



Brussel, 16.9.2019
COM(2019) 414 final

2019/0194 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het namens de Europese Unie in te nemen standpunt op de derde vergadering van de Conferentie van de partijen bij het Verdrag van Minamata inzake kwik, in verband met de vaststelling van een besluit inzake de geleidelijke afschaffing van tandheerkundig amalgaam en tot wijziging van bijlage A bij dat verdrag

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel betreft het besluit tot vaststelling van het namens de Unie in te nemen standpunt op de derde vergadering van de Conferentie van de partijen bij het Verdrag van Minamata inzake kwik, in verband met de beoogde vaststelling van een besluit inzake de geleidelijke afschaffing van tandheelkundig amalgaam en tot wijziging van bijlage A bij dat verdrag.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. Het Verdrag van Minamata inzake kwik

Het Verdrag van Minamata inzake kwik (hierna “de overeenkomst” genoemd) is het belangrijkste internationale juridische kader 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, met inbegrip van de tijdelijke opslag van kwik, mengsels van kwik met andere stoffen, waaronder kwiklegeringen, met een kwikconcentratie van ten minste 95 gewichtsprocent (hierna “kwikmengsels” genoemd), en van zes kwikverbindingen, waaronder kwik(I)chloride, kwik(II)oxide, kwik(II)sulfaat, kwik(II)nitraat, cinnaber en kwiksulfide, anders dan kwikafval. De overeenkomst is op 16 augustus 2017 in werking getreden. Net als de meeste lidstaten¹ is de Europese Unie partij bij de overeenkomst².

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 deze overeenkomst te verwezenlijken, waaronder de vaststelling van relevante richtsnoeren.

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

Op basis van de informatie die aan de partijen bij de overeenkomst beschikbaar is gesteld, zal de COP naar verwachting op 25 november 2019, op haar derde vergadering, een besluit vaststellen betreffende de geleidelijke afschaffing van tandheelkundig amalgaam en de

¹ Op 20 juni 2019 hadden 23 lidstaten het Verdrag van Minamata inzake kwik geratificeerd, te weten België, Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

² 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).

wijziging van bijlage A bij het verdrag naar aanleiding van een gezamenlijk voorstel van zes Afrikaanse landen die partij zijn bij de overeenkomst (Botswana, Gabon, Guinee-Bissau, Niger, Senegal en Tsjad) overeenkomstig de artikelen 26 en 27 van de overeenkomst (hierna “de beoogde handeling” genoemd).

Deel I van bijlage A bij de overeenkomst bevat een lijst van kwikhoudende producten (bijv. bepaalde compacte fluorescentielampen voor algemene verlichtingsdoeleinden) waarvan de productie, import en export verboden zijn vanaf 2021 overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de overeenkomst.

Bijlage A, deel II, bij de overeenkomst bevat een lijst van negen maatregelen inzake de geleidelijke afschaffing van het gebruik van tandheelkundig amalgaam. Overeenkomstig artikel 4, lid 1, en bijlage A, deel II, bij de overeenkomst moeten de partijen ten minste twee maatregelen nemen (bijv. beperken van het gebruik van tandheelkundig amalgaam tot de ingekapselde vorm).

De beoogde handeling heeft tot doel het gebruik van tandheelkundig amalgaam geleidelijk af te schaffen. Hiertoe wordt in de beoogde handeling voorgesteld om de productie van en de internationale handel in tandheelkundig amalgaam in twee fasen te reguleren. Ten eerste voorziet de handeling in de geleidelijke afschaffing vanaf 2022 van de productie, import en export van tandheelkundig amalgaam voor gebruik bij de behandeling van melktanden en de tanden van kinderen jonger dan 15 jaar en van zwangere vrouwen of vrouwen die borstvoeding geven. Ten tweede wordt voorzien in de toepassing van dit verbod vanaf 2025 op de productie, import en export van tandheelkundig amalgaam voor alle andere vormen van gebruik, met uitzondering van gevallen waarin geen kwikvrije alternatieven beschikbaar zijn. In dit verband wordt in de beoogde handeling voorgesteld om bijlage A, deel II, bij de overeenkomst te schrappen en tandheelkundig amalgaam op te nemen in de lijst van kwikhoudende producten in bijlage A, deel I, bij de overeenkomst.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

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

Artikel 10, lid 2, van Verordening (EU) 2017/852 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 betreffende kwik³ verbodt in de EU met ingang van 1 juli 2018 het gebruik van tandheelkundig amalgaam voor de behandeling van melktanden alsook de tanden van kinderen jonger dan 15 jaar en van zwangere vrouwen of vrouwen die borstvoeding geven.

In artikel 19 van Verordening (EU) 2017/852 is onder andere bepaald dat de Commissie uiterlijk op 30 juni 2020 bij het Europees Parlement en de Raad verslag uitbrengt over de haalbaarheid van de uitbanning van het gebruik van tandheelkundig amalgaam in de EU op lange termijn, en bij voorkeur tegen 2030, met inachtneming van de nationale plannen van de lidstaten om het gebruik van tandheelkundig amalgaam af te bouwen zoals bedoeld in artikel 10, lid 3, van die verordening en met volledige eerbiediging van hun nationale bevoegdheid met betrekking tot de organisatie en de verstrekking van gezondheidsdiensten en geneeskundige zorg. Tegen deze achtergrond is de Europese Commissie in september 2018 gestart met een beoordeling van de haalbaarheid van een dergelijke uitbanning in de EU tegen 2030. De resultaten van de studie zullen een technische beoordeling bevatten, met inbegrip

³ PB L 137 van 24.5.2017, blz. 1.

van de analyse van de bovengenoemde nationale plannen, die alle lidstaten uiterlijk op 1 juli 2019 moesten indienen. Deze studie zal in februari 2020 worden afgerond en zal input leveren voor het bovengenoemde verslag van de Commissie dat tegen eind juni 2020 wordt verwacht.

Het EU-acquis regelt dus het gebruik van tandheelkundig amalgaam, maar staat momenteel niet in de weg aan de productie, import en export ervan. In de toekomst kan de optie worden overwogen om, onder meer afhankelijk van de resultaten van de evaluatie van Verordening (EU) 2017/852 overeenkomstig artikel 19 ervan, de beperkingen inzake het gebruik te verbreden door ook de productie, import en export van tandheelkundig amalgaam te verbieden.

Dienovereenkomstig kan de EU op de derde vergadering van de Conferentie van de partijen bij de overeenkomst alleen steun verlenen aan de vaststelling van een besluit dat in overeenstemming is met het EU-acquis. Een standpunt van de Unie is noodzakelijk aangezien de partijen bij de overeenkomst de beoogde handeling zullen moeten uitvoeren zodra deze is vastgesteld.

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 het akkoord*”. Het begrip “*handelingen met rechtsgevolgen*” omvat 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 een “*beslissende invloed [kunnen hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt*”⁴.

4.1.2. Toepassing op dit geval

De COP is een krachtens een overeenkomst, namelijk het Verdrag van Minamata inzake kwik, opgericht lichaam.

De beoogde handeling die door de COP moet worden vastgesteld, is een handeling met rechtsgevolgen. De beoogde handeling heeft rechtsgevolgen, omdat de partijen bij de overeenkomst maatregelen moeten nemen om te waarborgen 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 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.

4.2. Materiële rechtsgrondslag

4.2.1. Beginselen

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen 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 overwegende component, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op de hoofddoelstelling of de overwegende component.

4.2.2. Toepassing op dit 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 derde vergadering van de Conferentie van de partijen bij het Verdrag van Minamata inzake kwik, in verband met de vaststelling van een besluit inzake de geleidelijke afschaffing van tandheelkundig amalgaam en tot wijziging van bijlage A bij 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 kwik⁵ (hierna “de overeenkomst” genoemd) is door de Unie gesloten bij Besluit (EU) 2017/939 van de Raad⁶ 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 op haar eerste vergadering heeft vastgesteld, stellen de partijen alles in het werk om over alle inhoudelijke aangelegenheden bij consensus overeenstemming te bereiken.
- (3) Op de derde vergadering van de Conferentie van de partijen bij de overeenkomst op 25-29 november 2019 wordt naar verwachting een besluit (hierna “het voorgestelde besluit” genoemd) vastgesteld inzake de geleidelijke afschaffing van tandheelkundig amalgaam en tot wijziging van bijlage A bij de overeenkomst.
- (4) 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.
- (5) Het voorgestelde besluit voorziet in een verbod vanaf 2022 op de productie, import en export van tandheelkundig amalgaam voor gebruik bij de behandeling van melktanden en de tanden van kinderen jonger dan 15 jaar en van zwangere vrouwen of vrouwen die borstvoeding geven. Het voorgestelde besluit voorziet in de uitbreiding van dit verbod vanaf 2025 tot de productie, import en export van tandheelkundig amalgaam voor alle andere vormen van gebruik, met uitzondering van gevallen waarin geen kwikvrije alternatieven beschikbaar zijn. Het voorgestelde besluit voorziet in de

⁵ 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>

⁶ 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).

wijziging van bijlage A bij de overeenkomst als middel om deze verbodsbepalingen in de overeenkomst op te nemen.

- (6) Artikel 10, lid 2, van Verordening (EU) 2017/852 van het Europees Parlement en de Raad betreffende kwik⁷ verbodt in de Unie met ingang van 1 juli 2018 het gebruik van tandheelkundig amalgaam voor de behandeling van melktanden alsook de tanden van kinderen jonger dan 15 jaar en van zwangere vrouwen of vrouwen die borstvoeding geven. In artikel 19 van die verordening is tevens bepaald dat de Commissie uiterlijk op 30 juni 2020 bij het Europees Parlement en de Raad verslag uitbrengt over haar beoordeling inzake de haalbaarheid van de uitbanning van het gebruik van tandheelkundig amalgaam in de EU op lange termijn, en bij voorkeur tegen 2030.
- (7) Het voorgestelde besluit moet derhalve slechts worden gesteund wat betreft de elementen inzake de geleidelijke afschaffing van het gebruik van tandheelkundig amalgaam bij de behandeling van melktanden en de tanden van kinderen jonger dan 15 jaar en van zwangere vrouwen of vrouwen die borstvoeding geven. De Unie mag enkel steun verlenen aan de vaststelling door de Conferentie van de partijen bij de overeenkomst 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 derde vergadering van de Conferentie van de partijen bij de overeenkomst houdt in dat steun wordt gegeven aan de vaststelling van een besluit inzake de geleidelijke afschaffing van het gebruik van tandheelkundig amalgaam 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

⁷ Verordening (EU) 2017/852 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 betreffende kwik en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1102/2008 (PB L 137 van 24.5.2017, blz. 1).