COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 17.8.2020
COM(2020) 378 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur les réexamens requis en vertu de l'article 19, paragraphe 1, du règlement (UE) 2017/852 relatif à l'utilisation de mercure dans les amalgames et les produits dentaires

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL sur les réexamens requis en vertu de l'article 19, paragraphe 1, du règlement (UE) 2017/852 relatif à l'utilisation de mercure dans les amalgames et les produits dentaires

1. INTRODUCTION

Le mercure est un élément toxique qui représente un risque majeur pour l'environnement et la santé humaine. La consommation de fruits de mer constitue la principale source d'exposition humaine au mercure. Le mercure est une puissante neurotoxine qui provoque des lésions cérébrales et rénales permanentes chez les adultes et qui a une incidence sur le développement au stade fœtal ou au cours de la petite enfance. Il s'agit d'une substance bioaccumulable qui, par les réseaux trophiques et le transport transfrontière de la pollution atmosphérique, se propage dans le monde entier. Le mercure présent dans l'air se dépose sur les sols et les masses d'eau.

Par conséquent, la communauté internationale a reconnu le mercure comme étant une substance constituant un sujet de préoccupation au niveau mondial.

Au cours des quinze dernières années, l'Union européenne (UE) a mis en œuvre une politique[1] et un cadre législatif de vaste portée afin de contrôler, d'éliminer et, lorsque cela n'est pas possible, de réduire l'utilisation du mercure et l'exposition à celui-ci, réduisant ainsi les risques posés par ce métal. Le règlement (UE) 2017/852 relatif au mercure (le «règlement»)[2] constitue un instrument important de l'UE, qui porte sur l'intégralité du cycle de vie du mercure, de son extraction minière primaire à son élimination finale en tant que déchet.

Le présent rapport porte sur deux évaluations entreprises par la Commission conformément à l'article 19, paragraphe 1, du règlement, qui exige que la Commission effectue une évaluation et soumette un rapport au Parlement et au Conseil, au plus tard le 30 juin 2020, concernant:

a) «*la nécessité pour l'Union de réglementer les émissions de mercure ou de composés du mercure par les crématoriums*»;

b) «*la faisabilité de l'abandon progressif du recours aux amalgames dentaires à long terme, et de préférence d'ici à 2030, en tenant compte des plans nationaux visés à l'article 10, paragraphe 3, et tout en respectant pleinement la compétence des États membres en ce qui concerne l'organisation et la fourniture de services de santé et de soins médicaux*»;

c) «*les avantages pour l'environnement et la faisabilité d'un alignement supplémentaire de l'annexe II sur la législation pertinente de l'Union relative à la mise sur le marché de produits contenant du mercure ajouté*».

[1] COM(2005) 20 et COM(2010) 723.

[2] Règlement (UE) 2017/852 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 relatif au mercure et abrogeant le règlement (CE) nº 1102/2008 (JO L 137 du 24.5.2017, p. 1).

L'utilisation de mercure dans les amalgames dentaires constitue l'utilisation de mercure la plus importante qui subsiste dans l'UE. Le règlement interdit déjà leur utilisation, à partir du 1er juillet 2018, dans les traitements dentaires sur des dents de lait et dans les traitements dentaires des membres vulnérables de la population, à savoir les mineurs de moins de 15 ans et les femmes enceintes ou allaitantes. Conformément à l'article 19, paragraphe 1, point b), du règlement, le présent rapport comporte des informations sur la faisabilité de l'abandon progressif du recours aux amalgames dentaires dans l'UE pour tous les citoyens. Ce faisant, la Commission a examiné simultanément les émissions de mercure et de composés du mercure par les crématoriums.
La législation de l'Union relative au marché intérieur interdit la mise sur le marché de l'UE (y compris l'importation)[3] de nombreux produits contenant du mercure ajouté. Le règlement interdit également la fabrication et l'exportation de certains de ces produits, mais pas de tous. Ce traitement juridique différencié des différents produits contenant du mercure ajouté découle du contexte politique international dans lequel le règlement a été adopté, à savoir la convention de Minamata sur le mercure (la «convention»)[4]. Ladite convention, qui a été ratifiée par l'UE[5] et la grande majorité des États membres, interdit la fabrication, l'exportation et l'importation d'une série de produits contenant du mercure ajouté. De ce fait, en règle générale, lorsque les produits contenant du mercure ajouté sont réglementés par la convention, l'interdiction en vertu du droit de l'Union de leur mise sur le marché intérieur de l'UE est élargie pour inclure leur fabrication et leur exportation, afin de satisfaire aux exigences du droit international. Conformément à l'article 19, paragraphe 1, point c), le présent rapport comporte des informations sur la faisabilité et les possibles avantages pour l'environnement de l'application de l'interdiction de la fabrication et de l'exportation en vertu du règlement à tous les produits dont la mise sur le marché est interdite en vertu d'autres instruments du droit de l'Union, même si la convention ne les interdit pas.

Les réexamens contribuent à la réalisation de l'ambition «zéro pollution» pour un environnement sans substances toxiques annoncée dans le pacte vert pour l'Europe[6].

2. RÉEXAMENS

2.1. Amalgames dentaires et émissions de mercure liées à son utilisation

Processus de réexamen et consultation

Les amalgames dentaires sont utilisés en tant que matériaux de restauration depuis des siècles, afin d'obturer les cavités causées par des caries dentaires et de réparer la surface des dents. Il s'agit d'alliages de mercure et d'autres métaux (par exemple, l'argent, l'étain, le cuivre).

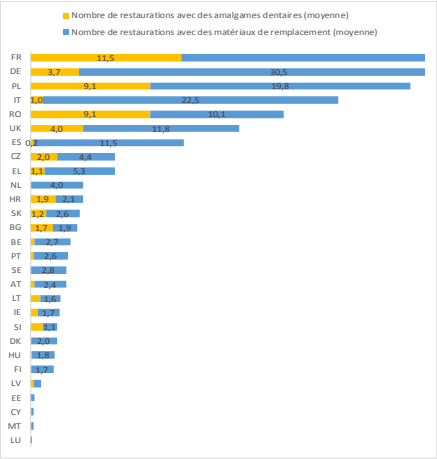
[3] Aux fins du présent rapport et conformément aux dispositions des instruments pertinents de l'UE, on entend par «mise sur le marché»: le fait de fournir un produit ou de le mettre à la disposition d'un tiers, à titre onéreux ou non. Toute importation est assimilée à une mise sur le marché.
[4] Texte de la convention de Minamata.
[5] Décision (UE) 2017/939 du Conseil du 11 mai 2017 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de la convention de Minamata sur le mercure (JO L 142 du 2.6.2017, p. 4).
[6] Communication de la Commission du 11.12. 2019, *Le pacte vert pour l'Europe*, COM(2019) 640 final.

La Commission a engagé un consultant pour mener une étude sur l'utilisation d'amalgames dentaires dans l'Union. Le rapport final de l'étude[7] sert de base à l'évaluation de la faisabilité technique et économique de l'abandon progressif du recours aux amalgames dentaires et rend compte des répercussions de cet abandon sur l'environnement.

L'étude a recueilli des informations sur l'utilisation des amalgames dentaires et des solutions de remplacement sans mercure, les répercussions sur l'organisation des services de santé dans les États membres et les plans concernant l'abandon progressif de l'utilisation des amalgames dentaires établis par les États membres en vertu de l'article 10, paragraphe 3, du règlement. Un vaste exercice de collecte de données a été lancé, y compris l'examen d'articles scientifiques et de rapports et la collecte de données à l'échelle de l'UE au moyen d'une enquête en ligne et d'entretiens. Organisé en janvier 2020, un atelier réunissant des experts provenant des États membres et des parties prenantes (organisations de dentistes, ONG), a validé les constatations préliminaires de l'étude, tout en apportant une contribution supplémentaire en vue d'améliorer la modélisation et les conclusions.

Tendances de l'utilisation d'amalgames dentaires

L'utilisation de mercure dans les amalgames dentaires constitue l'utilisation de mercure la plus importante qui subsiste dans l'UE. La demande annuelle estimée d'amalgames dentaires (dans l'EU-28) a représenté une quantité de mercure comprise entre 27 et 58 tonnes en 2018. Cela représente une forte baisse, d'environ 43 %, par rapport à l'estimation précédente, qui représentait une quantité de mercure comprise entre 55 et 95 tonnes par an en 2010[8]. Selon les estimations, en 2018, environ 372 millions de restaurations dentaires ont été effectuées dans l'EU-28. Des amalgames dentaires auraient été utilisés pour seuls 10 à 19 % d'entre elles. Néanmoins, cette part varie de manière significative entre les États membres, comme le montre le graphique 1[9].



Graphique 1: nombre de restaurations par matériau d'obturation par État membre avec une utilisation moyenne d'amalgames dentaires (en millions, en 2018)

La sensibilisation accrue des consommateurs aux conséquences sur l'environnement des amalgames dentaires et aux conséquences indirectes sur la santé qui y sont associées, ainsi que l'aspect esthétique plus attrayant des matériaux de remplacement semblent être les principaux moteurs de la diminution de l'utilisation des amalgames dentaires.

En l'absence de mesures politiques supplémentaires aux niveaux de l'UE et des États membres, l'utilisation d'amalgames dentaires devrait diminuer d'environ 70 % entre 2018 et 2030. Toutefois, l'utilisation subsistante resterait importante, avoisinant les 8 à 17 tonnes de mercure en 2030.

[7] Lien vers l'étude sur l'évaluation de la faisabilité de l'abandon progressif du recours aux amalgames dentaires.
[8] BIO Intelligence Service, 2012. Study on the Potential for Reducing Mercury Pollution from Dental Amalgam and Batteries (Étude sur les possibilités de réduction de la pollution par le mercure provenant des amalgames dentaires et des piles et accumulateurs).
[9] Voir note de bas de page 7 pour des informations concernant, entre autres, le calcul du nombre de restaurations par matériau d'obturation par État membre et les prix des matériaux de remplacement sans mercure.

Faisabilité économique

Le remplacement progressif des amalgames dentaires par des matériaux sans mercure (tels que les résines composites, la céramique, les ciments à ionomères de verre) est déjà en cours. La grande majorité des fabricants de l'UE (95 %) produisent des matériaux sans mercure, qui représentent une part importante du marché. L'application d'une exigence réglementaire en vue de l'abandon progressif de l'utilisation des amalgames dentaires accélérerait la tendance à la baisse et obligerait les fabricants à augmenter la production de matériaux de remplacement.

L'écart entre les prix des restaurations dentaires pour les différents types de matériaux est relativement faible en raison des améliorations apportées aux techniques de restauration sans mercure. En outre, l'écart entre les prix des amalgames dentaires et des matériaux sans mercure s'est réduit. Ce phénomène limite l'incidence socio-économique qu'aurait un passage accéléré à des matériaux d'obturation sans mercure sur les coûts des soins dentaires et, par conséquent, limite l'incidence économique qui toucherait à la fois les dentistes, les patients et les systèmes de remboursement des soins de santé.

Dans la plupart des États membres, on observe assez peu de différences entre les couvertures des régimes nationaux de remboursement de l'assurance-maladie pour les différents matériaux.

Pour conclure, un passage accéléré à des matériaux d'obturation sans mercure n'aurait aucune incidence négative significative sur les patients, les dentistes et les fabricants de matériaux d'obturation dentaire. Toutefois, il pourrait nécessiter une adaptation des régimes nationaux de remboursement dans les États membres où la variation des prix en fonction du matériau est élevée.

Faisabilité technique

Compte tenu de l'utilisation accrue de matériaux sans mercure dans toute l'UE, on peut supposer que la grande majorité des établissements de soins dentaires dans l'UE possèdent déjà le matériel nécessaire pour effectuer des restaurations sans mercure et que la plupart, voire la totalité, des dentistes maîtrisent les techniques requises.

Des données probantes montrent que les matériaux sans mercure présentent des propriétés mécaniques satisfaisantes, les composites[10] nécessitant une préparation des cavités moindre et revêtant un aspect plus esthétique[11]. Quatre principaux facteurs influent sur la durée de vie d'un matériau d'obturation: le matériau, la méthode de restauration, les compétences du dentiste et l'hygiène dentaire du patient. De nos jours, les matériaux sans mercure sont de bonne qualité, les méthodes de restauration efficaces sont largement disponibles et les écoles

[10] Mulligan, S., et al., 2018. «The environmental impact of dental amalgam and resin-based composite materials» (L'incidence des amalgames dentaires et des matériaux composites à base de résine sur l'environnement). *British Dental Journal* vol. 224.7, p. 542.

[11] Milosevic, Milos, 2016. «Polymerization mechanics of dental composites–advantages and disadvantages» (Mécanismes de polymérisation des composites dentaires – avantages et inconvénients). *Procedia Engineering* vol. 149, p. 313-320.

dentaires enseignent de plus en plus les compétences requises. L'hygiène dentaire devrait continuer à s'améliorer grâce à la communication en matière de santé publique. Par conséquent, la durée de vie des restaurations devrait encore s'améliorer.

Les organisations représentatives des dentistes ont toutefois exprimé des préoccupations concernant le manque d'informations disponibles sur les matériaux sans mercure ainsi que sur le profil de sécurité et la biocompatibilité de certains matériaux, dont une partie contient du bisphénol A (BPA) et des nanoparticules. Les études scientifiques disponibles ont conclu que les rejets de BPA issus de certains matériaux dentaires ne comportent que des risques négligeables pour la santé[12] et que l'exposition au BPA ne dépasse pas la dose journalière tolérable[13]. Néanmoins, ces conclusions sont fondées sur l'évaluation des risques du BPA menée par l'Autorité européenne de sécurité des aliments, qui est en cours de révision.

Aspects environnementaux

Les amalgames dentaires provoquent d'importantes émissions de mercure dans l'air, l'eau et les sols.

Selon les estimations[14], les émissions dans l'air sont de l'ordre de 19 tonnes au cours du cycle de vie des amalgames dentaires (en 2012, dans l'EU-27[15]). Les émissions dans l'eau[16] par les cliniques dentaires ont été estimées à 3 tonnes (en 2010, dans l'EU-27), chiffre qui diminuera étant donné que le règlement exige que les établissements de soins dentaires soient équipés de séparateurs d'amalgames dentaires garantissant un taux élevé de rétention.

La présence de mercure dans les eaux usées est problématique pour les résidus (boues) provenant des stations d'épuration des eaux usées urbaines. En fonction du type de traitement des eaux usées utilisé, le mercure peut se retrouver dans les boues des stations d'épuration des eaux usées. Les émissions de mercure issues des amalgames dentaires dans les sols, qu'on estimait à 8 tonnes (en 2010, dans l'EU-27), proviennent principalement de l'épandage de ces boues sur les sols. La directive 86/278/CEE relative à l'utilisation des boues d'épuration en agriculture[17] fixe des valeurs limites de concentration en métaux lourds, y compris pour le mercure.

[12] Comité scientifique des risques sanitaires émergents et nouveaux (CSRSEN), 2015. Scientific opinion on the Safety of Dental Amalgam and Alternative Dental Restoration Materials for Patients and Users (avis scientifique sur la sécurité des amalgames dentaires et des matériaux de restauration dentaire de remplacement pour les patients et les utilisateurs).

[13] Bisfenol a i dentala material (Bisphénol A dans les matériaux dentaires), Socialstyrelsen, 2015.

[14] BIO Intelligence Service, 2012. Study on the potential for reducing mercury pollution from dental amalgam and batteries (Étude sur les possibilités de réduction de la pollution par le mercure provenant des amalgames dentaires et des piles et accumulateurs).

[15] L'estimation n'inclut pas la Croatie, qui a rejoint l'UE en 2013.

[16] Le mercure passe des cliniques dentaires aux stations d'épuration des eaux usées. Les techniques de traitement utilisées permettent d'atteindre différents niveaux d'efficacité d'élimination et le mercure, comme d'autres métaux lourds, a tendance à ne pas se dégrader, mais à être absorbé par les boues. (Pistocchi et al., 2019; Hargraeves et al., 2016).

[17] Directive 86/278/CEE du Conseil du 12 juin 1986 relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture (JO L 181 du 4.7.1986, p. 6).

Un abandon progressif de l'utilisation des amalgames dentaires permettrait à terme d'éliminer ces émissions et ainsi de faire en sorte qu'elles ne contribuent plus aux concentrations de mercure dans l'environnement, ce qui se traduirait par des avantages progressifs pour l'environnement et la santé. Il permettrait également de contribuer au plan d'action de l'UE en faveur de l'économie circulaire[18], qui préconise un meilleur traitement des eaux usées et un réexamen des directives relatives aux boues d'épuration, afin de mettre en œuvre des pratiques contribuant à l'économie circulaire dans le domaine de la gestion des eaux usées et des boues.

Émissions de mercure ou de composés du mercure par les crématoriums

Les émissions de mercure ou de composés du mercure par les crématoriums sont une source durable d'émissions dans l'air résultant de l'utilisation d'amalgames dentaires. On les estimait à environ 1,6 tonne en 2018. Il est prévu que ces émissions resteront à un niveau similaire jusqu'en 2025, puis diminueront. Toutefois, les données probantes disponibles sont limitées et des efforts restent à déployer pour améliorer ces estimations, en prenant également en considération les incidences considérables, en termes de décès, de la crise de COVID-19.

Il n'existe actuellement aucune exigence au niveau de l'UE relative à la mise en œuvre de techniques de réduction des émissions dans les crématoriums. Seule la convention OSPAR[19], à laquelle l'UE et 11 de ses États membres sont parties, fait référence aux meilleures techniques disponibles permettant de prévenir et de contrôler les émissions de mercure des crématoriums en vertu de sa recommandation 2003/4 non juridiquement contraignante.

[18] Communication de la Commission: *Un nouveau plan d'action pour une économie circulaire – Pour une Europe plus propre et plus compétitive*, COM(2020) 98 final du 11.3.2020.
[19] Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (OSPAR).

Marche à suivre

Le remplacement progressif des amalgames dentaires par des matériaux sans mercure est réalisé sans intervention politique, car les patients, dans l'ensemble, et de plus en plus de dentistes préfèrent les matériaux d'obturation sans mercure. Néanmoins, en l'absence de mesures législatives, des quantités considérables d'amalgames dentaires devraient encore être utilisées dans les années à venir. Cela pourrait prolonger les risques pour l'environnement et pour la santé liés à l'utilisation actuelle d'amalgames dentaires, y compris d'importantes émissions de mercure dans l'air.

L'élimination et l'abandon progressifs de l'utilisation d'amalgames dentaires exigent qu'un certain nombre de questions soient abordées, notamment l'amélioration de la compréhension des états de santé particuliers pour lesquels les amalgames dentaires devraient rester autorisés, l'accroissement du nombre d'informations relatives aux matériaux sans mercure disponibles et la collecte de davantage de données sur les émissions de mercure liées à l'utilisation d'amalgames dentaires.

2.2 Produits contenant du mercure ajouté

Droit de l'Union et droit international en matière de mise sur le marché et de commerce des produits contenant du mercure ajouté

L'UE s'est dotée d'un arsenal législatif parmi les plus complets au monde afin de réglementer la teneur en mercure des produits mis sur le marché, y compris les produits importés[20]. L'objectif est double, à savoir protéger la santé humaine et l'environnement et veiller au bon fonctionnement du marché intérieur.

Cet arsenal comprend la directive 2011/65/UE, qui limite la teneur en mercure des équipements électriques et électroniques[21], la directive 2006/66/CE, qui réglemente la teneur en mercure des piles[22] et le règlement (CE) nº 1907/2006, qui interdit la mise sur le marché intérieur de l'UE de certains dispositifs de mesure non électroniques contenant du mercure ajouté, indépendamment de leur teneur en mercure[23]. La liste exhaustive des actes législatifs concernés est disponible dans le rapport de l'analyse d'impact[24], qui a été achevé par la Commission européenne en 2016, pour la préparation de sa proposition législative concernant le règlement.

[20] Voir note de bas de page 3.

[21] Directive 2011/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 relative à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques (JO L 174 du 1.7.2011, p. 88).

[22] Directive 2006/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs et abrogeant la directive 91/157/CEE (JO L 266 du 26.9.2006, p. 1).

[23] Règlement (CE) nº 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH) instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) nº 793/93 du Conseil et le règlement (CE) nº 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission (JO L 396 du 30.12.2006, p. 1).

[24] SWD(2016) 17, voir annexe VI.

Au niveau international, la convention interdit la fabrication, l'importation et l'exportation des produits contenant du mercure ajouté énumérés dans son annexe A (partie I).

Partant, tandis que le droit de l'UE relatif au marché intérieur n'interdit, de manière générale, que la mise sur le marché de l'Union de produits contenant du mercure ajouté, la convention interdit leur fabrication, leur importation et leur exportation. En conséquence, pour que l'UE satisfasse aux exigences de la convention, le règlement complète la législation de l'UE relative au marché intérieur en interdisant également la fabrication et l'exportation des produits énumérés dans la convention.

Ce traitement différencié des produits contenant du mercure ajouté en vertu du droit de l'UE et en vertu du droit international est la raison pour laquelle le législateur de l'UE a demandé à la Commission de procéder au présent réexamen.

Objectif du réexamen

Le présent réexamen vise à déterminer la manière la plus efficace sur le plan environnemental et économique de réduire et d'éliminer la présence des produits contenant du mercure ajouté sur le marché international.
Deux approches principales sont possibles:

(a) interdire de manière unilatérale la fabrication et l'exportation à partir de l'UE de tous les produits contenant du mercure ajouté qui ne sont pas autorisés à être mis sur le marché de l'Union. Pour ce faire, ces produits seraient ajoutés à l'annexe II du règlement;
(b) convenir au niveau mondial de l'interdiction d'autres produits. Pour ce faire, il convient de suivre deux étapes: i) élargir la liste des produits contenant du mercure ajouté figurant à l'annexe A de la convention et ii) appliquer cette extension à l'annexe II du règlement.

Les éventuels avantages de ces approches pour l'environnement sont examinés ci-dessous.

Interdiction unilatérale de la fabrication et des exportations de l'UE

Les répercussions éventuelles d'une interdiction unilatérale plus large de la fabrication et des exportations de l'UE ont été discutées lors de la procédure de codécision relative au règlement. La Commission a fourni une première évaluation dans le rapport de l'analyse d'impact susmentionné accompagnant sa proposition. Lors de la procédure de codécision, elle a complété ce dernier par un document d'information faisant la synthèse d'une autre évaluation menée avec l'aide d'un consultant[25] concernant certaines piles, certains dispositifs de mesure non électroniques et certaines lampes. La Commission a transmis ce document d'information au Parlement européen et au Conseil et l'a mis à la disposition du public. Ses conclusions étaient les suivantes:

(a) La production de piles et de dispositifs de mesure non électroniques qui ne sont pas autorisés sur le marché intérieur de l'UE est restreinte dans l'UE, voire inexistante. Par conséquent, l'application de la proposition d'interdiction de la fabrication et des

[25] COWI et ICF (2017)

exportations à ces produits n'aurait pas d'avantages directs pour l'environnement ni de répercussions économiques;

(b) La situation est différente pour certaines lampes au mercure fabriquées dans l'UE et exportées à partir de celle-ci, notamment les lampes halophosphate. En l'absence d'exportations de l'UE, la demande des pays tiers resterait inchangée en raison des écarts entre les prix des lampes au mercure et des solutions de remplacement sans mercure. En outre, les fabricants situés dans des pays tiers augmenteraient leur offre pour répondre à cette demande. Partant, appliquer la proposition d'interdiction des exportations à ces lampes au mercure 1) pourrait avoir des effets néfastes sur l'environnement à cause de l'augmentation des émissions globales de mercure des fabricants de pays tiers qui ne sont pas soumis à des contrôles de la pollution aussi stricts que dans l'Union et 2) toucherait environ 8 % de l'industrie des lampes dans l'Union, ce qui aurait des répercussions sur les emplois et les revenus.

Sur la base de cette évaluation, le législateur a inclus dans le règlement une interdiction des exportations applicables aux piles, aux dispositifs de mesure non électroniques et à plusieurs types de lampes concernés, à l'exception des lampes halophosphate. La Commission a commandé une étude sur les produits contenant du mercure ajouté et leurs solutions de remplacement[26].

L'un des principaux défis auxquels a fait face le contractant était la pénurie d'informations relatives aux marchés des produits contenant du mercure ajouté dans les pays tiers, ce qui limite cet examen à une évaluation qualitative des avantages pour l'environnement, fondée sur les mêmes considérations que le document d'information susmentionné de la Commission. Tant qu'il y aura une demande internationale, il est probable que les fabricants des pays tiers augmenteront leur production afin de répondre à toute demande qui n'est plus satisfaite par les exportations de l'UE. Par conséquent, les incidences sur l'environnement d'une interdiction unilatérale des exportations de l'UE sont incertaines. Elles pourraient être positives si l'interdiction permettait de réduire l'utilisation du mercure dans le monde entier. Toutefois, les répercussions pourraient être négatives si les émissions provenant d'usines de fabrication probablement soumises à un contrôle moins rigoureux et situées dans des pays tiers augmentaient.

Interdiction totale en vertu de la convention et marche à suivre

Au moment de l'adoption du règlement, la Commission a déclaré qu'elle «*est déterminée à promouvoir une coopération continue, dans le respect de la convention et des politiques, règles et procédures de l'Union,* [...] [aux fins de]*la réduction de l'écart entre le droit de l'Union et les dispositions de la convention*».

La Commission a depuis lors fait progresser les négociations sur le réexamen de la liste de produits réglementés par la convention. En vertu de l'article 4, paragraphe 8, de la convention, la conférence des parties (COP) est tenue d'examiner son annexe A d'ici août 2022. La COP a commencé cet examen lors de sa troisième réunion[27] et a invité les parties à communiquer des informations, qui seront analysées par un groupe d'experts. Ces

[26] Lien vers le rapport final
[27] Décision MC-3/1

informations constitueront la base sur laquelle s'appuieront les parties pour proposer des amendements à l'annexe A qui seront examinés au cours de la quatrième réunion de la COP (en novembre 2021).

L'UE joue un rôle de premier plan dans cet examen. Sur la base de l'étude susmentionnée sur les produits contenant du mercure ajouté et leurs solutions de remplacement, l'UE a soumis un document détaillé au secrétariat de la convention afin de contribuer au processus d'examen[28]. Début 2021, la Commission préparera un projet d'amendements à l'annexe A de la convention, lesquels seront proposés par l'UE. Cette action visera essentiellement à réduire l'écart entre l'*acquis* de l'Union et la convention.
Ces informations supplémentaires, qui devraient être publiées dans le cadre des travaux d'un groupe d'experts international, permettront non seulement une meilleure évaluation de la faisabilité d'une interdiction en vertu du droit international, mais aussi une meilleure compréhension des répercussions d'une éventuelle interdiction unilatérale de la fabrication et des exportations de l'UE de ces produits.

[28] Document présenté par l'UE à la quatrième réunion de la conférence des parties à la convention concernant les annexes A et B, 2020

4. CONCLUSIONS ET PROCHAINES ÉTAPES

Le mercure est encore utilisé et il provoque une pollution continue qui nuit à la santé humaine et à l'environnement à l'échelle mondiale, notamment en contaminant la chaîne alimentaire. Par conséquent, depuis plus de dix ans, aux niveaux de l'UE et international, l'UE mène à bien la cessation de l'utilisation du mercure et la réduction des émissions de mercure dans l'environnement.

Le réexamen mené indique clairement que l'abandon progressif de l'utilisation la plus importante du mercure qui subsiste dans l'UE (dans les amalgames dentaires) est faisable sur le plan technique et économique, avant 2030. En conséquence, en 2022, la Commission présentera au Parlement européen et au Conseil une proposition législative visant l'abandon progressif de l'utilisation des amalgames dentaires. Les travaux préparatoires comprendront une évaluation de la nécessité d'adopter des mesures d'accompagnement, telles que la réduction des émissions de mercure liées à l'utilisation des amalgames dentaires et l'amélioration de la disponibilité des informations relatives aux matériaux d'obturation dentaire sans mercure.

Outre la poursuite des travaux en vue d'abandonner progressivement la mise sur le marché intérieur de l'UE de produits contenant du mercure ajouté, l'UE participera activement aux négociations internationales afin d'élargir la liste de produits contenant du mercure ajouté réglementés par la convention. L'objectif principal sera d'ajouter à son annexe A les produits contenant du mercure ajouté dont la mise sur le marché intérieur de l'UE est interdite. À la lumière des progrès réalisés, la Commission évaluera s'il convient de déployer davantage d'efforts au niveau de l'UE en vue d'interdire non seulement la mise sur le marché, mais aussi la fabrication et l'exportation de certains produits contenant du mercure ajouté par l'intermédiaire d'une modification de l'annexe II du règlement.

Ces initiatives contribueront à la réalisation de l'ambition «zéro pollution» pour un environnement sans substances toxiques du pacte vert pour l'Europe.