



Bruxelles, 22.9.2023
COM(2023) 541 final

2023/0328 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione alla quinta riunione della conferenza delle parti della convenzione di Minamata sul mercurio con riguardo all'adozione di una decisione che stabilisce una soglia per i rifiuti di mercurio in conformità all'articolo 11, paragrafo 2, della convenzione

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta riguarda la decisione sulla posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione europea alla quinta riunione della conferenza delle parti della convenzione di Minamata sul mercurio (COP5) in riferimento alla prevista adozione di una decisione che stabilisce soglie per i rifiuti contaminati da mercurio o composti di mercurio (di seguito "rifiuti contaminati da mercurio") di cui all'articolo 11, paragrafo 2, lettera c), della convenzione.

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

2.1. Convenzione di Minamata sul mercurio

La convenzione di Minamata sul mercurio (di seguito "l'accordo")¹ è il principale quadro giuridico internazionale volto a proteggere la salute umana e l'ambiente dalle emissioni e dai rilasci antropogenici di mercurio e di composti di mercurio nell'aria, nell'acqua e nel suolo. Disciplina l'intero ciclo di vita del mercurio, dall'estrazione primaria del metallo allo smaltimento dei rifiuti di mercurio.

L'accordo è entrato in vigore il 16 agosto 2017.

L'Unione europea è parte dell'accordo, così come tutti gli Stati membri.

L'articolo 11, paragrafo 2, dell'accordo stabilisce che, ai fini dell'accordo, per "rifiuti di mercurio" si intendono sostanze o oggetti a) costituiti da, b) contenenti o c) contaminati da mercurio o da composti di mercurio, in una quantità superiore alle soglie definite dalla conferenza delle parti e che sono smaltiti o sono destinati ad essere smaltiti o che devono essere smaltiti a norma del diritto nazionale o dell'accordo. La disposizione aggiunge che la definizione di "rifiuti di mercurio" esclude il cappellaccio, la roccia sterile e gli sterili delle attività minerarie, se non provenienti dall'estrazione primaria di mercurio, a meno che non contengano mercurio o composti di mercurio in quantità superiori alle soglie definite dalla conferenza delle parti.

L'articolo 11, paragrafo 3, dell'accordo specifica che i rifiuti considerati rifiuti di mercurio ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 2, devono essere gestiti in modo ecologicamente corretto. Nel corso della terza riunione del 25-29 novembre 2019² la COP ha adottato la decisione MC-3/5³ che dispone quanto segue:

¹ Convenzione di Minamata sul mercurio (testo e allegati), <https://mercuryconvention.org/en/documents/minamata-convention-mercury-text-and-annexes>

² [Terza riunione della conferenza delle parti della convenzione di Minamata sul mercurio \(COP3\), Ginevra, Svizzera, 25-29 novembre 2019](https://mercuryconvention.org/en/meetings/cop3), <https://mercuryconvention.org/en/meetings/cop3>.

³ Decisione adottata dalla terza conferenza delle parti della convenzione di Minamata sul mercurio — MC-3/5: soglie per i rifiuti di mercurio ("Mercury waste thresholds"), 7 gennaio 2020, <https://mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/decision/UNEP-MC-COP3-Dec5-MercuryWasteThresholds.EN.pdf>.

Da un lato, tutti i rifiuti costituiti da mercurio o da composti di mercurio o contenenti mercurio o composti di mercurio sono "rifiuti di mercurio" ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 2, dell'accordo, indipendentemente dal loro tenore di mercurio o di composti di mercurio. Per quanto riguarda il cappellaccio e la roccia sterile delle attività minerarie, se non provenienti dall'estrazione primaria di mercurio, non è necessario stabilire soglie; ciò implica che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 11 dell'accordo.

Dall'altro, per quanto riguarda i rifiuti contaminati da mercurio o da composti del mercurio ("rifiuti contaminati dal mercurio"), anche per gli sterili delle attività minerarie, se non provenienti dall'estrazione primaria di mercurio ("sterili minerari"), poiché le parti non hanno potuto raggiungere un accordo, il gruppo di esperti tecnici, istituito dalla COP nella sua seconda riunione (19-23 novembre 2018)⁴, deve proseguire le discussioni sulle soglie applicabili durante il periodo intersessione che precede la quinta riunione.

2.2. La conferenza delle parti

La conferenza delle parti dell'accordo ("COP") svolge le funzioni assegnatele dall'accordo e, a tal fine, valuta e intraprende, tra l'altro, eventuali azioni supplementari ritenute necessarie per la realizzazione degli obiettivi del medesimo accordo, tra cui l'adozione di orientamenti pertinenti.

In base all'articolo 28 dell'accordo e alla decisione MC-1/1 sul regolamento interno⁵ adottata dalla COP nella prima riunione (24-29 settembre 2017)⁶, ciascuna parte dispone di un voto; l'Unione però, essendo un'organizzazione d'integrazione economica regionale, esercita il diritto di voto nelle materie di sua competenza con un numero di voti uguale al numero dei suoi Stati membri che sono parti dell'accordo. L'Unione non esercita il proprio diritto di voto se uno qualunque dei suoi Stati membri lo esercita, e viceversa.

2.3. L'atto previsto della conferenza delle parti

Il gruppo di esperti tecnici istituito a norma della decisione MC-2/2⁷, che ha beneficiato di una proroga dei mandati in forza delle decisioni MC-3/5 e MC-4/6⁸, ha tenuto discussioni

⁴ Seconda riunione della conferenza delle parti della convenzione di Minamata sul mercurio (COP2), Ginevra, Svizzera, 19-23 novembre 2018, <https://mercuryconvention.org/en/meetings/cop2>.

⁵ Decisione adottata dalla prima conferenza delle parti della convenzione di Minamata sul mercurio — MC-1/1: regolamento interno ("Rules of procedure"), 22 novembre 2017, <https://mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/decision/UNEP-MC-COP1-Dec1-RulesProcedure.EN.pdf>.

⁶ Prima riunione della conferenza delle parti della convenzione di Minamata sul mercurio (COP2), Ginevra, Svizzera, 24-29 settembre 2017, <https://mercuryconvention.org/en/meetings/cop1>.

⁷ Decisione adottata dalla seconda conferenza delle parti della convenzione di Minamata sul mercurio — MC-2/2: soglie per i rifiuti di mercurio ("Mercury waste thresholds"), 6 dicembre 2018, <https://mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/decision/UNEP-MC-COP2-Dec2-MercuryWasteThresholds.EN.pdf>.

⁸ Decisione adottata dalla quarta riunione della conferenza delle parti della convenzione di Minamata sul mercurio — MC-4/6: soglie per i rifiuti di mercurio ("Mercury waste thresholds"), 8 aprile 2022, <https://mercuryconvention.org/it/documents/mercury-waste-thresholds-1>.

sulle soglie per i rifiuti di mercurio che rientrano nella sottocategoria di cui all'articolo 11, paragrafo 2, lettera c), dell'accordo. Dopo aver esaminato tutte le opinioni espresse dai membri, il gruppo ha convenuto di raccomandare alla conferenza delle parti di stabilire una soglia per i rifiuti contaminati da mercurio, presentando alla COP tre possibili valori soglia fra cui scegliere. Il gruppo ha concordato altre raccomandazioni relative alle soglie.

Il lavoro intersessione degli esperti di cui sopra è sfociato in una relazione specifica elaborata dal segretariato della convenzione⁹, che comprende raccomandazioni alla COP concernenti le soglie per i rifiuti di mercurio da sottoporre all'esame della COP5 per l'eventuale adozione.

Le raccomandazioni alla COP prevedono la fissazione di una soglia di [25] [15] [10] mg/kg di concentrazione totale di mercurio per i rifiuti contaminati da mercurio o da composti di mercurio.

3. LA POSIZIONE CHE DOVRÀ ESSERE ASSUNTA A NOME DELL'UNIONE

La proposta di posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione consiste nel sostenere, alla quinta riunione della COP, l'adozione di un atto previsto coerente con l'acquis dell'UE.

In effetti, sebbene l'atto previsto integri la decisione MC-3/5 aggiungendovi un'altra categoria di rifiuti di mercurio, ovvero i rifiuti contaminati da mercurio, la posizione proposta è pienamente in linea con la posizione dell'UE adottata in vista della COP3, che è stata determinante per la stesura della presente decisione e ha già affrontato la questione delle soglie per tali rifiuti. I rifiuti di mercurio sono disciplinati a livello dell'UE, in particolare dal regolamento sul mercurio¹⁰, dalla direttiva quadro sui rifiuti¹¹, dalla direttiva sui rifiuti di estrazione¹² e dalla decisione della Commissione relativa all'elenco europeo dei rifiuti¹³.

Il diritto dell'UE in materia di rifiuti si basa sull'obbligo fondamentale sancito dagli articoli 13 e 17 della direttiva 2008/98/CE in base a cui gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure necessarie per garantire che la gestione dei rifiuti sia effettuata senza danneggiare la salute umana e senza recare pregiudizio all'ambiente. Tali disposizioni attuano l'obbligo di gestire i rifiuti di mercurio in modo ecologicamente corretto di cui all'articolo 11, paragrafo 3, dell'accordo.

In effetti, sebbene l'UE sia stata determinante per l'elaborazione dell'accordo, compreso delle disposizioni sui rifiuti di mercurio, e gli esperti dell'UE abbiano contribuito in modo significativo alle discussioni intersessione degli esperti di cui sopra, l'acquis dell'Unione

⁹ UNEP/MC/WT.2/L.1, progetto di relazione della riunione del gruppo di esperti tecnici sulle soglie per i rifiuti di mercurio, disponibile all'indirizzo: https://mercuryconvention.org/sites/default/files/inline-files/2_L1_meeting_report_final.pdf.

¹⁰ Decisione 94/904/EC del Consiglio, del 22 dicembre 1994, che istituisce un elenco di rifiuti pericolosi ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 91/689/CEE relativa ai rifiuti pericolosi.

¹¹ Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti.

¹² Direttiva 2006/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive e che modifica la direttiva 2004/35/CE.

¹³ Decisione 2000/532/CE della Commissione, del 3 maggio 2000, che sostituisce la decisione 94/3/CE che istituisce un elenco di rifiuti conformemente all'articolo 1, lettera a), della direttiva 75/442/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti e la decisione 94/904/CE del Consiglio che istituisce un elenco di rifiuti pericolosi ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 91/689/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti pericolosi.

in materia di rifiuti va oltre l'articolo 11 dell'accordo, perché tutti i rifiuti di mercurio contemplati da tale disposizione sono disciplinati a livello di UE e sono soggetti all'obbligo di una gestione ecologicamente corretta, indipendentemente dal loro tenore di mercurio o di composti di mercurio.

È necessario definire la posizione dell'Unione perché le parti dell'accordo saranno tenute ad attuare l'atto previsto, una volta che sarà stato adottato. Quanto ai tre valori proposti, l'UE dovrebbe adoperarsi per giungere a un accordo su un unico valore da adottare in occasione della COP5. L'UE può mostrare flessibilità circa il valore finale.

4. BASE GIURIDICA

4.1. Base giuridica procedurale

4.1.1. Principi

L'articolo 218, paragrafo 9, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede l'adozione di decisioni che stabiliscono "le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo".

Rientrano nel concetto di "atti che hanno effetti giuridici" gli atti che hanno effetti giuridici in forza delle norme di diritto internazionale disciplinanti l'organo in questione. Vi rientrano anche gli atti sprovvisti di carattere vincolante ai sensi del diritto internazionale ma che "sono tali da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa adottata dal legislatore dell'Unione"¹⁴.

4.1.2. Applicazione al caso concreto

La COP è un organo istituito da un accordo, ossia dalla convenzione di Minamata sul mercurio.

L'atto previsto che la COP è chiamata ad adottare costituisce un atto avente effetti giuridici in quanto le parti dell'accordo sono tenute ad adottare misure per garantirne l'attuazione e il rispetto.

L'atto previsto non integra né modifica il quadro istituzionale dell'accordo. La base giuridica procedurale della decisione proposta è pertanto l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

¹⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, Germania contro Consiglio, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punti 61-64.

4.2. 4.2. Base giuridica sostanziale

4.2.1. Principi

La base giuridica sostanziale delle decisioni di cui all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto su cui dovrà prendersi posizione a nome dell'Unione. Se l'atto previsto persegue una duplice finalità o ha una doppia componente, una delle quali sia da considerarsi principale e l'altra solo accessoria, la decisione a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE deve fondarsi su una sola base giuridica sostanziale, ossia su quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante.

4.2.2. Applicazione al caso concreto

L'obiettivo principale e il contenuto dell'atto previsto riguardano l'ambiente. La base giuridica sostanziale della decisione proposta è pertanto l'articolo 192, paragrafo 1, TFUE.

4.3. Conclusioni

La base giuridica della decisione proposta deve quindi essere costituita dall'articolo 192, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione alla quinta riunione della conferenza delle parti della convenzione di Minamata sul mercurio con riguardo all'adozione di una decisione che stabilisce una soglia per i rifiuti di mercurio in conformità all'articolo 11, paragrafo 2, della convenzione

II CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 192, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) Con decisione (UE) 2017/939 del Consiglio¹⁵ l'Unione ha concluso la convenzione di Minamata sul mercurio¹⁶ ("accordo"), che è entrata in vigore il 16 agosto 2017.
- (2) In applicazione della decisione MC-1/1 sul regolamento interno adottata dalla conferenza delle parti dell'accordo ("conferenza delle parti") alla prima riunione, le parti devono compiere tutti gli sforzi possibili per giungere a un accordo per consenso sulle questioni sostanziali.
- (3) Nel corso della terza riunione del 25-29 novembre 2019, la conferenza delle parti dell'accordo ha adottato la decisione MC-3/5 che stabilisce soglie per i rifiuti costituiti da mercurio o da composti di mercurio o contenenti mercurio o composti di mercurio, di cui all'articolo 11, paragrafo 2, dell'accordo, e che impone al gruppo di esperti tecnici, istituito dalla conferenza delle parti nella seconda riunione del 19-23 novembre 2018, di stabilire soglie per i rifiuti contaminati da mercurio o composti di mercurio ("rifiuti contaminati da mercurio"), anche per gli sterili delle attività minerarie, se non provenienti dall'estrazione primaria di mercurio.
- (4) Nel secondo segmento della quarta riunione, tenutasi dal 21 al 25 marzo 2022, la conferenza delle parti non è riuscita ad adottare una decisione sulle soglie per i rifiuti contaminati da mercurio di cui all'articolo 11, paragrafo 2, lettera c), dell'accordo. Piuttosto, nell'ambito della decisione MC-4/6 si è richiesto al gruppo di esperti tecnici di proseguire i lavori principalmente per via elettronica e di tenere una riunione presenziale di durata sufficiente per trattare la questione dei rifiuti di mercurio di cui all'articolo 11, paragrafo 2, lettera c), nei limiti della disponibilità di risorse, e di

¹⁵ Decisione (UE) 2017/939 del Consiglio, dell'11 maggio 2017, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, della convenzione di Minamata sul mercurio (GU L 142 del 2.6.2017, pag. 4).

¹⁶ Una copia certificata della convenzione di Minamata sul mercurio è disponibile all'indirizzo: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2013/10/20131010%2011-16%20AM/CTC-XXVII-17.pdf>.

riferire in merito a tali lavori in occasione della quinta riunione della conferenza delle parti.

- (5) È opportuno stabilire la posizione da adottare a nome dell'Unione in sede di conferenza delle parti, in quanto la decisione proposta, se approvata, avrà effetti giuridici perché le parti dell'accordo dovranno adottare misure per attuarla a livello nazionale e/o regionale.
- (6) L'Unione ha dato un contributo significativo allo sviluppo delle disposizioni dell'accordo relative ai rifiuti e al lavoro intersessione degli esperti avviato con la decisione MC-3/5 e che ha portato alla formulazione delle raccomandazioni; l'acquis dell'Unione impone già che tutti i rifiuti di mercurio di cui all'articolo 11, paragrafo 2, dell'accordo, compresi i rifiuti contaminati da mercurio, siano gestiti senza danneggiare la salute umana e senza recare pregiudizio all'ambiente, indipendentemente dal loro tenore di mercurio.
- (7) È opportuno che l'Unione sostenga solo l'adozione di una decisione della conferenza delle parti che sia coerente con l'acquis dell'Unione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La posizione da adottare a nome dell'Unione nella quinta riunione della conferenza delle parti dell'accordo è a favore dell'adozione di una decisione sulle soglie per i rifiuti contaminati da mercurio coerente con l'acquis dell'Unione.

Articolo 2

La Commissione è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

Per il Consiglio
Il presidente