ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 17.8.2020
COM(2020) 378 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

σχετικά με την επανεξέταση που απαιτείται δυνάμει του άρθρου 19 παράγραφος 1 του κανονισμού 2017/852 όσον αφορά τη χρήση υδραργύρου στα οδοντιατρικά αμαλγάματα και προϊόντα

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ σχετικά με την επανεξέταση που απαιτείται δυνάμει του άρθρου 19 παράγραφος 1 του κανονισμού 2017/852 όσον αφορά τη χρήση υδραργύρου στα οδοντιατρικά αμαλγάματα και προϊόντα

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο υδράργυρος είναι ένα τοξικό στοιχείο και σημαντικός κίνδυνος για το περιβάλλον και την ανθρώπινη υγεία. Η έκθεση του ανθρώπου στον υδράργυρο πραγματοποιείται κυρίως μέσω της πρόσληψης θαλασσινών. Είναι μια ισχυρή νευροτοξίνη που προκαλεί μόνιμη βλάβη του εγκεφάλου και των νεφρών σε ενήλικες και επηρεάζει την εμβρυϊκή και πρώιμη παιδική ανάπτυξη. Είναι βιοσυσσωρευτικός και, μέσω των τροφικών ιστών και της διασυνοριακής μεταφοράς της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, ταξιδεύει σε όλο τον πλανήτη. Ο υδράργυρος στην ατμόσφαιρα εναποτίθεται στο έδαφος και στα υδατικά συστήματα.

Ως εκ τούτου, η διεθνής κοινότητα έχει αναγνωρίσει τον υδράργυρο ως ζήτημα παγκόσμιας ανησυχίας.

Την τελευταία δεκαπενταετία, η ΕΕ ανέπτυξε μακρόπνοο πολιτικό[1] και νομοθετικό πλαίσιο για τον έλεγχο, την εξάλειψη και, όπου αυτό δεν είναι εφικτό, τη μείωση της χρήσης και της έκθεσης, μειώνοντας έτσι τους κινδύνους που πηγάζουν από τον υδράργυρο. Ένα σημαντικό μέσο της ΕΕ είναι ο κανονισμός (ΕΕ) 2017/852 για τον υδράργυρο (στο εξής: κανονισμός)[2], ο οποίος καλύπτει ολόκληρο τον κύκλο ζωής του υδραργύρου από την πρωτογενή εξόρυξη έως την τελική διάθεσή του ως αποβλήτου.

Η παρούσα έκθεση αφορά δύο αξιολογήσεις που διενεργήθηκαν από την Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 19 παράγραφος 1 του κανονισμού, το οποίο απαιτεί από την Επιτροπή να αξιολογήσει και να υποβάλει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο, έως τις 30 Ιουνίου 2020, σχετικά με:

α) *«την ανάγκη να ρυθμίσει η Ένωση τις εκπομπές υδραργύρου και ενώσεων υδραργύρου από αποτεφρωτήρια·*

β) «*την εφικτότητα της σταδιακής κατάργησης της χρήσης των οδοντιατρικών αμαλγαμάτων μακροπρόθεσμα, και κατά προτίμηση μέχρι το 2030, λαμβάνοντας υπόψη τα εθνικά σχέδια που αναφέρονται στο άρθρο 10 παράγραφος 3 και με απόλυτο σεβασμό της αρμοδιότητας των κρατών μελών όσον αφορά την οργάνωση και την παροχή υγειονομικών υπηρεσιών και ιατρικής περίθαλψης· και»*

γ) *«τα περιβαλλοντικά οφέλη και την εφικτότητα μιας περαιτέρω ευθυγράμμισης του παραρτήματος ΙΙ με την ενωσιακή νομοθεσία που ρυθμίζει τη διάθεση στην αγορά προϊόντων με προσθήκη υδραργύρου.»*

Τα οδοντιατρικά αμαλγάματα συνιστούν τη μεγαλύτερη χρήση υδραργύρου στην ΕΕ. Ο κανονισμός ήδη απαγορεύει τη χρήση του, από την 1η Ιουλίου 2018, για οδοντιατρική

[1] COM/2005/20 και COM/2010/723.

[2] Κανονισμός (ΕΕ) 2017/852 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 2017, για τον υδράργυρο και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1102/2008 (ΕΕ L 137 της 24.5.2017, σ. 1).

θεραπεία νεογιλών δοντιών και για την οδοντιατρική θεραπεία ευπαθών ομάδων του πληθυσμού, δηλαδή παιδιών ηλικίας κάτω των 15 ετών και εγκύων ή θηλαζουσών γυναικών. Σύμφωνα με το άρθρο 19 παράγραφος 1 στοιχείο β) του κανονισμού, η παρούσα έκθεση ενημερώνει σχετικά με την εφικτότητα της σταδιακής κατάργησης της χρήσης των οδοντιατρικών αμαλγαμάτων στην ΕΕ για όλα τα μέλη του πληθυσμού. Κατά τον τρόπο αυτό, η Επιτροπή έχει καλύψει ταυτόχρονα τις εκπομπές υδραργύρου και ενώσεων υδραργύρου από κρεματόρια.

Η νομοθεσία της ΕΕ για την εσωτερική αγορά απαγορεύει τη διάθεση στην αγορά της ΕΕ (συμπεριλαμβανομένης της εισαγωγής)[3] πολλών προϊόντων με προσθήκη υδραργύρου. Για ορισμένα από τα προϊόντα αυτά, αλλά όχι για όλα, ο κανονισμός απαγορεύει επίσης την παραγωγή και εξαγωγή. Αυτή η διαφοροποιημένη νομική μεταχείριση των διαφόρων προϊόντων με προσθήκη υδραργύρου προκύπτει από το διεθνές πλαίσιο πολιτικής, στο οποίο έχει εκδοθεί ο κανονισμός, δηλαδή τη σύμβαση της Μιναμάτα για τον υδράργυρο (στο εξής: σύμβαση)[4]. Η εν λόγω σύμβαση, η οποία κυρώθηκε από την ΕΕ[5] και τη μεγάλη πλειονότητα των κρατών μελών, απαγορεύει την παρασκευή, εξαγωγή και εισαγωγή σειράς προϊόντων με προσθήκη υδραργύρου. Επομένως, ως γενική αρχή, στην περίπτωση που τα προϊόντα με προσθήκη υδραργύρου διέπονται από τη σύμβαση, η απαγόρευση βάσει του δικαίου της ΕΕ να διατεθούν στην εσωτερική αγορά της ΕΕ διευρύνεται προκειμένου να συμπεριλάβει την παραγωγή και την εξαγωγή, ώστε να συμμορφωθεί με τις απαιτήσεις του διεθνούς δικαίου. Σύμφωνα με το άρθρο 19 παράγραφος 1 στοιχείο γ), η παρούσα έκθεση παρέχει πληροφορίες σχετικά με τη σκοπιμότητα και τα πιθανά περιβαλλοντικά οφέλη από την εφαρμογή της απαγόρευσης παραγωγής και εξαγωγής βάσει του κανονισμού σε όλα τα προϊόντα των οποίων η διάθεση στην αγορά απαγορεύεται δυνάμει άλλων νομοθετικών πράξεων της ΕΕ, ακόμη και αν η σύμβαση δεν τα απαγορεύει.

Η επανεξέταση συμβάλλει στην επίτευξη του φιλόδοξου στόχου της μηδενικής ρύπανσης για ένα περιβάλλον χωρίς τοξικές ουσίες, όπως ανακοινώθηκε στην Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία[6].

2. ΕΠΑΝΕΞΕΤΑΣΕΙΣ

2.1. Οδοντιατρικά αμαλγάματα και εκπομπές υδραργύρου που συνδέονται με τη χρήση τους

Διαδικασία επανεξέτασης και διαβούλευση

Τα οδοντιατρικά αμαλγάματα έχουν χρησιμοποιηθεί ως υλικό αποκατάστασης για αιώνες, με σκοπό την πλήρωση κοιλοτήτων που προκαλούνται από την τερηδόνα και την αποκατάσταση επιφανειών των δοντιών. Πρόκειται για κράμα υδραργύρου και άλλων μετάλλων (όπως π.χ. άργυρος, κασσίτερος, χαλκός).

[3] Για τους σκοπούς της παρούσας έκθεσης και σύμφωνα με τις διατάξεις των σχετικών πράξεων της ΕΕ: «διάθεση στην αγορά»: η παροχή ή διάθεση σε τρίτους, είτε επί πληρωμή είτε δωρεάν Η εισαγωγή θεωρείται διάθεση στην αγορά.

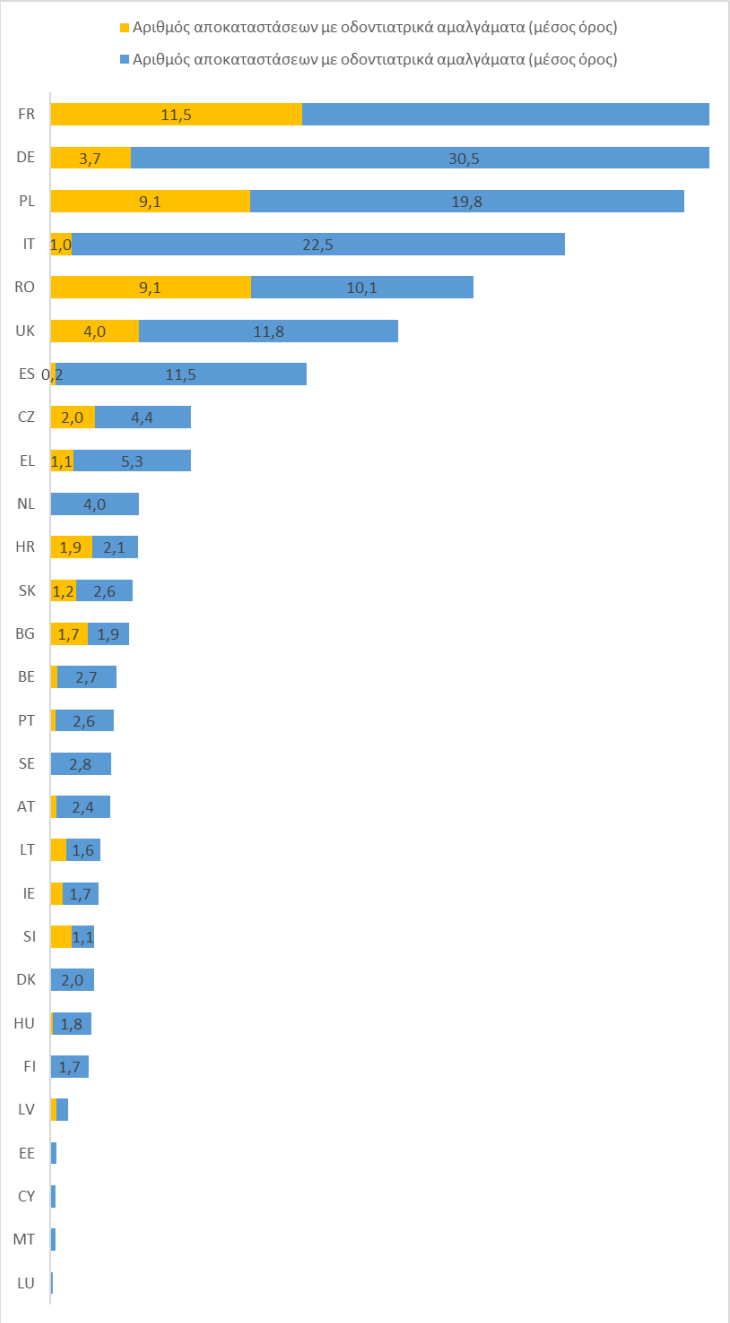
[4] Κείμενο της Σύμβασης της Μιναμάτα .

[5] Απόφαση (ΕΕ) 2017/939 του Συμβουλίου, της 11ης Μαΐου 2017, σχετικά με τη σύναψη, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της σύμβασης της Μιναμάτα για τον υδράργυρο (ΕΕ L 142 της 2.6.2017, σ. 4).

[6] Ανακοίνωση της Επιτροπής, της 11.12.219, *Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία*, COM (2019) 640 final.

Η Επιτροπή ανέθεσε σε σύμβουλο την εκπόνηση μελέτης σχετικά με τη χρήση οδοντιατρικών αμαλγαμάτων στην ΕΕ. Η τελική έκθεση της μελέτης[7] παρέχει τη βάση για την αξιολόγηση της τεχνικής και οικονομικής σκοπιμότητας της σταδιακής κατάργησης των οδοντιατρικών αμαλγαμάτων και τεκμηριώνει τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις της.

Στη μελέτη συγκεντρώθηκαν στοιχεία σχετικά με τη χρήση οδοντιατρικών αμαλγαμάτων και εναλλακτικών προϊόντων χωρίς υδράργυρο, τις επιπτώσεις για την οργάνωση των υπηρεσιών υγείας στα κράτη μέλη και τα σχέδια σταδιακής μείωσης των οδοντιατρικών αμαλγαμάτων που έχουν καταρτιστεί από τα κράτη μέλη σύμφωνα με το άρθρο 10 παράγραφος 3 του κανονισμού. Η συλλογή εκτενών δεδομένων περιλάμβανε την επανεξέταση επιστημονικών άρθρων και εκθέσεων, τη συλλογή δεδομένων σε επίπεδο ΕΕ μέσω διαδικτυακής έρευνας και συνεντεύξεων. Ένα εργαστήριο που διοργανώθηκε τον Ιανουάριο του 2020 και στο οποίο συμμετείχαν εμπειρογνώμονες από τα κράτη μέλη και ενδιαφερόμενα μέρη (οδοντιατρικοί σύλλογοι, ΜΚΟ) επικύρωσε τα προκαταρκτικά πορίσματα της μελέτης, παρέχοντας παράλληλα πρόσθετα στοιχεία για τη βελτίωση της μοντελοποίησης και των συμπερασμάτων.



Σχήμα 1: Αριθμός αποκαταστάσεων ανά υλικό πλήρωσης ανά κράτος μέλος με μέση χρήση οδοντιατρικών αμαλγαμάτων (εκατομμύρια, 2018)

Τάσεις της χρήσης οδοντιατρικών αμαλγαμάτων

Τα οδοντιατρικά αμαλγάματα είναι η μεγαλύτερη απομένουσα; χρήση του υδραργύρου στην ΕΕ. Το 2018 η εκτιμώμενη ετήσια ζήτηση για οδοντιατρικά αμαλγάματα (στην ΕΕ28) ανήλθε σε 27-58 τόνους υδραργύρου. Η ποσότητα αυτή αντιπροσωπεύει σημαντική μείωση κατά περίπου 43 % σε σύγκριση με την προηγούμενη εκτίμηση η οποία ήταν 55 — 95 τόνοι υδραργύρου

[7] Σύνδεσμος για τη μελέτη με θέμα την αξιολόγηση της σκοπιμότητας της σταδιακής κατάργησης των οδοντιατρικών αμαλγαμάτων.

ετησίως το 2010[8]. Εκτιμάται ότι το 2018 πραγματοποιήθηκαν περίπου 372 εκατομμύρια οδοντικές αποκαταστάσεις στην ΕΕ των 28. Μόνο στο 10 % έως 19 % αυτών είχε χρησιμοποιηθεί οδοντιατρικό αμάλγαμα. Ωστόσο, το ποσοστό αυτό διαφέρει σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών, όπως φαίνεται στο σχήμα 1[9].

Η ευαισθητοποίηση των καταναλωτών όσον αφορά τις περιβαλλοντικές και συναφείς έμμεσες επιπτώσεις των οδοντιατρικών αμαλγαμάτων στην υγεία, καθώς και η πιο ελκυστική αισθητική των εναλλακτικών υλικών, φαίνεται να είναι τα κύρια αίτια της μειούμενης χρήσης των οδοντιατρικών αμαλγαμάτων.

Ελλείψει πρόσθετων μέτρων πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ και κρατών μελών, η χρήση οδοντιατρικών αμαλγαμάτων αναμένεται να μειωθεί κατά 70 % περίπου μεταξύ 2018 και 2030. Ωστόσο, η επακόλουθη χρήση θα εξακολουθήσει να είναι σημαντική, ανερχόμενη σε περίπου 8-17 τόνους υδραργύρου το 2030.

Οικονομική σκοπιμότητα

Η σταδιακή αντικατάσταση των οδοντιατρικών αμαλγαμάτων από υλικά χωρίς υδράργυρο (όπως π.χ. σύνθετες ρητίνες, κεραμικά υλικά και υαλοϊονομερής κονία) πραγματοποιείται ήδη. Η συντριπτική πλειονότητα των κατασκευαστών της ΕΕ (95 %) παράγουν υλικά χωρίς υδράργυρο, τα οποία αντιπροσωπεύουν σημαντικό μερίδιο της αγοράς. Μια κανονιστική απαίτηση για την σταδιακή κατάργηση των οδοντιατρικών αμαλγαμάτων θα επιταχύνει την τάση μείωσης και θα απαιτήσει από τους κατασκευαστές να αυξήσουν την παραγωγή εναλλακτικών υλικών.

Η διαφορά μεταξύ των τιμών των αποκαταστάσεων ανά τύπο υλικού είναι σχετικά μικρή λόγω των βελτιώσεων στις τεχνικές αποκατάστασης χωρίς υδράργυρο. Επιπλέον, η διαφορά τιμής μεταξύ των οδοντιατρικών αμαλγαμάτων και των υλικών χωρίς υδράργυρο μειώθηκε. Με τον τρόπο αυτό περιορίζεται ο κοινωνικοοικονομικός αντίκτυπος της επιταχυνόμενης μετάβασης σε σφραγίσματα χωρίς υδράργυρο στο κόστος της οδοντιατρικής περίθαλψης και, ως εκ τούτου, των κατανεμημένων οικονομικών επιπτώσεων στους οδοντιάτρους, τους ασθενείς και τα συστήματα επιστροφής εξόδων υγειονομικής περίθαλψης.

Στα περισσότερα κράτη μέλη η διαφορά στην κάλυψη από τα εθνικά συστήματα επιστροφής εξόδων ασφάλισης υγείας για τα διάφορα υλικά είναι περιορισμένη.

Κατά συνέπεια, η ταχύτερη στροφή προς σφραγίσματα χωρίς υδράργυρο δεν θα έχει σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις για τους ασθενείς, τους οδοντιάτρους ή τους κατασκευαστές σφραγισμάτων. Ενδέχεται, ωστόσο, να απαιτηθούν προσαρμογές των εθνικών συστημάτων επιστροφής εξόδων στα κράτη μέλη στα οποία η διακύμανση ανά χρησιμοποιούμενο υλικό είναι υψηλή.

Τεχνική σκοπιμότητα

[8] BIO Intelligence Service (2012), Μελέτη με θέμα τις δυνατότητες μείωσης της ρύπανσης υδραργύρου από οδοντιατρικά αμαλγάματα και μπαταρίες.

[9] Βλ. υποσημείωση αριθ. 7 για τις πληροφορίες, μεταξύ άλλων, σχετικά με τον υπολογισμό του αριθμού των αποκαταστάσεων ανά υλικό πλήρωσης ανά κράτος μέλος, τις τιμές των εναλλακτικών υλικών χωρίς υδράργυρο κ.λπ.

Δεδομένης της υψηλής χρήσης υλικών χωρίς υδράργυρο σε ολόκληρη την ΕΕ, μπορεί να θεωρηθεί ότι η συντριπτική πλειονότητα των οδοντιατρικών εγκαταστάσεων στην ΕΕ έχουν ήδη τον εξοπλισμό που απαιτείται για αποκαταστάσεις χωρίς τη χρήση υδραργύρου και ότι οι περισσότεροι, αν όχι όλοι, οι οδοντίατροι γνωρίζουν τις απαραίτητες τεχνικές.

Τα στοιχεία δείχνουν ότι τα υλικά χωρίς υδράργυρο παρουσιάζουν ικανοποιητικές μηχανικές ιδιότητες, με χαμηλότερη απαίτηση προετοιμασίας της κοιλότητας για σύνθετα υλικά[10], καθώς και καλύτερη αισθητική[11]. Τέσσερις κύριοι παράγοντες επηρεάζουν τη διάρκεια ζωής ενός σφραγίσματος: το υλικό, η μέθοδο αποκατάστασης, οι δεξιότητες του οδοντιάτρου και η υγιεινή των δοντιών του ασθενούς. Τα υλικά χωρίς υδράργυρο είναι σήμερα καλής ποιότητας, αποτελεσματικές μέθοδοι αποκατάστασης είναι ευρέως διαθέσιμες και οι οδοντιατρικές σχολές διδάσκουν όλο και περισσότερο τις απαραίτητες δεξιότητες. Η βελτίωση της υγιεινής των δοντιών θα πρέπει να συνεχιστεί χάρη στο εργαλείο «Επικοινωνία για τη δημόσια υγεία». Ως εκ τούτου, η μακροβιότητα των αποκαταστάσεων θα πρέπει να βελτιωθεί περαιτέρω.

Ωστόσο, οι οργανώσεις εκπροσώπησης των οδοντιάτρων εξέφρασαν ανησυχίες όσον αφορά την έλλειψη διαθέσιμων πληροφοριών σχετικά με τα υλικά χωρίς υδράργυρο, καθώς και σχετικά με το προφίλ ασφάλειας και τη βιοσυμβατότητα ορισμένων υλικών, ορισμένα από τα οποία περιέχουν δισφαινόλη Α και νανοσωματίδια. Οι διαθέσιμες επιστημονικές επισκοπήσεις κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι η απελευθέρωση της δισφαινόλης Α από ορισμένες οδοντιατρικές ύλες συνδέεται μόνο με αμελητέους κινδύνους για την υγεία[12] και η έκθεση στη δισφαινόλη Α βρίσκεται εντός της ανεκτής ημερήσιας πρόσληψης[13]. Ωστόσο, τα συμπεράσματα αυτά βασίζονται στην αξιολόγηση κινδύνου για τη δισφαινόλη Α του 2015 από την Ευρωπαϊκή Αρχή για την Ασφάλεια των Τροφίμων, η οποία είναι υπό αναθεώρηση.

Περιβαλλοντικές πτυχές

Τα οδοντιατρικά αμαλγάματα προκαλούν σημαντικές εκπομπές υδραργύρου στην ατμόσφαιρα, τα ύδατα και το έδαφος.

Οι εκπομπές στην ατμόσφαιρα υπολογίστηκαν[14] σε 19 τόνους κατά τη διάρκεια του κύκλου ζωής των οδοντιατρικών αμαλγαμάτων (2012, ΕΕ27[15]). Οι εκπομπές στα ύδατα[16] από οδοντιατρικές κλινικές υπολογίστηκαν σε 3 τόνους (2010, ΕΕ27), οι οποίες θα μειωθούν,

[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.

[12] SCENIHR, 2015. Επιστημονική γνώμη για την ασφάλεια των οδοντιατρικών αμαλγαμάτων και των εναλλακτικών υλικών οδοντικής αποκατάστασης για τους ασθενείς και τους χρήστες.

[13] Bisfenol a i dentala material socialstyrelsen, 2015.

[14] BIO Intelligence Service (2012), μελέτη με θέμα τις δυνατότητες μείωσης της ρύπανσης υδραργύρου από οδοντιατρικά αμαλγάματα και μπαταρίες.

[15] Δεν περιλαμβάνει την Κροατία που προσχώρησε στην ΕΕ το 2013.

[16] Ο υδράργυρος μεταφέρεται από τις οδοντιατρικές κλινικές μέσω των μονάδων επεξεργασίας λυμάτων. Οι τεχνολογίες επεξεργασίας που χρησιμοποιούνται επιτυγχάνουν διαφορετική απόδοση αφαίρεσης και ο υδράργυρος, όπως άλλα βαρέα μέταλλα, έχει την τάση να προσροφάται από τις λυματολάσπες. (Pistocchi et al. 2019· Hargraeves et al. 2016).

καθώς ο κανονισμός προβλέπει ότι τα οδοντιατρεία θα είναι εξοπλισμένα με διαχωριστές αμαλγαμάτων που εξασφαλίζουν υψηλό ποσοστό κατακράτησης.

Η παρουσία υδραργύρου στα λύματα είναι προβληματική για τα κατάλοιπα (λυματολάσπη) από τις εγκαταστάσεις επεξεργασίας αστικών λυμάτων. Ανάλογα με το είδος της επεξεργασίας λυμάτων, ο υδράργυρος μπορεί να καταλήγει σε λυματολάσπη από σταθμούς επεξεργασίας λυμάτων. Οι εκπομπές υδραργύρου από οδοντιατρικά αμαλγάματα στο έδαφος, που υπολογίζονται σε 8 t (2010, ΕΕ27), οφείλονται κυρίως στη διασπορά αυτής της λυματολάσπης. Η οδηγία 86/278/ΕΟΚ για τη χρησιμοποίηση της ιλύος καθαρισμού λυμάτων στη γεωργία[17] καθορίζει οριακές τιμές για τις συγκεντρώσεις βαρέων μετάλλων, μεταξύ άλλων και για τον υδράργυρο.

Η σταδιακή κατάργηση των οδοντιατρικών αμαλγαμάτων θα εξάλειφε ενδεχομένως αυτές τις εκπομπές και, ως εκ τούτου, τη συμβολή τους στις ποσότητες υδραργύρου στο περιβάλλον, γεγονός που θα είχε ως αποτέλεσμα πρόσθετα οφέλη για το περιβάλλον και την υγεία. Αυτό θα συμβάλει επίσης στο σχέδιο δράσης της ΕΕ για την κυκλική οικονομία[18], το οποίο ζητεί την καλύτερη επεξεργασία των λυμάτων και την αναθεώρηση των οδηγιών για την ιλύ καθαρισμού, προκειμένου να εφαρμοστούν οι πρακτικές της κυκλικής οικονομίας στα λύματα και στη διαχείριση της ιλύος.

Εκπομπές υδραργύρου και ενώσεων υδραργύρου από αποτεφρωτήρια

Οι εκπομπές υδραργύρου και ενώσεων υδραργύρου από αποτεφρωτήρια αποτελούν διαρκή πηγή εκπομπών στην ατμόσφαιρα λόγω της χρήσης οδοντιατρικών αμαλγαμάτων. Υπολογίστηκαν σε περίπου 1,6 τόνους το 2018. Αναμένεται ότι οι εκπομπές αυτές θα παραμείνουν σε παρόμοιο επίπεδο έως το 2025 περίπου και στη συνέχεια θα μειωθούν. Ωστόσο, η βάση τεκμηρίωσης είναι ανεπαρκής και απαιτούνται περαιτέρω εργασίες για τη βελτίωση των εκτιμήσεων αυτών, για να ληφθούν επίσης υπόψη οι σημαντικές επιπτώσεις της κρίσης της νόσου COVID 19 όσον αφορά την απώλεια ζωών.

Επί του παρόντος δεν υπάρχει απαίτηση της ΕΕ για εγκατάσταση τεχνολογιών μείωσης υδραργύρου σε αποτεφρωτήρια. Μόνο στη Σύμβαση Όσλο-Παρισίων[19], στην οποία η ΕΕ και 11 από τα κράτη μέλη της είναι συμβαλλόμενα μέρη, αναφέρονται οι βέλτιστες διαθέσιμες τεχνικές για την πρόληψη και τον έλεγχο των εκπομπών υδραργύρου από αποτεφρωτήρια δυνάμει της μη νομικά δεσμευτικής σύστασης 2003/4.

[17] Οδηγία 86/278/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Ιουνίου 1986, σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος και, ιδίως, του εδάφους κατά τη χρησιμοποίηση της ιλύος καθαρισμού λυμάτων στη γεωργία (ΕΕ L 181 της 4.7.1986, σ. 6).

[18] Ανακοίνωση της Επιτροπής: *Ένα νέο σχέδιο δράσης για την κυκλική οικονομία για μια πιο καθαρή και πιο ανταγωνιστική Ευρώπη,* COM(2020) 98 final της 11.3.2020.

[19] Σύμβαση για την προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος του Βορειοανατολικού Ατλαντικού, OSPAR.

Μελλοντική πορεία

Η σταδιακή αντικατάσταση των οδοντιατρικών αμαλγαμάτων από υλικά χωρίς υδράργυρο πραγματοποιείται χωρίς παρέμβαση πολιτικής, καθώς οι ασθενείς, γενικά, και όλο και περισσότεροι οδοντίατροι, προτιμούν τα σφραγίσματα χωρίς υδράργυρο. Ωστόσο, χωρίς νομοθετική δράση, κατά τα προσεχή έτη αναμένεται να χρησιμοποιηθούν σημαντικές ποσότητες οδοντιατρικών αμαλγαμάτων. Αυτό θα παρατείνει τα συναφή περιβαλλοντικά και υγειονομικά ζητήματα που συνδέονται με την τρέχουσα χρήση οδοντιατρικών αμαλγαμάτων, συμπεριλαμβανομένων των σημαντικών εκπομπών υδραργύρου στην ατμόσφαιρα.

Τόσο η σταδιακή μείωση όσο και η σταδιακή κατάργηση των οδοντιατρικών αμαλγαμάτων απαιτούν την αντιμετώπιση ορισμένων ζητημάτων, μεταξύ των οποίων η βελτίωση της κατανόησης συγκεκριμένων ιατρικών καταστάσεων όπου θα πρέπει να εξακολουθήσει να επιτρέπεται η χρήση οδοντιατρικών αμαλγαμάτων, η αύξηση των πληροφοριών για τα διαθέσιμα υλικά χωρίς υδράργυρο και η συλλογή περαιτέρω δεδομένων για τις εκπομπές υδραργύρου, που συνδέονται με τη χρήση οδοντιατρικών αμαλγαμάτων.

2.2 Προϊόντα με προσθήκη υδράργυρου

Ενωσιακή και διεθνής νομοθεσία περί διάθεσης στην αγορά και εμπορίας προϊόντων με προσθήκη υδραργύρου

Η ΕΕ έχει θεσπίσει ένα από τα πλέον ολοκληρωμένα νομοθετικά πλαίσια σε παγκόσμιο επίπεδο για τη ρύθμιση της περιεκτικότητας σε υδράργυρο των προϊόντων που διατίθενται στην αγορά, συμπεριλαμβανομένων των εισαγόμενων προϊόντων[20]. Ο στόχος είναι διττός, δηλαδή η προστασία της ανθρώπινης υγείας και του περιβάλλοντος και η διασφάλιση της καλής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς.

Το νομοθετικό πλαίσιο περιλαμβάνει την οδηγία 2011/65/ΕΕ η οποία περιορίζει την περιεκτικότητα σε υδράργυρο του ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού[21], την οδηγία 2006/66/ΕΚ η οποία ρυθμίζει την περιεκτικότητα σε υδράργυρο των συσσωρευτών[22] και τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1907/2006 ο οποίος απαγορεύει τη διάθεση στην εσωτερική αγορά της ΕΕ ορισμένων μη ηλεκτρονικών συσκευών μέτρησης με προσθήκη υδραργύρου, ανεξάρτητα από την περιεκτικότητα σε υδράργυρο[23]. Ο πλήρης κατάλογος της σχετικής νομοθεσίας είναι

[20] Βλ. υποσημείωση αριθ. 3.

[21] Οδηγία 2011/65/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 8ης Ιουνίου 2011, για τον περιορισμό της χρήσης ορισμένων επικίνδυνων ουσιών σε ηλεκτρικό και ηλεκτρονικό εξοπλισμό (ΕΕ L 174 της 1.7.2011, σ. 88).

[22] Οδηγία 2006/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 6ης Σεπτεμβρίου 2006, σχετικά με τις ηλεκτρικές στήλες και τους συσσωρευτές και τα απόβλητα ηλεκτρικών στηλών και συσσωρευτών και με την κατάργηση της οδηγίας 91/157/ΕΟΚ (ΕΕ L 266 της 26.9.2006, σ. 1).

[23] Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1907/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 2006, για την καταχώριση, την αξιολόγηση, την αδειοδότηση και τους περιορισμούς των χημικών προϊόντων (REACH) και για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Χημικών Προϊόντων καθώς και για την τροποποίηση της οδηγίας 1999/45/ΕΚ και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 793/93 του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1488/94 της Επιτροπής καθώς και της οδηγίας 76/769/ΕΟΚ του Συμβουλίου και των οδηγιών της Επιτροπής 91/155/ΕΟΚ, 93/67/ΕΟΚ, 93/105/ΕΚ και 2000/21/ΕΚ (ΕΕ L 396 της 30.12.2006, σ. 1).

διαθέσιμος στην εκτίμηση επιπτώσεων[24], την οποία ολοκλήρωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2016 κατά την προετοιμασία της νομοθετικής της πρότασης για τον κανονισμό.

Σε διεθνές επίπεδο, η σύμβαση απαγορεύει την παραγωγή, την εισαγωγή και την εξαγωγή των προϊόντων με προσθήκη υδραργύρου που απαριθμούνται στο παράρτημα Α (μέρος Ι).

Ως εκ τούτου, ενώ το δίκαιο της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ απαγορεύει γενικά μόνο τη διάθεση στην αγορά της ΕΕ προϊόντων με προσθήκη υδραργύρου, η σύμβαση απαγορεύει την παραγωγή, την εισαγωγή και την εξαγωγή τους. Επομένως, προκειμένου η ΕΕ να συμμορφωθεί με τη σύμβαση, ο κανονισμός συμπληρώνει τη νομοθεσία της ΕΕ για την εσωτερική αγορά μέσω της απαγόρευσης επίσης της παραγωγής και εξαγωγής των προϊόντων που απαριθμούνται στη σύμβαση.

Αυτή η διαφορετική μεταχείριση των προϊόντων με προσθήκη υδραργύρου βάσει του ενωσιακού και του διεθνούς δικαίου αποτελεί τον λόγο για τον οποίο ο νομοθέτης της ΕΕ απαίτησε από την Επιτροπή να πραγματοποιήσει την παρούσα επανεξέταση.

Στόχος της επανεξέτασης

Η παρούσα επανεξέταση αποσκοπεί στον προσδιορισμό του πλέον αποτελεσματικού για το περιβάλλον και από οικονομική άποψη τρόπου μείωσης και εξάλειψης της παρουσίας προϊόντων με προσθήκη υδραργύρου στη διεθνή αγορά.
Υπάρχουν δύο κύριες προσεγγίσεις:

α) Μονομερής απαγόρευση της παραγωγής και εξαγωγής από την ΕΕ όλων των προϊόντων με προσθήκη υδραργύρου των οποίων απαγορεύεται η διάθεση στην αγορά της ΕΕ. Αυτό θα επιτευχθεί με την προσθήκη των εν λόγω προϊόντων στο παράρτημα ΙΙ του κανονισμού.
β) Συμφωνία σε παγκόσμιο επίπεδο για την απαγόρευση περαιτέρω προϊόντων. Αυτό θα επιτευχθεί σε δύο στάδια μέσω i) της επέκτασης του καταλόγου των προϊόντων με προσθήκη υδραργύρου που περιέχεται στο παράρτημα Α της σύμβασης και ii) της εφαρμογής της εν λόγω επέκτασης στο παράρτημα ΙΙ του κανονισμού.

Τα πιθανά περιβαλλοντικά οφέλη αυτών των προσεγγίσεων εξετάζονται παρακάτω.

Μονομερής απαγόρευση παραγωγής και εξαγωγής στην ΕΕ

Ο δυνητικός αντίκτυπος μιας ευρύτερης μονομερούς απαγόρευσης παραγωγής και εξαγωγής στην ΕΕ συζητήθηκε κατά τη διάρκεια της διαδικασίας συναπόφασης για τον κανονισμό. Η Επιτροπή υπέβαλε αρχική αξιολόγηση στην προαναφερθείσα εκτίμηση επιπτώσεων που συνοδεύει την πρότασή της. Αυτό συμπληρώθηκε κατά τη διάρκεια της διαδικασίας συναπόφασης με ενημερωτικό έγγραφο στο οποίο συνοψίζεται η περαιτέρω αξιολόγηση με τη βοήθεια συμβούλου[25] για ορισμένες μπαταρίες, μη ηλεκτρονικά όργανα μέτρησης και λαμπτήρες. Η Επιτροπή διαβίβασε το παρόν ενημερωτικό έγγραφο στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο και το δημοσιοποίησε. Τα συμπεράσματα είχαν ως ακολούθως:

[24] SWD(2016) 17, βλ. παράρτημα VI.
[25] COWI & ICF (2017)

α) Στην περίπτωση των μπαταριών και των μη ηλεκτρονικών συσκευών μέτρησης που δεν επιτρέπονται στην εσωτερική αγορά της ΕΕ, η παραγωγή στην ΕΕ, όταν υπάρχει, είναι περιορισμένη. Ως εκ τούτου, η εφαρμογή της προτεινόμενης απαγόρευσης παραγωγής και εξαγωγής των εν λόγω προϊόντων δεν θα έχει άμεσα περιβαλλοντικά οφέλη ούτε οικονομικές επιπτώσεις.

β) Η κατάσταση είναι διαφορετική για ορισμένους λαμπτήρες υδραργύρου που κατασκευάζονται και εξάγονται από την ΕΕ, ιδίως λαμπτήρες αλογονοφωσφορικών. Ελλείψει εξαγωγών της ΕΕ, η ζήτηση σε τρίτες χώρες θα παρέμενε αμετάβλητη λόγω των διαφορών μεταξύ των τιμών των λαμπτήρων υδραργύρου και των εναλλακτικών προϊόντων χωρίς υδράργυρο. Επιπλέον, οι κατασκευαστές που είναι εγκατεστημένοι σε τρίτες χώρες θα αυξήσουν την προσφορά τους για να ανταποκριθούν στην εν λόγω ζήτηση. Ως εκ τούτου, η εφαρμογή της προτεινόμενης απαγόρευσης εξαγωγής στους εν λόγω λαμπτήρες υδραργύρου 1) μπορεί να έχει δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον λόγω των αυξημένων παγκόσμιων εκπομπών υδραργύρου από κατασκευαστές τρίτων χωρών οι οποίοι δεν θα υπόκεινται σε αυστηρούς ελέγχους όσον αφορά τη ρύπανση όπως στην ΕΕ, και 2) θα επηρεάσει περίπου το 8 % του κλάδου παραγωγής λαμπτήρων της ΕΕ με επιπτώσεις στις θέσεις εργασίας και τα έσοδα.

Με βάση την αξιολόγηση αυτή, ο νομοθέτης συμπεριέλαβε στον κανονισμό απαγόρευση εξαγωγής για τις σχετικές μπαταρίες, μη ηλεκτρονικά όργανα μέτρησης και διάφορους τύπους λαμπτήρων, με εξαίρεση τους λαμπτήρες αλογονοφωσφορικών. Η Επιτροπή ανέθεσε την εκπόνηση μελέτης σχετικά με τα προϊόντα με προσθήκη υδραργύρου και τα εναλλακτικά προϊόντα[26].

Μια σημαντική πρόκληση που αντιμετώπισε ο ανάδοχος ήταν η έλλειψη πληροφοριών στις αγορές προϊόντων με προσθήκη υδραργύρου σε τρίτες χώρες. Αυτό το γεγονός περιορίζει την παρούσα επανεξέταση στην ποιοτική αξιολόγηση των περιβαλλοντικών οφελών, με βάση τις ίδιες εκτιμήσεις, όπως το προαναφερθέν ενημερωτικό έγγραφο της Επιτροπής. Εφόσον υπάρχει διεθνής ζήτηση, είναι πιθανό οι κατασκευαστές τρίτων χωρών να αυξήσουν την παραγωγή, ώστε να καλύψουν οποιαδήποτε ζήτηση η οποία δεν καλύπτεται πλέον από τις εξαγωγές της ΕΕ. Συνεπώς, οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις μιας μονομερούς απαγόρευσης εξαγωγών της ΕΕ είναι αβέβαιες. Οι επιπτώσεις θα μπορούσαν να είναι θετικές, αν θα είχαν ως αποτέλεσμα τη μειωμένη χρήση υδραργύρου σε παγκόσμιο επίπεδο. Ωστόσο, ο αντίκτυπος θα μπορούσε να είναι αρνητικός, αν αυξανόταν οι εκπομπές από πιθανώς λιγότερο ελεγχόμενες μονάδες κατασκευής που βρίσκονται σε τρίτες χώρες.

Γενική απαγόρευση βάσει της σύμβασης και μελλοντική πορεία

Κατά την έκδοση του κανονισμού, η Επιτροπή δήλωσε ότι «*δεσμεύεται να υποστηρίξει τη συνέχιση της συνεργασίας, σύμφωνα με τη Σύμβαση και λαμβάνοντας υπόψη τις εφαρμοστέες πολιτικές, τους κανόνες και τις διαδικασίες της ΕΕ, με σκοπό τη μείωση του χάσματος ανάμεσα στο ενωσιακό δίκαιο και στις διατάξεις της Σύμβασης*.»

[26] Σύνδεσμος προς την τελική έκθεση

Από τότε η Επιτροπή έχει σημειώσει πρόοδο στις διαπραγματεύσεις για την επανεξέταση του καταλόγου των προϊόντων που ρυθμίζονται από τη Σύμβαση. Σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 8 της Σύμβασης, η διάσκεψη των συμβαλλόμενων μερών πρέπει να επανεξετάσει το παράρτημα Α της σύμβασης έως τα τέλη Αυγούστου 2022. Η διάσκεψη των συμβαλλόμενων μερών ξεκίνησε την επανεξέταση αυτή κατά την τρίτη συνεδρίασή της[27] και κάλεσε τα μέρη να υποβάλουν πληροφορίες, οι οποίες θα αναλυθούν από ομάδα εμπειρογνωμόνων. Αυτό θα αποτελέσει τη βάση για τα συμβαλλόμενα μέρη να προτείνουν τροποποιήσεις στο παράρτημα Α προς εξέταση κατά την τέταρτη συνεδρίαση της διάσκεψης των συμβαλλόμενων μερών (Νοεμβρίου 2021).

Η ΕΕ διαδραματίζει ηγετικό ρόλο στην εν λόγω επανεξέταση. Με βάση την προαναφερθείσα μελέτη για τα προϊόντα με προσθήκη υδραργύρου και τα εναλλακτικά τους προϊόντα, η ΕΕ υπέβαλε εκτενή στοιχεία στη Γραμματεία της Σύμβασης για να τροφοδοτήσει τη διαδικασία επανεξέτασης[28]. Στις αρχές του 2021, η Επιτροπή θα καταρτίσει σχέδιο τροποποιήσεων του παραρτήματος Α της Σύμβασης, το οποίο θα προτείνει η ΕΕ. Αυτό θα έχει ως κύριο στόχο τη γεφύρωση του χάσματος μεταξύ του κεκτημένου της ΕΕ και της Σύμβασης.
Αυτές οι πρόσθετες πληροφορίες, που αναμένεται να καταστούν διαθέσιμες στο πλαίσιο των εργασιών μιας διεθνούς ομάδας εμπειρογνωμόνων, δεν θα επιτρέψουν μόνο την καλύτερη αξιολόγηση της σκοπιμότητας της απαγόρευσης βάσει του διεθνούς δικαίου, αλλά και θα βελτιώσουν την κατανόηση των επιπτώσεων μιας πιθανής μονομερούς ενωσιακής απαγόρευσης παραγωγής και εξαγωγής των εν λόγω προϊόντων.

[27] Απόφαση MC-3/1
[28] Υποβολή στοιχείων από την ΕΕ για τα παραρτήματα Α και Β για την COP4 (2020)

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΕΠΟΜΕΝΑ ΒΗΜΑΤΑ

Ο υδράργυρος εξακολουθεί να χρησιμοποιείται και προκαλεί συνεχή ρύπανση η οποία επηρεάζει την ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον σε παγκόσμιο επίπεδο, ιδίως μέσω της μόλυνσης της τροφικής αλυσίδας. Ως εκ τούτου, η ΕΕ συνεχίζει να ακολουθεί με επιτυχία, εδώ και περισσότερο από μια δεκαετία, σε ενωσιακό και διεθνές επίπεδο, τον στόχο της διακοπής της χρήσης του υδραργύρου και τη μείωση των εκπομπών υδραργύρου στο περιβάλλον.

Η επανεξέταση που πραγματοποιείται καθιστά σαφές ότι η σταδιακή κατάργηση της μεγαλύτερης τελευταίας χρήσης του υδραργύρου στην ΕΕ — στα οδοντιατρικά αμαλγάματα — είναι τεχνικά και οικονομικά εφικτή, πριν από το 2030. Ως εκ τούτου, το 2022 η Επιτροπή θα υποβάλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο νομοθετική πρόταση για τη σταδιακή κατάργηση της χρήσης οδοντιατρικών αμαλγαμάτων. Οι προπαρασκευαστικές εργασίες θα περιλαμβάνουν την αξιολόγηση της ανάγκης για συνοδευτικά μέτρα, όπως η μείωση των εκπομπών υδραργύρου που συνδέονται με τη χρήση οδοντιατρικών αμαλγαμάτων και η ενίσχυση της διαθεσιμότητας πληροφοριών σχετικά με τα οδοντικά σφραγίσματα χωρίς υδράργυρο.

Εκτός από τη συνέχιση των εργασιών για τη σταδιακή κατάργηση της διάθεσης προϊόντων με προσθήκη υδραργύρου στην εσωτερική αγορά της ΕΕ,η ΕΕ θα συμμετάσχει ενεργά στις διεθνείς διαπραγματεύσεις για την επέκταση του καταλόγου των προϊόντων με προσθήκη υδραργύρου που ρυθμίζονται από τη σύμβαση. Κύριος στόχος θα είναι η προσθήκη στο παράρτημα Α της Σύμβασης προϊόντων με προσθήκη υδραργύρου των οποίων απαγορεύεται η διάθεση στην εσωτερική αγορά της ΕΕ. Με βάση την πρόοδο που σημειώθηκε, η Επιτροπή θα αξιολογήσει την ανάγκη για περαιτέρω εργασίες σε επίπεδο ΕΕ προκειμένου να απαγορευτεί όχι μόνο η διάθεση στην αγορά αλλά και η παραγωγή και η εξαγωγή ορισμένων προϊόντων με προσθήκη υδραργύρου μέσω τροποποίησης του παραρτήματος ΙΙ του κανονισμού.

Οι πρωτοβουλίες αυτές θα συμβάλουν στην επίτευξη του φιλόδοξου στόχου μηδενικής ρύπανσης για ένα περιβάλλον χωρίς τοξικές ουσίες, της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας.