



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 16.9.2019 г.
COM(2019) 414 final

2019/0194 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз на третото заседание на Конференцията на страните по Конвенцията Минамата относно живака във връзка с приемането на решение за постепенно прекратяване на употребата на дентална амалгама и за изменение на приложение А към тази конвенция

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. ПРЕДМЕТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Настоящото предложение се отнася до решение за определяне на позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза на третото заседание на Конференцията на страните по Конвенцията Минамата относно живака, във връзка с предвиденото приемане на решение за постепенно прекратяване на употребата на дентална амалгама и за изменение на приложение А към тази конвенция.

2. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

2.1. Конвенция Минамата относно живака

Конвенцията Минамата относно живака („споразумението“) е основната международна правна рамка за опазване на човешкото здраве и околната среда от емисии от антропогенни източници и изпускания на живак и живачни съединения във въздуха, водата и почвата.

Споразумението обхваща целия жизнен цикъл на живака — от първичния му добив до обезвреждането на отпадъците, съдържащи живак, включително временното съхранение на живак, смеси на живака с други вещества, в това число живачни сплави, при които концентрацията на живак е най-малко 95 тегловни процента („смеси на живака“), и на шест живачни съединения, включително живачен(I) хлорид, живачен(II) оксид, живачен(II) сулфат, живачен(II) нитрат, цинабарит и живачен сулфид, различни от отпадъци, съдържащи живак. Споразумението влезе в сила на 16 август 2017 г. Страни по него¹ са както Европейският съюз, така и повечето държави членки².

2.2. Конференция на страните

Конференцията на страните по споразумението („Конференцията на страните“) изпълнява функциите, възложени ѝ по силата на споразумението, като за целта обсъжда и предприема, *inter alia*, всички допълнителни действия, които могат да се окажат необходими за постигането на целите на споразумението, включително приемане на съответни насоки.

По силата на член 28 от споразумението, както и с Решение МС-1/1 относно процедурния правилник, прието от Конференцията на страните на нейното първо заседание (24—29 септември 2017 г.), всяка страна има право на един глас. Независимо от това, когато Съюзът — като организация за регионална икономическа интеграция — упражнява правото си на глас по въпроси от своята компетентност, броят на гласовете му е равен на броя на неговите държави членки, които са страни по споразумението. Съюзът не може да упражнява правото си на глас, ако някоя от неговите държави членки упражни своето право на глас и обратно.

¹ Решение (ЕС) 2017/939 на Съвета от 11 май 2017 г. за сключване от името на Европейския съюз на Конвенцията Минамата относно живака (ОВ L 142, 2.6.2017 г., стр. 4).

² Към 20 юни 2019 г. Конвенцията Минамата относно живака е ратифицирана от 23 държави членки: Австрия, Белгия, България, Хърватия, Чешката република, Дания, Естония, Финландия, Франция, Германия, Унгария, Ирландия, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Португалия, Румъния, Словакия, Словения, Швеция и Обединеното кралство.

2.3. Предвиден акт на Конференцията на страните

Въз основа на информацията, предоставена на страните по споразумението, Конференцията на страните се очаква на третото си заседание на 25 ноември 2019 г. да приеме решение за постепенно прекратяване на употребата на дентална амалгама и за изменение на приложение А към Конвенцията като последващо действие по изготвеното в съответствие с членове 26 и 27 от споразумението („предвидения акт“) съвместно предложение на шест африкански държави, които са страни по споразумението (Габон, Чад, Гвинея Бисау, Ботсуана, Сенегал и Нигерия).

В част I от приложение А към споразумението се съдържа списък на продуктите с добавен живак (например някои компактни луминесцентни лампи, използвани за общо осветление), чиито производство, внос и износ са забранени, считано от 2021 г., по силата на член 4, параграф 1 от споразумението.

В част II от приложение А към споразумението се съдържа списък от девет мерки за постепенно прекратяване на употребата на дентална амалгама. По силата на член 4, параграф 1 и на част II от приложение А към споразумението, страните трябва да предприемат най-малко две мерки (напр. за употреба на дентална амалгама само в капсулирана форма).

С предвидения акт се цели употребата на дентална амалгама постепенно да се прекрати. Поради това в предвидения акт се предлага производството и международната търговия с дентална амалгама да се регламентират в две стъпки. Като първа стъпка се предвижда от 2022 г. постепенно да бъдат прекратени производството, вносът и износът на дентална амалгама, предназначена за лечение на млечните зъби и на зъбите на деца под 15 години и на бременни и кърмещи жени. Като втора стъпка се предвижда от 2025 г. тази забрана да обхване производството, вноса и износа на дентална амалгама за всички други видове употреба, с изключение на случаите, когато не съществуват подходящи безживачни алтернативи. Във връзка с това в предвидения акт се предлага да се заличи част II от приложение А към споразумението и да се добави денталната амалгама към включения в част I от приложение А към споразумението списък на продукти с добавен живак.

3. Позиция, която трябва да се заеме от името на Съюза

Предложената позиция, която трябва да се заеме от името на Съюза на третото заседание на Конференцията на страните, е да се подкрепи приемането на решение, което е в съответствие с достиженията на правото на ЕС.

С член 10, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2017/852 на Европейския парламент и на Съвета от 17 май 2017 г. относно живака³ („Регламент (ЕС) 2017/852“) се забранява, считано от 1 юли 2018 г., употребата в ЕС на дентална амалгама за лечение на млечните зъби и на зъбите на деца под 15 години и на бременни и кърмещи жени.

В член 19 от Регламент (ЕС) 2017/852 наред с другото се предвижда Комисията да представи до 30 юни 2020 г. доклад на Европейския парламент и на Съвета за осъществимостта на постепенното прекратяване на употребата на дентална амалгама в дългосрочен план, за предпочитане до 2030 г., като се вземат предвид националните планове, посочени в член 10, параграф 3, и при пълно зачитане на компетентността на

³ ОВ L 137, 24.5.2017 г., стр. 1.

държавите членки за организирането и предоставянето на здравни услуги и медицински грижи. В тази връзка през септември 2018 г. Европейската комисия започна да оценява осъществимостта на подобно постепенно прекратяване на употребата в ЕС до 2030 г. Резултатът от проучването ще съдържа техническа оценка, в т.ч. анализ на горепосочените национални планове, които държавите членки трябваше да представят до 1 юли 2019 г. Проучването ще приключи през февруари 2020 г. и ще послужи за основа на горепосочения доклад на Комисията, който се очаква в края на юни 2020 г.

Понастоящем в достиженията на правото на ЕС е регламентирана употребата на дентална амалгама, но не се възпрепятства нейното производство, внос и износ. В бъдеще – и в зависимост, наред с другото, от резултата от извършения по силата на член 19 преглед на Регламент (ЕС) 2017/852 – може да се обмисли възможността за по-обширно ограничаване на употребата на дентална амалгама, като забрана на нейното производство, внос и износ.

Ето защо на третото заседание на Конференцията на страните по споразумението ЕС може да подкрепи приемането единствено на решение, което е в съответствие с достиженията на правото на ЕС. Необходима е позиция на Съюза, тъй като, веднъж приет, предвиденият акт ще трябва да се прилага от страните по споразумението.

4. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

4.1. Процесуалноправно основание

4.1.1. Принципи

В член 218, параграф 9 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) се предвижда приемането на решения за установяване на „позициите, които трябва да се заемат от името на Съюза в рамките на орган, създаден със споразумение, когато този орган има за задача да приема актове с правно действие, с изключение на актовете за допълнение или изменение на институционалната рамка на споразумението“. Понятието „актове с правно действие“ включва актове с правно действие по силата на нормите на международното право, които уреждат съответния орган. То включва и инструменти, които нямат обвързващ характер съгласно международното право, но са „годни да окажат съществено въздействие върху съдържанието на приеманата от законодателя на Съюза нормативна уредба“⁴.

4.1.2. Приложение в конкретния случай

Конференцията на страните е орган, създаден по силата на споразумение, а именно — Конвенцията Минамата относно живака.

Предвиденият акт, който Конференцията на страните има за задача да приеме, представлява акт с правно действие. Предвиденият акт има правно действие, защото страните по споразумението предприемат действия за осигуряване на прилагането и спазването му.

Предвиденият акт не допълва, нито изменя институционалната рамка на споразумението. Поради това процесуалноправното основание за предложеното решение е член 218, параграф 9 от ДФЕС.

⁴ Решение на Съда на ЕС от 7 октомври 2014 г. по дело Германия/Съвет, C-399/12, ECLI: EU:C:2014:2258, т. 61—64.

4.2. Материалноправно основание

4.2.1. Принципи

Материалноправното основание за дадено решение съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС зависи преди всичко от целта и съдържанието на предвидения акт, във връзка с който се заема позиция от името на Съюза. Ако предвиденият акт преследва две цели или се състои от две части и ако едната от целите или частите може да се определи като основна, докато другата е само акцесорна, решението съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС трябва да се основава на едно-единствено материалноправно основание, а именно на изискваното от основната или преобладаващата цел или част.

4.2.2. Приложение в конкретния случай

Основната цел и съдържанието на предвидения акт са свързани с околната среда. Поради това материалноправното основание за предложеното решение е член 192, параграф 1 от ДФЕС.

4.3. Заключение

Правното основание за предложеното решение следва да бъде член 192, параграф 1 от ДФЕС във връзка с член 218, параграф 9 от ДФЕС.

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за позицията, която трябва да се заеме от името на Европейския съюз на третото заседание на Конференцията на страните по Конвенцията Минамата относно живака във връзка с приемането на решение за постепенно прекратяване на употребата на дентална амалга и за изменение на приложение А към тази конвенция

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 192, параграф 1 във връзка с член 218, параграф 9 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) Конвенцията Минамата относно живака⁵ („споразумението“) бе сключена от Съюза с Решение (ЕС) 2017/939 на Съвета⁶ и влезе в сила на 16 август 2017 г.
- (2) По силата на Решение МС-1/1 за процедурния правилник, прието от Конференцията на страните на нейното първо заседание, страните трябва да полагат всички усилия, за да постигат консенсус по всички важни въпроси.
- (3) На третото си заседание на 25—29 ноември 2019 г. Конференцията на страните по споразумението се очаква да приеме решение („предложеното решение“) за постепенно прекратяване на употребата на дентална амалга и за изменение на приложение А към споразумението.
- (4) Целесъобразно е да се определи позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза на Конференцията на страните по споразумението, тъй като предложеното решение, ако бъде одобрено, ще има правни последици, тъй като страните по споразумението ще трябва да предприемат действия, за да го приложат на национално и/или регионално равнище.
- (5) Предложеното решение предвижда забрана от 2022 г. на производството, вноса и износа на дентална амалга, предназначена за лечение на млечните зъби и на зъбите на деца на възраст под петнадесет години и на бременни и кърмещи жени. В предложеното решение се предвижда от 2025 г. тази забрана да обхваща производството, вноса и износа на дентална амалга за всички други видове употреба, с изключение на случаите, когато не съществуват подходящи безживачни алтернативи. В предложеното решение се предвижда изменение на

⁵ Завереното копие на Конвенцията Минамата относно живака се намира на следния електронен адрес: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2013/10/20131010%2011-16%20AM/CTC-XXVII-17.pdf>

⁶ Решение (ЕС) 2017/939 на Съвета от 11 май 2017 г. за сключване от името на Европейския съюз на Конвенцията Минамата относно живака (ОВ L 142, 2.6.2017 г., стр. 4).

приложение А към споразумението като средство за прилагане на тези въведени в споразумението забрани.

- (6) С член 10, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2017/852 на Европейския парламент и на Съвета относно живака⁷ се забранява, считано от 1 юли 2018 г., употребата в Съюза на дентална амалгама за лечение на млечните зъби и на зъбите на деца под петнадесет години и на бременни и кърмещи жени; освен това по силата на член 19 от посочения регламент Комисията трябва да направи оценка на осъществимостта на постепенното прекратяване в Съюза на употребата на дентална амалгама в дългосрочен план, за предпочитане до 2030 г., и съответно да докладва до 30 юни 2020 г. на Европейския парламент и на Съвета.
- (7) Поради това предложеното решение следва да бъде подкрепено само по отношение на елементите му, които се отнасят до постепенното прекратяване на употребата на дентална амалгама за лечение на млечните зъби и на зъбите на деца на възраст под петнадесет години и на бременни и кърмещи жени; в тази връзка Съюзът следва да подкрепи приемането единствено на такова решение на Конференцията на страните по споразумението, което е в съответствие с достиженията на правото на ЕС,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза на третото заседание на Конференцията на страните по споразумението, е подкрепа за приемането на решение за постепенно прекратяване на употребата на дентална амалгама, което е в съответствие с достиженията на правото на ЕС.

Член 2

Адресат на настоящото решение е Комисията.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета
Председател

⁷

Регламент (ЕС) 2017/852 на Европейския парламент и на Съвета от 17 май 2017 г. относно живака и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1102/2008 (ОВ L 137, 24.5.2017 г., стр. 1).