

*Schuchtar Endre*<sup>1</sup>

# **Az Európai Bizottság vegyianyag- ügynökségének létrehozása és tevékenységének jellemzése tudományos bizottsági tagságom 15 éves tapasztalata alapján**

## **The Establishment of the European Chemicals Agency and Its Activities in the Light of my 15 Years' Experience as a Member of the Scientific Committee**

*Az Európai Vegyianyag-ügynökség (angol rövidítéssel a továbbiakban: ECHA) létrehozása egy EU-rendelettel (REACH) indult 2006-ban. Az Európai Bizottság új ügynöksége azzal a céllal kezdte meg működését Helsinkiben, hogy munkájával támogassa a bizottsági döntéshozatalt és tevékenységet a vegyi anyagokra vonatkozó jogszabályok esetében az emberi egészség és környezet védeleme érdekében, valamint hozzájáruljon a belső piac megfelelő működéséhez, az innovációhoz és az európai vegyipar versenyképességéhez. A szervezet Társadalmi Gazdasági Tudományos Bizottságában (SEAC) ötször beválasztott tagként, a megalakulásától végzett nemzeti szakértői munkám révén láttam rá az uniós jogi aktussal létrehozott iparágati közigazgatási szerv fejlődésére, amely mára 600 fős intézetté vált és döntően költségvetési forrásból gazdálkodik (129 millió euró 2021-ben). Amellett, hogy létrejött az egységes európai közigazgatás irányába mutat, fejlődésére hatással van az Európai Bizottság új keletű politikai irányultsága is, amelyet néhány példa bemutatásával érzékeltetek.*

<sup>1</sup> Okleveles mérnök, a műszaki tudományok kandidátusa, a Magyar Tudományos Akadémia köztestületi és a MMA – mérnökakadémia tagja, e-mail: [schuchtare@gmail.com](mailto:schuchtare@gmail.com)

**Kulcsszavak:** Európai Unió, Európai Bizottság, Európai Vegyipari Ügynökség, EU-ügynökség, vegyi anyagok szabályozása, veszélyes kémiai anyagok, REACH-rendelet, kockázat és gazdasági-társadalmi elemzés, EU-vegyipari versenyképessége

*The European Chemicals Agency (ECHA) was established in 2006 by means of an EU Regulation (REACH). A new agency of the European Commission has been launched in Helsinki to support Commission decision-making and action on chemicals legislation to protect human health and the environment, and to contribute to the proper functioning of the internal market, innovation and the competitiveness of the European chemical industry. Through my work as a five times elected national expert member in the Socio-economic Analyzing Committee (SEAC) since the establishment of this organisation, I have seen the development of the public administration body of the industrial sector established by EU legal act, which has now become an institute with 600 employees and mainly manages budgetary resources (129 MEUR in 2021). In addition to the fact that its creation points towards a single European public administration, its development is also influenced by the recent political orientation of the European Commission, which is illustrated by presenting a few examples.*

**Keywords:** European Union, European Commission, European Chemicals Agency, EU agencies, regulation of chemicals, dangerous chemicals, REACH regulation, risk and socio-economic analysis, EU chemical industry competitiveness

## Az ECHA létrehozása, a szabályozási környezet rövid bemutatása

Az Európai Vegyipari Ügynökség megalapítását, az anyagok és keverékek kereskedelmének műszaki előfeltételét szabályozó, a regisztrációt, értékelést, korlátozást és az engedélyezést előíró jogszabály<sup>2</sup> (angol rövidítéssel: REACH) keretében fogadta el az EU. A REACH az Európai Unió rendelete, amelynek célja, hogy az európai uniós vegyipari versenyképességének javítása mellett fokozza az emberi egészség és a környezet védelmét a vegyi anyagok által potenciálisan okozott kockázatokkal szemben. A létrehozott, jogi személyiséggel és relative független szervezettel rendelkező ECHA hivatott a Bizottság részére a célok teljesítésének szakmai hátteret biztosítani, mert az erre elegendő belső erőforrással sosem rendelkezett, és a mindenkor belső piaci/ipari igazgatóság kémiai egységének munkatársai szakmailag kiszolgáltató helyzetben voltak/kerülhettek volna a tagállami szaktekintélyekkel szemben. Ennek elkerülésére,

<sup>2</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1907/2006/EK rendelete (2006. december 18.) a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyipari 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 hatályaon kívül helyezéséről (HL L 396, 2006.12.30., X cím).



például a veszélyes kémiai anyagok (mai szakszóhasználat: „különös aggodalomra okot adó anyagok”) korlátozásával foglalkozó 76/769/EGK tanácsi irányelv döntéselőkészítő eljárásánál, olyan általános műszaki szabályozást végző tanácsi munkacsoportban folytatta le a vitát a bizottsági előterjesztő, amelynek szintén csak hivatalnokai voltak az Állandó Képviseletek részéről, és csak a jól működő tagállami adminisztrációk részéről készült érdemi szakmai véleményezés a tervezetekhez. Így a vegyipari nagyvállalatok, ipari csoportok, az emberi egészség védelmének margóján olyan tervezetek készítését javasolták – sokszor sikerrel – a Bizottságnak, amelyekkel például a konkurens cégek által használt festékek egyes összetevőinek korlátozásával versenyelőnyhöz jutottak az azt nem, de hasonló kockázatú „molekulát” tartalmazó termékeikkel. Szakmailag nem idetartozó jogszabálytervezet<sup>3</sup> is készült például a lakosságnak értékesített műtrágya ammónium-nitrát tartalmának 20%-ra csökkentéséről, amely nem egészség- vagy környezetvédelmi, hanem terrorelhárítási célkitűzést valósított meg. Ráadásul, mint a hivatkozott jelentés mutatja, e tervezetek elfogadásához szükség volt az Európai Tanács és Parlament együttes, jelentős adminisztrációval járó, illetve nagy időigényű döntéshozatali eljárására, amely ezen uniós intézményekben is felvetette a képviselőknél a szakmai hozzáértés hiányát, döntően olyan ügyekben, amelyeknek bár pénzügyi, illetve költségvetési hatása uniós szinten elhanyagolható, de hiányuk esetén a belső piac működése akadózni kezd, és ilyen jellegű európai műszaki szabályozás<sup>4</sup> nélkül nem biztosítható a fejlett társadalmunkban az állampolgárok egészségvédelme, környezetének biztonsága. Ebben a szabályozási környezetben döntött az EU a Bizottság új vegyianyag-ügynökségének megalapításáról, amely illeszkedik az USA-ban korábban bevezetett, államigazgatást segítő, független szabályzó ügynökségi modellhez, amelyet részletesen elemez Teleki az európai uniós pénzügyi felügyeleti ügynökségekről szóló cikkében.<sup>5</sup> Ugyanitt említi, hogy a hatáskör átruházásának az uniós jogrendjén belül kell maradnia, nem történhet az illetékes tagállami hatóságtól jogelvonás. A megoldást a bizottsági eljárásjogban<sup>6</sup> (Comitology Regulation) találták meg, ugyanis a REACH a Bizottságot végrehajtási hatáskörrel ruházta fel az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: az „EUMSZ”) 290. cikke alapján. A tagállamok az Európai Bizottság munkáját a végrehajtási aktus rendelkezéseinek kidolgozása során egy komitológiai bizottságban segítik [az EUMSZ 291. cikkének (3) bekezdése], és megmaradt a Parlament és Tanács ellenőrzési joga is;<sup>7</sup> mindkét intézmény jogosult jelezni azt, ha úgy ítéli meg, hogy az intézkedés túllépi azt a hatáskört, amelyet a végrehajtandó jogszabály a Bizottságra ruház. A Bizottságnak ebben az esetben a javaslatát az észrevétel fényében felül kell vizsgálnia, és döntenie kell arról, hogy fenntartja, módosítja vagy visszavonja-e az intézkedést. Az ECHA létrehozásával „win-win” helyzet jött létre; az EP

<sup>3</sup> Jelentés a 76/769/EGK tanácsi irányelvnek az egyes veszélyes anyagok és készítmények, 2-(2-metoxietoxi)etanol, 2-(2-butoxi)etanol, metilén-difenil-diizocianát, ciklohexán és ammónium-nitrát forgalomba hozatalának és felhasználásának korlátozásai tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi határozatra irányuló javaslatról. A6-0135/2008 Európai Parlament.

<sup>4</sup> SCHUCHTÁR 2004: 26.

<sup>5</sup> TELEKI 2019.

<sup>6</sup> Európai Bizottság [é. n.].

<sup>7</sup> Az EUB 2017. szeptember 20-i Tilly-Sabco kontra Bizottság, C-183/16 P, ECLI:EU:C:2017:704, ügyben hozott ítéletének 90. és 103. pontjai.



és a Tanács képviselői szakkérdésekben mentesültek a döntéshozói felelősségtől, míg a Bizottság az illetékes európai intézményekkel, illetve a tagállamokkal való szakmai egyeztetésekben támaszkodhatott egy tagállami szakértőket tudományos bizottságokba tömörítő, jelentős munkatársi csapattal rendelkező szakintézményre.<sup>8</sup>

## **Az ECHA által elért főbb eredmények és véleményalkotói problémák, valamint a gazdasági környezet változása**

A részletes eredménylistát az ECHA honlapján fellelhető éves jelentések<sup>9</sup> tartalmazzák, amelyek közül a legfrissebbnek, a 2022-esnek adataiból elemzünk néhányat az alábbiakban. Az EU-ban felhasznált vegyi anyagok biztonságossá tételét a REACH olyan módon kívánta elérni, hogy a gyártónak/beszállítóknak a piacra kerülő anyagokat regisztráltatniuk kellett a legkockázatosabbakkal (CMR és/vagy nagy mennyiségben felhasznált) kezdve a veszélytelenebbig, több lépésben, 2018-ig bezárólag. A regisztráláshoz szükséges vizsgálatok költségét a vegyipar fizeti, a költségnövekedés termékmennyiségre számított aránya feltehetően a multivállalatoknál kisebb. A regisztrált anyagok értékelése jelenleg is folyik; 2022 végére a 100 tonna feletti mennyiségben regisztrált anyagok mintegy 75%-át már értékelték, így e nagy mennyiségű anyagokból körülbelül ezret kell még értékelni. A különös aggodalomra okot adó anyagként azonosítottakat egy jelöltlistára teszik; mostanra a jelöltlistán szereplő anyagok száma 224. A szállítóknak ezen túl tájékoztatást kell adniuk ezek biztonságos felhasználásáról, válaszolniuk kell a fogyasztói kérésekre, és értesíteniük kell az ECHA-t, ha termékeik ezen anyagok bármelyikét tartalmazzák. Ha a Bizottság úgy dönt, hogy az ECHA javaslata alapján ezen anyagokat felveszi az engedélyezési jegyzékbe, a vállalatoknak engedélyt kell kérniük a további felhasználásukhoz. Ezt az engedélyezési eljárást szintén a REACH-jogszabály rögzíti; kérelmet kell benyújtani meghatározott műszaki-gazdasági tartalommal az ECHA-hoz, amelynek kockázatértékelési bizottsága (RAC) és a társadalmi-gazdasági elemzéssel foglalkozó bizottsága (SEAC) véleményt fogad el, amelyeket döntéshozatal céljából továbbít az Európai Bizottságnak. Az eljárás ECHA-nál folyó része is fél-egy év, de a döntéshozatallal többéves is lehet, különösen például, ha nem az ECHA hivatali nyelvén (angol) adják be a kérelmet, és az ügy intézésében a kérelmező valamelyik tagországi nyelvet használja.

Megjegyzendő, hogy az EU lassú ügyintézése különösen vészhelyzetek kezelésében mutatja meg alkalmatlanságát, mert például a Covid-járvány alatt nagy mennyiségben szükségessé váló alkoholos kézfertőtlenítő gyártására ráálló szeszipari vállalatok csak sokára kapták meg e termékeik gyártási, illetve forgalmazási engedélyt, és akkor sem az ECHA-tól, hanem különleges eljárásban a nemzeti hatóságuktól. A REACH engedélyezési eljárása a kockázat mellett gazdasági szempontot is figyelembe vesz; ha az aggodalomra okot adó anyag adott felhasználásából sokkal jelentősebb társadalmi haszon származik, mint a veszélyességéből adódó kockázat, engedélyezhető a felhasználása/

<sup>8</sup> ECHA honlapját lásd: <https://echa.europa.eu>

<sup>9</sup> Lásd: <https://echa.europa.eu/hu/plans-and-reports>



továbbhasználata addig, amíg helyettesítése megoldhatóvá válik. E gazdasági megfontolás kritikája már a REACH elfogadásakor megfogalmazódott: vajon lehet-e aggodalomra okot adó anyag felhasználását engedélyezni és ez azóta is releváns. Erre példaként a Nemzeti Népegészségügyi Központ számára feldolgozott és annak honlapján szereplő CMR tulajdonságú króm-trioxid esetét említem,<sup>10</sup> amely 2010-ben került a jelöltlistára, és 2017 óta engedélyköteles. Leginkább a galvanotechnikában használják, például keménykrómózáshoz, amely kopásnak és termikus hatásnak kitett tengelyek, dugattyúk, szelepek, csapok, szerszámok stb. felületi ellenállását növeli, de az iparban elterjedt díszítő és korrózióvédelmi alkalmazása is, mert talán ez a legolcsóbb és leghatékonyabb felületvédelmi eljárás. Nem véletlen, hogy az eddigi összes engedélykérelem több mint felében, 200-at meghaladó alkalmazásban körülbelül ugyanennyi felhasználó kéri a króm-trioxid továbbhasználatát. A kérelmek elbírálása során a SEAC elfogadta, hogy bizonyíték van okozati összefüggésre a felhasználás során exponálódó hatvegyértékű Cr [továbbiakban: Cr (VI)] és a daganatkeltés között, s lineáris dózishatást feltételezve számolja az egészségkárosodás pénzben kifejezhető értékét a továbbfelhasználás engedélyezésének esetére, a kért időtartamra vonatkoztatva. Ezt hasonlítja össze társadalmi-gazdasági elemzése keretében a továbbfelhasználás meghiúsulásának költségeivel (gyárbezárás, munkanélküliség stb.) és javasol a Bizottság részére időtartamot (általában 4, 7 vagy 12 évet) az anyagfelhasználás engedélyezésére, ha a társadalmi haszon jelentősen, esetenként több nagyságrenddel meghaladja a kockázatot, amelyet modern automata gépsorokkal, zárláncú gyártással és korszerű munkavédelmi eszközök alkalmazásával lehet elérni. Az elemzés módszertana és az alapadatok az ECHA által kidolgozott útmutatókban találhatóak a honlapján, az engedélyt kérők, valamint az elemzést végzők számára egyaránt. A módszertan mikroökonómiában ismert elméleteket tartalmaz (például költség-haszon elemzés), míg az adatok részben statisztikai kutatások eredményei (például adott betegség kórházi kezelésének költsége egy tagállamban), illetve eredetileg a marketingkutatásban használt módszerrel nyert fizetési hajlandósági érték (WTP – willingness-to-pay). Míg a statisztikai értékekkel összefüggésben kifogás csak az EU-reprezentativitás vonatkozásában tehető, addig a WTP-értékek túlárazottnak tűnnek a magyar biztosításokban alkalmazottal összevethetőknél; kismintás, általában nem részletesen dokumentált módszertannal (például rangsorolási veszélyek kiszűrése) végzett kutatásból származnak többségében, mégis ezekre alapulnak a véleményezett dossziék (nem csak a króm-trioxid továbbhasználati engedélyt kérők!). A sok megegyező adatot tartalmazó felhasználói engedélykérelmek és az ezekre adott hasonló ECHA-vélemények a nem króm-trioxid anyagok esetén sem véletlenek, hanem annak a következménye, hogy néhány ügyvédi iroda szakosodott ezek elkészítésére, illetve az ECHA egyre részletesebb űrlapokkal támogatja az egy-egy dosszié véleménytervezetén dolgozó előterjesztőket (SEAC elfogadására általában két tag terjeszti elő a tervezeteket, több tárgyalási fordulóban), sablonmondatok alkalmazását „sugalmazva”.

Miután az Európai Bizottság egyik új politikai célja a környezetvédelem erősítése (és elfogadta 2019-ben a zöld megállapodást<sup>11</sup>), fokozódtak az ECHA-val szembeni elvárások is a REACH-eljárások során a gazdaságossági megítélés rovására. A későbbi

<sup>10</sup> Tájékoztató az EU vegyi anyagokat engedélyező tevékenységéről 2019.

<sup>11</sup> Európai Bizottság 2019.



króm-trioxid engedélykérelmeket egy „helyettesítési tervvel” kellett a felhasználónak kiegészítenie, amelyben nyilatkozik, miért és meddig ragaszkodik az aggodalomra okot adó anyag használatához a fellelhető alternatívával szemben. 2022-ben ezen engedélyezési kérések tárgyalásánál visszatérő elem volt a keménykrómozásnál, hogy elfogadható-e a Cr (VI) használatának alternatíváját jelentő Cr (III) elutasítása a termékfelület optikai megítélése alapján (például kevésbé csillog a csaptelep). Salamoni döntés történt, mert ezeket a kérelmeket támogatta a SEAC, de a kért 12 éves felülvizsgálati időt 7 évre csökkentette végső véleményében. A jelentéstévők, majd a teljes SEAC is szembekerült olyan kérdésekkel, hogy megfelelő alternatívának tekinthető-e egy, nem szaniter területen megfelelő anyag ezen alkalmazásban, és/vagy a hasonló kérelmekre adható-e más felülvizsgálati idő különböző felhasználóknak a piaci versenyhelyzetbe való beavatkozás nélkül. Bár direktben ez sosem hangzott el a tudományos bizottság ülésein, az Európai Bizottság „kéreseiből” (különösen 2019 után például a helyettesítési terv értékelési kötelezettsége a SEAC-véleményben) érezni lehet a zöldpolitikai elvárást, amelyet egyébként egy göteborgi székhelyű, a Bizottság által finanszírozott Chemsec nevű civil szervezet<sup>12</sup> (pro domo: az említett szervezet honlapján fellelhető „félelemkeltő” információ szerint a vegyi anyagok 73%-a káros, azonban ez értelemszerűen akár a 100%-ukra is igaz lehet például jelentős túladagolás esetén...) a SEAC-ülések állandó meghívott tagjaként közvetlenül is megtett. Az ECHA honlapján nyilvánosan közzétett felhasználói engedélykéresekhez, így nevezetesen a króm-trioxid dossziékhoz, sokszor küldték a helyettesítés megoldására szolgáló javaslataikat, amelyek azonban ritkán alapultak technológiailag megvalósítható alternatíván, inkább csak interneten fellelhető ötletek voltak (kötelező megválaszolásuk viszont jelentős időt igényelt a SEAC-jelentéstévők részéről, mivel kizárólag akadémiai szakirodalomra hivatkozhattak válaszukban).

A REACH engedélyezési eljárása felfogható akár úgy is, mint egy versenyképességi engedmény az EU-s vegyipar számára, mert egyes veszélyes kémiai anyagokat minden gazdaságossági számítás nélkül tiltanak be. Ilyenek például a „piszkos tizenkettő” néven elhíresült, a környezetben tartósan megmaradó szerves szennyező anyagok,<sup>13</sup> amelyek korlátozásáról a stockholmi egyezmény keretében állapodtak meg 2004-ben. Ezek alábbi, együttes és bizonyított tulajdonságai kizárják a kompromisszumot:

- erősen mérgező;
- perzisztens, azaz nagyon lassan bomlik le nem veszélyes anyagokká;
- a légkörben, a vizekben és egyes élőlények szöveteiben nagy távolságra kerülhet, így országhatárokon áterjedő hatással is számolni kell;
- bioakkumulatív, azaz felhalmozódik az élőlények zsírszöveteiben.

Az ECHA a fenti tulajdonságokkal rendelkező, de szélesebb kört felölelő anyagok (vPvB és PBT) társadalmi-gazdasági elemzéséhez a szokásos költség-haszon elemzéssel szemben a költséghatékonysági használatát kezdeményezte 2017-ben, amely azonban – a későbbi SEAC-ban folytatott viták alapján bizonyítottan – csak a kibocsátás csökkentése leggazdaságosabb módjának meghatározására alkalmas, mert a kockázatcsökkentő megoldások mindegyike a ráfordított kibocsátáscsökkentéshez számított

<sup>12</sup> Lásd: <https://chemsec.org>

<sup>13</sup> Stockholmi egyezmény a környezetben tartósan megmaradó szerves szennyező anyagokról 2006.





összeggel arányos és teljesíti a gazdasági elemzésben kért „proportionality” követelményét. Ennek kizárólagos használatával készült tudományos bizottsági tervezetek társadalmi-gazdasági elemzése hiányosnak tekinthető, bár a véleményalkotási folyamatban párszor kiegészítették annak a vizsgálatával, hogy ezt a betiltásból adódó és/vagy kármentesítési költséget ki képes finanszírozni.

Az ECHA különös aggodalomra okot adó anyagok jelöltlistája azonban nagyságrenddel több anyagot tartalmaz; olyanokat is, amelyekből az adódó kockázatok kezelhetők például a gyártástechnológia korszerűsítésével, és még gazdaságosan felhasználhatók lennének megfelelő helyettesíthetőségükig ipari alkalmazásokban, mert a nemzetközi versenytársak ezeket használják termékeik előállításánál, így a gépjárműmotor termikus kopásnak kitett alkatrészeinek keménykrómozásakor.

Az EU-ban 2007 óta hatályban lévő REACH-jogszabály első tíz éve alatt az uniós vegyipar árbevétele stagnált, 2017-ben 542 milliárd euró volt, amelyből 6,7% a brit részesedés;<sup>14</sup> azaz a brexit<sup>15</sup> miatti adatpontosság nem lenne lényegi módosítás. Így míg az EU-s vegyipar világereskedelemben képviselt aránya 2007-ben 27,5% volt, addig ez az érték 2017-ben már csak 16%, a Kína vezetésével feltörekvő országok termelésnövekedése miatt, és az EU27 világgpiaci részesedése várhatóan már csak 10,5% lesz 2030-ban. Az uniós vegyipar fejlődési tendenciája jól illeszkedik az iparéhoz, a nemzetközi gazdaságban betöltött részesedése jelentősen csökkent 2007 és 2017 között, illetve nincs jele, hogy a csökkenési folyamat ne folytatódna a jövőben. A REACH, bár a környezetvédelem szempontjából leghatékonyabb elővigyázatossági megközelítést alkalmazza (azaz olyan kockázatokat is kezel, amelyek tudományos megítélése még bizonytalan), nem hozott változást e fejlődési tendenciában, viszont a korábban említett és a 76/769/EGK irányelv keretében folytatott korlátozási eljárások számát növelte, és a Bizottság felkérésére az ECHA olyan anyagra is elvégezte, amely nem is szerepel az „aggályosak” listáján.

Ezen – az ECHA-ban már véleményezett – korlátozási javaslat<sup>16</sup> szerint a közeljövőben megtiltják, hogy a termékbe kis méretű műanyagokat (mikroműanyagok – microplastics) építsenek be, ha ezek lebomlása a környezetben nem lehetséges. A jogszabályi korlátozással csökkenthető lesz – évente 13 200 – 95 000 tonnával – a természetbe jutó mikroműanyag mennyisége, amely veszélyességének megítélése azonban tudományosan vitatott: például egészségkárosító-e vagy „csak” szemét, és amely például a gépjármű-gumiabroncsok kopása következtében különben is megállíthatatlanul növekszik a környezetben. A korlátozás sok milliárd eurós (2,1–20,6) éves kiadást jelent az uniós társadalmaknak a nagy helyettesítési költség miatt, például a műfüves pályák rugalmas borításánál, illetve arcápoló kozmetikumok esetében, és „teljesítményvesztés” is előfordulhat az alternatíva gyengébb paraméterei miatt. A javaslat társadalmi-gazdasági elemzésének gyengesége, hogy túlzottan a PBT-anyagokra kifejlesztett költséghatékonysági modellre alapozza az arányosságot, illetve az alternatíva gazdasági megfelelőségét, pedig a véleményben részletezett elemzések alapján elégtelen a bizonyíték arra vonatkozóan, hogy a mikroműanyagok mérgezők vagy bioakkumulatívak

<sup>14</sup> Az Európai Vegyipari Szövetség (CEFIC) éves jelentése alapján: <https://cefic.org/a-pillar-of-the-european-economy/facts-and-figures-of-the-european-chemical-industry>

<sup>15</sup> SCHUCHTÁR 2021: 63.

<sup>16</sup> Az Európai Vegyi-anyag Ügynökség véleménye: <https://echa.europa.eu/hu/-/scientific-committee-eu-wide-restriction-best-way-to-reduce-microplastic-pollution>



lennének, és az egyértelmű biológiai hatásmechanizmus is hiányzik a PBT-re használt számítás alkalmazásához.

Nemzetközi gazdasági kitekintésben e korlátozási javaslat kapcsán vélelmezhető, hogy számos gazdaság és társadalom, ahol nem alkalmazzák e jogszabályt, nem fog részt venni ebben az EU-s környezetvédelmi erőfeszítésben, de lakói feltehetően olcsóbb vegyipari termékeket vásárolhatnak, illetve vállalkozásaik rövid távú előnyre tehetnek szert a világpiacon.

Az ECHA eredményeinek listája nem lenne teljes, ha magának, ezen önálló jogállású szervezetnek a sikeres kiépítéséről ne tennék említést. Az éves jelentés 2022-ben (8. hivatkozás) egy 603 fős szervezetről számol be, amely a helsinki kikötő egyik hajógyártó üzemének irodává alakított reprezentatív épületét bérlí és végrehajtja a REACH és az egyéb, vegyi anyagokra vonatkozó jogszabályok (biocidok stb.) szerinti feladatokat. Működési két tudományos bizottságát, a kockázatértékeléssel foglalkozó RAC-ot és a már bemutatott SEAC-ot, amelynek független szakértő tagjai nincsenek az ECHA alkalmazásában, általában a nemzeti kompetens hatóságok alkalmazottjai, akiknek napi munkájára viszont számítanak. A magas európai intézményi fizetések ellenére lassan sikerült EU-tagországi szakértőkkel feltölteni a távoli ECHA-t; de az állomány 38%-a még most is finn. A Covid-19-járvány sajátos módon javított e helyzeten, mert a home office bevezetésével sok munkatárs az év jelentős részében saját hazájából végezhetett, illetve végezheti a munkáját. A tudományos bizottságok rendszeres negyedévenkénti hetes, kéthetes plenáris üléseit is online oldották meg, ami a járvány lecsengése után csak részben állt vissza. Csak a nyári időszakban van ülés Helsinkiben személyes megjelenéssel, a többit – költséghatékony módon – online oldják meg, az ECHA költségvetése a korábbi évekhez viszonyítva mégsem csökkent. A II. függelékben szereplő pénzügyi beszámoló szerint a legnagyobb költségvetési tételek a bérek (77 millió euró), az épület (15 millió) és az üzemeltetés (15 millió), amely nagyrészt a tagállamokból származó EU-s költségvetési pénz. Ez azért tartható problémának, mert a REACH például az engedélyezési eljárás keretében jelentős bevételi forráshoz juttatná az ECHA-t, amely viszont ezt nem tudja realizálni kapacitási problémákra hivatkozva az éves jelentésében. („Ez meghaladja tudományos bizottságaink véleményalkotási kapacitását, és a tapasztalt tagok hiánya tovább ront a helyzeten, mivel egyre nehezebb előadókat találni a célnak megfelelő vélemények elkészítéséhez.”) Meggondolva, hogy a tudományos bizottság tagjai nem az ECHA bérlistáján vannak, azt mondhatnák, ha az ECHA nem igényelne olyan mértékű tagországi költségelvonást, talán lehetőség lenne a kompetens hatóságok munkatársi állományának fejlesztésére, és ez végső soron az ECHA saját lábón való megállását is biztosítaná, úgy, ahogyan a REACH megalkotói gondolkodtak a jogszabály elfogadásakor. Folytatva a gondolatot, az ECHA által is szükségesnek tartott nemzeti hatóságok fejlesztése azért is indokolt lenne, mert a vegyi anyagokra vonatkozó jogszabályok szerinti rendelkezések száma (például korlátozásoké) az ezirányú EU-bürokrácia fejlődésével ugrásszerűen megnövekedett, miközben tagországi végrehajtó szervezetek a legjobb esetben nem csökkentek.

Az ECHA éves jelentés vezetői összefoglalója felveti: „Jövőbeni kihívást látunk abban az esetben is, ha az »egy anyag, egy értékelés« elvet illető politika [pro domo: az elvet a magyar delegáció javasolta a REACH tanácsi vitája során 2005-ben] arra kötelezi az ügynökségeket, hogy a különböző tudományos bizottságok véleményeit teljes





mértékben összehangolják anélkül, hogy előbb a szabályozási környezetet hangolnák össze. Amíg a rendeletek különböző követelményeket tartalmaznak, különböző útmutatókra hivatkoznak, vagy különböző kérdéseket tesznek fel különböző tudományos szakértői csoportoknak különböző határidőkkel, addig nem lehetséges teljes mértékben összehangolni a végeredményeket.” E jogi problémát a glifozát hatóanyagú gyomirtók rákkeltő voltának elismerésével<sup>17</sup> összefüggésben Szegedi és Teleki cikke taglalja, és ellentmondás nélküli rendezésének akadályát a tudományos bizonytalanságban, a kérdés átpolitizált jellegében és a döntéshozók közötti megosztottságban láttatja.

## Következtetések

A 15 éves múltra visszatekintő Európai Vegyianyag-ügynökséget a tudományos bizottság tagjaként szerzett tapasztalataim segítségével mutattam be. Elemeztem azt a (jogi) szabályozási környezetet, amelyben létrejött a vegyi anyagokkal kapcsolatos szabályozási feladatok ellátására a REACH-jogszabállyal; lényegében felmentve az EP-t, a Tanácsot az ezirányú döntéshozataltól, és jelentősen tehermentesítve a Bizottságot a szakmaspecifikus munka alól. Távolabbról tekintve: az ECHA csak egy az egységes európai közigazgatást szolgáló szervezetek közül, amelyben – szerintem – megmutatkoznak mindazon előnyök és már jelentkező hátrányok is, amelyekkel ténylegesen számolni lehet. Előny, hogy létrejött egy, a kémiai anyagok biztonságával foglalkozó fajsúlyos európai intézet, amelyben tudományos alapossággal lehet foglalkozni e kérdésekkel. Az EU-s regisztrációs kötelezettség adminisztratív és gazdasági terheit a vegyipari kis- és nagyvállalkozások viselik (nem egyenlő arányban), cserébe egy egyértelműbb anyagtulajdonságokat tartalmazó adatbázisért. A különös aggodalomra okot adó anyagok listázása az ECHA-ban folyik, felhasználásukat külön kötelezettségekkel nehezítik. Az elővigyázatosság elvén alapuló REACH-jogszabály megalkotói számoltak ezen elv sajátosságával, vagyis azzal, hogy az egyes anyagok specifikus alkalmazásairól nincs 100%-os tudományos bizonyosság, illetve a technológiai fejlesztések (automatizálás, munkavédelem stb.) jelentősen minimalizálni tudják az egészségügyi, környezetvédelmi kockázatokat. A betiltás költségei ráadásul jelentős társadalmi tehertételt jelentenek, ezért gazdasági elemzést is előírtak az engedélyezési és korlátozási eljárásokban. Ezen eljárások egységesítését szolgálják az ECHA útmutatói, amelyek az EU-bizottsági döntéshozatalához készített dossziék és az ezekről véleményt alkotó ECHA tudományos bizottságok munkáját támogatják.

Hátrányként tartható számon, hogy a vegyipar tagállami hatóságai az ECHA fejlődésével (szellemi, anyagi igényeik növekedésével) elsorvadnak; szakembereik egy része a jobb körülményeket biztosító Ügynökséghez ment, egy másik részének fizetést kell biztosítani, de nem nekik dolgozik (ECHA tudományos bizottságok tagjai!), harmadrésben jelentősen nőtt az EU/ECHA felé jelentéstételi kötelezettségük és maradt az egyre növekvő számú előírások végrehajtása (ez a gyártókra, beszállítókra is igaz és a kisebbekre ró aránytalanul nagy terhet!), a hatékony piacfelügyelet ellátása, amely nélkül a legjobb előírás is csak papír marad és nem védi a fogyasztókat. Ráadásul sürgős vagy/

<sup>17</sup> SZEGEDI–TELEKI 2020.



és regionális intézkedés meghozatalára e központosított szabályzás nemigen alkalmas, és az továbbra is tagországi hatósági eljárást igényel.

Az ECHA társadalmi-gazdasági elemzéshez kidolgozott útmutatói hasznosak az engedélyezési és korlátozási dossziék készítőinek, illetve az azokról véleményt alkotóknak, bár a szövegpanelek alkalmazása sokszor mechanikus, feleslegesen növelve mind az ECHA-nak átadott, sokszor redundáns információ mennyiségét (néha több száz lapos dossziékat eredményezve), mind az ECHA-velemények terjedelmét. A legkorrektebbnek tartott költség-haszon elemzésben az egészségügyi haszon, de még inkább a környezetvédelmi haszon pénzben történő meghatározását is segíti az ECHA adatokkal, azonban ezek értéke sokszor tudományosan nem megalapozott; így például szakmailag nem korrekt preferenciakutatások eredménye. A helyettesítő alternatíva kedvező haszonértékeire adott becsléseket valószínűleg soha nem ellenőrzik utólag (post-ante értékelés), így a döntéselőkészítő folyamat résztvevői az elemzést sokszor hiányos vagy bizonytalan adatok felhasználásával végzik, ami hamis biztonságérzetet okozhat a véleményalkotásban részt vevőknél, illetve a döntéshozóknál. A PTB anyagok értékelésére az útmutatóban szereplő, korábban kizárólagosan alkalmazott költséghatékonysági számítás, nem teljesértékű társadalmi-gazdasági elemzés; különösen félrevezető alkalmazása a nem PTB anyagokra (például mikroműanyag).

Az EU vegyiparának nemzetközi részesedése a teljes iparinál jobban csökkent az ECHA-t létrehozó REACH jogszabály 2007-es hatálybalépése és 2017 között, de ennek elemzése nem célja e publikációnak. Ugyancsak nem célja a friss európai zöld megállapodás szakpolitikai intézkedéscsomagjának az EU vegyiparára gyakorolt hatását elemezni, amelyből azonban a zöld átállás folyamata már megérintette az ECHA-t. A Bizottság zöld politikai elkötelezettsége tovább szigorította az engedélyezési eljárást például Helyettesítési terv készítését előírva, amely a publikációban bemutatott módon (kemény krómozásnál a króm-trioxid továbbhasználata) nehezíti a különös aggodalomra okot adó anyagot felhasználók helyzetét ennek a gazdaságos, hatékony és kkv-k által megvalósítható versenyképes, viszont egészségkárosító és környezetszennyező technológiának. Bár nem bizonyítható, hogy az Európai Bizottság politikai testületként való elkötelezettsége az ECHA függetlenségét, szakmai munkáját és a tudományos elemzéseket negatívan befolyásolja, ennek jelei a fenti bemutatott példákban azonban felsejlenek, és ezért gondolom egy neutrálisabb Bizottság kevésbé veszélyeztetné az ECHA tevékenységének objektivitását.

Zárógondolat helyett egy talány a „dihidrogén-monoxid” anyagról, amelynek kockázatosságát emberek sajnálatos fulladásos halála bizonyítja, természetkárosító hatása termőföldterületek elmosásában, vagyontárgyak megsemmisítésében stb. érhető tetten, mégis mostanáig az emberi élet és környezet védelme sem szolgáltatott jogalapot az éle-tet adó víz REACH-es korlátozására.

## Felhasznált irodalom

Az EUB 2017. szeptember 20-i Tilly-Sabco kontra Bizottság, C-183/16 P, ECLI:EU:C:2017:704 ítélet.



Az Európai Parlament és a Tanács 1907/2006/EK rendelete (2006. december 18.) a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyi anyag-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 hatályaon kívül helyezéséről (HL L 396, 2006.12.30., 1.).

Európai Bizottság [é. n.]: *Bizottsági eljárás (komitológia)*. Online: [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts/comitology\\_hu](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts/comitology_hu)

Európai Bizottság (2019): *Communication from the Commission to The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions The European Green Deal*. COM(2019) 640 final

Jelentés a 76/769/EGK tanácsi irányelvnek az egyes veszélyes anyagok és készítmények, 2-(2-metoxietoxi)etanol, 2-(2-butoxietoxi)etanol, metilén-difenil-diizocianát, ciklohexán és ammónium-nitrát forgalomba hozatalának és felhasználásának korlátozásai tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi határozatra irányuló javaslatról. A6-0135/2008 Európai Parlament.

SCHUCHTÁR Endre (2004): A műszaki tartalmú jogalkotás az EU-ban. In KISS Jenő (szerk.): *Gyakorlati tudnivalók az EU-ról*. Budapest: GKM.

SCHUCHTÁR Endre (2021): Műszaki szabályozási érdekességek az EU és az Egyesült Királyság megállapodásából. *Európai Tükör*, 24(2), 63. Online: <https://doi.org/10.32559/et.2021.2.3>

Stockholmi egyezmény a környezetben tartósan megmaradó szerves szennyező anyagokról (2006). *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 209/3. 2006. július 31.

SZEGEDI László – TELEKI Bálint (2020): A glifozát környezetre és emberi egészségre gyakorolt hatásaival kapcsolatos jogi kérdések. *Publicationes Universitatis Miskolcincensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XXXVIII/2*, 246–265. Online: <https://doi.org/10.32978/sjp.2020.039>

*Tájékoztató az EU vegyi anyagokat engedélyező tevékenységéről* (2019). Online: <https://www.nnk.gov.hu/index.php/kemiai-biztonsagi-es-kompetens-hatosagi-fo/reach/segedletek/310-tajekoztato-az-eu-vegyi-anyagokat-engedelyezo-tevekenysegerol>

TELEKI Bálint (2019): Az európai uniós pénzügyi felügyeleti ügynökségek és az uniós közigazgatási eljárásjog kérdése. *Pro Futuro*, 9(2), 27–31. Online: <https://doi.org/10.26521/Profuturo/2019/2/5437>

