

Brüssel, 16.9.2019
COM(2019) 414 final

2019/0194 (NLE)

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS,

millega määratakse kindlaks seisukoht, mis võetakse Euroopa Liidu nimel Minamata elavhõbedakonventsiooni osaliste konverentsi kolmandal istungil seoses kavatsusega võtta vastu otsus, milles käsitletakse hambaamalgaami järkjärgulist kasutuselt kõrvaldamist ja konventsiooni A lisa muutmist.

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, milles käsitletakse hambaamalgaami järkjärgulist kasutuselt kõrvaldamist ja konventsiooni A lisa muutmist.

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.

Konventsioonis käsitletakse elavhõbeda kogu olelusringi alates elavhõbedamaagi kaevandamisest kuni elavhõbedajäätmete kõrvaldamiseni, sealhulgas elavhõbeda vaheladustamine, elavhõbeda segud muude ainetega, kaasa arvatud elavhõbedasulamid, milles elavhõbeda sisaldus on vähemalt 95 massiprotsenti (edaspidi „elavhõbedasegud“) ja kuus elavhõbedaühendit, sealhulgas elavhõbe(I)kloriid, elavhõbe(II)oksiid, elavhõbe(II)sulfaat, elavhõbe(II)nitraat, kinaver ja elavhõbesulfiid, välja arvatud elavhõbedajäätmed. 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 liikmesriike on konventsiooniga ühinenud. Liit ei kasuta oma hääleõigust, kui seda kasutab tema mis tahes liikmesriik, ja vastupidi.

2.3. Konventsiooniosaliste konverentsi kavandatav akt

Konventsiooniosalistele kättesaadavaks tehtud teabe kohaselt on 25. novembril 2019 toimuval konventsiooniosaliste konverentsi kolmandal istungil kavas võtta vastu otsus, mille kohta esitasid kooskõlas konventsiooni artiklitega 26 ja 27 ühise ettepaneku kuus Aafrika riiki (Gabon, Tšaad, Guinea-Bissau, Botswana, Senegal ja Niger) ning milles käsitletakse hambaamalgaami järkjärgulist kasutuselt kõrvaldamist ja konventsiooni A lisa muutmist (edaspidi „kavandatav akt“).

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.

Konventsiooni A lisa I osas on esitatud selliste elavhõbedat sisaldavate toodete loetelu (nt teatavad üldotstarbelised kompaktluminofoorlambid), mille tootmine, import ja eksport on alates 2021. aastast vastavalt kõnealuse konventsiooni artikli 4 lõikele 1 keelatud.

Konventsiooni A lisa II osas on loetletud üheksa meetet hambaamalgaami kasutamise järkjärguliseks vähendamiseks. Konventsiooni artikli 4 lõike 1 ja A lisa II osa kohaselt peavad konventsiooniosalised võtma vähemalt kaks meetet (nt hambaamalgaami kasutamise piiramine hambaamalgaami kapslivormiga).

Kavandatava akti eesmärk on hambaamalgaami järkjärguline kasutuselt kõrvaldamine. Selleks tehakse aktis ettepanek reguleerida hambaamalgaami tootmist ja rahvusvahelist kaubandust kahes etapis. Esiteks nähakse ette sellise hambaamalgaami tootmise, impordi ja ekspordi järkjärguline lõpetamine alates 2022. aastast, mida kasutatakse piimahammaste ning alla 15aastaste laste, rasedate ja imetavate naiste hammaste raviks. Teiseks nähakse ette, et alates 2025. aastast kohaldatakse kõnealust keeldu ka muuks otstarbeks kasutatava hambaamalgaami tootmise, impordi ja ekspordi suhtes, välja arvatud juhul, kui puuduvad alternatiivid ilma elavhõbedata toodanguks. Sellega seoses tehakse kavandatavas aktis ettepanek jätta välja konventsiooni A lisa II osa ning lisada hambaamalgaam konventsiooni A lisa I osas esitatud elavhõbedat sisaldavate toodete loetellu.

3. LIIDU NIMEL VÕETAV SEISUKOHT

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

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. mai 2017. aasta määruse (EL) nr 2017/852³ (elavhõbeda kohta) (edaspidi „määrus (EL) nr 2017/852“) artikli 10 lõike 2 kohaselt on ELis alates 1. juulist 2018 keelatud kasutada hambaamalgaami piimahammaste ning alla 15aasta vanuste laste, rasedate ja rinnaga toitvate naiste hammaste raviks.

Määruse (EL) nr 2017/852 artikliga 19 on muu hulgas ette nähtud, et komisjon esitab 30. juuniks 2020 Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande ELis hambaamalgaami järkjärgulise kasutuselt kõrvaldamise võimalikkuse kohta pikas perspektiivis, eelistatavalt 2030. aastaks, võttes seejuures arvesse liikmesriikide riiklikke kavasad, milles käsitletakse hambaamalgaami järkjärgulist kasutuselt kõrvaldamist kooskõlas artikli 10 lõikega 3 ning austades nende riikide pädevust tervishoiuteenuste ja arstiabi korraldamisel ja kättesaadavaks muutmisel. Seda arvesse võttes algatas Euroopa Komisjon 2018. aasta septembris hindamise, et uurida, kas hambaamalgaami järkjärguline kasutuselt kõrvaldamine ELis 2030. aastaks on teostatav. Uuringu tulemusena valmib tehniline hinnang, mis hõlmab ka eespool nimetatud riiklike kavade analüüsi, mille kõik liikmesriigid pidid esitama 1. juuliks 2019. Uuring lõpeb 2020. aasta veebruaris ja selle põhjal koostatakse komisjoni aruanne, millele on osutatud eespool ja mis peaks valmima juunis 2020.

Seega reguleeritakse ELi õigustikuga hambaamalgaami kasutamist, kuid ei takistata selle tootmist, importi ja ekspordi. Tulevikus võib kaaluda võimalust kasutamispriiranguid laiendada ning sõltuvalt muu hulgas määruse (EL) nr 2017/852 läbivaatamise tulemustest kooskõlas sama määruse artikliga 19, võib kaaluda hambaamalgaami tootmise, impordi ja ekspordi keelustamist.

³ ELT L 137, 24.5.2017, lk 1.

Seega toetab EL igati konventsiooniosaliste konverentsi kolmandal istungil sellise otsuse vastuvõtmist, mis on kooskõlas ELi õigustikuga. Liidu seisukoht on vajalik, sest pärast vastuvõtmist peavad konventsiooniosaliselised kavandavat 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“⁴.

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 konventsiooniosaliselised 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 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 materiaalõiguslik 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 materiaalõiguslik 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.

⁴ Kohtuotsus, Euroopa Kohus, 7. oktoober 2014, Prantsusmaa vs. komisjon, C-399/12, ECLI: EU:C:2014:2258, punktid 61 ja 64;

Ettepanek:

NÕUKOGU OTSUS,

millega määratakse kindlaks seisukoht, mis võetakse Euroopa Liidu nimel Minamata elavhõbedakonventsiooni osaliste konverentsi kolmandal istungil seoses kavatsusega võtta vastu otsus, milles käsitletakse hambaamalgaami järkjärgulist kasutuselt kõrvaldamist ja konventsiooni A lisa muutmist.

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“)⁵ vastavalt nõukogu otsusele 2017/939/EL⁶ 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“), milles käsitletakse hambaamalgaami järkjärgulist kasutuselt kõrvaldamist ja konventsiooni A lisa muutmist.
- (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) Kavandatava otsusega nähakse ette keelata alates 2022. aastast sellise hambaamalgaami tootmine, import ja eksport, mida kasutatakse piimahammaste ning alla 15aastaste laste, rasedate ja rinnaga toitvate naiste hammaste raviks. Kavandatava otsusega nähakse ette laiendada seda keeldu alates 2025. aastast ka muuks otstarbeks kasutatava hambaamalgaami tootmise, impordi ja ekspordi suhtes, välja arvatud juhul, kui puuduvad alternatiivid ilma elavhõbedata toodanguks. Et kõnealune keeld

⁵ Minamata elavhõbedakonventsiooni kinnitatud ära kiri on kättesaadav aadressil: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2013/10/20131010%2011-16%20AM/CTC-XXVII-17.pdf>

⁶ Nõukogu 11. mai 2017. aasta otsus (EL) 2017/939 Minamata elavhõbedakonventsiooni Euroopa Liidu nimel sõlmimise kohta (ELT L 142, 2.6.2017, lk 4).

konventsioonis sätestada, nähakse kavandatava otsusega ette muuta konventsiooni A lisa.

- (6) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 2017/852 (elavhõbeda kohta)⁷ artikli 10 lõike 2 kohaselt on liidus alates 1. juulist 2018 keelatud kasutada hambaamalgaami piimahammaste ning alla 15aastaste laste, rasedate ja rinnaga toitvate naiste hammaste raviks; kõnealuse määruse artiklis 19 on sätestatud, et komisjon esitab hiljemalt 30. juuniks 2020 Euroopa Parlamendile ja nõukogule hinnangu ja aruande hambaamalgaami järkjärgulise kasutuselt kõrvaldamise võimalikkuse kohta pikas perspektiivis, eelistatavalt 2030. aastaks.
- (7) Kavandatavat otsust tuleks seega toetada üksnes selles osas, milles käsitletakse sellise hambaamalgaami järkjärgulist kasutuselt kõrvaldamist, mida kasutatakse piimahammaste ning alla 15aastaste laste, rasedate ja rinnaga toitvate naiste hammaste raviks; Kuna 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 hambaamalgaami järkjärgulist kasutuselt kõrvaldamist.

Artikkel 2

Käesolev otsus on adresseeritud komisjonile.

Brüssel,

*Nõukogu nimel
eesistuja*

⁷

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. mai 2017. aasta määrus (EL) 2017/852 elavhõbeda kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1102/2008 (ELT L 137, 24.5.2017, lk 1).