



Bruselas, 16.9.2019
COM(2019) 414 final

2019/0194 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

sobre la posición que se ha de adoptar en nombre de la Unión Europea en la tercera reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio con respecto a la adopción prevista de una decisión para la eliminación progresiva de la amalgama dental y por la que se modifica el anexo A de dicho Convenio

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DE LA PROPUESTA

La presente propuesta se refiere a la Decisión por la que se establece la posición que se ha de adoptar en nombre de la Unión Europea en la tercera reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio con respecto a la adopción prevista de una decisión para la eliminación progresiva de la amalgama dental y por la que se modifica el anexo A de dicho Convenio.

2. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

2.1. Convenio de Minamata sobre el Mercurio

El Convenio de Minamata sobre el Mercurio («el Acuerdo») es el principal marco jurídico internacional para la protección de la salud humana y el medio ambiente frente a las emisiones y liberaciones antropógenas de mercurio y compuestos de este a la atmósfera, el agua y el suelo.

Aborda todo el ciclo de vida del mercurio, desde su extracción primaria hasta la eliminación de sus residuos, incluido el almacenamiento provisional del mercurio y de sus mezclas con otras sustancias, incluidas las aleaciones con una concentración de mercurio mínima del 95 % por peso («mezclas de mercurio»), y 6 compuestos de mercurio distintos de los desechos de mercurio: cloruro de mercurio (I), óxido de mercurio (II), sulfato de mercurio (II), nitrato de mercurio (II), mineral de cinabrio y sulfuro de mercurio. El Acuerdo entró en vigor el 16 de agosto de 2017. La Unión Europea es Parte en el Acuerdo¹, así como la mayoría de los Estados miembros².

2.2. Conferencia de las Partes

La Conferencia de las Partes en el Acuerdo desempeña las funciones que le asigna el Acuerdo y, a tal fin, estudiará y emprenderá, entre otros aspectos, las medidas adicionales que puedan ser necesarias para la realización de los objetivos del Acuerdo, incluida la adopción de las directrices pertinentes.

De conformidad con el artículo 28 del Acuerdo y con la Decisión MC-1/1 relativa al reglamento interno, aprobada por la Conferencia de las Partes en su primera reunión (24-29 de septiembre de 2017), cada Parte dispone de un voto. No obstante, la Unión, como organización regional de integración económica, ejerce su derecho de voto en asuntos de su competencia con un número de votos igual al número de Estados miembros de la misma que sean Partes en el Acuerdo. La Unión no ejercerá su derecho de voto si cualquiera de sus Estados miembros ejerce el suyo y viceversa.

2.3. Acto previsto de la Conferencia de las Partes

Sobre la base de la información facilitada a las Partes en el Acuerdo, se espera que la Conferencia de las Partes adopte el 25 de noviembre de 2019, en su tercera reunión, una

¹ Decisión (UE) 2017/939 del Consejo, de 11 de mayo de 2017, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Convenio de Minamata sobre el Mercurio, DO L 142 de 2.6.2017, p. 4.

² Hasta el 20 de junio de 2019 ya habían ratificado el Convenio 23 Estados miembros: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Rumanía y Suecia.

Decisión relativa a la eliminación progresiva de la amalgama dental y a la modificación del anexo A del Convenio como resultado de una propuesta conjunta hecha por 6 países africanos Partes en el Acuerdo (Botsuana, Chad, Gabón, Guinea Bissau, Níger y Senegal), de conformidad con los artículos 26 y 27 del Acuerdo («el acto previsto»).

La parte I del anexo A del Acuerdo contiene una lista de productos con mercurio añadido (por ejemplo, determinadas lámparas fluorescentes compactas para usos generales de alumbrado), cuya fabricación, importación y exportación están prohibidas a partir de 2021, de conformidad con el artículo 4, apartado 1, del Acuerdo.

La parte II del anexo A del Acuerdo contiene una lista de 9 medidas relativas a la supresión progresiva del uso de amalgama dental. De conformidad con el artículo 4, apartado 1, y con la parte II del anexo A del Acuerdo, las Partes deben adoptar al menos 2 medidas (por ejemplo, restringir el uso de amalgama dental en su forma encapsulada).

El objetivo del acto previsto es la eliminación progresiva del uso de amalgama dental. Para ello, propone regular la fabricación y el comercio internacional de amalgama dental en 2 fases. En primer lugar, prevé la eliminación gradual, a partir de 2022, de la fabricación, importación y exportación de la amalgama dental destinada al tratamiento de dientes de leche, así como de dientes de menores de 15 años y de mujeres embarazadas y lactantes. En segundo lugar, prevé aplicar esta prohibición a partir de 2025 a la fabricación, importación y exportación de amalgama dental para todos los demás usos, excepto cuando no se disponga de alternativas sin mercurio. A este respecto, el acto previsto propone suprimir la parte II del anexo A del Acuerdo e incluir la amalgama dental en la lista de productos con mercurio añadido a que se hace referencia en la parte I del anexo A del Acuerdo.

3. POSICIÓN QUE SE HA DE ADOPTAR EN NOMBRE DE LA UNIÓN

La posición que se ha de adoptar en nombre de la Unión consiste en apoyar, en la tercera reunión de la Conferencia de las Partes, la adopción de una Decisión que sea coherente con el acervo de la UE.

El artículo 10, apartado 2, del Reglamento (UE) 2017/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, sobre el mercurio³, prohíbe, a partir del 1 de julio de 2018, el uso de amalgama dental en la UE para el tratamiento de dientes de leche, así como de los dientes de menores de 15 años y de mujeres embarazadas o lactantes.

El artículo 19 del Reglamento (UE) n.º 2017/852 prevé, entre otras cosas, que la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo, a más tardar el 30 de junio de 2020, sobre la viabilidad de una eliminación gradual en la UE del uso de amalgama dental a largo plazo, hasta su eliminación, preferiblemente a más tardar en 2030, teniendo en cuenta al mismo tiempo los planes nacionales de los Estados miembros sobre la reducción gradual del uso de amalgama dental a que se refiere el artículo 10, apartado 3, y respetando plenamente su competencia nacional en lo tocante a la organización y prestación de servicios de salud y atención médica. A la luz de lo anterior, la Comisión Europea puso en marcha en septiembre de 2018 una evaluación de la viabilidad de tal eliminación gradual en la UE de aquí a 2030. El resultado del estudio incluirá una evaluación técnica y el análisis de los susodichos planes nacionales que todos los Estados miembros tenían que presentar antes del 1 de julio de 2019. Este estudio concluirá en febrero de 2020 y formará parte del informe al respecto que la Comisión debe presentar antes del fin de junio de 2020.

³ DO L 137 de 24.5.2017, p. 1.

Por lo tanto, el acervo de la UE regula el uso de amalgama dental, pero no impide actualmente su fabricación, importación y exportación. En el futuro, se podrá tener en cuenta la posibilidad de ampliar las restricciones de uso para incluir la prohibición de fabricación, importación y exportación de amalgama dental, en función, entre otras cosas, del resultado de la revisión del Reglamento (UE) 2017/852, de conformidad con el artículo 19.

En consecuencia, en la tercera reunión de la Conferencia de las Partes en el Acuerdo, la UE solo puede apoyar la adopción de una Decisión que sea coherente con el acervo de la UE. Es necesaria una posición de la Unión ya que, una vez adoptado el acto previsto, las Partes en el Acuerdo tendrán que aplicarlo.

4. BASE JURÍDICA

4.1. Base jurídica procedimental

4.1.1. Principios

El artículo 218, apartado 9, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) contempla la adopción de decisiones por las que se establezcan «las posiciones que deban adoptarse en nombre de la Unión en un organismo creado por un acuerdo, cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos, con excepción de los actos que completen o modifiquen el marco institucional del acuerdo». El concepto de «actos que surtan efectos jurídicos» incluye los actos que surten efectos jurídicos en virtud de las normas de Derecho internacional que regulan el organismo en cuestión. Incluye asimismo aquellos instrumentos que no tienen fuerza vinculante con arreglo al Derecho internacional, pero que pueden influir de manera determinante en el contenido de la normativa adoptada por el legislador de la Unión⁴.

4.1.2. Aplicación al presente caso

La Conferencia de las Partes es un organismo creado por un acuerdo, a saber, el Convenio de Minamata sobre el Mercurio.

El acto previsto, que debe adoptar la Conferencia de las Partes, constituye un acto con efectos jurídicos porque las Partes en el Acuerdo adoptarán medidas para garantizar su aplicación y cumplimiento.

El acto previsto ni completa ni modifica el marco institucional del Acuerdo. Por consiguiente, la base jurídica procedimental de la Decisión propuesta es el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

4.2. Base jurídica sustantiva

4.2.1. Principios

La base jurídica sustantiva de las decisiones adoptadas con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE depende principalmente del objetivo y del contenido del acto previsto respecto del cual se adopta una posición en nombre de la Unión. Si el acto previsto persigue un doble objetivo o tiene un componente doble, y si uno de dichos objetivos o componentes puede calificarse de principal, mientras que el otro solo es accesorio, la decisión adoptada con arreglo al artículo 218, apartado 9, del TFUE debe fundarse en una única base jurídica sustantiva, a saber, la que exija el objetivo o componente principal o preponderante.

⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de octubre de 2014, Alemania/Consejo, C-399/12, ECLI: EU:C:2014:2258), apartados 61-64.

4.2.2. *Aplicación al presente caso*

El objetivo y el contenido principales del acto previsto se refieren al medio ambiente. Por lo tanto, la base jurídica sustantiva de la Decisión propuesta es el artículo 192, apartado 1, del TFUE.

4.3. Conclusión

La base jurídica de la Decisión propuesta debe ser el artículo 192, apartado 1, del TFUE, leído en relación con el artículo 218, apartado 9, del TFUE.

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

sobre la posición que se ha de adoptar en nombre de la Unión Europea en la tercera reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Minamata sobre el Mercurio con respecto a la adopción prevista de una decisión para la eliminación progresiva de la amalgama dental y por la que se modifica el anexo A de dicho Convenio

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 192, apartado 1, leído en relación con su artículo 218, apartado 9,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) El Convenio de Minamata sobre el Mercurio⁵ (en lo sucesivo, «el Acuerdo») fue celebrado por la Unión mediante la Decisión (UE) 2017/939 del Consejo⁶ y entró en vigor el 16 de agosto de 2017.
- (2) Con arreglo a la Decisión MC-1/1 relativa al reglamento interno, adoptada por la Conferencia de las Partes en el Acuerdo en su primera reunión, las Partes deben hacer todo lo posible por llegar a un acuerdo por consenso respecto de todas las cuestiones de fondo.
- (3) Se espera que la Conferencia de las Partes en el Acuerdo, en su tercera reunión de los días 25 y 29 de noviembre de 2019, adopte una decisión («la propuesta de decisión») relativa a la eliminación progresiva de la amalgama dental y por la que se modifica el anexo A del Acuerdo.
- (4) Procede establecer la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en la Conferencia de las Partes en el Acuerdo, pues esta propuesta de decisión tendrá efectos jurídicos, ya que las Partes en el Acuerdo tendrán que adoptar medidas para aplicarla a nivel nacional o regional.
- (5) La decisión propuesta prevé la prohibición, a partir de 2022, de la fabricación, importación y exportación de amalgama dental cuando esté destinada a ser utilizada para el tratamiento de dientes de leche, así como de dientes de menores de 15 años y de mujeres embarazadas y lactantes. La decisión propuesta prevé aplicar esta prohibición a partir de 2025 a la fabricación, importación y exportación de amalgama dental para todos los demás usos, excepto cuando no se disponga de alternativas sin mercurio. La decisión propuesta prevé la modificación del anexo A del Acuerdo como medio de aplicar dichas prohibiciones en el Acuerdo.

⁵ Puede obtenerse una copia certificada del Convenio de Minamata sobre el Mercurio en: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2013/10/20131010%2011-16%20AM/CTC-XXVII-17.pdf>

⁶ Decisión (UE) 2017/939 del Consejo, de 11 de mayo de 2017, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Convenio de Minamata sobre el Mercurio, DO L 142 de 2.6.2017, p. 4.

- (6) El artículo 10, apartado 2, del Reglamento (UE) 2017/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, sobre el mercurio⁷, prohíbe, a partir del 1 de julio de 2018, el uso de amalgama dental en la UE para el tratamiento de dientes de leche, así como de los dientes de menores de 15 años y de mujeres embarazadas o lactantes; mientras que el artículo 19 de dicho Reglamento establece que la Comisión evaluará e informará al Parlamento Europeo y al Consejo, a más tardar el 30 de junio de 2020, sobre la viabilidad de una eliminación gradual en la Unión del uso de amalgama dental a largo plazo, y preferiblemente antes de 2030.
- (7) La decisión propuesta prevé la prohibición, a partir de 2022, de la fabricación, importación y exportación de amalgama dental destinada a ser utilizada para el tratamiento de dientes de leche, así como de dientes de menores de 15 años y de mujeres embarazadas y lactantes. La Unión solo debe apoyar la adopción de una decisión por la Conferencia de las Partes en el Acuerdo que sea coherente con el acervo de la Unión.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La posición que debe adoptarse en nombre de la Unión en la tercera reunión de la Conferencia de las Partes en el Acuerdo será apoyar la adopción de una Decisión sobre la eliminación progresiva del uso de amalgama dental que sea coherente con el acervo de la Unión.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión es la Comisión.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente

⁷ Reglamento (UE) 2017/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2017, sobre el mercurio y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1102/2008, DO L 137 de 24.5.2017, p. 1.