



Bryssel 16.9.2019
COM(2019) 414 final

2019/0194 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

elohopeaa koskevan Minamatan yleissopimuksen osapuolten konferenssin kolmannessa kokouksessa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta hammasamalgamin käytön vaiheittaisesta lopettamisesta ja kyseisen yleissopimuksen liitteen A muuttamisesta annettavan päätöksen hyväksymiseen

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN KOHDE

Tämä ehdotus koskee päätöstä elohopeaa koskevan Minamatan yleissopimuksen osapuolten konferenssin kolmannessa kokouksessa unionin puolesta otettavan kannan vahvistamisesta liittyen tämän elimen suunnittelemaan päätökseen hammasamalgaamin käytön vaiheittaisesta lopettamisesta ja kyseisen yleissopimuksen liitteen A muuttamisesta.

2. EHDOTUKSEN TAUSTA

2.1. Elohopeaa koskeva Minamatan yleissopimus

Elohopeaa koskeva Minamatan yleissopimus, jäljempänä 'sopimus', on tärkein kansainvälinen oikeudellinen kehys, jonka tarkoituksena on ihmisten terveyden ja ympäristön suojeleminen ihmisen toiminnasta johtuvilta elohopean ja elohopeayhdisteiden päästöiltä ilmaan, veteen ja maaperään.

Sopimus kattaa elohopean koko elinkaaren elohopean louhinnasta sen loppusijoitukseen, mukaan lukien väliaikainen varastoiminen, kun on kyse elohopeasta ja elohopeaa sekä muita aineita sisältävistä seoksista, myös elohopeaseoksista, joiden elohopeapitoisuus on vähintään 95 painoprosenttia, jäljempänä 'elohopeaseokset', sekä kuudesta elohopeayhdisteestä, jotka ovat elohopea(I)kloridi, elohopea(II)oksidi, elohopea(II)sulfaatti, elohopea(II)nitraatti, sinooperi ja elohopeasulfidi, kuitenkin pois lukien jäte-elohopea. Sopimus tuli voimaan 16. elokuuta 2017. Euroopan unioni on sopimuksen osapuoli¹. Myös useimmat jäsenvaltiot ovat sopimuksen osapuolia².

2.2. Osapuolten konferenssi

Osapuolten konferenssi, jäljempänä 'COP', huolehtii sille sopimuksessa määrättyjen tehtävien suorittamisesta. Tätä varten se harkitsee ja toteuttaa muun muassa sopimuksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta tarvittavia lisätoimia, joihin kuuluu merkityksellisten suuntaviivojen antaminen.

Sopimuksen 28 artiklan ja COPin (24–29. syyskuuta 2017 pidetyssä) ensimmäisessä kokouksessa annetun työjärjestyksestä koskevan päätöksen MC-1/1 mukaan kullakin osapuolella on yksi ääni. Unionilla on kuitenkin alueellisena taloudellisena yhdentymisen järjestönä sen omaan toimivaltaan kuuluvissa asioissa oikeus käyttää äänimäärää, joka vastaa sen tämän sopimuksen osapuolena olevien jäsenvaltioiden lukumäärää. Unioni ei saa käyttää äänioikeuttaan, jos joku sen jäsenvaltioista käyttää omaa äänioikeuttaan, ja päinvastoin.

2.3. Suunniteltu osapuolten konferenssin säädös

Sopimuksen osapuolille toimitettujen tietojen perusteella COPin on määrä antaa 25. marraskuuta 2019 pidettävässä kolmannessa kokouksessaan sopimuksen 26 ja 27 artiklan mukaisesti päätös hammasamalgaamin käytön vaiheittaisesta lopettamisesta ja kyseisen yleissopimuksen liitteen A muuttamisesta, jäljempänä 'suunniteltu säädös',

¹ Neuvoston päätös (EU) 2017/939, annettu 11 päivänä toukokuuta 2017, elohopeaa koskevan Minamatan yleissopimuksen tekemisestä Euroopan unionin puolesta (EUVL L 142, 2.6.2017, s. 4).

² Elohopeaa koskevan Minamatan yleissopimuksen oli 20. kesäkuuta 2019 mennessä ratifioinut 23 jäsenvaltiota: Itävalta, Belgia, Bulgaria, Kroatia, Tšekin tasavalta, Tanska, Viro, Suomi, Ranska, Saksa, Unkari, Irlanti, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Alankomaat, Portugali, Romania, Slovakia, Slovenia, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta.

jatkotoimenpiteenä sopimuksen osapuolina olevien kuuden Afrikan maan (Gabon, Tšad, Guinea-Bissau, Botswana, Senegal ja Niger) esittämään yhteiseen ehdotukseen.

Sopimuksen liitteessä A olevassa I osassa on luettelo lisättyä elohopeaa sisältävistä tuotteista (esimerkiksi tietyt yleisvalaistukseen tarkoitetut pienloistelamput), joiden valmistus, tuonti ja vienti on kielletty vuodesta 2021 alkaen sopimuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

Sopimuksen liitteessä A olevassa I osassa on luettelo yhdeksästä toimenpiteestä hammasamalgaamin käytön lopettamiseksi vaiheittain. Sopimuksen 4 artiklan 1 kohdan ja liitteessä A olevan II osan mukaisesti osapuolten on toteutettava vähintään kaksi toimenpidettä (esimerkiksi hammasamalgaamin käytön rajoittaminen sen kapseloituun muotoon).

Suunnitellun säädöksen tarkoituksena on lopettaa hammasamalgaamin käyttö vaiheittain. Suunnitellussa säädöksessä ehdotetaan siksi, että hammasamalgaamin valmistusta ja kansainvälistä kauppaa säänneltäisiin kahdessa vaiheessa. Ensinnäkin siinä säädetään, että vaiheittain vuodesta 2022 alkaen lopetetaan sellaisen hammasamalgaamin valmistus, tuonti ja vienti, joka on tarkoitettu maitohampaiden, alle 15-vuotiaiden lasten hampaiden sekä raskaana olevien ja imettävien naisten hampaiden hoitoon. Toisekseen siinä säädetään, että tätä kieltoa sovelletaan vuodesta 2025 alkaen hammasamalgaamin valmistukseen, tuontiin ja vientiin kaikissa sellaisissa käyttötarkoituksissa, joissa elohopeattomia vaihtoehtoja on saatavilla. Suunnitellussa säädöksessä ehdotetaan tältä osin sopimuksen liitteessä A olevan II osan poistamista ja hammasamalgaamin sisällyttämistä sopimuksen liitteessä A olevassa I osassa tarkoitettuun lisättyä elohopeaa sisältävien tuotteiden luetteloon.

3. UNIONIN PUOLESTA OTETTAVA KANTA

Ehdotettu unionin puolesta otettava kanta on tukea EU:n säännösten mukaisen päätöksen antamista COPin kolmannessa kokouksessa.

Elohopeasta 17 päivänä toukokuuta 2017 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/852³, jäljempänä 'asetus (EU) 2017/852', 10 artiklan 2 kohdassa kielletään 1. heinäkuuta 2018 alkaen hammasamalgaamin käyttö EU:ssa maitohampaiden, alle 15-vuotiaiden lasten hampaiden sekä raskaana olevien ja imettävien naisten hampaiden hoidossa.

Asetuksen (EU) 2017/852 19 artiklassa säädetään muun muassa, että komissio raportoi Euroopan parlamentille ja neuvostolle viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2020 siitä, onko hammasamalgaamin käytön vaiheittainen lopettaminen toteutettavissa unionissa pitkällä aikavälillä, mieluiten vuoteen 2030 mennessä. Tässä yhteydessä on otettava huomioon 10 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut jäsenvaltioiden kansalliset suunnitelmat hammasamalgaamin käytön lopettamisesta vaiheittain ja jäsenvaltioiden kansallinen toimivalta terveystalvelujen ja sairaanhoidon järjestämisessä ja tarjoamisessa. Tätä taustaa vasten Euroopan komissio käynnisti syyskuussa 2018 arvioinnin tällaisen vaiheittaisen lopettamisen toteutettavuudesta EU:ssa vuoteen 2030 mennessä. Selvityksen tuloksiin sisältyvässä teknisessä arvioinnissa on myös analyysi edellä mainituista kansallisista suunnitelmista, jotka kaikkien jäsenvaltioiden oli toimitettava 1. heinäkuuta 2019 mennessä. Selvitys saadaan päätökseen helmikuussa 2020, ja sen tulokset otetaan huomioon edellä mainitussa komission kertomuksessa, joka on määrä laatia kesäkuun 2020 loppuun mennessä.

³ EUVL L 137, 24.5.2017, s. 1.

Näin ollen EU:n säännöstöllä kyllä nykyisellään säännellään hammasamalgamin käyttöä muttei estetä hammasamalgamin valmistusta, tuontia ja vientiä. Jatkossa voidaan harkita mahdollisuutta laajentaa käyttörajoituksia, jotta voidaan kieltää hammasamalgamin valmistus, tuonti ja vienti, muun muassa asetuksen (EU) 2017/852 19 artiklan mukaisen uudelleentarkastelun tulosten perusteella.

Näin ollen EU voi ainoastaan tukea EU:n säännösten mukaisen päätöksen antamista sopimuksen osapuolten konferenssin kolmannessa kokouksessa. Unionin kanta on tarpeen, sillä osapuolten on pantava suunniteltu säädös täytäntöön sen antamisen jälkeen.

4. OIKEUSPERUSTA

4.1. Menettelyllinen oikeusperusta

4.1.1. Periaatteet

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 218 artiklan 9 kohdassa määrätään päätöksistä ”*sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävien kantojen vahvistamisesta, silloin kun tämän elimen on annettava säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia, lukuun ottamatta säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan sopimuksen institutionaalisia rakenteita*”. Ilmaisuihin ”*säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia*”, kattaa myös säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia kyseiseen elimeen sovellettavan kansainvälisen oikeuden nojalla. Se kattaa myös välineet, joilla ei ole sitovaa vaikutusta kansainvälisen oikeuden nojalla, mutta jotka ”*voivat vaikuttaa ratkaisevasti sen säännösten sisältöön, jonka unionin lainsäätäjät antaa*”⁴.

4.1.2. Soveltaminen käsillä olevassa asiassa

COP on sopimuksella perustettu elin; se on perustettu elohopeaa koskevalla Minamatan yleissopimuksella.

Suunniteltu säädös, joka COPin on määrä antaa, on säädös, jolla on oikeusvaikutuksia. Suunnitellulla säädöksellä on oikeusvaikutuksia, koska osapuolten on toteutettava toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että se pannaan täytäntöön ja sitä noudatetaan.

Suunnitellulla säädöksellä ei täydennetä eikä muuteta sopimuksen institutionaalisia rakenteita. Tämän vuoksi ehdotetun päätöksen menettelyllinen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohta.

4.2. Aineellinen oikeusperusta

4.2.1. Periaatteet

SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla annettavan päätöksen aineellinen oikeusperusta määräytyy ensisijaisesti sen suunnitellun säädöksen tavoitteen ja sisällön perusteella, jota unionin puolesta otettava kanta koskee. Jos suunnitellulla säädöksellä on kaksi tavoitetta tai siihen sisältyy kaksi osatekijää ja jos näistä tavoitteista tai osatekijöistä toinen on mahdollista määritellä pääasialliseksi tavoitteeksi tai osatekijäksi, johon nähden toinen tavoite tai osatekijä on liitännäinen, SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla hyväksyttävällä päätöksellä on oltava vain yksi aineellinen oikeusperusta, eli se, jota pääasiallinen tai ensisijainen tavoite tai osatekijä edellyttää.

⁴ Unionin tuomioistuimen tuomio 7.10.2014, Saksa v. neuvosto, C-399/12, ECLI: EU:C:2014:2258, 61–64 kohta.

4.2.2. Soveltaminen käsillä olevassa asiassa

Suunnitellun säädöksen pääasiallinen tavoite ja sisältö liittyvät ympäristöön. Sen vuoksi ehdotetun päätöksen aineellinen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 192 artiklan 1 kohta.

4.3. Päätelmät

Ehdotetun päätöksen oikeusperustana tulisi olla SEUT-sopimuksen 192 artiklan 1 kohta yhdessä SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan kanssa.

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

elohopeaa koskevan Minamatan yleissopimuksen osapuolten konferenssin kolmannessa kokouksessa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta hammasamalgaamin käytön vaiheittaisesta lopettamisesta ja kyseisen yleissopimuksen liitteen A muuttamisesta annettavan päätöksen hyväksymiseen

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 192 artiklan 1 kohdan yhdessä sen 218 artiklan 9 kohdan kanssa,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Unioni teki elohopeaa koskevan Minamatan yleissopimuksen⁵, jäljempänä 'sopimus', neuvoston päätöksellä (EU) 2017/939⁶, ja sopimus tuli voimaan 16 päivänä elokuuta 2017.
- (2) Osapuolten konferenssin ensimmäisessä kokouksessaan antaman työjärjestystä koskevan päätöksen MC-1/1 mukaan osapuolten olisi pyrittävä kaikkiin tavoin siihen, että kaikista tärkeistä asioista sovitaan yksimielisesti.
- (3) Sopimuksen osapuolten konferenssin odotetaan 25–29 päivänä marraskuuta 2019 pidettävässä kolmannessa kokouksessaan antavan päätöksen, jäljempänä 'päätosehdotus', hammasamalgaamin käytön vaiheittaisesta lopettamisesta ja sopimuksen liitteen A muuttamisesta.
- (4) On aiheellista vahvistaa sopimuksen osapuolten konferenssissa unionin puolesta otettava kanta, koska kyseisellä päätösehdotuksella tulee hyväksyttynä olemaan oikeusvaikutuksia, sillä sopimuksen osapuolten on toteutettava toimenpiteitä sen täytäntöön panemiseksi kansallisella ja/tai alueellisella tasolla.
- (5) Päätösehdotuksessa esitetään, että kielletään vuodesta 2022 alkaen sellaisen hammasamalgaamin valmistus, tuonti ja vienti, joka on tarkoitettu maitohampaiden, alle 15-vuotiaiden lasten hampaiden sekä raskaana olevien ja imettävien naisten hampaiden hoitoon. Päätösehdotuksessa esitetään myös, että tämä kielto ulotetaan vuodesta 2025 alkaen hammasamalgaamin valmistukseen, tuontiin ja vientiin kaikissa sellaisissa käyttötarkoituksissa, joissa elohopeattomia vaihtoehtoja on saatavilla.

⁵ Elohopeaa koskevan Minamatan yleissopimuksen virallinen versio on saatavilla osoitteessa: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2013/10/20131010%2011-16%20AM/CTC-XXVII-17.pdf>

⁶ Neuvoston päätös (EU) 2017/939, annettu 11 päivänä toukokuuta 2017, elohopeaa koskevan Minamatan yleissopimuksen tekemisestä Euroopan unionin puolesta (EUVL L 142, 2.6.2017, s. 4).

Lisäksi päätösehdotuksessa esitetään sopimuksen liitteen A muuttamista, jotta kyseiset kiellot voidaan panna täytäntöön sopimuksella.

- (6) Elohopeaa koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/852⁷ 10 artiklan 2 kohdassa kielletään 1 päivästä heinäkuuta 2018 alkaen hammasamalgaamin käyttö maitohampaiden, alle 15-vuotiaiden lasten hampaiden sekä raskaana olevien ja imettävien naisten hampaiden hoidossa. Kyseisen asetuksen 19 artiklassa puolestaan säädetään, että komissio tekee arvion ja raportoi Euroopan parlamentille ja neuvostolle viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2020, onko

hammasamalgaamin käytön vaiheittainen lopettaminen toteutettavissa unionissa pitkällä aikavälillä, mieluiten kuitenkin vuoteen 2030 mennessä.

- (7) Päätösehdotusta olisi siksi tuettava ainoastaan siltä osin kuin on kyse hammasamalgaamin käytön vaiheittaisesta lopettamisesta maitohampaiden, alle 15-vuotiaiden lasten hampaiden sekä raskaana olevien ja imettävien naisten hampaiden hoidossa. Unionin olisi tuettava ainoastaan sellaisen päätöksen antamista sopimuksen osapuolten konferenssissa, joka on unionin säännösten mukainen,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Sopimuksen osapuolten konferenssin kolmannessa kokouksessa unionin puolesta otettava kanta on seuraava: tuetaan unionin säännösten mukaisen päätöksen antamista hammasamalgaamin käytön vaiheittaisesta lopettamisesta.

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu komissiolle.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2017/852, annettu 17 päivänä toukokuuta 2017, elohopeasta ja asetuksen (EY) N:o 1102/2008 kumoamisesta (EUVL L 137, 24.5.2017, s. 1).