



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2019.9.16.
COM(2019) 414 final

2019/0194 (NLE)

Javaslat

A TANÁCS HATÁROZATA

az Európai Unió által a higanyról szóló Minamata egyezmény részes felei konferenciájának harmadik ülésén a fogászati amalgám használatának fokozatos megszüntetéséről és az egyezmény A. mellékletének módosításáról szóló határozat tervezett elfogadásával kapcsolatban képviselendő álláspontról

INDOKOLÁS

1. A JAVASLAT TÁRGYA

E javaslat tárgya az Unió által a higanyról szóló Minamata egyezmény részes felei konferenciájának harmadik ülésén a fogászati amalgám használatának fokozatos megszüntetéséről és az egyezmény A. mellékletének módosításáról szóló határozat tervezett elfogadásával kapcsolatban képviselendő álláspont meghatározásáról szóló határozat.

2. A JAVASLAT HÁTTERE

2.1. A higanyról szóló Minamata egyezmény

A higanyról szóló Minamata egyezmény (a továbbiakban: egyezmény) az emberi egészségnek és a környezetnek a higany és a higanyvegyületek emberi eredetű, levegőbe, vízbe és talajba történő kibocsátásával szembeni védelmét szabályozó legfontosabb nemzetközi jogi keret.

A higany teljes életciklusát lefedi az elsődleges higanybányászattól a higanytartalmú hulladékok ártalmatlanításáig, beleértve a higany, a higany más anyagokkal alkotott legalább 95 %-os higanytartalmú keverékei, ezen belül a higanyötvözetek (a továbbiakban: higanykeverékek), valamint hat higanyvegyület: a higany (I)-klorid, a higany (II)-oxid, a higany (II)-szulfát, a higany (II)-nitrát, a cinóber és a higany-szulfid átmeneti tárolását, a higanytartalmú hulladékokénak a kivételével. Az egyezmény 2017. augusztus 16-án hatályba lépett. Az Európai Unió, csakúgy mint a legtöbb tagállam¹, részes fele az egyezménynek².

2.2. A részes felek konferenciája

Az egyezmény részes feleinek konferenciája ellátja az egyezmény által ráruházott feladatokat, és e célból mérlegeli és végrehajtja többek között az egyezmény célkitűzéseinek eléréséhez szükséges további intézkedéseket, beleértve a vonatkozó iránymutatások elfogadását is.

Az egyezmény 28. cikke és a részes felek konferenciájának első ülésén (2017. szeptember 24–29.) elfogadott, az eljárási szabályzatról szóló MC-1/1 határozat értelmében a részes felek egy-egy szavazattal rendelkeznek. Ugyanakkor az Unió regionális gazdasági integrációs szervezetként a hatáskörébe tartozó kérdéseket illetően az egyezményben részes tagállamainak számával megegyező számú szavazattal gyakorolja szavazati jogát. Az Unió nem gyakorolhatja szavazati jogát, ha valamelyik tagállama saját maga él szavazati jogával, és fordítva.

2.3. A részes felek konferenciájának tervezett jogi aktusa

Az egyezmény részes felei számára rendelkezésre bocsátott információk alapján a részes felek konferenciája a 2019. november 25-én tartandó harmadik ülésén – hat afrikai részes ország (Gabon, Csád, Bissau-Guinea, Botswana, Szenegál és Niger) által az egyezmény 26. és 27. cikkének megfelelően benyújtott közös javaslat nyomán – várhatóan elfogadja a fogászati amalgám használatának fokozatos megszüntetéséről és a Minamata egyezmény A. mellékletének módosításáról szóló határozatot (a továbbiakban: a tervezett jogi aktus).

¹ 2019. június 20-án huszonhárom tagállam – Ausztria, Belgium, Bulgária, a Cseh Köztársaság, Dánia, az Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Franciaország, Hollandia, Horvátország, Írország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Magyarország, Málta, Németország, Portugália, Románia, Svédország, Szlovákia és Szlovénia – megerősítette a higanyról szóló Minamata egyezményt.

² A Tanács (EU) 2017/939 határozata (2017. május 11.) a higanyról szóló Minamata Egyezménynek az Európai Unió nevében történő megkötéséről (HL L 142., 2017.6.2., 4. o.).

Az egyezmény A. mellékletének I. része tartalmazza a hozzáadott higanyt tartalmazó termékek jegyzékét (pl. általános világítási célra szolgáló egyes kompakt fénycsövek), amelyek gyártása, behozatala és kivitele 2021-től tilos a szóban forgó egyezmény 4. cikkének (1) bekezdése értelmében.

Az egyezmény A. mellékletének II. része kilenc, a fogászati amalgám használatának fokozatos csökkentésére irányuló intézkedést tartalmaz. Az egyezmény 4. cikkének (1) bekezdésével és A. mellékletének II. részével összhangban a feleknek legalább két intézkedést kell foganatosítaniuk (pl. a fogászati amalgám használatának az amalgám kapszulázott formájára történő korlátozása).

A tervezett jogi aktus célja a fogászati amalgám használatának fokozatos megszüntetése. Ennek érdekében a tervezett jogi aktus két lépésben javasolja szabályozni a fogászati amalgám gyártását és nemzetközi kereskedelmét. Először is előírja, hogy 2022-től fokozatosan meg kell szüntetni a tejfogak kezelésére, valamint a 15 év alatti gyermekek és a várandós és szoptató nők fogainak kezelésére szánt fogászati amalgám gyártását, behozatalát és kivitelét. Másodszor úgy rendelkezik, hogy ezt a tilalmat 2025-től ki kell terjeszteni minden egyéb célra szánt fogászati amalgám gyártására, behozatalára és kivitelére, kivéve akkor, ha nem állnak rendelkezésre higanymentes alternatívák. A tervezett jogi aktus mindezek fényében azt javasolja, hogy el kell hagyni az egyezmény A. mellékletének II. részét, valamint hogy a fogászati amalgámot fel kell venni az egyezmény A. mellékletének I. részében foglalt, hozzáadott higanyt tartalmazó termékek jegyzékébe.

3. AZ UNIÓ ÁLTAL KÉPVISELENDŐ ÁLLÁSPONT

Az Unió által képviselendő javasolt álláspont az, hogy a részes felek konferenciájának harmadik ülésén támogatni kell az uniós vívmányokkal összhangban álló határozat elfogadását.

A higanyról szóló, 2017. május 17-i (EU) 2017/852 európai parlamenti és tanácsi rendelet³ 10. cikkének (2) bekezdése szerint az EU-ban 2018. július 1-jétől tilos fogászati amalgámot használni tejfogak kezelésére, valamint a 15 év alatti gyermekek és a várandós és szoptató nők fogainak kezelésére.

Az (EU) 2017/852 rendelet 19. cikke többek között úgy rendelkezik, hogy a Bizottságnak 2020. június 30-ig jelentést kell tennie az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a fogászati amalgám EU-ban való használatának fokozatos, hosszú távon és lehetőleg 2030-ig történő megszüntetésének kivitelezhetőségéről, figyelembe véve a fogászati amalgám használatának fokozatos csökkentésére irányuló, a 10. cikk (3) bekezdésében említett tagállami nemzeti terveket, és teljes mértékben tiszteltetve tartva a tagállamok hatáskörét az egészségügyi szolgáltatások és az orvosi ellátás szervezése és nyújtása tekintetében. Ennek fényében az Európai Bizottság 2018 szeptemberében megkezdte annak vizsgálatát, hogy 2030-ig megvalósítható-e egy ilyen fokozatos megszüntetés az EU-ban. A vizsgálat egy technikai értékelést is tartalmazni fog, amelynek része lesz a fent említett nemzeti tervek elemzése, amelyeket 2019. július 1-jéig valamennyi tagállamnak be kellett nyújtania. Ez a vizsgálat 2020 februárjában zárul le. A vizsgálat eredményeit a Bizottság fel fogja használni a 2020. június végén esedékes jelentésének elkészítéséhez.

Az uniós vívmányok tehát szabályozzák a fogászati amalgám használatát, de jelenleg nem akadályozzák meg annak gyártását, behozatalát és kivitelét. A jövőben – többek között az

³ HL L 137., 2017.5.24., 1. o.

(EU) 2017/852 rendelet 19. cikke szerinti felülvizsgálat eredményeitől függően – fontolóra vehető az az alternatíva, hogy a felhasználási korlátozások kiterjesztése a fogászati amalgám gyártásának, behozatalának és kivitelének tilalmát is magában foglalja.

Ennek megfelelően az egyezmény részes felei konferenciájának harmadik ülésén az EU kizárólag olyan határozat elfogadását támogathatja, amely összhangban áll az uniós vívmányokkal. Szükség van uniós álláspont kialakítására, mivel az egyezmény részes feleinek – az elfogadását követően – végre kell majd hajtaniuk a tervezett jogi aktust.

4. JOGALAP

4.1. Eljárási jogalap

4.1.1. Általános elvek

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 218. cikkének (9) bekezdése határozatok elfogadásáról rendelkezik *„a megállapodásokkal létrehozott szervezetben az Unió által képviselendő álláspontok kialakítására vonatkozóan, amennyiben az ilyen szervnek joghatással bíró jogi aktust kell elfogadnia, kivéve a megállapodás intézményi kereteit kiegészítő vagy módosító jogi aktusokat”*. A *„joghatással bíró jogi aktus”* fogalmába beletartoznak a kérdéses szervre irányadó nemzetközi jog szabályai szerint joghatással bíró jogi aktusok. Ezenfelül a fogalom tartalmazza azokat az eszközöket is, amelyek a nemzetközi jog értelmében nem bírnak kötelező erővel, de *„meghatározó módon befolyásolják az uniós jogalkotó által [...] elfogadott szabályozás tartalmát”*⁴.

4.1.2. A jelen esetre történő alkalmazás

A részes felek konferenciája egy megállapodás, nevezetesen a higanyról szóló Minamata egyezmény által létrehozott szerv.

A részes felek konferenciája által elfogadandó tervezett jogi aktus joghatással bíró jogi aktus. A tervezett jogi aktus joghatással bír, mivel az egyezmény részes feleinek intézkedéseket kell hozniuk a jogi aktus végrehajtása és betartása érdekében.

A tervezett jogi aktus nem egészíti ki és nem módosítja az egyezmény intézményi keretét. Ezért a javasolt határozat eljárási jogalapja az EUMSZ 218. cikkének (9) bekezdése.

4.2. Anyagi jogalap

4.2.1. Általános elvek

Az EUMSZ 218. cikkének (9) bekezdése szerinti határozat anyagi jogalapja elsősorban azon tervezett jogi aktus célkitűzésétől és tartalmától függ, amellyel kapcsolatban az Unió által képviselendő álláspont meghatározásra kerül. Amennyiben a tervezett jogi aktus kettős célkitűzést követ, vagy két összetevőből áll, és ezek egyike elsődlegesként vagy döntő jellegűként azonosítható, míg a másik csak járulékos jellegű, az EUMSZ 218. cikkének (9) bekezdése szerinti határozatot egyetlen anyagi jogalapra, azaz az elsődleges, illetve döntő jellegű célkitűzés vagy összetevő által megkövetelt jogalapra kell alapítani.

4.2.2. A jelen esetre történő alkalmazás

A tervezett jogi aktus elsődleges célkitűzése és tartalma a környezettel kapcsolatos. Ezért a javasolt határozat anyagi jogalapja az EUMSZ 192. cikkének (1) bekezdése.

⁴

A Bíróság 2014. október 7-i ítélete, Németország kontra Tanács, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, 61–64. pont.

4.3. Következtetés

A javasolt határozat jogalapja az EUMSZ 192. cikkének (1) bekezdése, összefüggésben 218. cikkének (9) bekezdésével.

javaslat

A TANÁCS HATÁROZATA

az Európai Unió által a higanyról szóló Minamata egyezmény részes felei konferenciájának harmadik ülésén a fogászati amalgám használatának fokozatos megszüntetéséről és az egyezmény A. mellékletének módosításáról szóló határozat tervezett elfogadásával kapcsolatban képviselendő álláspontról

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 192. cikke (1) bekezdésére, összefüggésben 218. cikke (9) bekezdésével,

tekintettel az Európai Bizottság javaslatára,

mivel:

- (1) A higanyról szóló Minamata egyezményt⁵ (a továbbiakban: egyezmény) az Unió az (EU) 2017/939 tanácsi határozat⁶ révén kötötte meg, és az 2017. augusztus 16-án hatályba lépett.
- (2) Az egyezmény részes feleinek konferenciája által az első ülésén elfogadott, eljárási szabályokról szóló MC-1/1 határozat értelmében a felek mindent megtesznek annak érdekében, hogy konszenzussal megállapodásra jussanak valamennyi érdemi kérdésben.
- (3) 2019. november 25–29-én tartandó harmadik ülésén az egyezmény részes feleinek konferenciája várhatóan határozatot (a továbbiakban: a javasolt határozat) fogad el a fogászati amalgám használatának fokozatos megszüntetéséről és az egyezmény A. mellékletének módosításáról.
- (4) Tekintettel arra, hogy elfogadása esetén a javasolt határozat joghatással fog bírni, mivel az egyezmény részes feleinek intézkedéseket kell hozniuk az egyezmény nemzeti és/vagy regionális szintű végrehajtása érdekében, helyénvaló meghatározni az Unió által az egyezmény részes feleinek konferenciáján képviselendő álláspontot.
- (5) A javasolt határozat úgy rendelkezik, hogy 2022-től be kell tiltani a tejfogak kezelésére, valamint a 15 év alatti gyermekek és a várandós és szoptató nők fogainak kezelésére szánt fogászati amalgám gyártását, behozatalát és kivitelét. A javasolt határozat továbbá úgy rendelkezik, hogy ezt a tilalmat 2025-től ki kell terjeszteni minden egyéb célra szánt fogászati amalgám gyártására, behozatalára és kivitelére, kivéve akkor, ha nem állnak rendelkezésre higanymentes alternatívák. Az egyezmény szerinti tilalmak végrehajtása érdekében a javasolt határozat rendelkezik az egyezmény A. mellékletének módosításáról.

⁵ A higanyról szóló Minamata egyezmény hiteles változata a következő címen érhető el: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2013/10/20131010%2011-16%20AM/CTC-XXVII-17.pdf>

⁶ A Tanács (EU) 2017/939 határozata (2017. május 11.) a higanyról szóló Minamata Egyezménynek az Európai Unió nevében történő megkötéséről (HL L 142., 2017.6.2., 4. o.).

- (6) A higanyról szóló (EU) 2017/852 európai parlamenti és tanácsi rendelet⁷ 10. cikkének (2) bekezdése szerint az Unióban 2018. július 1-jétől tilos fogászati amalgámot használni tejfogak kezelésére, valamint a 15 év alatti gyermekek és a várandós és szoptató nők fogainak kezelésére; az említett rendelet 19. cikke pedig előírja, hogy a Bizottságnak értékelést kell készítenie és 2020. június 30-ig jelentést kell tennie az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a fogászati amalgám használatának az Unióban való fokozatos, hosszú távon és lehetőleg 2030-ig történő megszüntetésének kivitelezhetőségéről.
- (7) A javasolt határozatnak ezért csak azon részeit indokolt támogatni, amelyek a tejfogak kezelésére, valamint a 15 év alatti gyermekek és a várandós és szoptató nők fogainak kezelésére szánt fogászati amalgám használatának fokozatos megszüntetésére vonatkoznak; indokolt előírni, hogy az Unió csak az egyezmény részes feleinek konferenciája által hozott olyan határozat elfogadását támogassa, amely összhangban áll az uniós vívmányokkal,

ELFOGADTA EZT A HATÁROZATOT:

1. cikk

Az egyezmény részes felei konferenciájának harmadik ülésén az Unió által képviselendő álláspont az, hogy támogatni kell a fogászati amalgám használatának fokozatos megszüntetéséről szóló, az uniós vívmányokkal összhangban álló határozat elfogadását.

2. cikk

Ennek a határozatnak a Bizottság a címzettje.

Kelt Brüsszelben, -án/-én.

*a Tanács részéről
az elnök*

⁷

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/852 rendelete (2017. május 17.) a higanyról és az 1102/2008/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 137., 2017.5.24., 1. o.).