EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 17.8.2020
COM(2020) 378 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de uit hoofde van artikel 19, lid 1, van Verordening 2017/852 vereiste evaluaties inzake het gebruik van kwik in tandheelkundig amalgaam en producten

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
over de uit hoofde van artikel 19, lid 1, van Verordening 2017/852 vereiste evaluaties inzake het gebruik van kwik in tandheelkundig amalgaam en producten

1. INLEIDING

Kwik is een giftige stof en een groot risico voor het milieu en de volksgezondheid. De mens wordt vooral blootgesteld aan kwik door de inname van vis en zeevruchten. Het is een krachtig neurotoxine dat permanente hersen- en nierschade veroorzaakt bij volwassen en de ontwikkeling van de foetus en de vroege kinderjaren beïnvloedt. Het is bioaccumulerend en reist via het geheel van voedselketens en grensoverschrijdende luchtvervuiling de hele wereld rond. Kwik in de lucht slaat neer op het land en in watermassa's.

De internationale gemeenschap heeft kwik daarom als een wereldwijd tot bezorgdheid aanleiding gevende stof aangemerkt.

In de afgelopen vijftien jaar heeft de EU een vergaand beleids-[1] en wetgevingskader ontwikkeld om het gebruik van en de blootstelling aan kwik te controleren, te elimineren en, indien dat niet haalbaar is, te verminderen om zo de risico's van kwik te beperken. Een belangrijk EU-instrument daarbij is Verordening (EU) 2017/852 betreffende kwik (hierna "de verordening")[2], die betrekking heeft op de hele levenscyclus van kwik, van de primaire mijnbouw tot de uiteindelijke verwijdering als afval.

Dit verslag heeft betrekking op twee beoordelingen uitgevoerd door de Commissie overeenkomstig artikel 19, lid 1, van de verordening, waarin is vastgelegd dat de Commissie uiterlijk op 30 juni 2020 een beoordeling en verslag moet overleggen aan het Europees Parlement en de Raad over:

a) *"de noodzaak voor de Unie om de emissies van kwik en kwikverbindingen van crematoria te reguleren";*

b) *"de haalbaarheid van de uitbanning van het gebruik van tandheelkundig amalgaam op lange termijn, en bij voorkeur tegen 2030, met inachtneming van de nationale plannen zoals bedoeld in artikel 10, lid 3, en met volledige eerbiediging van de bevoegdheid van de lidstaten met betrekking tot de organisatie en de verstrekking van gezondheidsdiensten en geneeskundige zorg";*

c) *"de milieuvoordelen en de haalbaarheid van een verdere afstemming van bijlage II met de relevante Uniewetgeving die het in de handel brengen van kwikhoudende producten reguleert".*

Tandheelkundig amalgaam vormt de belangrijkste toepassing van kwik die nog in de EU wordt gebruikt. Het gebruik van tandheelkundig amalgaam is bij de verordening reeds sinds 1 juli 2018 verboden voor tandheelkundige behandelingen van melktanden en voor

[1] COM/2005/20 en COM/2010/723.
[2] Verordening (EU) 2017/852 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 betreffende kwik, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1102/2008 (PB L 137 van 24.5.2017, blz. 1).

tandheelkundige behandelingen van kwetsbare bevolkingsgroepen, d.w.z. kinderen jonger dan 15 jaar en zwangere vrouwen of vrouwen die borstvoeding geven. Overeenkomstig artikel 19, lid 1, onder b), van de verordening wordt in dit verslag de haalbaarheid toegelicht van de uitbanning van het gebruik van tandheelkundig amalgaam in de EU voor alle leden van de bevolking. Hiermee behandelt de Commissie tezelfdertijd ook de emissies van kwik en kwikverbindingen uit crematoria.
De internemarktregels van de EU verbieden het in de handel brengen (met inbegrip van de invoer)[3] van talrijke kwikhoudende producten. Voor een aantal van die producten, maar niet voor allemaal, zijn de productie en uitvoer ervan ook bij de verordening verboden. Deze gedifferentieerde juridische behandeling van verschillende kwikhoudende producten is het gevolg van de internationale beleidscontext waarin de verordening is vastgesteld, namelijk het Verdrag van Minamata inzake kwik (hierna "het verdrag")[4]. Dit verdrag, dat door de EU[5] en de overgrote meerderheid van de lidstaten is geratificeerd, verbiedt de productie, uitvoer en invoer van een reeks kwikhoudende producten. Bijgevolg geldt als algemeen beginsel voor kwikhoudende producten die in het kader van het verdrag worden gereguleerd, dat het verbod volgens het EU-recht om die producten op de interne markt van de EU in de handel te brengen, ook geldt voor de productie en uitvoer ervan teneinde te voldoen aan de eisen van het internationale recht. Overeenkomstig artikel 19, lid 1, onder c), bevat dit verslag informatie over de haalbaarheid en de mogelijke milieuvoordelen van een uitbreiding van het bij de verordening opgelegde productie- en uitvoerverbod tot alle producten waarvan het in de handel brengen krachtens andere instrumenten van het EU-recht is verboden, zelfs indien zij niet uit hoofde van het verdrag zijn verboden.

De evaluaties dragen bij aan het streven om vervuiling tot nul terug te brengen voor een gifvrij milieu, zoals aangekondigd in de Europese Green Deal[6].

2. EVALUATIES

2.1. Tandheelkundig amalgaam en kwikemissies gerelateerd aan het gebruik ervan

Evaluatieproces en raadpleging

Tandheelkundig amalgaam wordt al eeuwenlang gebruikt als restauratiemateriaal om tandholten te vullen die zijn ontstaan door tandbederf en om tandoppervlakken te repareren. Het is een legering van kwik en andere metalen (bv. zilver, tin, koper).

De Commissie heeft een adviseur ingeschakeld om een onderzoek uit te voeren naar het gebruik van tandheelkundig amalgaam in de EU. Het eindverslag van dit onderzoek[7] vormt de basis voor de beoordeling van de technische en economische haalbaarheid van de uitbanning van tandheelkundig amalgaam en documenteert de gevolgen voor het milieu.

---

[3] In het kader van dit verslag en overeenkomstig de relevante EU-instrumenten wordt verstaan onder: "in de handel brengen": het aan een derde leveren of beschikbaar stellen, ongeacht of dit tegen betaling dan wel om niet geschiedt. Invoer wordt beschouwd als in de handel brengen.

[4] Tekst van het Verdrag van Minamata.

[5] Besluit (EU) 2017/939 van de Raad van 11 mei 2017 betreffende de sluiting namens de Europese Unie van het Verdrag van Minamata inzake kwik (PB L 142 van 2.6.2017, blz. 4).

[6] Mededeling van de Commissie "*De Europese Green Deal*", COM(2019) 640 final van 11 december 2019.

[7] Link naar Onderzoek naar de beoordeling inzake de haalbaarheid van de uitbanning van het gebruik van tandheelkundig amalgaam.

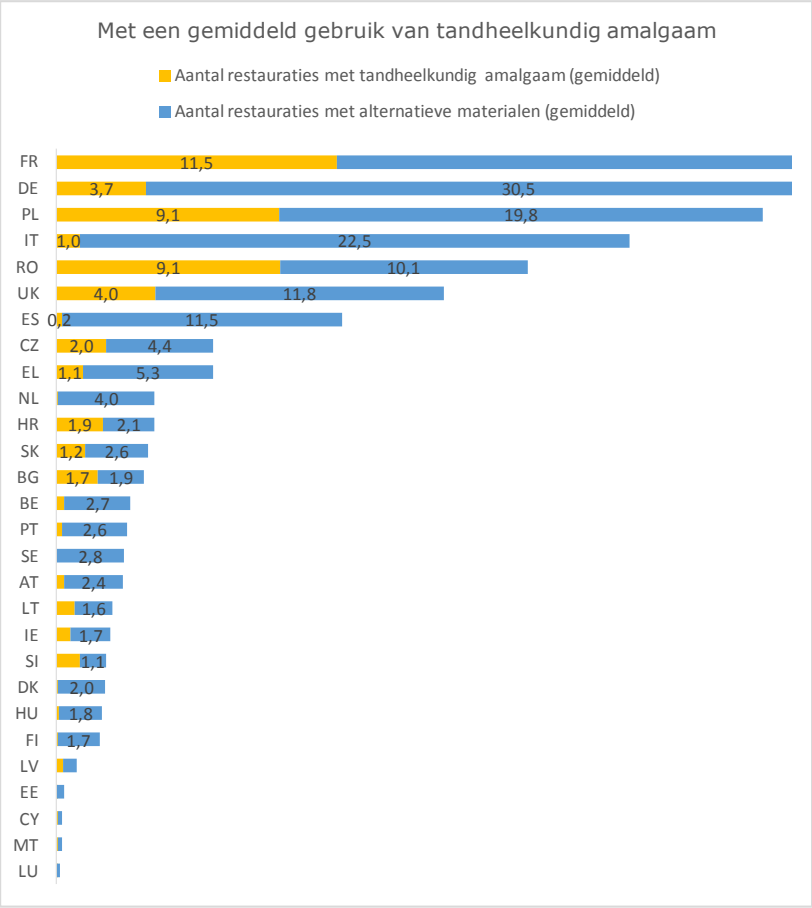
Tijdens het onderzoek is informatie verzameld over het gebruik van tandheelkundig amalgaam en kwikvrije alternatieven, de gevolgen voor de organisatie van de gezondheidszorg in de lidstaten en de plannen voor de afbouw van het gebruik van tandheelkundig amalgaam die door de lidstaten overeenkomstig artikel 10, lid 3, van de verordening zijn opgesteld. De uitgebreide gegevensvergaring omvatte onder meer de evaluatie van wetenschappelijke artikelen en verslagen, het verzamelen van gegevens uit de hele EU door middel van een online enquête, en interviews. Tijdens een workshop in januari 2020 met deskundigen uit de lidstaten en belanghebbende partijen (tandheelkundige organisaties, ngo's) werden de voorlopige bevindingen van het onderzoek gevalideerd en werd extra inbreng geleverd om de modellering en de conclusies te verbeteren.

Tendensen in het gebruik van tandheelkundig amalgaam

Tandheelkundig amalgaam vormt het belangrijkste, resterende gebruik van kwik in de EU. De geschatte jaarlijkse vraag naar tandheelkundig amalgaam (EU-28) was in 2018 goed voor 27-58 ton kwik. Dit is een aanzienlijke daling met ongeveer 43 % in vergelijking met de vorige schatting van 55-95 ton kwik per jaar in 2010[8]. Naar schatting werden in 2018 ongeveer 372 miljoen tandrestauraties uitgevoerd in de EU-28. Bij slechts 10 % tot 19 % daarvan zou tandheelkundig amalgaam zijn gebruikt. Dat aandeel varieert echter aanzienlijk per lidstaat, zoals blijkt uit figuur 1[9].

[8] BIO Intelligence Service (2012), Onderzoek naar de mogelijkheden om kwikvervuiling door tandheelkundig amalgaam en batterijen te verminderen.

[9] Zie voetnoot nr. 7 voor informatie over onder meer de berekening van het aantal restauraties per vulmateriaal per lidstaat, de prijzen van kwikvrije alternatieven enz.



Figuur 1: Aantal restauraties per vulmateriaal per lidstaat met een gemiddeld gebruik van tandheelkundig amalgaam (miljoen, 2018)

Een beter begrip bij de consument van de gevolgen voor het milieu en de aanverwante indirecte gezondheidseffecten van tandheelkundig amalgaam, evenals de meer wenselijke esthetiek van alternatieve materialen, lijken de belangrijkste drijfveren voor het afnemende gebruik van tandheelkundig amalgaam.

Zonder aanvullende beleidsmaatregelen op het niveau van de EU en de lidstaten zal het gebruik van tandheelkundig amalgaam tussen 2018 en 2030 naar verwachting met ongeveer 70 % afnemen. Dat zou echter nog steeds leiden tot een aanzienlijk gebruik van ongeveer 8-17 ton kwik in 2030.

Economische haalbaarheid

Tandheelkundig amalgaam wordt reeds geleidelijk aan vervangen door kwikvrije materialen (bv. composietharsen, keramiek en glasionomeercement). De overgrote meerderheid van de fabrikanten in de EU (95 %) produceert kwikvrije materialen, die een groot deel van de markt vertegenwoordigen. Een wettelijke verplichting om tandheelkundig amalgaam uit te bannen, zal de daling versnellen en fabrikanten verplichten om meer alternatieve materialen te produceren.

De prijzen van tandrestauraties verschillen per type vulmateriaal relatief weinig van elkaar, dankzij verbeteringen in kwikvrije restauratietechnieken. Bovendien is het prijsverschil

tussen tandheelkundig amalgaam en kwikvrije materialen afgenomen. Dit beperkt de sociaaleconomische impact van een versnelde omschakeling naar kwikvrije vullingen op de kostprijs voor tandheelkundige zorg, en dus ook de algemene economische impact voor tandartsen, patiënten en terugbetalingsregelingen in de gezondheidszorg.

In de meeste lidstaten is het verschil in de dekking van de terugbetalingsregelingen door de zorgverzekeringen voor de verschillende materialen beperkt.

Ter conclusie kan worden gesteld dat een versnelde omschakeling naar kwikvrije vullingen geen aanzienlijke negatieve gevolgen zou hebben voor patiënten, tandartsen of fabrikanten van tandvullingen. Het kan echter wel nodig zijn om de nationale terugbetalingsregelingen aan te passen in die lidstaten waar de mate van terugbetaling sterk varieert per gebruikt materiaal.

Technische haalbaarheid

Gezien het intensieve gebruik van kwikvrije materialen in de EU kan worden aangenomen dat de overgrote meerderheid van de tandheelkundige instellingen in de EU al over de nodige apparatuur voor kwikvrije restauraties beschikt en dat de meeste, zo niet alle tandartsen de nodige technieken beheersen.

Uit gegevens is gebleken dat kwikvrije materialen afdoende mechanische eigenschappen hebben en dat bij composietmaterialen[10] minder voorbereiding van de holte nodig, terwijl een betere esthetiek wordt verkregen[11]. Vier belangrijke factoren beïnvloeden de levensduur van een vulling: het materiaal, de restauratiemethode, de vaardigheden van de tandarts en de mondhygiëne van de patiënt. Kwikvrije materialen zijn tegenwoordig van goede kwaliteit, doeltreffende restauratiemethoden zijn algemeen beschikbaar en in de tandartsenopleidingen worden steeds vaker de nodige vaardigheden aangeleerd. De mondhygiëne zal vermoedelijk ook verder verbeteren dankzij campagnes in het kader van de volksgezondheid. Bijgevolg zou ook de levensduur van de restauraties verder moeten verbeteren.

Beroepsverenigingen van tandartsen hebben echter hun bezorgdheid geuit over een gebrek aan informatie over kwikvrije materialen, evenals over het veiligheidsprofiel en de biocompatibiliteit van bepaalde materialen, waarvan sommige bisfenol A en nanodeeltjes bevatten. Uit de beschikbare wetenschappelijke analysen is gebleken dat het vrijkomen van bisfenol A uit bepaalde tandheelkundige materialen gepaard gaat met verwaarloosbare gezondheidsrisico's[12] en dat de blootstelling aan bisfenol A binnen de toelaatbare dagelijkse inname ligt[13]. Deze conclusies zijn echter gebaseerd op de door de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid uitgevoerde risicobeoordeling van bisfenol A uit 2015, die momenteel wordt herzien.

[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. Wetenschappelijk advies over de veiligheid van tandheelkundig amalgaam en alternatieve tandheelkundige restauratiematerialen voor patiënten en gebruikers.

[13] Bisfenol a i dentala material socialstyrelsen, 2015.

Milieuaspecten

Tandheelkundig amalgaam veroorzaakt aanzienlijke emissies van kwik in de lucht, het water en de bodem.

De emissies van tandheelkundig amalgaam in de lucht zijn geraamd[14] op 19 ton gedurende de levenscyclus van het amalgaam (2012, EU-27[15]). De emissies in het water[16] door tandheelkundige klinieken zijn geraamd op 3 ton (2010, EU-27), wat zal verminderen aangezien de verordening voorschrijft dat tandheelkundige praktijken moeten worden uitgerust met amalgaamafscheiders met een hoog retentievermogen.

De aanwezigheid van kwik in het afvalwater is problematisch voor het residu (slib) van stedelijke afvalwaterzuiveringsinstallaties. Afhankelijk van de gebruikte methode om het afvalwater te zuiveren, kan kwik in het slib van afvalwaterzuiveringsinstallaties terechtkomen. De hoeveelheid kwik uit tandheelkundig amalgaam dat in de bodem terechtkomt, wordt geraamd op 8 ton (2010, EU-27) en is voornamelijk te wijten aan de verspreiding van dergelijk slib op het land. Richtlijn 86/278/EEG betreffende het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw[17] bevat de grenswaarden voor de concentratie aan zware metalen, met inbegrip van kwik.

Een uitbanning van tandheelkundig amalgaam zou deze emissies en dus hun bijdrage aan de hoeveelheid kwik in het milieu uiteindelijk elimineren, wat zou resulteren in extra voordelen voor het milieu en de gezondheid. Dit zou ook bijdragen aan de doelstellingen van het EU-actieplan voor een circulaire economie[18] waarin wordt opgeroepen tot een betere afvalwaterbehandeling en een herziening van de richtlijnen inzake zuiveringsslib om de beginselen van een circulaire economische toe te passen op het beheer van afvalwater en slib.

Emissies van kwik en kwikverbindingen uit crematoria

De uitstoot van kwik en kwikverbindingen uit crematoria is een blijvende bron van emissies in de lucht als gevolg van het gebruik van tandheelkundig amalgaam. Voor 2018 ging het om ongeveer 1,6 ton. Verwacht wordt dat deze emissies tot ongeveer 2025 op een vergelijkbaar niveau zullen blijven en daarna zullen afnemen. De bewijskracht hiervoor is echter gering en meer onderzoek is nodig om deze ramingen te verbeteren, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de dramatische gevolgen, wat het aantal sterfgevallen betreft, van de COVID-19-crisis.

---

[14] BIO Intelligence Service (2012), Onderzoek naar de mogelijkheden om kwikvervuiling door tandheelkundig amalgaam en batterijen te verminderen.

[15] Zonder Kroatië dat in 2013 lid is geworden van de EU.

[16] Kwik vloeit vanuit de tandheelkundige klinieken door de afvalwaterzuiveringsinstallaties. Hoe efficiënt kwik wordt verwijderd, hangt af van de gebruikte zuiveringstechnieken, en kwik heeft, net als andere zware metalen, de neiging om niet af te breken, maar te adsorberen in slib. (Pistocchi et al. 2019; Hargraeves et al. 2016).

[17] Richtlijn 86/278/EEG van de Raad van 12 juni 1986 betreffende de bescherming van het milieu, in het bijzonder de bodem, bij het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw (PB L 181 van 4.7.1986, blz. 6).

[18] Mededeling van de Commissie *"Een nieuw actieplan voor de circulaire economie voor een schoner en concurrerender Europa",* COM(2020) 98 final van 11 maart 2020.

Er bestaat momenteel op EU-niveau geen verplichting om technologieën voor kwikemissiereductie in crematoria te installeren. Alleen het Verdrag van Oslo-Parijs[19], waarbij de EU en elf van haar lidstaten partij zijn, verwijst in de niet-bindende Aanbeveling 2003/4 naar de beste beschikbare technieken om emissies van kwik uit crematoria te voorkomen en te beheersen.

[19] Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan, OSPAR.

Volgende stappen

De geleidelijke vervanging van tandheelkundig amalgaam door kwikvrije materialen vindt nu al plaats zonder beleidsinterventie, aangezien patiënten in het algemeen en in toenemende mate ook tandartsen de voorkeur geven aan kwikvrije vullingen. Toch wordt verwacht dat zonder wetgevende maatregelen nog een aanzienlijke hoeveelheid tandheelkundig amalgaam zal worden gebruikt in de komende jaren. Dit zou betekenen dat de milieu- en gezondheidsproblemen geassocieerd met het huidige gebruik van tandheelkundig amalgaam, waaronder aanzienlijke kwikemissies in de lucht, langer zouden aanhouden.

Zowel voor de geleidelijke vermindering als de uitbanning van tandheelkundig amalgaam moeten enkele kwesties worden aangepakt, zoals de verbetering van de kennis over specifieke medische aandoeningen waarbij tandheelkundig amalgaam toegestaan moet blijven, een betere verspreiding van informatie over de beschikbare kwikvrije materialen en het verzamelen van aanvullende gegevens over de kwikemissies als gevolg van het gebruik van tandheelkundig amalgaam.

2.2 Kwikhoudende producten

Internationaal en EU-recht inzake het in de handel brengen en verhandelen van kwikhoudende producten

De EU heeft een van de meest uitgebreide wettelijke kaders ter wereld om het kwikgehalte te regelen van producten die in de handel worden gebracht, met inbegrip van geïmporteerde producten[20]. De doelstelling is tweeledig, namelijk de bescherming van de volksgezondheid en het milieu en het waarborgen van de goede werking van de interne markt.

Het gaat daarbij onder meer om Richtlijn 2011/65/EU[21] waarin het kwikgehalte in elektrische en elektronische apparatuur wordt beperkt, Richtlijn 2006/66/EG[22] waarin het kwikgehalte in batterijen wordt geregeld en Verordening (EG) nr. 1907/2006[23] waarin het op de interne markt van de EU in de handel brengen van bepaalde niet-elektronische kwikhoudende meettoestellen wordt verboden, ongeacht het kwikgehalte. De volledige lijst met relevante wetgeving is beschikbaar in het effectbeoordelingsverslag[24] dat de Europese Commissie in 2016 heeft voltooid ter voorbereiding van haar wetgevingsvoorstel voor de verordening.

---

[20] Zie voetnoot nr. 3.

[21] Richtlijn 2011/65/EU van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2011 betreffende beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur (PB L 174 van 1.7.2011, blz. 88).

[22] Richtlijn 2006/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's en tot intrekking van Richtlijn 91/157/EEG (PB L 266 van 26.9.2006, blz. 1).

[23] Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (PB L 396 van 30.12.2006, blz. 1).

[24] SWD(2016) 17, zie bijlage VI.

Op internationaal niveau bevat het verdrag een verbod op de productie, invoer en uitvoer van de in bijlage A (deel I) bij het verdrag genoemde kwikhoudende producten.

Terwijl de internemarktregels van de EU over het algemeen alleen het in de handel brengen van kwikhoudende producten in de EU verbieden, verbiedt het verdrag de productie, invoer en uitvoer van deze producten. Om ervoor te zorgen dat de EU voldoet aan het verdrag, vult de verordening de internemarktregels van de EU aan door ook de productie en uitvoer van de in het verdrag genoemde producten te verbieden.

Dit verschil in behandeling van kwikhoudende producten in het EU-recht en het internationale recht is de reden waarom de EU-wetgever de Commissie heeft verzocht deze evaluatie uit te voeren.

Doel van de evaluatie

Met deze evaluatie wordt getracht de voor het milieu en de economie meest doeltreffende manier te vinden om de aanwezigheid van kwikhoudende producten op de internationale markt te verminderen en te elimineren.
De twee voornaamste beschikbare methoden zijn:

a) een unilateraal verbod op de productie in en uitvoer uit de EU van alle kwikhoudende producten die niet in de EU in de handel mogen worden gebracht. Dit kan worden verwezenlijkt door deze producten toe te voegen aan bijlage II bij de verordening;
b) op internationaal niveau overeenstemming bereiken over het verbod op andere producten. Dit kan in twee stappen worden bereikt door i) uitbreiding van de lijst van kwikhoudende producten in bijlage A bij het verdrag, en ii) het invoeren van een dergelijke uitbreiding in bijlage II bij de verordening.

De potentiële voordelen voor het milieu van deze methoden worden hieronder besproken.

Unilateraal EU-verbod op de productie en uitvoer

De mogelijke gevolgen van een breder unilateraal EU-verbod op de productie en uitvoer werden besproken tijdens de medebeslissingsprocedure over de verordening. De Commissie gaf een eerste beoordeling in het bovengenoemde effectbeoordelingsverslag dat bij haar voorstel is gevoegd. Dit werd tijdens de medebeslissingsprocedure aangevuld met een informatiedocument waarin een verdere beoordeling is samengevat die met de steun van een adviseur[25] is uitgevoerd voor bepaalde batterijen, niet-elektronische meettoestellen en lampen. De Commissie heeft dit informatiedocument aan het Europees Parlement en de Raad doen toekomen en het openbaar gemaakt. Dit waren de conclusies:

a) er vindt in de EU nauwelijks of geen productie plaats van batterijen en niet-elektronische meettoestellen die niet op de interne markt van de EU zijn toegestaan. Daarom zou de invoering van het voorgestelde productie- en uitvoerverbod op deze producten geen directe milieuvoordelen of economische gevolgen hebben;

[25] COWI & ICF (2017).

b) de situatie is anders voor bepaalde kwiklampen die in de EU worden geproduceerd en vervolgens worden uitgevoerd, met name halofosfaatlampen. Als de uitvoer uit de EU zou wegvallen, zou de vraag in derde landen ongewijzigd blijven als gevolg van het prijsverschil tussen kwiklampen en kwikvrije alternatieven. Bovendien zouden fabrikanten die in derde landen zijn gevestigd, hun aanbod vergroten om aan die vraag te voldoen. Daaruit volgt dat de invoering van het voorgestelde uitvoerverbod op deze kwiklampen 1) kan leiden tot nadelige gevolgen voor het milieu vanwege de toegenomen wereldwijde uitstoot van kwik door fabrikanten in derde landen die niet aan even strenge milieunormen zijn onderworpen als in de EU, en 2) ongeveer 8 % van de lampenindustrie in de EU zou treffen, met gevolgen voor de werkgelegenheid en de inkomsten.

Op basis van deze beoordeling heeft de wetgever in de verordening een uitvoerverbod opgenomen voor de betrokken batterijen, niet-elektronische meettoestellen en diverse soorten lampen, met uitzondering van halofosfaatlampen. De Commissie heeft een onderzoek laten uitvoeren naar kwikhoudende producten en alternatieven daarvoor[26].

Bij de uitvoering van het onderzoek bleek de schaarste aan informatie over de markt van kwikhoudende producten in derde landen een grote uitdaging te vormen. Hierdoor is deze evaluatie beperkt tot een kwalitatieve beoordeling van de milieuvoordelen op basis van dezelfde overwegingen als in het bovengenoemde informatiedocument van de Commissie. Zolang er een internationale vraag is, is het waarschijnlijk dat fabrikanten in derde landen hun productie zullen verhogen om tegemoet te komen aan elke vraag waaraan de uitvoer uit de EU niet meer voldoet. De milieueffecten van een unilateraal EU-uitvoerverbod zijn dus onzeker. Een dergelijk verbod zou positief kunnen zijn als het zou leiden tot een verminderd gebruik van kwik wereldwijd. Het effect zou echter ook negatief kunnen zijn als de emissies van mogelijk minder gecontroleerde producenten in derde landen zouden toenemen.

Wereldwijd verbod volgens het verdrag en volgende stappen

Bij de vaststelling van de verordening verklaarde de Commissie dat zij "*vastbesloten is steun te verlenen aan verdere samenwerking, in overeenstemming met het verdrag en met inachtneming van de toepasselijke beleidslijnen, regels en procedures van de EU met het oog op het dichten van de kloof tussen de regelgeving van de EU en de bepalingen van het verdrag*".

De Commissie heeft inmiddels de onderhandelingen voortgezet over de herziening van de lijst met producten die door het verdrag worden gereguleerd. In artikel 4, lid 8, van het verdrag is vastgelegd dat de Conferentie van de partijen (COP) bijlage A bij het verdrag tegen augustus 2022 moet herzien. De COP heeft deze evaluatie tijdens haar derde vergadering[27] opgestart en de partijen uitgenodigd om informatie in te dienen, die door een groep van deskundigen zal worden geanalyseerd. Op basis hiervan zullen de partijen tijdens de vierde vergadering van de COP (november 2021) wijzigingen van bijlage A ter overweging voorleggen.

[26] Link naar het eindverslag.
[27] Besluit MC-3/1.

De EU speelt een leidende rol in deze herziening. Op basis van bovengenoemd onderzoek naar kwikhoudende producten en hun alternatieven heeft de EU een uitgebreid informatiepakket ingediend bij het secretariaat van het Verdrag ten behoeve van het herzieningsproces[28]. Begin 2021 zal de Commissie ontwerpwijzigingen voor bijlage A bij het verdrag opstellen, die door de EU zullen worden voorgesteld. Die zullen in de eerste plaats bedoeld zijn om de kloof tussen het EU-acquis en het verdrag te verkleinen.
Deze aanvullende informatie, die naar verwachting beschikbaar zal worden gesteld in het kader van de werkzaamheden van een internationale groep van deskundigen, zal niet alleen een betere beoordeling mogelijk maken van de haalbaarheid van een verbod krachtens internationaal recht, maar ook een beter inzicht verschaffen in de gevolgen van een mogelijk unilateraal EU-verbod op de productie en uitvoer van deze producten.

[28] EU-indiening over de bijlagen A en B voor COP4 (2020).

4. CONCLUSIES EN VOLGENDE STAPPEN

Kwik wordt nog steeds gebruikt en blijft vervuiling veroorzaken die de volksgezondheid en het milieu wereldwijd aantast, met name door verontreiniging van de voedselketen. De EU streeft daarom al meer dan tien jaar op Europees en internationaal niveau met succes naar de stopzetting van het gebruik van kwik en de vermindering van de uitstoot ervan in het milieu.

Uit de evaluatie blijkt dat de uitbanning van het grootste, nog resterende gebruik van kwik in de EU — tandheelkundig amalgaam — technisch en economisch haalbaar is vóór 2030. Daarom zal de Commissie in 2022 bij het Europees Parlement en de Raad een wetgevingsvoorstel indienen om het gebruik van tandheelkundig amalgaam uit te bannen. Ter voorbereiding wordt de behoefte aan begeleidende maatregelen beoordeeld, zoals de vermindering van kwikemissies gerelateerd aan het gebruik van tandheelkundig amalgaam en het verbeteren van de beschikbaarheid van informatie over kwikvrije tandvullingen.

Naast de voortgezette inspanningen om het op de interne markt brengen van kwikhoudende producten uit te bannen, zal de EU actief deelnemen aan de internationale onderhandelingen over de uitbreiding van de lijst met kwikhoudende producten die in het Verdrag worden gereguleerd. Het belangrijkste doel is om aan bijlage A kwikhoudende producten toe te voegen waarvan het in de handel brengen op de interne markt van de EU verboden is. Afhankelijk van de geboekte vooruitgang zal de Commissie nagaan of er op EU-niveau verdere inspanningen nodig zijn om niet alleen het in de handel brengen, maar ook de productie en uitvoer van bepaalde kwikhoudende producten te verbieden door middel van een wijziging van bijlage II bij de verordening.

Deze initiatieven zullen bijdragen aan het streven om vervuiling tot nul terug te brengen voor een gifvrij milieu, zoals aangekondigd in de Europese Green Deal.