

Bruselj, 18. julij 2023
(OR. en)

Medinstitucionalna zadeva:
2023/0272(COD)

11960/23
ADD 2

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

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj: za generalno sekretarko Evropske komisije:
direktorica Martine DEPREZ

Datum prejema: 14. julij 2023

Prejemnik: Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije

Št. dok. Kom.: SWD(2023) 395 final

Zadeva: DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA
Spremni dokument k Predlogu UREDBE EVROPSKEGA
PARLAMENTA IN SVETA o spremembi Uredbe (EU) 2017/852
Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. maja 2017 o živem srebru v
zvezi z zobnim amalgamom in drugimi proizvodi, ki vsebujejo dodano
živo srebro, za katere veljajo omejitve proizvodnje, uvoza in izvoza

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2023) 395 final.

Priloga: SWD(2023) 395 final

Bruselj, 14.7.2023
SWD(2023) 395 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument

k Predlogu UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o spremembi Uredbe (EU) 2017/852 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. maja 2017 o živem srebru v zvezi z zobnim amalgamom in drugimi proizvodi, ki vsebujejo dodano živo srebro, za katere veljajo omejitve proizvodnje, uvoza in izvoza

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

POVZETEK

Okvir politike

Živo srebro je nevarna snov, ki pomeni tveganje za okolje in zdravje ljudi. Po podpisu Konvencije Minamata o živem srebru leta 2013 je EU sprejela Uredbo (EU) 2017/852 o živem srebru, ki določa omejitve uporabe živega srebra v številnih proizvodih in prepoveduje izvoz kovinskega živega srebra iz EU. V skladu s členom 19(1) Uredbe je morala Komisija poročati o izidu svojega pregleda za tri osrednja področja:

- izvedljivost postopne opustitve uporabe zobnega amalgama, po možnosti do leta 2030;
- emisije živega srebra in živosrebrskih spojin iz krematorijev ter
- okoljske koristi in izvedljivost nadaljnega usklajevanja Priloge II z ustrezno zakonodajo Unije, ki ureja dajanje proizvodov z dodanim živim srebrom, v promet.

V tem poročilu je bilo ugotovljeno, da je postopna opustitev zobnega amalgama tehnično in ekonomsko izvedljiva pred letom 2030 ter da so dokazi o emisijah živega srebra iz krematorijev zelo negotovi, zaradi česar je potrebno nadaljnje delo. Poročilo je vključevalo tudi poziv k nadaljnjemu delu za oceno potrebe po prepovedi dajanja nekaterih proizvodov z dodanim živim srebrom v promet ter njihove proizvodnje in izvoza. Ta študija bo Komisiji pomagala pri nadaljnji oceni teh problematičnih področij, da bi podprla revizijo Uredbe. To delo in morebitni poznejši zakonodajni predlog bosta prispevala k cilju ničelnega onesnaževanja za okolje brez strupov, ki je napovedan v evropskem zelenem dogovoru, akcijskem načrtu za ničelno onesnaževanje in trajnostni strategiji za kemikalije.

Splošni in specifični cilji študije

Splošni cilj te študije je bil podrobneje preučiti tri problematična področja iz člena 19(1) v podporo reviziji Uredbe (EU) 2017/852 o živem srebru. S tem bodo odpravljene preostale vrzeli v zakonodaji EU, kar bo prispevalo k ciljem Konvencije Minamata in evropskega zelenega dogovora. Specifični cilji politike za vsako od treh problematičnih področij so:

problem 1 – oceniti, ali in kdaj bi bilo mogoče doseči opustitev uporabe zobnega amalgama (prej kot leta 2030) na podlagi zaveze iz člena 10 Uredbe (EU) 2017/852 o živem srebru za postopno opustitev uporabe zobnega amalgama;

problem 2 – zmanjšati emisije iz krematorijev na ravni, ki se ne štejejo za pomembne za zdravje ljudi in okolje, v skladu z ambicijo po vzpostavitvi okolja brez strupov, kot je določeno v akcijskem načrtu za ničelno onesnaževanje;

problem 3 – zmanjšati dajanje živega srebra v obtok v družbi z zmanjšanjem ponudbe živega srebra v proizvodih in povpraševanja po njem za vse dobavne verige s poreklom iz EU. To je v skladu z zavezo iz akcijskega načrta za ničelno onesnaževanje in trajnostne strategije za kemikalije za zmanjšanje zunanega onesnaževalnega odtisa EU in omejitev izvoza proizvodov, ki niso dovoljeni na trgu EU.

Pristop

Za nadaljnjo oceno teh treh problematičnih področij so bili za vsako od njih opredeljeni problem (vključno s ključnimi dejavniki in vplivi), viri podatkov in cilji politike. Nato je bil za vsako problematično področje oblikovan izhodiščni scenarij, ki predstavlja izhodišče za

primerjavo možnosti politike in opisuje, kaj bi se zgodilo v primeru scenarija „brez sprememb“. Na podlagi poročila o pregledu iz člena 19(1) ter prispevkov držav članic in deležnikov je bil določen dolg seznam ukrepov politike. Ti ukrepi so bili nato pregledani, izbrani ukrepi so bili ohranjeni, gospodarski, socialni in okoljski učinki pa so bili ocenjeni v primerjavi z izhodišnim scenarijem v skladu s smernicami za boljše pravno urejanje. Ohranjenih je bilo šest možnosti politike (s podmožnostmi), ki so se nato primerjale, in določen je bil prednostni sveženj politike. Splošni del študije je bil obsežen program posvetovanja z deležniki. Strategija posvetovanja je vključevala odprto javno posvetovanje, ciljno usmerjeno posvetovalno anketo, ciljno usmerjene intervjuje, fokusno skupino in dve posvetovalni delavnici.

Opredelitev problema

Problem 1 – zobni amalgam

Zobni amalgam se uporablja kot polnilo za obnovo zobnih površin in je največja preostala namerna uporaba živega srebra v EU. Uporaba zobnega amalgama lahko povzroči emisije živega srebra med vstavljanjem/odstranjevanjem s strani zobozdravstvenih delavcev ter z izločki, upepelitvijo ali pokopom ljudi z zobno amalgamsko zalivko. Te emisije povzročajo škodljive učinke na zdravje ljudi. Do omejene izpostavljenosti lahko pride tudi med življenjsko dobo zalivke. Uporaba zobnega amalgama se med državami članicami zelo razlikuje, pri čemer je na primer Švedska popolnoma opustila njegovo uporabo, medtem ko ga je osem držav članic leta 2019 uporabljalo za več kot 50 % zalivk. Njegovo nadaljnjo uporabo lahko spodbujajo pomanjkanje komunikacije/ozaveščenosti o nadomestnih rešitvah brez živega srebra, pomanjkanje usposabljanja strokovnih delavcev za uporabo takšnih nadomestnih rešitev in v nekaterih primerih višji stroški za povračilo izdatkov za nadomestne rešitve brez živega srebra.

Problem 2 – emisije živega srebra iz krematorijev

Krematoriji so še vedno pomemben vir emisij živega srebra v EU, ki izvira iz amalgamskih zalivk v človeških ostankih. Število in velikost krematorijev v EU se po državah članicah zelo razlikujeta, na primer Španija ima največje število krematorijev v EU, vendar v večini opravijo manj kot 350 upepelitev na leto, medtem ko na Hrvaškem v povprečnem krematoriju opravijo 5 000 upepelitev na leto. Med letoma 2010 in 2019 se je v EU število upepelitev na leto povečalo za 38 %, po ocenah pa se bo do leta 2030 še naprej povečevalo. Emisije živega srebra iz krematorijev je mogoče preprečiti z uporabo tehnik za zmanjševanje emisij. Za uporabo teh tehnik trenutno ni predpisov na ravni EU, čeprav se pričakuje, da se bo njihova uporaba povečala, priporočata pa jo tudi komisiji OSPAR in HELCOM. Ker je življenjska doba amalgamskih zobnih zalivk v povprečju 15–20 let, se bodo emisije iz krematorijev nadaljevale tudi po opustitvi zobnega amalgama.

Problem 3 – proizvodnja proizvodov z dodanim živim srebrom za izvoz v tretje države

Obstajajo različni zakoni, ki prepovedujejo dajanje proizvodov z dodanim živim srebrom v promet in njihov uvoz v EU, vendar se nekateri tovrstni proizvodi še naprej proizvajajo v EU in izvažajo v tretje države, čeprav jih je prepovedano dajati v promet v EU. To je pomemben vzrok onesnaževanja z živim srebrom v tretjih državah, kjer proizvodi, proizvedeni v EU, povečujejo nacionalno breme nevarnih proizvodov. V številnih primerih lahko proizvodi z dodanim živim srebrom končajo na odlagališčih ali pa se v nekaterih primerih sežgejo. To slabi položaj EU kot vodilne države na svetu in ogroža njeno sposobnost doseganja ciljev zmanjšanja zunanjega onesnaževalnega odtisa EU. Zadevni proizvodi z dodanim živim

srebrom, obravnavani v tej študiji, vključujejo zobni amalgam in različne vrste sijalk, ki so ali bodo kmalu prepovedani na notranjem trgu, vendar se še naprej proizvajajo in izvažajo.

Možnosti politike

Na podlagi poročila Komisije o pregledu iz člena 19(1) ter prispevkov držav članic in deležnikov je bil določen dolg seznam možnih ukrepov. Ti ukrepi so bili nato pregledani v skladu z orodjem za boljše pravno urejanje št. 16, da bi se določilo, katere bi bilo treba nadalje analizirati, in za nadaljnjo analizo je bilo nato izbranih trinajst ukrepov (trije za zobni amalgam, šest za krematorije in štirje za proizvode z dodanim živim srebrom). Pri teh ukrepih so bili ocenjeni njihovi učinki in izbranih je bilo šest možnosti politike. Izbrane možnosti politike za vsak problem so navedene v nadaljevanju.

Možnosti politike, ki so bile uvrščene v ožji izbor, so navedene v spodnji preglednici.

Možnost politike
MP1 – komunikacijske kampanje na področju zobozdravstva
MP2 – določitev pravno zavezujočega datuma za prenehanje uporabe zobnega amalgama v EU
MP3 – objava smernic EU o zmanjševanju emisij v krematorijih
MP4 – obvezna uporaba tehnologij za zmanjševanje emisij v krematorijih
MP5 – globalni sporazum o prepovedi proizvodnje sijalk, ki vsebujejo živo srebro, in trgovanja z njimi
MP6 – prepoved proizvodnje in izvoza proizvodov z dodanim živim srebrom v EU

Primerjava možnosti politike

Problem 1 – zobni amalgam

Čeprav bodo stroški MP1 verjetno omejeni, bo verjetno prinesla tudi minimalne družbene in okoljske koristi, zanesljiva količinska opredelitev vplivov pa zaradi negotovosti v zvezi z vrsto in izvajanjem kampanje ni mogoča. Več držav članic prav tako že organizira takšne kampanje, zato dodatne kampanje morda ne bodo imele velikega učinka. MP2 bo v primerjavi z MP1 prinesla znatne družbene in okoljske koristi, vendar bo z njo nastalo tudi več stroškov. S postopno opustitvijo uporabe zobnega amalgama na ravni EU bi se zagotovila enotna postopna opustitev v vseh državah članicah. Obseg teh nastalih stroškov in koristi je odvisen od datuma postopne opustitve (postopna opustitev do leta 2025 bi prinesla največje koristi). Zato je MP2a prednostna možnost politike.

Problem 2 – emisije živega srebra iz krematorijev

Datum postopne opustitve, izbran pri MP2, pozneje vpliva na obseg zmanjšanja emisij iz krematorijev ter bo zmanjšal učinkovitost ter razmerje med stroški in koristmi MP3 in MP4 (ker bo potrebno manjše zmanjšanje emisij živega srebra). MP3 (smernice EU o uporabi tehnologij za zmanjšanje emisij) bo veliko cenejša od MP4, vendar z ustrezno manjšimi koristmi za okolje in zdravje ljudi. Pri MP4a (obvezna uporaba tehnologije za zmanjševanje emisij za vse krematorije) so stroški v primerjavi s koristmi visoki, zlasti za MSP. Če se zobni amalgam postopno opusti do leta 2025 (kot pri prednostni možnosti politike MP2a), bodo emisije do leta 2030 manjše, zato se stroškovna učinkovitost te možnosti zmanjša.

Vendar pa pri MP4b (samo veliki krematoriji) razmerje med stroški in koristmi postane pozitivno.

Problem 3 – proizvodi z dodanim živim srebrom

MP5 se šteje za najprimernejšo možnost za doseganje največjega zmanjšanja uporabe živega srebra, povezanega s proizvodi, vendar je povezana z visoko stopnjo negotovosti, saj pogodbenice Konvencije Minamata na konferenci COP5 ali na naslednjih konferencah COP morda ne bodo dosegle dogovora. MP6 bi EU omogočila takojšnje ukrepanje v zvezi s tem vprašanjem, kar bi zmanjšalo njen zunanji odtis in pomenilo politični signal na mednarodnem področju. Tveganje neto negativnih vplivov se zmanjša, če je med sprejetjem pobude in začetkom veljavnosti prepovedi predvideno več časa, in ni pričakovati negativnih vplivov, če bi sledila prepoved po vsem svetu. Zato se pri MP6 daje prednost prepovedi do leta 2025 za zobni amalgam in do leta 2026/2028 za ustrezne sijalke, vendar se MP5 in MP6 ohranita kot prednostni možnosti.