EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 17.8.2020
COM(2020) 378 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

määruse (EL) 2017/852 artikli 19 lõikega 1 ette nähtud läbivaatamise kohta seoses elavhõbeda kasutamisega hambaamalgaamis ja toodetes

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE määruse (EL) 2017/852 artikli 19 lõikega 1 ette nähtud läbivaatamise kohta seoses elavhõbeda kasutamisega hambaamalgaamis ja toodetes

1. SISSEJUHATUS

Elavhõbe on mürgine element ja kujutab endast suurt ohtu keskkonnale ja inimeste tervisele. Inimesed puutuvad elavhõbedaga peamiselt kokku mereande süües. Elavhõbe on tugevatoimeline närvimürk, mis võib täiskasvanul põhjustada püsivaid aju- ja neerukahjustusi ning kahjustada loote ja väikelapse arengut. See on bioakumuleeruv ning levib toiduvõrgustike ja piiriülese õhusaaste kaudu üle maailma. Õhust ladestub elavhõbe maasse ja veekogudesse.

Seepärast on rahvusvaheline üldsus tunnistanud elavhõbeda üleilmselt muret tekitavaks aineks.

Viimase 15 aastaga on EL välja töötanud laiaulatusliku poliitika-[1] ja õigusraamistiku elavhõbeda kasutamise ja sellega kokkupuute ohjamiseks ja täielikuks lõpetamiseks ning vähendamiseks (kui täielik lõpetamine pole võimalik), vähendades seeläbi elavhõbedast tulenevaid ohte. Üks kaalukas ELi õigusakt on määrus (EL) 2017/852 elavhõbeda kohta (edaspidi „määrus“),[2] milles käsitletakse kogu elavhõbeda olelusringi alates põhimaavarana kaevandamisest kuni elavhõbedat sisaldavate jäätmete lõppladustamiseni.

Selles aruandes käsitletakse kahte hindamist, mille komisjon on teinud määruse artikli 19 lõike 1 kohaselt, millega on ette nähtud, et komisjon hindab järgmisi küsimusi ja esitab tulemuste kohta 30. juuniks 2020 aruande Euroopa Parlamendile ja nõukogule:

a) „kas liit peab reguleerima krematooriumide tekitatud elavhõbeda- ja elavhõbedaühendite heidet;

b) kas hambaamalgaami järkjärguline kasutuselt kõrvaldamine on teostatav pikema aja jooksul ja eelistatavalt 2030. aastaks, võttes arvesse artikli 10 lõikes 3 osutatud riiklikke kavasid ja austades seejuures täielikult liikmesriikide pädevust tervishoiuteenuste ja arstiabi korraldamisel ja kättesaadavaks muutmisel, ning

c) milline on keskkonnakasu, kui viia II lisa veelgi enam kooskõlla asjakohaste liidu õigusaktidega, mis käsitlevad elavhõbedat sisaldavate toodete turule laskmist, ja kas see on teostatav“.

Praeguseks on elavhõbeda laialdasimaks kasutusviisiks ELis jäänud hambaamalgaam. Määrusega on alates 1. juulist 2018 keelatud selle kasutamine piimahammaste ravis ning haavatavate elanikkonnaliikmete, st alla 15aastaste laste ning rasedate ja rinnaga toitvate naiste hambaravis. Aruandes hinnatakse kooskõlas määruse artikli 19 lõike 1 punktiga b, kas hambaamalgaami kasutamisest kõigil elanikkonnaliikmetel on ELis võimalik järk-järgult

[1] KOM(2005) 20 ja KOM(2010) 723.

[2] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. mai 2017. aasta määrus (EL) 2017/852 elavhõbeda kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1102/2008 (ELT L 137, 24.5.2017, lk 1).

täielikult loobuda. Selle kõrval on komisjon oma hinnangus käsitlenud ka elavhõbeda- ja elavhõbedaühendite heidet krematooriumidest.
ELi siseturgu reguleerivate õigusaktidega on keelatud paljude elavhõbedat sisaldavate toodete laskmine ELi turule (sh import)[3]. Mõne sellise toote puhul on määrusega kehtestatud ka tootmis- ja ekspordikeeld. Mitmesuguste elavhõbedasisaldusega toodete erinev õiguslik kohtlemine tuleneb rahvusvahelisest kokkuleppest, mille kontekstis määrus vastu võeti ja mida nimetatakse Minamata elavhõbedakonventsiooniks (edaspidi „konventsioon“)[4]. Konventsiooniga, mille on ratifitseerinud nii EL[5] kui ka enamik liikmesriike, on keelatud mitmesuguste elavhõbedasisaldusega toodete tootmine, eksport ja import. Kooskõlas rahvusvahelise õigusega laiendatakse üldpõhimõttena konventsiooniga reguleeritud elavhõbedasisaldusega toodete puhul keeldu nii, et see hõlmab peale ELi siseturule laskmise ka tootmist ja eksporti. Määruse artikli 19 lõike 1 punkti c kohaselt vaadeldakse aruandes, kas oleks teostatav kehtestada määrusega tootmis- ja ekspordikeeld kõigi toodete suhtes, mille turule laskmine on keelatud muude ELi õigusaktidega, isegi kui konventsioon seda ei keela, ja milline oleks võimalik keskkonnakasu.

Määruse läbivaatamisega toetatakse Euroopa rohelises kokkuleppes[6] seatud nullsaaste eesmärki mürgivaba keskkonna saavutamiseks.

2. LÄBIVAATAMINE

2.1. Hambaamalgaam ja selle kasutamisega seotud elavhõbedaheide

Läbivaatamise protsess ja konsulteerimine

Hambaamalgaami on mitme sajandi jooksul kasutatud restauratiivse materjalina hammaste lagunemisel tekkivate aukude täitmiseks ja hambapinna parandamiseks. See on elavhõbeda ja muude metallide (nt hõbe, tina, vask) sulam.

Komisjon sõlmis lepingu konsultatsooniettevõttega hambaamalgaami kasutamise uuringu korraldamiseks ELis. Uuringu lõpparuanne[7] on aluseks hambaamalgaami järkjärgulise kasutuselt kõrvaldamise tehnilise ja majandusliku teostatavuse hindamisel ning selles kirjeldatakse hambaamalgaamist loobumise keskkonnamõju.

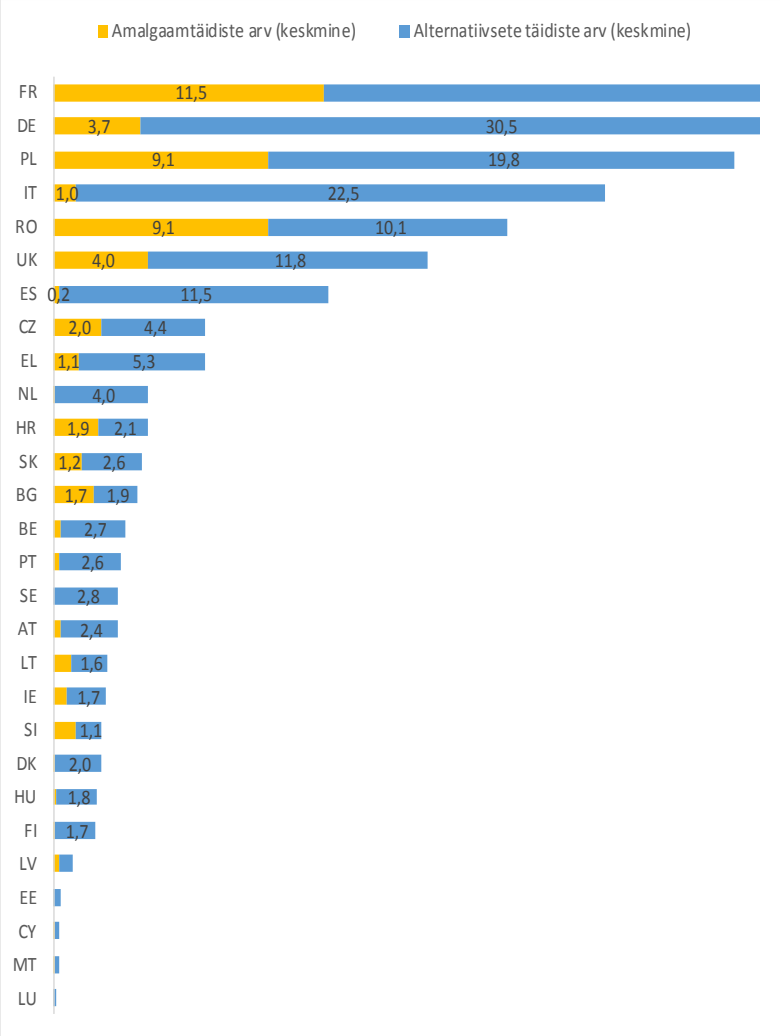
Uuriti hambaamalgaami ja selle elavhõbedavabade alternatiivide kasutamist ning seda, kuidas see mõjutab terviseteenuste korraldust liikmesriikides, ja kavasid, mis liikmesriigid on määruse artikli 10 lõike 3 kohaselt teinud hambaamalgaami kasutuse järkjärguliseks vähendamiseks. Ulatuslik andmekogumine hõlmas teadusartiklite ja aruannete analüüsi ning veebiuuringut ja -intervjuusid, millega koguti andmeid kogu EList. 2020. aasta jaanuaris toimus liikmesriikide ekspertide ja sidusrühmade (hambaraviorganisatsioonid, valitsusvälised

[3] Kooskõlas asjaomaste ELi õigusaktide sätetega mõeldakse selles aruandes turule laskmise all kolmandale isikule tasu eest või tasuta tarnimist või kättesaadavaks tegemist. Turule laskmisena käsitatakse ka importi.
[4] Minamata konventsiooni tekst.
[5] Nõukogu 11. mai 2017. aasta otsus (EL) 2017/939 Minamata elavhõbedakonventsiooni Euroopa Liidu nimel sõlmimise kohta (ELT L 142, 2.6.2017, lk 4).
[6] Komisjoni 11. detsembri 2019. aasta teatis „Euroopa roheline kokkulepe“, COM(2019) 640 final.
[7] Link hambaamalgaami järkjärgulise kasutuselt kõrvaldamise teostatavuse hindamise uuringule.

organisatsioonid) seminar, kus kinnitati uuringu esialgsed tulemused ja anti soovitusi mudelite ja järelduste parendamiseks.

Suundumused hambaamalgaami kasutamisel

Hambaamalgaam on praeguseks jäänud elavhõbeda laialdasimaks kasutusviisiks ELis. Hambaamalgaami aastane nõudlus ulatus 2018. aastal hinnanguliselt 27–58 tonni elavhõbedani (EL-28 andmed). Võrreldes eelmise hinnanguga aastal 2010,[8] kui aastas vajati 55–95 tonni elavhõbedat, on see kogus vähenenud märkimisväärselt, ligikaudu 43 % võrra. 2018. aastal valmistati EL-28-s hinnanguliselt ligikaudu 372 miljonit hambatäidist. Nendest üksnes 10–19 % puhul kasutati hambaamalgaami. Nagu nähtub jooniselt 1,[9] erineb amalgaamtäidiste osakaal liikmesriigiti siiski märkimisväärselt.



Joonis 1. Keskmine amalgaam- ja muude täidiste arv liikmesriikide kaupa (miljonites, 2018)

Tundub, et põhitegurid, mis vähendavad hambaamalgaami kasutamist, on tarbijate suurenev teadlikkus hambaamalgaami keskkonnamõjust ja sellega seotud kaudsest tervisemõjust ning samuti alternatiivsete materjalide parem väljanägemine.

Kui ELi ja liikmesriikide tasandil ei võeta täiendavaid poliitikameetmeid, väheneb hambaamalgaami kasutamine aastatel 2018–2030 eeldatavalt ligikaudu 70 %. Sellele vaatamata kasutataks 2030. aastal siiski ligikaudu 8–17 tonni elavhõbedat, mis on suur kogus.

Majanduslik teostatavus

Hambaamalgaam on samm-sammult asendumas elavhõbedavabade materjalidega (nt komposiitvaigud, keraamilised täidised ja klaasionomeertsement). Väga

[8] Bio Intelligence Service (2012). „Study on the potential for reducing mercury pollution from dental amalgam and batteries“ (Hambaamalgaamist ja patareidest lähtuva elavhõbedasaaste vähendamise võimaluste uuring).
[9] Joonealuses märkuses 7 viidatud uuringust leiab muu hulgas teavet täidiste arvu arvutamise kohta täidismaterjalide ja liikmesriikide kaupa ning elavhõbedavabade alternatiivsete materjalide hindade kohta.

suur osa (95 %) ELi tootjatest toodavad elavhõbedavabu materjale, mis moodustavad turust märkimisväärse osa. Regulatiivne nõue hambaamalgaami järkjärguliseks kasutuselt kõrvaldamiseks kiirendaks nõudluse langust veelgi ning sunniks tootjaid suurendama alternatiivsete materjalide tootmist.

Elavhõbedavabade restauratiivse ravi meetodite täiustumisega on eri materjalist täidiste hinnavahed kahanenud suhteliselt väikeseks. Kahanenud on ka hambaamalgaami ja elavhõbedavabade materjalide hinnavahe. See vähendab elavhõbedavabadele materjalidele ülemineku kiirendamise sotsiaalmajanduslikku mõju, mis väljenduks hambaravi kallimas hinnas, ning hambaarstide, patsientide ja tervishoiukulude hüvitamise süsteemide vahel jagunevat majanduslikku mõju.

Enamikus liikmesriikides ei sõltu hambaravi riikliku tervisekindlustuse katte ulatus kuigivõrd kasutatud materjalist.

Seega ei kaasneks kiirema üleminekuga elavhõbedavabadele täidistele patsientide, hambaarstide ja hambatäidiste tootjate jaoks märkimisväärset negatiivset mõju. Nendel liikmesriikidel, kus riiklikus tervisekindlustussüsteemis esineb materjalist tulenevat suurt varieeruvust, võib siiski tekkida vajadus hüvitissüsteeme kohandada.

Tehniline teostatavus

Kuna elavhõbedavabu materjale kasutatakse laialdaselt kogu ELis, võib oletada, et enamikul ELi hambaraviasutustel on juba olemas elavhõbedavabaks restauratiivseks raviks vajalikud seadmed ning et kõik või peaaegu kõik hambaarstid valdavad vajalikke meetodeid.

Tõendid on näidanud, et elavhõbedavabadel materjalidel on rahuldavad mehaanilised omadused, komposiittäidised vajavad kaviteedi ettevalmistamisel vähem radikaalset lähenemist[10] ning näevad ka paremad välja[11]. Täidise püsivus sõltub neljast põhitegurist: materjal, restauratiivse ravi meetod, hambaarsti oskused ja patsiendi suuhügieen. Elavhõbedavabad materjalid on tänapäeval kvaliteetsed, laialdaselt on kasutusel tõhusad restauratiivsed meetodid ning stomatoloogiaõpilastele õpetatakse üha enam nende materjalide ja meetodite kasutamiseks vajalikke oskusi. Tänu rahvatervisealasele teavitustööle peaks inimeste suuhügieen aina paremaks muutuma. Seega peaks veelgi paranema ka täidiste püsivus.

Hambaarste esindavad organisatsioonid on siiski väljendanud muret elavhõbedavabade materjalide kohta kättesaadava teabe nappuse üle ning samuti teatavate materjalide ohutusprofiili ja biosobivuse üle, kuna mõned materjalid sisaldavad bisfenool A-d (BPA) ja nanoosakesi. Senistes teadusuuringutes on jõutud järeldusele, et terviserisk, mis kaasneb BPA eraldumisega teatavatest hambaravis kasutatud materjalidest, on väheoluline[12] ning

[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. Scientific opinion on the Safety of Dental Amalgam and Alternative Dental Restoration Materials for Patients and Users (Teaduslik arvamus hambaamalgaami ja alternatiivsete täidismaterjalide ohutuse kohta patsientide ja kasutajate jaoks).

kokkupuude BPA-ga jääb lubatava päevadoosi piiresse[13]. Tuleb siiski silmas pidada, et need järeldused põhinevad Euroopa Toiduohutusameti 2015. aasta BPA riskihinnangul, mis on praegu läbivaatamisel.

Keskkonnaaspektid

Hambaamalgaam põhjustab märkimisväärset elavhõbedaheidet õhku, vette ja pinnasesse.

Hambaamalgaami olelusringi jooksul põhjustatud heide õhku ulatus hinnanguliselt[14] 19 tonnini (2012, EL-27[15]). Hambakliinikutest lähtuv elavhõbedaheide vette[16] ulatus hinnanguliselt 3 tonnini (2010, EL-27), mis edaspidi väheneb, kuna määrusega on nõutud, et hambaravikabinetid peavad olema varustatud suure kinnipidamistõhususega amalgaamiseparaatoritega.

Elavhõbeda esinemine reovees põhjustab probleeme asulareovee puhastites tekkiva jäägi (reoveesette) tõttu. Sõltuvalt reoveekäitluse viisist võib elavhõbe lõpuks sattuda reoveesettesse. Hambaamalgaamist lähtuv elavhõbedaheide pinnasesse, mis hinnanguliselt ulatus 8 tonnini (2010, EL-27), ongi põhjustatud peamiselt reoveesette laotamisest pinnasele. Direktiiviga 86/278/EMÜ, milles käsitletakse reoveesette kasutamist põllumajanduses,[17] on kehtestatud raskmetallide, sh elavhõbeda kontsentratsiooni piirnormid.

Hambaamalgaami järkjärguline kasutuselt kõrvaldamine aitaks need heited, mis suurendavad keskkonnas oleva elavhõbeda hulka, lõpuks likvideerida, mis tooks täiendavat kasu keskkonnale ja tervisele. See aitaks ellu viia ka ELi ringmajanduse tegevuskava,[18] millega nähakse ette reoveekäitluse tõhustamine ja reoveesette direktiivide läbivaatamine, et rakendada ringmajanduse põhimõtteid ka reovee ja reoveesette käitlemisel.

Krematooriumide tekitatud elavhõbeda- ja elavhõbedaühendite heide

Üheks püsivaks hambaamalgaami kasutamisega seotud õhku eralduva elavhõbeda ja elavhõbedaühendite allikaks on olnud krematooriumid. 2018. aastal hinnati krematooriumidest õhku eralduva heite suuruseks ligikaudu 1,6 tonni. Prognoosi järgi jääb see samasse suurusjärku kuni umbes 2025. aastani ning hakkab siis vähenema. Tõendusbaas on siiski nõrk ja nende hinnangute parendamiseks on vaja täiendavat tööd. Samuti tuleb arvesse võtta COVID-19 kriisist tingitud dramaatilist mõju inimelude kaotuse kujul.

[13] Bisfenol A i dentala material, Socialstyrelsen, 2015.
[14] BIO Intelligence Service (2012). „Study on the potential for reducing mercury pollution from dental amalgam and batteries“ (Hambaamalgaamist ja patareidest lähtuva elavhõbedasaaste vähendamise võimaluste uuring).
[15] Ei hõlma Horvaatiat, mis ühines ELiga 2013. aastal.
[16] Hambakliinikutest satub elavhõbe reoveepuhastitesse. Reoveekäitluseks kasutatavad tehnoloogiad erinevad ainete reoveest eraldamise tõhususelt ning elavhõbe nagu teisedki raskmetallid ei lagune, vaid pigem adsorbeerub settele (Pistocchi *et al*. 2019; Hargraeves *et al*. 2016).
[17] Nõukogu 12. juuni 1986. aasta direktiiv 86/278/EMÜ keskkonna ja eelkõige pinnase kaitsmise kohta reoveesetete kasutamisel põllumajanduses (EÜT L 181, 4.7.1986, lk. 6).
[18] Komisjoni 11. märtsi 2020. aasta teatis „Uus ringmajanduse tegevuskava. Puhtama ja konkurentsivõimelisema Euroopa nimel“, COM(2020) 98 final.

Praeguseks ei ole ELi tasandil kehtestatud nõuet elavhõbedaheite vähendamise tehnoloogia rakendamiseks krematooriumides. Ainult Oslo-Pariisi konventsioonis,[19] millega on ühinenud EL ja selle 11 liikmesriiki, osutatakse soovituses 2003/4, mis ei ole õiguslikult siduv, parimale võimalikule tehnikale krematooriumidest lähtuva elavhõbedaheite ärahoidmiseks ja piiramiseks.

[19] Kirde-Atlandi merekeskkonna kaitse konventsioon (OSPARi konventsioon).

Edasised sammud

Hambaamalgaami järkjärguline asendamine elavhõbedavabade materjalidega toimub ka ilma sekkuvate poliitikameetmeteta, kuna suurem osa patsiente ja üha rohkem hambaarste eelistavad elavhõbedavabu täidiseid. Kui aga seadusandlikke meetmeid ei võeta, jääb hambaamalgaam siiski ka lähiaastatel eeldatavasti laialdaselt kasutusele. See pikendaks hambaamalgaami praeguse kasutamisega seotud tervise- ja keskkonnaprobleeme, sh märkimisväärset elavhõbedaheidet õhku.

Nii hambaamalgaami kasutuse vähendamiseks kui ka kasutuselt kõrvaldamiseks on vaja lahendada mitu küsimust, sh omandada paremad teadmised terviseseisundite kohta, mille puhul hambaamalgaami kasutamist tuleks ka edaspidi lubada, ning saadaolevate elavhõbedavabade materjalide kohta ja koguda täiendavaid andmeid hambaamalgaami kasutamisega seotud elavhõbedaheite kohta.

2.2 Elavhõbedasisaldusega tooted

ELi õigusaktid ja rahvusvahelised eeskirjad elavhõbedasisaldusega toodete turule laskmise ja nendega kauplemise kohta

ELi õigusraamistik turule lastavate toodete, sh importtoodete elavhõbedasisalduse reguleerimiseks[20] on maailmas üks põhjalikumaid. Eesmärk on olnud kahetine: kaitsta inimeste tervist ja keskkonda ning tagada siseturu sujuv toimimine.

See hõlmab direktiivi 2011/65/EL, millega piiratakse elektri- ja elektroonikaseadmete elavhõbedasisaldust,[21] direktiivi 2006/66/EÜ, millega reguleeritakse patareide elavhõbedasisaldust,[22] ja määrust (EÜ) nr 1907/2006, millega keelatakse teatavate elavhõbedasisaldusega mitteelektrooniliste mõõteseadmete laskmine ELi siseturule olenemata nende elavhõbedasisaldusest[23]. Täielik loetelu asjaomastest õigusaktidest on esitatud mõjuhinnangu aruandes[24], mis valmis Euroopa Komisjonis 2016. aastal, kui valmistati ette seadusandlikku ettepanekut määruse vastuvõtmiseks.

Rahvusvahelisel tasandil on konventsiooniga keelatud konventsiooni A lisas (I osa) loetletud elavhõbedasisaldusega toodete tootmine, import ja eksport.

Siit nähtub, et kui ELi siseturueeskirjadega on üldjuhul keelatud üksnes elavhõbedasisaldusega toodete laskmine ELi turule, siis konventsiooniga on keelatud ka

[20] Vt joonealune märkus 3.
[21] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 8. juuni 2011. aasta direktiiv 2011/65/EL teatavate ohtlike ainete kasutamise piiramise kohta elektri- ja elektroonikaseadmetes (ELT L 174, 1.7.2011, lk 88).
[22] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. septembri 2006. aasta direktiiv 2006/66/EÜ, mis käsitleb patareisid ja akusid ning patarei- ja akujäätmeid ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 91/157/EMÜ (ELT L 266, 26.9.2006, lk 1).
[23] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1907/2006, mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist (REACH) ning millega asutatakse Euroopa Kemikaaliamet, muudetakse direktiivi 1999/45/EÜ ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EMÜ) nr 793/93 ja komisjoni määrus (EÜ) nr 1488/94 ning samuti nõukogu direktiiv 76/769/EMÜ ja komisjoni direktiivid 91/155/EMÜ, 93/67/EMÜ, 93/105/EÜ ja 2000/21/EÜ (ELT L 396, 30.12.2006, lk 1).
[24] SWD(2016) 17, vt VI lisa.

nende tootmine, import ja eksport. Määrus täiendab seega ELi siseturgu reguleerivaid õigusakte, sest selles keelatakse konventsioonis loetletud toodete puhul ka nende tootmine ja eksport, et toimida kooskõlas konventsiooniga.

Elavhõbedasisaldusega toodete erinev käsitlemine ELi ja rahvusvahelises õiguses ongi põhjus, miks liidu seadusandja tegi komisjonile ülesandeks kõnealuse läbivaatamise.

Läbivaatamise eesmärk

Läbivaatamisega püütakse leida keskkonna ja majanduslikust vaatepunktist parim viis elavhõbedasisaldusega toodete vähendamiseks rahvusvahelisel turul ja nende lõplikuks kõrvaldamiseks.
Võimalikud on kaks peamist lähenemisviisi:

(a) kõigi ELis turule laskmise keeluga elavhõbedasisaldusega toodete tootmise ja EList eksportimise ühepoolne keelamine. Selleks tuleks lisada need tooted määruse II lisasse;
(b) üleilmse kokkuleppe sõlmimine täiendavate toodete keelamise suhtes. Seda saab saavutada kahes etapis: i) täiendades elavhõbedasisaldusega toodete loetelu konventsiooni A lisas ja ii) rakendades kõnealuseid täiendusi määruse II lisas.

Allpool vaadeldakse nende lähenemisviiside võimalikku keskkonnakasu.

ELi ühepoolne tootmis- ja ekspordikeeld

Määruse kaasotsustamismenetluse käigus arutleti ELi laialdasema ühepoolse tootmis- ja ekspordikeelu võimaliku mõju üle. Eespool mainitud mõjuhinnangu aruandes, mis oli lisatud komisjoni ettepanekule, esitas komisjon esialgse hindamise tulemused. Kaasotsustamismenetluse käigus lisandus sellele teabedokument, milles esitati kokkuvõte täiendavast hindamisest, mis tehti konsultatsioonieteevõtte[25] abiga teatavate patareide, mitteelektrooniliste mõõteseadmete ja lampide kohta. Komisjon esitas kõnealuse teabedokumendi Euroopa Parlamendile ja nõukogule ning tegi selle avalikkusele kättesaadavaks. Järeldused olid järgmised:

(a) ELi siseturul keelatud patareide ja mitteelektrooniliste mõõteseadmete tootmine ELis sama hästi kui puudub. Seetõttu ei kaasneks nende toodete tootmise ja ekspordi keelamisega otsest keskkonna- ega majanduslikku mõju;

(b) ELis toodetavate ja EList eksporditavate teatavate elavhõbedasisaldusega lampide, eelkõige halofosfaatluminofooriga lampide puhul on olukord teine. Kui selliseid lampe enam EList ei eksporditaks, jääks nõudlus kolmandates riikides elavhõbedasisaldusega ja elavhõbedavabade lampide hinnavahe tõttu siiski samaks. Nõudluse rahuldamiseks suurendaksid kolmandate riikide tootjad pakkumist. Seetõttu võib kõnealuste elavhõbedasisaldusega lampide kavandatav ekspordikeeld 1) keskkonda kahjustada üleilmse elavhõbedaheite suurenemise tõttu, kuna kolmandate riikide tootjate suhtes ei kohaldata nii ranget saastekontrolli kui ELis, ja 2) vähendada ELi lambitööstust ligikaudu 8 %, mis mõjutaks töökohti ja käivet.

[25] COWI & ICF (2017).

Sellest hinnangust lähtudes on seadusandja lisanud määrusesse asjaomaste patareide, mitteelektrooniliste mõõteseadmete ja mitmesuguste lampide ekspordi keelu, kuid jätnud ekspordikeelu alt välja halofosfaatluminofooriga lambid. Komisjon tellis elavhõbedasisaldusega toodete ja alternatiivsete toodete uuringu[26].

Töövõtjale põhjustas tõsiseid raskusi asjaolu, et elavhõbedasisaldusega toodete turgude kohta kolmandates riikides napib teavet. Seetõttu on läbivaatamisel piirdutud keskkonnakasu kvalitatiivse hindamisega, mis lähtub samadest eeldustest mis eespool mainitud komisjoni teabedokument. Seni, kuni rahvusvaheline nõudlus püsib, suurendaksid kolmandate riikide tootjad tõenäoliselt tootmist, et vastata nõudlusele, mida ELi eksport enam ei rahulda. Seega on ELi ühepoolse ekspordikeelu keskkonnamõju ebakindel. Mõju võib olla positiivne, kui ekspordikeeluga kaasneks elavhõbeda kasutamise vähenemine kogu maailmas. Ent see võib olla ka negatiivne, kui suureneb heide kolmandates riikides asuvatest tootmisettevõtetest, mille suhtes võidakse rakendada vähem rangeid kontrollimeetmeid.

Konventsiooniga kehtestatav üleilmne keeld ja edasised sammud

Määruse vastuvõtmise ajal märkis komisjon, et on „pühendunud jätkuva koostöö toetamisele kooskõlas konventsiooniga ning vastavalt kohaldatavatele ELi poliitikameetmetele, eeskirjadele ja menetlustele, eesmärgiga vähendada ELi õiguse ja konventsiooni sätete vahelisi erinevusi“.

Sestsaadik on komisjon teinud edusamme läbirääkimistel konventsiooniga reguleeritud toodete nimekirja läbivaatamise üle. Konventsiooni artikli 4 lõike 8 kohaselt peab osaliste konverents (COP) vaatama A lisa läbi 2022. aasta augustiks. COP algatas selle läbivaatamise oma kolmandal kohtumisel[27] ja on kutsunud osalisi üles esitama teavet, mida analüüsib eksperdirühm. Selle analüüsi alusel teevad osalised A lisa muudatusettepanekuid, mida kaalutakse COPi neljandal kohtumisel (2021. aasta novembris).

EL täidab sellel läbivaatamisel juhtrolli. Eespool mainitud uuringu põhjal, mis käsitles elavhõbedasisaldusega tooteid ja nende alternatiive, esitas EL konventsiooni sekretariaadile mahuka materjali, mis hõlbustab läbivaatamise protsessi[28]. 2021. aasta alguses valmistab komisjon ette konventsiooni A lisa muudatuste projekti, mille kohta teeb ettepaneku EL. Selle põhieesmärk on ELi õigustiku ja konventsiooni vaheliste erinevuste vähendamine.
See lisateave, mis saadakse rahvusvahelise eksperdirühma töö ühe tulemusena, mitte üksnes ei võimalda paremini hinnata rahvusvahelise õigusega kehtestatud keelu teostatavust, vaid toob ka suuremat selgust nende toodete suhtes kehtestada võidava ELi ühepoolse tootmis- ja ekspordikeelu mõju kohta.

[26] Lõpparuande link.
[27] Otsus MC-3/1
[28] ELi poolt COPi neljandale kohtumisele esitatud materjal A ja B lisa kohta (2020).

4. JÄRELDUSED JA JÄRGMISED SAMMUD

Elavhõbe on endiselt kasutusel ning põhjustab jätkuvalt saastet, mis kahjustab kogu maailmas inimeste tervist ja keskkonda, eelkõige toiduahela saastamise kaudu. Seepärast on EL juba üle kümne aasta teinud nii ELi kui ka rahvusvahelisel tasandil viljakat tööd elavhõbeda kasutamise lõpetamiseks ja elavhõbeda keskkonnaheite vähendamiseks.

Tehtud läbivaatamine näitab selgelt, et hambaamalgaami – mis on elavhõbeda suurim kasutusala ELis – järkjärguline kasutuselt kõrvaldamine enne 2030. aastat on tehniliselt ja majanduslikult teostatav. Seepärast esitab komisjon 2022. aastal Euroopa Parlamendile ja nõukogule seadusandliku ettepaneku hambaamalgaami järkjärguliseks kasutuselt kõrvaldamiseks. Ettevalmistused hõlmavad hinnangu andmist vajadusele võtta kaasnevaid meetmeid, nagu hambaamalgaami kasutusega seotud elavhõbedaheite vähendamine ja elavhõbedavabade hambatäidiste kohta saadaolevate andmete täiendamine.

Lisaks jätkuvale tööle elavhõbedasisaldusega toodete ELi siseturule laskmise järkjärguliseks lõpetamiseks osaleb EL aktiivselt rahvusvahelistel läbirääkimistel konventsiooniga reguleeritud elavhõbedasisaldusega toodete nimekirja täiendamiseks. Peamine eesmärk on lisada elavhõbedasisaldusega tooted, mille laskmine ELi siseturule on keelatud, konventsiooni A lisasse. Saavutatud tulemuste taustal hindab komisjon vajadust teha ELis täiendavat tööd eesmärgiga keelata määruse II lisa muutmisega teatavate elavhõbedasisaldusega toodete puhul mitte üksnes nende turule laskmine, vaid ka tootmine ja eksport.

Need algatused aitavad saavutada Euroopa rohelise kokkuleppe nullsaaste eesmärki mürgivaba keskkonna saavutamiseks.