



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 18. heinäkuuta 2023
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
2023/0272(COD)

11960/23
ADD 2

ENV 871
COMER 95
MI 632
ONU 50
SAN 460
IND 401
CODEC 1391
IA 190

SAATE

Lähettäjä: Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ

Saapunut: 14. heinäkuuta 2023

Vastaanottaja: Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri

Kom:n asiak. nro: SWD(2023) 395 final

Asia: KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ
VAIKUTUSTENARVIOINNISTA Oheisasiakirja Ehdotukseen
EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS elohopeasta
17 päivänä toukokuuta 2017 annetun Euroopan parlamentin ja
neuvoston asetuksen (EU) 2017/852 muuttamisesta siltä osin kuin on
kyse hammasamalgamasta ja muista lisättyä elohopeaa sisältävistä
tuotteista, joihin sovelletaan valmistus-, tuonti- ja vientirajoituksia

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2023) 395 final.

Liite: SWD(2023) 395 final



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 14.7.2023
SWD(2023) 395 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA
TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

Ehdotukseen

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS elohopeasta 17 päivänä
toukokuuta 2017 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/852
muuttamisesta siltä osin kuin on kyse hammasamalgaamista ja muista lisättyä
elohopeaa sisältävistä tuotteista, joihin sovelletaan valmistus-, tuonti- ja
vientirajoituksia

{COM(2023) 395 final} - {SEC(2023) 395 final} - {SWD(2023) 396 final} -
{SWD(2023) 397 final}

TIIVISTELMÄ

Poliittinen tausta

Elohopea on vaarallinen aine, joka uhkaa ympäristöä ja ihmisten terveyttä. Elohopeaa koskevan Minamatan yleissopimuksen allekirjoittamisen jälkeen vuonna 2013 EU antoi elohopeaa koskevan asetuksen (EU) 2017/852, jossa asetettiin rajat elohopean käytölle useissa tuotteissa ja kiellettiin metallisen elohopean vienti EU:sta. Asetuksen 19 artiklan 1 kohdassa edellytettiin, että komissio ilmoittaa tarkastelunsa tuloksista kolmella keskeisellä alalla, jotka ovat seuraavat:

- hammasamalgaamin käytön vaiheittaisen lopettamisen toteutettavuus, mieluiten vuoteen 2030 mennessä,
- krematorioiden elohopea- ja elohopeayhdisteiden päästöt sekä
- ympäristöhyödyt, jotka saadaan liitteen II paremmasta mukauttamisesta lisättyä elohopeaa sisältävien tuotteiden markkinoille saattamista koskevaan unionin lainsäädäntöön, sekä tällaisen mukauttamisen toteutettavuus.

Kertomuksessa todettiin, että hammasamalgaamin käytön vaiheittainen lopettaminen on teknisesti ja taloudellisesti toteutettavissa aiemmin kuin vuoteen 2030 mennessä ja että näyttö krematorioiden elohopeapäästöistä on erittäin epävarmaa ja edellyttää lisätyötä. Kertomuksessa kehoitettiin myös jatkamaan työtä sen arvioimiseksi, onko tarpeen kieltää lisättyä elohopeaa sisältävien tuotteiden markkinoille saattaminen, valmistus ja vienti. Tällä tutkimuksella tuetaan komissiota näiden ongelma-alueiden lisäarvioinnissa asetuksen tarkistamisen tukemiseksi. Kyseisellä työllä ja mahdollisilla myöhemmillä lainsäädäntöehdotuksilla edistetään Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa, saasteettomuustoimintasuunnitelmassa ja kestävyyttä edistävässä kemikaalistrategiassa ilmoitettua myrkyttömään ympäristöön tähtäävää saasteettomuustavoitetta.

Tutkimuksen tavoitteet

Tämän tutkimuksen yleisenä tavoitteena oli tutkia yksityiskohtaisemmin 19 artiklan 1 kohdan kolmea ongelma-alueita elohopeasta annetun asetuksen (EU) 2017/852 tarkistamisen tukemiseksi. Näin korjataan EU:n lainsäädännön jäljellä olevat puutteet, jotta Minamatan yleissopimuksen ja Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteiden saavuttamista voidaan edistää. Kunkin kolmen ongelma-alueen erityiset toimintapoliittiset tavoitteet ovat seuraavat:

Ongelma 1 – Sen arvioiminen, voitaisiinko hammasamalgaamista luopua vaiheittain (aiemmin kuin vuoteen 2030 mennessä) ja milloin se voitaisiin toteuttaa elohopeasta annetun asetuksen (EU) 2017/852 10 artiklassa tehdyn sitoumuksen pohjalta.

Ongelma 2 – Krematorioiden päästöjen vähentäminen tasolle, joita ei pidetä ihmisten terveydelle ja ympäristölle merkittävänä, saasteettomuustoimintasuunnitelmassa asetetun myrkyttömän ympäristön luomista koskevan tavoitteen mukaisesti.

Ongelma 3 – Elohopean markkinoillepääsyn vähentäminen pienentämällä elohopean tarjontaa ja kysyntää kaikkien EU:sta peräisin olevien toimitusketjujen tuotteissa. Tämä vastaa saasteettomuustoimintasuunnitelman ja kestävyyttä edistävän kemikaalistrategian sitoumusta pienentää EU:n ulkoista saastejalanjälkeä ja rajoittaa sellaisten tuotteiden vientiä, joita ei sallita EU:n markkinoilla.

Menetelmä

Näiden kolmen osa-alueen arvioimiseksi tarkemmin määriteltiin ongelmat (muun muassa keskeiset tekijät ja vaikutukset), yksilöitiin tietolähteitä ja määriteltiin kunkin ongelma-alueen toimintapoliittiset tavoitteet. Kullekin ongelma-alueelle laadittiin tämän jälkeen lähtötaso, joka toimii toimintavaihtoehtojen vertailukohtana ja jonka avulla hahmotellaan, mitä ”ei muutosta” -skenaariossa tapahtuisi. Laaja luettelo politiikkatoimenpiteitä määriteltiin 19 artiklan 1 kohdan arviointikertomuksen sekä jäsenvaltioiden ja sidosryhmien palautteen perusteella. Tämän jälkeen toimenpiteet seulottiin ja valitut toimenpiteet säilytettiin, ja taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristövaikutukset arvioitiin lähtötasoon verraten paremman sääntelyn suuntaviivojen mukaisesti. Yhteensä säilytettiin kuusi toimintavaihtoehtoa (ja alavaihtoehtoa), joita vertailtiin keskenään ja yksilöitiin suositeltava toimintapoliittinen paketti. Tutkimuksen keskeinen periaate oli sidosryhmien perusteellinen kuuleminen. Kuulemisstrategia sisälsi avoimen julkisen kuulemisen, kohdennetun kuulemiskyselyn, kohdennettuja haastatteluja, fokusryhmän ja kaksi kuulemisseminaaria.

Ongelman määrittely

Ongelma 1 – Hammasamalgaami

Hammasamalgaamia käytetään paikkoina hampaiden pintojen paikkaamisessa, ja se on EU:ssa jäljellä olevista elohopean käyttökohteista suurin. Hammasamalgaamin käyttö voi johtaa elohopeapäästöihin, kun hammaslääkärit laittavat tai poistavat sitä, kun se poistuu eritteiden mukana tai kun tuhkataan tai haudataan ihmisiä, joilla on hammasamalgaamia. Näillä päästöillä on haittavaikutuksia ihmisten terveyteen. Vähäistä altistumista voi tapahtua myös hampaassa olevan paikan koko elinkaaren aikana. Hammasamalgaamin käyttö vaihtelee huomattavasti eri jäsenvaltioissa, esimerkiksi Ruotsi on luopunut kokonaan hammasamalgaamin käytöstä, mutta kahdeksan jäsenvaltiota käytti hammasamalgaamia yli 50 prosenttiin paikkauksista vuonna 2019. Käytön jatkamisen taustalla voi olla tietämättömyyttä elohopeattomista vaihtoehdoista, tällaisten vaihtoehtojen käyttöä koskevan koulutuksen puute ja joissakin tapauksissa elohopeattomien vaihtoehtojen käytöstä aiheutuvat korkeammat kustannukset.

Ongelma 2 – Krematorioiden elohopeapäästöt

Krematoriot muodostavat edelleen merkittävän elohopeapäästöjen lähteen EU:ssa, mikä johtuu vainajien elohopeaa sisältävistä amalgaamipaikoista. Krematorioiden määrä ja koko vaihtelevat EU:ssa huomattavasti jäsenvaltioittain. Esimerkiksi Espanjassa on eniten krematorioita EU:ssa, mutta useimmissa niistä tehdään alle 350 tuhkausta vuodessa. Kroatiassa taas keskimääräisessä krematoriossa tehdään 5 000 tuhkausta vuodessa. Vuosittainen tuhkauskasvu vuosina 2010–2019 EU:ssa 38 prosenttia, ja tuhkausten arvioidaan lisääntyvän EU:ssa edelleen vuoteen 2030 asti. Krematorioiden elohopeapäästöt voidaan ehkäistä puhdistusmenetelmiä käyttämällä. Tällaisten menetelmien käytöstä ei ole tällä hetkellä EU:n laajuista sääntelyä, vaikka käytön odotetaan lisääntyvän ja OSPAR-komissio ja Helsingin komissio suosittavat niiden käyttöä. Koska hammasamalgaamipaikat kestävät keskimäärin 15–20 vuotta, krematorioiden päästöt jatkuvat vielä hammasamalgaamista luopumisen jälkeenkin.

Ongelma 3 – Lisättyä elohopeaa sisältävien tuotteiden valmistus vietäväksi kolmansiiin maihin

Lisättyä elohopeaa sisältävien tuotteiden markkinoille saattamisen ja EU:hun tuonnin kieltämiseksi on olemassa useita lakeja, mutta lisättyä elohopeaa sisältäviä tuotteita

valmistetaan edelleen EU:ssa ja viedään kolmansiin maihin, vaikka niiden saattaminen EU:n markkinoille on kielletty. Tämä on merkittävä elohopeapäästöjen aiheuttaja kolmansissa maissa, joissa EU:n valmistamat tuotteet lisäävät vaarallisista tuotteista aiheutuvaa kansallista taakkaa. Lisättyä elohopeaa sisältävät tuotteet päätyvät usein kaatopaikalle tai joissakin tapauksissa poltettavaksi. Tämä heikentää EU:n asemaa maailmanlaajuisena johtajana ja uhkaa sen mahdollisuutta saavuttaa ulkoisen saastejalanjälkensä pienentämiseen liittyvää tavoitetta. Tässä tutkimuksessa tarkasteltuihin lisättyä elohopeaa sisältäviin tuotteisiin kuuluvat hammasamalgaami ja erityyppiset lamput, jotka joko on jo kielletty tai kielletään pian sisämarkkinoilla mutta joita edelleen valmistetaan ja viedään.

Toimintavaihtoehdot

Laaja luettelo politiikkatoimenpiteitä määriteltiin 19 artiklan 1 kohdan mukaisen komission arviointikertomuksen sekä jäsenvaltioiden ja sidosryhmien palautteen perusteella. Sen jälkeen nämä toimenpiteet seulottiin paremman sääntelyn välineen nro 16 mukaisesti, jotta voitiin yksilöidä ne, joita olisi analysoitava tarkemmin, ja näin jäljelle jääneet kolmetoista toimenpidettä säilytettiin tarkempaa analyysia varten (kolme hammasamalgaamiin, kuusi krematorioihin ja neljä lisättyä elohopeaa sisältäviin tuotteisiin liittyvää toimenpidettä). Näiden toimenpiteiden vaikutukset arvioitiin, ja kuusi toimintavaihtoehtoa säilytettiin. Seuraavassa on esitetty kutakin ongelmaa koskevat säilytetyt toimintavaihtoehdot:

Jäljempänä olevassa taulukossa on lueteltu esivalitut toimintavaihtoehdot.

Toimintavaihtoehto
PO1 – Hammasterveyden viestintäkampanjat
PO2 – Oikeudellisesti sitovan päättymispäivän asettaminen hammasamalgaamin käytölle EU:ssa
PO3 – Puhdistamismenetelmiä krematorioissa koskevien EU:n ohjeiden julkaiseminen
PO4 – Puhdistamismenetelmien pakollinen soveltaminen krematorioissa
PO5 – Yleinen sopimus elohopeaa sisältävien lamppujen valmistuksen ja kaupan kieltämisestä
PO6 – EU:n kieltä valmistaa ja viedä lisättyä elohopeaa sisältäviä tuotteita

Vaihtoehtojen vertailu

Ongelma 1 – Hammasamalgaami

Vaikka vaihtoehdon PO1 kustannukset ovat todennäköisesti rajalliset, sen tuottamat yhteiskunnalliset ja ympäristöön liittyvät hyödyt ovat nekin luultavasti vähäiset. Vaikutuksia ei ole mahdollista luotettavasti ilmaista määrällisesti, koska mahdolliseen kampanjatyyppiin ja toteutukseen liittyy epävarmuustekijöitä. Useat jäsenvaltiot järjestävät jo tällaisia kampanjoita, joten lisäkampanjoilla ei välttämättä ole juurikaan vaikutusta. Vaihtoehdosta PO2 saadaan sen sijaan merkittäviä yhteiskunnallisia ja ympäristöön liittyviä hyötyjä, mutta siitä aiheutuisi myös enemmän kustannuksia. EU:n laajuinen hammasamalgaamin käytön vaiheittainen lopettaminen varmistaisi yhdenmukaisen käytöstä luopumisen kaikissa jäsenvaltioissa. Tähän liittyvien kustannusten ja hyötyjen suuruus riippuu siitä, mihin mennessä vaiheittainen lopettaminen tulee voimaan (vaiheittainen lopettaminen vuoteen 2025 mennessä johtaa suurimpiin hyötyihin). Tästä syystä suositeltava vaihtoehto on PO2a.

Ongelma 2 – Krematorioiden päästöt

Vaihtoehdon PO2 yhteydessä valittava käytön vaiheittaisen lopettamisen määräpäivä vaikuttaa myöhemmin siihen, missä määrin krematorioiden päästöt vähenevät. Se vähentää siten vaihtoehtojen PO3 ja PO4 tehokkuutta ja kustannus-hyötysuhdetta (koska puhdistettavaa elohopeaa on vähemmän). Vaihtoehdon PO3 (puhdistusmenetelmiä koskevat EU:n ohjeet) kustannukset ovat paljon alhaisemmat kuin vaihtoehdon PO4, mutta vastaavasti vaihtoehdon PO3 ympäristöön ja ihmisten terveyteen liittyvät hyödyt ovat pienemmät. Vaihtoehdon PO4a osalta (puhdistamismenetelmiin liittyvän teknologian pakollinen käyttöönotto kaikissa krematorioissa) kustannukset ovat korkeat verrattuna hyötyihin, erityisesti pk-yrityksille. Jos hammasamalgamasta luovutaan vaiheittain vuoteen 2025 mennessä (kuten suositellussa vaihtoehdossa PO2a), päästöt pienenevät vuoteen 2030 mennessä, jolloin vaihtoehdon kustannustehokkuus heikkenee. Vaihtoehdossa PO4b (ainoastaan isoja krematorioita koskeva pakollinen soveltaminen) kustannus-hyötysuhteesta tulee kuitenkin positiivinen.

Ongelma 3 – Lisättyä elohopeaa sisältävät tuotteet

Vaihtoehtoa PO5 pidetään parhaana tapana vähentää mahdollisimman paljon elohopean käyttöä tuotteissa, mutta siihen liittyy suurta epävarmuutta, koska Minamatan yleissopimuksen sopimuspuolet eivät välttämättä pääse sopimukseen osapuolten konferenssin viidennessä tai myöhemmissä kokouksissa. Vaihtoehto PO6 antaisi EU:lle mahdollisuuden ryhtyä asiassa välittömiin toimiin, mikä pienentäisi sen ulkoista saastejalanjälkeä ja antaisi poliittisen signaalin kansainvälisesti. Negatiivisten nettovaikutusten riski pienenee, jos aloitteen hyväksymisen ja kiellon voimaantulon välille varataan enemmän aikaa. Negatiivisia vaikutuksia ei seuranne, jos kieltoa seuraa maailmanlaajuinen kiello. Tämän vuoksi vaihtoehdossa PO6 suositellaan hammasamalgamin kieltämistä vuoteen 2025 mennessä ja asianmukaisten lampputyyppeiden kieltämistä vuosiin 2026 ja 2028 mennessä, mutta sekä vaihtoehto PO5 että vaihtoehto PO6 katsotaan parhaiksi vaihtoehdoiksi.