EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 17.8.2020
COM(2020) 378 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

asetuksen 2017/852 19 artiklan 1 kohdassa edellytetyistä elohopean käyttöä hammasamalgaamissa ja tuotteissa koskevista arvioinneista

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE
asetuksen 2017/852 19 artiklan 1 kohdassa edellytetyistä elohopean käyttöä hammasamalgaamissa ja tuotteissa koskevista arvioinneista

1. JOHDANTO

Elohopea on myrkyllinen alkuaine, josta aiheutuu merkittävä riski ympäristölle ja ihmisten terveydelle. Ihmiset altistuvat elohopealle pääasiassa kala- ja äyriäisravinnon kautta. Elohopea on voimakas hermomyrkky, joka aiheuttaa pysyviä aivo- ja munuaisvaurioita aikuisilla ja vaikuttaa sikiön kehitykseen ja varhaislapsuuden aikaiseen kehitykseen. Elohopea on biologisesti kertyvä ja leviää ympäri maailman ravintoverkkojen kautta ja ilman epäpuhtauksien kulkeutuessa valtiosta toiseen. Ilmassa oleva elohopea laskeutuu maahan ja vesistöihin.

Kansainvälinen yhteisö on edellä esitetyn vuoksi määritellyt elohopean aineeksi, jolla on maailmanlaajuista merkitystä.

EU on viimeksi kuluneiden 15 vuoden aikana kehittänyt kauaskantoista politiikkaa[1] ja lainsäädäntökehystä, joilla pyritään säätelemään elohopean käyttöä ja elohopealle altistumista ja lopettamaan ne tai, jos se ei ole mahdollista, vähentämään niitä, ja vähentänyt näin elohopeasta aiheutuvia riskejä. Yksi tärkeä EU:n väline on elohopeasta annettu asetus (EU) 2017/852, jäljempänä ’asetus’[2], joka kattaa elohopean koko elinkaaren aina uuden elohopean tuotannosta elohopeajätteen loppusijoitukseen asti.

Tämä kertomus koskee kahta arviointia, jotka komissio on tehnyt asetuksen 19 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Asetuksessa edellytetään, että komissio ilmoittaa viimeistään 30. kesäkuuta 2020 Euroopan parlamentille ja neuvostolle seuraavia näkökohtia koskevan arviointinsa tulokset:

a) *”unionin tarve säännellä krematorioiden elohopea- ja elohopeayhdisteiden päästöjä;”*

b) *”hammasamalgaamin käytön vaiheittaisen lopettamisen toteutettavuus pitkällä aikavälillä, mieluiten vuoteen 2030 mennessä, ottaen huomioon 10 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut kansalliset suunnitelmat ja ottaen samalla täysimääräisesti huomioon jäsenvaltioiden toimivallan terveyspalveluiden ja sairaanhoidon järjestämisen ja tarjoamisen alalla;”*

c) *”ympäristöhyödyt, jotka saadaan liitteen II paremmasta mukauttamisesta lisättyä elohopeaa sisältävien tuotteiden markkinoille saattamista koskevaan unionin lainsäädäntöön, sekä tällaisen mukauttamisen toteutettavuus.”*

Hammasamalgaami on EU:ssa jäljellä olevista elohopean käyttökohteista suurin. Asetuksessa on jo kielletty hammasamalgaamin käyttö 1 päivästä heinäkuuta 2018 lähtien

[1] KOM(2005) 20 ja KOM(2010) 723.
[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/852, annettu 17 päivänä toukokuuta 2017, elohopeasta ja asetuksen (EY) N:o 1102/2008 kumoamisesta (EUVL L 137, 24.5.2017, s. 1).

maitohampaiden ja haavoittuvien väestöryhmien eli alle 15-vuotiaiden lasten sekä raskaana olevien tai imettävien naisten hammashoidossa. Tässä kertomuksessa annetaan asetuksen 19 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti tietoa sen toteutettavuudesta, että hammasamalgaamin käyttö lopetettaisiin EU:ssa vaiheittain kaikkien väestöryhmien hammashoidossa. Tässä yhteydessä komissio on samalla käsitellyt myös krematorioiden elohopeapäästöjä ja elohopeayhdisteiden päästöjä.
EU:n sisämarkkinalainsäädännössä kielletään monien lisättyä elohopeaa sisältävien tuotteiden saattaminen (myös tuonti)[3] EU:n markkinoille. Asetuksessa kielletään myös näistä tuotteista joidenkin, mutta ei kaikkien, valmistus ja vienti. Erilaisten lisättyä elohopeaa sisältävien tuotteiden eriytetty oikeudellinen kohtelu johtuu siitä kansainvälisestä poliittisesta yhteydestä, jossa asetus on annettu, eli elohopeaa koskevasta Minamatan yleissopimuksesta, jäljempänä 'yleissopimus'[4]. Tässä yleissopimuksessa, jonka EU[5] ja valtaosa jäsenvaltioista ovat ratifioineet, kielletään useiden lisättyä elohopeaa sisältävien tuotteiden valmistus, vienti ja tuonti. Tämän vuoksi yleisenä periaatteena on yleissopimuksella säänneltävien lisättyä elohopeaa sisältävien tuotteiden osalta, että niiden saattamista EU:n markkinoille koskeva EU:n lainsäädännön mukainen kielto laajennetaan käsittämään myös valmistus ja vienti, jotta voidaan noudattaa kansainvälisen oikeuden vaatimuksia. Asetuksen 19 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti tässä kertomuksessa annetaan tietoja sen toteutettavuudesta, että asetuksen mukaista valmistus- ja vientikieltoa sovellettaisiin kaikkiin tuotteisiin, joiden markkinoille saattaminen on kielletty muilla EU:n säädöksillä, vaikka tuotteita ei kiellettäisikään yleissopimuksessa. Lisäksi annetaan tietoja näin mahdollisesti saatavista ympäristöhyödyistä.

Arvioinneilla edistetään myrkyttömään ympäristöön tähtäävää nollapäästötavoitetta, josta ilmoitettiin Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa[6].

2. ARVIOINNIT

2.1. Hammasamalgaami ja sen käyttöön liittyvät elohopeapäästöt

Arviointiprosessi ja kuuleminen

Hammasamalgaamia on käytetty vuosisatojen ajan hampaiden korjausmateriaalina, jolla paikataan hammasmädän aiheuttamia reikiä ja korjataan hampaiden pintoja. Se on elohopean ja muiden metallien (kuten hopean, tinan tai kuparin) seos.

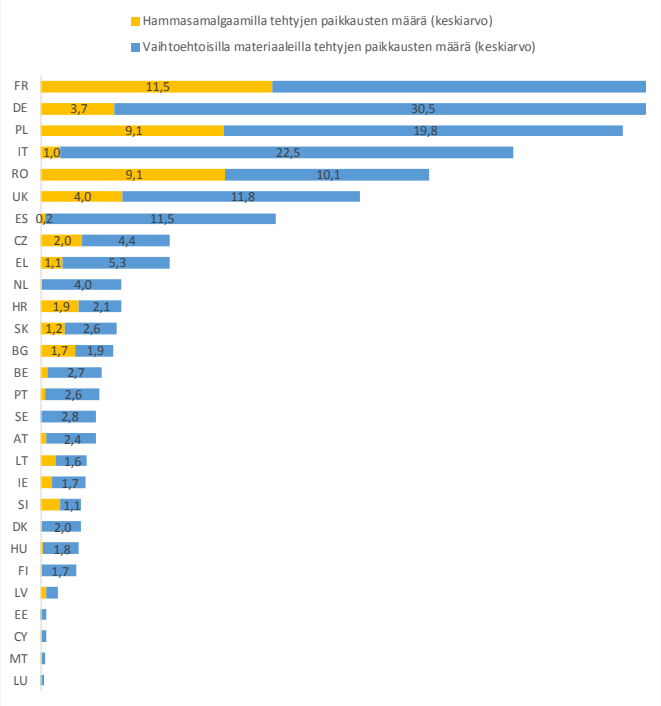
Komissio tilasi konsultilta hammasamalgaamin käyttöä EU:ssa käsittelevän tutkimuksen. Tutkimuksen loppuraporttia[7] käytetään perustana hammasamalgaamin käytön vaiheittaisen lopettamisen teknisen ja taloudellisen toteutettavuuden arvioinnissa, ja raportissa kuvataan lopettamisen ympäristövaikutuksia.

[3] Tässä kertomuksessa tarkoitetaan asiaa koskevien EU:n säädösten säännösten mukaisesti 'markkinoille saattamisella' tuotteen toimittamista kolmansille osapuolille tai sen saattamista kolmansien osapuolten saataville joko maksua vastaan tai vastikkeetta. Maahantuontia pidetään markkinoille saattamisena.
[4] Minamatan yleissopimuksen teksti.
[5] 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).
[6] Komission tiedonanto *Euroopan vihreän kehityksen ohjelma*, 11.12.2019, COM(2019) 640 final.
[7] Linkki hammasamalgaamin käytön vaiheittaisen lopettamisen toteutettavuutta koskevaan tutkimukseen.

Tutkimuksessa kerättiin tietoa hammasamalgaamin ja elohopeattomien vaihtoehtojen käytöstä, jäsenvaltioiden terveyspalvelujen järjestämiseen kohdistuvista vaikutuksista ja asetuksen 10 artiklan 3 kohdan mukaisista suunnitelmista, joita jäsenvaltiot ovat laatinet hammasamalgaamin käytön lopettamiseksi vaiheittain. Laaja tiedonkeruu käsitti tieteellisten artikkelien ja raporttien tarkastelun, EU:n laajuisen verkkokyselynä toteutetun tiedonkeruun ja haastatteluja. Tutkimuksen alustavat tulokset vahvistettiin tammikuussa 2020 järjestetyssä työpajassa, johon osallistui jäsenvaltioiden ja sidosryhmien (kuten hammaslääketieteen alan järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen) asiantuntijoita ja jossa annettiin palautetta mallinnuksen ja päätelmien parantamiseksi.

Hammasamalgaamin käytön kehityssuunnat

Hammasamalgaami on EU:ssa jäljellä olevista elohopean käyttökohteista suurin. Hammasamalgaamin vuotuinen kysyntä (EU28) oli vuonna 2018 arviolta 27–58 tonnia elohopeana ilmaistuna. Kysyntä on vähentynyt merkittävästi, noin 43 prosenttia, edellisestä vuotuisen kysynnän arviosta, joka oli 55–95 tonnia elohopeaa vuonna 2010[8]. Arvioiden mukaan EU28:ssa tehtiin vuonna 2018 noin 372 miljoonaa hampaiden paikkausta. Näistä vain 10–19 prosentissa olisi käytetty hammasamalgaamia. Tämä osuus vaihtelee kuitenkin merkittävästi jäsenvaltioittain, kuten kaaviosta 1 käy ilmi[9].



Kaavio 1: Paikkausten määrä paikkausmateriaaleittain ja jäsenvaltioittain hammasamalgaamin keskimääräisen käytön perusteella laskettuna (miljoonaa, 2018)

Kuluttajien lisääntyvä tietoisuus hammasamalgaamin ympäristövaikutuksista ja niiden epäsuorista terveysvaikutuksista sekä esteettisemmät vaihtoehtoiset materiaalit näyttävät olevan tärkeimpiä hammasamalgaamin käytön vähentymistä edistäviä tekijöitä.

Hammasamalgaamin käytön odotetaan vähentyvän noin 70 prosenttia vuosien 2018 ja 2030 välisenä aikana, jos EU ja jäsenvaltiot eivät toteuta lisätoimia. Käyttö olisi vähentymisestä huolimatta kuitenkin yhä huomattavaa eli noin 8–17 tonnia elohopeaa vuonna 2030.

Taloudellinen toteutettavuus

Hammasamalgaamia korvataan jo nykyisin asteittain elohopeattomilla materiaaleilla (kuten yhdistelmämuoveilla, keraamisilla

[8] BIO Intelligence Service (2012), Study on the potential for reducing mercury pollution from dental amalgam and batteries.

[9] Ks. alaviitteessä 7 mainittu tutkimus, jossa on tietoa muun muassa paikkausmateriaali- ja jäsenvaltiokohtaisen paikkausten määrän laskennasta ja elohopeattomien vaihtoehtoisten materiaalien hinnoista.

materiaaleilla ja lasi-ionomeerisementeillä). Ylivoimainen enemmistö EU:n valmistajista (95 prosenttia) tuottaa elohopeattomia materiaaleja, joiden osuus markkinoista on merkittävä. Lakisääteinen vaatimus lopettaa hammasamalgaamin käyttö vaiheittain nopeuttaisi käytön vähenemistä ja edellyttäisi valmistajilta vaihtoehtoisten materiaalien tuotannon lisäämistä.

Erot hampaan paikkauksen hinnassa eri materiaaleja käytettäessä ovat suhteellisen pieniä, koska elohopeattomat paikkaustekniikat ovat parantuneet. Lisäksi hammasamalgaamin ja elohopeattomien materiaalien välinen hintaero on pienentynyt. Tämä rajoittaa nopeutetusta elohopeattomiin paikkoihin siirtymisestä hammashoidon kustannuksiin kohdistuvaa sosioekonomista vaikutusta ja siten hammaslääkäreihin, potilaisiin ja terveydenhuollon korvausjärjestelmiin kohdistuvaa ja näiden kesken jakautuvaa taloudellista vaikutusta.

Useimmissa jäsenvaltioissa kansallisen sairausvakuutuksen korvausjärjestelmissä erot eri materiaalien korvattavuudessa ovat vähäisiä.

Kokoavasti voidaan todeta, että nopeutettu siirtyminen elohopeattomiin paikkoihin ei vaikuttaisi kielteisesti potilaisiin, hammaslääkäreihin eikä hammaspaikkamateriaalien valmistajiin. Se saattaisi kuitenkin edellyttää kansallisten korvausjärjestelmien muutoksia jäsenvaltioissa, joissa vaihtelu käytetyn materiaalin mukaan on huomattavaa.

Tekninen toteutettavuus

Koska elohopeattomia materiaaleja käytetään huomattavasti koko EU:ssa, voidaan olettaa, että EU:ssa valtaosalla hammashoitolaitoksista on jo elohopeattomaan paikkaukseen tarvittavat laitteet ja että useimmat, elleivät kaikki, hammaslääkärit hallitsevat tarvittavat tekniikat.

Tutkimukset ovat osoittaneet, että elohopeattomilla materiaaleilla on riittävät mekaaniset ominaisuudet[10] ja paremmat esteettiset ominaisuudet[11]. Yhdistelmämuovipaikkaus edellyttää myös vähemmän onkalon valmistelua. Paikan kestävyyteen vaikuttavat seuraavat neljä päätekijää: materiaali, paikkausmenetelmä, hammaslääkärin taidot ja potilaan hammashygienia. Elohopeattomat materiaalit ovat nykyisin laadukkaita, tehokkaita paikkausmenetelmiä on laajalti saatavilla ja tarvittavien taitojen opettaminen hammaslääketieteen opiskelijoille on yhä yleisempää. Hammashygienian pitäisi parantua kansanterveyteen liittyvän tiedottamisen ansiosta myös vastaisuudessa. Näin ollen paikkojen kestävyyden pitäisi edelleen parantua.

Hammaslääkäreitä edustavat järjestöt ovat kuitenkin ilmaisseet huolensa siitä, ettei saatavilla ole tietoa elohopeattomista materiaaleista eikä tiettyjen materiaalien turvallisuusprofiilista ja biokompatibiliteetista. Eräät näistä materiaaleista sisältävät bisfenoli A:ta (BPA) ja nanokokoisia hiukkasia. Saatavilla olevissa tieteellisissä katsauksissa todetaan, että BPA:n vapautuminen tietyistä hammashoidossa käytettävistä materiaaleista aiheuttaa vain

[10] Mulligan, S., et al. ”The environmental impact of dental amalgam and resin-based composite materials.” *British Dental Journal* 224.7 (2018): 542.
[11] Milosevic, Milos. ”Polymerization mechanics of dental composites–advantages and disadvantages.” Procedia Engineering 149 (2016): 313-320.

mitättömän vähäistä terveysriskiä[12] ja että altistuminen BPA:lle on siedettävän päiväsaannin rajoissa[13]. Nämä päätelmät perustuvat kuitenkin Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen tekemään vuoden 2015 BPA-riskinarviointiin, jota tarkastellaan parhaillaan.

Ympäristönäkökohdat

Hammasamalgaamista aiheutuu merkittäviä elohopeapäästöjä ilmaan, veteen ja maaperään.

Ilmaan vapautuvien päästöjen arvioitiin[14] olevan 19 tonnia hammasamalgaamin elinkaaren aikana (2012, EU27[15]). Hammashoitolaitoksista veteen vapautuvien päästöjen[16] arvioitiin olevan 3 tonnia (2010, EU27). Päästöt vähenevät tulevaisuudessa, koska asetuksessa edellytetään, että laitokset ovat varustettuja hammasamalgaamin erottimilla, joilla saavutetaan korkea amalgaamin talteenottoaste.

Jätevedessä oleva elohopea on ongelmallinen yhdyskuntajätevesien käsittelylaitoksista saatavien jäännösten (lietteen) kannalta. Elohopea saattaa jäteveden käsittelytyypin mukaan päätyä laitoksista saatavaan lietteeseen. Hammasamalgaamista aiheutuvat maaperään joutuvat elohopeapäästöt, joiden arvioitiin olevan 8 tonnia (2010, EU27), johtuvat pääasiassa siitä, että edellä mainittua lietettä levitetään maahan. Puhdistamolietteen käytöstä maanviljelyssä annetussa direktiivissä 86/278/ETY[17] asetetaan raja-arvot elohopean ja muiden raskasmetallien pitoisuuksille.

Hammasamalgaamin käytön vaiheittainen lopettaminen johtaisi lopulta näiden päästöjen päättymiseen, ja siten ne eivät enää kasvattaisi ympäristöön päätyvän elohopean määrää, mikä lisäisi ympäristö- ja terveyshyötyjä. Tämä edistäisi myös kiertotaloutta koskevassa EU:n toimintasuunnitelmassa asetettuja tavoitteita[18]. Siinä vaaditaan jätevesien käsittelyn parantamista ja puhdistamolietteestä annetun direktiivin tarkistamista, jotta voidaan soveltaa kiertotalouden käytäntöjä jätevesi- ja lietehuoltoon.

Krematorioiden elohopeapäästöt ja elohopeayhdisteiden päästöt

Krematorioiden elohopeapäästöt ja elohopeayhdisteiden päästöt ovat hammasamalgaamin käytöstä johtuva pitkäaikainen ilmaan vapautuvien päästöjen lähde. Arvion mukaan päästöt olivat noin 1,6 tonnia vuonna 2018. Näiden päästöjen odotetaan pysyvän samalla tasolla noin vuoteen 2025 asti ja vähenevän sen jälkeen. Näyttö on kuitenkin hataraa, joten arvioiden

[12] SCENIHR, 2015. Scientific opinion on the Safety of Dental Amalgam and Alternative Dental Restoration Materials for Patients and Users.
[13] Bisfenol A i dentala material, Socialstyrelsen (Ruotsin Sosiaalihallitus), 2015.
[14] BIO Intelligence Service (2012), Study on the potential for reducing mercury pollution from dental amalgam and batteries.
[15] Lukuun ei sisälly Kroatia, joka liittyi EU:hun vuonna 2013.
[16] Elohopea kulkeutuu hammashoitolaitoksista veteen jätevedenpuhdistamojen kautta. Käytettävien puhdistustekniikkojen elohopeanpoistotehokkuus vaihtelee, ja muiden raskasmetallien tavoin elohopea yleensä adsorboituu lietteeseen eikä hajoa. (Pistocchi et al. 2019; Hargraeves et al. 2016.)
[17] Neuvoston direktiivi 86/278/ETY, annettu 12 päivänä kesäkuuta 1986, ympäristön, erityisesti maaperän, suojelusta käytettäessä puhdistamolietettä maanviljelyssä (EYVL L 181, 4.7.1986, s. 6).
[18] Komission tiedonanto: *Uusi kiertotalouden toimintasuunnitelma – Puhtaamman ja kilpailukykyisemmän Euroopan puolesta,* 11.3.2020, COM(2020) 98 final.

parantamiseksi tarvitaan lisätyötä. Myös covid-19-kriisin dramaattiset vaikutukset ihmishenkien menetysten osalta on otettava huomioon.

Tällä hetkellä ei ole EU:n asettamaa vaatimusta siitä, että krematorioihin olisi asennettava elohopeapäästöjen vähennystekniikkaa. Ainoastaan OSPAR-yleissopimuksessa[19], jonka osapuolia EU ja 11 sen jäsenvaltioista ovat, viitataan parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan, jolla ehkäistään ja vähennetään krematorioiden elohopeapäästöjä. Viittaus on suosituksessa 2003/4, joka ei ole oikeudellisesti sitova.

[19] Yleissopimus Koillis-Atlantin merellisen ympäristön suojelusta.

Tulevat toimet

Hammasamalgaamia korvataan nykyisin asteittain elohopeattomilla materiaaleilla ilman politiikkatoimia, kun potilaat yleensä ja yhä useammin myös hammaslääkärit pitävät elohopeattomia paikkoja parempana vaihtoehtona. Tulevina vuosina odotetaan tästä huolimatta yhä käytettävän merkittäviä määriä hammasamalgaamia, jos lainsäädäntötoimiin ei ryhdytä. Tämä pitkittäisi hammasamalgaamin nykyiseen käyttöön liittyviä ympäristö- ja terveysongelmia, kuten ilmaan vapautuvia merkittäviä elohopeapäästöjä.

Hammasamalgaamin käytön asteittainen vähentäminen ja vaiheittainen lopettaminen edellyttävät molemmat eräiden kysymysten käsittelyä. Esimerkiksi on parannettava tietämystä eri sairauksista, joiden yhteydessä hammasamalgaamin käyttö olisi edelleen sallittava, lisättävä tietoa saatavilla olevista elohopeattomista materiaaleista ja kerättävä lisää tietoja hammasamalgaamin käyttöön liittyvistä elohopeapäästöistä.

2.2 Lisättyä elohopeaa sisältävät tuotteet

Lisättyä elohopeaa sisältävien tuotteiden markkinoille saattamista ja kauppaa koskeva EU:n lainsäädäntö ja kansainvälinen oikeus

EU on toteuttanut yhden maailman kokonaisvaltaisimmista lainsäädännöistä, joilla säännellään markkinoille saatettavien tuotteiden, myös maahan tuotujen tuotteiden, elohopeapitoisuutta[20]. Tavoitteita on ollut kaksi: ihmisten terveyden ja ympäristön suojeleminen sekä sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistaminen.

EU:n lainsäädäntöön sisältyvät direktiivi 2011/65/EU[21], jolla rajoitetaan sähkö- ja elektroniikkalaitteiden elohopeapitoisuutta, direktiivi 2006/66/EY[22], jolla säännellään paristojen elohopeapitoisuutta, ja asetus (EY) N:o 1907/2006[23], jossa kielletään tiettyjen lisättyä elohopeaa sisältävien mekaanisten mittalaitteiden saattaminen EU:n sisämarkkinoille laitteiden elohopeapitoisuudesta riippumatta. Täydellinen luettelo kyseisestä lainsäädännöstä on vaikutustenarviointikertomuksessa[24], jonka Euroopan komissio viimeisteli vuonna 2016 valmistellessaan asetusta koskevaa lainsäädäntöehdotustaan.

Kansainvälisellä tasolla yleissopimuksessa kielletään sen liitteessä A (I osa) lueteltujen lisättyä elohopeaa sisältävien tuotteiden valmistus, tuonti ja vienti.

[20] Ks. alaviite 3.

[21] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/65/EU, annettu 8 päivänä kesäkuuta 2011, tiettyjen vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta sähkö- ja elektroniikkalaitteissa (EUVL L 174, 1.7.2011, s. 88).

[22] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/66/EY, annettu 6 päivänä syyskuuta 2006, paristoista ja akuista sekä käytetyistä paristoista ja akuista ja direktiivin 91/157/ETY kumoamisesta (EUVL L 266, 26.9.2006, s. 1).

[23] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1907/2006, annettu 18 päivänä joulukuuta 2006, kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista (REACH), Euroopan kemikaaliviraston perustamisesta, direktiivin 1999/45/EY muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 793/93, komission asetuksen (EY) N:o 1488/94, neuvoston direktiivin 76/769/ETY ja komission direktiivien 91/155/ETY, 93/67/ETY, 93/105/EY ja 2000/21/EY kumoamisesta (EUVL L 396, 30.12.2006, s. 1).

[24] SWD(2016) 17, ks. liite 6.

EU:n sisämarkkinalainsäädännössä kielletään ainoastaan yleisesti siis lisättyä elohopeaa sisältävien tuotteiden saattaminen EU:n markkinoille, kun taas yleissopimuksessa kielletään tuotteiden valmistus, tuonti ja vienti. Jotta EU voisi noudattaa yleissopimusta, asetuksella täydennetään siksi EU:n sisämarkkinalainsäädäntöä kieltämällä myös yleissopimuksessa lueteltujen tuotteiden valmistus ja vienti.

Tämä lisättyä elohopeaa sisältävien tuotteiden erilainen kohtelu EU:n lainsäädännössä ja kansainvälisessä oikeudessa on syynä siihen, että EU:n lainsäätäjä edellytti komission tekevän tämän arvioinnin.

Arvioinnin tavoite

Tällä arvioinnilla pyritään määrittämään ympäristön ja talouden kannalta tarkasteltuna tehokkain tapa vähentää kansainvälisillä markkinoilla olevia lisättyä elohopeaa sisältäviä tuotteita ja poistaa ne markkinoilta.
Käytettävissä on kaksi keskeistä lähestymistapaa:

(a) Kielletään yksipuolisesti niiden kaikkien lisättyä elohopeaa sisältävien tuotteiden valmistus ja vienti EU:sta, joiden saattaminen EU:n markkinoille on kiellettyä. Tämä voitaisiin toteuttaa lisäämällä kyseiset tuotteet asetuksen liitteeseen II.
(b) Sovitaan maailmanlaajuisella tasolla lisätuotteiden kieltämisestä. Tämä voitaisiin toteuttaa kahdessa vaiheessa eli i) laajentamalla lisättyä elohopeaa sisältävien tuotteiden luetteloa, joka sisältyy yleissopimuksen liitteeseen A, ja ii) tekemällä vastaava laajennus asetuksen liitteeseen II.

Näiden lähestymistapojen mahdollisia ympäristöhyötyjä tarkastellaan jäljempänä.

EU:n yksipuolinen valmistus- ja vientikielto

EU:n laajemman yksipuolisen valmistus- ja vientikiellon mahdollisista vaikutuksista keskusteltiin asetusta koskevan yhteispäätösmenettelyn aikana. Komissio esitti alustavan arvioinnin edellä mainitussa ehdotuksen liitteenä olleessa vaikutustenarviointikertomuksessa. Arviointia täydennettiin yhteispäätösmenettelyn aikana tiedonannolla, jossa esitettiin yhteenveto tiettyjä paristoja, mekaanisia mittalaitteita ja lamppuja koskevasta lisäarvioinnista, joka toteutettiin konsultin[25] tuella. Komissio esitti tiedonannon Euroopan parlamentille ja neuvostolle ja asetti sen julkisesti saataville. Päätelmät olivat seuraavat:

(a) Paristoja ja mekaanisia mittalaitteita, joiden saattaminen EU:n sisämarkkinoille on kiellettyä, tuotetaan EU:ssa hyvin vähän, jos ollenkaan. Ehdotetun valmistus- ja vientikiellon soveltamisella näihin tuotteisiin ei siksi olisi suoria ympäristöetuja eikä taloudellisia vaikutuksia.

(b) Tilanne on erilainen tiettyjen EU:ssa valmistettavien ja EU:sta vietävien elohopealamppujen osalta, erityisesti halofosfaattilamppujen osalta. Jos lamppuja ei vietäisi EU:sta, kysyntä pysyisi kolmansissa maissa ennallaan elohopealamppujen ja elohopeattomien vaihtoehtojen välisten hintaerojen vuoksi. Kolmansiin maihin sijoittautuneet valmistajat lisäisivät lisäksi tarjontaansa kysynnän tyydyttämiseksi.

[25] COWI & ICF (2017).

Ehdotetun vientikiellon soveltaminen tällaisiin elohopealamppuihin 1) saattaisi siksi vaikuttaa kielteisesti ympäristöön, kun kolmansissa maissa toimivien valmistajien aiheuttamat maailmanlaajuiset elohopeapäästöt lisääntyisivät, mutta valmistajiin ei sovellettaisi yhtä tiukkoja ympäristönsuojelutoimenpiteitä kuin EU:ssa, ja 2) vaikuttaisi työpaikkoihin ja myyntituloihin noin 8 prosentissa EU:n lampputeollisuudesta.

Tämän arvioinnin perusteella lainsäätäjä sisällytti asetukseen vientikiellon, jota sovelletaan kyseisiin paristoihin, mekaanisiin mittalaitteisiin ja useantyyppisiin lamppuihin, halofosfaattilamppuja lukuun ottamatta. Komissio tilasi tutkimuksen lisättyä elohopeaa sisältävistä tuotteista ja niiden vaihtoehdoista[26].

Merkittävän haasteen toimeksisaajalle muodosti se, että tietoa lisättyä elohopeaa sisältävien tuotteiden markkinoista kolmansissa maissa oli niukasti saatavilla. Tämä arviointi jää siksi ympäristöhyötyjen laadulliseksi arvioinniksi, joka perustuu samoihin näkökohtiin kuin edellä mainittu komission tiedonanto. Niin kauan kuin on kansainvälistä kysyntää, on todennäköistä, että kolmansien maiden valmistajat lisäävät tuotantoaan tyydyttääkseen kysynnän, jota ei enää tyydytetä EU:n viennillä. EU:n yksipuolisen vientikiellon ympäristövaikutuksista ei siksi voida olla varmoja. Vaikutukset voisivat olla myönteisiä, jos kielto johtaisi elohopean käytön vähenemiseen maailmanlaajuisesti. Vaikutukset voisivat kuitenkin olla kielteisiä, jos päästöt kolmansissa maissa sijaitsevista, mahdollisesti vähemmän säädellyistä tuotantolaitoksista lisääntyisivät.

Yleissopimukseen perustuva maailmanlaajuinen kielto ja jatkotoimet

Asetuksen antamishetkellä komissio totesi, että se on sitoutunut tukemaan jatkuvaa yhteistyötä yleissopimuksen mukaisesti ja noudattaen asiaan liittyviä EU:n politiikkatoimia, sääntöjä ja menettelyjä kaventaakseen EU:n lainsäädännön ja yleissopimuksen määräysten välistä kuilua.

Komissio on sittemmin edistänyt yleissopimuksella säänneltävien tuotteiden luettelon uudelleentarkastelua koskevia neuvotteluja. Yleissopimuksen 4 artiklan 8 kohdassa edellytetään, että osapuolten konferenssi tarkastelee yleissopimuksen liitettä A uudestaan elokuuhun 2022 mennessä. Osapuolten konferenssi käynnisti tämän tarkastelun kolmannessa kokouksessaan[27] ja on kehottanut osapuolia toimittamaan tietoja, jotka asiantuntijaryhmän on määrä analysoida. Tämän perusteella osapuolet voivat esittää liitteeseen A muutoksia, joita käsitellään osapuolten konferenssin neljännessä kokouksessa (marraskuussa 2021).

EU:lla on edellä mainitussa uudelleentarkastelussa johtava rooli. EU toimitti edellä mainitun lisättyä elohopeaa sisältäviä tuotteita ja niiden vaihtoehtoja koskevan tutkimuksen perusteella yleissopimuksen sihteeristölle laajan tietoaineiston[28] uudelleentarkasteluprosessia varten. Komissio laatii vuoden 2021 alussa luonnokset yleissopimuksen liitettä A koskevista muutoksista, joita EU ehdottaa. Ensisijaisena tavoitteena on kaventaa EU:n säännöstön ja yleissopimuksen välistä kuilua.

[26] Linkki loppuraporttiin.
[27] Päätös MC-3/1.
[28] Liitteitä A ja B koskevat tiedot, jotka EU toimitti osapuolten konferenssin neljättä kokousta varten (2020).

Lisätiedot, jotka odotetaan saatavan käyttöön kansainvälisen asiantuntijaryhmän työn ansiosta, auttavat paitsi arvioimaan kansainvälisen oikeuden nojalla asetetun kiellon toteutettavuutta nykyistä paremmin myös saamaan paremman käsityksen EU:n mahdollisen kyseisiä tuotteita koskevan yksipuolisen valmistus- ja vientikiellon vaikutuksista.

4. PÄÄTELMÄT JA TULEVAT TOIMET

Elohopeaa käytetään yhä, ja se aiheuttaa edelleen saastumista, joka vaikuttaa maailmanlaajuisesti ihmisten terveyteen ja ympäristöön, erityisesti saastuttamalla ravintoketjua. EU on siksi pyrkinyt menestyksellisesti jo yli vuosikymmenen ajan sekä EU:ssa että kansainvälisellä tasolla lopettamaan elohopean käytön ja vähentämään ympäristöön vapautuvia elohopeapäästöjä.

Toteutetun arvioinnin perusteella on selvää, että elohopean käytön vaiheittainen lopettaminen EU:n suurimmassa jäljellä olevassa elohopean käyttökohteessa – hammasamalgaamissa – on teknisesti ja taloudellisesti toteutettavissa ennen vuotta 2030. Komissio aikoo siksi esittää Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuonna 2022 lainsäädäntöehdotuksen hammasamalgaamin käytön vaiheittaisesta lopettamisesta. Valmistelutyön aikana arvioidaan myös tarve liitännäistoimenpiteisiin, kuten hammasamalgaamin käyttöön liittyvien elohopeapäästöjen vähentämiseen ja elohopeattomia paikkausmateriaaleja koskevien tietojen saatavuuden parantamiseen.

Sen lisäksi, että jatketaan työtä lisättyä elohopeaa sisältävien tuotteiden sisämarkkinoille saattamisen vaiheittaiseksi lopettamiseksi, EU osallistuu aktiivisesti kansainvälisiin neuvotteluihin, joilla pyritään laajentamaan yleissopimuksella säänneltävien lisättyä elohopeaa sisältävien tuotteiden luetteloa. Päätavoitteena on lisätä yleissopimuksen liitteeseen A lisättyä elohopeaa sisältävät tuotteet, joiden saattaminen EU:n sisämarkkinoille on kiellettyä. Komissio arvioi saavutettavan edistyksen perusteella, onko EU:n tasolla tarvetta lisätoimiin, jotta voidaan kieltää paitsi tiettyjen lisättyä elohopeaa sisältävien tuotteiden markkinoille saattaminen myös niiden valmistus ja vienti asetuksen liitteeseen II tehtävällä muutoksella.

Näillä aloitteilla edistetään Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaan sisältyvää myrkyttömään ympäristöön tähtäävää nollapäästötavoitetta.