



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2023. július 18.
(OR. en)

Intézményközi referenciaszám:
2023/0272(COD)

11960/23
ADD 2

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

FEDŐLAP

Küldi: az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Az átvétel dátuma: 2023. július 14.
Címzett: Thérèse BLANCHET, az Európai Unió Tanácsának főtitkára

Biz. dok. sz.: SWD(2023) 395 final

Tárgy: BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM
A HATÁSVIZSGÁLATI JELENTÉS VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA
amely a következő dokumentumot kíséri
Javaslat – AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE a
higanyról szóló, 2017. május 17-i (EU) 2017/852 európai parlamenti és
tanácsi rendeletnek a fogászati amalgám és más, gyártási, behozatali
és kiviteli korlátozások hatálya alá tartozó, hozzáadott higanyt
tartalmazó termékek tekintetében történő módosításáról

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak az SWD(2023) 395 final számú dokumentumot.

Melléklet: SWD(2023) 395 final



Brüsszel, 2023.7.14.
SWD(2023) 395 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM
A HATÁSVIZSGÁLATI JELENTÉS VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE

a higanyról szóló, 2017. május 17-i (EU) 2017/852 európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a fogászati amalgám és más, gyártási, behozatali és kiviteli korlátozások hatálya alá tartozó, hozzáadott higanyt tartalmazó termékek tekintetében történő módosításáról

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

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

Szakpolitikai háttér

A higany veszélyes anyag, amely kockázatot jelent a környezetre és az emberi egészségre. A higanyról szóló Minamata egyezmény 2013. évi aláírását követően az EU létrehozta a higanyról szóló (EU) 2017/852 rendeletet, amely határértékeket állapít meg a higany bizonyos termékekben történő felhasználására vonatkozóan, és megtiltja a fémhigany EU-ból történő kivitelét. A rendelet 19. cikkének (1) bekezdése értelmében a Bizottságnak jelentést kellett készítenie az általa végzett felülvizsgálat eredményéről az alábbi három kiemelt terület tekintetében:

- a fogászati amalgám-használat fokozatos, lehetőleg 2030-ig való megszüntetésének kivitelezhetősége;
- a krematóriumok higany- és higanyvegyület-kibocsátása; valamint
- a II. mellékletnek a hozzáadott higanyt tartalmazó termékek belső piaci forgalomba hozatalát szabályozó vonatkozó uniós jogszabályokhoz való további hozzáigazításával kapcsolatos környezeti előnyök és a hozzáigazítás megvalósíthatósága.

E jelentésében a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a fogászati amalgám használatának fokozatos megszüntetése műszakilag és gazdaságilag megvalósítható 2030 előtt, és hogy a krematóriumok higanykibocsátásának tényalapja rendkívül bizonytalan, és további vizsgálatot igényel. A jelentés emellett további erőfeszítéseket szorgalmazott annak felmérése érdekében, hogy egyes, hozzáadott higanyt tartalmazó termékek forgalomba hozatalára, gyártására és kivitelére szükséges-e tilalmat bevezetni. Ez a tanulmány segíti a Bizottság munkáját e problémás területeknek a rendelet esetleges felülvizsgálata céljából történő további értékelésében. Mindezen erőfeszítések, valamint az ezt követő jogalkotási javaslatok hozzá fognak járulni az európai zöld megállapodásban, a levegőre, a vízre és a talajra vonatkozó szennyezőanyag-mentességi cselekvési tervben és a vegyi anyagokra vonatkozó fenntarthatósági stratégiában bejelentett toxikus anyagoktól mentes környezetre irányuló szennyezőanyag-mentességi célkitűzés megvalósításához.

A tanulmány általános és konkrét célja

E tanulmány általános célja az volt, hogy a higanyról szóló (EU) 2017/852 rendelet felülvizsgálatának támogatása érdekében részletesebben megvizsgálja a 19. cikk (1) bekezdésében meghatározott három problématerületet. A felülvizsgálat az uniós jogszabályokban még meglévő hiányosságok megszüntetésével hozzájárul a Minamata egyezmény és az európai zöld megállapodás célkitűzéseinek megvalósításához. A három problématerületre vonatkozó konkrét stratégiai célok a következők:

- 1. problémakör** – Annak vizsgálata, hogy a higanyról szóló (EU) 2017/852 rendelet 10. cikkében foglalt, a fogászati amalgám használatának fokozatos csökkentésére vonatkozó kötelezettségvállalás alapján megvalósítható-e (2030 előtt) a fogászati amalgám használatának fokozatos megszüntetése, és ha igen, mikorra.
- 2. problémakör** – A krematóriumokból származó kibocsátásoknak az emberi egészséget és a környezetet nem jelentős mértékben veszélyeztető szintre történő csökkentése, összhangban a levegőre, a vízre és a talajra vonatkozó

szennyezőanyag-mentességi cselekvési tervben meghatározott, toxikus anyagoktól mentes környezet megteremtésére irányuló törekvéssel.

- 3. problémakör** – A higany társadalmi körforgásba kerülésének visszaszorítása a higany iránti kereslet és a kínálat csökkentése révén az EU-ból származó valamennyi ellátási lánc esetében. Ez összhangban van a levegőre, a vízre és a talajra vonatkozó szennyezőanyag-mentességi cselekvési terv és a vegyi anyagokra vonatkozó fenntarthatósági stratégia azon kötelezettségvállalásával, hogy csökkenjen az EU külső szennyezési lábnyoma, és korlátozva legyen az EU piacán nem engedélyezett vegyi anyagok kivitele.

Módszer

Az említett három terület további vizsgálata érdekében meghatározták a problémát (beleértve a fő mozgatórugókat és hatásokat), azonosították az adatforrásokat, és megfogalmazták az egyes problématerületekre vonatkozó szakpolitikai célkitűzéseket. Ezt követően minden egyes problématerületre vonatkozóan kidolgoztak egy alapforgatókönyvet, amely viszonyítási alapul szolgál a szakpolitikai alternatívák összehasonlításához, és felvázolja, hogy mi történne abban az esetben, ha nem változtatunk a jelenlegi helyzeten. A 19. cikk (1) bekezdése szerinti felülvizsgálati jelentés, valamint a tagállamok és az érdekelt felek észrevételei alapján összeállították a lehetséges intézkedések előzetes listáját. Az intézkedéseket ezután átvilágították, a kiválasztott intézkedéseket pedig megtartották, és a minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatásokkal összhangban értékelték az intézkedések gazdasági, társadalmi és környezeti hatásait az alapforgatókönyvhöz képest. Hat szakpolitikai alternatívát tartottak meg (lehetséges részalternatívákkal), amelyeket ezt követően összehasonlítottak, és meghatározták az előnyben részesített szakpolitikai csomagot. A tanulmány készítése során mindvégig fontos volt az érdekelt felekkel folytatott mélyreható konzultáció. A konzultációs stratégia nyilvános konzultációt, célzott konzultációs felmérést, célzott interjúkat, egy fókuszcsoportot és két konzultációs munkaértekezletet tartalmazott.

A probléma meghatározása

1. problémakör – Fogászati amalgám

Európában a fogfelület helyreállítását célzó beavatkozások alapanyagaként szolgáló fogászati amalgám jelenti a higany máig is alkalmazott, legnagyobb mértékű szándékos felhasználását. A fogászati amalgám használatának következtében, az anyag fogorvos általi behelyezése vagy eltávolítása során, extrakció révén, illetve a fogászati amalgámmal kezelt emberek elhamvasztása vagy eltemetése után higany kerülhet a környezetbe. Ezek a kibocsátások viszont káros hatással vannak az emberi egészségre. Korlátozott mértékű expozíció a tömések élettartama alatt is előfordulhat. A fogászati amalgám használatának mértéke tagállamonként jelentős eltéréseket mutat; Svédország például teljesen felhagyott a fogászati amalgám használatával, ugyanakkor 2019-ben nyolc tagállamban a helyreállító beavatkozások több mint 50 %-ában fogászati amalgámot használtak. A fogászati amalgám máig tartó használata a higanymentes alternatívákkal kapcsolatos kommunikáció/ismeretek hiányával, a fogorvosok alternatív megoldások alkalmazására vonatkozó képzsének hiányával, valamint egyes esetekben a higanymentes alternatívák térítésének magasabb költségeivel magyarázható.

2. problémakör – Krematóriumokból származó higanykibocsátás

A krematóriumok az emberi maradványokban található higanyamalgámos fogtömések miatt továbbra is a higanykibocsátás egyik legfőbb okozói az EU-ban. Az EU-ban a

krematóriumok száma és mérete tagállamonként jelentősen eltér, például az Unión belül Spanyolországban található a legtöbb krematórium, de ezek nagy részében évente kevesebb mint 350 hamvasztást végeznek, míg Horvátországban egy átlagos krematóriumban évente 5000 hamvasztás történik. 2010 és 2019 között az EU-ban 38 %-kal nőtt a hamvasztások száma, és a becslések szerint ez a növekedés 2030-ig folytatódni fog az Unió egész területén. A krematóriumokból származó higanykibocsátás elkerülhető kibocsátáscsökkentő technikák alkalmazásával. Jelenleg nincs uniós szintű szabályozás az említett technikák alkalmazására vonatkozóan, annak ellenére, hogy várhatóan egyre több helyen fognak alkalmazni ilyen technikákat, és hogy az OSPAR- és a HELCOM-bizottság is ezek alkalmazását javasolja. Mivel a fogászati amalgám tömések átlagos élettartama 15–20 év, a krematóriumokból származó kibocsátások a fogászati amalgám fokozatos megszüntetése után is jelentkezni fognak.

3. problémakör – Harmadik országokba történő kivitelre szánt, hozzáadott higanyt tartalmazó termékek gyártása

A hozzáadott higanyt tartalmazó termékek EU-n belüli forgalomba hozatalát és EU-ba történő behozatalát számos jogszabály tiltja. E termékek egy részét azonban továbbra is gyártják az EU-ban, és azokat harmadik országokba exportálják, annak ellenére, hogy az uniós piacon történő forgalomba hozataluk tilos. Ez jelentős mértékben hozzájárul a harmadik országokban a higanyszennyezéshez, és az EU-ban gyártott termékek tovább nehezítik az érintett országok veszélyes termékekkel kapcsolatos terheit. Sok esetben előfordul, hogy a hozzáadott higanyt tartalmazó termékek hulladéklerakóba kerülnek, vagy egyes esetekben elégetik őket. Mindezek gyengítik az EU globális vezető pozícióját, és veszélyeztetik azon képességét, hogy teljesítse az EU külső szennyezési lábnyomának csökkentésére irányuló célkitűzéseit. Az e tanulmányban vizsgált, hozzáadott higanyt tartalmazó termékek közé tartoznak a fogászati amalgámok és különböző típusú lámpák, amelyek használata már jelenleg is tilalom alá esik vagy hamarosan betiltásra kerül a belső piacon, de amelyeket továbbra is gyártanak és exportálnak.

Szakpolitikai alternatívák

A 19. cikk (1) bekezdése szerinti bizottsági felülvizsgálati jelentés, valamint a tagállamok és az érdekelt felek észrevételei alapján összeállították a lehetséges intézkedések előzetes listáját. Ezt követően, a jogalkotás minőségének javítását szolgáló 16. eszközzel összhangban átvilágították az említett intézkedéseket, hogy meghatározzák azokat, amelyek esetében érdemes lenne további elemzést végezni. Ennek során tizenhárom intézkedést tartottak meg további elemzés céljából (háromat a fogászati amalgámra, hatot a krematóriumokra, négyet pedig a hozzáadott higanyt tartalmazó termékekre vonatkozóan). Az intézkedések hatásainak értékelése után hat szakpolitikai alternatívát tartottak meg. Az egyes problémakörökre vonatkozóan megtartott szakpolitikai alternatívák a következők:

Az alábbi táblázat a kiválasztott szakpolitikai alternatívák listáját tartalmazza.

Szakpolitikai alternatívák

- | |
|--|
| 1. szakpolitikai alternatíva – Fogápolással kapcsolatos kommunikációs kampányok |
| 2. szakpolitikai alternatíva – A fogászati amalgám EU-n belüli használatának megszüntetésére vonatkozó, jogilag kötelező erejű időpont meghatározása |
| 3. szakpolitikai alternatíva – A krematóriumok kibocsátáscsökkentésére vonatkozó uniós iránymutatás közzététele |

Szakpolitikai alternatívák

4. szakpolitikai alternatíva – A kibocsátáscsökkentés kötelező alkalmazása a krematóriumokban

5. szakpolitikai alternatíva – Globális megállapodás a higanytartalmú lámpák gyártásának és kereskedelmének betiltásáról

6. szakpolitikai alternatíva – A hozzáadott higanyt tartalmazó termékek gyártására és kivitelére vonatkozó uniós tilalom

Az alternatívák összehasonlítása

1. problémakör – Fogászati amalgám

Bár az 1. szakpolitikai alternatíva minden bizonnyal alacsony költséggel jár, ugyanakkor várhatóan a társadalmi és környezeti előnyök is minimálisak lesznek, és a kampány típusát és végrehajtását övező bizonytalanságok miatt nem lehetséges a hatások megfelelő szintű számszerűsítése. Ráadásul több tagállam is szervez már ilyen kampányokat, így előfordulhat, hogy a további kampányoknak nem lesz jelentős hatásuk. Ezzel összehasonlítva a 2. szakpolitikai alternatíva jelentős társadalmi és környezeti előnyökkel jár, de a költségek is nagyobbak lennének. A fogászati amalgám használatának az egész EU-ra kiterjedő fokozatos megszüntetése biztosítaná a termék használatának egységes fokozatos megszüntetését valamennyi tagállamban. Az ezzel járó költségek és előnyök mértéke attól függ, hogy mikorra lép hatályba a fokozatos megszüntetés (a használat 2025-ig történő fokozatos megszüntetése jár a legnagyobb előnnyel). Ezért a 2a. szakpolitikai alternatíva az előnyben részesített lehetőség.

2. problémakör – Krematóriumokból származó kibocsátások

A 2. szakpolitikai alternatíva keretében kiválasztott kivezetési időpont később hatással van arra, hogy a krematóriumokból származó kibocsátás milyen mértékben csökken, emellett csökkenti a 3. és a 4. szakpolitikai alternatíva hatékonyságát és költség-haszon arányát (mivel alacsonyabb a higanykibocsátás). A 3. szakpolitikai alternatíva (a kibocsátáscsökkentésre vonatkozó uniós iránymutatás) sokkal alacsonyabb költséggel jár, mint a 4. szakpolitikai alternatíva, de ennek megfelelően környezeti és emberi egészségügyi előnyei is kisebbek. A 4a. szakpolitikai alternatíva (kibocsátáscsökkentési technológia kötelező alkalmazása valamennyi krematóriumban) esetében a várható előnyökhöz képest magasak a költségek, különösen a kkv-k számára. Ha a fogászati amalgám használatának fokozatos, 2025-ig történő megszüntetésével (mint az előnyben részesített 2a. alternatíva esetében) a kibocsátás 2030-ra alacsonyabb lesz, ami csökkenti ezen alternatíva költség-hatékonyságát. A 4b. szakpolitikai alternatíva esetében azonban (amely csak a nagy krematóriumokra vonatkozik) a költség-haszon arány pozitívvá válik.

3. problémakör – Hozzáadott higanyt tartalmazó termékek

A termékekben történő higanyfelhasználás maximális visszaszorítása szempontjából az 5. szakpolitikai alternatíva lehet az előnyben részesített alternatíva, megvalósíthatósága azonban erősen kétséges, mivel a Minamata egyezmény részes felei nem biztos, hogy megállapodásra tudnak jutni a részes felek konferenciájának 5. ülésén vagy az azt követő konferenciákon. A 6. szakpolitikai alternatíva révén az EU azonnali lépéseket tehetne a probléma kezelésére, csökkenthetné külső lábnyomát és nemzetközi jelentőségű politikai jelzést adhatna. A nettó

negatív hatások kockázatát csökkenteni lehet a kezdeményezés elfogadása és a tilalom hatálybalépése közötti időtartam meghosszabbításával, egy ezt követő globális tilalom bevezetése esetén pedig várhatóan semmilyen negatív hatással nem kell számolni. Ezért a fogászati amalgám 2025-re, az érintett lámpák 2026/2028-ra történő betiltása az előnyben részesített opció a 6. szakpolitikai alternatíva szerint, de mind az 5., mind a 6. szakpolitikai alternatíva előnyben részesített alternatívának tekinthető.