



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 14.7.2023
SWD(2023) 395 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/852 des Europäischen Parlaments und
des Rates vom 17. Mai 2017 über Quecksilber im Hinblick auf Dentalamalgam und
andere mit Quecksilber versetzte Produkte, die Herstellungs-, Einfuhr- und
Ausfuhrbeschränkungen unterliegen

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

ZUSAMMENFASSUNG

Politischer Kontext

Bei Quecksilber handelt es sich um einen gefährlichen Stoff, von dem eine Gefahr für Mensch und Umwelt ausgeht. Im Anschluss an die Unterzeichnung des Übereinkommens von Minamata über Quecksilber im Jahr 2013 erließ die EU die Verordnung (EU) 2017/852 über Quecksilber, mit der die Verwendung von Quecksilber in einer Vielzahl von Produkten eingeschränkt und die Ausfuhr von metallischem Quecksilber aus der EU verboten wurden. Nach Artikel 19 Absatz 1 der Verordnung ist die Kommission verpflichtet, über die Ergebnisse ihrer Überprüfung in drei Schwerpunktbereichen zu berichten:

- ob es möglich ist, die Verwendung von Dentalamalgam vorzugsweise bis 2030 schrittweise auslaufen zu lassen,
- ob Emissionen von Quecksilber und Quecksilberverbindungen aus Krematorien geregelt werden sollten und
- ob Vorteile für die Umwelt bestehen und es möglich ist, Anhang II weiter an die einschlägigen Rechtsvorschriften der Union anzupassen, mit denen das Inverkehrbringen von mit Quecksilber versetzten Produkten geregelt wird.

In diesem Bericht wird der Schluss gezogen, dass der schrittweise Ausstieg aus der Verwendung von Dentalamalgam bis 2030 technisch und wirtschaftlich machbar ist und dass die Evidenzgrundlage für Quecksilberemissionen aus Krematorien höchst unsicher ist und weitere Untersuchungen erforderlich sind. Außerdem wurden weitere Maßnahmen gefordert, um zu bewerten, ob ein Verbot des Inverkehrbringens, der Herstellung und der Ausfuhr einer Reihe von mit Quecksilber versetzten Produkten notwendig ist. Diese Studie wird der Kommission bei der weiteren Prüfung dieser Problembereiche nützlich sein und soll bei der Überarbeitung der Verordnung herangezogen werden. Diese Bemühungen und etwaige nachfolgende Legislativvorschläge werden zur Verwirklichung des Null-Schadstoff-Ziels für eine schadstofffreie Umwelt beitragen, das im europäischen Grünen Deal, im Null-Schadstoff-Aktionsplan und in der Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit angekündigt wurde.

Ziele der Studie

Das übergeordnete Ziel dieser Studie war es, die drei in Artikel 19 Absatz 1 beschriebenen Problembereiche mit Blick auf eine Überarbeitung der Verordnung (EU) 2017/852 über Quecksilber eingehender zu untersuchen. Dadurch werden bestehende Lücken in den EU-Rechtsvorschriften geschlossen, um die Verwirklichung der Ziele des Übereinkommens von Minamata und des europäischen Grünen Deals voranzutreiben. Die konkreten politischen Ziele für jeden der drei Problembereiche lauten folgendermaßen:

Problem 1 – Prüfung, ob und wann ein schrittweiser Ausstieg aus der Verwendung von Dentalamalgam erreicht werden könnte (vor 2030), aufbauend auf der in Artikel 10 der Verordnung (EU) 2017/852 über Quecksilber eingegangenen Verpflichtung, die Verwendung von Dentalamalgam schrittweise auslaufen zu lassen.

Problem 2 – Verringerung der Emissionen aus Krematorien auf ein Niveau, das als unbedenklich für die menschliche Gesundheit und die Umwelt angesehen wird, im Einklang mit dem Ziel des Null-Schadstoff-Aktionsplans, eine schadstofffreie Umwelt zu schaffen.

Problem 3 – Verringerung des Eintritts von Quecksilber in die Gesellschaft durch Verringerung von Angebot und Nachfrage bei Quecksilber in Produkten in allen Lieferketten mit Ursprung in der EU. Dies steht im Einklang mit der Verpflichtung nach dem Null-Schadstoff-Aktionsplan und der Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit, den externen ökologischen Fußabdruck der EU zu verringern und die Ausfuhr von Produkten einzuschränken, die auf dem EU-Markt nicht zugelassen sind.

Ansatz

Um die drei Bereiche genauer zu prüfen, wurden die Problemstellung formuliert (einschließlich der wichtigsten Triebkräfte und Auswirkungen), Datenquellen ermittelt und die politischen Ziele für jeden Problembereich festgelegt. Anschließend wurde für jeden Problembereich ein Ausgangsszenario entwickelt, das als Maßstab für den Vergleich der politischen Optionen herangezogen wird und aufzeigt, was im Falle eines unveränderten Szenarios passieren würde. Auf der Grundlage des Überprüfungsberichts nach Artikel 19 Absatz 1 und der Beiträge der Mitgliedstaaten und Interessenträger wurde eine lange Liste politischer Maßnahmen erstellt. Diese Maßnahmen wurden anschließend geprüft, wobei bestimmte Maßnahmen ausgewählt und die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen im Vergleich zum Ausgangsszenario entsprechend den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung bewertet wurden. Es wurden sechs politische Optionen (mit Unteroptionen) ausgewählt. Diese wurden dann miteinander verglichen, um ein bevorzugtes Maßnahmenpaket zu ermitteln. Eine übergreifende Komponente der Studie war ein umfassendes Programm zur Konsultation der Interessenträger. Die Konsultationsstrategie bestand in einer offenen öffentlichen Konsultation, einer gezielten Umfrage, gezielten Interviews, einer Fokusgruppe und zwei Konsultationsworkshops.

Problemstellung

Problem 1 – Dentalamalgam

Dentalamalgam wird als Füllungsmaterial zur Versiegelung von Zahnoberflächen verwendet und stellt die häufigste verbleibende Form der absichtlichen Verwendung von Quecksilber in der EU dar. Die Verwendung von Dentalamalgam kann Quecksilberemissionen verursachen, und zwar beim Einsetzen/Entfernen durch Zahnärzte, über Ausscheidungen oder durch die Einäscherung oder Beerdigung von Menschen mit Amalgamfüllungen. Diese Emissionen wirken sich wiederum nachteilig auf die menschliche Gesundheit aus. Ferner können bei Menschen mit Amalgamfüllungen geringe Mengen Quecksilber in den Organismus gelangen. Dentalamalgam wird in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich verwendet. So hat Schweden beispielsweise Amalgamfüllungen vollständig abgeschafft, während diese 2019 in acht Mitgliedstaaten mehr als 50 % der Füllungen ausmachten. Die fortgesetzte Verwendung von Dentalamalgam könnte darin begründet sein, dass quecksilberfreie Alternativen nicht bekannt, Ärztinnen und Ärzte nicht für die Verwendung solcher Alternativen geschult und in einigen Fällen die Erstattungskosten für quecksilberfreie Alternativen höher sind.

Problem 2 – Quecksilberemissionen aus Krematorien

Krematorien sind nach wie vor eine wesentliche Quelle von Quecksilberemissionen in der EU, die von Amalgamfüllungen in menschlichen Überresten herrühren. Anzahl und Größe der Krematorien in der EU sind je nach Mitgliedstaat sehr unterschiedlich. So gibt es in Spanien die meisten Krematorien in der EU, allerdings führen die meisten weniger als 350 Einäscherungen pro Jahr durch, während in Kroatien in jedem Krematorium

durchschnittlich 5000 Verstorbene pro Jahr eingäschert werden. Zwischen 2010 und 2019 stieg die Zahl der jährlichen Einäscherungen in der EU um 38 %; Schätzungen zufolge wird diese Zahl bis 2030 weiter steigen. Quecksilberemissionen aus Krematorien können mithilfe von Minderungstechniken vermieden werden. Gegenwärtig gibt es keine EU-weiten Regelungen für solche Techniken, obwohl mit einem zunehmenden Einsatz gerechnet wird. Außerdem werden Minderungstechniken auch von der OSPAR- und der Helsinki-Kommission empfohlen. Da Amalgamfüllungen im Durchschnitt 15-20 Jahre halten, werden die Emissionen aus Krematorien auch nach dem Ausstieg aus der Verwendung von Dentalamalgam fortbestehen.

Problem 3 – Herstellung von mit Quecksilber versetzten Produkten für die Ausfuhr in Drittländer

Das Inverkehrbringen von mit Quecksilber versetzten Produkten und deren Einfuhr in die EU sind nach mehreren Gesetzen verboten, allerdings gibt es nach wie vor mit Quecksilber versetzte Produkte, die in der EU hergestellt und in Drittländer ausgeführt werden, obwohl sie auf dem EU-Markt nicht in Verkehr gebracht werden dürfen. Dadurch wird eine erhebliche Quecksilberverschmutzung in Drittländern verursacht, in denen in der EU hergestellte Produkte die Belastung durch gefährliche Produkte erhöhen. Häufig landen mit Quecksilber versetzte Produkte auf Deponien oder werden auch verbrannt. Dies schwächt die Position der EU als globale Vorreiterin und untergräbt ihre Bemühungen mit Blick auf das Ziel, ihren externen ökologischen Fußabdruck zu verringern. Zu den einschlägigen mit Quecksilber versetzten Produkten, die Gegenstand dieser Studie waren, gehören Dentalamalgam und verschiedene Lampenarten, die entweder bereits auf dem Binnenmarkt verboten sind oder es demnächst sein werden, aber weiterhin hergestellt und ausgeführt werden.

Politische Optionen

Auf der Grundlage des Überprüfungsberichts der Kommission nach Artikel 19 Absatz 1 und der Beiträge der Mitgliedstaaten und Interessenträger wurde eine lange Liste potenzieller Maßnahmen erstellt. Diese Maßnahmen wurden dann entsprechend dem Instrument Nr. 16 für bessere Rechtsetzung geprüft, um festzustellen, welche Maßnahmen weiter untersucht werden sollen. Dreizehn Maßnahmen wurden für eine weitere Analyse ausgewählt (drei für Dentalamalgam, sechs für Krematorien und vier für mit Quecksilber versetzte Produkte). Diese Maßnahmen wurden im Hinblick auf ihre Auswirkungen bewertet und es wurden sechs politische Optionen ausgewählt. Nachstehend sind die ausgewählten Optionen für jedes Problem aufgeführt:

In der folgenden Tabelle sind die in die engere Auswahl einbezogenen Optionen aufgeführt.

Politische Option
PO1 – Kommunikationskampagnen zur Zahngesundheit
PO2 – Festlegung einer rechtsverbindlichen Frist für den Ausstieg aus der Verwendung von Dentalamalgam in der EU
PO3 – Veröffentlichung von EU-Leitlinien zur Emissionsminderung in Krematorien
PO4 – Verpflichtung zur Emissionsminderung in Krematorien
PO5 – Globales Übereinkommen über das Verbot der Herstellung und des Handels mit quecksilberhaltigen Lampen

Politische Option

PO6 – EU-Verbot der Herstellung und der Ausfuhr von mit Quecksilber versetzten Produkten

Vergleich der Optionen

Problem 1 – Dentalamalgam

Die Kosten für die PO1 dürften sich in Grenzen halten, aber sie wird wahrscheinlich auch nur minimale soziale und ökologische Vorteile bringen. Eine solide Quantifizierung der Auswirkungen ist aufgrund der Ungewissheit über die Art der Kampagne und ihre Durchführung nicht möglich. Mehrere Mitgliedstaaten führen bereits solche Kampagnen durch, sodass zusätzliche Kampagnen möglicherweise keine große Wirkung erzielen würden. Im Vergleich dazu würde die PO2 erhebliche soziale und ökologische Vorteile bringen, allerdings auch mit höheren Kosten verbunden sein. Ein EU-weiter Ausstieg aus der Verwendung von Dentalamalgam würde eine einheitliche Abschaffung in allen Mitgliedstaaten bewirken. Die Höhe der Kosten und die Vorteile hängen davon ab, wann der Ausstieg in Kraft tritt (ein Ausstieg bis 2025 würde den größten Nutzen bringen). Daher ist PO2a die bevorzugte Option.

Problem 2 – Emissionen aus Krematorien

Die im Rahmen der PO2 gewählte Frist für den Ausstieg wirkt sich in der Folge auf die Menge der vermiedenen Emissionen aus Krematorien aus, wodurch die Wirksamkeit und das Kosten-Nutzen-Verhältnis der PO3 und PO4 verschlechtert werden (da weniger Quecksilber zu beseitigen ist). Die PO3 (EU-Leitlinien zur Emissionsminderung) wäre wesentlich kostengünstiger als die PO4, würde jedoch mit entsprechend geringerem Nutzen für die Umwelt und die menschliche Gesundheit einhergehen. Bei der PO4a (obligatorische Einführung von Minderungstechniken in allen Krematorien) sind die Kosten im Vergleich zum Nutzen hoch, insbesondere für KMU. Wenn Dentalamalgam bis 2025 schrittweise abgeschafft wird (entsprechend der bevorzugten Option PO2a), werden die Emissionen bis 2030 geringer sein, wodurch die Kostenwirksamkeit dieser Option abnimmt. Bei der PO4b (nur große Krematorien) ergibt sich jedoch ein günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis.

Problem 3 – Mit Quecksilber versetzte Produkte

Die PO5 gilt als die beste Option, um eine maximale Verringerung der Quecksilberverwendung in Produkten zu erreichen, sie ist jedoch mit einem hohen Maß an Unsicherheit verbunden, da die Vertragsparteien des Übereinkommens von Minamata auf der Klimakonferenz der Vereinten Nationen (COP5) oder den nachfolgenden COP möglicherweise keine Einigung erzielen. Die PO6 würde es der EU ermöglichen, unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen und so ihren externen Fußabdruck zu verringern und ein politisches Signal auf internationaler Ebene zu senden. Das Risiko negativer Nettoauswirkungen nimmt ab, wenn zwischen der Annahme der Initiative und dem Inkrafttreten eines Verbots mehr Zeit eingeplant wird, und es wären keine negativen Auswirkungen zu erwarten, wenn darauf ein weltweites Verbot folgen würde. Daher wird im Rahmen der PO6 ein Verbot für Dentalamalgam bis 2025 und für quecksilberhaltige Lampen bis 2026/2028 bevorzugt, aber sowohl die PO5 als auch die PO6 gelten als bevorzugte Optionen.