



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 16. helmikuuta 2022
(OR. en)

6320/22

Toimielinten välinen asia:
2022/0042(NLE)

ENV 135
COMER 16
MI 115
ONU 24

SAATE

Lähettäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	16. helmikuuta 2022
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2022) 62 final
Asia:	Ehdotus NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI elohopeaa koskevan Minamatan yleissopimuksen osapuolten konferenssin neljännen kokouksen toisessa osuudessa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta kyseisen yleissopimuksen 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun elohopeajätteen raja-arvot vahvistavan päätöksen hyväksymistä varten

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2022) 62 final.

Liite: COM(2022) 62 final

Bryssel 16.2.2022
COM(2022) 62 final

2022/0042 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

elohopeaa koskevan Minamatan yleissopimuksen osapuolten konferenssin neljännen kokouksen toisessa osuudessa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta kyseisen yleissopimuksen 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun elohopeajätteen raja-arvot vahvistavan päätöksen hyväksymistä varten

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN KOHDE

Tämä ehdotus koskee päätöstä elohopeaa koskevan Minamatan yleissopimuksen osapuolten konferenssin neljännen kokouksen toisessa osuudessa unionin puolesta otettavan kannan vahvistamisesta siltä osin kuin on kyse sellaisen päätöksen suunnittelusta hyväksymisestä, jolla vahvistetaan raja-arvot kyseisen yleissopimuksen 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuille elohopeasta tai elohopeayhdisteistä saastuneelle jätteelle, jäljempänä 'elohopeasta saastunut jäte'.

2. EHDOTUKSEN TAUSTA

2.1. Elohopeaa koskeva Minamatan yleissopimus

Elohopeaa koskeva Minamatan yleissopimus, jäljempänä 'yleissopimus', on pääasiallinen kansainvälinen lainsäädäntökehys, jonka tavoitteena on ihmisten terveyden ja ympäristön suojeleminen ihmisen toiminnasta johtuvilta elohopean ja elohopeayhdisteiden päästöiltä ilmaan, veteen ja maaperään. Yleissopimus kattaa elohopean koko elinkaaren elohopean louhinnasta sen loppusijoitukseen. Yleissopimus tuli voimaan 16. elokuuta 2017. Euroopan unioni sekä useimmat jäsenvaltiot ovat yleissopimuksen¹ osapuolia.

Sopimuksen 11 artiklan 2 kohdassa määrätään, että kyseisessä sopimuksessa "elohopeajätteellä" tarkoitetaan aineita tai esineitä, a) jotka koostuvat elohopeasta tai elohopeayhdisteistä tai b) jotka sisältävät elohopeaa tai elohopeayhdisteitä tai c) jotka ovat saastuneet elohopeasta tai elohopeayhdisteistä, joiden määrä ylittää osapuolten konferenssin määrittämät raja-arvot, ja jotka loppusijoitetaan tai aiotaan loppusijoittaa tai jotka on velvollisuus loppusijoittaa kansallisen lainsäädännön säännösten tai yleissopimuksen määräysten mukaisesti. Kyseisessä määräyksessä lisätään, että "elohopeajätteen" määritelmään ei kuulu kaivosjäte (pintakerros, sivukivi ja mineraalijäte) uuden elohopean tuotantoa lukuun ottamatta, kun se sisältää elohopeaa tai elohopeayhdisteitä osapuolten konferenssin määrittämät raja-arvot alittavina määrinä.

Sopimuksen 11 artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että sen 11 artiklan 2 kohdan mukaan elohopeajätteeksi luokiteltava jäte on käsiteltävä ympäristön kannalta kestävällä tavalla.

Osapuolten konferenssi hyväksyi kolmannessa kokouksessaan (25.–29.11.2019) päätöksen MC-3/5², jossa määrätään seuraavaa:

Toisaalta kaikki elohopeasta tai elohopeayhdisteistä koostuvat tai sitä sisältävät jätteet ovat yleissopimuksen 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua "elohopeajätettä" riippumatta niiden sisältämän elohopean tai elohopeayhdisteiden pitoisuudesta. Muun kaivostoiminnan kuin uuden elohopean louhinnasta peräisin olevan pintakerroksen ja sivukiven osalta ei ole tarpeen vahvistaa raja-arvoja, mikä tarkoittaa sitä, että ne kuuluvat yleissopimuksen 11 artiklan soveltamisalaan.

¹ Neuvoston päätös (EU) 2017/939, annettu 11 päivänä toukokuuta 2017, elohopeaa koskevan Minamatan yleissopimuksen tekemisestä Euroopan unionin puolesta (EUVL L 142, 2.6.2017, s. 4).

² Päätös MC-3/5, *Mercury waste thresholds*, Report of the Conference of the Parties to the Minamata Convention on Mercury on the work of its second meeting, UNEP/MC/COP.3/23, 7.1.2020, saatavilla osoitteessa https://www.mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/final_report/UNEP-MC-COP-3-23-Report-EN.pdf

Mitä tulee elohopeasta tai elohopeayhdisteistä saastuneisiin jätteisiin, mukaan lukien mineraalijäte, joka on peräisin muusta kaivostoiminnasta kuin uuden elohopean louhinnasta, jäljempänä 'kaivosjäte', osapuolet eivät päässeet asiasta sopimukseen, ja osapuolten konferenssin toisessa kokouksessaan (19.–23. marraskuuta 2018) perustama teknisten asiantuntijoiden ryhmä jatkaa keskusteluja sovellettavista raja-arvoista istuntojen välisenä aikana ennen neljättä kokoustaan.

2.2. Osapuolten konferenssi

Osapuolten konferenssi huolehtii sille sopimuksessa määrättyjen tehtävien suorittamisesta ja harkitsee ja toteuttaa tätä varten muun muassa sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseen tarvittavia lisätoimia, kuten hyväksyy merkityksellisiä suuntaviivoja.

Osapuolten konferenssin ensimmäisessä kokouksessaan (24.–29. syyskuuta 2017) hyväksymän työjärjestystä koskevan päätöksen MC-1/1 ja yleissopimuksen 28 artiklan mukaisesti kullakin osapuolella on yksi ääni. Unionilla on kuitenkin alueellisena taloudellisen yhdentymisen järjestönä sen omaan toimivaltaan kuuluvissa asioissa oikeus käyttää äänimäärää, joka vastaa yleissopimuksen osapuolina olevien unionin jäsenvaltioiden lukumäärää. Unioni ei saa käyttää äänioikeuttaan, jos joku sen jäsenvaltioista käyttää omaa äänioikeuttaan, ja päinvastoin.

2.3. Suunniteltu osapuolten konferenssin säädös

Edellä mainitun kokousten välisen asiantuntijatyön tuloksena yleissopimuksen sihteeristö on laatinut asiaa koskevan raportin, ja siihen sisältyy luonnos elohopeajätteen raja-arvoja koskevaksi osapuolten päätökseksi, jota käsitellään ja joka mahdollisesti hyväksytään osapuolten konferenssin kokouksessa (COP4.2), jäljempänä 'suunniteltu säädös'³.

Suunnitellussa säädöksessä vahvistetaan raja-arvot, joiden avulla voidaan määrittää elohopeasta saastunut jäte, joka kuuluu yleissopimuksen 11 artiklan soveltamisalaan. Suunnitellussa säädöksessä määritetään myös, missä määrin jätteitä koskevia sopimuksen määräyksiä ja erityisesti sen 11 artiklan 3 kohdan määräyksiä sovelletaan velvollisuuteen käsitellä asianomainen elohopeajäte ympäristön kannalta kestävällä tavalla.

3. UNIONIN PUOLESTA ESITETTÄVÄ KANTA

Ehdotettu unionin puolesta otettava kanta on tukea EU:n säännösten mukaisen päätöksen hyväksymistä osapuolten konferenssin neljännen kokouksen toisessa osuudessa.

Vaikka suunnitellulla säädöksellä täydennetään päätöstä MC-3/5 käsittelemällä toista elohopeajäteluokkaa eli elohopeasta saastunutta jätettä, ehdotettu kanta vastaa täysin EU:n kantaa, joka hyväksyttiin osapuolten kolmannessa kokouksessa, joka oli keskeisessä asemassa tämän päätöksen laatimisessa ja jossa käsiteltiin jo kysymystä tällaisen jätteen raja-arvosta⁴.

Elohopeajätettä säännellään EU:n tasolla etenkin elohopeasta ja asetuksen (EY) N:o 1102/2008 kumoamisesta 17 päivänä toukokuuta 2017 annetulla Euroopan parlamentin ja

³ UNEP/MC/COP.4/8

⁴ Neuvoston päätös (EU) 2019/2119, annettu 21 päivänä marraskuuta 2019, elohopeaa koskevan Minamatan yleissopimuksen osapuolten konferenssin kolmannessa kokouksessa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta kyseisen yleissopimuksen 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun elohopeajätteen raja-arvot vahvistavan päätöksen hyväksymiseen (EUVL L 3210, 11.12.2019, s. 117).

neuvoston asetuksella (EU) 2017/852⁵, jätteistä 19 päivänä marraskuuta 2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/98/EY⁶, kaivannaisteollisuuden jätehuollosta ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta 15 päivänä maaliskuuta 2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2006/21/EY⁷ ja jätteistä annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY 1 artiklan a alakohdan mukaisen jäteluettelon laatimisesta tehdyn komission päätöksen 94/3/EY ja vaarallisista jätteistä annetun neuvoston direktiivin 91/689/ETY 1 artiklan 4 kohdan mukaisen vaarallisten jätteiden luettelon laatimisesta tehdyn neuvoston päätöksen 94/904/EY korvaamisesta 3 päivänä toukokuuta 2000 tehdyllä komission päätöksellä 2000/532/EY⁸.

EU:n jätelainsäädäntö perustuu direktiivin 2008/98/EY 13 ja 17 artiklassa vahvistettuihin keskeisiin velvoitteisiin, joiden mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että jätehuolto tapahtuu vaarantamatta ihmisten terveyttä ja vahingoittamatta ympäristöä. Kyseisillä säännöksillä pannaan täytäntöön sopimuksen 11 artiklan 3 kohdassa vahvistettu velvoite toimia ympäristön kannalta kestävällä tavalla.

Vaikka EU:lla on ollut keskeinen rooli yleissopimuksen ja sen elohopeajätettä koskevien määräysten kehittämisessä ja EU:n asiantuntijat antoivat suuren panoksen edellä mainittuihin kokousten välisiin asiantuntijakeskusteluihin, jätettä koskeva EU:n säännöstö ulottuu sopimuksen 11 artiklaa pidemmälle, sillä kaikkea kyseisessä määräyksessä tarkoitettua elohopeajätettä säännellään EU:n tasolla ja sitä on käsiteltävä ympäristön kannalta kestävällä tavalla riippumatta sen elohopea- tai elohopeayhdistepitoisuudesta.

Unionin kanta on tarpeen, sillä kun suunniteltu säädös on hyväksytty, osapuolten on pantava se täytäntöön.

4. OIKEUSPERUSTA

4.1. Menettelyllinen oikeusperusta

4.1.1. Periaatteet

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 218 artiklan 9 kohdassa määrätään päätöksistä *"sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävien kantojen vahvistamisesta, silloin kun tämän elimen on annettava säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia, lukuun ottamatta säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan sopimuksen institutionaalisia rakenteita"*.

Ilmaisu *'säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia'* kattaa myös säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia kyseiseen elimeen sovellettavan kansainvälisen oikeuden nojalla. Se kattaa myös välineet, joilla ei ole sitovaa vaikutusta kansainvälisen oikeuden nojalla, mutta jotka *"voivat vaikuttaa ratkaisevasti sen säännösten sisältöön, jonka unionin lainsäätävä antaa"*⁹.

⁵ EUVL L 137, 24.5.2017, s. 1.

⁶ EUVL L 312, 22.11.2008, s. 3.

⁷ EUVL L 102, 11.4.2006, s. 15.

⁸ EYVL L 226, 6.9.2000, s. 3.

⁹ Unionin tuomioistuimen tuomio 7.10.2014, Saksa v. neuvosto, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, 61–64 kohta.

4.1.2. Soveltaminen käsillä olevassa asiassa

Osapuolten konferenssi on elohopeaa koskevalla Minamatan yleissopimuksella perustettu elin.

Suunniteltu säädös, joka osapuolten konferenssin on määrä antaa, on säädös, jolla on oikeusvaikutuksia, koska yleissopimuksen osapuolten on toteutettava toimenpiteitä niiden täytäntöönpanon ja noudattamisen varmistamiseksi.

Suunnitellulla säädöksellä ei täydennetä eikä muuteta sopimuksen institutionaalisia rakenteita.

Sen vuoksi ehdotetun päätöksen menettelyllinen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohta.

4.2. Aineellinen oikeusperusta

4.2.1. Periaatteet

SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla annettavan päätöksen aineellinen oikeusperusta määräytyy ensisijaisesti sen suunnitellun säädöksen tavoitteen ja sisällön perusteella, jota unionin puolesta esitettävä kanta koskee. Jos suunnitellulla säädöksellä on kaksi tavoitetta tai siihen sisältyy kaksi osatekijää ja jos näistä tavoitteista tai osatekijöistä toinen on mahdollista määritellä pääasialliseksi tavoitteeksi tai osatekijäksi, johon nähden toinen tavoite tai osatekijä on liitännäinen, SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan nojalla hyväksyttävällä päätöksellä on oltava vain yksi aineellinen oikeusperusta eli se, jota pääasiallinen tai ensisijainen tavoite tai osatekijä edellyttää.

4.2.2. Soveltaminen käsillä olevassa asiassa

Suunnitellun säädöksen pääasiallinen tavoite ja sisältö liittyvät ympäristöön.

Sen vuoksi ehdotetun päätöksen aineellinen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 192 artiklan 1 kohta.

4.3. Päätelmät

Ehdotetun päätöksen oikeusperustana tulisi olla SEUT-sopimuksen 192 artiklan 1 kohta yhdessä SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan kanssa.

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

elohopeaa koskevan Minamatan yleissopimuksen osapuolten konferenssin neljännen kokouksen toisessa osuudessa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta kyseisen yleissopimuksen 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun elohopeajätteen raja-arvot vahvistavan päätöksen hyväksymistä varten

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 192 artiklan 1 kohdan yhdessä 218 artiklan 9 kohdan kanssa,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Unioni hyväksyi elohopeaa koskevan Minamatan yleissopimuksen¹⁰, jäljempänä 'yleissopimus', neuvoston päätöksellä (EU) 2017/939¹¹, ja se tuli voimaan 16 päivänä elokuuta 2017.
- (2) Yleissopimuksen osapuolten konferenssin ensimmäisessä kokouksessa hyväksytyn työjärjestystä koskevan päätöksen MC-1/1 mukaisesti osapuolten olisi pyrittävä kaikin tavoin siihen, että kaikista tärkeistä asioista sovitaan yksimielisesti.
- (3) Sopimuksen osapuolten konferenssi hyväksyi 25–29 päivänä marraskuuta 2019 pidetyssä kolmannessa kokouksessaan päätöksen MC-3/5¹², jossa vahvistetaan raja-arvot sopimuksen 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulle elohopeasta tai elohopeayhdisteistä koostuvalle tai sitä sisältävälle jätteelle ja edellytetään, että osapuolten konferenssin 19–23 päivänä marraskuuta 2018 pidetyssä toisessa kokouksessaan perustama teknisten asiantuntijoiden ryhmä laatii raja-arvot elohopeasta tai elohopeayhdisteistä saastuneelle jätteelle, jäljempänä 'elohopeasta saastunut jäte', mukaan lukien mineraalijäte, joka on peräisin muusta kaivostoiminnasta kuin uuden elohopean louhinnasta.
- (4) Osapuolten konferenssin odotetaan hyväksyvän 21–25 päivänä maaliskuuta 2022 pidettävässä neljännen kokouksen toisessa osuudessa yleissopimuksen 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun elohopeajätteen raja-arvoja koskevan päätöksen, jäljempänä 'ehdotettu päätös', joka määrittäisi sopimuksen 11 artiklan soveltamisalan jätteiden osalta. Näin ollen sopimuksen 11 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan kuuluva

¹⁰ Elohopeaa koskevan Minamatan yleissopimuksen virallinen versio on saatavilla osoitteessa: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2013/10/20131010%2011-16%20AM/CTC-XXVII-17.pdf>

¹¹ Neuvoston päätös (EU) 2017/939, annettu 11 päivänä toukokuuta 2017, elohopeaa koskevan Minamatan yleissopimuksen tekemisestä Euroopan unionin puolesta (EUVL L 142, 2.6.2017, s. 4).

¹² Päätös MC-3/5, *Mercury waste thresholds*, Report of the Parties to the Minamata Convention on Mercury on the work of its second meeting, UNEP/MC/COP.3/23, 7.1.2020, saatavilla osoitteessa https://www.mercuryconvention.org/sites/default/files/documents/final_report/UNEP-MC-COP-3-23-Report-EN.pdf

elohopeasta saastunut jäte olisi käsiteltävä ympäristön kannalta kestäväällä tavalla sopimuksen 11 artiklan 3 kohdan nojalla.

- (5) On aiheellista vahvistaa osapuolten konferenssissa unionin puolesta otettava kanta, koska ehdotetulla päätöksellä tulee hyväksyttynä olemaan oikeusvaikutuksia, sillä osapuolten on toteutettava toimenpiteitä sen täytäntöön panemiseksi kansallisella ja/tai alueellisella tasolla.
- (6) Unioni on osallistunut merkittäväällä tavalla sopimuksen jätemääräysten kehittämiseen ja kokousten välisen ajan asiantuntijatyöhön, joka käynnistettiin päätöksellä MC-3/5 ja joka on johtanut ehdotettuun päätökseen. Unionin säännöstyössä edellytetään jo nyt, että kaikki yleissopimuksen 11 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu elohopeajäte, mukaan lukien elohopeasta saastunut jäte, käsitellään vaarantamatta ihmisten terveyttä ja vahingoittamatta ympäristöä jätteen elohopeapitoisuudesta riippumatta.
- (7) Unionin olisi tuettava ainoastaan sellaisen päätöksen hyväksymistä osapuolten konferenssissa, joka on unionin säännöstyön mukainen,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Osapuolten konferenssin neljännen kokouksen toisessa osuudessa unionin puolesta otettava kanta on tukea unionin säännöstyön mukaisen elohopeasta saastuneen jätteen raja-arvoja koskevan päätöksen hyväksymistä.

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu komissiolle.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*