



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 16.9.2019
COM(2019) 414 final

2019/0194 (NLE)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar vid det tredje mötet i partskonferensen för Minamatakonventionen om kvicksilver, vad gäller antagandet av ett beslut om utfasning av tandamalgam och om ändring av bilaga A till denna konvention

MOTIVERING

1. FRÅGA SOM BEHANDLAS I FÖRSLAGET

Detta förslag avser beslutet om den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar vid den tredje partskonferensen för Minamatakonventionen om kvicksilver när det gäller det planerade antagandet av ett beslut om utfasning av tandamalgam och om ändring av bilaga A till den konventionen.

2. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

2.1. Minamatakonventionen om kvicksilver

Minamatakonventionen om kvicksilver (nedan kallad *avtalet*) är den viktigaste internationella rättsliga ramen för att skydda människors hälsa och miljön från antropogena utsläpp och frisättningar av kvicksilver och kvicksilverföreningar till luft, vatten och mark.

Den avser hela livscykeln för kvicksilver från primär kvicksilverbrytning till omhändertagande av kvicksilverhaltigt avfall, även mellanlagring av kvicksilver och blandningar av kvicksilver och andra ämnen, inbegripet kvicksilverlegeringar, med en kvicksilverhalt på minst 95 viktprocent (nedan kallade *kvicksilverblandningar*), och sex kvicksilverföreningar, nämligen kvicksilver(I)klorid, kvicksilver(II)oxid, kvicksilver(II)sulfat, kvicksilver(II)nitrat, cinnober och kvicksilversulfid, som inte är kvicksilverhaltigt avfall. Avtalet trädde i kraft den 16 augusti 2017. Europeiska unionen är part i avtalet¹ liksom de flesta av medlemsstaterna².

2.2. Partskonferensen

Partskonferensen för avtalet (nedan kallad *partskonferensen*) utför de uppgifter den tilldelas genom avtalet och ska i detta syfte överväga och vidta bland annat alla ytterligare åtgärder som kan krävas för att uppnå avtalets mål, inbegripet antagandet av relevant vägledning.

Enligt artikel 28 i avtalet och beslut MC-1/1 om en arbetsordning, vilket antogs av partskonferensen vid dess första möte (24–29 september 2017), har varje part en röst. Som regional organisation för ekonomisk integration utövar dock unionen, i frågor inom sitt behörighetsområde, sin rösträtt med ett antal röster som motsvarar det antal av dess medlemsstater som är parter i avtalet. Unionen får inte utöva sin rösträtt om någon av dess medlemsstater utövar sin, och vice versa.

2.3. Akt som planeras av partskonferensen

På grundval av uppgifter som gjorts tillgängliga för parterna i avtalet förväntas partskonferensen den 25 november 2019, vid sitt tredje möte, anta ett beslut om utfasning av tandamalgam och om ändring av bilaga A till konventionen som en uppföljning till ett gemensamt förslag från sex afrikanska länder som är parter i avtalet (Botswana, Gabon, Guinea-Bissau, Niger, Senegal och Tchad), i enlighet med artiklarna 26 och 27 i avtalet (nedan kallad *den planerade akten*).

¹ Rådets beslut (EU) 2017/939 av den 11 maj 2017 om ingående på unionens vägnar av Minamatakonventionen om kvicksilver (EUT L 142, 2.6.2017, s. 4).

² Den 20 juni 2019 hade tjugotre medlemsstater ratificerat Minamatakonventionen om kvicksilver, närmare bestämt Belgien, Bulgarien, Tjeckien, Danmark, Tyskland, Estland, Irland, Frankrike, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungern, Malta, Nederländerna, Österrike, Portugal, Rumänien, Slovenien, Slovakien, Finland, Sverige och Förenade kungariket.

Del I i bilaga A till avtalet innehåller en förteckning över produkter med tillsatt kvicksilver (t.ex. vissa lysrörslampor för allmänna belysningsändamål) för vilka tillverkning, import och export är förbjudet från och med 2021 i enlighet med artikel 4.1 i avtalet.

Del II i bilaga A till avtalet innehåller en förteckning över nio åtgärder för utfasning av användningen av tandamalgam. I enlighet med artikel 4.1 och del II i bilaga A till avtalet ska parterna vidta minst två åtgärder (t.ex. begränsa användningen av tandamalgam till dess inkapslade form).

Syftet med den planerade akten är att fasa ut användningen av tandamalgam. För att uppnå detta föreslås i den planerade akten att tillverkningen av och den internationella handeln med tandamalgam regleras i två steg. För det första föreskrivs utfasning från och med 2022 av tillverkning, import och export av tandamalgam som är avsedd att användas vid behandling av mjölkttänder, tänder hos barn under 15 år samt för gravida och ammande kvinnor. För det andra föreskrivs att detta förbud ska tillämpas från och med 2025 för tillverkning, import och export av tandamalgam för alla andra användningsområden, utom när det inte finns några kvicksilverfria alternativ tillgängliga. I detta avseende föreslås i den planerade akten att del II i bilaga A till avtalet ska utgå och att tandamalgam ska tas upp i den förteckning över produkter med tillsatt kvicksilver som avses i del I i bilaga A till avtalet.

3. DEN STÅNDPUNKT SOM SKA INTAS PÅ UNIONENS VÄGNAR

Den föreslagna ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar är att vid partskonferensens tredje möte stödja antagandet av ett beslut som är förenligt med EU: regelverk.

I artikel 10.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/852 av den 17 maj 2017 om kvicksilver³ (nedan kallad *förordning (EU) 2017/852*) förbjuds från och med den 1 juli 2018 användningen av tandamalgam i EU för behandling av mjölkttänder, tänder hos barn under 15 år samt gravida och ammande kvinnor.

I artikel 19 i förordning (EU) 2017/852 föreskrivs bland annat att kommissionen senast den 30 juni 2020 ska rapportera till Europaparlamentet och rådet om möjligheten för en utfasning av användningen av tandamalgam i EU på längre sikt, helst till 2030, med beaktande av medlemsstaternas nationella handlingsplaner för utfasning av användningen av tandamalgam i enlighet med artikel 10.3, samtidigt som deras nationella behörighet att organisera och ge hälso- och sjukvård respekteras fullt ut. Mot bakgrund av detta inledde Europeiska kommissionen i september 2018 en bedömning av möjligheten för en sådan utfasning i EU senast 2030. Undersökningens resultat kommer att innehålla en teknisk bedömning, inbegripet en analys av de ovannämnda nationella handlingsplanerna som alla medlemsstater skulle lämna in senast den 1 juli 2019. Undersökningen kommer att avslutas i februari 2020 och kommer att ligga till grund för ovannämnda rapport från kommissionen som ska vara slutförd senast i slutet av juni 2020.

EU:s regelverk reglerar således användningen av tandamalgam men förhindrar för närvarande inte tillverkning, import och export av tandamalgam. I framtiden kan man överväga möjligheten att utvidga användningsbegränsningarna till att omfatta ett förbud mot tillverkning, import och export av tandamalgam, bland annat beroende på resultatet av översynen av förordning (EU) 2017/852 i enlighet med artikel 19.

³ EUT L 137, 24.5.2017, s. 1.

Följaktligen kan EU vid det tredje mötet i partskonferensen för avtalet endast stödja antagandet av ett beslut som är förenligt med EU:s regelverk. Det krävs en ståndpunkt från unionen eftersom parterna i avtalet måste genomföra den planerade akten när den väl har antagits.

4. RÄTTLIG GRUND

4.1. Förfarandemässig rättslig grund

4.1.1. Principer

I artikel 218.9 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*) föreskrivs att beslut ska antas ”om fastställande av vilka ståndpunkter som på unionens vägnar ska intas i ett organ som inrättas genom ett avtal, om detta organ ska anta akter med rättslig verkan, med undantag av sådana akter som kompletterar eller ändrar avtalets institutionella ram”. Begreppet ”akter med rättslig verkan” inbegriper akter som har rättslig verkan med stöd av de regler i internationell rätt som tillämpas på organet i fråga. Det omfattar även instrument som inte har bindande verkan enligt internationell rätt, men som är ”ägnade att på ett avgörande sätt påverka innehållet i de bestämmelser som antas av unionslagstiftaren”⁴.

4.1.2. Tillämpning i det aktuella fallet

Partskonferensen är ett organ som inrättats genom ett avtal, närmare bestämt Minamatakonventionen om kvicksilver.

Den planerade akt som ska antas av partskonferensen utgör en akt med rättslig verkan. Den planerade akten har rättslig verkan eftersom parterna i avtalet ska vidta åtgärder för att säkerställa att den genomförs och efterlevs.

Den planerade akten varken kompletterar eller ändrar avtalets institutionella ram. Den förfarandemässiga rättsliga grunden för det föreslagna beslutet är därför artikel 218.9 i EUF-fördraget.

4.2. Materiell rättslig grund

4.2.1. Principer

Den materiella rättsliga grunden för ett beslut enligt artikel 218.9 i EUF-fördraget är främst beroende av syftet med och innehållet i den planerade akt avseende vilken en ståndpunkt intas på unionens vägnar. Om den planerade akten har två syften eller två beståndsdelar av vilka det ena syftet eller den ena beståndsdelen kan identifieras som det eller den huvudsakliga, medan det eller den andra endast är av underordnad betydelse, måste det beslut som antas enligt artikel 218.9 i EUF-fördraget ha en enda materiell rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga eller avgörande syftet eller den huvudsakliga eller avgörande beståndsdelen.

4.2.2. Tillämpning i det aktuella fallet

Det huvudsakliga syftet med och innehållet i den planerade akten rör miljön. Den materiella rättsliga grunden för det föreslagna beslutet är därför artikel 192.1 i EUF-fördraget.

⁴ Domstolens dom av den 7 oktober 2014, Tyskland/rådet, C-399/12, ECLI: EU:C:2014:2258, punkterna 61–64.

4.3. Slutsats

Den rättsliga grunden för det föreslagna beslutet bör vara artikel 192.1 jämförd med artikel 218.9 i EUF-fördraget.

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om den ståndpunkt som ska intas på Europeiska unionens vägnar vid det tredje mötet i partskonferensen för Minamatakonventionen om kvicksilver, vad gäller antagandet av ett beslut om utfasning av tandamalgam och om ändring av bilaga A till denna konvention

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 192.1 jämförd med artikel 218.9,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och
av följande skäl:

- (1) Minamatakonventionen om kvicksilver⁵ (nedan kallad *avtalet*) ingicks av unionen genom rådets beslut (EU) 2017/939⁶ och trädde i kraft den 16 augusti 2017.
- (2) I enlighet med beslut MC-1/1 om en arbetsordning, vilket antogs av partskonferensen för avtalet vid dess första möte, ska parterna göra sitt yttersta för att nå en överenskommelse om alla sakfrågor i samförstånd.
- (3) Partskonferensen för avtalet förväntas vid sitt tredje möte den 25–29 november 2019 anta ett beslut (nedan kallat *det föreslagna beslutet*) om utfasning av tandamalgam och om ändring av bilaga A till avtalet.
- (4) Det är lämpligt att fastställa den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar vid partskonferensen för avtalet, med tanke på att det föreslagna beslutet, om det godkänns, kommer att ha rättslig verkan eftersom parterna i avtalet måste vidta åtgärder för att genomföra det på nationell och/eller regional nivå.
- (5) I det föreslagna beslutet föreskrivs ett förbud från och med 2022 för tillverkning, import och export av tandamalgam för användning vid behandling av mjölkttänder och tänder hos barn under 15 år samt gravida och ammande kvinnor. Enligt det föreslagna beslutet ska detta förbud från och med 2025 utvidgas till tillverkning, import och export av tandamalgam för alla andra användningsområden, utom när det inte finns några kvicksilverfria alternativ tillgängliga. I det föreslagna beslutet föreskrivs en ändring av bilaga A till avtalet som ett sätt att genomföra dessa förbud i avtalet.
- (6) Genom artikel 10.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/852 om kvicksilver⁷ förbjuds från och med den 1 juli 2018 användning i unionen av

⁵ En bestyrkt kopia av Minamatakonventionen om kvicksilver finns på: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2013/10/20131010%2011-16%20AM/CTC-XXVII-17.pdf>

⁶ Rådets beslut (EU) 2017/939 av den 11 maj 2017 om ingående på unionens vägnar av Minamatakonventionen om kvicksilver (EUT L 142, 2.6.2017, s. 4).

tandamalgalam vid behandling av mjölkttänder och tänder hos barn under 15 år samt gravida och ammande kvinnor. I artikel 19 i samma förordning föreskrivs att kommissionen senast den 30 juni 2020 ska bedöma och rapportera till Europaparlamentet och rådet om möjligheten för en utfasning av användningen av tandamalgalam i unionen på längre sikt, helst till 2030.

- (7) Det föreslagna beslutet bör därför endast stödjas när det gäller dess aspekter på utfasningen av användning av tandamalgalam vid behandling av mjölkttänder och tänder hos barn under 15 år samt gravida och ammande kvinnor. Unionen bör endast stödja antagandet av ett sådant beslut av partskonferensen för avtalet som är förenligt med unionens regelverk.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Den ståndpunkt som ska intas på unionens vägnar är att vid det tredje mötet i partskonferensen för avtalet stödja antagandet av ett sådant beslut om utfasning av användningen av tandamalgalam som är förenligt med unionens regelverk.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till kommissionen.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*

⁷

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/852 av den 17 maj 2017 om kvicksilver och om upphävande av förordning (EG) nr 1102/2008 (EUT L 137, 24.5.2017, s. 1).