

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat  
Mevrouw drs. S. van Veldhoven  
Postbus 20901  
2500 EX DEN HAAG

Datum  
20 september 2018

Onderwerp  
Uitvoeringsbesluit  
Europese kwik-  
verordening

Uw kenmerk

Ons kenmerk  
MvH/RvZ/RS/bs/  
ATR0284/2018-U127

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Van Veldhoven,

Op 5 september 2018 heeft u het voorgenomen uitvoeringsbesluit kwikverordening voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor toetsing.

Het uitvoeringsbesluit regelt de wijziging van enkele bestaande besluiten ter uitvoering van de Europese kwikverordening. Met het uitvoeringsbesluit wijzigen bepalingen in het:

- besluit kwik en kwikhoudende producten milieubeheer (Bkcp);
- besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (Bssa);
- activiteitenbesluit milieubeheer.

Doel van de Europese kwikverordening is de EU-wetgeving in overeenstemming te brengen met het Verdrag van Minamata.<sup>1,2</sup> 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 uit te voeren. Deze verordening 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.

Met het onderhavige uitvoeringsbesluit worden uitvoeringsbepalingen vastgesteld om handelingen in strijd met de voorschriften van de kwikverordening strafbaar te stellen. Verder stelt het besluit uitvoeringsbepalingen voor het bevoegde gezag dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de bepalingen uit de verordening. Tot slot wijzigt het uitvoeringsbesluit enkele specifieke verwijzingen in de relevante Nederlandse wetgeving om de nationale bepalingen in overeenstemming te brengen met de verordening.

<sup>1</sup> Trb. 2013, nr. 239 en Trb. 2014, nrs. 173 en 211.

<sup>2</sup> Het verdrag is 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.

**Contact**

Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66  
info@atr-regeldruk.nl

[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

## Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

### 1. Nut en noodzaak

Het uitvoeringsbesluit geeft invulling aan de verplichtingen die de kwikverordening oplegt aan de lidstaten. Veel van de inhoudelijke bepalingen uit de kwikverordening waren al in Nederland van toepassing op basis van het geldende Besluit kwik en kwikhoudende producten milieubeheer (Bkkp). Daar waar nog beperkte verschillen aanwezig zijn, brengt het onderhavige voorstel het Bkkp in overeenstemming met de kwikverordening. Hiermee geeft het uitvoeringsbesluit ook invulling aan het uitgangspunt van lastenluwe implementatie.

Het college stelt vast dat nut en noodzaak van het uitvoeringsbesluit voldoende zijn uitgewerkt in de toelichting.

### 2. Minder belastende alternatieven

De toelichting bij het uitvoeringsbesluit maakt duidelijk dat de Europese kwikverordening op enkele onderdelen strenger is dan het huidige nationale Bkkp. Zo waren bepaalde (kwikhoudende)producten in de huidige situatie nog uitgezonderd van het algemene verbod op uitvoer, invoer en productie van kwikhoudende producten.<sup>3</sup> Dit gold ook voor enkele producten in de lucht- en scheepvaart. Met het uitvoeringsbesluit komen deze uitzonderingen op de verboden te vervallen, conform de bepalingen in de Europese verordening.

Ook zijn er enkele bepalingen die als gevolg van de verordening minder streng worden vastgelegd. Hierbij gaat het bijvoorbeeld over de invoer in Nederland van kwikhoudende producten die niet vallen onder de verbodsbepalingen van de kwikverordening. Invoer van deze producten is het vanuit andere lidstaten van de Europese Unie vanaf 31 december 2020 weer toegestaan. Op grond van het Bkkp was vanuit andere lidstaten alleen doorvoer toegestaan.

De Nederlandse markt werkt al geruime tijd conform de verboden onder het Bkkp. Kwikhoudende producten mogen slechts onder strikte voorwaarden op de markt worden gebracht voor specifieke doeleinden door gespecialiseerde gebruikersgroepen. Naar verwachting zullen de wijzigingen niet leiden tot omvangrijke (regeldruk)effecten voor Nederlandse organisaties.

Nederland kiest er bewust voor om geen invulling te geven aan de mogelijkheid die de kwikverordening biedt aan lidstaten, om waar dat passend wordt geacht, strengere vereisten op te leggen dan die waarin de verordening voorziet.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> De uitvoer, invoer en productie van specifieke meet- en analyseapparatuur (zoals pykno- of porosimeters en kwikthermometers) die uitsluitend bestemd zijn voor het uitvoeren van specifieke analytische testen is onder de kwikverordening met ingang van 31 december 2020 verboden, terwijl deze instrumenten in het Bkkp van de verboden waren uitgezonderd.

<sup>4</sup> De Nota van Toelichting bij het uitvoeringsbesluit motiveert deze keuze: "Gelet op 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 Bkkp en op de Nederlandse markt terugkeren in een aantal dat relevant is voor de genoemde doelstelling."

Het college constateert dat het uitvoeringsbesluit de Europese kwikverordening lastenluis en zonder nationale koppen uitwerkt.

### 3. Werkbare uitvoeringswijze

De toelichting bij het uitvoeringsbesluit maakt duidelijk dat bij de uitwerking rekening is gehouden met de effecten, werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving voor bedrijven. Dit volgt ook uit het overgangsrecht dat van toepassing is. Bijvoorbeeld daar waar het uitvoeringsbesluit tot gevolg heeft dat de toelating van kwikhoudende producten beperkt wordt (door het vervallen van de uitzondering onder het Bkbp voor de lucht- en scheepvaart), het gebruik van deze producten door huidige gebruikers toegestaan blijft. De huidige gebruikers worden daarmee niet verplicht om de huidige producten vroegtijdig te vervangen door kwikvrije producten. Bij noodzakelijke vervanging, dienen zij wel aan de nieuwe bepalingen te voldoen.

Bij één onderdeel van de toelichting merkt het college op dat verduidelijking gewenst is. Dit betreft de uniformering van regelgeving en de bepalingen ten aanzien van kwik die uit verschillende wet- en regelgeving (kunnen) volgen voor bedrijven. Zo merkt de toelichting in de paragraaf '5.2.2 Regeldruk' op dat *“het in lijn brengen van de Nederlandse regelgeving voor kwikhoudende producten in het Bkbp een lastenverlichting voor de maakindustrie en handelaren kan betekenen, omdat men niet meer te maken heeft met verschillen tussen de Nederlandse en Europese regels.”* De toelichting maakt niet expliciet duidelijk bij welke bepalingen harmonisatie aan de orde is. Tegelijkertijd merkt de toelichting in hoofdstuk 4 (Verhouding tot andere nationale en EU-regelgeving) op dat *“de kwikverordening van toepassing is onverminderd de bepalingen van de toepasselijke EU-wetgeving die strengere voorschriften vaststellen voor kwikhoudende producten, onder andere wat betreft maximum kwikgehalte.”*

Voor burgers, bedrijven en overheden is duidelijkheid over de verplichtingen aangaande kwikhoudende producten van belang, ongeacht uit welke wet- en regelgeving deze volgen. Zij worden immers geconfronteerd met het geheel van regelgeving en niet slechts met sectorale wetgeving of specifieke besluiten. En zij zijn gehouden alle regelgeving na te leven. Als bijvoorbeeld op basis van één onderdeel van de EU-wetgeving een bepaling niet (langer) van kracht is, maar de materiële verplichting wel blijft bestaan op basis van een andere Europese bepaling, acht het college het van belang dit te benoemen. Ook als er bijvoorbeeld een (nieuw) verschil ontstaat in de strengheid van normstelling voor bepaalde handelingen of bepaalde stoffen, volgend uit verschillende onderdelen van de regelgeving. ATR gaat er vanuit dat de toelichting bij het uitvoeringsbesluit duidelijk maakt of (andere) EU-wetgeving andere bepalingen kent aangaande kwikhoudende producten, voor specifiek die aspecten waarvoor wijzigingen optreden als gevolg van het onderhavige uitvoeringsbesluit.

#### **3.1 Het college adviseert in de toelichting te verduidelijken in hoeverre nieuwe verschillen ontstaan ten aanzien van bepalingen voor kwikhoudende producten als gevolg van het uitvoeringsbesluit. Het adviseert tevens hierbij aandacht te besteden aan de (regeldruk)effecten hiervan.<sup>5</sup>**

---

<sup>5</sup> In ambtelijk overleg met uw ministerie is reeds aangegeven dat als gevolg van het uitvoeringsbesluit geen andere of nieuwe verschillen in de bepalingen over kwikhoudende producten ontstaan dan de introductie van nieuwe bepalingen door de kwikverordening, zoals uitgewerkt in paragraaf 3 van de toelichting. Naar het oordeel van ATR kan dit in de toelichting nader tot uitdrukking worden gebracht.

#### 4. Regeldrukgevolgen

De toelichting maakt per inhoudelijke wijziging duidelijk hoe de nieuwe situatie verschilt van de huidige situatie onder het Bkbp. Waar mogelijk maakt de toelichting tevens duidelijk wat de omvang is van de doelgroep (bedrijven) die geconfronteerd wordt met de wijziging en wat de te verwachte kosten daarbij zullen zijn.

Concluderend merkt de toelichting op 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. En dat waar de regeldruk toeneemt dit rechtstreeks voortvloeit uit de kwikverordening.<sup>6</sup>

Het college constateert dat in de paragraaf '5.2.2. Regeldruk' te verwachten regeldrukeffecten van het uitvoeringsbesluit kwalitatief, en waar mogelijk kwantitatief, zijn beschreven.

#### Dictum

Gelet op de inhoud van het voorstel en het hiervoor genoemde adviespunt, is het advies van het college bij het voorgestelde uitvoeringsbesluit kwikverordening:

#### Het voorstel indienen.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met ons advies rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris

---

<sup>6</sup> De toelichting merkt aanvullend op: 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.