



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 28.01.2005
COM(2005) 20 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

Strategie van de Gemeenschap voor kwik

{SEC(2005) 101}

1. INLEIDING

In december 2002 heeft de Commissie een verslag bij de Raad ingediend over kwik uit de chloor/alkali-industrie¹. Hierin kwam aan de orde wat er moet gebeuren met het kwikoverschot van 12 000-15 000 ton dat afkomstig is van de overschakeling van de sector op andere processen dan het kwikcelprocédé. Naar aanleiding hiervan heeft de Raad de Commissie verzocht een voorstel in te dienen voor "een coherente strategie ... met maatregelen om de gezondheid van de mens en het milieu tegen het vrijkomen van kwik te beschermen op basis van een levenscyclus-benadering, waarbij rekening wordt gehouden met productie, gebruik, afvalverwerking en emissies". Met de strategie wordt ook een basis gecreëerd voor de bijdrage van de Gemeenschap tot de internationale discussie over kwik in de Raad van bestuur van het UNEP in februari 2005.

Deze mededeling gaat vergezeld van een uitgebreide effectbeoordeling (UEB)² waarin meer in detail wordt ingegaan op het kwikprobleem en de mogelijke beleidskeuzes. Daarin wordt tevens rekening gehouden met een breed scala van reacties over de noodzaak van een optreden die bij de raadpleging van stakeholders over de strategie zijn ontvangen; de procedure en de resultaten van deze raadpleging worden in de UEB beschreven.

2. HET KWIKPROBLEEM

2.1. De kwikdreiging

Kwik en kwikverbindingen zijn zeer giftig voor de mens, voor ecosystemen en voor dieren en planten in de natuur. In eerste instantie werd de verontreiniging met kwik als een acuut en lokaal probleem beschouwd, maar nu is het besef doorgedrongen dat dit ook een mondiaal, diffuus en chronisch probleem is. Hoge doses kunnen voor de mens dodelijk zijn, maar zelfs betrekkelijk lage doses kunnen ernstige schadelijke effecten op de ontwikkeling van het zenuwstelsel hebben en zijn onlangs in verband gebracht met mogelijke schadelijke effecten op het hart- en vaatstelsel, het immuunsysteem en de voortplantingsorganen. Kwik vertraagt ook de microbiologische activiteit in de bodem en is een prioritaire gevaarlijke stof uit hoofde van de water-kaderrichtlijn³.

Kwik is persistent en kan in het milieu worden omgezet in methylkwik, de meest giftige vorm. Methylkwik passeert gemakkelijk zowel de placentabarière als de bloed/hersenbarrière, zodat de potentiële geestelijke ontwikkeling al vóór de geboorte wordt geremd. Daarom is de blootstelling van vrouwen in de vruchtbare leeftijd en kinderen het zorgwekkendst.

¹ COM(2002) 489 def. van 6.9.2002.

² SEC(2005) 101.

³ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, PB L 327 van 22.12.2000, zoals gewijzigd bij Beschikking nr. 2455/2001/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2001 tot vaststelling van de lijst van prioritaire stoffen op het gebied van het waterbeleid, PB L 331 van 15.12.2001.

Voor de meeste mensen in ontwikkelde landen is de inademing van kwikdampen uit amalgaam in vullingen de belangrijkste bron van blootstelling aan kwik. De blootstelling aan methyلكwik vindt voornamelijk via de voeding plaats. Methyلكwik verzamelt en concentreert zich met name in de aquatische voedselketen, zodat vooral bevolkingsgroepen met een hoge consumptie van vis en schaal- en schelpdieren kwetsbaar zijn.

Bij de meeste mensen in Midden- en Noord-Europa liggen de bio-indicatoren voor de blootstelling aan methyلكwik beneden de internationaal erkende veiligheidsnormen. Bij de meeste mensen in de kustgebieden van de landen aan de Middellandse Zee en ongeveer 1-5% van de bevolking in Midden- en Noord-Europa liggen ze echter in de buurt van deze normen en bij een groot deel van de vissersbevolking in de Middellandse Zee en de bevolking rond de Noordpool worden de normen duidelijk overschreden.

2.2. Een mondiaal perspectief

Kwik komt weliswaar vrij uit natuurlijke bronnen zoals vulkanen, maar de hoeveelheid die daarnaast door de mens in het milieu wordt gebracht, bijvoorbeeld door de verbranding van kolen en het gebruik in producten, heeft tot een duidelijke stijging van de blootstelling van en depositie in het milieu geleid. Door het kwik dat in het verleden in het milieu is gebracht, is er ook een "mondiaal kwikreservoir" ontstaan, waarvan een gedeelte continu wordt gemobiliseerd, neerslaat en opnieuw wordt gemobiliseerd. Nieuwe emissies worden toegevoegd aan dit mondiale reservoir, dat tussen lucht, water, sedimenten, bodem en biota circuleert.

Hoge kwikconcentraties komen in veel delen van de wereld voor. Soms worden ze voornamelijk door lokale bronnen veroorzaakt, met name bij kleinschalige goudwinning in Zuid-Amerika, Afrika en Azië. Als grensoverschrijdende verontreinigende stof kan kwik zich echter ook over de hele wereld verplaatsen naar regio's die ver van de bron liggen. Dit betekent dat verontreiniging die op korte termijn lokaal van aard is, soms op lange termijn in het mondiale reservoir kan worden opgenomen. Daardoor zijn ook regio's met weinig of geen kwikbronnen, zoals het noordpoolgebied, verontreinigd.

3. DOELSTELLINGEN

Een cruciale doelstelling is een verlaging van de kwikconcentraties in het milieu en de blootstelling van de mens, met name door methyلكwik in vis. Methyلكwik in vis is echter een probleem waarvan de oplossing waarschijnlijk decennia in beslag zal nemen, aangezien de huidige concentraties door emissies in het verleden zijn veroorzaakt en zelfs zonder nieuwe emissies niet onmiddellijk zouden gaan dalen. De Gemeenschap heeft al veel maatregelen genomen om de emissie en het gebruik van kwik te beperken. Dit betekent niet dat er niets meer gedaan kan worden, maar maakt wel duidelijk dat het belangrijk is dat de bestaande maatregelen volledig door de lidstaten worden uitgevoerd en dat er vooruitgang op mondiaal niveau wordt geboekt.

In de strategie zijn derhalve de volgende doelstellingen opgenomen:

- verlaging van de **emissie** van kwik;
- beperking van de hoeveelheid kwik die in gebruik wordt genomen door **vraag** en **aanbod** terug te dringen;
- oplossingen voor wat er op lange termijn gebeurt met **overschotten** van kwik en **reservoirs** (in producten die nog in gebruik zijn of opgeslagen zijn);
- bescherming tegen de **blootstelling** aan kwik;
- verbetering van het **inzicht** in het kwikprobleem en de oplossingen daarvoor;
- ondersteuning en bevordering van **internationale maatregelen** voor kwik.

Voor elke doelstelling wordt nu beschreven welke vorderingen er zijn geboekt, welke lacunes er nog zijn en welke maatregelen er nog moeten worden genomen. Bij verwijzing naar korte en middellange termijn gaat het om respectievelijk de komende drie jaar en 4-6 jaar. Acties op langere termijn zullen na de evaluatie van de strategie aan de orde komen.

4. VERLAGING VAN DE EMISSIE

De emissie van kwik is in het algemeen parallel met de industrialisering gestegen. Wereldwijd is de emissie in de lucht van 1990 tot 2000 met ongeveer 20% toegenomen. De emissie in Europa is in deze periode met ongeveer 60% gedaald, maar Europa blijft een belangrijke bron van kwik dat in andere continenten en het noordpoolgebied terechtkomt.

Een van de belangrijkste bronnen van vrijkomend kwik is de verbranding van kolen. De verbranding van kolen in installaties van meer dan 50 MW_{th} valt onder de IPPC-richtlijn⁴ – net als andere belangrijke bronnen zoals de metaalverwerkende industrie, de cementindustrie en de chemische industrie – en Richtlijn 2001/80/EG⁵.

De IPPC-richtlijn is dan ook een cruciaal communautair instrument om de emissie van kwik en andere verontreinigende stoffen terug te dringen. De verlening van vergunningen voor IPPC-installaties, met beperkte uitzonderingen voor enkele nieuwe lidstaten, moet uiterlijk op 30 oktober 2007 worden afgerond. De Commissie publiceert een reeks BBT-referentiedocumenten (BREF-documenten) om de implementatie van IPPC te ondersteunen.

⁴ Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, PB L 257 van 10.10.1996.

⁵ Richtlijn 2001/80/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties, PB L 309 van 27.11.2001.

Actie 1. De Commissie zal, naarmate uit hoofde van de rapportageverplichtingen van IPPC en EPER⁶ gegevens worden ingediend en in een algemenere evaluatie van de strategie aan het eind van 2010, beoordelen wat de effecten van de toepassing van IPPC op de emissie van kwik zijn en nagaan of verdergaande maatregelen, zoals communautaire emissiegrenswaarden, nodig zijn. Daarbij zal ook worden nagegaan wat de zijdelingse nuttige effecten zijn van de beperkende maatregelen die uiterlijk op 1 januari 2008 krachtens Richtlijn 2001/80/EG zullen worden ingevoerd om de emissie van zwaveldioxide door grote stookinstallaties terug te dringen.

Actie 2. De Commissie zal de lidstaten en de industrie ertoe aanzetten meer informatie te geven over het vrijkomen van kwik en technieken voor emissiepreventie en -beheersing, zodat er in BREF-documenten conclusies kunnen worden getrokken die ertoe bijdragen dat de emissie nog verder afneemt. In de tweede uitgave van het BREF-document voor de chloor/alkali-industrie zal informatie worden opgenomen in verband met het risico dat er bij de ontmanteling van kwikcellen kwik vrijkomt.

Ook kleine stookinstallaties en de verbranding van kolen voor woningverwarming zijn belangrijke bronnen van kwik. De regulering van dergelijke bronnen zal waarschijnlijk eerder kosteneffectief zijn wanneer dit niet op basis van één stof gebeurt, maar voor verschillende verontreinigende stoffen tegelijk. Binnen het programma Clean Air for Europe (CAFE) wordt dit al onderzocht voor "klassieke" luchtverontreinigende stoffen als ammoniak en zwaveldioxide.

Actie 3. De Commissie zal in 2005 een studie uitvoeren naar mogelijkheden om de emissie van kwik bij de kleinschalige verbranding van kolen terug te dringen, die samen met de algemenere evaluatie van CAFE zal worden beoordeeld.

Sommige lidstaten beschouwen amalgaam uit vullingen als een significante bron voor het vrijkomen van kwik, onder andere in tandartspraktijken en bij crematie. De behandeling van amalgaamafval uit de tandheelkunde valt onder de communautaire afvalwetgeving⁷.

Actie 4. De Commissie zal in 2005 de uitvoering van de voorschriften van de Gemeenschap voor de behandeling van amalgaamafval uit de tandheelkunde evalueren en vervolgens de nodige maatregelen nemen om een juiste toepassing te waarborgen.

De emissie van crematoria valt niet onder het communautaire recht, maar is in verschillende lidstaten aan voorschriften gebonden; tevens is hiervoor een OSPAR-

⁶ Beschikking 2000/479/EG van de Commissie van 17 juli 2000 inzake de totstandbrenging van een Europees emissieregister van verontreinigende stoffen (EPER) overeenkomstig artikel 15 van Richtlijn 96/61/EG van de Raad inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, PB L 192 van 28.7.2000.

⁷ Beschikking 2000/532/EG van de Commissie van 3 mei 2000 tot vervanging van Beschikking 94/3/EG houdende vaststelling van een lijst van afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, onder a), van Richtlijn 75/442/EEG van de Raad betreffende afvalstoffen en Beschikking 94/904/EG van de Raad tot vaststelling van een lijst van gevaarlijke afvalstoffen overeenkomstig artikel 1, lid 4, van Richtlijn 91/689/EEG van de Raad betreffende gevaarlijke afvalstoffen, PB L 226 van 6.9.2000, blz. 3 (zoals gewijzigd).

aanbeveling verschijnen. De verslagen over de emissie van de partijen bij deze aanbeveling, die uiterlijk op 30 september 2005 voor het eerst moeten worden ingediend, zullen een indicatie van de effectiviteit opleveren en hieruit zal blijken of verdere maatregelen nodig zijn. Een vergelijkbare regulering wordt gestimuleerd in andere lidstaten waar crematie plaatsvindt.

Meer in het algemeen zullen in het voorstel voor een richtlijn inzake prioritair stoffen uit hoofde van de water-kaderrichtlijn kwaliteitsnormen voor kwik worden opgenomen waaraan uiterlijk in 2015 moet worden voldaan en die bijvoorbeeld relevant zijn voor IPPC-vergunningen. Met de vaststelling van de maatregelen gaat de periode van twintig jaar uit de kaderrichtlijn in, gedurende welke emissies, lozingen en verliezen moeten worden stopgezet of geleidelijk moeten worden beëindigd.

5. VERLAGING VAN HET AANBOD

Kwik wordt op de wereldmarkt vrij verhandeld. Wereldwijd belooft het aanbod momenteel ongeveer 3 600 ton per jaar. De EU is met een netto jaarlijkse uitvoer van ongeveer 1 000 ton de grootste exporteur. De prijs van kwik is sinds de piek in de jaren '60 scherp gedaald en was het grootste deel van het afgelopen decennium betrekkelijk stabiel op ongeveer 5 euro per kilo. De economische effecten van de handel in kwik zijn derhalve heel gering. Door de lage prijs en het grote aanbod wordt ook bevorderd dat het gebruik van kwik buiten Europa voor bijvoorbeeld de winning van goud wordt voortgezet.

Kwikverbindingen die als pesticiden worden gebruikt, vallen onder het Verdrag van Rotterdam inzake de procedure met betrekking tot voorafgaande geïnformeerde toestemming ten aanzien van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen en pesticiden in de internationale handel. Dit verdrag wordt in de Gemeenschap uitgevoerd door Verordening (EG) nr. 304/2003⁸, waarin ook de uitvoer van kwikhoudende cosmetische zeep wordt verboden en kennisgeving van de uitvoer van kwikverbindingen voor alle andere toepassingen verplicht wordt gesteld. Er zijn geen communautaire of internationale beperkingen op de handel in metallisch kwik. De analyse in de UEB leidt echter tot de suggestie dat de uitvoer van kwik uit de Gemeenschap geleidelijk dient te worden gestaakt.

Actie 5. Als proactieve bijdrage tot een voorgestelde op wereldwijde schaal georganiseerde aanpak om geleidelijk een eind te maken aan de primaire productie van kwik en te voorkomen dat overschotten opnieuw op de markt worden gebracht, zoals beschreven in hoofdstuk 10, is de Commissie van plan een voorstel in te dienen tot wijziging van Verordening (EG) nr. 304/2003 teneinde de uitvoer van kwik uit de Gemeenschap bij 2011 geleidelijk stop te zetten.

De belangrijkste mondiale leverancier is het Spaanse staatsbedrijf MAYASA. Krachtens een in 2001 gesloten overeenkomst koopt MAYASA het overschot van de chloor/alkali-industrie in de EU op om dit opnieuw te verkopen. MAYASA verkoopt

⁸ Verordening (EG) nr. 304/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 betreffende de in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen, PB L 63 van 6.3.2003.

ook kwik dat is vervaardigd uit erts dat in Almadén (Spanje) wordt gewonnen. De productie van kwik in Almadén had in 1941 een piek van ongeveer 2 800 ton, maar is sindsdien gedaald naarmate de markt kleiner werd en de laatste tijd naarmate de chloor/alkali-industrie voor een andere bron zorgde. In totaal heeft MAYASA de laatste jaren ongeveer 1 000 ton kwik per jaar geleverd.

In de UEB wordt geconcludeerd dat de negatieve milieueffecten van de primaire winning en productie van kwik en de twijfelachtige economische levensvatbaarheid daarvan zelfs zonder een uitvoerverbod aanleiding gegeven tot beëindiging van deze specifieke activiteiten. Spanje heeft verklaard dat de winning en productie in Almadén al vóór de vaststelling van deze strategie tijdelijk is gestaakt en dat niet te verwachten valt dat deze opnieuw zal worden opgestart.

De Commissie is zich bewust van de historische economische en sociale betekenis van de productie van en handel in kwik in Almadén, die teruggaan tot de Romeinse tijd. De Commissie geeft ook krachtige steun aan hulpmaatregelen om bedrijvigheid en werkgelegenheid op nieuwe gebieden te ontwikkelen. Het gebied komt als deel van een regio van doelstelling 1 (Castilië-la Mancha) al in aanmerking voor steun van de Gemeenschap en de verwachting is dat dit in de komende programmeerperiode van de Structuurfondsen zo zal blijven.

6. TERUGDRINGEN VAN DE VRAAG

De vraag naar kwik bedraagt wereldwijd ongeveer 3 600 ton per jaar en beliep in 2003 in de 15 toenmalige EU-lidstaten ongeveer 300 ton. Het gebruik van kwik neemt zowel op mondiaal als op EU-niveau af, maar er zijn nog enkele significante toepassingen. Wereldwijd zijn goudwinning, batterijen en de chloor/alkali-industrie de belangrijkste toepassingen, die samen meer dan 75% van het verbruik voor hun rekening nemen. Van deze toepassingen is in de EU momenteel alleen het gebruik in de chloor/alkali-industrie significant, maar het kwikcelprocédé wordt in het kader van de IPPC-richtlijn niet als BBT⁹ beschouwd en wordt geleidelijk geëlimineerd. Van het gebruik van kwik bij de goudwinning is bekend dat het in Frans-Guyana significant is (de Franse autoriteiten overwegen hier een verbod in te voeren), maar niet op het Europese grondgebied van de EU. Richtlijn 91/157/EEG¹⁰ beperkt het gebruik van kwik in batterijen.

Naarmate het gebruik van kwikcellen in de chloor/alkali-industrie afneemt, zal amalgaam in de tandheelkunde de belangrijkste toepassing van kwik in de EU worden. Daarom is het een goede zaak de mogelijkheden voor vervanging opnieuw onder de loep te nemen. Dit is vooral belangrijk omdat de lidstaten vervanging kunnen stimuleren, maar het feit dat amalgaam in de tandheelkunde onder de richtlijn betreffende medische hulpmiddelen¹¹ valt, de mogelijkheden voor beperkende nationale maatregelen aan banden legt.

⁹ Referentiedocument over beste beschikbare technieken (BBT) in de chloor/alkali-industrie, in december 2001 door de Commissie vastgesteld: <http://eippcb.jrc.es>.

¹⁰ Richtlijn 91/157/EEG van de Raad van 18 maart 1991 inzake batterijen en accu's die gevaarlijke stoffen bevatten, PB L 78 van 26.3.1991.

¹¹ Richtlijn 93/42/EEG van de Raad van 14 juni 1993 betreffende medische hulpmiddelen, PB L 169 van 12.7.1993.

Actie 6. Op korte termijn zal de Commissie de Groep van deskundigen voor medische hulpmiddelen verzoeken zich te buigen over het gebruik van kwik in amalgaam voor de tandheelkunde en een adviesaanvraag indienen bij het Wetenschappelijk Comité voor gezondheids- en milieurisico's teneinde na te gaan of aanvullende regelgeving nuttig is.

De belangrijkste groep kwikproducten die niet onder het communautaire recht valt, is meet- en regelapparatuur. De Commissie zal voorstellen indienen om medische hulpmiddelen en meet- en regelinstrumenten op te nemen in het toepassingsgebied van Richtlijn 2002/95/EG¹², dat nu al verlichting en andere elektrische en elektronische apparatuur omvat. Sommige van de belangrijkste toepassingen van kwik in deze productengroep (thermometers, bloeddrukmeters en barometers) vallen echter niet onder elektrische of elektronische apparatuur en worden derhalve niet bestreken. De UEB concludeert dat aanvullende maatregelen op dit gebied nodig zijn.

Actie 7. De Commissie is van plan in 2005 een voorstel in te dienen tot wijziging van Richtlijn 76/769/EEG¹³ om het in de handel brengen van kwikhoudende meet- en regelapparatuur die niet elektrisch of elektronisch is, voor gebruik door consumenten en de gezondheidszorg aan banden te leggen.

Actie 8. De Commissie zal op korte termijn onderzoek doen naar de enkele nog resterende producten en toepassingen in de EU waarbij kleine hoeveelheden kwik worden gebruikt. Op middellange tot langere termijn zullen nog resterende toepassingen wellicht vergunningplichtig worden en in aanmerking komen voor vervanging in het kader van de voorgestelde REACH-verordening¹⁴, zodra deze wordt vastgesteld.

7. AANPAK VAN OVERSCHOTTEN EN RESERVOIRS

Het grootste kwikreservoir in de EU bevindt zich in de chloor/alkali-industrie. Gezien het voornemen om geleidelijk een einde te maken aan de uitvoer zal veel van dit kwik moeten worden opgeslagen of verwijderd. Sommige lidstaten ontwikkelen al beleid op dit gebied¹⁵. In de UEB wordt geconcludeerd dat permanente verwijdering vanuit milieuoogpunt optimaal zou zijn, maar momenteel te duur en technisch te onzeker is voor uitvoering op communautair niveau. Het zoeken naar kosteneffectieve opslagmogelijkheden is dan ook een belangrijk onderwerp voor verder onderzoek.

¹² Richtlijn 2002/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 januari 2003 betreffende beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur, PB L 37 van 13.2.2003.

¹³ Richtlijn 76/769/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten, PB L 262 van 27.9.1976.

¹⁴ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de registratie en beoordeling van en de vergunningverlening en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (Reach), tot oprichting van een Europees Chemicaliënagentschap en tot wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en Verordening (EG) {inzake persistente organische stoffen}, COM(2003)644 def. van 29.10.2003.

¹⁵ Zweden heeft bijvoorbeeld een voorschrift ingevoerd om kwik te stabiliseren en in diep gesteente op te slaan, terwijl Duitsland de opslag van metallisch kwik in oude zoutmijnen bestudeert.

Actie 9. De Commissie zal maatregelen nemen om te werken aan de opslag van kwik uit de chloor/alkali-industrie volgens een tijdschema dat in overeenstemming is met de beoogde geleidelijke stopzetting van de uitvoer van kwik in de periode tot 2011. In eerste instantie zal de Commissie nagaan wat de mogelijkheden zijn om tot afspraken met de industrie te komen.

Er zit ook een grote hoeveelheid kwik in producten die nu al in circulatie zijn. Zodra een product "afval" wordt, geeft het huidige communautaire beleid in het algemeen de voorkeur aan terugwinning boven verwijdering. Een actievere inzameling en recycling van kwik zou kunnen worden overwogen. Sommige lidstaten stellen echter dat kwik niet voor hergebruik moet worden teruggewonnen, maar via opslag of verwijdering uit de circulatie moet worden genomen.

Actie 10. De Commissie zal op korte tot middellange termijn nader bestuderen waar het kwik terechtkomt dat in producten zit die nu al in circulatie zijn.

8. BESCHERMING TEGEN BLOOTSTELLING

In een recent advies van de Europese autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) over de risico's die verbonden zijn aan kwik in voeding¹⁶ wordt geconcludeerd dat mensen die veel vis en visserijproducten eten, met name grote roofvissen, de erkende veiligheidsnormen kunnen bereiken of overschrijden. De Commissie evalueert opties voor risicobeheer in het licht van het advies van de EFSA, zoals de maximale grenswaarden in Verordening (EG) nr. 466/2001¹⁷ voor het kwikgehalte van visserijproducten. De mogelijkheden om deze grenswaarden te verlagen zijn echter beperkt. Er zijn ook andere oplossingen nodig, zoals gerichte adviezen van de Commissie¹⁸ en de lidstaten aan de consument.

Actie 11. Op korte termijn zal de EFSA nader onderzoek doen naar de specifieke consumptie van verschillende soorten vis en schaal- en schelpdieren in de voeding bij kwetsbare deelpopulaties (bijvoorbeeld zwangere vrouwen en kinderen).

Actie 12. De Commissie zal aanvullende informatie over kwik in de voeding verstrekken naarmate er nieuwe gegevens beschikbaar komen. De nationale overheid zal ertoe worden aangezet adviezen in het licht van de specifieke lokale situatie te geven.

In het communautaire recht worden er ook grenzen gesteld aan het kwikgehalte van drinkwater¹⁹. In de vierde dochterrichtlijn inzake de luchtkwaliteit²⁰, waarover

¹⁶ http://www.efsa.eu.int/science/contam/contam_opinions/259_en.html.

¹⁷ Verordening (EG) nr. 466/2001 van de Commissie van 8 maart 2001 tot vaststelling van maximumgehalten aan bepaalde verontreinigingen in levensmiddelen, PB L 77 van 16.3.2001.

¹⁸ http://europa.eu.int/comm/food/food/chemicalsafety/contaminants/information_note_mercury-fish_12-05-04.pdf.

¹⁹ Richtlijn 98/83/EG van de Raad van 3 november 1998 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water, PB L 330 van 5.12.1998.

²⁰ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht: COM(2003)423 def. van 16.7.2003. Definitieve tekst nog niet in het Publicatieblad gepubliceerd.

onlangs overeenstemming is bereikt, worden geen streefwaarden of kwaliteitsnormen voor kwik vastgesteld – de in de lucht waargenomen concentraties liggen lager dan de niveaus waarvan wordt aangenomen dat ze schadelijke effecten op de gezondheid hebben – maar de concentraties en de depositie moeten worden gemeten om tendensen in ruimte en tijd aan te tonen.

De bestaande communautaire wetgeving voor gezondheid en veiligheid op het werk biedt een adequaat kader om werknemers te beschermen tegen risico's voor hun gezondheid en veiligheid ten gevolge van de blootstelling aan kwik. Binnen dit kader werkt de Commissie aan de ontwikkeling van een grenswaarde voor de beroepsmatige blootstelling aan kwik.

Meer in het algemeen zal er binnen het Europees actieplan voor milieu en gezondheid 2004-2010²¹ worden gewerkt aan een verbetering van de bepaling van de blootstelling van de mens via de ontwikkeling van een geïntegreerde monitoring van milieu en voeding en onderzoek van de mogelijkheden voor een coherente aanpak van biomonitoring. Daarbij zal een scala van stressfactoren in het milieu, waaronder kwik, worden bestreken.

9. EEN BETER INZICHT

Lacunes in de kennis omtrent het kwikprobleem en de mogelijke oplossingen daarvoor kunnen worden gevuld door onderzoek, ontwikkeling en proefprojecten. Onderwerpen voor dergelijke activiteiten zijn bijvoorbeeld: effecten op de gezondheid van de mens, de wijze waarop kwik zich in het milieu verplaatst of achterblijft en vraagstukken in verband met de kwetsbaarheid van en toxiciteit voor ecosystemen. Er moet ook worden gewerkt aan een aanpak van onderwerpen in verband met kwik in producten, emissie en afval, met name de ontwikkeling van technieken om het vrijkomen van kwik bij de verbranding van kolen en uit andere belangrijke bronnen te beperken en om kwikoverschotten en kwikhoudend afval te behandelen, te stabiliseren en permanent te verwijderen.

Actie 13. Prioriteiten voor het onderzoek naar kwik zullen worden opgenomen in het Zevende Kaderprogramma voor OTO en andere in aanmerking komende financieringsmechanismen.

10. ONDERSTEUNING EN BEVORDERING VAN INTERNATIONALE MAATREGELEN

Het is belangrijk dat er vorderingen worden geboekt bij een aanpak van het kwikprobleem op mondiaal niveau, met name om de emissie terug te dringen maar ook om vraag en aanbod te beperken.

Er zijn goede mogelijkheden om de emissie van kwik te beperken en het gebruik van BBT te stimuleren, met name bij de elektriciteitsopwekking, in de metaalsector, bij de cementindustrie, in de chloor/alkali-industrie en in de afvalsector. Maatregelen van de EU hebben de emissie al significant teruggedrongen en kunnen in

²¹ COM(2004) 416 def. van 9.6.2004.

internationale, regionale en bilaterale fora als voorbeeld fungeren. Ook de overdracht van technologie zal belangrijk zijn.

Wereldwijd neemt de vraag naar kwik al af, maar het kwikprobleem is zodanig van aard dat het belangrijk is om stappen te nemen om de vraag verder te doen dalen. Er moeten maatregelen worden genomen om het gebruik van kwik geleidelijk te elimineren wanneer er geschikte alternatieven beschikbaar zijn en om het strikt te reguleren wanneer deze alternatieven er niet zijn. De Commissie is van mening dat een resoluut streven naar een beperking van de vraag het wereldwijde gebruik van kwik significant zou kunnen doen dalen – tot ongeveer 1 000 ton of minder in 2020. Daarbij moet vooral worden uitgegaan van een beperking van het gebruik in de chloor/alkali-industrie en in batterijen, waarvan opnieuw in de EU is geïllustreerd welke grote mogelijkheden daar liggen, en bij de goudwinning.

De daling van de mondiale vraag zal echter niet zo ver gaan als mogelijk is zolang het aanbod van kwik groot blijft en de kosten laag, waardoor huidige en nieuwe toepassingen worden gestimuleerd. Er moet tegelijkertijd worden gewerkt aan een beperking van het aanbod. We zijn verheugd over het besluit van de VS om kwik dat voorheen voor strategische doeleinden in reserve werd gehouden, op te slaan.

Actie 14. De Gemeenschap, de lidstaten en andere stakeholders moeten hun bijdrage aan internationale fora en activiteiten en bilaterale afspraken en projecten met derde landen, bijvoorbeeld voor de overdracht van technologie, voortzetten om het kwikprobleem aan te pakken.

Actie 15. De Commissie zal overwegen voor onderzoek- en proefprojecten ter vermindering van de emissie van kwik bij de verbranding van kolen in landen die sterk afhankelijk zijn van vaste brandstoffen, zoals China, India en Rusland, een specifieke financieringsregeling in te stellen die vergelijkbaar is met het CARNOT-programma dat een schoon en efficiënt gebruik van vaste brandstoffen stimuleert.

Actie 16. De Gemeenschap moet werken aan een initiatief om kwik onder de PIC-procedure van het Verdrag van Rotterdam te laten vallen.

Actie 17. De Gemeenschap en de lidstaten moeten steun blijven geven aan de werkzaamheden in het kader van het Protocol voor zware metalen van het UNECE-Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand.

Actie 18. De Gemeenschap, de lidstaten en andere stakeholders moeten ook het Global Mercury Programme van het UNEP steunen, bijvoorbeeld via de evaluatie van materialen en de beschikbaarstelling van technische kennis, mankracht en financiële middelen.

Actie 19. De Gemeenschap en de lidstaten moeten steun geven aan wereldwijde werkzaamheden die bijdragen tot een beperking van het gebruik van kwik bij de goudwinning, bijvoorbeeld het Global Mercury Project van UNDP/GEF/UNIDO. Ze zullen ook mogelijkheden bekijken om ontwikkelingslanden individueel te steunen via de verschillende instrumenten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, waarbij rekening wordt gehouden met nationale strategieën voor ontwikkeling.

Actie 20. Om het aanbod van kwik op internationaal niveau te beperken moet de Gemeenschap via een initiatief dat vergelijkbaar is met het Protocol van Montreal voor stoffen die de ozonlaag afbreken, ijveren voor een wereldwijde stopzetting van de primaire productie en andere landen aansporen om ervoor te zorgen dat overschotten niet opnieuw op de markt worden gebracht. Ter ondersteuning van deze doelstelling voorziet de voorgenomen wijziging van Verordening (EG) nr. 304/2003 in een geleidelijke stopzetting van de uitvoer van kwik uit de Gemeenschap in de periode tot 2011.

11. EVALUATIE

De UEB signaleert een aantal significante mijlpalen op korte tot middellange termijn in het kader van lopende communautaire en internationale maatregelen waarmee de basis wordt gelegd voor een nadere evaluatie van het kwikprobleem, het succes van het beleid en mogelijke aanvullende maatregelen. Meer in het algemeen is de Commissie van plan de kwikstrategie als geheel eind 2010 te evalueren. Met deze evaluatie zal ook worden voldaan aan de eis om uit hoofde van de vierde dochterrichtlijn inzake luchtkwaliteit tegen die tijd verslag uit te brengen over het voor en tegen van verdere maatregelen op het gebied van kwik, waarbij rekening wordt gehouden met maatregelen die uit hoofde van deze strategie zijn vastgesteld. De Commissie is van plan bij de uitvoering van deze evaluatie gegevens uit verschillende bronnen te gebruiken en niet alleen naar de luchtkwaliteit te kijken, maar alle milieucompartimenten aan de orde te laten komen.

12. CONCLUSIES

Kwik vormt zowel in de Gemeenschap als wereldwijd een bedreiging. Deze mededeling is een eerste stap op weg naar de uitvoering van een coherente communautaire strategie voor kwik. Zij verschijnt voordat de daarin aangekondigde voorgenomen voorstellen voor wetgeving worden ingediend om het mogelijk te maken dat er tijdig vóór de Raad van bestuur van het UNEP in februari 2005 overeenstemming kan worden bereikt over een standpunt van de Gemeenschap over kwik.

De Commissie verzoekt de Raad, naar aanleiding van diens verzoek om een strategie voor kwik in te dienen, en het Europees Parlement hun steun te geven aan de in deze mededeling geschetste aanpak.