



Consiliul  
Uniunii Europene

Bruxelles, 18 iulie 2023  
(OR. en)

---

---

Dosar interinstituțional:  
2023/0272(COD)

---

---

11960/23  
ADD 2

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

## NOTĂ DE ÎNSOȚIRE

---

|                |   |
|----------------|---|
| Sursă:         | Secretara Generală a Comisiei Europene, sub semnătura dnei Martine DEPREZ, Directoare   |
| Data primirii: | 14 iulie 2023   |
| Destinatar:    | Dna Thérèse BLANCHET, Secretară Generală a Consiliului Uniunii Europene   |
| Nr. doc. Csie: | SWD(2023) 395 final   |
| Subiect:       | DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI REZUMAT AL RAPORTULUI PRIVIND EVALUAREA IMPACTULUI<br><i>Care însoțește documentul</i><br>Propunere de REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI de modificare a Regulamentului (UE) 2017/852 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 mai 2017 privind mercurul în ceea ce privește amalgamul dentar și alte produse cu adaos de mercur care fac obiectul unor restricții de fabricație, import și export |

---

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul SWD(2023) 395 final.

Anexă: SWD(2023) 395 final



Bruxelles, 14.7.2023  
SWD(2023) 395 final

**DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI**  
**REZUMAT AL RAPORTULUI PRIVIND EVALUAREA IMPACTULUI**

*care însoțește documentul*

**Propunere de**

**REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI**  
**de modificare a Regulamentului (UE) 2017/852 al Parlamentului European și al**  
**Consiliului din 17 mai 2017 privind mercurul în ceea ce privește amalgamul dentar și**  
**alte produse cu adaos de mercur care fac obiectul unor restricții de fabricație, import și**  
**export**

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

## REZUMAT

### Contextul politicii

Mercurul este o substanță periculoasă, care prezintă risc pentru mediu și pentru sănătatea umană. În urma semnării Convenției de la Minamata privind mercurul în 2013, UE a instituit Regulamentul (UE) 2017/852 privind mercurul, în care a stabilit limite privind utilizarea mercurului într-o serie de produse și a interzis exportul mercurului metalic din UE. Articolul 19 alineatul (1) din regulament prevedea obligația Comisiei de a prezenta un raport cu privire la rezultatul revizuirii sale în trei domenii prioritare:

- fezabilitatea eliminării progresive a utilizării amalgamului dentar, de preferință până în 2030;
- emisiile de mercur și de compuși de mercur provenite de la crematorii și
- beneficiile ecologice și fezabilitatea unei alinieri suplimentare a anexei II la legislația relevantă a Uniunii care reglementează introducerea pe piață a produselor cu adaos de mercur.

Concluzia acestui raport a fost că eliminarea amalgamului dentar până în 2030 este viabilă din punct de vedere tehnic și economic și că baza de dovezi privind emisiile de mercur provenite de la crematorii este foarte incertă, necesitând eforturi suplimentare. De asemenea, în raport s-a solicitat continuarea demersurilor de evaluare a necesității de a interzice introducerea pe piață, fabricarea și exportul anumitor produse cu adaos de mercur (PAM). Studiul respectiv va ajuta Comisia să evalueze suplimentar aceste domenii problematice, cu scopul de a sprijini o revizuire a regulamentului. Demersul de față și eventualele propuneri legislative ulterioare vor contribui la obiectivul ambițios de reducere la zero a poluării pentru un mediu fără substanțe toxice anunțat în Pactul verde european, în Planul de acțiune privind reducerea la zero a poluării (PRZP) și în Strategia pentru promovarea sustenabilității în domeniul substanțelor chimice (SSC).

### Scopurile și obiectivele studiului

Scopul general al acestui studiu a fost de a investiga în detaliu cele trei domenii problematice menționate la articolul 19 alineatul (1) pentru a fundamenta o revizuire a Regulamentului (UE) 2017/852 privind mercurul. Demersul va elimina lacunele rămase în legislația UE, contribuind la atingerea obiectivelor Convenției de la Minamata și ale Pactului verde european. Obiectivele de politică specifice pentru fiecare dintre cele trei domenii problematice sunt:

- problema 1** – să se evalueze dacă și până când s-ar putea realiza eliminarea amalgamului dentar (mai devreme de 2030), pe baza angajamentului asumat la articolul 10 din Regulamentul (UE) 2017/852 privind mercurul, de a reduce treptat utilizarea amalgamului dentar;
- problema 2** – să se reducă emisiile provenite de la crematorii până la niveluri care nu sunt considerate semnificative pentru sănătatea umană și pentru mediu, în conformitate cu ambiția de a crea un mediu fără substanțe toxice, astfel cum se prevede în PRZP;
- problema 3** – să se reducă intrarea în circulație a mercurului în societate prin stoparea ofertei și a cererii de mercur în produsele din toate lanțurile de aprovizionare originare din UE. Acest lucru este în conformitate cu angajamentul PRZP și SSC de

a reduce amprenta de poluare externă a UE și de a restricționa exporturile de produse care nu sunt permise pe piața UE.

## **Abordare**

Pentru a evalua mai aprofundat aceste trei domenii, a fost definită problema (inclusiv principalii factori determinanți și impacturile), au fost identificate surse de date și au fost definite obiective de politică pentru fiecare domeniu problematic. În continuare, a fost elaborat un scenariu de bază pentru fiecare domeniu problematic, care constituie situația de referință cu care vor fi comparate opțiunile de politică și care descrie ceea ce s-ar întâmpla în cazul unui scenariu de statu-quo. A fost identificată o listă lungă de măsuri de politică pe baza raportului de revizuire prezentat în temeiul articolului 19 alineatul (1) și a contribuțiilor din partea statelor membre și a părților interesate. Aceste măsuri au fost apoi filtrate, fiind reținute unele dintre ele, iar impactul economic, cel social și cel de mediu au fost evaluate în raport cu scenariul de referință, în conformitate cu Orientările privind o mai bună legiferare. Au fost reținute șase opțiuni de politică (cu opțiuni subiacente), care au fost apoi comparate și a fost identificat un pachet de politici preferate. Una dintre componentele generale ale studiului a constat într-un program aprofundat de consultare a părților interesate. Strategia de consultare a cuprins o consultare publică deschisă, un sondaj de consultare specific, interviuri specifice, un grup de reflecție și două ateliere de consultare.

## **Definirea problemei**

### Problema 1 – amalgamul dentar

Amalgamul dentar este utilizat ca material de plombare pentru refacerea suprafețelor dinților și reprezintă cea mai răspândită formă intenționată de utilizare a mercurului care încă se practică în Uniune. Utilizarea amalgamului dentar poate genera emisii de mercur în timpul introducerii/îndepărtării de către medicii dentiști, prin excreție sau ca urmare a incinerării sau a înmormântării a persoanelor cu lucrări dentare care conțin amalgam. La rândul lor, aceste emisii conduc la efecte adverse asupra sănătății umane. Poate apărea, de asemenea, o expunere limitată pe durata de viață a lucrării dentare. Utilizarea amalgamului dentar variază considerabil de la un stat membru la altul – de exemplu, Suedia a eliminat complet utilizarea sa, dar opt state membre au utilizat amalgam dentar în peste 50 % din lucrările stomatologice în 2019. Continuarea utilizării sale poate fi motivată de lipsa de comunicare/conștientizare cu privire la alternativele fără mercur, de lipsa formării practicienilor în utilizarea unor astfel de alternative și, în unele cazuri, de costurile mai mari ale decontării alternativelor fără mercur.

### Problema 2 – emisiile de mercur provenite de la crematorii

Crematoriile continuă să fie o sursă importantă de emisii de mercur în UE, acestea provenind de la plombele cu amalgam de mercur din rămășițele umane. Numărul și dimensiunea crematoriilor din UE variază în mod semnificativ de la un stat membru la altul – de exemplu, Spania are cel mai mare număr de crematorii din UE, dar la majoritatea se realizează mai puțin de 350 de incinerări anual, în timp ce în Croația, la un crematoriu obișnuit se realizează 5 000 de incinerări pe an. În perioada 2010-2019, în UE s-a înregistrat o creștere cu 38 % a numărului de incinerări anuale și se estimează că această tendință ascendentă va continua în întreaga UE până în 2030. Emisiile de mercur provenite de la crematorii pot fi evitate prin utilizarea unor tehnici de reducere a emisiilor. În prezent, nu există reglementări la nivelul UE privind utilizarea unor astfel de tehnici, deși se preconizează că utilizarea lor va crește, iar tehnicile de reducere a emisiilor sunt recomandate de comisiile OSPAR și HELCOM.

Întrucât plombele de amalgam dentar durează în medie 15-20 de ani, se vor înregistra încă emisii de la crematorii chiar și după eliminarea amalgamului.

### Problema 3 – fabricarea produselor cu adaos de mercur destinate exportului către țări terțe

Există diverse legi care interzic introducerea pe piață și importul în UE de produse cu adaos de mercur; cu toate acestea, există în continuare PAM care continuă să fie fabricate în UE și exportate în țări terțe, în pofida faptului că introducerea pe piața UE este interzisă. Aceasta reprezintă o sursă importantă de poluare cu mercur în țările terțe, unde produsele fabricate în UE se adaugă la povara națională a produselor periculoase. În multe cazuri, produsele cu adaos de mercur pot ajunge în depozitele de deșeuri, iar în unele cazuri sunt incinerate. Acest lucru slăbește poziția de lider mondial a Uniunii Europene și amenință capacitatea acesteia de a-și îndeplini obiectivele de reducere a amprentei de poluare externă. PAM relevante avute în vedere în acest studiu cuprind amalgamul dentar și diferite tipuri de lămpi care fie sunt interzise în prezent, fie vor fi în curând interzise pe piața internă, însă continuă să fie fabricate și exportate.

### **Opțiuni de politică**

A fost identificată o listă lungă de măsuri potențiale pe baza raportului de revizuire prezentat de Comisie în temeiul articolului 19 alineatul (1) și a contribuțiilor din partea statelor membre și a părților interesate. Aceste măsuri au fost apoi filtrate, în conformitate cu cel de al 16-lea instrument pentru o mai bună legiferare, pentru a se identifica măsurile care ar trebui analizate mai aprofundat, iar cele treisprezece măsuri rămase au fost reținute pentru o analiză suplimentară (trei pentru amalgamul dentar, șase pentru crematorii, patru pentru PAM). Aceste măsuri au fost evaluate din punctul de vedere al impactului, fiind reținute șase opțiuni de politică. Opțiunile de politică reținute pentru fiecare problemă sunt prezentate în continuare:

Tabelul de mai jos enumeră opțiunile de politică reținute pe lista scurtă.

| <b>Opțiune de politică</b>  |
|---|
| OP1 – Campanii de comunicare în domeniul sănătății dentare  |
| OP2 – Stabilirea unei date obligatorii din punct de vedere juridic pentru încetarea utilizării amalgamului dentar în UE |
| OP3 – Publicarea de orientări ale UE privind reducerea emisiilor la crematorii  |
| OP4 – Aplicarea obligatorie a reducerii emisiilor la crematorii   |
| OP5 – Acord global de interdicere a fabricării și comerțului cu lămpi care conțin mercur                                |
| OP6 – Interdicție privind fabricarea și exportul de PAM la nivelul UE   |

### **Compararea opțiunilor**

#### Problema 1 – amalgamul dentar

Deși OP1 va presupune probabil costuri mici, este la fel de probabil ca și beneficiile sociale și de mediu ale aceste opțiuni să fie minime; în plus, nu este posibilă o cuantificare riguroasă a impactului din cauza incertitudinilor legate de tipul campaniei și de derularea acesteia. De asemenea, mai multe state membre organizează deja astfel de campanii, iar campaniile suplimentare ar putea să nu aibă un impact semnificativ. Prin comparație, OP2 va genera

beneficii sociale și de mediu semnificative, însă va presupune și costuri mai mari. O eliminare la nivelul UE a utilizării amalgamului dentar ar asigura eliminarea uniformă în toate statele membre. Măsura în care se vor materializa aceste costuri și beneficii depinde de data la care va intra în vigoare eliminarea (eliminarea până în 2025 ar aduce cele mai mari beneficii). Din acest motiv, opțiunea preferată este OP2a.

#### Problema 2 – emisiile provenite de la crematorii

Data de eliminare selectată în cadrul OP2 se va răsfrânge ulterior asupra măsurii în care se vor reduce emisiile de la crematorii și va diminua eficacitatea și raportul costuri-beneficii ale OP3 și OP4 (deoarece vor exista mai puține emisii de mercur care să fie atenuate). OP3 (orientări ale UE privind utilizarea măsurilor de reducere a emisiilor) va avea costuri mult mai mici decât OP4, dar va avea și beneficii corespunzătoare mai mici pentru mediu și pentru sănătatea umană. În cazul OP4a (adoptarea obligatorie a tehnologiei de reducere a emisiilor de către toate crematoriile), costurile sunt mari în comparație cu beneficiile, în special pentru IMM-uri. Dacă amalgamul dentar va fi eliminat până în 2025 (după cum se prevede în opțiunea preferată OP2a), emisiile vor fi mai scăzute până în 2030, astfel încât raportul cost-eficacitate al acestei opțiuni va scădea. În schimb, în cazul OP4b (doar crematorii mari), raportul costuri-beneficii devine pozitiv.

#### Problema 3 – produsele cu adaos de mercur

Se consideră că OP5 este opțiunea preferabilă pentru a obține reducerea maximă a utilizării mercurului în produse, dar este asociată cu un nivel ridicat de incertitudine, întrucât părțile la Convenția de la Minamata ar putea să nu ajungă la un acord în cadrul COP5 sau al conferințelor ulterioare. OP6 ar permite UE să ia măsuri imediate cu privire la această chestiune, reducându-și amprenta externă și dând un semnal politic în domeniul internațional. Riscul impacturilor negative nete scade dacă se rezervă mai mult timp între adoptarea inițiativei și intrarea în vigoare a unei interdicții, iar dacă aceasta va fi urmată de o interdicție globală, atunci nu se preconizează niciun impact negativ. Prin urmare, în cadrul OP6 se preferă interzicerea amalgamului dentar până în 2025 și interzicerea lămpilor relevante până în 2026/2028, dar se rețin drept opțiuni preferate atât OP5, cât și OP6.