

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van ,

tot wijziging van het Besluit kwik en kwikhoudende producten milieubeheer, het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen, en het Activiteitenbesluit milieubeheer ter uitvoering van Verordening (EU) nr. 2017/852 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 betreffende kwik, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1102/2008 (PbEU 2017, L 137)

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 5 november 2018, nr. IENW/BSK-2018/216653, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op Verordening (EU) nr. 2017/852 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 betreffende kwik, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1102/2008 (PbEU 2017, L 137), de artikelen 8.40, 9.1.1, 9.2.2.1 en 18.2b, derde lid, van de Wet milieubeheer;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ..., nr. ...);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van ..., nr. IenW/BSK-..., Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit kwik en kwikhoudende producten milieubeheer wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1.1 komt te luiden:

1. In dit besluit wordt verstaan onder "kwikverordening": Verordening (EU) nr. 2017/852 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 betreffende kwik, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1102/2008 (PbEU 2017, L 137).
2. In dit besluit wordt verstaan onder "kwik", "kwikverbinding", "mengsel", "kwikhoudend product" en "kwikafval" hetgeen hieronder wordt verstaan in artikel 2 van de kwikverordening.

B

In artikel 1.1a wordt "Artikel 2.6" vervangen door "Dit besluit".

C

In artikel 1.2, derde lid, wordt "de Regeling verpakking en verpakkingsafval" vervangen door "het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton".

D

Na artikel 2.1 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.2

Het is verboden met kwikhoudende producten te handelen in strijd met de volgende bepalingen van de kwikverordening:

- a. artikel 5, eerste lid, tenzij het product is uitgezonderd op grond van artikel 5, tweede lid van de kwikverordening;
- b. artikel 8, eerste lid, eerste alinea, tenzij sprake is van apparatuur of een situatie als bedoeld in artikel 8, eerste lid, tweede alinea.

E

Na artikel 2.5 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.5a

1. Met ingang van 31 december 2018 is artikel 1.2, vijfde lid, niet van toepassing op kwikhoudende producten genoemd in bijlage II, Deel A, punt 3 tot en met 6, van de kwikverordening.
2. Met ingang van 31 december 2018 zijn de verboden, bedoeld in de artikelen 2.1, eerste lid, en 2.3, eerste lid, niet van toepassing op kwikhoudende producten bedoeld in bijlage II, deel A, punt 3 tot en met 6, van de kwikverordening.
3. De verboden, bedoeld in de artikelen 2.1, eerste lid, en 2.3, eerste lid, zijn niet van toepassing indien toestemming is gekregen om een nieuw kwikhoudend product te produceren of in de handel te brengen, door middel van een besluit van de Europese Commissie op grond van artikel 8, zesde lid, van de kwikverordening.

F

Paragraaf 2a komt te luiden:

§ 2a. Handelingen met kwik, kwikverbindingen, kwikmengsels en kwikafval

Artikel 2.6

Het is verboden met kwik, kwikverbindingen en kwikmengsels, met inbegrip van kwikafval, te handelen in strijd met de volgende bepalingen van de kwikverordening:

- a. artikel 3, eerste en vierde lid;
- b. artikel 3, tweede lid, tenzij uitvoer van kwikverbindingen is toegestaan op grond van artikel 3, derde lid, van de kwikverordening;
- c. artikel 4, eerste lid, eerste alinea, tenzij de invoer van kwik en kwikmengsels is toegestaan op basis van artikel 4, eerste lid, tweede alinea, van de kwikverordening;
- d. artikel 4, tweede en derde lid;
- e. artikel 6, eerste volzin;
- f. artikel 7, eerste tot en met derde lid, eerste alinea;
- g. artikel 8, tweede lid, eerste alinea, tenzij sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 8, tweede lid, tweede alinea;
- h. artikel 9, eerste lid.

Artikel 2.7

Het is verboden met kwikafval te handelen in strijd met de volgende bepalingen van de kwikverordening:

- a. artikel 11;
- b. artikel 12, eerste en tweede lid, tenzij sprake is van de situatie bedoeld in artikel 12, derde lid;
- c. artikel 13, derde lid;
- d. artikel 14.

G

Na paragraaf 2a worden twee paragrafen ingevoegd, luidende:

§ 2b. Handelingen met tandheilkundig amalgaam

Artikel 2.8

Het is verboden met tandheilkundig amalgaam, met inbegrip van het afval daarvan, te handelen in strijd met artikel 10, eerste, tweede, vierde en zesde lid van de kwikverordening.

§ 2c. Bevoegde autoriteit

Artikel 2.9

1. Als bevoegde autoriteit, bedoeld in de artikelen 8, derde lid, 12, eerste lid, 14, vierde lid, en 17 van de kwikverordening, wordt aangewezen: Onze Minister.
2. De ingevolge artikel 12 en 14 van de kwikverordening te verstrekken documenten en gegevens worden gezonden aan het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
3. Burgemeester en wethouders zijn, in plaats van Onze Minister, met de bestuursrechtelijke handhaving van artikel 2.8 belast, voor zover het

handelen betreft als bedoeld in artikel 10, vierde en zesde lid, van de kwikverordening.

ARTIKEL II

Het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1, eerste lid, onderdeel 1, wordt "Verordening (EG) nr. 1102/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 inzake het verbod op de uitvoer van metallisch kwik en andere kwikverbindingen en -mengsels en de veilige opslag van metallisch kwik (PbEU L 304/75)" vervangen door "Verordening (EU) nr. 2017/852 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 betreffende kwik, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1102/2008 (PbEU 2017, L 137)".

B

In artikel 11e, vierde lid, wordt "verordening (EG) nr. 1102/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 inzake het verbod op de uitvoer van metallisch kwik en andere kwikverbindingen en -mengsels en de veilige opslag van metallisch kwik (PbEU L 304/75)" vervangen door "Verordening (EU) nr. 2017/852 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 betreffende kwik, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1102/2008 (PbEU 2017, L 137)".

ARTIKEL III

1. Met ingang van 31 december 2020 vervallen de artikelen 1.2, 2.1 en 2.3 tot en met 2.5a van het Besluit kwik en kwikhoudende producten.
2. Met ingang van 1 januari 2021 vervalt paragraaf 3.8.1. van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

ARTIKEL IV

Dit besluit treedt in werking met ingang van de eerste dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

Nota van toelichting

1. Inleiding

Dit besluit strekt tot wijziging van het Besluit kwik en kwikhoudende producten milieubeheer (hierna: Bkkp), het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (hierna: Bssa) en het Activiteitenbesluit milieubeheer, voor zover dat noodzakelijk is voor een goede werking van de Verordening (EU) 2017/852 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 betreffende kwik, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1102/2008 (PbEU 2017, L 137). Deze Verordening (hierna: kwikverordening) is op 17 mei 2017 vastgesteld en in werking getreden op 13 juni 2017. De kwikverordening is van toepassing met ingang van 1 januari 2018, behalve voor wat betreft het verbod op de productie van chlooralkali waarbij kwik als elektrode wordt gebruikt (bijlage III, deel I, onder d, van de kwikverordening) dat is ingegaan op 11 december 2017. Aan het slot van deze nota van toelichting is een transponeringstabel opgenomen.

Doel van de kwikverordening is de EU-wetgeving in overeenstemming te brengen met het Verdrag van Minamata¹ (dat onder toezicht van het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP) op 10 oktober 2013 tot stand is gekomen en 16 augustus 2017 in werking is getreden. Het verdrag heeft tot doel de menselijke gezondheid en het milieu te beschermen tegen door de mens veroorzaakte emissies van kwik naar lucht, water en bodem. De kwikverordening zorgt ervoor dat de Europese Unie en haar lidstaten in staat zijn het verdrag goed te keuren, respectievelijk te ratificeren, en uit te voeren.

Een EU-verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten. Wel moeten de lidstaten de volledige en werkelijke toepassing van de kwikverordening garanderen door voorschriften vast te stellen ten aanzien van de sancties die van toepassing zijn op overtredingen van de kwikverordening, door de nodige maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de sancties worden uitgevoerd en door eventuele andere uitvoeringsbepalingen vast te leggen.

2. Hoofdpijnen van de kwikverordening

De wetgeving van de Europese Unie voorzag reeds in een groot deel van de bepalingen uit het Verdrag van Minamata. Voor deze EU-wetgeving, waaronder Verordening (EG) nr. 1102/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 inzake het verbod op de uitvoer van metallisch kwik en andere kwikverbindingen en -mengsels en de veilige opslag van metallisch kwik (PbEU L 304/75)(de oude kwikverordening), bevatte de Nederlandse wetgeving reeds de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen. Voor zover er nog lacunes waren in de EU-wetgeving zijn die met de kwikverordening opgevuld. De kwikverordening bevat voorschriften betreffende het gebruik, de opslag van en de handel in kwik, kwikverbindingen en kwikmengsels, betreffende de productie, het gebruik van en de handel in kwikhoudende producten en betreffende het beheer van kwikafval, om een hoogwaardige bescherming van de volksgezondheid en het milieu tegen antropogene emissies en lozingen van kwik en kwikverbindingen te verzekeren. Op een aantal punten is de kwikverordening strenger dan het Verdrag van Minamata,

¹ Trb. 2013, nr. 239 en Trb. 2014, nrs. 173 en 211.

zoals voor wat betreft het verbod op nieuwe toepassingen van kwik en het gebruik van kwik in tandheelkundig amalgaam.

3. Inhoud van het besluit

3.1 Algemeen

Met dit besluit worden uitvoeringsbepalingen vastgesteld om handelingen in strijd met de voorschriften van de kwikverordening strafbaar te stellen, het bevoegde gezag dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de kwikverordening aan te wijzen, enkele verwijzingen in de relevante Nederlandse wetgeving aan te passen en ook op andere punten de nationale wetgeving in overeenstemming te brengen met de kwikverordening. Dit laatste houdt onder meer in dat bepalingen ten aanzien van kwikhoudende producten en tandheelkundig amalgaam, die onder de Nederlandse wetgeving al langere tijd bestaan, vervallen op het moment dat voor deze producten de bepalingen krachtens de kwikverordening gaan gelden. Door de kwikverordening komen de nationale voorschriften met betrekking tot handelingen met kwikhoudende producten te vervallen.

3.2 Beperkingen op de uitvoer en de invoer van kwik, kwikverbindingen, kwikmengsels

In de kwikverordening wordt het verbod op de uitvoer van kwik dat bij Verordening (EG) nr. 1102/2008 is ingesteld, aangevuld met beperkingen op de invoer van kwik. Deze beperkingen verschillen naar gelang de bron, het beoogde gebruik en de plaats van herkomst van kwik. Het besluit voorziet in het verbieden van handelingen in strijd met de voorschriften van de kwikverordening. Daarmee wordt op nationaal niveau voorzien in sanctivering van de voorschriften in de kwikverordening.

3.3 Beperkingen op de uitvoer, invoer en productie van kwikhoudende producten

3.3.1 In lijn brengen van het Bkbp met de kwikverordening

Verordening (EG) nr. 1102/2008 bevatte geen verbodsbepalingen ten aanzien van kwikhoudende producten. In Nederland waren aan kwikhoudende producten sinds 1998 beperkingen gesteld door middel van het Bkbp. Voor een aantal producten golden verboden of beperkingen onder EU-wetgeving, zoals de REACH-Verordening², de Richtlijn batterijen³ en de RoHS-richtlijn⁴.

² Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (PB L 396 van 30.12.2006, blz. 1).

³ Richtlijn 2006/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's en tot intrekking van Richtlijn 91/157/EEG (PB L 266 van 26.9.2006, blz. 1).

⁴ Richtlijn 2011/65/EU van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2011 betreffende beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur (PB L 174 van 1.7.2011, blz. 88).

Om uitvoering te geven aan het Verdrag van Minamata bevat de kwikverordening een verbod op productie, invoer en uitvoer voor een reeks producten, waarvan enkele niet eerder in EU-wetgeving gereguleerd waren. Daarnaast is de introductie van nieuwe kwikhoudende producten nu in beginsel verboden.

Voor kwikhoudende producten waaraan in andere milieuwetgeving geen regels gesteld zijn, bevatte het Bkcp tot op heden een algemeen verbod op het vervaardigen, het in Nederland invoeren en het voor handels- of productiedoeleinden voorhanden hebben of toepassen, met een reeks uitzonderingen. Deze uitzonderingen betroffen producten die voor onderzoek of andere toepassingen met algemeen belang onmisbaar waren en waarvoor geen gelijkwaardig kwikvrij alternatief beschikbaar was.

De Europese Commissie heeft meerdere inventarisaties uitgevoerd naar de toepassingen van kwik in de Europese Unie.⁵ In de kwikverordening worden de producten waarin een relevante hoeveelheid kwik wordt gebruikt voor zover mogelijk verboden, waarbij, net als bij de Nederlandse uitzonderingen, rekening wordt gehouden met onmisbare toepassingen van kwik en de beschikbaarheid van een kwikvrij alternatief. De verbodsbepalingen in de kwikverordening zijn in essentie vergelijkbaar met die onder het Bkcp. De kwikverordening is echter op enkele punten strenger en op enkele punten minder streng dan de eerdere Nederlandse bepalingen. Zie voor een bespreking van de belangrijkste wijzigingen paragraaf 3.3.2.

De kwikverordening staat toe dat lidstaten, waar passend, strengere vereisten opleggen dan die waarin de Verordening voorziet, zolang die vereisten in overeenstemming zijn met het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Dit betekent dat eventuele verdergaande maatregelen die een belemmering zijn voor het vrij verkeer van goederen gerechtvaardigd moeten zijn op grond van artikel 36 VWEU of de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Hierbij is van belang dat de maatregelen geschikt zijn om het nagestreefde doel te verwezenlijken en niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is. Het handhaven van de bepalingen in het Bkcp die een extra beperking inhouden ten opzichte van de kwikverordening is gelet hierop niet gerechtvaardigd, zoals hieronder wordt uiteengezet.

Blijkens de inventarisaties van de Europese Commissie kan ervan worden uitgegaan dat de beperkingen die de kwikverordening oplegt aan kwikhoudende producten adequaat zijn voor de doelstelling om de blootstelling van mens en milieu aan kwik zoveel mogelijk terug te dringen. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat er kwikhoudende producten zijn die niet onder de beperkingen van de kwikverordening vallen en wel onder de beperkingen van het Bkcp en op de Nederlandse markt kunnen terugkeren in een aantal dat relevant is voor de genoemde doelstelling. Om die reden komt de noodzaak van aanvullende nationale verboden op kwikhoudende producten te vervallen. Het handhaven van het algemene verbod met een reeks specifieke uitzonderingen naast de kwikverordening zou leiden tot een complex systeem van in Nederland geldende regels met betrekking tot kwik dat het vrij verkeer van goederen beperkt, zonder dat aangetoond is dat dit voordelen voor het milieu of de menselijke gezondheid met zich mee brengt. Het handhaven van de nationale bepalingen zou daarmee een ongerechtvaardigde inbreuk op het vrij verkeer met zich mee brengen. Het Bkcp wordt daarom volledig in lijn gebracht met de kwikverordening, waarmee eveneens

⁵ SWD(2016) 17 final, Impact Assessment, Ratification and Implementation by the EU of the Minamata Convention on Mercury, met name paragraaf 4.2, 'Table 4e – Mercury consumption within EU'.

tegemoet wordt gekomen aan het uitgangspunt van lastenluwe implementatie⁶ en het streven naar een gelijk speelveld in de Europese Unie. Dit betekent concreet dat met dit besluit na 31 december 2020 geen sprake meer is van 'nationale koppen' in het Bkbp. De nationale voorschriften met betrekking tot kwikhoudende producten vervallen niet op het moment van inwerkingtreding van dit besluit, maar op de data waarop de verbodsbepalingen krachtens de kwikverordening ingaan. Voor een deel van de producten genoemd in bijlage II van de verordening is dat 31 december 2018, voor de overige in bijlage II genoemde producten is dat 31 december 2020. Dit voorkomt dat het verbod onder het Bkbp op vervaardigen, invoer in Nederland en voor handels- en productiedoeleinden voorhanden hebben tijdelijk zou vervallen tussen de datum van inwerkingtreding van dit besluit en de datum waarop het verbod op productie, invoer in en uitvoer uit de Europese Unie onder de kwikverordening ingaat. Tot 31 december 2020 bestaat daardoor wel de situatie dat voor een aantal kwikhoudende producten beperkingen gelden voor "productie, invoer en uitvoer uit de Europese Unie", terwijl voor de overige kwikhoudende producten (behoudens de uitgezonderde gevallen) beperkingen gelden ten aanzien van "vervaardigen, invoer in Nederland en voor handels- en productiedoeleinden voorhanden hebben". Dit verschil is een aandachtspunt voor betrokken bedrijven en handhavende instanties. Na 31 december 2020 is alleen de terminologie van de verordening nog relevant.

3.3.2 Belangrijkste wijzigingen met betrekking tot kwikhoudende producten

De verbodsbepalingen onder de kwikverordening en andere EU-wetgeving ten aanzien van kwikhoudende producten, met inachtneming van de uitzonderingsbepalingen, komen grotendeels overeen met die onder het Bkbp golden. Hieronder worden de belangrijkste wijzigingen beschreven.

De kwikverordening is op de volgende punten strenger dan het Bkbp:

- De uitvoer, invoer en productie van pykno- of porosimeters en kwikthermometers die uitsluitend bestemd zijn voor het uitvoeren van specifieke analytische testen volgens gestandaardiseerde normen is onder de kwikverordening met ingang van 31 december 2020 verboden (met enkele uitzonderingen), terwijl deze instrumenten in het Bkbp van de verboden uitgezonderd werden.
- Ten aanzien van producten die door de kwikverordening verboden worden geldt geen specifieke uitzondering voor lucht- en scheepvaartapparatuur, zoals onder het Bkbp gold.

Door het in lijn brengen van het Bkbp met de kwikverordening wordt het Bkbp op de volgende punten minder streng:

- Voor kwikhoudende producten die niet vallen onder de verbodsbepalingen van de kwikverordening of andere EU-wetgeving vervalt op 31 december 2020 het verbod uit het Bkbp op het vervaardigen, het in Nederland invoeren (vanuit andere lidstaten van de Europese Unie of derde landen) en het voor handels- of productiedoeleinden voorhanden hebben of toepassen.

⁶ Kamerstukken II 2012/13, 29362, nr. 224.

- Invoer in Nederland van kwikhoudende producten die niet vallen onder de verbodsbepalingen van de kwikverordening of andere EU-wetgeving vanuit andere lidstaten van de Europese Unie is vanaf 31 december 2020 weer toegestaan. Op grond van het Bkcp was vanuit andere lidstaten alleen doorvoer toegestaan.
- Het produceren en in de handel brengen van nieuwe kwikhoudende producten (producten die niet geproduceerd werden voor 1 januari 2018) wordt onder voorwaarden weer toegestaan, als uitzondering op het in de kwikverordening geïntroduceerde verbod op nieuwe producten. Het Bkcp bevatte een algemeen verbod op het produceren van kwikhoudende producten, met uitzonderingen voor specifieke producten. De voorwaarden voor toelating uit de kwikverordening houden in dat voor de toelating van een nieuw product een besluit van de Europese Commissie nodig is, op basis van een beoordeling dat het nieuwe kwikhoudende product significante voordelen en geen significante risico's voor het milieu of de volksgezondheid zal opleveren en dat er geen technisch haalbare kwikvrije alternatieven beschikbaar zijn die dezelfde voordelen bieden.
- De kwikverordening bevat een uitzondering op het verbod op een aantal niet-elektronische kwikhoudende meetinstrumenten die op 3 oktober 2007 minstens 50 jaar oud waren. Hierbij geldt niet de beperking, die wel in het Bkcp was opgenomen, dat deze uitzondering alleen geldt voor meetinstrumenten die bedoeld zijn voor verkoop aan het grote publiek.

De Nederlandse markt is reeds jarenlang ingesteld op de verboden onder het Bkcp en andere milieuwetgeving. Kwikhoudende producten mogen slechts op de markt gebracht worden voor specifieke doeleinden door gespecialiseerde gebruikersgroepen. De andere gebruikers en hun leveranciers zijn ingesteld op het gebruik, respectievelijk aanbieden, van kwikvrije producten. In andere EU-lidstaten is die situatie mogelijk anders, met name voor een aantal meetinstrumenten dat pas met de kwikverordening op EU-niveau gereguleerd wordt. Mocht een Nederlandse marktdeelnemer willen gaan handelen in kwikhoudende producten, dan gaat het ofwel om (tweedehands) producten die reeds in gebruik zijn in de EU-lidstaten, binnen gespecialiseerde gebruikersgroepen, ofwel om nieuwe producten waarvan de productie, invoer in en uitvoer uit de Europese Unie onder de kwikverordening toegestaan blijven voor toepassingen die essentieel zijn voor civiele bescherming en militaire doeleinden, voor onderzoek, voor het ijken van instrumenten, voor gebruik als referentiestandaard, voor installatie in omvangrijke apparatuur en voor zeer nauwkeurige metingen wanneer geen kwikvrij alternatief beschikbaar is. Voor al deze producten geldt dat ze gebruikt worden in een relatief kleine, gespecialiseerde professionele markt. Het gaat veelal om apparatuur die ook al was uitgezonderd van de verboden onder het Bkcp. Kwikhoudende producten die bestemd zijn voor het grote publiek worden gereguleerd door de kwikverordening of andere EU-wetgeving.

Zoals al is toegelicht in paragraaf 3.3.1 is er, gelet op de inventarisaties van de Europese Commissie, geen aanleiding om te veronderstellen dat met het in lijn brengen van het Bkcp met de kwikverordening de handel in kwikhoudende producten tussen Nederland en andere lidstaten in de Europese Unie of vanuit Nederland naar landen buiten de Europese Unie zal toenemen in een mate die relevant is voor de doelstelling om de blootstelling van mens en milieu aan kwik zoveel mogelijk terug te dringen.

Waar dit besluit tot gevolg heeft dat (conform de kwikverordening) de toelating van kwikhoudende producten beperkt wordt (m.n. door het vervallen van de uitzondering onder het Bkbp voor de lucht- en scheepvaart) zij opgemerkt dat het *gebruik* van deze producten door huidige gebruikers toegestaan blijft. Zij worden niet verplicht om de producten te vervangen door kwikvrije producten. Bij noodzakelijke vervanging, door defect raken, zal een eventueel prijsverschil in het licht van de totale bedrijfskosten in de lucht- en scheepvaart geen factor van enige betekenis zijn.

3.4 Productieprocessen met behulp van kwik

Verordening (EG) nr. 1102/2008 en het Bkbp bevatten tot nu toe geen bepalingen ten aanzien van industriële productieprocessen met behulp van kwik. Het gebruik van kwik in de chloor-alkaliproductie was met ingang van 11 december 2017 al wel verboden door Uitvoeringsbesluit 2013/732/EU.⁷ De kwikverordening breidt nu het aantal in de Europese Unie verboden productieprocessen uit en verbiedt in beginsel de introductie van nieuwe productieprocessen waarbij kwik of kwikverbindingen worden gebruikt. Dit besluit verbiedt handelingen in strijd met deze voorschriften van de kwikverordening. Daarmee wordt op nationaal niveau voorzien in sanctionering van de voorschriften van de kwikverordening.

3.5 Verbod op het gebruik van kwik in ambachtelijke kleinschalige goudwinning

Verordening (EG) nr. 1102/2008 bevatte geen bepalingen ten aanzien van ambachtelijke kleinschalige goudwinning met behulp van kwik. De kwikverordening introduceert dit verbod en dit besluit verbiedt handelingen in strijd met deze voorschriften van de kwikverordening. Daarmee wordt op nationaal niveau voorzien in sanctionering van de voorschriften van de kwikverordening.

3.6 Tandheelkundig amalgaam

Verordening (EG) nr. 1102/2008 bevatte geen bepalingen ten aanzien van tandheelkundig amalgaam. De kwikverordening introduceert nu een verbod om tandheelkundig amalgaam met ingang van 1 juli 2018 te gebruiken voor behandeling van melktanden, van kinderen jonger dan 15 jaar en van zwangere vrouwen of vrouwen die borstvoeding geven, met uitzondering van gevallen waarin sprake is van medische noodzaak. Tevens staat de kwikverordening vanaf 1 januari 2019 het gebruik van tandheelkundig amalgaam nog slechts toe in capsulevorm, vooraf gedoseerd.

De kwikverordening verplicht tandheelkundepraktijken te zijn uitgerust met amalgaamafscidders om met name te voorkomen dat amalgaamdeeltjes in het afvalwater terechtkomen, met nadere bepalingen over het retentieniveau (de mate waarin de amalgaamdeeltjes worden tegengehouden) en het onderhoud van de afscidders. Deze verplichting geldt in Nederland al op basis van het Activiteitenbesluit milieubeheer. De bepalingen ter uitvoering van de kwikverordening ten aanzien van tandheelkundig amalgaam worden nu opgenomen in het Bkbp.

⁷ Uitvoeringsbesluit 2013/732/EU van de Commissie van 9 december 2013 tot vaststelling van de BBT-conclusies (beste beschikbare technieken) op grond van Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake industriële emissies voor de productie van chlooralkali.

Tenslotte verplicht de kwikverordening ertoe amalgaamafval te laten verzamelen en te verwerken door een inrichting of onderneming voor afvalbeheer die daarvoor gemachtigd is. In Nederland is het verboden om zich van gevaarlijke afvalstoffen te ontdoen door ze aan een ander af te geven, tenzij afgifte plaatsvindt aan erkende inzamelaars, erkende vervoerders of erkende verwerkers of de inzamelaar beschikt over een inzamelvergunning. Specifiek voor het inzamelen van restanten van toepassing van amalgaam in de tandheelkunde (bij hoeveelheden van ten hoogste 200 kg per afgifte) is een inzamelvergunning op grond van het Besluit inzamelen afvalstoffen verplicht.

Dit besluit verbiedt handelingen in strijd met deze voorschriften met betrekking tot tandheelkundig amalgaam van de kwikverordening. Daarmee wordt op nationaal niveau voorzien in sanctionering van de overtreding van de voorschriften van de kwikverordening.

3.7 Tijdelijke en permanente opslag, verwerking en administratie van kwikafval

De bepalingen in de kwikverordening ten aanzien van tijdelijke en permanente opslag van kwikafval en de hierbij horende verwerking en administratieve verplichtingen bestonden deels al in Verordening (EG) nr. 1102/2008, maar zijn enigszins aangepast en uitgebreid. Dit besluit verbiedt handelingen in strijd met deze voorschriften van de kwikverordening en zorgt voor de aanpassing van een verwijzing naar de kwikverordening in het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen. Daarmee wordt op nationaal niveau voorzien in sanctionering van de overtreding van voorschriften van de kwikverordening.

4. Verhouding tot andere nationale en EU-regelgeving

Naast de kwikverordening bevat andere EU-wetgeving eveneens bepalingen inzake kwik en kwikverbindingen, bijvoorbeeld de PIC-verordening⁸, waarbij een systeem voor kennisgeving wordt vastgesteld dat onder andere op de invoer en uitvoer van kwik van toepassing is, de Verordening (EG) 396/2005 inzake maximumgehalten bestrijdingsmiddelenresiduen⁹, de REACH-verordening, de Cosmeticsverordening¹⁰, de richtlijn batterijen en de RoHS-richtlijn, die betrekking hebben op het in de Europese Unie in de handel brengen van verschillende kwikhoudende producten en waarbij maximumgehalten voor kwik worden vastgesteld. Daarnaast beogen de richtlijn industriële emissies¹¹, de Seveso-richtlijn¹², de kaderrichtlijn afvalstoffen¹³, de

⁸ Verordening (EU) nr. 649/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen (PB L 201 van 27.7.2012, blz. 60).

⁹ Verordening (EG) nr. 396/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 23 februari 2005 tot vaststelling van maximumgehalten aan bestrijdingsmiddelenresiduen in of op levensmiddelen en diervoeders van plantaardige en dierlijke oorsprong en houdende wijziging van Richtlijn 91/414/EEG van de Raad (PB L 70 van 16.3.2005, blz. 1).

¹⁰ Verordening (EG) nr. 1223/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 betreffende cosmetische producten (PB L 342 van 22.12.2009, blz. 59).

¹¹ Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (PB L 334 van 17.12.2010, blz. 17).

¹² Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad (PB L 197 van 24.7.2012, blz. 1).

¹³ Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB L 312 van 22.11.2008, blz. 3).

kaderrichtlijn water¹⁴ en de richtlijn storten¹⁵ het beheersen, het verminderen en, waar mogelijk, het uitbannen van puntbronnen en diffuse emissies van kwik en kwikverbindingen in het milieu.

De kwikverordening is van toepassing onverminderd de bepalingen van de toepasselijke al bestaande EU-wetgeving die strengere voorschriften vaststellen voor kwikhoudende producten, onder andere wat betreft maximum kwikgehalte. De nieuwe bepalingen die de kwikverordening ten aanzien van kwikhoudende producten met zich meebrengt zijn toegelicht in hoofdstuk 3. Ook is in dat hoofdstuk toegelicht of een bepaalde verplichting of verbod eerder al in Nederland gold op basis van nationaal recht of dat het om een geheel nieuwe bepaling gaat.

5. Gevolgen

5.1 Algemeen

De internationale aanpak van kwik met het Verdrag van Minamata, waar de kwikverordening en dit besluit uitvoering aan geven, moet wereldwijd leiden tot een aanzienlijke vermindering van de belasting van het milieu met kwik. Op termijn zou dit een vermindering van de kwikverontreiniging in de voedselketen moeten opleveren. Hiermee leidt deze internationale aanpak ook in Nederland tot een gezonder leefmilieu en gezonder voedsel.

5.2 Gevolgen voor bedrijven en burgers

5.2.1 Algemeen

Met de kwikverordening voldoet de EU-wetgeving aan het Verdrag van Minamata. De inwerkingtreding van het Verdrag heeft een positief effect op het gelijke speelveld tussen de Europese Unie en derde landen die nu mogelijk een concurrentievoordeel hebben omdat er in die landen nog weinig of geen maatregelen tegen kwikemissies vereist zijn. De inwerkingtreding van het Verdrag zal naar verwachting gunstig zijn voor de mondiale concurrentiepositie van de al kwikvrije industrie van Nederland en de afzet bevorderen van EU-producten die reeds voldoen aan de voorschriften van het Verdrag. De aangescherpte handelsbeperkingen in de kwikverordening zullen leiden tot verschuivingen in bedrijfsactiviteiten van importeurs en exporteurs en in de prijzen van kwik op de markt. Slechts enkele Nederlandse bedrijven zijn in deze handel actief.

Zoals toegelicht in paragraaf 3.3.2. zijn de Nederlandse marktdeelnemers reeds jarenlang ingesteld op de verboden ten aanzien van kwikhoudende producten onder het Bkcp en op het gebruik en het aanbieden van kwikvrije alternatieven. Sinds de uitfasering van het gebruik van kwik in de chlooralkali-industrie kent Nederland geen grootschalig industrieel gebruik van kwik meer. Ook gebruik van kwik in de tandheelkunde (amalgam vullingen) vindt in Nederland nog maar weinig plaats. Het plaatsen van amalgamvullingen maakt bovendien geen deel meer uit van de

¹⁴ Richtlijn 2000/6/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, blz. 1).

¹⁵ Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PB L 182 van 16.7.1999, blz. 1).

tandheelkundige opleidingen in Nederland. Daarom zullen het verbod op nieuwe productieprocessen en de beperkingen op het tandheelkundig gebruik van amalgaam – behoudens medische noodzaak nu verboden voor de behandeling van melktanden, kinderen jonger dan 15 jaar, zwangere vrouwen en vrouwen die borstvoeding geven – weinig tot geen gevolgen hebben voor ondernemingen in Nederland.

Volgens informatie van de Nederlandse Zorgautoriteit zijn kwikvrije vullingen (composiet/glasionomeer) 40 tot 50% duurder dan amalgaamvullingen. Tandartspatiënten die tot de genoemde groepen behoren kunnen dus met hogere kosten voor kwikvrije vullingen te maken krijgen, maar deze kosten golden reeds voor het overgrote deel van de patiënten. Voor de groep tot achttien jaar geldt bovendien dat vullingen worden gedekt vanuit de Zorgverzekeringswet. Op de premies voor tandartsverzekeringen zal het effect verwaarloosbaar zijn. Tegenover de kosten die de beperking van het gebruik van amalgaamvullingen met zich mee kan brengen voor de burger staat een verlaging van het risico van kwik voor de gezondheid.

Het verbod op ambachtelijke kleinschalige goudwinning heeft in Nederland geen gevolg. Dergelijke activiteiten vinden hier voor zover bekend niet plaats.

5.2.2 Regeldruk

De kwikverordening introduceert enkele nieuwe administratieve lasten voor bedrijven die te maken hebben met kwik. Het in lijn brengen van de Nederlandse regelgeving voor kwikhoudende producten in het Bkkp met de kwikverordening kan daarentegen een verlichting van lasten opleveren. De kwikverordening brengt ten opzichte van Verordening (EG) nr. 1102/2008 nauwelijks extra inhoudelijke nalevingskosten met zich mee.

De door de kwikverordening geïntroduceerde voorwaarden voor de invoer van kwik brengen een administratieve last met zich mee vanwege het vereiste dat het land waaruit wordt geëxporteerd een verklaring moet afgeven over de herkomst van het kwik. Voor de tenuitvoerlegging van deze verplichting heeft de Europese Commissie formulieren vastgesteld.¹⁶ Bedrijven krijgen hiermee te maken als ze handelen in kwik dan wel gebruiker zijn van kwik en kwik willen betrekken van buiten de Europese Unie. Op grond van de analyse die de Europese Commissie heeft gemaakt zal de Europese behoefte aan import van kwik waarschijnlijk dalen en misschien grotendeels verdwijnen.¹⁷ In Nederland zijn er op dit moment twee bedrijven die handelen in kwik.

Bedrijven die na 1 januari 2018 een nieuw productieproces met behulp van kwik willen introduceren of een nieuw kwikhoudend product op de markt willen brengen hebben te maken met de beperkende voorwaarden die de kwikverordening hieraan stelt. De bedrijven zullen een dossier ("kennisgeving") moeten opstellen op grond waarvan het bevoegd gezag kan bepalen of aan de Europese Commissie een toelatingsbesluit kan

¹⁶ Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/2287 van de Commissie van 8 december 2017 tot specificering van de formulieren die moeten worden gebruikt voor de invoer van kwik en van bepaalde kwikmengsels overeenkomstig Verordening (EU) 2017/852 van het Europees Parlement en de Raad betreffende kwik (PB L 328, van 12.12.2017, blz. 118).

¹⁷ SWD(2016) 17 final, Impact Assessment, Ratification and Implementation by the EU of the Minamata Convention on Mercury, met name paragraaf 4.2, 'Table 4e – Mercury consumption within EU'.

worden gevraagd. De analyse die de Europese Commissie gemaakt heeft ter voorbereiding van de kwikverordening¹⁷ suggereert dat de kosten die een bedrijf moet maken voor een dossier maximaal uitkomen op het niveau van een autorisatiedossier onder de REACH-verordening, 100.000 tot 500.000 euro. Gelet op het al enkele decennia bestaande beleid voor uitfasering van kwik, zal het aantal Nederlandse bedrijven dat met deze last te maken krijgt zeer klein (minder dan tien) of nihil zijn. Het bevoegd gezag moet beoordelen of een het door het bedrijf ingenomen standpunt dat het nieuwe industriële proces voordelig is voor het milieu (ondanks het gebruik van kwik) gegrond is. Voor de behandeling van een dossier is eigen personele inzet nodig en eventuele inhuur van een onafhankelijk adviesbureau. De kosten van deze beoordeling zullen naar schatting 2.500 tot 16.000 euro bedragen, afhankelijk van de inzet van eigen of ingehuurde personele capaciteit en op basis van een geschatte tijdsbesteding van 50 tot 150 uur.¹⁸

Het in lijn brengen van de Nederlandse regelgeving voor kwikhoudende producten in het Bkbp kan een lastenverlichting voor de maakindustrie en handelaren betekenen, omdat men niet meer te maken heeft met verschillen tussen de eerdere Nederlandse en Europese regels. In Nederland golden lange tijd beperkingen voor bepaalde kwikhoudende producten die onder de EU-wetgeving, en daarmee in beginsel in andere lidstaten, nog niet golden. Dit uitvoeringsbesluit zorgt ervoor dat straks in Nederland voor kwikhoudende producten alleen de regels gelden die in de hele EU gelden. Dat zijn de nieuwe bepalingen over kwikhoudende producten die door de kwikverordening geïntroduceerd zijn en de bestaande bepalingen in andere EU-wetgeving.

De verplichting voor tandheelkundepraktijken om te zijn uitgerust met amalgaam-afscheiders was al geregeld in het Activiteitenbesluit milieubeheer en daaraan voorafgaande regelgeving. De introductie van deze verplichting in de kwikverordening zal in Nederland geen regeldrukeffecten voor tandartspraktijken met zich mee brengen.

De kwikverordening verplicht de chlooralkali-industrie en marktpartijen op het gebied van reiniging van aardgas en winning en metallurgische bereiding van non-ferrometalen om jaarlijks te rapporteren over het opgeslagen en afgevoerde kwikafval. Deze verplichting bestond al onder Verordening (EG) nr. 1102/2008 en betreft geen verzwaring van bestaande administratieve lasten. De kwikverordening voegt hieraan de verplichting toe om kopieën mee te sturen van de certificaten die de ontvanger of achtereenvolgende ontvangers van het kwikafval moeten afgeven. De chloor-alkali-industrie is inmiddels in de EU verboden en in Nederland al in de jaren '90 uitgefaseerd, zodat er geen sprake meer is van resterend kwikafval dat nog opgeslagen staat en afgevoerd moet worden. Bij drie bedrijven in Nederland komt kwik vrij uit aardgasreiniging (inclusief reiniging van leidingen, filters en apparatuur die bij de winning en opwerking van aardgas gebruikt worden). Nederland kent geen non-ferro metallurgische bedrijven die kwikafval (kwik in metallische vorm¹⁹) produceren.

¹⁸ Hierbij is uitgegaan van een uurtarief van 54 euro voor hoogopgeleide medewerkers, zie pagina 33 van het Handboek Meting Regeldrukkosten (https://www.kcwj.nl/sites/default/files/handboek_meting_regeldrukkosten_v_1-1-2018.pdf) en een tweemaal zo hoog tarief voor ingehuurde personele capaciteit.

¹⁹ Kwikafval is in de kwikverordening gedefinieerd als metallisch kwik dat volgens artikel 3, eerste lid, van de Kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG) als afval moet worden aangemerkt.

De exploitanten van afvalbeheerinrichtingen die kwikafval opslaan en verwerken zijn onder de kwikverordening verplicht een informatieregister op te stellen, als onderdeel van het register dat krachtens de Kaderrichtlijn afvalstoffen vereist is, en om certificaten van verwerking af te geven. In Nederland geldt de informatieverplichting voor bedrijven op grond van de Wet milieubeheer en het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen. De kwikverordening introduceert nu aanvullend de verplichting om in een register de hoeveelheid afval, het kwikgehalte ervan en voor zover van toepassing de herkomst, bestemming en de beoogde behandeling voor verwijdering ervan bij te houden. Omdat deze gegevens ook van belang zijn voor de bedrijfsvoering, mag verwacht worden dat de betreffende bedrijven ze reeds administreren. Het register moet ook de ontvangen certificaten van verwerking bevatten. De kwikverordening specificeert geen eisen voor de inhoud van de certificaten. Een verklaring van de ontvanger van het kwikafval kan volstaan.

De kwikverordening vraagt geen aanpassing van het meldsysteem van het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen. Dit systeem voorziet reeds in een mogelijkheid om afvalstoffen te omschrijven. Bedrijven die kwikafval afgeven respectievelijk innemen kunnen bijvoorbeeld afspreken de door de kwikverordening vereiste gegevens te vermelden op de begeleidingsbrief die aanwezig moet zijn bij het transport van afval en die als invoer dient voor het meldsysteem. Het aantal afgiften met kwikafval varieert afhankelijk van het bedrijf van minder dan tien tot enkele tientallen per jaar. De kosten voor het opnemen van 40 afgiften in een register zouden tot 1.000 euro kunnen oplopen, op basis van een geschatte tijdsbesteding van een half uur per afgifte. Het aantal bedrijven dat een dergelijk relatief groot aantal transacties met kwikafval doet is zeer klein. Momenteel zijn er drie bedrijven met een vergunning voor het ontvangen en opslaan van kwikafval.

Geconcludeerd kan worden dat slechts een zeer klein aantal bedrijven (minder dan 10) binnen Nederland regeldrukeffecten zal ervaren als gevolg van de wijzigingen in de kwikverordening en de inwerkingtreding van dit besluit. Waar de regeldruk toeneemt vloeit dit rechtstreeks voor uit de kwikverordening. De enige regeldrukeffecten van significante omvang betreffen die voor het introduceren van nieuwe kwikhoudende producten of nieuwe kwik gebruikende productieprocessen. De inschatting is dat geen enkel bedrijf in Nederland nog een dergelijk initiatief gaat nemen. In dat geval is dit regeldrukeffect nihil. Komen er wel initiatieven, dan zullen de kosten per geval voor het bedrijf naar schatting tussen 10.000 en 500.000 euro bedragen en voor de overheid tussen de 2.500 en 16.000 euro. Deze kosten worden gerechtvaardigd geacht in het licht van het algemene beleid om het gebruik van kwik op stringente wijze uit te faseren.

5.3 Milieueffecten

Blootstelling aan kwik kan schadelijke gevolgen hebben voor de hersenen, de longen, de nieren en het immuunsysteem. De handel in en het gebruik van kwik en kwikhoudende producten werden al sterk beperkt door Verordening (EG) nr. 1102/2008, andere EU-wetgeving en het Bkbp. Met de komst van het Verdrag van Minamata en de kwikverordening worden verdere beperkingen ingesteld. Omdat de bronnen van kwik in het Nederlandse milieu en in ons voedsel voornamelijk buiten Nederland zijn gelegen, zal verdere terugdringing van kwikemissies in de Europese Unie en wereldwijd in Nederland een positief effect hebben.

Het in lijn brengen van het Bkkp met de nieuwe kwikverordening geeft weliswaar weer enige mogelijkheden om kwikhoudende producten in Nederland in te voeren, te produceren, te gebruiken en vanuit Nederland te exporteren, maar er is geen reden om te verwachten dat dit tot een relevante toename van activiteiten leidt, zoals is toegelicht in paragraaf 3.3.2. Op basis van de inventarisaties van de Europese Commissie zijn de producten die een relevante hoeveelheid kwik vertegenwoordigen onder de verbodsbepalingen van de kwikverordening gebracht. De Nederlandse markt is al geruime tijd op kwikvrije alternatieven ingesteld, afgezien van specifieke producten die ook nu al zijn uitgezonderd van de verboden onder het Bkkp. Mocht in Nederland de handel in of het gebruik van bepaalde producten, die niet verboden zijn onder de kwikverordening of andere EU-wetgeving, toch toenemen, dan zal het gaan om een zeer beperkte hoeveelheid kwik in producten. Het potentiële risico dat vanuit deze producten kwik in het milieu terechtkomt door onzorgvuldig beheer of onjuiste afvalverwerking is verwaarloosbaar in vergelijking met de belasting van het Nederlandse milieu en voedsel met kwik ten gevolge van de grote mondiale bronnen, met name de ambachtelijke goudwinning en kolencentrales buiten de Europese Unie, met onvoldoende rookgasreiniging.

6. Uitvoering en handhaving

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is, namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, op basis van artikel 18.2b, eerste lid, juncto artikel 9.2.2.1 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) bevoegd om overtredingen van de verboden van de kwikverordening bestuursrechtelijk te handhaven. In afwijking hiervan zijn burgemeesters en wethouders, op basis van artikel 18.2b, derde lid, juncto artikel 9.2.2.1 van de Wm, belast met de bestuursrechtelijke handhaving van de bepalingen omtrent amalgaamafval van tandheelkundige praktijken (artikel 10, vierde en zesde lid van de kwikverordening). Dit ligt voor de hand gelet op de bestaande bevoegdheidsverdeling tot handhaving van deze activiteiten door burgemeester en wethouders op grond van het Activiteitenbesluit. In de praktijk worden deze gemeentelijke handhavingstaken, in ieder geval voor wat betreft het basistakenpakket, in mandaat uitgevoerd door regionale uitvoeringsdiensten (omgevingsdiensten).

Op basis van artikel 18.2b, tweede lid, van de Wm heeft de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport tevens tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens titel 9.2 van de Wm voor zover het bepaalde bij of krachtens genoemde titels of verordeningen betrekking heeft op beleid dat tot hun verantwoordelijkheid behoort. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd zal toezien op de handhaving van de bepalingen betreffende de beperkingen op het gebruik van tandheelkundig amalgaam (artikel 10, eerste en tweede lid van de kwikverordening).

Eveneens zal er samenwerking tussen de ILT en de omgevingsdiensten plaatsvinden in het kader van omgevingsvergunningen voor inrichtingen waar handelingen met kwik worden verricht en/of kwik(afval) vrijkomt. Dit geldt ook voor de speciale locaties waar kwik dat als afval moet worden beschouwd tijdelijk wordt opgeslagen. Burgemeesters en

wethouders of provinciale staten zijn bevoegd gezag, maar deze vergunningen worden namens hen door de omgevingsdiensten verleend.

De verbodsbepalingen in dit besluit bewerkstelligen dat overtreding van die onderdelen van de kwikverordening eveneens kan worden vervolgd als een economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten (hierna: Wed). De rechtsbasis van dit besluit is opgenomen in artikel 1a, onder 1^o, van de Wed. In dat artikel wordt voor de strafbaarstelling verwezen naar voorschriften die bij of krachtens artikel 9.2.2.1 van de Wm zijn gesteld.

7. Advies en consultatie

De ILT heeft een handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets uitgevoerd ten aanzien van dit besluit en concludeerde dat het besluit handhaafbaar en uitvoerbaar is. In verband met de handhaafbaarheid wijst de ILT op het verschil in terminologie tussen de bestaande nationale bepalingen over kwikhoudende producten en de bepalingen die overtreding van de bepalingen van de verordening strafbaar stellen. De toelichting is op dit punt verduidelijkt. Het besluit is ook afgestemd met de VNG, IPO en de IGJ.

Er heeft geen internetconsultatie plaatsgevonden over dit besluit, omdat met dit besluit nationaal uitvoering wordt gegeven aan de kwikverordening, zodat hier sprake is van een situatie waarin consultatie niet in betekenende mate kan leiden tot aanpassing van het besluit. Internetconsultatie kon op grond van het kabinetsstandpunt dienaangaande²⁰ achterwege blijven.

8. Voor- en nahang

Dit besluit strekt tot uitvoering van Verordening 2017/852. Gelet op artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer behoefde dit besluit niet te worden voor- of nagehangen. Van de inhoud van dit besluit is overeenkomstig die bepaling tegelijk met de aanbieding aan de Raad van State mededeling gedaan aan de beide kamers der Staten-Generaal.

²⁰ Kamerstukken II 2009/10, 29 279, nr. 114, en Kamerstukken II 2012/13, 29 362, nr. 224.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

A

In artikel 1.1 zijn de begripsbepalingen van het besluit opgenomen. In dit artikel is de kwikverordening gedefinieerd en wordt voor kwik, kwikverbinding, mengsels, kwikhoudend product en kwikafval verwezen naar definities zoals opgenomen in artikel 2 van de kwikverordening.

B

Behoudens gevallen waarin uit de bewoordingen of de systematiek van een EU-verordening of EU-richtlijn blijkt dat dit niet de bedoeling van de wetgever is geweest, gelden verordeningen en richtlijnen in alle gebieden waar een lidstaat rechtsmacht uitoefent, waaronder de (Exclusieve Economische Zone) EEZ, zij het niet onbeperkt. Dit blijkt onder meer uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU.²¹ De Nederlandse regelgeving is, tenzij anders bepaald, van toepassing op het Nederlandse grondgebied, met inbegrip van de Nederlandse territoriale zee. Eerder gaf alleen artikel 2.6 van het besluit uitvoering aan Verordening (EG) nr. 1102/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 inzake het verbod op de uitvoer van metallisch kwik en andere kwikverbindingen en -mengsels en de veilige opslag van metallisch kwik (PbEU L 304/75) (oude kwikverordening). De uitvoeringsbepalingen voor de huidige kwikverordening maken een groot deel uit van het besluit. Bovendien is er voor gekozen de geldende nationale voorschriften te laten vervallen op het moment dat de kwikverordening volledig zijn werking heeft gekregen. Om die reden wordt nu het hele besluit van toepassing verklaard op de EEZ.

C

Artikel 1.2 voorziet in de afbakening met de bestaande regelgeving ten aanzien van kwik in producten. In het derde lid is dit besluit niet van toepassing verklaard op kwikhoudende producten ten aanzien waarvan in het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton regels zijn gesteld. De Regeling verpakking en verpakkingsafval is sinds 2005 ingetrokken (Stb. 2005, 183) en vervangen door het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton. Om die reden is de verwijzing in het derde lid nu aangepast.

D

²¹ Hof van Justitie van de Europese Unie, 17 januari 2012, C-347/10. In dit arrest werd vastgesteld dat het Unierecht van toepassing is op het tot een lidstaat behorende gedeelte van het continentaal plat, ook al behoort dit niet tot het grondgebied van de lidstaat. In de conclusie in deze zaak geeft de advocaat-generaal een uitgebreide beschouwing op welke gronden het Unierecht op het continentaal plat van toepassing is. De redenering die het Hof in dit arrest volgt, gaat ook op voor de EEZ. Dit blijkt uit een eerder arrest van het Hof, van 20 oktober 2005 in zaak C-6/04.

Voor de juiste werking van de kwikverordening zijn in artikel 2.2 de noodzakelijke verbodsbepalingen opgenomen voor handelingen met kwikhoudende producten. Dit betekent dat de invoer, uitvoer en productie van de in bijlage II van de kwikverordening vermelde producten, met ingang van de daarin genoemde data, verboden is, tenzij er sprake is van producten die essentieel zijn voor civiele bescherming, militaire toepassingen, producten voor onderzoek, voor het ijken van instrumenten of voor gebruik als referentiestandaard. Eveneens is het verboden om nieuwe kwikhoudende producten te produceren, die voor 1 januari 2018 niet werden geproduceerd, tenzij sprake is van een van de uitzonderingen genoemd in artikel 8, eerste lid, van de kwikverordening, het product krachtens de RoHS-richtlijn is toegestaan, of de Europese Commissie toestemming heeft gegeven op grond van artikel 8, zesde lid, van de kwikverordening.

E

In artikel 2.5a, eerste lid, van het Bkkp is bepaald dat artikel 1.2, vijfde lid, met ingang van 31 december 2018 niet van toepassing is op de categorieën 3 tot en met 6 uit bijlage II bij de kwikverordening:

- bepaalde compacte fluorescentielampen (CFL);
- bepaalde lineaire fluorescentielampen (LFL);
- hogedruk-kwikdamlampen (HPMV) die gebruikt worden voor algemene verlichtingsdoeleinden;
- bepaalde fluorescentielampen met koude kathode (CCFL) of externe elektrode (EEFL) die gebruikt worden voor elektronische beeldschermen.

Met ingang van 31 december 2018 is de productie en invoer in de Europese Unie en uitvoer uit de Europese Unie van deze kwikhoudende producten verboden op grond van artikel 5, eerste lid, van de kwikverordening.

Artikel 1.2 van het Bkkp voorziet in de afbakening met de bestaande regelgeving ten aanzien van kwikhoudende producten. Met artikel 1.2, vijfde lid, is beoogd te regelen dat het Bkkp niet van toepassing is indien andere regelgeving krachtens artikel 9.2.2.1 van de Wet milieubeheer van toepassing is. Vanaf het moment dat het verbod op uitvoer, invoer en productie van de productcategorieën 3 tot en met 6 van de bijlage II van de kwikverordening geldt, is de afbakening voor deze productcategorieën in het Bkkp niet meer relevant, omdat de kwikverordening bepaalt dat het verbod van toepassing is onverminderd strengere voorschriften van andere toepasselijke Uniewetgeving.

In artikel 2.5a, tweede lid, is bepaald dat de huidige nationale verboden met betrekking tot kwikhoudende producten voor de productcategorieën 3 tot en met 6 uit bijlage II van de kwikverordening niet meer van toepassing zijn met ingang van 31 december 2018. Vanaf dat moment regelt de kwikverordening het verbod op de uitvoer, invoer en productie van die producten.

In artikel 2.5a, derde lid, is bepaald dat de nationale verboden met betrekking tot kwikhoudende producten niet van toepassing zijn op nieuwe kwikhoudende producten waarvan de productie en het in de handel brengen zijn toegestaan door middel van een besluit van de Europese Commissie, genomen op grond van artikel 8, zesde lid, van de kwikverordening. De kwikverordening staat producten die niet voor 1 januari 2018

werden geproduceerd (nieuwe kwikhoudende producten) alleen toe indien toestemming door de Europese Commissie is verleend of indien ze zijn toegestaan krachtens de RoHS-richtlijn. Om de Nederlandse regelgeving in overeenstemming te brengen met de kwikverordening zijn de nationale verboden (zolang ze nog niet zijn vervallen) niet meer van toepassing voor kwikhoudende producten waarvoor toestemming door de Europese Commissie is verleend. Het Bkcp is voor wat betreft de nationale verboden al niet van toepassing op kwikhoudende producten die toegestaan zijn krachtens de RoHS-richtlijn. Het Bkcp is immers, gelet op artikel 1.2, vijfde lid, niet van toepassing op kwikhoudende producten waarop de Regeling gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur, waarin de RoHS-richtlijn in Nederland in is geïmplementeerd, van toepassing is. Deze uitzondering hoeft dus niet opgenomen te worden.

F

In paragraaf 2a wordt het bestaande artikel 2.6 van het Bkcp geheel vervangen en tevens wordt een nieuw artikel 2.7 is toegevoegd. Voor de juiste werking van de kwikverordening zijn in deze artikelen van het Bkcp de noodzakelijke verbodsbepalingen opgenomen voor handelingen met betrekking tot kwik, kwikverbindingen, kwikmengsels en kwikafval. Voor een toelichting op de verplichtingen wordt verwezen naar paragrafen 3.2, 3.4, 3.5 en 3.7 van het algemeen deel van de toelichting, waar de beperkingen worden besproken ten aanzien van invoer en uitvoer van kwik, kwikverbindingen, kwikmengsels en kwikafval en de verplichtingen die uit de kwikverordening voortvloeien.

G

Voor de juiste werking van de kwikverordening zijn in artikel 2.8 van het Bkcp de noodzakelijke verbodsbepalingen opgenomen voor handelingen met betrekking tot tandheekkundig amalgaam, met inbegrip van amalgaamafval. Voor de toelichting op de verplichtingen voor tandartsen en exploitanten van tandheekkundige inrichtingen wordt verwezen naar paragraaf 3.6 van het algemeen deel van de toelichting.

In artikel 2.9, eerste lid, is neergelegd dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de bevoegde autoriteit is waaraan de kennisgeving moet worden gedaan bedoeld in artikel 8, derde lid, van de kwikverordening en waaraan de gegevens dienen te worden verstrekt bedoeld in artikel 12, eerste lid, en artikel 14, vierde lid, van de kwikverordening. Deze gegevens dienen, gelet op artikel 2.9, tweede lid, te worden toegezonden aan het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, dat verantwoordelijk is voor de verwerking en doorzending van de gegevens namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Europese Commissie. Bovendien is de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aangewezen als de bevoegde autoriteit die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de uit artikel 17 van de kwikverordening voortvloeiende verplichtingen.

In artikel 2.9, derde lid, is bepaald dat, in plaats van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, burgemeester en wethouders bevoegd zijn tot bestuursrechtelijke handhaving voor bepalingen omtrent amalgaamafval van tandheekkundige praktijken. Voor nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 6 van het algemeen deel van toelichting.

Artikel II

In dit artikel zijn de vanwege de kwikverordening noodzakelijke wijzigingen in het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (hierna: Bssa) opgenomen.

Het Bssa bevatte voor metallisch kwik een uitzondering op het stortverbod voor vloeistoffen (artikel 1, eerste lid, onderdeel 1, van het Bssa) en op de maximale opslagtermijn voor afvalstoffen (artikel 11e, vierde lid, van het Bssa) uit de richtlijn storten, onder verwijzing naar Verordening (EG) nr. 1102/2008. De uitzondering op de maximale opslagtermijn is eveneens opgenomen in artikel 13, eerste lid, van de kwikverordening, waarin tevens bepaald wordt dat de uitzondering niet langer van toepassing is met ingang van 1 januari 2023. Deze termijn kan met drie jaar verlengd worden, door een wijziging van de kwikverordening door een gedelegeerde handeling van de Europese Commissie. In artikel 1, eerste lid, onderdeel 1, en artikel 11e, vierde lid, van het Bssa wordt de verwijzing naar Verordening (EG) nr. 1102/2008 vervangen door een verwijzing naar de huidige kwikverordening. In beide artikelen wordt de term "metallisch kwik" gebruikt. Hiermee is in deze bepalingen geen verschil beoogd met de term "kwikafval" uit de kwikverordening. In de kwikverordening is kwikafval gedefinieerd als: metallisch kwik dat als afval wordt beschouwd zoals gedefinieerd in artikel 3, punt 1, van Richtlijn 2008/98/EG (Kaderrichtlijn afvalstoffen). Het stortverbod in artikel 1, eerste lid, onderdeel 1, van het Bssa en artikel 11e, eerste en tweede lid, van het Bssa ziet uitsluitend op afvalstoffen, waarmee deze bepalingen in het Bssa uitsluitend betrekking hebben op metallisch kwik dat tevens als afval wordt beschouwd zoals gedefinieerd in artikel 3, punt 1, van Richtlijn 2008/98/EG.

Artikel III

Vanaf 31 december 2020 zijn onder de kwikverordening de verboden voor handelingen met kwikhoudende producten van toepassing op alle producten die zijn opgenomen in bijlage II van de kwikverordening. Vanaf dat moment regelt de kwikverordening het verbod op de uitvoer, invoer en productie van kwikhoudende producten en vervangt dit de nationale verboden die onder het Bkcp waren ingesteld. Om die reden komen de artikelen 1.2, 2.1 en 2.3 tot en met 2.5a met ingang van 31 december 2020 te vervallen.

Het Bkcp is, gelet op artikel 1.2, vijfde lid, niet van toepassing op kwikhoudende producten waaromtrent regels waren gesteld onder enig ander wettelijk voorschrift krachtens artikel 9.2.2.1. van de Wet milieubeheer. Daardoor is het Bkcp niet van toepassing op kwikhoudende producten die in andere EU-wetgeving worden gereguleerd, zoals de RoHS-richtlijn die in de Regeling gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur is geïmplementeerd. Deze beperking van de reikwijdte van het Bkcp kan vervallen op de respectievelijke data waarop de verbodsbepalingen van het Bkcp worden vervangen door die van de kwikverordening. De kwikverordening is van toepassing onverminderd de bepalingen van andere EU-wetgeving die strengere voorschriften vaststelt voor kwikhoudende producten, onder andere wat betreft het maximum kwikgehalte.

Vanaf 1 januari 2021 moeten op grond van artikel 10, vierde lid, onder b, van de kwikverordening alle in gebruik zijnde amalgaamafscidders het gespecificeerde retentieniveau bieden. Handelen in strijd met deze bepaling is verboden op grond van artikel 2.8 van dit besluit. Op grond van de artikelen 3.153 en 3.154 van het Activiteitenbesluit milieubeheer moeten amalgaamafscidders voldoen aan NEN-EN-ISO 11143. Essentie van deze norm is dat amalgaamafscidders tenminste 95% van de amalgaamdeeltjes in het afvalwater van tandartspraktijken moeten tegenhouden, voordat het afvalwater in het vuilwaterriool komt. Nu artikel 10, vierde lid, onder b, van de kwikverordening hetzelfde regelt, komt paragraaf 3.8.1. van het Activiteitenbesluit milieubeheer met ingang van 1 januari 2021 vervallen. Indien een exploitant van een tandheelkundige inrichting na die datum blijft voldoen aan NEN-EN-ISO 11143, voldoet hij daarmee, gelet op artikel 10, vijfde lid, van de kwikverordening, aan de eisen van de kwikverordening.

Artikel IV

De inwerkingtredingsdatum van dit besluit wijkt af van de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn. De afwijking is gerechtvaardigd doordat er sprake is van uitvoering van een EU-verordening.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

S. van Veldhoven - Van der Meer

Transponeringstabel van Verordening (EU) 2017/852 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 betreffende kwik, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1102/2008 (PbEU 2017, L 137/1)

Bepaling in Verordening	Bepaling in nationale regelgeving	Bijzonderheden
Artikel 1	Rechtstreekse werking volstaat	Betreft het doel van de kwikverordening
Artikel 2	Rechtstreekse werking volstaat	Betreft de definities
Artikelen 3 en 4	Rechtstreekse werking volstaat, in samenhang met artikel 16 van de kwikverordening en artikel 2.6 Bkkp	
Artikel 5	Rechtstreekse werking volstaat, in samenhang met artikel 16 van de kwikverordening en artikel 2.2 Bkkp	
Artikel 6	Rechtstreekse werking volstaat, in samenhang met artikel 16 van de kwikverordening en artikel 2.6 Bkkp voor wat betreft de verplichting om de in dit artikel bedoelde formulieren voor invoer en uitvoer te gebruiken	Verplichting om formulieren voor invoer en uitvoer te gebruiken en daarnaast gericht tot de Europese Commissie (opdracht om uitvoeringshandelingen vast te stellen)
Artikel 7, eerste tot en met derde lid, eerste volzin	Rechtstreekse werking volstaat, in samenhang met artikel 16 van de kwikverordening en artikel 2.6 Bkkp	
Artikel 7, derde lid, tweede en derde volzin	Behoeft geen uitvoering	Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 8, eerste tot en met het derde lid	Rechtstreekse werking volstaat, in samenhang met artikel 16 van de kwikverordening en artikelen 2.2 en 2.6 Bkkp	
Artikel 8, vierde en vijfde lid	Behoeft geen uitvoering in de zin van regelgeving	Gericht tot lidstaat, betreft feitelijke handeling
Artikel 8, zesde en zevende lid	Gedurende de overgangsperiode is artikel 2.5a Bkkp een uitzondering opgenomen gelet op artikel 8, zesde lid, van de kwikverordening	Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 9, eerste lid	Rechtstreekse werking volstaat, in samenhang met artikel 16 van de kwikverordening en artikel 2.6 Bkkp	
Artikel 9, tweede lid	Behoeft geen uitvoering in de zin van regelgeving	Gericht tot lidstaat, betreft feitelijke handeling

Artikel 10, eerste en tweede lid	Rechtstreekse werking volstaat, in samenhang met artikel 16 van de kwikverordening en artikel 2.8 Bkkp	
Artikel 10, derde lid	Behoeft geen uitvoering in zin van regelgeving	Gericht tot lidstaat, betreft feitelijke handeling
Artikel 10, vierde tot en met zesde lid	Rechtstreekse werking volstaat, in samenhang met artikel 16 van de kwikverordening en artikel 2.8 Bkkp	
Artikelen 11 en 12	Rechtstreekse werking volstaat, in samenhang met artikel 16 van de kwikverordening en artikel 2.7 Bkkp	
Artikel 13, eerste lid	Artikel 1, eerste lid, onderdeel 1 en artikel 11e, vierde lid van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen	
Artikel 13, tweede lid	Behoeft geen uitvoering	Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 13, derde lid	Rechtstreekse werking volstaat, in samenhang met artikel 16 van de kwikverordening en artikel 2.7 Bkkp	
Artikel 14, eerste tot en met vierde lid, eerste volzin	Rechtstreekse werking volstaat, in samenhang met artikel 16 van de kwikverordening en artikel 2.7 Bkkp	
Artikel 14, vierde lid, tweede volzin	Behoeft geen uitvoering in de zin van regelgeving	Gericht tot lidstaat, betreft feitelijke handeling
Artikel 15	Behoeft geen implementatie	Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 16	Artikelen 2.2 en 2.6 tot en met 2.8 van het Besluit kwik en kwikhoudende producten, artikel 18.2b, eerste lid, en artikel 18.2b, derde lid, jo. artikel 9.2.2.1 van de Wet milieubeheer en artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten	Gericht tot lidstaat, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving
Artikel 17	Artikel 2.9 van het Besluit kwik en kwikhoudende producten	Gericht tot de lidstaat, aanwijzing bevoegde autoriteiten
Artikel 18, eerste lid	Behoeft geen uitvoering in de zin van regelgeving	Gericht tot de lidstaat, feitelijke handeling
Artikel 18, tweede lid	Behoeft geen uitvoering	Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 18, derde lid	Behoeft geen uitvoering in de zin van regelgeving	Gericht tot de lidstaat, feitelijke handeling
Artikelen 19 tot en met 22	Behoeven geen uitvoering	Gericht tot de Europese Commissie en andere EU-

		instellingen
Artikelen 23 en 24	Behoeven geen uitvoering	Intrekking Verordening (EG) nr. 1102/2008 en inwerkingtreding
Bijlagen I tot en met V	Rechtstreekse werking volstaat	