolgende toevoeging van een bijlage VII (“het amendement betreffende het uitvoerverbod”) aan het Verdrag. De Conferentie van de partijen heeft op haar derde vergadering in 1995 overeenstemming bereikt over deze wijziging, die in 2019 in werking is getreden voor de partijen die haar hebben geratificeerd.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

- 1) De Unie moet de door de Russische Federatie voorgestelde wijziging van artikel 6, lid 2, van het Verdrag niet steunen.
- 2) Het eerste deel van de wijziging (een termijn van dertig dagen waarbinnen het invoerende land de kennisgever moet antwoorden) zou geen noemenswaardige veranderingen inhouden voor de Unie en haar lidstaten, aangezien de in de voorgestelde wijziging vervatte termijn van dertig dagen waarbinnen invoerende landen de kennisgever moeten antwoorden op grond van het Unierecht reeds van toepassing is op het merendeel van de overbrengingen waarvan de EU en haar lidstaten kennis hebben gegeven (met uitzondering van de uitvoer van niet op de lijsten opgenomen afvalstoffen naar niet-OESO-landen). Ook wat betreft de verplichtingen voor de EU, respectievelijk haar lidstaten, ten aanzien van de afhandeling van ontvangen kennisgevingen zou er niets veranderen, aangezien de termijn van dertig dagen waarbinnen moet worden geantwoord reeds van toepassing is op grond van het Unierecht.
- 3) Het tweede deel van de wijziging (waarbij in de Engelse taalversie een komma wordt vervangen door “or”) lijkt niet nodig en zou tot rechtsonzekerheid leiden. De huidige formulering maakt voldoende duidelijk dat het invoerende land in zijn antwoord aan de kennisgever op drie verschillende manieren kan reageren (door in te stemmen met de overbrenging, of door toestemming voor de overbrenging te weigeren, dan wel door om aanvullende gegevens te verzoeken). Het is daarom niet nodig deze zin te wijzigen.
- 4) De procedure voor wijziging van het Verdrag is zeer omslachtig en tijdrovend, met name omdat deze voorschrijft dat elke partij een intern ratificatieproces moet doorlopen en er een drempel geldt van ratificatie door driekwart van alle partijen alvorens de wijziging in werking kan treden. Deze wijziging zou uiteindelijk ook een

beperkte impact kunnen hebben, aangezien wijzigingen alleen bindend zijn voor degenen die ze hebben geratificeerd. De voorgestelde wijziging draagt derhalve niet bij tot het op efficiënte wijze vergroten van de doeltreffendheid van het Verdrag, aangezien zij ertoe zou leiden dat in het kader van het Verdrag voor de partijen daarbij een langdurig en omslachtig proces in gang wordt gezet.

- 5) De Unie zou, ook al steunt zij de voorgestelde wijzigingen niet, wel moeten benadrukken dat de partijen een betere werking van de kennisgevingsprocedure in het kader van het Verdrag van Bazel moeten nastreven. Daarbij zou kunnen worden gedacht aan het vaststellen van verdere termijnen voor het antwoorden op kennisgevers, met name voor doorvoerlanden, alsmede het aanmoedigen van het gebruik van elektronische systemen voor gegevensuitwisseling of het opnemen in het Verdrag van Bazel van het begrip “vooraf goedgekeurde faciliteiten”, zoals dat wordt toegepast in het OESO-besluit betreffende grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen. In het kader van het Verdrag loopt al een aantal procedures met betrekking tot deze kwesties, die weliswaar nuttig zijn, maar tot dusver slechts beperkte resultaten hebben opgeleverd. De Unie moet het belang van deze kwesties onderstrepen en nagaan of deze kunnen worden aangepakt in het kader van bestaande of nieuwe initiatieven die geen wijziging van het Verdrag zouden inhouden. De Unie moet laten zien dat zij openstaat voor dergelijke mogelijke initiatieven.
- 6) Ten slotte zij er op gewezen dat de aanneming van de voorgestelde wijziging weliswaar geen duidelijke toegevoegde waarde zou inhouden, maar de belangen van de Unie evenmin zou schaden.

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*”⁵.

4.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

De Conferentie van de partijen bij het Verdrag van Bazel is een lichaam dat is opgericht krachtens een overeenkomst, te weten het Verdrag.

De door de Conferentie van de partijen vast te stellen handeling is een handeling met rechtsgevolgen. De beoogde handeling zal overeenkomstig artikel 18 van het Verdrag volkenrechtelijk bindend zijn. Zij kan beslissende invloed hebben op de inhoud van de EU-

⁵ Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punten 61 tot en met 64.

regelgeving, te weten Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen. Bij die verordening wordt het Verdrag van Basel ten uitvoer gelegd, onder meer in de vorm van procedures voor uitvoer uit en invoer in de Unie en voor overbrengingen tussen lidstaten.

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 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 voorgenomen 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 de bescherming van 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 combinatie met artikel 218, lid 9, VWEU.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het namens de Europese Unie in te nemen standpunt tijdens de 15e Conferentie van de partijen bij het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan met betrekking tot bepaalde wijzigingen van artikel 6, 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 combinatie met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan (“het Verdrag”) is in 1992 in werking getreden en is door de Unie goedgekeurd bij Besluit 93/98/EEG van de Raad betreffende de sluiting namens de Gemeenschap van het Verdrag inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan (Verdrag van Bazel)⁶.
- (2) Overeenkomstig artikel 15, lid 5, punt b), van het Verdrag overweegt de Conferentie van de partijen wijzigingen op het Verdrag en neemt zij deze aan, naar gelang de situatie vereist.
- (3) De Conferentie van de partijen zal tijdens haar 15e vergadering in juni 2022 de aanneming van door de Russische Federatie ingediende wijzigingen van artikel 6, lid 2, van het Verdrag overwegen. Dat voorstel beoogt een termijn van dertig dagen vast te stellen waarbinnen een invoerend land de kennisgever van een overbrenging van afvalstoffen moet antwoorden, en een andere wijziging op te nemen die wordt aangemerkt als zijnde van redactionele aard.
- (4) Het is noodzakelijk het namens de Unie op de Conferentie van de partijen in te nemen standpunt over dit voorstel te bepalen, aangezien het een wijziging van de tekst van het Verdrag betreft die derhalve rechtsgevolgen heeft. Indien zij door de Conferentie van de partijen wordt aangenomen, zou deze handeling voor de Unie bindend zijn en invloed hebben op de inhoud van het Unierecht, meer specifiek op Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen⁷.
- (5) De Unie moet de bovengenoemde wijzigingen van het Verdrag niet steunen, omdat voor de in werkingtreding daarvan een lange en omslachtige procedure vereist zou zijn en het onevenredig lijkt om een dergelijke procedure in te leiden voor een wijziging

⁶ PB L 39 van 16.2.1993, blz. 1.

⁷ PB L 190 van 12.7.2006, blz. 1.

waarvan de doelstellingen op andere wijze zouden kunnen worden verwezenlijkt. De Unie moet veeleer openstaan voor initiatieven ter verbetering van de werking van de procedure van “voorafgaande geïnformeerde toestemming”, op voorwaarde dat zij een breder toepassingsgebied hebben dan het bij CoP15 ingediende voorstel, in overeenstemming zijn met brede beleidsmaatregelen en doelstellingen van de Unie en geen wijziging van het Verdrag vereisen. Er zij op gewezen dat de aanneming van de voorgestelde wijziging weliswaar geen duidelijke toegevoegde waarde zou inhouden, maar de belangen van de Unie evenmin zou schaden,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

1. Het namens de Unie op de 15e vergadering van de Conferentie van de partijen bij het Verdrag van Bazel in te nemen standpunt is dat zij de door de Russische Federatie ingediende wijzigingen van artikel 6, lid 2, van het Verdrag niet zal steunen.
2. Indien er op de 15e vergadering van de Conferentie van de partijen bij het Verdrag van Bazel andere voorstellen ter verbetering van de procedure van “voorafgaande geïnformeerde toestemming” worden ingediend, steunt de Unie die, mits:
 - a) zij bedoeld zijn om de werking van die procedure te verbeteren zonder een wijziging van het Verdrag nodig te maken, door de vertragingen en problemen aan te pakken waarmee staten van uitvoer, doorvoer of invoer worden geconfronteerd bij de afhandeling van kennisgevingen, en om de digitalisering van de procedure van “voorafgaande geïnformeerde toestemming” te ondersteunen, zodat afvalstoffen zonder onnodige vertraging grensoverschrijdend kunnen worden overgebracht, als de overbrengingen in kwestie aan de bepalingen van het Verdrag voldoen;
 - b) zij bijdragen tot het milieuhygiënisch verantwoorde beheer van afvalstoffen en tot de overgang naar een mondiale circulaire economie; en
 - c) zij de correcte uitvoering van de controlemechanismen waarin het Verdrag voorziet, ondersteunen en bijdragen tot juridische duidelijkheid in dat opzicht.

Artikel 2

De vertegenwoordigers van de Unie kunnen in het licht van ontwikkelingen tijdens de 15e vergadering van de Conferentie van de partijen het in artikel 1 bedoelde standpunt in overleg met de lidstaten nader uitwerken en goedkeuren, tijdens coördinatievergaderingen ter plaatse zonder een nader besluit van de Raad.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de Commissie.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter