

Brüssel, 16.9.2019
COM(2019) 413 final

2019/0193 (NLE)

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS,

millega määratakse kindlaks seisukoht, mis võetakse Euroopa Liidu nimel Minamata elavhõbedakonventsiooni osaliste konverentsi kolmandal istungil seoses kavatsusega võtta vastu otsus, millega kehtestatakse konventsiooni artikli 11 lõike 2 kohaselt elavhõbedajäätmete künnisväärtused

SELETUSKIRI

1. ETTEPANEKU REGULEERIMISESE

Käesolevas ettepanekus käsitletakse otsust, millega määratakse kindlaks seisukoht, mis võetakse liidu nimel Minamata elavhõbedakonventsiooni osaliste konverentsi kolmandal istungil seoses kavatsusega võtta vastu otsus, millega kehtestatakse konventsiooni artikli 11 lõike 2 kohaselt elavhõbedajäätmete künnisväärtused.

2. ETTEPANEKU TAUST

2.1. Minamata elavhõbedakonventsioon

Minamata elavhõbedakonventsioon (edaspidi „konventsioon“) on peamine rahvusvaheline õigusraamistik, mille eesmärk on kaitsta inimeste tervist ja keskkonda elavhõbeda ja selle ühendite inimtekkelise heite laskmise eest õhku, vette ja pinnasesse. Selles käsitletakse elavhõbeda kogu olelusringi alates elavhõbedamaagi kaevandamisest kuni elavhõbedajäätmete kõrvaldamiseni.

Konventsiooni artikli 11 lõikes 2 on sätestatud, et konventsiooni tähenduses on elavhõbedajäätmed ained või objektid, mis a) koosnevad elavhõbedast või selle ühenditest, b) sisaldavad elavhõbedat või selle ühendeid või c) on saastatud elavhõbeda või selle ühenditega sellises koguses, mis ületab konventsiooniosaliste konverentsi kehtestatud künnisväärtust, ning mis kõrvaldatakse või mis tuleb kõrvaldada või mille kõrvaldamist nõutakse siseriiklike seaduste või konventsiooni sätetega. Osutatud sätte kohaselt ei kuulu elavhõbedajäätmete määratluse alla kaevandamisel tekkivad jäätmed – lasund, aheraine ja rikastusjäätmed – (välja arvatud elavhõbeda põhimaavarana kaevandamisel tekkivad jäätmed), milles sisalduv elavhõbeda või selle ühendite kogus ei ületa osaliste konverentsi poolt määratud künnisväärtusi.

Konventsiooni artikli 11 lõikes 3 on sätestatud, et artikli 11 lõike 2 kohaselt elavhõbedajäätmete hulka kuuluvaid jäätmeid tuleb käidelda keskkonnaohutul viisil.

Konventsioon jõustus 16. augustil 2017.

Euroopa Liit on konventsiooni¹ osaline nagu enamik liikmesriike².

2.2. Konventsiooniosaliste konverents

Konventsiooniosaliste konverents täidab talle konventsiooniga pandud ülesandeid ning konverentsi raames arutatakse ja võetakse lisameetmeid, mis võiksid olla vajalikud konventsiooni eesmärkide saavutamiseks, sealhulgas võetakse vastu asjakohaseid suunised.

Vastavalt konventsiooni artiklile 28 ning kodukorda käsitlevale otsusele MC-1/1, mis võeti vastu konventsiooniosaliste konverentsi esimesel istungil (24.–29. september 2017), on igal konventsiooniosalisel üks hääl. Siiski on liidul kui piirkondliku majandusintegratsiooni organisatsioonil tema pädevusse kuuluvates küsimustes nii palju hääli, kui palju tema

¹ Nõukogu 11. mai 2017. aasta otsus (EL) 2017/939 Minamata elavhõbedakonventsiooni Euroopa Liidu nimel sõlmimise kohta (ELT L 142, 2.6.2017, lk 4).

² 20. juunil 2019 ratifitseerisid Minamata elavhõbedakonventsiooni kakskümmend kolm liikmesriiki, sealhulgas Austria, Belgia, Bulgaaria, Eesti, Horvaatia, Iirimaa, Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Malta, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Rumeenia, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Soome, Taani, Tšehhi Vabariik, Ungari ja Ühendkuningriik.

liikmesriike on konventsiooniga ühinenud. Liit ei kasuta oma hääleõigust, kui seda kasutab tema mis tahes liikmesriik, ja vastupidi.

2.3. Konventsiooniosaliste konverentsi kavandataav akt

Konventsiooniosaliste konverentsi teisel istungil (19.–23. november 2018) võeti vastu otsus MC-2/2,³ millega loodi tehniliste ekspertide rühm, et jätkata elavhõbedajäätmete künnisväärtusi käsitlevat arutelu istungitevahelisel perioodil kuni kolmanda istungini. Osutatud rühma ülesanne oli eelkõige töötada välja lähenemisviisid ja meetodid, et kehtestada künnisväärtused elavhõbedajäätmete, sh asjakohaste kaevandusjäätmete jaoks.

Võttes arvesse ekspertide töö tulemusi, on kolmandal istungil kavas võtta vastu otsus, milles seda teemat käsitletakse (edaspidi „kavandataav akt“).

Kavandataava aktiga kehtestatakse künnisväärtused, mis võimaldavad teha kindlaks jätmed, mis a) koosnevad elavhõbedast või selle ühenditest, b) sisaldavad elavhõbedat või selle ühendeid või c) on saastatud elavhõbedaga või selle ühenditega ning kuuluvad konventsiooni artikli 11 kohaldamisalasse. Sellest tulenevalt määratakse kavandataavas aktis kindlaks, millises ulatuses kohaldatakse konventsiooni sätteid, eriti selle artikli 11 lõiget 3, milles käsitletakse kohustust käidelda asjakohaseid elavhõbedajäätmeid keskkonnaohutul viisil.

3. LIIDU NIMEL VÕETAV SEISUKOHT

Konventsiooniosaliste konverentsi kolmandal istungil on kavas võtta liidu nimel seisukoht, millega toetatakse ELi õigustikuga kooskõlas oleva otsuse vastuvõtmist.

Elavhõbedajäätmega seonduv on ELi tasandil reguleeritud eelkõige Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. mai 2017. aasta määrusega (EL) 2017/852 (elavhõbedaga kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1102/2008),⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. novembri 2008. aasta direktiiviga 2008/98/EÜ (mis käsitleb jätmeid),⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta direktiiviga 2006/21/EÜ (kaevandustööstuse jätmete käitlemise ja direktiivi 2004/35/EÜ muutmise kohta)⁶ ning komisjoni 3. mai 2000. aasta otsusega 2000/532/EÜ (millega asendatakse otsus 94/3/EÜ (millega kehtestatakse jätmeid käsitleva nõukogu direktiivi 75/442/EMÜ artikli 1 punkti a kohaselt jätmete nimistu) ja nõukogu otsus 94/904/EÜ (millega kehtestatakse ohtlike jätmeid käsitleva nõukogu direktiivi 91/689/EMÜ artikli 1 lõike 4 kohaselt ohtlike jätmete nimistu))⁷.

ELi jätmeõigus põhineb eespool osutatud direktiivi 2008/98/EÜ artiklites 13 ja 17 sätestatud põhikohustusel, mille kohaselt võtavad liikmesriigid vajalikud meetmed, et tagada jätmete käitlemine viisil, mis ei sea ohtu inimeste tervist ega kahjusta keskkonda. Nende sätetega rakendatakse konventsiooni artikli 11 lõikes 3 sätestatud kohustust käidelda jätmeid keskkonnaohutul viisil.

³ Otsus MC-2/2 „Mercury waste thresholds“ (Elavhõbedajäätmete künnisväärtused), Minamata elavhõbedakonventsiooni osaliste konverentsi aruanne teise istungi kohta, UNEP/MC/COP2/19, 6.12.2018, kättesaadav aadressil: <http://www.mercuryconvention.org/Meetings/COP2/tabid/6355/language/en-US/Default.aspx>

⁴ ELT L 137, 24.5.2017, lk 1.

⁵ ELT L 312, 22.11.2008, lk 3.

⁶ ELT L 102, 11.4.2006, lk 15.

⁷ ELT L 226, 6.9.2000, lk 3.

ELil oli oluline roll konventsiooni, sh elavhõbedajäätmeid käsitlevate sätete, väljatöötamisel ja ELi eksperdid andsid suure panuse kavandatava akti koostamisse, samas läheb ELi jäätmealane õigustik konventsiooni artiklist 11 kaugemale, sest kõik selles sättes osutatud elavhõbedajäätmetega seonduv on ELi tasandil reguleeritud ja jäätmeid käideldakse keskkonnaohutul viisil, olenemata elavhõbedade või selle ühendite sisaldusest.

Eelnevat arvesse võttes võib EL seega toetada ELi õigustikuga kooskõlas oleva kavandatava akti vastuvõtmist.

Seega toetab EL igati konventsiooniosaliste konverentsi kolmandal istungil sellise otsuse vastuvõtmist, mis on kooskõlas ELi õigustikuga.

Liidu seisukoht on vajalik, sest pärast vastuvõtmist peavad konventsiooniosalised kavandatavat akti rakendama.

4. ÕIGUSLIK ALUS

4.1. Menetlusõiguslik alus

4.1.1. Põhimõtted

Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artikli 218 lõikes 9 on sätestatud, et „[n]õukogu võtab komisjoni [...] ettepaneku põhjal vastu otsuse, millega [...] kehtestatakse lepingus sätestatud organis liidu nimel võetavad seisukohad, kui asjaomasel organil tuleb vastu võtta õigusliku toimega akte, välja arvatud õigusaktid, millega täiendatakse või muudetakse lepingu institutsioonilist raamistikku.“

Mõiste „õigusliku toimega aktid“ hõlmab akte, millel on õiguslikud tagajärjed asjaomase organi suhtes kehtiva rahvusvahelise õiguse normide alusel. Siia hulka kuuluvad ka sellised õiguslikud vahendid, mis ei ole rahvusvahelise õiguse kohaselt siduvad, aga mis „võivad mõjutada otsustavalt liidu seadusandja vastu võetud õigusaktide sisu“⁸.

4.1.2. Kohaldamine käesoleval juhtumil

Konventsiooniosaliste konverents on Minamata elavhõbedakonventsiooni kohaselt loodud organ.

Otsus, mis tuleb konventsiooniosaliste konverentsi istungil vastu võtta, on õigusliku toimega akt. Kavandataval aktil on õiguslik toime, sest konventsiooniosalised võtavad meetmeid, et tagada selle rakendamine ja täitmine.

Kavandatav õigusliku toimega akt ei täienda ega muuda konventsiooni institutsioonilist raamistikku.

Seega on kavandatava otsuse menetlusõiguslik alus ELi toimimise lepingu artikli 218 lõige 9.

4.2. Materiaalõiguslik alus

4.2.1. Põhimõtted

ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 9 kohase otsuse materiaalõiguslik alus sõltub eelkõige selle kavandatava akti eesmärgist ja sisust, mille kohta liidu nimel seisukoht võetakse. Kui

⁸ Euroopa Kohtu 7. oktoobri 2014. aasta otsus kohtuasjas Saksamaa vs. nõukogu, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punktid 61–64.

kavandatava aktiga taotletakse kaht eesmärki või reguleeritakse kaht valdkonda ning üht neist võib pidada peamiseks, samas kui teine on pelgalt kõrvalise tähtsusega, peab ELi toimimise lepingu artikli 218 lõike 9 kohasel otsusel olema üksainus materiaaloiguslik alus, st peamise või ülekaaluka eesmärgi või valdkonna tõttu nõutav õiguslik alus.

4.2.2. Kohaldamine käesoleval juhtumil

Kavandatava akti eesmärk ja sisu on seotud keskkonnaga.

Seega on kavandatava otsuse materiaaloiguslik alus ELi toimimise lepingu artikli 192 lõige 1.

4.3. Järeldus

Ettepanekus esitatud kavandatava otsuse õiguslik alus peaks seega olema Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 192 lõige 1 koostoimes artikli 218 lõikega 9.

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS,

millega määratakse kindlaks seisukoht, mis võetakse Euroopa Liidu nimel Minamata elavhõbedakonventsiooni osaliste konverentsi kolmandal istungil seoses kavatsusega võtta vastu otsus, millega kehtestatakse konventsiooni artikli 11 lõike 2 kohaselt elavhõbedajäätmete künnisväärtused

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 192 lõiget 1 koostoimes artikli 218 lõikega 9,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut

ning arvestades järgmist:

- (1) Liit sõlmis Minamata elavhõbedakonventsiooni (edaspidi „konventsioon“)⁹ vastavalt nõukogu otsusele 2017/939/EL¹⁰ ja see jõustus 16. augustil 2017.
- (2) Vastavalt kodukorda käsitlevale otsusele MC-1/1, mis võeti vastu konventsiooniosaliste konverentsi esimesel istungil, peavad konventsiooniosalised tegema kõik selleks, et jõuda kõigis sisulistes küsimustes kokkuleppele konsensuse teel.
- (3) Konventsiooniosaliste konverentsi kolmandal istungil 25.–29. novembril 2019 on kavas võtta vastu otsus (edaspidi „kavandatav otsus“), millega kehtestatakse konventsiooni artikli 11 lõike 2 kohaselt elavhõbedajäätmete künnisväärtused ning määratakse seega kindlaks jäätmeid käsitleva artikli 11 kohaldamisala; elavhõbedajäätmeid, mis kuuluvad konventsiooni artikli 11 lõike 2 kohaldamisalasse, tuleb konventsiooni artikli 11 lõikest 3 tulenevat käidelda keskkonnaohutul viisil.
- (4) Kuna kavandataval otsusel on õiguslik toime, sest konventsiooniosalised peavad võtma meetmeid selle rakendamiseks riiklikul ja/või piirkondlikul tasandil, on asjakohane määrata konventsiooniosaliste konverentsil kindlaks liidu nimel võetav seisukoht.
- (5) Liit andis olulise panuse konventsiooni jäätmesätete väljatöötamisse ja osales istungitevahelisel ajal ekspertide töörühmas, mis loodi konventsiooniosaliste konverentsi teisel istungil vastuvõetud otsusega MC-2/2,¹¹ töörühma tegevuse

⁹ Minamata elavhõbedakonventsiooni kinnitatud ära kiri on kättesaadav aadressil: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2013/10/20131010%2011-16%20AM/CTC-XXVII-17.pdf>

¹⁰ Nõukogu 11. mai 2017. aasta otsus (EL) 2017/939 Minamata elavhõbedakonventsiooni Euroopa Liidu nimel sõlmimise kohta (ELT L 142, 2.6.2017, lk 4).

¹¹ Otsus MC-2/2 „Mercury waste thresholds“ (Elavhõbedajäätmete künnisväärtused), Minamata elavhõbedakonventsiooni osaliste konverentsi aruanne teise istungi kohta, UNEP/MC/COP2/19, 6.12.2018.

tulemusena on valminud kavandatav otsus; arvestades, et liidu õigustiku kohaselt on juba praegu kohustuslik käidelda kõiki konventsiooni artikli 11 lõikes 2 osutatud elavhõbedajäätmeid viisil, mis ei sea ohtu inimeste tervist ega kahjusta keskkonda, olenemata jäätmete elavhõbedasisaldusest.

- (6) Liit peaks toetama konventsiooniosaliste konverentsil üksnes sellise otsuse vastuvõtmist, mis on kooskõlas liidu õigustikuga,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA OTSUSE:

Artikkel 1

Konventsiooniosaliste konverentsi kolmandal istungil liidu nimel võetav seisukoht on toetada liidu õigustikuga kooskõlas oleva otsuse vastuvõtmist, milles käsitletakse elavhõbedajäätmete künnisväärtusi.

Artikkel 2

Käesolev otsus on adresseeritud komisjonile.

Brüssel,

*Nõukogu nimel
eesistuja*