

Bruxelles, le 14.7.2023
SWD(2023) 395 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de

**RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
modifiant le règlement (UE) 2017/852 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai
2017 relatif au mercure en ce qui concerne les amalgames dentaires et les autres
produits contenant du mercure ajouté faisant l'objet de restrictions de fabrication,
d'importation et d'exportation**

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

RÉSUMÉ

Contexte stratégique

Le mercure est une substance dangereuse qui constitue une menace pour l'environnement et la santé humaine. À la suite de la signature de la convention de Minamata sur le mercure en 2013, l'UE a instauré le règlement (UE) 2017/852 relatif au mercure, lequel fixe des limites à l'utilisation du mercure pour une série de produits et interdit l'exportation de mercure métallique en provenance de l'UE. En vertu de l'article 19, paragraphe 1, du règlement, la Commission était tenue de soumettre un rapport sur les résultats de son réexamen concernant trois domaines privilégiés:

- la faisabilité de l'abandon progressif du recours aux amalgames dentaires, de préférence d'ici à 2030;
- les émissions de mercure ou de composés du mercure par les crématoriums; ainsi que
- 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.

Il ressort de ce rapport que l'abandon progressif des amalgames dentaires est techniquement et économiquement réalisable avant 2030 et que les données disponibles sur les émissions de mercure provenant des crématoriums sont très incertaines et nécessitent des travaux supplémentaires. Il est également préconisé de poursuivre les travaux visant à évaluer la nécessité d'interdire la mise sur le marché, la fabrication et l'exportation de certains produits contenant du mercure ajouté. Cette étude aidera la Commission à approfondir l'évaluation de ces domaines problématiques afin de soutenir la révision du règlement. Ces travaux et toute proposition législative ultérieure contribueront à l'ambition «zéro pollution» pour un environnement exempt de substances toxiques annoncée dans le pacte vert pour l'Europe, au plan d'action «zéro pollution» et à la stratégie pour la durabilité dans le domaine des produits chimiques.

Buts et objectifs de l'étude

Le but général de cette étude était d'examiner plus en détail les trois domaines problématiques énoncés à l'article 19, paragraphe 1, afin de soutenir l'idée d'une révision du règlement (UE) 2017/852 relatif au mercure. Cela permettra de combler les lacunes qui subsistent dans la législation de l'UE et de contribuer à la réalisation des objectifs de la convention de Minamata et du pacte vert pour l'Europe. Les objectifs stratégiques spécifiques à chacun des trois domaines problématiques sont les suivants:

problème n° 1: évaluer si et quand il serait envisageable d'abandonner progressivement les amalgames dentaires (avant 2030), conformément à l'engagement pris à l'article 10 du règlement (UE) 2017/852 relatif au mercure d'éliminer progressivement l'utilisation des amalgames dentaires;

problème n° 2: réduire les émissions des crématoriums pour atteindre des niveaux jugés non significatifs pour la santé humaine et l'environnement, conformément à l'ambition de créer un environnement exempt de substances toxiques, telle qu'elle est définie dans le plan d'action «zéro pollution»;

problème n° 3: réduire la mise en circulation du mercure dans la société en jugulant l'offre et la demande de mercure dans les produits de toutes les chaînes

d'approvisionnement originaires de l'UE. Cette démarche est conforme à l'engagement du plan d'action «zéro pollution» et de la stratégie pour la durabilité dans le domaine des produits chimiques visant à réduire l'empreinte de pollution extérieure de l'UE et à restreindre les exportations de produits non autorisés sur le marché de l'UE.

Approche

Afin d'approfondir l'évaluation de ces trois domaines, le problème a été défini (y compris les principaux facteurs et effets), les sources de données ont été recensées et les objectifs stratégiques ont été fixés pour chaque domaine problématique. Un scénario de référence a ensuite été élaboré pour chaque domaine problématique pour servir de référence pour la comparaison des options stratégiques et décrire ce qui se produirait dans un scénario de statu quo. Une première liste de mesures stratégiques a été établie sur la base du rapport de réexamen élaboré au titre de l'article 19, paragraphe 1, et des contributions des États membres et des parties prenantes. Ces mesures ont ensuite été examinées, certaines ont été retenues et les incidences économiques, sociales et environnementales ont été évaluées par rapport au scénario de référence, conformément aux lignes directrices pour une meilleure réglementation. Six options stratégiques, accompagnées de sous-options, ont été retenues puis comparées et un train de mesures privilégié a été défini. Un programme approfondi de consultation des parties prenantes a été mis en place et a constitué un élément essentiel de l'étude. La stratégie de consultation comprenait une consultation publique ouverte, une enquête de consultation ciblée, des entretiens ciblés, un groupe de réflexion et deux ateliers de consultation.

Définition du problème

Problème n° 1: les amalgames dentaires

Les amalgames dentaires sont utilisés comme matériau d'obturation pour restaurer la surface des dents et constituent l'utilisation intentionnelle de mercure la plus importante qui subsiste dans l'Union. L'utilisation d'amalgames dentaires peut entraîner des émissions de mercure lors de la pose et du retrait de ceux-ci par les praticiens de l'art dentaire, par excrétion ou lors de la crémation ou de l'enterrement de personnes ayant subi des restaurations au moyen d'amalgames dentaires. Ces émissions entraînent à leur tour des effets néfastes sur la santé humaine. Il est également possible d'être exposé de façon limitée pendant la durée de vie d'une restauration. L'utilisation des amalgames dentaires varie considérablement d'un État membre à l'autre. Par exemple, la Suède a complètement abandonné leur utilisation tandis que huit autres États membres y ont eu recours dans plus de 50 % de leurs restaurations en 2019. Les amalgames dentaires continuent d'être utilisés en raison d'un manque de communication et de sensibilisation aux solutions de remplacement sans mercure, d'un manque de formation des praticiens à l'utilisation de ces solutions et, dans certains cas, de coûts plus élevés pour leur remboursement.

Problème n° 2: les émissions de mercure provenant des crématoriums

Les crématoriums restent une source importante d'émissions de mercure dans l'UE en raison des amalgames dentaires contenant du mercure dans les restes humains. Le nombre et la taille des crématoriums dans l'UE varient considérablement d'un État membre à l'autre. Par exemple, l'Espagne est le pays de l'UE qui compte le plus de crématoriums, mais la plupart d'entre eux réalisent moins de 350 crémations par an, tandis qu'en Croatie, le crématorium moyen effectue 5000 crémations par an. Le nombre annuel de crémations a augmenté de

38 % dans l'UE entre 2010 et 2019 et cette hausse devrait se poursuivre dans l'ensemble de l'UE jusqu'en 2030. Les émissions de mercure provenant des crématoriums peuvent être évitées grâce à l'utilisation de techniques de réduction des émissions. Il n'existe actuellement aucune réglementation à l'échelle de l'UE sur l'utilisation de ces techniques, même si l'on s'attend à ce que leur utilisation augmente et que les commissions OSPAR et HELCOM les recommandent. Les amalgames dentaires ayant une durée de vie moyenne de 15 à 20 ans, les émissions des crématoriums se poursuivront même après l'abandon progressif desdits amalgames.

Problème n° 3: la fabrication de produits contenant du mercure ajouté destinés à l'exportation vers des pays tiers

Diverses lois sont en place pour interdire la mise sur le marché et l'importation dans l'UE de produits contenant du mercure ajouté. Toutefois, certains de ces produits continuent d'être fabriqués dans l'UE et exportés vers des pays tiers, et ce malgré l'interdiction de mise sur le marché de l'Union. Il s'agit d'une cause importante de pollution par le mercure dans les pays tiers, où les produits fabriqués dans l'UE augmentent la charge nationale liée aux produits dangereux. Dans de nombreux cas, les produits contenant du mercure ajouté finissent en décharge et, dans certains cas, sont incinérés. Cette situation affaiblit la position de l'UE en tant que chef de file mondial et menace sa capacité à atteindre ses objectifs de réduction de son empreinte de pollution extérieure. Les produits contenant du mercure ajouté pertinents examinés dans cette étude incluent les amalgames dentaires et plusieurs sortes de lampes, qui sont actuellement ou seront bientôt interdites sur le marché intérieur mais continuent d'être fabriquées et exportées.

Options stratégiques

Une première liste de mesures potentielles a été établie sur la base du rapport de réexamen élaboré par la Commission au titre de l'article 19, paragraphe 1, et des contributions des États membres et des parties prenantes. Ces mesures ont ensuite été examinées, conformément à l'outil n° 16 pour une meilleure réglementation, afin de recenser celles qui devraient faire l'objet d'une analyse plus approfondie. Treize mesures ont ensuite été retenues (trois pour les amalgames dentaires, six pour les crématoriums et quatre pour les produits contenant du mercure ajouté) pour cette analyse. Ces mesures ont été évaluées en fonction de leurs effets et six options stratégiques ont été retenues. Les options stratégiques retenues pour chaque problème sont exposées ci-après.

Le tableau ci-dessous énumère les options stratégiques présélectionnées.

Option stratégique
Option stratégique n° 1: mise en place de campagnes de communication sur la santé dentaire
Option stratégique n° 2: fixation d'une date limite juridiquement contraignante pour l'utilisation des amalgames dentaires dans l'UE
Option stratégique n° 3: publication d'orientations de l'UE sur la réduction des émissions dans les crématoriums
Option stratégique n° 4: mise en œuvre de l'obligation de réduire les émissions dans les crématoriums
Option stratégique n° 5: mise en œuvre de l'accord global visant à interdire la fabrication et

Option stratégique

le commerce des lampes contenant du mercure

Option stratégique n° 6: interdiction par l'UE de la fabrication et de l'exportation de produits contenant du mercure ajouté

Comparaison des options

Problème n° 1: les amalgames dentaires

Si les coûts de l'option stratégique n° 1 sont sûrement limités, il est probable que les avantages sociaux et environnementaux seront également minimes, d'autant qu'il est impossible de procéder à une quantification fiable des effets en raison des incertitudes entourant le type de campagne et sa mise en œuvre. En outre, plusieurs États membres organisent déjà des campagnes similaires, si bien que de nouvelles campagnes risquent de ne pas avoir beaucoup d'effet. À titre de comparaison, l'option stratégique n° 2 permettrait d'obtenir des avantages sociaux et environnementaux importants, mais elle entraînerait également des coûts plus élevés. Un abandon progressif de l'utilisation des amalgames dentaires à l'échelle de l'UE garantirait un abandon progressif uniforme dans tous les États membres. L'ampleur de ces coûts et avantages dépend de la date d'entrée en vigueur de l'abandon progressif (d'ici à 2025, ce qui produira les plus grands avantages). C'est la raison pour laquelle l'option stratégique n° 2a est l'option privilégiée.

Problème n° 2: les émissions provenant des crématoriums

La date d'abandon progressif retenue au titre de l'option stratégique n° 2 aura une incidence sur l'ampleur de la réduction des émissions provenant des crématoriums et réduira l'efficacité et le rapport coûts/avantages des options stratégiques n° 3 et n° 4, car la quantité de mercure à éliminer sera moindre. L'option stratégique n° 3 relative aux orientations de l'UE sur la réduction des émissions sera beaucoup moins coûteuse que l'option stratégique n° 4 mais les retombées bénéfiques pour l'environnement et la santé humaine seront moindres. En ce qui concerne l'option stratégique n° 4a relative au recours obligatoire aux technologies de réduction des émissions pour tous les crématoriums, les coûts sont élevés par rapport aux bénéfices, en particulier pour les PME. Si les amalgames dentaires sont progressivement abandonnés d'ici à 2025, conformément à l'option stratégique n° 2a, qui est l'option stratégique privilégiée, les émissions seront inférieures d'ici à 2030, ce qui diminuera le rapport coût/efficacité de cette option. Toutefois, dans l'option stratégique n° 4b, qui ne concerne que les grands crématoriums, le rapport coûts/avantages devient positif.

Problème n° 3: les produits contenant du mercure ajouté

L'option stratégique n° 5 est considérée comme l'option à privilégier pour parvenir à une réduction maximale de l'utilisation de produits contenant du mercure mais elle est associée à un degré d'incertitude élevé, étant donné que les parties à la convention de Minamata pourraient ne pas parvenir à un accord lors de la COP5 ou des COP ultérieures. L'option stratégique n° 6 permettrait à l'UE de prendre des mesures immédiates en la matière, réduirait son empreinte extérieure et enverrait un signal politique dans le domaine international. Le risque d'effets négatifs nets diminue si l'on prévoit un délai plus long entre l'adoption de l'initiative et l'entrée en vigueur d'une interdiction et qu'aucun effet négatif n'est attendu si elle est suivie d'une interdiction mondiale. Par conséquent, une interdiction des amalgames dentaires d'ici 2025 et des lampes concernées d'ici 2026/2028 est privilégiée dans le cadre de

l'option stratégique n° 6, mais l'option stratégique n° 5 et l'option stratégique n° 6 sont toutes deux retenues comme options privilégiées.