

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el mercurio y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1102/2008

[COM(2016) 39 final — 2016/023 (COD)]

(2016/C 303/17)

Ponente: Sr. Vladimír NOVOTNÝ

El 4 de febrero de 2016, el Parlamento Europeo, y el 18 de febrero de 2016, el Consejo, de conformidad con el artículo 192, apartado 1, y los artículos 207 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la:

propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el mercurio y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1102/2008

[COM(2016) 39 final — 2016/023 (COD)].

La Sección de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de mayo de 2016.

En su 517.º Pleno, celebrado los días 25 y 26 de mayo de 2016 (sesión del 25 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 153 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité recomienda sin reservas aprobar la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el mercurio y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1102/2008» **como un primer paso hacia la ratificación del Convenio de Minamata** por la Unión Europea en su conjunto y por cada uno de sus Estados miembros.

1.2 Las emisiones de mercurio constituyen un problema mundial que requiere una solución a escala mundial, y esta solución viene dada por el Convenio de Minamata. Junto con Japón, la UE ha sido el principal motor de la reducción de la carga que representa el mercurio para el medio ambiente (y la población), y es necesario reconocer que el mercurio y sus compuestos son elementos que permanecen en el medio ambiente.

1.3 El Comité observa que la constante actividad desplegada por la UE en relación con el mercurio (a escala mundial y, especialmente, dentro de sus fronteras) ha reducido en un 75 % las emisiones antropogénicas de mercurio en la UE desde 1990 y que la normativa vigente garantiza que las emisiones seguirán reduciéndose progresivamente.

1.4 El Comité recomienda que las medidas adicionales que adopte la UE se adecúen a la aplicación del Convenio de Minamata, una vez haya sido ratificado y haya entrado en vigor. El Comité está convencido de que el marco legislativo que regula, primordialmente, las emisiones pero también los procesos de producción y los productos es suficiente para cumplir los compromisos derivados del Convenio sin comprometer la competitividad de la UE en su conjunto.

1.5 El Comité considera que es fundamental dedicar una proporción adecuada de las capacidades de la UE en materia de ciencia e investigación a la problemática del mercurio y sus sustitutos en los procesos de producción y en los productos finales.

1.6 Además, el Comité recomienda que las autoridades competentes de la UE y los Estados miembros de la UE signatarios del Convenio de Minamata participen, tras su ratificación, en la primera reunión (que está en curso de preparación) de la Conferencia de las Partes (COP1) dedicada a la Convención sobre el mercurio y aporten nuevos conocimientos que permitan seguir reduciendo las emisiones antropogénicas de mercurio, así como su uso en productos y en procesos de producción.

2. Introducción

2.1 El mercurio es un componente natural que está presente en la corteza terrestre con una media de aproximadamente 0,05 mg/kg y con notables variaciones locales. El mercurio se encuentra también, en cantidades muy bajas, en la biosfera. El hecho de que las plantas absorban mercurio explica su presencia en combustibles como el carbón, el petróleo y el gas natural, pero también en los biocarburantes. La combustión de biomasa emite prácticamente la misma cantidad de mercurio que la combustión de carbón. La problemática del mercurio y sus emisiones se describe en detalle en los documentos del programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ⁽¹⁾.

2.2 Una vez liberado, el mercurio persiste en el medio ambiente y circula de distintas formas en el aire, el agua, los sedimentos, el suelo y la biota. Puede transformarse (en especial mediante metabolismo microbiano) en metilmercurio, que posee la capacidad de acumularse en los organismos y, principalmente, en la cadena alimentaria acuática (peces y mamíferos marinos). La razón por la que el mercurio y otros metales pesados se consideran una amenaza para el medio ambiente mundial es que son bioacumulables y capaces de propagarse en el aire a grandes distancias.

2.3 En algunas zonas del mundo, especialmente fuera de la UE, una parte importante de la población está expuesta a niveles de mercurio muy superiores a los que se consideran aceptables para la salud. De acuerdo con las mejores estimaciones, las emisiones antropogénicas de mercurio a la atmósfera ascienden a 1 960 toneladas al año en todo el mundo, de las cuales 87,5 toneladas al año corresponden a la UE (4,5 % del total). Las emisiones directas de mercurio al agua se sitúan, a escala mundial, en unas 900 toneladas anuales, y las emisiones naturales (erosión de las rocas y actividad volcánica) representan otras 900 toneladas anuales. El anexo 1 proporciona una visión general de las emisiones antropogénicas de mercurio.

2.4 Pese a un descenso mundial en el consumo de mercurio (la demanda mundial es menos de la mitad que en 1980) y los bajos precios, en numerosos países del mundo se sigue obteniendo mercurio de las minas. Los principales productores son China y Kazajistán. En Europa ya no existe producción primaria desde 2003, pero el mercurio continúa aislándose como subproducto durante otros procesos de extracción y tratamiento de materias primas minerales. El mercurio está clasificado como residuo y es tratado con arreglo a la legislación sobre residuos.

2.5 Asimismo, al mercado mundial llegan grandes cantidades de mercurio —como consecuencia de la reconversión o el cierre de instalaciones de producción cloroalcalina que utilizaban mercurio en sus procesos— provenientes de países en los que el comercio de mercurio aún no está prohibido, al contrario que en la UE.

2.6 Las emisiones resultantes de la combustión del carbón y de los procesos de incineración —incluidos los siderúrgicos—, así como de la producción de metales no féreos, constituyen la principal fuente de emisiones antropogénicas y, en especial, de inmisiones de compuestos de mercurio en la proximidad de las fuentes concretas de emisión en la UE. A la hora de valorar las diversas posibilidades es necesario examinar, por una parte, la captura de mercurio combinada con otros elementos durante la depuración de los efluentes gaseosos y, por otra, los procesos específicos de captura cuando estén justificados.

2.7 Otra importante fuente de emisiones antropogénicas, principalmente de mercurio elemental, tiene su origen en el uso de amalgamas como material de obturación dental. Parece que, en este ámbito, las emisiones (en especial al agua) pueden controlarse mucho mejor y que las tecnologías disponibles para ello se utilizan ampliamente en el mundo desarrollado.

2.8 El Comité ya ha expresado el punto de vista de la sociedad civil sobre la cuestión de las emisiones nocivas de mercurio y sus compuestos en varios dictámenes anteriores, en cuya línea se inscribe de forma natural el presente dictamen ⁽²⁾.

⁽¹⁾ PNUMA, 2013. Global Mercury Assessment 2013: Sources, Emissions, Releases and Environmental Transport. Departamento de productos químicos del PNUMA, Ginebra, Suiza.

⁽²⁾ DO C 318 de 23.12.2006, p. 115.
DO C 168 de 20.7.2007, p. 44.
DO C 132 de 3.5.2011, p. 78.

3. Documento de la Comisión

3.1 La Unión y veintiséis Estados miembros han firmado un nuevo Convenio Internacional sobre el Mercurio. Este Convenio, llamado de Minamata, se ocupa, a escala mundial, del ciclo de vida completo del mercurio, desde la extracción primaria hasta la gestión de sus residuos. Su objetivo es proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones antropogénicas de mercurio y de sus compuestos en la atmósfera, el agua y el suelo. La UE y la mayoría de sus Estados miembros han firmado este nuevo Convenio Internacional sobre el Mercurio, que ya ha recogido 128 firmas y, hasta la fecha, ha sido ratificado por 25 países participantes⁽³⁾.

3.2 La evaluación en profundidad del acervo de la Unión ha puesto de manifiesto un número reducido de lagunas normativas que deben colmarse para garantizar la plena adaptación de la legislación de la Unión al Convenio⁽⁴⁾. La propuesta objeto de examen pretende abordar esas lagunas, que se refieren a las cuestiones siguientes:

- la importación de mercurio;
- la exportación de determinados productos que contienen mercurio añadido;
- el uso de mercurio en determinados procesos de fabricación;
- los nuevos usos de mercurio en productos y procesos de fabricación;
- el uso de mercurio en la extracción de oro artesanal y en pequeña escala (ASGM, por sus siglas en inglés), y
- el uso de mercurio en amalgamas dentales.

3.3 En aras de la claridad jurídica, deben integrarse en un solo acto jurídico las obligaciones derivadas del Convenio aún no incorporadas a la legislación de la UE.

3.4 Es necesario aumentar la coherencia y la claridad jurídica; para ello, sería conveniente que la propuesta derogara y sustituyera el Reglamento (CE) n.º 1102/2008 y recogiera las obligaciones de fondo que resulten necesarias.

3.5 Asimismo, los objetivos de la iniciativa son coherentes con los de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, integrador y sostenible. La propuesta contribuirá a equilibrar las condiciones de competencia mundiales de los procesos industriales que utilizan o emiten de manera no intencionada mercurio y compuestos de mercurio, y de la fabricación y el comercio de productos que contengan mercurio añadido, promoviendo así la competitividad de la industria de la Unión.

3.6 Por otra parte, la propuesta simplifica y clarifica en la medida de lo posible el acervo a fin de mejorar su aplicación y hacerla más eficaz.

3.7 En la evaluación de impacto se llegó a la conclusión de que la ratificación y aplicación del Convenio de Minamata reportará a la UE importantes beneficios para la salud humana y el medio ambiente, principalmente gracias a la reducción prevista de las emisiones de mercurio procedentes de otras partes del mundo.

4. Observaciones generales

4.1 El Comité acoge con satisfacción la aprobación de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, ya que este documento es el resultado de un esfuerzo a largo plazo destinado a crear un entorno jurídico responsable que permita limitar a escala mundial, a largo plazo y de manera sostenible los efectos adversos del mercurio y sus compuestos. El Comité observa que la propuesta de Reglamento se ajusta plenamente al objetivo fundamental de proteger la salud y el medio ambiente de los efectos nocivos del mercurio.

⁽³⁾ <http://mercuryconvention.org/Convention/tabid/3426/Default.aspx>.

⁽⁴⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Evaluación de impacto que acompaña a los documentos, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el mercurio, y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1102/2008, y Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración del Convenio de Minamata sobre el Mercurio, SWD [2016] 17 final.

4.2 El Comité acoge muy positivamente tanto la contribución de las instituciones de la UE como de los distintos Estados miembros al proceso de concepción, negociación y ratificación del Convenio de Minamata.

4.3 Igualmente, el Comité valora muy positivamente la aplicación constante, tanto pasada como presente, de los principios fundamentales de subsidiariedad y proporcionalidad durante todo el proceso, sin que ello menoscabe la eficacia de los instrumentos jurídicos aprobados a escala de la UE y a escala mundial.

4.4 El Comité está convencido de que el esfuerzo desplegado por Europa contribuirá a una rápida ratificación del Convenio de Minamata antes de finales de 2016 y a una adecuada limitación de los riesgos sanitarios y medioambientales derivados de las emisiones antropogénicas de mercurio y su uso en todo el mundo. Además, el Comité está convencido de que el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo no debería rebasar el alcance de las exigencias impuestas por el Convenio de Minamata, y de que, en efecto, no lo rebasará.

5. Observaciones particulares

5.1 Por otro lado, el CESE valora positivamente que el Reglamento refleje los resultados de las consultas con las partes interesadas de la UE, así como de los debates sobre el Convenio de Minamata mantenidos en los foros de expertos bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Asimismo, felicita a la Comisión por haber concluido con éxito el trabajo de análisis, muy exigente y extenso, que dio como resultado el proyecto de Reglamento.

5.2 El Comité comparte la opinión de la Comisión de que las restricciones comerciales que fueran más allá de lo dispuesto en el Convenio —es decir, que impusieran una prohibición incondicional de importación de mercurio— no estarían justificadas, ya que serían más costosas para la industria de la Unión sin reportar ninguna ventaja medioambiental significativa.

5.3 Del mismo modo, el Comité comparte la opinión de la Comisión, expresada en la propuesta de Reglamento, de que las restricciones de la exportación de determinados productos que contienen mercurio añadido tampoco se verían justificadas, ya que la aportación de mercurio y las emisiones de mercurio al medio ambiente se mantienen invariables globalmente y, como consecuencia de esta prohibición, las emisiones de mercurio pueden aumentar en terceros países.

5.4 Asimismo, el Comité respalda sin reservas (conforme a las conclusiones de las consultas y los resultados de los análisis) la tesis de que la restricción del uso de mercurio en determinados procesos de fabricación y su uso en los nuevos procesos de fabricación deberán ser proporcionales a los riesgos inherentes y dependerán de la evolución del desarrollo tecnológico a largo plazo.

5.5 No obstante, el Comité acoge favorablemente las disposiciones del Convenio de Minamata según las cuales las Partes deben tomar medidas para desincentivar el desarrollo de nuevos procesos de fabricación que utilicen mercurio, así como la producción y comercialización de nuevos productos que contengan mercurio añadido.

5.6 El Comité señala que la aplicación de la Directiva 2001/80/CE sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión ha supuesto una limitación significativa de las emisiones de mercurio del sector de la energía —el sector de la economía que contribuye en mayor medida a las emisiones antropogénicas y las emisiones de mercurio en el suelo y en el agua como resultado de los depósitos atmosféricos— y que esta tendencia continúa. Desde 1990 la UE ha conseguido reducir sus emisiones antropogénicas de mercurio en más del 75 %⁽⁵⁾. La plena aplicación de la Directiva 2010/75/UE sobre las emisiones industriales contribuirá significativamente a reducir aún más las emisiones de mercurio. El CESE, en consonancia con la opinión de la Comisión, expresa su convencimiento de que actualmente no es necesario modificar ni completar las exigencias impuestas por la Directiva sobre las emisiones industriales en lo que se refiere específicamente a las emisiones de mercurio.

⁽⁵⁾ Fuente: Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), *Trends in Emissions of Heavy Metals* http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/daviz/emission-trends-of-heavy-metals-3#tab-chart_3.

5.7 El CESE aprueba las medidas propuestas para limitar las emisiones de mercurio procedentes de procesos industriales sobre la base del concepto de las mejores técnicas disponibles y sus documentos de referencia.

5.8 El CESE subraya la necesidad de aprobar disposiciones legislativas sobre el almacenamiento permanente y seguro del mercurio retirado del circuito de producción industrial en estructuras geológicas adecuadas como, por ejemplo, en antiguas minas de sal. El CESE pide a la Comisión que defina de forma urgente los criterios aplicables a las instalaciones de almacenamiento y los requisitos relativos al almacenamiento de residuos de mercurio.

5.9 El Comité aprecia la equilibrada posición adoptada por la Comisión Europea en la cuestión del recurso a la amalgama en estomatología, sobre la base de los conocimientos científicos más recientes. Considera que los requisitos de material para los centros de cuidados dentales —es decir, la obligación de instalar separadores de mercurio y la restricción del uso de amalgamas dentales en su forma encapsulada— son suficientes para limitar de forma adecuada los vertidos de mercurio en el medio ambiente y proteger la salud humana⁽⁶⁾. Al mismo tiempo, el CESE llama la atención sobre los posibles riesgos —aún desconocidos y no especificados en detalle— que podrán presentar los nuevos materiales dentales que vendrán a sustituir el uso de la amalgama.

5.10 Al mismo tiempo, el CESE llama la atención sobre el incremento de los costes de servicios reembolsados por los presupuestos de salud pública y las posibles consecuencias de orden sanitario y social en determinados grupos de pacientes, en caso de que estos costes repercutan en ellos.

Bruselas, 25 de mayo de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽⁶⁾ Dictamen del CCRSM (Comité Científico de los Riesgos Sanitarios y Medioambientales) sobre los riesgos medioambientales y los efectos sanitarios indirectos del mercurio en las amalgamas dentales (actualización de 2014).