EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2020.8.17.
COM(2020) 378 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

A higany fogászati amalgámban, valamint termékekben való felhasználásának az (EU) 2017/852 rendelet 19. cikke (1) bekezdésének értelmében előírt felülvizsgálata

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK A higany fogászati amalgámban, valamint termékekben való felhasználásának az (EU) 2017/852 rendelet 19. cikke (1) bekezdésének értelmében előírt felülvizsgálata

1. BEVEZETÉS

A higany mérgező anyag, amely nagy kockázatot jelent a környezetre és az emberi egészségre. A higanynak való emberi expozíció főként a tengeri eredetű élelmiszerek fogyasztására vezethető vissza. A higany erős neurotoxin, amely tartós agy- és vesekárosodást okoz a felnőtteknél, valamint befolyásolja a magzati és kisgyermekkori fejlődést. Bioakkumulatív, és a táplálékláncon keresztül, illetve a határokon átnyúló légszennyezés következtében világszerte jelen van. A levegőben lévő higany lerakódik a szárazföldön és a víztestekben.

A nemzetközi közösség ezért globális aggodalomra okot adó anyagnak ismerte el a higanyt.

Az elmúlt 15 évben az EU nagyobb léptékű szakpolitikát[1] és jogszabályi keretet dolgozott ki, hogy ellenőrizze, megszüntesse, illetve amennyiben ez nem lehetséges, csökkentse a higany felhasználását és a higanynak való expozíciót, mérsékelve ezzel a higany által jelentett kockázatokat. Az egyik fontos uniós jogi aktus a higanyról szóló (EU) 2017/852 rendelet[2] (a továbbiakban: rendelet), amely a higany teljes életciklusával foglalkozik a primer bányászattól a hulladékként való végleges ártalmatlanításig.

Ez a jelentés két bizottsági értékelésről szól a rendelet 19. cikke (1) bekezdésének megfelelően, amelynek értelmében a Bizottság köteles – 2020. június 30-ig – értékelést végezni és jelentést tenni az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az alábbiak tekintetében:

a) *„annak a szükségessége, hogy az Unió szabályozza a krematóriumok higany- és higanyvegyület-kibocsátását”;*

b) „a fogászati amalgám használatának fokozatos, hosszú távon és lehetőleg 2030-ig való megszüntetésének kivitelezhetősége, figyelembe véve a 10. cikk (3) bekezdésében említett nemzeti terveket és teljes mértékben tiszteletben tartva a tagállamok hatáskörét az egészségügyi szolgáltatások és orvosi ellátás szervezése és nyújtása tekintetében; valamint”

c) *„a II. mellékletnek a hozzáadott higanyt tartalmazó termékek belső piaci forgalomba hozatalát szabályozó vonatkozó uniós jogszabályokhoz való további hozzáigazításának környezeti előnyei és megvalósíthatósága.”*

A higany fogászati amalgámban való felhasználása jelenti a legnagyobb mértékű higanyfelhasználást az Unióban. A rendelet értelmében már – 2018. július 1-jétől – tilos használni a tejfogak, valamint a népesség veszélyeztetett tagjai, vagyis a 15 év alatti gyermekek, illetve a várandós vagy szoptató nők fogászati kezelésére. A rendelet 19. cikke

[1] COM(2005) 20 és COM(2010) 723.

[2] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/852 rendelete (2017. május 17.) a higanyról és az 1102/2008/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 137., 2017.5.24., 1. o.).

(1) bekezdése b) pontjának megfelelően ez a jelentés tájékoztatást nyújt arról, hogy megvalósítható-e a fogászati amalgám használatának fokozatos megszüntetése az EU-ban a népesség valamennyi tagja tekintetében. A Bizottság egyidejűleg megvizsgálta a krematóriumok higany- és higanyvegyület-kibocsátását.
Az uniós belső piaci jogszabályok tiltják számos hozzáadott higanyt tartalmazó termék uniós piacon történő forgalomba hozatalát (beleértve a behozatalát)[3]. Ezek egy része tekintetében, noha nem valamennyi termékre vonatkozóan, a rendelet a gyártást és a kivitelt is tiltja. A hozzáadott higanyt tartalmazó különböző termékek eltérő jogi kezelése a rendelet elfogadásának nemzetközi szakpolitikai hátteréből, vagyis a higanyról szóló Minamata Egyezményből[4] (a továbbiakban: egyezmény) adódik. Ez az EU[5] és a tagállamok többsége által megerősített egyezmény tiltja számos hozzáadott higanyt tartalmazó termék gyártását, kivitelét és behozatalát. Ezért – főszabály szerint – amennyiben a hozzáadott higanyt tartalmazó termékeket az egyezmény szabályozza, az uniós jog értelmében vett, az uniós belső piacon való forgalomba hozatalukra vonatkozó tilalom kiterjed a gyártásra és a kivitelre is a nemzetközi jog követelményeinek való megfelelés érdekében. A 19. cikk (1) bekezdése c) pontjának megfelelően ez a jelentés tájékoztatást nyújt azzal kapcsolatban, hogy mennyire valósítható meg, illetve milyen lehetséges környezeti előnyökkel jár a rendelet értelmében vett gyártási és kiviteli tilalom kiterjesztése valamennyi olyan termékre, amelynek forgalomba hozatala egyéb uniós jogi aktusok értelmében még akkor is tilos, ha azt az egyezmény nem tiltja.

A felülvizsgálatok hozzájárulnak az európai zöld megállapodásban[6] bejelentett, a toxikus anyagoktól mentes környezet kialakítására irányuló szennyezőanyag-mentességi célkitűzéshez.

2. FELÜLVIZSGÁLATOK

2.1. A fogászati amalgám és az azzal összefüggő higanykibocsátás

Felülvizsgálat és konzultáció

A fogászati amalgám évszázadok óta használt fogászati helyreállítási anyag a fogszuvasodás által okozott lyukak betömésére, illetve a fogak felszínének javítására. Higany és más fémek (például ezüst, ón, réz) ötvözete alkotja.

A Bizottság megbízott egy tanácsadót, hogy készítsen tanulmányt a fogászati amalgám uniós felhasználásáról. A tanulmányhoz[7] kapcsolódó végleges jelentés szolgáltatja az alapot annak értékelésére, hogy mennyire lehetséges technikai és gazdasági szempontból fokozatosan megszüntetni a fogászati amalgám használatát, és dokumentálja a környezeti hatásait.

[3] E jelentés alkalmazásában és a vonatkozó uniós jogi aktusok rendelkezéseinek megfelelően a forgalomba hozatal harmadik fél számára fizetés ellenében vagy ingyenesen történő szállítás vagy rendelkezésre bocsátás. A behozatal forgalomba hozatalnak minősül.
[4] A Minamata Egyezmény szövege.
[5] A Tanács (EU) 2017/939 határozata (2017. május 11.) a higanyról szóló Minamata Egyezménynek az Európai Unió nevében történő megkötéséről (HL L 142., 2017.6.2., 4. o.).
[6] A Bizottság közleménye, 2019.12.11., *Az európai zöld megállapodás,* COM(2019) 640 final.
[7] Hivatkozás a fogászati amalgám használatának fokozatos megszüntetésére vonatkozó megvalósíthatósági tanulmányra.

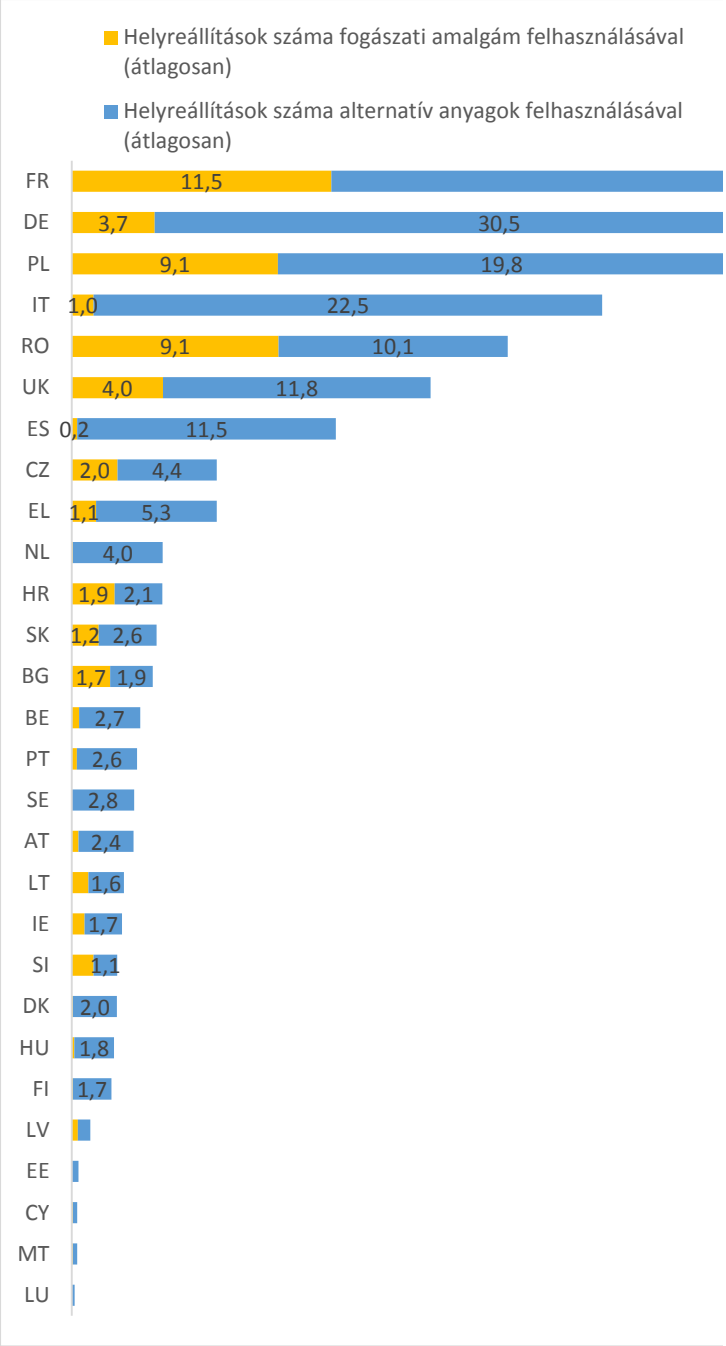
A tanulmány információkat gyűjtött a fogászati amalgám és a higanymentes alternatívák használatáról, az egészségügyi szolgáltatások szervezésére gyakorolt hatásokról a tagállamokban, valamint a fogászati amalgám használatának fokozatos megszüntetésére vonatkozó, a tagállamok által a rendelet 10. cikke (3) bekezdésének értelmében készített tervekről. A kiterjedt adatgyűjtés magában foglalta tudományos cikkek és jelentések áttekintését, valamint az egész EU-ra kiterjedő adatgyűjtést online felmérésekkel és interjúkkal. A tagállami szakértők és az érdekelt felek (fogászati szerveztek, nem kormányzati szervezetek) részvételével 2020 januárjában tartott műhelytalálkozó megerősítette a tanulmány előzetes megállapításait, és további információkkal szolgált a hatékonyabb modellezés és a helytállóbb következtetések érdekében.

A fogászati amalgám használatával kapcsolatos tendenciák

A higany fogászati amalgámban való felhasználása jelenti a legnagyobb mértékű higanyfelhasználást az EU-ban. A fogászati amalgám iránti becsült éves kereslet (EU28) 2018-ban 27–58 tonna volt. A korábban, 2010-ben becsült évi 55–95 tonna mennyiséghez képest ez jelentős, körülbelül 43 %-os csökkenés[8]. A becslések szerint 2018-ban körülbelül 372 millió fogászati helyreállításra került sor az EU28-ban. Ezek mindössze 10–19 %-ában használtak fogászati amalgámot. Az egyes tagállamokban azonban jelentősen eltér ez az arány, ahogy az az 1. ábráról[9] leolvasható.

[8] Bio Intelligence Service (2012), Study on the potential for reducing mercury pollution from dental amalgam and batteries (Tanulmány a fogászati amalgámból, valamint az elemekből és akkumulátorokból származó higanyszennyezés csökkentésének lehetőségeiről).

[9] Lásd a 7. lábjegyzetet a többek között a tagállamonkénti, tömőanyagonkénti helyreállítások számának meghatározására, a higanymentes alternatív anyagok árára stb. vonatkozó információkért.



1. ábra: A tömőanyagonkénti és tagállamonkénti helyreállítások száma a fogászati amalgám átlagos felhasználásával (millió, 2018)

Úgy tűnik, leginkább azért csökken a fogászati amalgám használata, mert a fogyasztók egyre inkább tisztában vannak a fogászati amalgám környezeti és közvetett egészségügyi hatásaival, és az alternatív anyagok esztétikusabbak.

További uniós és tagállami szintű szakpolitikai intézkedések hiányában a fogászati amalgám használata 2018 és 2030 között várhatóan körülbelül 70 %-kal csökken. Ugyanakkor továbbra is jelentős maradna a használata, 2030-ban megközelítőleg 8–17 tonna.

Gazdasági megvalósíthatóság

Már zajlik a fogászati amalgám higanymentes anyagokkal (például kompozit gyantával, kerámiával és üvegionomer cementtel) való fokozatos helyettesítése. Az uniós gyártók túlnyomó többsége (95 %) higanymentes anyagokat gyárt, ami jelentős piaci részesedést jelent. A fogászati amalgám használatának fokozatos megszüntetésére vonatkozó szabályozási követelmény felgyorsítaná a használat csökkenésével kapcsolatos tendenciát, és előírná a gyártók számára az alternatív anyagok gyártásának fokozását.

A fogászati helyreállítások anyagonkénti ára közötti különbség a higanymentes helyreállítási technikák fejlődésének köszönhetően viszonylag kicsi. Ezenkívül csökkent a fogászati amalgám és a higanymentes anyagok ára közötti különbség. Így korlátozott a higanymentes tömésekre való gyorsított ütemű áttérés által a fogászati kezelések költségeire gyakorolt társadalmi-gazdasági hatás, és ezáltal a fogorvosokra, betegekre és az egészségügyi térítési rendszerekre gyakorolt gazdasági hatás.

A legtöbb tagállamban korlátozott a különbség a tekintetben, hogy a nemzeti egészségbiztosítási térítési rendszerek milyen mértékben fedezik az egyes anyagok költségeit.

Következtetésképpen a higanymentes tömésekre való gyorsított ütemű áttérés nem gyakorolna jelentősen negatív hatást a betegekre, fogorvosokra és a fogászati tömőanyagok gyártóira. Elképzelhető azonban, hogy módosítani kellene a nemzeti térítési rendszereket azokban a tagállamokban, ahol sokféle anyagot használnak.

Technikai megvalósíthatóság

A higanymentes anyagok Európa-szerte jelentős felhasználását tekintve feltételezhető, hogy az uniós fogászati létesítmények nagy többsége már rendelkezik a higanymentes helyreállításhoz szükséges felszereléssel, és a legtöbb vagy akár az összes fogorvos képes alkalmazni a szükséges technikákat.

A bizonyítékok arra utalnak, hogy a higanymentes anyagok megfelelő mechanikai tulajdonságokkal rendelkeznek, az üregkészítés szempontjából kevesebb követelmény vonatkozik a kompozitokra[10], és esztétikusabbak[11]. A tömések élettartamát négy fő tényező befolyásolja: az anyag, a helyreállítás módja, a fogorvos hozzáértése és a beteg dentális higiéniája. A higanymentes anyagok napjainkban jó minőségűek, a hatékony helyreállítási módszerek széles körben elérhetők, és a fogászati képzési intézmények egyre nagyobb mértékben oktatják a szükséges készségeket. A dentális higiénia a közegészségügyi tájékoztatásnak köszönhetően valószínűleg tovább javul. Így a helyreállítások élettartamának is tovább kell nőnie.

A fogorvosokat képviselő szervezetek azonban aggodalmukat fejezték ki a higanymentes anyagokkal kapcsolatban elérhető információk hiánya, valamint egyes anyagok biztonságossági profilja és biokompatibilitása miatt, mivel azok biszfenol-A-t (BPA) és nanoméretű részecskéket tartalmaznak. A rendelkezésre álló tudományos vizsgálatok megállapították, hogy a BPA bizonyos fogászati anyagokból való felszabadulása elhanyagolható egészségügyi kockázatokkal jár[12], és a BPA-nak való kitettség megfelel a tolerálható napi bevitelnek[13]. Ugyanakkor ezek a következtetések az Európai Élelmiszer-biztonsági Hatóság 2015. évi BPA-kockázatértékelésén alapulnak, amelynek jelenleg folyik az átdolgozása.

Környezeti szempontok

A fogászati amalgám következtében jelentős a levegőbe, vízbe és talajba történő higanykibocsátás.

[10] Mulligan, S., et al., The environmental impact of dental amalgam and resin-based composite materials (A fogászati amalgám és a gyantaalapú kompozitok környezeti hatása). *British Dental Journal* 224.7 (2018): 542.
[11] Milosevic, Milos. Polymerization mechanics of dental composites–advantages and disadvantages (A fogászati kompozitok polimerizációs mechanikája – Előnyök és hátrányok). Procedia Engineering 149 (2016): 313–320.
[12] SCENIHR, 2015. Scientific opinion on the Safety of Dental Amalgam and Alternative Dental Restoration Materials for Patients and Users (Tudományos szakvélemény a fogászati amalgám és a fogászati helyreállításban használt alternatív anyagok biztonságáról a betegek és a felhasználók tekintetében).
[13] Bisfenol a i dentala material socialstyrelsen, 2015.

A fogászati amalgám életciklusa alatt a becslések[14] szerint 19 tonna a levegőbe történő kibocsátás (2012, EU27[15]). A fogászati klinikákhoz köthető, vízbe történő kibocsátás[16] a becslések szerint 3 tonna (2010, EU27), ami csökkenni fog, mivel a rendelet értelmében a fogászati létesítményeknek rendelkezniük kell a fogászati amalgámot nagy mértékben kiválasztó szeparátorokkal.

A higany szennyvízben való jelenléte problémát okoz a városi szennyvízkezelő létesítmények maradékanyagai (iszap) tekintetében. A szennyvízkezelés típusától függően a higany a szennyvízkezelő létesítményből származó iszapba kerülhet. A fogászati amalgámhoz köthető, talajba történő, a becslések szerint 8 tonna (2010, EU27) higanykibocsátás elsősorban az ilyen iszap szétterítésével függ össze. A szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználásáról szóló 86/278/EGK irányelv[17] meghatározza a nehézfém-koncentrációra, többek között a higanyra vonatkozó határértékeket.

A fogászati amalgám használatának fokozatos megszüntetése végül megszüntetné az ilyen kibocsátásokat és ezzel a környezetben található higanymennyiséghez való hozzájárulásukat, ami fokozatos környezeti és egészségügyi előnyökkel járna. Hozzájárulna továbbá a körforgásos gazdaságra vonatkozó uniós cselekvési tervhez[18], amely szorgalmazza a hatékonyabb szennyvízkezelést, továbbá a szennyvíziszapról szóló irányelv felülvizsgálatát a körforgásos gazdaság gyakorlatainak a szennyvíz- és szennyvíziszap-kezelésre való alkalmazása érdekében.

A krematóriumok higany- és higanyvegyület-kibocsátása

A krematóriumok higany- és higanyvegyület-kibocsátása a fogászati amalgám használatával összefüggő, levegőbe történő kibocsátás állandó forrása. A becslések szerint az ilyen kibocsátás 2018-ban megközelítette az 1,6 tonnát. Az ilyen kibocsátás mértéke körülbelül 2025-ig várhatóan nem változik, majd csökkenni kezd. A bizonyítékok azonban nem elégségesek, és további erőfeszítésekre van szükség a hatékonyabb becslésekhez, figyelembe véve azt is, hogy a Covid19-válság drámai következményekkel járhat az elhunytak számára nézve.

Jelenleg nem létezik olyan uniós követelmény, amely előírná a higanykibocsátás csökkentésére irányuló technológiák alkalmazását a krematóriumokban. Csak az OSPAR-egyezmény[19], amelynek az EU és 11 tagállam a részes fele, hivatkozik az elérhető legjobb technikákra a krematóriumokból származó higanykibocsátás megakadályozása és ellenőrzése érdekében a 2003/4. sz., jogilag nem kötelező érvényű ajánlása keretében.

[14] BIO Intelligence Service (2012), Study on the potential for reducing mercury pollution from dental amalgam and batteries (Tanulmány a fogászati amalgámból, valamint az elemekből és akkumulátorokból származó higanyszennyezés csökkentésének lehetőségeiről).

[15] Nem tartozik ide Horvátország, amely 2013-ban csatlakozott az EU-hoz.

[16] A higany a fogászati klinikákról eljut a szennyvízkezelő telepekre. A kezelési technológiák kiválasztási hatékonysága eltérő, és a higany a többi nehézfémhez hasonlóan nem bomlik le, hanem felhalmozódik az iszapban. (Pistocchi et al. 2019; Hargraeves et al. 2016).

[17] A Tanács 86/278/EGK irányelve (1986. június 12.) a szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználása során a környezet és különösen a talaj védelméről (HL L 181., 1986.7.4., 6. o.).

[18] A Bizottság közleménye: *A körforgásos gazdaságra vonatkozó új cselekvési terv egy tisztább és versenyképesebb Európáért*, COM(2020) 98 final, 2020.3.11.

[19] Az Atlanti-óceán észak-keleti körzete tengeri környezetének védelméről szóló egyezmény, OSPAR-egyezmény.

A következő lépések

A fogászati amalgám higanymentes anyagokkal való fokozatos felváltása jelenleg szakpolitikai beavatkozás nélkül zajlik, mert általában véve a betegek, illetve egyre növekvő arányban a fogorvosok is a higanymentes töméseket részesítik előnyben. Jogalkotás nélkül azonban a következő években várhatóan továbbra is jelentős mennyiségű fogászati amalgám használatára kerül sor. Ez elnyújtaná a fogászati amalgám jelenlegi felhasználásával összefüggő környezeti és egészségügyi problémák fennállását, beleértve a levegőbe történő jelentős mennyiségű higanykibocsátást.

A fogászati amalgám használatának fokozatos csökkentése és megszüntetése érdekében is számos kérdéssel kell foglalkozni, többek között jobban meg kell ismerni az olyan sajátos egészségügyi eseteket, amelyekben továbbra is engedélyezni kell a fogászati amalgám használatát, több információra van szükség az elérhető higanymentes anyagokról, illetve további adatokat kell gyűjteni a fogászati amalgámmal összefüggő higanykibocsátásról.

2.2 Hozzáadott higanyt tartalmazó termékek

A hozzáadott higanyt tartalmazó termékek forgalomba hozatalára és kereskedelmére vonatkozó uniós és nemzetközi jog

Az EU életbe léptette a világ egyik legátfogóbb jogszabálycsomagját, amely szabályozza a forgalomba hozott termékek – beleértve a behozott termékeket – higanytartalmát[20]. Két célt tűzött ki, egyrészt az emberi egészség és a környezet védelmét, másrészt a belső piac megfelelő működésének biztosítását.

Idetartozik a 2011/65/EU irányelv[21], amely korlátozza a higany elektromos és elektronikus berendezésekben való alkalmazását, a 2006/66/EK irányelv[22], amely az elemek és akkumulátorok higanytartalmát szabályozza, valamint az 1907/2006/EK rendelet[23], amely higanytartalomtól függetlenül tiltja egyes hozzáadott higanyt tartalmazó, nem elektronikus mérőeszközök forgalomba hozatalát az uniós belső piacon. Az érintett jogszabályok teljes listája megtalálható a hatásvizsgálatról szóló jelentésben[24], amelyet az Európai Bizottság 2016-ban véglegesített a rendeletre vonatkozó jogalkotási javaslat előkészítéseként.

Nemzetközi szinten az egyezmény tiltja az A. mellékletében (I. rész) felsorolt, hozzáadott higanyt tartalmazó termékek gyártását, behozatalát és kivitelét.

[20] Lásd a 3. lábjegyzetet.

[21] Az Európai Parlament és a Tanács 2011/65/EU irányelve (2011. június 8.) egyes veszélyes anyagok elektromos és elektronikus berendezésekben való alkalmazásának korlátozásáról (HL L 174., 2011.7.1., 88. o.).

[22] Az Európai Parlament és a Tanács 2006/66/EK irányelve (2006. szeptember 6.) az elemekről és akkumulátorokról, valamint a hulladékelemekről és -akkumulátorokról, továbbá a 91/157/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 266., 2006.9.26., 1. o.).

[23] Az Európai Parlament és a Tanács 1907/2006/EK rendelete (2006. december 18.) a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről (HL L 396., 2006.12.30., 1. o.).

[24] SWD(2016) 17, lás a VI. mellékletet.

Ezért míg az uniós belső piaci jogszabályok a hozzáadott higanyt tartalmazó termékek esetében általában csak az uniós piacon való forgalomba hozatalt tiltják, addig az egyezmény a gyártásukat, behozatalukat és kivitelüket is tiltja. Így annak érdekében, hogy az EU eleget tegyen az egyezménynek, a rendelet kiegészíti az uniós belső piaci jogszabályokat azzal, hogy az egyezményben felsorolt termékek gyártását és kivitelét is tiltja.

Az uniós jogalkotó a hozzáadott higanyt tartalmazó termékek uniós és nemzetközi jog szerinti eltérő kezelése miatt írta elő a Bizottság számára e felülvizsgálat elvégzését.

A felülvizsgálat célja

Ez a felülvizsgálat annak meghatározására irányul, hogyan lehet környezetvédelmi és gazdasági szempontból a leghatékonyabban csökkenteni és megszüntetni a hozzáadott higanyt tartalmazó termékek nemzetközi piacon való jelenlétét.
Két fő megközelítés létezik:

(a) valamennyi olyan hozzáadott higanyt tartalmazó termék gyártásának és Unióból való kivitelének egyoldalú tilalma, amely nem hozható forgalomba az uniós piacon. Ez azzal valósítható meg, ha az ilyen termékek bekerülnek a rendelet II. mellékletébe;
(b) a további termékek tilalmáról való globális megállapodás. Ez az alábbi két lépésben lenne megvalósítható: i) az egyezmény A. mellékletében szereplő, hozzáadott higanyt tartalmazó termékek jegyzékének bővítése; és ii) a rendelet II. mellékletének ilyen bővítése.

E két megközelítés lehetséges környezeti előnyei az alábbiakban kerülnek mérlegelésre.

Egyoldalú uniós gyártási és kiviteli tilalom

A rendelettel kapcsolatos együttdöntési eljárás során sor került annak megvitatására, milyen lehetséges hatásokkal járna a szélesebb körű egyoldalú uniós gyártási és kiviteli tilalom. A Bizottság a javaslatát kísérő, fent említett hatásvizsgálati jelentésben közzétette kezdeti értékelését. Az együttdöntési eljárás során ez kiegészült egy tájékoztató dokumentummal, amely összefoglalja egyes elemek, akkumulátorok, nem elektronikus mérőeszközök és lámpák tanácsadó[25] közreműködésével végzett további értékelését. A Bizottság benyújtotta ezt a tájékoztató dokumentumot az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, továbbá nyilvánosan elérhetővé tette. A következtetések a következők voltak:

(a) Az uniós belső piacon nem engedélyezett elemek, akkumulátorok és nem elektronikus mérőeszközök uniós gyártása korlátozott, ha egyáltalán sor kerül ilyenek gyártására. Ezért az ilyen termékekre vonatkozó javasolt gyártási és kiviteli tilalom nem járna közvetlen környezeti előnyökkel vagy gazdasági hatásokkal;

(b) Az EU-ban gyártott és kivitt egyes higanytartalmú lámpák, különösen a halofoszfát lámpák esetében más a helyzet. Uniós kivitel hiányában a harmadik országokban a higanytartalmú lámpák és a higanymentes alternatívák árában jelentkező különbségek miatt a kereslet változatlan maradna. A harmadik országbeli gyártók továbbá növelnék a kínálatukat a kereslet kielégítése érdekében. Ezért az ilyen higanytartalmú

[25] COWI & ICF (2017).

lámpákra vonatkozó javasolt kiviteli tilalom egyrészt káros hatással lehetne a környezetre, mert a harmadik országbeli gyártók, amelyekre nem vonatkoznának olyan szigorú kibocsátáscsökkentési előírások, mint az uniós gyártókra, globálisan nagyobb mennyiségben bocsátanának ki higanyt, másrészt hatással lenne az uniós lámpaipar körülbelül 8 %-ára, beleértve a munkahelyeket és a bevételt.

Ezen értékelés alapján a jogalkotó a rendeletbe belefoglalta az érintett elemek, akkumulátorok, nem elektronikus mérőeszközök és számos lámpatípus – a halofoszfát lámpák kivételével – kiviteli tilalmát. A Bizottság megbízást adott egy, a hozzáadott higanyt tartalmazó termékekkel és az alternatíváikkal kapcsolatos tanulmány[26] elkészítésére.

A megbízott fél számára jelentős kihívást jelentett, hogy kevés információ állt rendelkezésre a hozzáadott higanyt tartalmazó termékek harmadik országokbeli piacáról. Ez a környezeti előnyök minőségi értékelésére korlátozza a felülvizsgálatot, ugyanolyan megfontolások alapján, mint a fent említett bizottsági tájékoztató dokumentum esetében. Amíg van nemzetközi kereslet, addig a harmadik országbeli gyártók valószínűleg fokozzák a termelést, hogy kielégítsék az uniós kivitel által már nem lefedett keresletet. Az egyoldalú uniós kiviteli tilalom környezeti hatása így bizonytalan. Pozitív lehetne, ha világszerte a higany használatának csökkenéséhez vezetne. Ugyanakkor negatív hatással is járhat, ha nőne a harmadik országokban található potenciálisan kevésbé ellenőrzött gyártó üzemekből származó kibocsátás.

Globális tilalom az egyezmény értelmében és a következő lépések

A rendelet elfogadása idején a Bizottság azt nyilatkozta, hogy *„az egyezménnyel összhangban és az alkalmazandó uniós politikáknak, szabályoknak és eljárásoknak megfelelően elkötelezi magát a további együttműködés támogatása mellett az uniós jog és az egyezmény rendelkezései közötti hézagok szűkítése érdekében”.*

A Bizottság tárgyalásai azóta előrehaladtak az egyezmény által szabályozott termékek jegyzékének felülvizsgálatával kapcsolatban. Az egyezmény 4. cikkének (8) bekezdése előírja a részes felek konferenciája számára az A. melléklete 2022 augusztusáig történő felülvizsgálatát. A részes felek konferenciája a harmadik ülésén[27] kezdte meg ezt a felülvizsgálatot, és felkérte a feleket, hogy a szakértői csoportok általi elemzések érdekében nyújtsanak be információkat. A részes felek ennek alapján fognak javaslatokat tenni az A. melléklet módosítására a részes felek konferenciája negyedik ülésén (2021. november) történő megvitatás céljából.

Az EU vezető szerepet játszik ebben a felülvizsgálatban. A hozzáadott higanyt tartalmazó termékekről és az alternatíváikról szóló fent említett tanulmány alapján az EU részletes dokumentációt nyújtott be az egyezmény titkárságának a felülvizsgálati eljárás vonatkozásában[28]. A Bizottság 2021 elején készíti el az egyezmény A. mellékletének módosítására vonatkozó, az EU által javasolandó tervezetét. Ennek fő célja az uniós vívmányok és az egyezmény közötti eltérések csökkentése.

[26] A végleges jelentésre mutató hivatkozás.
[27] MC-3/1. sz. határozat.
[28] Az EU beadványa az A. és B. melléklet vonatkozásában a részes felek konferenciájának 4. ülésére (2020).

Ez a további információ, amely a nemzetközi szakértői csoport munkájának részeként várhatóan elérhető lesz, nem csak lehetővé fogja tenni a nemzetközi jog által szabályozott tilalom megvalósíthatóságának hatékonyabb értékelését, hanem hozzájárul az ilyen termékekre vonatkozó lehetséges egyoldalú uniós gyártási és kiviteli tilalom hatásainak jobb megértéséhez.

4. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS A KÖVETKEZŐ LÉPÉSEK

A higany használata nem szűnt meg, és a higanykibocsátás továbbra is globálisan károsan hat az emberi egészségre és a környezetre, különösen az élelmiszer-ellátási lánc szennyezésével. Az EU ezért már több mint egy évtizede sikeresen küzd uniós és nemzetközi szinten a higany használatának megszüntetéséért és a környezetbe történő higanykibocsátás csökkentéséért.

Az elvégzett felülvizsgálat egyértelművé teszi, hogy az uniós higanyfelhasználásért legnagyobb mértékben felelős fogászati amalgám használatának fokozatos megszüntetése technikailag és gazdaságilag is megvalósítható 2030-ig. A Bizottság ezért 2022-ben jogalkotási javaslatot nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a fogászati amalgám használatának fokozatos megszüntetése érdekében. Az előkészítő munka magában foglalja az olyan kísérő intézkedések szükségességének értékelését, mint például a fogászati amalgám használatával összefüggő higanykibocsátás csökkentése, valamint a higanymentes fogászati tömésekkel kapcsolatos jobb tájékoztatás.

A hozzáadott higanyt tartalmazó termékek uniós belső piacon való forgalomba hozatalának fokozatos megszüntetésére irányuló további erőfeszítések mellett az EU aktívan részt vesz azokban a nemzetközi tárgyalásokban, amelyek az egyezmény értelmében szabályozott, hozzáadott higanyt tartalmazó termékek jegyzékének bővítésére irányulnak. A fő cél, hogy az egyezmény A. mellékletébe bekerüljenek azok a hozzáadott higanyt tartalmazó termékek, amelyeket tilos forgalomba hozni az uniós belső piacon. Az elért eredmények alapján a Bizottság értékelni fogja, hogy szükség van-e további uniós szintű erőfeszítésekre ahhoz, hogy a rendelet II. mellékletének módosításával betiltsák nem csupán egyes hozzáadott higanyt tartalmazó termékek forgalomba hozatalát, hanem azok gyártását és kivitelét is.

Ezek a kezdeményezések hozzá fognak járulni az európai zöld megállapodásban szereplő, a toxikus anyagoktól mentes környezet kialakítására irányuló szennyezőanyag-mentességi célkitűzéshez.