

Bruxelles, 16.9.2019
COM(2019) 414 final

2019/0194 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione alla terza riunione della conferenza delle parti della convenzione di Minamata sul mercurio in relazione all'adozione di una decisione sull'eliminazione progressiva dell'amalgama dentale e che modifica l'allegato A della convenzione

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta riguarda la decisione relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione alla terza riunione della conferenza delle parti della convenzione di Minamata sul mercurio in relazione alla prevista adozione di una decisione sull'eliminazione progressiva dell'amalgama dentale e che modifica l'allegato A della convenzione.

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

2.1. Convenzione di Minamata sul mercurio

La convenzione di Minamata sul mercurio ("l'accordo") è il principale quadro giuridico internazionale volto a proteggere la salute umana e l'ambiente dalle emissioni atmosferiche e dai rilasci nell'acqua e nel suolo, di origine antropica, di mercurio e suoi composti.

Disciplina l'intero ciclo di vita del mercurio, dall'estrazione primaria allo smaltimento, compreso lo stoccaggio temporaneo di questo metallo, delle sue miscele con altre sostanze, incluse le leghe, con un tenore di mercurio pari ad almeno il 95 % in peso ("sue miscele"), e di sei suoi composti, nella fattispecie il cloruro di mercurio (I), l'ossido di mercurio (II), il solfato di mercurio (II), il nitrato di mercurio (II), il cinabro e il solfuro di mercurio, ma non dei rifiuti di mercurio. L'accordo è entrato in vigore il 16 agosto 2017. L'Unione europea è parte dell'accordo¹ come quasi tutti gli Stati membri².

2.2. La conferenza delle parti

La conferenza delle parti dell'accordo ("COP") svolge le funzioni assegnatele dall'accordo e, a tal fine, vaglia e intraprende anche altre azioni che potrebbero essere necessarie per la realizzazione degli obiettivi dell'accordo, tra cui l'adozione di orientamenti pertinenti.

In base all'articolo 28 dell'accordo e alla decisione MC-1/1 sul regolamento interno adottata dalla COP nella prima riunione (24-29 settembre 2017), 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

Sulla base delle informazioni messe a disposizione delle parti dell'accordo, si prevede che il 25 novembre 2019, nel corso della sua terza riunione, la COP adotti una decisione relativa all'eliminazione progressiva dell'amalgama dentale e alla modifica dell'allegato A della convenzione per dare seguito alla proposta congiunta presentata da sei paesi africani che sono parti dell'accordo (Gabon, Ciad, Guinea-Bissau, Botswana, Senegal e Niger), conformemente agli articoli 26 e 27 dell'accordo ("l'atto previsto").

¹ 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).

² Al 20 giugno 2019 ventitré Stati membri avevano ratificato la convenzione di Minamata sul mercurio: Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Danimarca, Germania, Estonia, Francia, Croazia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Irlanda, Malta, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia, Finlandia, Svezia e Regno Unito.

L'allegato A, parte I, dell'accordo contiene un elenco di prodotti con aggiunta di mercurio (ad esempio alcune lampade fluorescenti compatte per usi generali di illuminazione), la cui produzione, importazione ed esportazione sono vietate a decorrere dal 2021, conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, dell'accordo.

L'allegato A, parte II, dell'accordo contiene un elenco di nove disposizioni relative all'eliminazione progressiva dell'amalgama dentale. A norma dell'articolo 4, paragrafo 1, e dell'allegato A, parte II, dell'accordo le parti devono adottare almeno due misure (ad esempio limitare l'uso dell'amalgama dentale alla sua forma incapsulata).

L'atto previsto propone di eliminare gradualmente l'uso dell'amalgama dentale regolamentandone la produzione e il commercio internazionale in due fasi. La prima prevede l'eliminazione progressiva, a partire dal 2022, della produzione, dell'importazione e dell'esportazione dell'amalgama dentale quando è destinato alla cura dei denti decidui, alle cure dentarie dei minori di età inferiore ai 15 anni e di donne in stato di gravidanza o in periodo di allattamento. La seconda fase prevede di applicare, a partire dal 2025, il divieto alla produzione, importazione ed esportazione dell'amalgama dentale per tutti gli altri usi, salvo nel caso in cui non siano disponibili alternative prive di mercurio. A tale riguardo l'atto previsto propone di sopprimere la parte II dell'allegato A dell'accordo e di includere l'amalgama dentale nell'elenco di prodotti con aggiunta di mercurio di cui all'allegato A, parte I, dell'accordo.

3. POSIZIONE DA ADOTTARE A NOME DELL'UNIONE

La proposta di posizione da adottare a nome dell'Unione consiste nel sostenere, alla terza riunione della COP, l'adozione di una decisione coerente con l'*acquis* dell'UE.

L'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2017/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, sul mercurio³ ("regolamento (UE) 2017/852") vieta, a decorrere dal 1° luglio 2018, l'uso dell'amalgama dentale nell'UE per le cure dei denti decidui, le cure dentarie dei minori di età inferiore a 15 anni e di donne in stato di gravidanza o in periodo di allattamento.

L'articolo 19 del regolamento (UE) 2017/852 prevede, tra l'altro, che la Commissione riferisca al Parlamento europeo e al Consiglio, entro il 30 giugno 2020, sulla fattibilità di una graduale eliminazione dell'uso nell'UE dell'amalgama dentale nel lungo termine, preferibilmente entro il 2030, tenendo conto dei relativi piani nazionali degli Stati membri di cui all'articolo 10, paragrafo 3, e nel pieno rispetto della competenza degli Stati membri in materia di organizzazione e fornitura di servizi sanitari e assistenza medica. Alla luce di quanto precede, nel settembre 2018 la Commissione europea ha avviato una valutazione della fattibilità di tale eliminazione progressiva nell'UE entro il 2030. L'esito dello studio conterrà una valutazione tecnica, comprensiva dell'analisi dei piani nazionali summenzionati che tutti gli Stati membri erano tenuti a presentare entro il 1° luglio 2019. Lo studio si concluderà nel febbraio 2020 e servirà da base alla relazione della Commissione di cui sopra da presentare entro la fine di giugno 2020.

L'*acquis* dell'UE disciplina dunque l'uso dell'amalgama dentale, ma attualmente non ne impedisce la produzione, l'importazione e l'esportazione. In futuro si potrà prendere in considerazione la possibilità di estendere le restrizioni all'uso per includere un divieto di

³ GU L 137 del 24.5.2017, pag. 1.

produzione, importazione ed esportazione dell'amalgama dentale in funzione, tra l'altro, dell'esito del riesame del regolamento (UE) 2017/852, in conformità dell'articolo 19.

Di conseguenza, nel corso della terza riunione della conferenza delle parti dell'accordo, l'UE può solo sostenere l'adozione di una decisione coerente con l'*acquis* dell'UE. È necessario definire la posizione dell'Unione perché, una volta adottata, le parti dell'accordo saranno tenute ad attuare l'atto previsto.

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*"⁴.

4.1.2. Applicazione al caso di specie

La COP è un organo istituito da un accordo, nella fattispecie la convenzione di Minamata sul mercurio.

L'atto previsto, che la COP è chiamata ad adottare, costituisce un atto che ha 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 proposta di decisione è pertanto l'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE.

4.2. Base giuridica sostanziale

4.2.1. Principi

La base giuridica sostanziale delle decisioni di cui all'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto rispetto al quale è adottata la 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, del 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 di specie

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

⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, Germania/Consiglio, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punti da 61 a 64.

4.3. Conclusioni

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

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione alla terza riunione della conferenza delle parti della convenzione di Minamata sul mercurio in relazione all'adozione di una decisione sull'eliminazione progressiva dell'amalgama dentale e che modifica l'allegato A 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) La convenzione di Minamata sul mercurio⁵ ("l'accordo") è stata conclusa dall'Unione con decisione (UE) 2017/939 del Consiglio⁶ ed 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 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 della conferenza delle parti dell'accordo, che si terrà il 25-29 novembre 2019, è prevista l'adozione di una decisione ("la proposta di decisione") sull'eliminazione progressiva dell'amalgama dentale e sulla modifica dell'allegato A dell'accordo.
- (4) È opportuno stabilire la posizione da adottare a nome dell'Unione nella conferenza delle parti dell'accordo, in quanto la proposta di decisione, se approvata, avrà effetti giuridici perché le parti dell'accordo dovranno adottare misure per attuarla a livello nazionale e/o regionale.
- (5) La proposta di decisione prevede il divieto, a partire dal 2022, della produzione, dell'importazione e dell'esportazione dell'amalgama dentale destinato alla cura dei denti decidui, alle cure dentarie dei minori di età inferiore ai 15 anni e di donne in stato di gravidanza o in periodo di allattamento. A partire dal 2025 prevede inoltre di estendere tale il divieto alla produzione, all'importazione e all'esportazione dell'amalgama dentale per tutti gli altri usi, salvo nel caso in cui non siano disponibili alternative prive di mercurio. La proposta di decisione prevede la modifica dell'allegato A dell'accordo quale strumento per recepire nell'accordo i suddetti divieti.

⁵ 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>

⁶ 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).

- (6) L'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2017/852 del Parlamento europeo e del Consiglio sul mercurio⁷ vieta, a decorrere dal 1° luglio 2018, l'uso dell'amalgama dentale nell'UE per le cure dei denti decidui, le cure dentarie dei minori di età inferiore a 15 anni e di donne in stato di gravidanza o in periodo di allattamento; mentre l'articolo 19 di tale regolamento dispone che entro il 30 giugno 2020 la Commissione valuti e riferisca al Parlamento europeo e al Consiglio sulla fattibilità di una graduale eliminazione nell'Unione dell'uso dell'amalgama dentale nel lungo termine, preferibilmente entro il 2030.
- (7) È pertanto opportuno che la proposta di decisione sia sostenuta solo nella misura in cui riguarda gli elementi concernenti l'eliminazione progressiva dell'uso dell'amalgama dentale destinato alla cura dei denti decidui, alle cure dentarie dei minori di età inferiore ai 15 anni e di donne in stato di gravidanza o in periodo di allattamento; considerato che l'Unione dovrebbe sostenere solo l'adozione di una decisione della conferenza delle parti dell'accordo che sia coerente con l'*acquis* dell'Unione,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La posizione da adottare a nome dell'Unione alla terza riunione della conferenza delle parti dell'accordo è a favore dell'adozione di una decisione sull'eliminazione progressiva dell'uso dell'amalgama dentale coerente con l'*acquis* dell'Unione.

Articolo 2

La Commissione è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*

⁷ Regolamento (UE) 2017/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, sul mercurio, che abroga il regolamento (CE) n. 1102/2008 (GU L 137 del 24.5.2017, pag. 1).