

Brussel, 2.2.2016
SWD(2016) 14 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Bekrachtiging en implementatie van het Verdrag van Minamata inzake kwik

bij

**voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende
kwik, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1102/2008**

{COM(2016) 39 final}
{SWD(2016) 17 final}
{SWD(2016) 18 final}

Samenvatting

Effectbeoordeling van de bekrachtiging en implementatie door de EU van het Verdrag van Minamata inzake kwik

A. Noodzaak om te handelen

Waarom? Wat is het probleem? Maximaal 11 regels

Blootstelling aan kwik, voornamelijk door het eten van besmette vis, kan schadelijke gevolgen hebben voor de hersenen, de longen, de nieren en het immuunsysteem. De EU heeft reeds maatregelen getroffen om het probleem aan te pakken door de emissies en het gebruik van kwik binnen de EU te verminderen. Wegens het mondiale karakter van het kwikprobleem biedt het optreden van de EU alleen echter niet voldoende bescherming voor de burgers van de Unie. De blootstelling aan kwik is namelijk voor een groot deel te wijten aan emissies uit andere delen van de wereld. Daarom heeft de EU de internationale onderhandelingen voor een wereldwijd verdrag betreffende kwik actief gesteund en heeft zij het Verdrag van Minamata inzake kwik ondertekend. Zolang het Verdrag van Minamata niet door ten minste vijftig partijen is bekrachtigd, treedt het niet in werking en wordt het bovengenoemde probleem dus niet op wereldschaal aangepakt. Er zijn zes gebieden aangewezen waarop de wetgeving van de Unie momenteel niet is aangepast aan het Verdrag van Minamata. Het gaat met name om 1) de invoer van metallisch kwik, 2) de uitvoer van kwikhoudende producten, 3) het bestaande gebruik van kwik in industriële processen, 4) nieuwe toepassingen van kwik in producten en processen, 5) de ambachtelijke en kleinschalige goudwinning, en 6) het gebruik van tandheelkundig amalgaam.

Wat is het doel van dit initiatief? Maximaal 8 regels

Een internationale aanpak van het kwikprobleem zou de bestaande EU-maatregelen aanvullen en zou een aanzienlijke vermindering van de kwikverontreiniging in de Unie en wereldwijd mogelijk maken alsook een vermindering van de grensoverschrijdende verontreiniging in de Unie. Op de middellange tot lange termijn zou dit een vermindering van de kwikverontreiniging in de voedselketen betekenen.

Wat is de meerwaarde van actie op EU-niveau? Maximaal 7 regels

De grensoverschrijdende aard van kwikverontreiniging vereist een wereldwijde aanpak. De EU en haar lidstaten moeten het Verdrag bekrachtigen opdat het in werking treedt en wereldwijd wordt gesteund. Bepaalde aspecten (bv. de handel in kwikhoudende producten) die door het Verdrag van Minamata worden gereguleerd, zijn bovendien de exclusieve bevoegdheid van de Unie of zouden gevolgen hebben voor het acquis. Die aspecten kunnen dus enkel op EU-niveau worden behandeld. En hoewel alle lidstaten zich ertoe hebben verbonden het Verdrag van Minamata te bekrachtigen, kunnen ze dat pas doen nadat de EU het Verdrag heeft omgezet en bekrachtigd.

B. Oplossingen

Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsmaatregelen zijn in overweging genomen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom? Maximaal 14 regels

Omzetting van internationaal recht is slechts mogelijk door wetgeving aan te nemen. Gezien het omvangrijke EU-acquis betreffende kwik en aangezien het Verdrag van Minamata grotendeels op EU-wetgeving is gebaseerd, zijn er voor de bekrachtiging door de Unie slechts beperkte wetgevingsmaatregelen nodig. De opties zijn erop gericht de zes lacunes in de wetgeving op te vullen. In het algemeen voorzien zij in de minimale wijzigingen die nodig zijn voor de bekrachtiging van het Verdrag van Minamata of gaan zij verder en voorzien zij in een strengere aanpak. De voorkeursoptie is een combinatie van handelsbeperkingen op kwik en kwikhoudende producten, een verbod op het in de handel brengen van nieuwe producten en industriële processen waarvoor kwik wordt gebruikt, beperkingen op het gebruik van kwik in bepaalde productieprocessen en beperkende voorwaarden voor het gebruik van tandheelkundig amalgaam. Deze optie omvat voornamelijk maatregelen die overeenkomen met de minimale wijzigingen die voor de bekrachtiging vereist zijn, maar bevat iets strengere maatregelen betreffende nieuwe toepassingen van kwik en tandheelkundig amalgaam. Wat betreft tandheelkundig amalgaam — dat de meeste publieke belangstelling geniet — werd geconcludeerd dat een verbod op tandheelkundig amalgaam, wat door het publiek wordt voorgestaan, in het licht van de adviezen van de wetenschappelijke comités van de Unie inzake gezondheids- en milieurisico's niet evenredig is. Die optie werd bijgevolg verworpen.

Wie steunt welke optie? Maximaal 7 regels

Er is brede steun voor de bekrachtiging en de implementatie van het Verdrag van Minamata. In het algemeen

waren er geen grote verschillen tussen de antwoorden van individuele personen en organisaties en de meeste (39-85 %) hebben voor een strengere aanpak bij de omzetting van het Verdrag gekozen. Een klein aantal respondenten (2-12 %) heeft echter een voorkeur voor een minder strenge aanpak. Wat toepassingen van kwik in industriële processen betreft, hebben individuele personen en ngo's met een grote meerderheid voor een volledig verbod gekozen. Een derde van de organisaties uit de particuliere sector wil echter een minder strenge aanpak. Wat tandheelkundig amalgaam betreft, steunt een zeer grote meerderheid van de individuele personen en ngo's een verbod, terwijl net niet de helft van de organisaties uit de particuliere sector voorstander van een zachtere aanpak is.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien er een voorkeur is, anders van de belangrijkste opties)? Maximaal 12 regels

De voornaamste voordelen zullen voortvloeien uit de inwerkingtreding van het Verdrag en de toepassing ervan door derde landen. Dit zal leiden tot een vermindering van de wereldwijde kwikemissies en op lange termijn tot een vermindering van de besmetting van de voedselketen wereldwijd en binnen de Unie. Bovendien zullen de voorkeursopties voor de bijwerking van het acquis leiden tot een drastische vermindering van kwiklozingen in slib en water. Naar verwachting zullen er nieuwe banen ontstaan in ondernemingen die amalgaamafscidders vervaardigen, installeren en onderhouden of die gespecialiseerd zijn in het beheer van kwikhoudend afval.

Wat is de kostprijs van de voorkeursoptie (indien er een voorkeur is, anders van de belangrijkste opties)? Maximaal 12 regels

De totale kostprijs van de voorkeursoptie wordt geschat op 13-135 miljoen EUR per jaar. De grootste economische effecten worden verwacht in de sector van de productie van chemische stoffen, waar momenteel een kwikproces wordt toegepast in twee Duitse installaties om alcoholaten voor verschillende katalytische processen te produceren. Bij deze optie wordt in het midden gelaten of die twee industriële installaties in de nabije toekomst zullen overschakelen op kwikvrije processen. Dit hangt af van de maatregelen die eventueel door Duitsland of vrijwillig door de bedrijfstak zullen worden getroffen. Bijgevolg liggen de laagste en hoogste kostprijs voor deze optie ver uit elkaar (3-77 miljoen EUR per jaar). Daarbij komt een kostprijs van 10-58 miljoen EUR per jaar voor het plaatsen en onderhouden van amalgaamafscidders in tandartspraktijken.

Welke gevolgen zijn er voor grote bedrijven en voor middelgrote, kleine en micro-ondernemingen? Maximaal 8 regels

De voorkeursopties zullen geen grote gevolgen hebben voor middelgrote, kleine en micro-ondernemingen, met uitzondering van tandartsen die nog geen amalgaamafscidders hebben geïnstalleerd.

Derde landen die het Verdrag naleven, zullen normen toepassen die vergelijkbaar zijn met de normen die momenteel in de Unie gelden, waardoor er een gelijk speelveld zal ontstaan voor activiteiten waarbij kwik wordt gebruikt en uitgestoten.

Zijn er aanzienlijke effecten voor de nationale begrotingen en overheden? Maximaal 4 regels

De bekrachtiging van het Verdrag van Minamata inzake kwik door de Unie zou geen grote administratieve last betekenen noch een effect hebben op de nationale begrotingen. Het zou de bekrachtiging door de lidstaten die zich daartoe hebben verbonden, vergemakkelijken.

Zijn er nog andere aanzienlijke effecten? Maximaal 6 regels

De inwerkingtreding van het Verdrag zal naar verwachting markten ontsluiten voor de eco-industrie van de Unie en de handel bevorderen in EU-producten die reeds voldoen aan de voorschriften van het Verdrag betreffende een beperkt gebruik of de afwezigheid van kwik.

D. Follow-up

Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd? Maximaal 4 regels

Aangezien de mondiale dimensie een belangrijk aspect is van elke beoordeling van beleidsmaatregelen inzake kwik, zal de Unie haar beleid evalueren op het moment dat de evaluatie van de doeltreffendheid van het Verdrag plaatsvindt, wat naar verwachting in 2023 zal gebeuren.