

Vergaderjaar 2015–2016

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2075

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 maart 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vijf fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Verordening Markttoezicht en Typegoedkeuring Motorvoertuigen (Kamerstuk 22 112, nr. 2073)

Fiche 2: Verordening reciprociteit bij overheidsopdrachten (Kamerstuk 22 112, nr. 2074)

Fiche 3: Herziene kwikverordening

Fiche 4: Actieplan ter versterking van de strijd tegen terrorismefinanciering (Kamerstuk 22 112, nr. 2076)

Fiche 5: Besluit Gebruik 470–790 MHz frequentieband in de Unie (Kamerstuk 22 112, nr. 2077)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Herziene kwikverordening

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende kwik, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1102/2008
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
2 februari 2016
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2016) 39
- d) *EUR-Lex:*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1456930420891&uri=CELEX:52016PC0039>
- e) *Nr. impact assessment door de Commissie*
SWD(2016) 17 final (Engelstalig)
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_5771_2016_ADD_3&rid=16
Samenvatting van de effectbeoordeling (Nederlandstalig):
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_5771_2016_ADD_2&rid=5
Opinie Impact assessment Board:
niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- h) *Rechtsbasis*
artikel 192, lid 1, en artikel 207 VWEU
- i) *besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *rol Europees Parlement*
medebeslissing

2. Essentie voorstel

• Inhoud voorstel

De Unie en 26 van haar lidstaten¹ hebben een nieuw verdrag inzake kwik ondertekend dat tot stand kwam onder toezicht van het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP). Het Verdrag van Minamata heeft als doel de menselijke gezondheid en het milieu te beschermen tegen de door de mens veroorzaakte emissies van kwik en kwikverbindingen naar lucht, water en bodem.

Zowel de EU als de lidstaten beogen het verdrag te ratificeren en partij te worden. Hiervoor moet de Europese regelgeving in overeenstemming zijn met de verdragsverplichtingen. De wetgeving van de EU voorziet reeds in een groot deel van de bepalingen in het Verdrag van Minamata. Een klein aantal lacunes moet echter nog worden opgevuld. Dit is het oogmerk van het onderhavige voorstel van de Europese Commissie, een aangepaste verordening die de bestaande Verordening (EG) nr. 1102/2008² moet vervangen. De op te vullen lacunes betreffen:

- de invoer van kwik;
- de uitvoer van bepaalde kwikhoudende producten;

¹ Portugal en Estland hebben het Verdrag van Minamata nog niet ondertekend. Voor zover bekend zijn deze landen wel voornemens te tekenen en partij te worden.

² 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 (PB L 304 van 14.11.2008, blz. 75).

- het gebruik van kwik in bepaalde productieprocessen;
- nieuwe toepassingen van kwik in producten en productieprocessen;
- het gebruik van kwik in kleinschalige ambachtelijke goudwinning (ASGM);
- het gebruik van kwik in tandheelkundig amalgaam.

Deze punten worden ingevuld of aangepast in overeenstemming met het verdrag. Op twee punten gaat de verordening verder dan het verdrag, namelijk met betrekking tot nieuwe toepassingen van kwik en het gebruik van kwik in tandheelkundig amalgaam (zie hierover 2b en 3 c).

• *Impact assessment Commissie*

De Commissie concludeert dat de uitvoering van het Verdrag van Minamata aanzienlijke voordelen voor de EU lidstaten zal opleveren, voornamelijk wegens de verwachte vermindering van kwikemissies in andere delen van de wereld. In de EU zijn die emissies al sterk gereduceerd, maar komt kwik toch nog te veel voor in het milieu. Dit komt mede door de veelal beperkte regulering van emissies in ontwikkelingslanden en landen met een economie in transitie.

Door het Verdrag van Minamata te implementeren zullen landen buiten de EU normen ten aanzien van industriële activiteiten gaan toepassen die vergelijkbaar zijn met de normen die momenteel in de EU gelden. Dit beperkt mogelijke concurrentievoordelen voor ondernemingen in landen buiten de EU waar minder strenge milieunormen gelden.

M.b.t. bovengenoemde lacunes in de EU wetgeving heeft de Commissie steeds een afweging gemaakt van kosten en lasten tegen (milieu)baten van de minimaal vereiste maatregelen en een of twee opties voor strengere maatregelen. De uitkomst van deze afwegingen is dat de Commissie ten aanzien van nieuwe toepassingen van kwik en het gebruik van tandheelkundig amalgaam iets strengere maatregelen ten opzichte van het Verdrag van Minamata voorstelt en op de andere punten de minimaal vereiste maatregelen het meest doelmatig acht.

Tandheelkundig amalgaam is in de EU de op één na grootste toepassing van kwik. De Commissie concludeert dat het nemen van een tweetal maatregelen de beste balans oplevert tussen de financiële haalbaarheid voor bedrijven en bescherming van het milieu en van tandartsen en patiënten (zie 3b). De Commissie is van oordeel dat een algeheel verbod in het licht van de verkregen wetenschappelijke adviezen niet evenredig is.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland streeft, ter bescherming van ecosystemen en de menselijke gezondheid, naar maximale terugdringing van antropogene emissies van kwik naar het milieu. Nederland steunt de EU-wetgeving op het gebied van kwik.

De emissies van kwik (bijv. van energiecentrales) zijn in Nederland conform de Europese eisen gereduceerd. Sinds de uitfasering van het gebruik van kwik in de chlooralkali-industrie kent Nederland geen grootschalig industrieel gebruik van kwik meer. Gebruik van kwik in de tandheelkunde (amalgaam vullingen) vindt in Nederland nog maar weinig plaats.

Nederland heeft zich samen met andere landen ingespannen om het Verdrag van Minamata tot stand te brengen, omdat een mondiaal verdrag grote meerwaarde heeft ten opzichte van de huidige situatie waarin wetgeving die de emissies van kwik beperkt nog in grote delen van de wereld ontbreekt, met name in ontwikkelingslanden en landen met een economie in transitie.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De verordening die de Europese Commissie nu voorstelt dient ertoe het EU acquis in overeenstemming te brengen met het Verdrag van Minamata, om de Unie en haar lidstaten in staat te stellen het Verdrag te ratificeren en te implementeren. Volgens Nederland doet de voorgestelde verordening dit op adequate wijze. De maatregelen ten aanzien van nieuwe toepassingen van kwik en het gebruik van tandheelkundig amalgaam, waar de verordening verder gaat dan het Verdrag van Minamata, kan Nederland ondersteunen.

Het op de markt brengen van kwikhoudende producten die nog niet bekend waren op 1 januari 2018 en het starten van productieprocessen die kwik gebruiken en die nog niet bestonden voor 1 januari 2018 is volgens de verordening slechts toegestaan na een positief besluit van de Commissie³. Bepalend voor de toelating is met name de vraag of de nieuwe toepassing van kwik aanzienlijke voordelen voor het milieu of de gezondheid biedt die niet haalbaar zijn met kwikvrije alternatieven. Het kabinet steunt een dergelijk restrictief beleid om onnodig gebruik van kwik tegen te gaan.

Ten aanzien van amalgaamvullingen verplicht de verordening tot twee maatregelen: tandheelkundige praktijken mogen alleen amalgaam in de ingekapselde vorm gebruiken en moeten zijn uitgerust met zogeheten amalgaamafscheiders, bedoeld voor het vasthouden en verzamelen van amalgaamdeeltjes. Het kabinet kan instemmen met het voorschrijven van deze maatregelen. Nieuwe amalgaamvullingen worden in Nederland nog maar weinig geplaatst. De maatregelen zijn echter ook van belang bij het verwijderen van oude vullingen. Er zijn geen signalen dat het implementeren van de maatregelen in Nederlandse tandartspraktijken, voor zover dat nog niet gebeurd is, tot problemen zou leiden.

De inzet van het voorzitterschap is om ten minste tot een gemeenschappelijk standpunt in de Raad te komen en zo mogelijk ook al overeenstemming met het Europees Parlement te bereiken. Vanaf het moment dat de verordening geldt kunnen de EU en de lidstaten het Verdrag ratificeren. Spoedige ratificatie is belangrijk. Alleen landen die hebben geratificeerd kunnen als partij deelnemen aan de Conferentie van Partijen (CoP), waar besloten wordt over de nadere uitwerking van het Verdrag van Minamata. De eerste CoP is voorlopig gepland in juli 2017, onder voorbehoud dat het Verdrag van Minamata in werking is getreden, wat het geval is na ratificatie door 50 verdragspartijen. Naar verwachting wordt dat aantal omstreeks eind 2016 bereikt.

c) Eerste inschatting van het krachtenveld

Naar verwachting zijn de EU-lidstaten en het EP in (grote) meerderheid voorstander van spoedige ratificatie van het Verdrag van Minamata. Dit zal het bereiken van overeenstemming over de EU-verordening vergemakkelijken, al zullen er wel discussiepunten zijn, zoals over tandheelkundig amalgaam, de opslag en het beheer van kwik en de beslissingsbevoegdheid van de Commissie (gedelegeerde handelingen).

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het voorstel kent een meervoudige rechtsbasis (milieu en gemeenschappelijke handelspolitiek). Dit is in overeenstemming met de rechtsbases van de oude verordening. Omdat het zwaartepunt van de verordening echter milieu betreft, dient enkel artikel 192 lid 1 VWEU als rechtsbasis te

³ Dit besluit wordt vastgesteld na een positief advies van het comité met lidstaatspecialisten.

dienen. Dit lijkt juridisch onomstreden en de verwachting is dan ook dat over de rechtsbasis in Brussel snel overeenstemming zal worden bereikt. Waar het gaat om milieu is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten. De verordening regelt een aanvulling op bestaande EU-regelgeving. De EU is dus bevoegd hier voorstellen te doen.

b) Subsidiariteit

Nederland staat achter het regelen van de hier aan de orde zijnde zaken op Europees niveau. Het is van belang dat de regels voor in- en uitvoer van kwik in gelijke mate voor alle lidstaten gaan gelden. Daarnaast betreft de verordening een aanvulling van al bestaande Europese kwikregelgeving en de intrekking van de huidige verordening. Een optreden op Europees niveau is daarom op zijn plaats.

c) Proportionaliteit

De voorgestelde verordening staat volgens Nederland in de juiste verhouding tot het nagestreefde doel. Het voorstel bevat een aanvulling op al bestaande Europese kwikregelgeving. Op deze wijze kunnen zowel de EU als de lidstaten partij worden bij het kwikverdrag en aan hun verdragsverplichtingen voldoen. Wat de bepalingen van het Verdrag van Minamata ten aanzien van ASGM betreft, laat dit voorstel de betrokken lidstaat toe de optimale combinatie van te implementeren maatregelen te kiezen om te voldoen aan de relevante voorschriften. Voor Nederland speelt dit niet.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Algemeen: voor zover deze aspecten aan de orde zijn komen ze voort uit het Verdrag, waarvan de voorgestelde verordening slechts de invulling in EU wetgeving is. De gevolgen van Verdrag en de verordening zijn relatief klein doordat het huidige EU acquis al grotendeels aan de bepalingen van het Verdrag voldoet.

a) Consequenties voor de EU-begroting

Geen.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Geen.

De nieuwe verordening bevat ten opzichte van de bestaande geen bepalingen die significante kosten of besparingen opleveren voor de Nederlandse overheid. De verordening leidt ook niet tot zwaardere rapportageverplichtingen voor de overheid. Ten opzichte van de bestaande verordening vraagt de nieuwe verordening geen sterk uitgebreide of andersoortige controle op naleving.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

De totale kostprijs van de voorkeursoptie wordt door de Commissie geschat op € 13 tot 135 miljoen per jaar voor de gehele EU. Het grootste deel van deze kosten betreffen een chemisch productieproces in Duitsland dat kwik gebruikt. Afhankelijk van de maatregelen die worden getroffen liggen de laagste en hoogste kostprijs ver uit elkaar (3 tot 77 miljoen EUR per jaar).

De verordening zal geen grote gevolgen hebben voor middelgrote, kleine en micro-ondernemingen, met uitzondering van tandartsen die nog geen amalgaamafscidders hebben geïnstalleerd. Het plaatsen en onderhouden van amalgaamafscidders in tandartspraktijken zal volgens de Commissie EU-breed € 10 tot 58 miljoen per jaar kosten, maar ook extra werkgelegenheid opleveren.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De nieuwe verordening vraagt een soortgelijke administratie van bedrijven die te maken hebben met kwik als de bestaande verordening. Zie voor overheden punt 5 (b). Alleen voor bedrijven die na 1 januari 2018 nog nieuwe toepassingen van kwik willen introduceren kan de verordening extra administratieve lasten met zich meebrengen. Deze bedrijven zullen een dossier moeten opstellen op grond waarvan het bevoegd gezag kan bepalen of aan de Europese Commissie een toelatingsbesluit wordt gevraagd.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

De verordening brengt de EU-wetgeving in overeenstemming met het Verdrag van Minamata. De inwerkingtreding van het verdrag heeft een positief effect op het gelijke speelveld tussen de EU en derde landen die nu mogelijk een concurrentievoordeel hebben omdat er nog weinig of geen maatregelen tegen kwikemissies vereist zijn. Daarnaast zal de implementatie van het verdrag naar verwachting kansen bieden voor de eco-industrie van de EU en de markt verbeteren voor EU-producten die reeds voldoen aan de voorschriften van het verdrag.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Er moet een verwijzing naar de nieuwe verordening komen in:

- Besluit kwik en kwikhoudende producten milieubeheer
- Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen
- Regeling omgevingsrecht.

Omdat een eventuele vergunning voor het gebruik van kwik een milieuvergunning betreft is voor de vergunningverlening afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Bij toepassing van afdeling 3.4 geldt de lex silencio positivo niet.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL beoordeling daarvan

De Conferentie van Partijen bij het Verdrag zullen wijzigingen van de bijlagen aannemen. Deze wijzigingen zullen in EU-wetgeving moeten worden doorgevoerd. Om dit mogelijk te maken voorziet de verordening in gedelegeerde handelingen van de Europese Commissie. De Europese Commissie zal bij deze gedelegeerde handelingen gebruik maken van experts van de lidstaten. Nederland kan hiermee instemmen.

De volgende specifieke uitvoeringshandelingen zijn voorzien in het voorstel:

- Artikel 6: de Commissie stelt via uitvoeringshandelingen formuleren vast voor in- en uitvoer.
- Artikel 8, lid 4: de Commissie stelt, na kennisgeving van een lidstaat, via uitvoeringshandelingen of nieuwe producten of processen zijn toegestaan die aanzienlijke voordelen voor gezondheid en milieu

opleveren en waarvoor geen haalbare technische/economische alternatieven zijn.

- Artikel 15, lid 2: vaststellen van een model voor vragenlijsten en een tool voor elektronische verslaglegging door de lidstaten.

Bij het vaststellen van de uitvoeringshandelingen is de Europese Commissie gebonden aan wat is afgesproken in de Uitvoeringsverordening (Verordening (EU) nr. 182/2011). De besluitvorming voor de uitvoeringshandelingen is gekoppeld aan de onderzoeksprocedure van artikel 18, lid 2. Deze onderzoeksprocedure hoort bij gemeenschappelijke handelspolitiek. Hierbij worden de lidstaten het meest betrokken. Nederland kan hiermee instemmen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Het Commissievoorstel noemt als datum van inwerkingtreding 1-1-2018. Dit lijkt goed haalbaar, aangezien de lidstaten en het EP er gebrand op zullen zijn uiterlijk begin 2017 de verordening vastgesteld te hebben, opdat de EU en de lidstaten als partij aan de eerste Conferentie van Partijen kunnen meedoen die waarschijnlijk in juli 2017 plaatsvindt (zie punt 3b hierboven).

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het Verdrag voorziet in evaluatie en bijstelling, gericht op stapsgewijs verdergaande terugdringing van gebruik van kwik en emissies van kwik naar het milieu.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

T.o.v. de bestaande kwikverordening is handhaving op dezelfde (grensoverschrijdende) afval- en handelsstromen nodig. Het feit dat de nieuwe verordening, conform het Verdrag, enkele extra beperkingen introduceert, kan een iets grotere inzet op handhaving vereisen, totdat kan worden vastgesteld dat de naleving op peil is.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De EU-verordening heeft op zichzelf geen gevolg voor ontwikkelingslanden. Het Minamata verdrag heeft wel implicaties voor ontwikkelingslanden. Het Verdrag voorziet in steun aan ontwikkelingslanden bij de implementatie.