

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rtęci oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1102/2008

[COM(2016) 39 final – 2016/023 (COD)]

(2016/C 303/17)

Sprawozdawca: Vladimír NOVOTNÝ

Parlament Europejski, w dniu 4 lutego 2016 r., oraz Rada, w dniu 18 lutego 2016 r., postanowiły, zgodnie z art. 192 ust. 1, art. 207 oraz 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rtęci oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1102/2008

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

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 maja 2016 r.

Na 517. sesji plenarnej w dniach 25–26 maja 2016 r. (posiedzenie z dnia 25 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 153 do 2 (3 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Komitet w pełni zaleca przyjęcie przedłożonego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rtęci oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1102/2008, **punktu wyjścia do ratyfikacji konwencji z Minamaty** przez Unię Europejską jako całość oraz przez poszczególne państwa członkowskie.

1.2. Globalny problem emisji rtęci wymaga rozwiązania w wymiarze światowym, jakim jest konwencja z Minamaty. UE jest wraz z Japonią głównym propagatorem obniżania obciążenia środowiska naturalnego (i ludności) rtęcią, należy jednak mieć na uwadze, że rtęć i jej związki jeszcze długo pozostaną w środowisku naturalnym.

1.3. Komitet zauważa, że stałe działania Unii Europejskiej w zakresie problematyki rtęci w wymiarze światowym, a przede wszystkim w samej Unii, przyniosły obniżenie antropogenicznych emisji rtęci na terenie UE o 75 % w porównaniu z rokiem 1990, a obowiązujące rozwiązania prawne gwarantują dalsze stopniowe obniżanie antropogenicznych emisji rtęci.

1.4. Komitet zaleca, by UE w dalszym ciągu postępować w sposób umożliwiający realizację ratyfikowanej konwencji z Minamaty po wejściu konwencji w życie. Komitet jest przekonany, że ramy prawne, regulujące przede wszystkim emisję, ale także procesy produkcyjne oraz wyroby, są wystarczające, aby spełnić przyjęte zobowiązania, które wynikają z konwencji, i aby konkurencyjność UE jako całości nie była zagrożona.

1.5. Komitet uważa za konieczne poświęcenie problematyce rtęci i jej substytutów w procesach produkcyjnych oraz wyrobach odpowiednich zasobów naukowych i badawczych UE.

1.6. Komitet zaleca także, by odpowiednie organy UE wzięły, wraz z państwami członkowskimi UE, sygnatariuszami konwencji, udział w przygotowywanej Konferencji Stron Konwencji (COP) 1 w sprawie rtęci w związku z ratyfikacją konwencji z Minamaty, wnosząc nową wiedzę, umożliwiającą dalsze obniżanie antropogenicznych emisji rtęci i jej wykorzystania w wyrobach oraz w procesach produkcyjnych.

2. Wstęp

2.1. Rtęć stanowi naturalny składnik skorupy ziemskiej, w której występuje średnio w ilości ok. 0,05 mg/kg, ze znacznym zróżnicowaniem lokalnym. W bardzo niewielkich ilościach obecna jest również w biosferze. Wchłanianie rtęci przez rośliny tłumaczy jej obecność w paliwach, takich jak węgiel, ropa naftowa i gaz ziemny, a także w biopaliwach. Z punktu widzenia emisji rtęci spalanie biomasy jest praktycznie tożsame ze spalaniem węgla. Problematyka rtęci i jej emisji została dokładnie opisana w dokumentach Programu Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska (UNEP) ⁽¹⁾.

2.2. Gdy rtęć przedostanie się do środowiska naturalnego, pozostaje w nim, przenikając pod różnymi postaciami pomiędzy powietrzem, wodą, osadami, glebą oraz organizmami żywymi. Rtęć może przekształcić się (przede wszystkim wskutek metabolizmu drobnoustrojowego) w metylortęć, która może gromadzić się w organizmach, zwłaszcza w łańcuchu pokarmowym w środowisku wodnym (ryby i ssaki morskie). Bioakumulacja rtęci i pozostałych metali ciężkich oraz zdolność pokonywania przez nie w atmosferze dużych odległości stanowią powód, dla którego uważa się je za globalne zagrożenie dla środowiska.

2.3. W niektórych częściach świata, głównie poza UE, duża liczba ludności narażona jest na rtęć w stężeniach znacznie przekraczających bezpieczne poziomy. Najlepszy wynik emisji antropogenicznej rtęci do powietrza wynosił w wymiarze światowym 1 960 ton/rok, z czego emisja antropogeniczna rtęci w UE wynosi 87,5 t/rok (4,5 %). Bezpośrednia emisja do wód wynosi w wymiarze światowym około 900 t/rok, zaś emisja naturalna (erozja skał i działalność wulkaniczna) również wynosi około 900 t/rok. Przegląd emisji antropogenicznej rtęci przedstawiono w załączniku I do niniejszego dokumentu.

2.4. Pomimo spadku globalnego zużycia rtęci (ogólny popyt spadł o ponad połowę od 1980 r.) oraz niskich cen niektóre państwa nadal produkują rtęć poprzez eksploatację górniczą. Największymi producentami są tutaj Chiny i Kazachstan. W Europie produkcji pierwotnej rtęci zaprzestano już w roku 2003, niemniej wciąż ma miejsce separacja rtęci jako produktu ubocznego innych procesów wydobywczych i obróbczych surowców mineralnych. Rtęć tę klasyfikuje się jako odpady i postępuje się z nią zgodnie z prawodawstwem właściwym dla odpadów.

2.5. Duże ilości rtęci docierają także na rynek światowy wskutek przekształcania lub zamykania zakładów produkujących chlor lub wodorotlenki alkaliczne z wykorzystaniem procesu rtęciowego w krajach, w których w przeciwieństwie do UE obrót taką rtęcią nie został zabroniony.

2.6. Emisje ze spalania węgla i z innych procesów spalania, w tym hutniczych, oraz produkcji metali nieżelaznych, są dominującym źródłem emisji antropogenicznych, a zwłaszcza emisji związków rtęci, w okolicach istotnych tu punktowych źródeł emisji w UE. Wśród wskazanych wariantów ocenia się zarówno usuwanie rtęci wraz z innymi elementami w procesach oczyszczania gazów spalinowych, jak i specjalne procesy wychwytywania tam, gdzie tego typu procesy selektywne mają sens.

2.7. Innym ważnym źródłem emisji antropogenicznych, zwłaszcza rtęci elementarnej, jest stosowanie amalgamatu stomatologicznego. Wydaje się, że w tej dziedzinie emisje (przede wszystkim do wody) o wiele łatwiej jest kontrolować, a dostępne technologie są powszechnie stosowane w krajach rozwiniętych.

2.8. Stanowisko społeczeństwa obywatelskiego w kwestii szkodliwych emisji rtęci i jej związków Komitet przedstawił we wcześniejszych opiniach ⁽²⁾, do których niniejsza opinia w naturalny sposób nawiązuje.

⁽¹⁾ UNEP, 2013, *Global Mercury Assessment 2013: Sources, Emissions, Releases and Environmental Transport*. UNEP Chemicals Branch, Genewa, Szwajcaria.

⁽²⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 115.
Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 44.
Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 78.

3. Dokument Komisji

3.1. Unia i 26 państw członkowskich podpisały nową międzynarodową konwencję w sprawie rtęci. Tzw. konwencja z Minamaty dotyczy globalnie całego cyklu życia rtęci – od jej wydobycia podstawowego do zagospodarowania odpadów rtęciowych – i ma na celu ochronę zdrowia ludzkiego i środowiska przed antropogenicznymi emisjami rtęci i związków rtęci do atmosfery, wody i gruntu. Unia oraz zdecydowana większość krajów członkowskich podpisały nową konwencję międzynarodową w sprawie rtęci; konwencja zawiera już 128 podpisów i obecnie ratyfikowana została przez 25 stron⁽³⁾.

3.2. W wyniku szczegółowej oceny dorobku prawnego Unii stwierdzono niewielką liczbę luk regulacyjnych, które należy uzupełnić w celu zapewnienia pełnego dostosowania prawa Unii do konwencji⁽⁴⁾. Niniejszy wniosek ma na celu uzupełnienie tych luk, które dotyczą następujących kwestii:

- przywozu rtęci,
- wywozu niektórych produktów z dodatkiem rtęci,
- stosowania rtęci w niektórych procesach produkcyjnych,
- nowych zastosowań rtęci w produktach i procesach produkcyjnych,
- stosowania rtęci w wydobyciu złota tradycyjnym i na małą skalę, oraz
- stosowania rtęci w amalgamatach stomatologicznych.

3.3. Dla zachowania jasności prawa zobowiązania wynikające z konwencji, które nie zostały jeszcze transponowane do prawa UE, powinny zostać połączone w jednym akcie prawnym.

3.4. Konieczne jest zwiększenie spójności i jasności prawa, w związku z czym rozporządzenie (WE) nr 1102/2008 powinno zostać uchylone i zastąpione omawianym wnioskiem, przy czym we wniosku tym należy uwzględnić wszystkie najistotniejsze, określone w tym rozporządzeniu zobowiązania.

3.5. Cele omawianej inicjatywy są również spójne z celami strategii „Europa 2020” na rzecz zatrudnienia i inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Wniosek przyczyni się do osiągnięcia równych warunków działania na poziomie globalnym dla procesów przemysłowych wykorzystujących lub w sposób niezamierzony emitujących rtęć i związki rtęci oraz dla obrotu produktami z dodatkiem rtęci, a tym samym będzie wspierać konkurencyjność przemysłu unijnego.

3.6. Dodatkowo, tam gdzie to możliwe, wniosek zakłada uproszczenie i doprecyzowanie dorobku prawnego, co umożliwi lepsze i efektywniejsze wdrażanie przepisów.

3.7. Ocena skutków wykazała, że ratyfikacja i wdrożenie konwencji z Minamaty przyniesie Unii znaczące korzyści pod względem ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego, głównie ze względu na oczekiwane zmniejszenie emisji rtęci pochodzących z innych części świata.

4. Uwagi ogólne

4.1. Komitet popiera przyjęcie proponowanego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady jako kulminację wieloletnich starań o stworzenie właściwego otoczenia regulacyjnego, umożliwiającego długoterminowe, trwałe ograniczenie negatywnego wpływu rtęci i związków rtęci na całym świecie. Komitet stwierdza, że wniosek dotyczący rozporządzenia odpowiada podstawowemu celowi, jakim jest ochrona zdrowia i środowiska przed szkodliwym oddziaływaniem rtęci.

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

⁽⁴⁾ Dokument roboczy służb Komisji, ocena skutków towarzysząca dokumentom: wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rtęci, uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1102/2008 oraz wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie zawarcia Konwencji z Minamaty w sprawie rtęci, SWD(2016) 17 final.

4.2. Komitet wysoko ocenia wkład instytucji UE, jak i poszczególnych państw członkowskich w proces powstawania i negocjacji konwencji z Minamaty oraz jej ratyfikację.

4.3. Komitet równie wysoko ocenia to, że w całym tym procesie były i są stosowane fundamentalne zasady pomocniczości i proporcjonalności, bez szkody dla skuteczności przyjętych rozwiązań prawnych na poziomie całej UE i w wymiarze światowym.

4.4. Komitet jest przekonany, że europejskie wysiłki przyczynią się do szybkiej ratyfikacji konwencji z Minamaty do końca 2016 r. i do odpowiedniego ograniczenia zagrożeń dla zdrowia i środowiska wynikających z emisji antropogenicznej rtęci oraz ze stosowania rtęci na całym świecie. Komitet wyraża również przekonanie, że rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nie powinno i nie będzie wykraczać poza zakres wymogów konwencji z Minamaty.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. EKES wyraża również zadowolenie z uwzględnienia w rozporządzeniu wyników konsultacji z zainteresowanymi stronami w UE oraz wyników dyskusji na temat konwencji z Minamaty prowadzonych wśród ekspertów pod egidą Programu Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska (UNEP). Komitet gratuluje Komisji zakończenia sukcesem bardzo wymagającej i rozległej pracy analitycznej, która zaowocowała przedłożonym wnioskiem dotyczącym rozporządzenia.

5.2. Komitet zgadza się ze stwierdzeniem Komisji, że ograniczenia w handlu, które wykraczałyby poza wymogi konwencji, tj. ustanowienie bezwarunkowego zakazu przywozu rtęci, nie byłyby uzasadnione, ponieważ byłyby bardziej kosztowne dla przemysłu unijnego i nie przyniosłyby znaczących korzyści dla środowiska.

5.3. Komitet popiera również zawarte we wniosku dotyczącym rozporządzenia stanowisko Komisji mówiące, że ograniczenia wywozu niektórych produktów z dodatkiem rtęci także nie byłyby uzasadnione, ponieważ wprowadzanie i uwalnianie rtęci do środowiska pozostałoby zasadniczo niezmienione, a emisje rtęci mogłyby w wyniku wprowadzenia takiego zakazu wzrosnąć w państwach trzecich.

5.4. Komitet w pełni zgadza się również (zgodnie z wynikiem konsultacji i rezultatami analiz) z tym, że ograniczenie stosowania rtęci w niektórych procesach produkcyjnych i ograniczenie stosowania rtęci w nowych procesach produkcyjnych powinno być proporcjonalne do powiązanych zagrożeń i odpowiadać długoterminowej ewolucji procesu rozwoju technologicznego.

5.5. Niemniej jednak Komitet zgadza się z postanowieniami konwencji z Minamaty stanowiącymi, że strony mają obowiązek wprowadzić środki zniechęcające do opracowywania nowych procesów produkcyjnych, w których wykorzystuje się rtęć, oraz do produkcji i wprowadzania do obrotu nowych produktów z dodatkiem rtęci.

5.6. Komitet zauważa, że zakres stosowania dyrektywy 2001/80/WE w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania przyniósł znaczne ograniczenia emisji rtęci w sektorze energetycznym, który z uwagi na procesy depozycji atmosferycznej jest sektorem powodującym największe emisje i emisje antropogeniczne rtęci do gleby i wody – i ta tendencja nadal się utrzymuje. Od roku 1990 doszło do obniżenia antropogenicznych emisji rtęci w UE o ponad 75 %⁽⁵⁾. Do dalszego obniżenia emisji rtęci znacznie przyczyni się pełne wdrożenie dyrektywy 2010/75/UE w sprawie emisji przemysłowych. EKES wyraża zgodne z opinią Komisji Europejskiej przekonanie, że w chwili obecnej nie zachodzi konieczność zmiany i uzupełnienia wymogów dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych w odniesieniu do emisji rtęci.

⁽⁵⁾ Źródło: EEA, *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. EKES popiera proponowane procedury ograniczania emisji rtęci związanych z procesami przemysłowymi w oparciu o koncepcję najlepszych dostępnych technik (BAT) i dokumentów referencyjnych ich dotyczących (BREF).

5.8. EKES podkreśla konieczność prawnego uregulowania kwestii trwałego bezpiecznego składowania rtęci wycofanej z łańcucha produkcji przemysłowej w odpowiednich strukturach geologicznych, np. w nieczynnych kopalniach soli. EKES wzywa Komisję Europejską do pilnego ustanowienia kryteriów dla obiektów składowania i wymogów dotyczących składowania odpadów zanieczyszczonych rtęcią.

5.9. EKES docenia wyważone stanowisko Komisji Europejskiej w kwestii stosowania amalgamatu stomatologicznego oparte na najnowszych dostępnych dowodach naukowych. Uważa wymogi dotyczące wyposażenia gabinetów stomatologicznych w separatory rtęci i ograniczenia stosowania amalgamatu do jego formy kapsułkowej za wystarczająco skuteczne, aby ograniczyć uwalnianie rtęci do środowiska oraz chronić zdrowie ludzi ⁽⁶⁾. Jednocześnie EKES zwraca uwagę na jak dotąd niedostatecznie poznane i nieokreślone szczegółowo możliwe ryzyka płynące z używania nowych materiałów stomatologicznych, które mają zastąpić amalgamat.

5.10. Jednocześnie EKES zwraca uwagę na wzrost kosztów usług objętych publicznym ubezpieczeniem zdrowotnym oraz na ewentualne zdrowotno-społeczne skutki dla niektórych grup pacjentów w przypadku, gdyby to oni ponosili te koszty.

Bruksela, 25 maja 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽⁶⁾ *Opinion on the environmental risks and indirect health effects of mercury from dental amalgam (update 2014)*, Komitet Naukowy ds. Zagrożeń dla Zdrowia i Środowiska.