



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 18 juli 2023
(OR. en)

**Interinstitutioneel dossier:
2023/0272(COD)**

**11960/23
ADD 2**

**ENV 871
COMER 95
MI 632
ONU 50
SAN 460
IND 401
CODEC 1391
IA 190**

BEGELEIDENDE NOTA

| | |
|--------------|--|
| van: | de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur |
| ingekomen: | 14 juli 2023 |
| aan: | mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie |
| nr. Comdoc.: | SWD(2023) 395 final |
| Betreft: | WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG <i>bij</i> Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Verordening (EU) 2017/852 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 inzake kwik wat betreft tandheelkundig amalgaam en andere kwikhoudende producten waarvoor productie-, invoer- en uitvoerbepalingen gelden |

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2023) 395 final.

Bijlage: SWD(2023) 395 final



Brussel, 14.7.2023
SWD(2023) 395 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

**Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad
tot wijziging van Verordening (EU) 2017/852 van het Europees Parlement en de Raad
van 17 mei 2017 inzake kwik wat betreft tandheelkundig amalgaam en andere
kwikhoudende producten waarvoor productie-, invoer- en uitvoerbeperkingen gelden**

{COM(2023) 395 final} - {SEC(2023) 395 final} - {SWD(2023) 396 final} -
{SWD(2023) 397 final}

SAMENVATTING

Beleidscontext

Kwik is een gevaarlijke stof die een risico vormt voor het milieu en de menselijke gezondheid. Na de ondertekening van het Verdrag van Minamata inzake kwik in 2013 heeft de Unie Verordening (EU) 2017/852 inzake kwik vastgesteld, waarin beperkingen zijn vastgesteld voor het gebruik van kwik in een reeks producten en de uitvoer van metallisch kwik uit de EU is verboden. Op grond van artikel 19, lid 1, van de verordening moest de Commissie verslag uitbrengen over de resultaten van haar beoordeling van drie aandachtsgebieden:

- de haalbaarheid van de uitbanning van het gebruik van tandheelkundig amalgaam, bij voorkeur tegen 2030;
- emissies van kwik en kwikverbindingen uit crematoria, en
- de milieuvoordelen en de haalbaarheid van een verdere afstemming van bijlage II op de relevante Uniewetgeving die het in de handel brengen van kwikhoudende producten reguleert.

In dit verslag werd geconcludeerd dat de uitbanning van tandheelkundig amalgaam tegen 2030 technisch en economisch haalbaar is en dat de empirische basis voor kwikemissies van crematoria hoogst onzeker is en nader onderzoek behoeft. Ook werd opgeroepen tot meer onderzoek om te beoordelen of het in de handel brengen, produceren en uitvoeren van bepaalde kwikhoudende producten moet worden verboden. Dit onderzoek zal de Commissie ondersteunen bij de verdere beoordeling van deze probleemgebieden met het oog op een herziening van de verordening. Deze inspanningen en eventuele latere wetgevingsvoorstellen zullen bijdragen tot de ambitie om de verontreiniging tot nul terug te brengen voor een gifvrij milieu, zoals aangekondigd in de Europese Green Deal (EGD), het actieplan om de verontreiniging tot nul terug te brengen (ZPAP) en de strategie voor duurzame chemische stoffen (CSS).

Doel van het onderzoek

Het algemene doel van dit onderzoek was de drie probleemgebieden van artikel 19, lid 1, nader te onderzoeken ter ondersteuning van een herziening van Verordening (EU) 2017/852 inzake kwik. Die herziening zal de resterende lacunes in de EU-wetgeving dichten en bijdragen aan de doelstellingen van het Verdrag van Minamata en de Europese Green Deal. De specifieke beleidsdoelstellingen voor elk van de drie probleemgebieden zijn:

Probleem 1 – Beoordelen of en wanneer een uitbanning van tandheelkundig amalgaam kan worden bereikt (voor 2030), voortbouwend op de toezegging in artikel 10 van Verordening (EU) 2017/852 betreffende kwik om het gebruik van tandheelkundig amalgaam geleidelijk af te bouwen.

Probleem 2 – Vermindering van de emissies van crematoria tot niveaus die niet significant worden geacht voor de menselijke gezondheid en het milieu, in overeenstemming met de ambitie om een gifvrij milieu tot stand te brengen zoals vastgesteld in het ZPAP.

Probleem 3 – Het in het verkeer brengen van kwik in de samenleving verminderen door het aanbod van en de vraag naar kwik in producten voor alle toeleveringsketens uit de EU te verminderen. Dit is in overeenstemming met de

verbintenissen in het ZPAP en de CSS om de externe verontreinigingsvoetafdruk van de EU te verkleinen en de uitvoer van producten die in de EU niet in de handel mogen worden gebracht, te beperken.

Benadering

Om deze drie gebieden nader te kunnen beoordelen, werd het probleem gedefinieerd (met inbegrip van de belangrijkste oorzaken en gevolgen), werden gegevensbronnen geïdentificeerd en werden voor elk probleemgebied de beleidsdoelstellingen vastgesteld. Vervolgens werd voor elk probleemgebied een basisscenario ontwikkeld om als uitgangspunt te dienen aan de hand waarvan de beleidsopties kunnen worden vergeleken en waarin wordt aangegeven wat er zou gebeuren in een scenario zonder verandering. Op basis van het evaluatieverslag uit hoofde van artikel 19, lid 1, en de input van de lidstaten en belanghebbenden werd een lange lijst van beleidsmaatregelen vastgesteld. Deze maatregelen werden vervolgens doorgelicht, waarbij geschikte maatregelen werden geselecteerd en de economische, sociale en milieueffecten werden beoordeeld in vergelijking met het basisscenario, in overeenstemming met de richtsnoeren voor betere regelgeving. Er werden zes beleidsopties geselecteerd (met subopties) en met elkaar vergeleken, waarna uiteindelijk een beleidspakket werd vastgesteld. Als overkoepelend onderdeel van het onderzoek werd een uitvoerige raadpleging van belanghebbenden gehouden. De raadplegingsstrategie omvatte een openbare raadpleging, een gerichte enquête, gerichte interviews, een focusgroep en twee workshops.

Probleemstelling

Probleem 1 — Tandheelkundig amalgaam

Tandheelkundig amalgaam wordt gebruikt als vulmateriaal om het tandoppervlak te herstellen en is het grootste resterende opzettelijke gebruik van kwik in de EU. Het gebruik van tandheelkundig amalgaam kan leiden tot de emissie van kwik tijdens plaatsing/verwijdering door beoefenaars van de tandheeskunde, door uitscheiding of door crematie of begraving van mensen waarbij tandheelkundig amalgaam als vulmateriaal was gebruikt. Deze emissies leiden op hun beurt tot negatieve gevolgen voor de menselijke gezondheid. Een beperkte blootstelling kan zich ook voordoen tijdens de levensduur van een vulling. Het gebruik van tandheelkundig amalgaam verschilt aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat. Zo heeft Zweden het gebruik van tandheelkundig amalgaam volledig uitgebannen, maar gebruiken acht lidstaten tandheelkundig amalgaam in 2019 voor meer dan de helft van alle vullingen in 2019. Het voortdurende gebruik ervan kan worden ingegeven door een gebrek aan communicatie/bewustzijn over kwikvrije alternatieven, een gebrek aan opleiding van beroepsbeoefenaars om dergelijke alternatieven te gebruiken en in sommige gevallen door hogere kosten voor de terugbetaling van kwikvrije alternatieven.

Probleem 2 — Kwikemissies van crematoria

Crematoria blijven een belangrijke bron van kwikemissies in de EU, veroorzaakt door de kwikamalgaamvullingen in menselijke resten. Het aantal en de omvang van crematoria in de EU varieert aanzienlijk per lidstaat. Zo heeft Spanje het hoogste aantal crematoria in de EU, maar de meeste daarvan verrichten minder dan 350 crematies per jaar, terwijl in Kroatië het gemiddelde crematorium 5000 crematies per jaar uitvoert. Tussen 2010 en 2019 is in de EU het aantal crematies per jaar met 38 % toegenomen, en dat aantal zal naar verwachting tot 2030 in de hele EU blijven toenemen. Kwikemissies uit crematoria kunnen worden vermeden door het gebruik van emissiereductietechnieken. Er bestaat momenteel geen EU-brede

regelgeving over het gebruik van dergelijke technieken, hoewel het gebruik ervan naar verwachting zal toenemen en de reductietechnieken worden aanbevolen door de Ospar-commissie en de Helcom-commissie. Aangezien vullingen van tandheelkundig amalgaam gemiddeld 15-20 jaar meegaan, zullen de emissies van crematoria ook na een uitbanning van tandheelkundig amalgaam blijven voortduren.

Probleem 3 — Productie van kwikhoudende producten voor uitvoer naar derde landen

Er bestaan verschillende wetten om het in de handel brengen en de invoer in de EU van kwikhoudende producten te verbieden, maar bepaalde kwikhoudende producten worden nog steeds in de EU geproduceerd en naar derde landen uitgevoerd, hoewel zij in de Unie niet in de handel mogen worden gebracht. Dit is een belangrijke oorzaak van kwikverontreiniging in derde landen, waar in de EU vervaardigde producten de nationale lasten van gevaarlijke producten verergeren. In veel gevallen kunnen kwikhoudende producten op stortplaatsen terecht komen of worden verbrand. Dit verzwakt de positie van de EU als wereldleider en bedreigt haar vermogen om haar doelstellingen wat betreft het verkleinen van de externe vervuilingvoetafdruk van de EU te verwezenlijken. De kwikhoudende producten die in dit onderzoek aan bod komen, zijn onder meer tandheelkundig amalgaam en verschillende soorten lampen, die op de interne markt zijn verboden of dat binnenkort zullen zijn, maar die nog steeds worden geproduceerd en uitgevoerd.

Beleidsopties

Op basis van het evaluatieverslag van de Commissie uit hoofde van artikel 19, lid 1, en de input van de lidstaten en belanghebbenden werd een lijst van mogelijke beleidsmaatregelen vastgesteld. Vervolgens werd, in overeenstemming met het instrument voor betere regelgeving #16, beoordeeld welke maatregelen verder moesten worden geanalyseerd, waarna de resterende dertien maatregelen werden gehandhaafd voor verdere analyse (drie voor tandheelkundig amalgaam, zes voor crematoria en vier voor kwikhoudende producten). De effecten van deze maatregelen werd beoordeeld en er werden zes beleidsopties geselecteerd. De geselecteerde beleidsopties voor elk probleem worden hieronder uiteengezet:

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de beleidsopties op de shortlist.

| Beleidsoptie |
|---|
| BO1 — Voorlichtingscampagnes op het gebied van tandheelkunde |
| BO2 — Vaststelling van een wettelijk bindende einddatum voor het gebruik van tandheelkundig amalgaam in de EU |
| BO3 — Publicatie van EU-richtsnoeren inzake emissiereductie in crematoria |
| BO4 — Verplichte toepassing van emissiereductie in crematoria |
| BO5 — Mondiale overeenkomst om de productie van en de handel in kwikhoudende lampen te verbieden |
| BO6 — EU-verbod op de productie en uitvoer van kwikhoudende producten |

Vergelijking van de opties

Probleem 1 — Tandheelkundig amalgaam

Hoewel de kosten van BO1 waarschijnlijk beperkt zullen zijn, zal de optie waarschijnlijk ook minimale sociale en milieuvoordelen opleveren en is een robuuste kwantificering van de effecten niet mogelijk vanwege onzekerheden rond de inhoud van de campagne en de uitvoering ervan. Dergelijke campagnes worden in verschillende lidstaten reeds georganiseerd, waardoor aanvullende campagnes mogelijk niet veel effect zullen sorteren. Ter vergelijking: BO2 zal aanzienlijke sociale en milieuvoordelen opleveren, maar zou ook meer kosten met zich meebrengen. Een EU-brede uitbanning van het gebruik van tandheelkundig amalgaam zou zorgen voor een uniforme uitbanning in alle lidstaten. De omvang van deze kosten en baten hangt af van de datum waarop de uitbanning in werking treedt (uitbanning tegen 2025 zou de grootste voordelen opleveren). Daarom geniet BO2a de voorkeur.

Probleem 2 — Emissies van crematoria

De in het kader van BO2 gekozen uitbanningsdatum heeft vervolgens gevolgen voor de mate waarin de emissies van crematoria worden verlaagd en zal leiden tot een vermindering van de doeltreffendheid en de kosten-batenverhouding van BO3 en BO4 (aangezien er minder kwik is om te verminderen). BO3 (EU-richtsnoeren voor het gebruik van reductietechnieken) zal veel goedkoper zijn dan BO4, maar zal ook minder voordelen opleveren voor het milieu en de menselijke gezondheid. Voor BO4a (verplichte toepassing van reductietechnologie voor alle crematoria) zijn de kosten hoog in vergelijking met de voordelen, met name voor kmo's. Als tandheelkundig amalgaam tegen 2025 wordt uitgebannen (zoals in voorkeursoptie BO2a), zullen de emissies tegen 2030 lager zijn, waardoor de kosteneffectiviteit van deze optie afneemt. Bij de toepassing van BO4b (alleen grote crematoria) zou de kosten-batenverhouding echter positief worden.

Probleem 3 — Kwikhoudende producten

BO5 wordt beschouwd als de voorkeursoptie om de maximale vermindering van het productgerelateerd gebruik van kwik te bewerkstelligen, maar brengt een hoge mate van onzekerheid met zich mee, aangezien het mogelijk is dat de partijen bij het Verdrag van Minamata tijdens de COP5 of latere COP's niet tot een overeenkomst zullen komen. Beleids optie 6 zou de EU in staat stellen onmiddellijk actie te ondernemen op dit gebied, haar externe voetafdruk te verkleinen en op internationaal vlak een politiek signaal te geven. Het risico op netto negatieve effecten neemt af als er meer tijd wordt voorzien tussen de goedkeuring van het initiatief en de inwerkingtreding van een verbod, en er worden geen negatieve gevolgen verwacht als dit verbod wordt gevolgd door een wereldwijd verbod. Daarom wordt bij BO6 de voorkeur gegeven aan een verbod tegen 2025 voor tandheelkundig amalgaam en tegen 2026/2028 voor kwikhoudende lampen, maar zowel BO5 als BO6 worden als voorkeursopties gehandhaafd.