

Vergaderjaar 2023–2024

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3782

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 september 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 3 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling voortgang en koers EU-missies Horizon Europe (Kamerstuk 22 112, nr. 3781)

Fiche: Herziening Verordening inzake kwik

Fiche: Herziening Richtlijn Gewichten en Afmetingen Zware wegvoertuigen (Kamerstuk 22 112, nr. 3783)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

Fiche: Herziening Verordening inzake kwik

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2017/852 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 inzake kwik wat betreft tandheelkundig amalgaam en andere kwikhoudende producten waarvoor productie-, invoer- en uitvoerbeperkingen gelden
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
14 juli 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2023) 395
- d) *EUR-Lex:*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52023PC0395>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD (2023) 396 en SEC (2023) 395
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Volksgezondheid, Werkgelegenheid en Sport
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 192(1) Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Op 14 juli jl. heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel uitgebracht tot wijziging van de Verordening inzake kwik¹ (hierna: Kwikverordening). Het doel van het voorstel is een eind te maken aan de belangrijkste resterende toepassingen van het giftige metaal kwik in de Europese Unie (hierna: EU). Het voorstel draagt bij aan de uitvoering van het EU-actieplan om milieuverontreiniging tot nul terug te dringen («Zero Pollution Action Plan»)². Door het verbieden van productie en export mogen producten die de EU niet meer op de eigen markt toestaat ook niet in de EU geproduceerd worden voor export naar derde landen. De Commissie verwacht dat de voorgestelde maatregelen een extra impuls zullen geven aan het overleg onder het Verdrag van Minamata, een mondiaal bindend verdrag dat tot heeft doel de menselijke gezondheid en het milieu te beschermen tegen antropogene emissies en lozingen van kwik en kwikverbindingen.

De Commissie stelt voor een aantal extra verbodsbepalingen in de Kwikverordening op te nemen. Ten eerste gaat het om een verbod op het gebruik en de productie en export van tandheelkundig amalgaam (een mengsel van kwik met andere metalen voor het vullen van gaatjes in

¹ Verordening (EU) 2017/852.

² Mededeling van de Commissie «Route naar een gezonde planeet voor iedereen EU-actieplan: Verontreiniging van lucht, water en bodem naar nul» (COM (2021) 400), 12-5-2021.

kiezen), per 1 januari 2025. Plaatsing van amalgaamvullingen blijft toegestaan in gevallen waarin de behandelend tandarts dit vanwege de specifieke medische behoeften van de patiënt (bijvoorbeeld vanwege allergieën of problemen met de beheersing van de vochtigheidsgraad) noodzakelijk acht (vanwege het productieverbod zal dit import uit derde landen vereisen.) Ten tweede stelt de Commissie een verbod voor op de productie, import en export van een aantal kwikhoudende fluorescentielampen (tl-buizen en spaarlampen; hierna: kwiklampen), deels per 31 december 2025, deels per 31 december 2027 via een wijziging van bijlage II van verordening 2017/852. Dit zijn dezelfde data waarop gelijksoortige lamptypen verboden worden onder het Verdrag van Minamata³ dan wel voor een verbod voorgedragen zijn voor besluitvorming in de vijfde Conferentie van Partijen.⁴

b) Impact assessment Commissie (effectbeoordeling)

De Commissie heeft een effectbeoordeling gedaan voor een basisscenario en een aantal beleidsopties (met sub-opties). Belanghebbenden zijn geraadpleegd door middel van een openbare consultatie, een gerichte enquête, gerichte interviews en workshops.

Verwacht wordt dat het gebruik van tandheelkundig amalgaam in de EU (dat in 2019 nog om 40 ton kwik ging) ook uit zichzelf (basisscenario) op termijn van ongeveer 2035 tot vrijwel nul zal dalen, vanwege de beschikbaarheid van alternatieve materialen waar zowel tandartsen als patiënten de voorkeur aan geven. Dit zou versneld kunnen worden met voorlichtingscampagnes (eerste beleidsoptie). Echter de effectbeoordeling geeft aan dat er vanuit tandheelkundig en economisch perspectief geen redenen zijn om amalgaamvullingen nog langer toe te staan en dat een verbod op zo kort mogelijke termijn (tweede beleidsoptie; met een uitzondering voor gevallen van medische noodzaak) de grootste winst voor milieu en gezondheid oplevert. De Commissie heeft daarom optie 1 verworpen. Zij verwacht dat de termijn 1 januari 2025 de lidstaten en marktpartijen voldoende voorbereidingstijd geeft. Lidstaten moeten veelal zogenoemde uitvoeringswetgeving invoeren, met name om handhaving te regelen.

Het aantal producenten van tandheelkundig amalgaam in de EU is de afgelopen jaren al afgenomen van ongeveer twintig tot momenteel vier. Gegeven de marktvraag naar alternatieve materialen verwacht de Commissie dat de overgebleven producenten (waaronder een in Nederland) voor hun voortbestaan niet afhankelijk zijn van de productie van amalgaam, maar daarover hebben de bedrijven geen uitsluitend gegeven. De Raad voor de Regelgevingstoetsing, de instantie die is aangewezen om de effectbeoordeling van Commissievoorstellen te toetsen, merkt op dat de effectbeoordeling niet ingaat op het feit dat de EU voor levering van amalgaam voor gevallen van medische noodzaak afhankelijk wordt van derde landen.

In de effectbeoordeling wordt onderkend dat een verbod in de EU op productie van tandheelkundig amalgaam voor export naar derde landen⁵ waarschijnlijk niet direct leidt tot minder gebruik in die landen. Het wegvallende aanbod kan namelijk door de productie in (andere) derde landen worden gecompenseerd. Het rapport concludeert echter dat een productieverbod in de EU, op dezelfde korte termijn als het toepassingsverbod, dus vanaf 1 januari 2025, de beste optie is om de wereldwijde

³ www.mercuryconvention.org.

⁴ Besluit MC 4/3.

⁵ In 2018 ging dit om 13 ton 38 ton kwik in tandheelkundig amalgaam.

uitfasering van amalgaamvullingen te bespoedigen en bovendien noodzakelijk is om als EU in het overleg onder het Verdrag van Minamata geloofwaardig te zijn in het pleidooi voor deze uitfasering.

De in de EU bereikte milieuwinst door een verbod op amalgaamvullingen zit vooral in de afname van de uitstoot van kwik door crematoria ten gevolge van amalgaamvullingen bij overledenen. Bij crematie verdampt het kwik. In de effectbeoordeling zijn twee beleidsopties onderzocht: publicatie van EU-richtsnoeren inzake rookgasreiniging bij crematoria en rookgasreiniging wettelijk verplichten. Beide heeft de Commissie verworpen. Met het voorgestelde verbod op amalgaamvullingen en de daardoor optredende daling van de hoeveelheid amalgaam per overledene, is rookgaszuivering voor de grote groep kleine crematoria niet meer kosteneffectief. De meeste grote crematoria hebben al rookgaszuivering op grond van aanbevelingen van de OSPAR en HELCOM Commissies.⁶

Voor de productie, import en export van kwiklampen heeft de Commissie als eerste beleidsoptie geformuleerd: inzetten op een zo spoedig mogelijk verbod onder het Verdrag van Minamata. Deze optie verwerpt de Commissie vanwege de onzekerheid over de uitkomsten van dat overleg. Daarmee kiest zij voor de tweede beleidsoptie: het instellen van een verbod in de EU zonder te wachten op de uitkomsten van het mondiale overleg.

Veel typen kwiklampen zijn al niet meer op de EU-markt toegelaten. Dit marktverbod is ingesteld onder de richtlijn over beperking van gevaarlijke stoffen in elektrische apparatuur⁷ (hierna: BGS-richtlijn), omdat ledlampen ze inmiddels goed kunnen vervangen. Om die reden zullen ook de laatste nog toegelaten kwiklampen «voor algemene verlichtingsdoeleinden» binnen enkele jaren die toelating verliezen. Een productieverbod is echter onder de BGS-richtlijn niet mogelijk. Dat moet geregeld worden onder de Kwikverordening. In de effectbeoordeling wordt geconstateerd dat de producenten in de EU al in een vergevorderd stadium zijn van overschakeling op productie van ledlampen en geen groot nadeel zullen onderkennen als de marktverboden in de EU worden doorgetrokken naar een verbod op productie in de EU voor export naar derde landen (waarmee in 2020 ongeveer 0,5 ton kwik gemoeid was).

Geschat wordt dat het wegvallen van het aanbod van kwiklampen vanuit de EU in de landen die deze lampen importeren voor 50 tot 90 procent gecompenseerd gaat worden door import vanuit andere derde landen. Evenals bij tandheelkundig amalgaam overweegt de Commissie dat een verbod op productie in de EU voor export naar derde landen de beste optie is om een verbod onder het Verdrag van Minamata te bespoedigen en van groot belang is voor de onderhandelingspositie van de EU in dit streven. De Raad voor de Regelgevingstoetsing plaatst nog wel een kanttekening: het is mogelijk dat in derde landen minder geavanceerde kwiklampen worden gemaakt, die meer kwik per lamp bevatten, zodat wereldwijd gezien de toepassing van kwik in lampen juist toeneemt.⁸

⁶ OSPAR aanbeveling 2003/4 «on controlling the dispersal of mercury from crematoria», OSPAR Commission for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic (<https://www.ospar.org/convention/agreements/page5?t=32283>). HELCOM aanbeveling 29/1 (2008) «reduction of emissions from crematoria» Baltic Marine Environment Protection Commission / Helsinki Commission (HELCOM) (<https://helcom.fi/wp-content/uploads/2019/06/Rec-29-1.pdf>).

⁷ Richtlijn 2011/65/EU.

⁸ Document SEC (2023) 395.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland behoort tot de eerste landen die in de tweede helft van de 20^{ste} eeuw beleid ontwikkelden tegen milieuvervuiling door kwik en heeft belangrijk bijgedragen aan de totstandkoming van het huidige EU-beleid voor kwik en het Verdrag van Minamata.

Na de totstandkoming van de Kwikverordening zijn de in Nederland geldende verboden ten aanzien van kwikhoudende producten onder het Besluit kwik en kwikhoudende producten milieubeheer⁹ gelijkgetrokken met die in de EU-wetgeving. De marktverboden voor kwiklampen zijn in Nederland geïmplementeerd in de Regeling gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur,¹⁰ met een rechtstreekse verwijzing naar de BGS-richtlijn.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet ondersteunt het beleidsdoel om gebruik van kwik uit te faseren ten volle. De maatregelen in het Commissievoorstel beoordeelt het kabinet in technisch, milieukundig en maatschappelijk opzicht als verantwoorde stappen die nu nodig zijn om als EU geloofwaardig te werken aan de uitfasering van het resterende gebruik van kwik.

Het kabinet ondersteunt het voorgestelde verbod op toepassing van tandheelkundig amalgaam per 1 januari 2025 met de daarin opgenomen uitzondering van gevallen waarin amalgaam volgens de behandelend tandarts medisch noodzakelijk is. In de Nederlandse tandheelkunde heeft amalgaam al vele jaren geleden plaatsgemaakt voor alternatieve materialen (de meest recente informatie is dat nog slechts voor 0,19% van de aangebrachte vullingen amalgaam is gebruikt).¹¹ Het kabinet steunt ook het voorgestelde productieverbod van tandheelkundig amalgaam per 1 januari 2025. De afhankelijkheid van leverantie uit derde landen die hiermee ontstaat en die de Raad voor de Regelgevingstoetsing signaleerde ziet het kabinet niet als probleem, gezien het in de praktijk geringe aantal gevallen van medische noodzaak voor amalgaamvullingen en de voorlopig nog grote productiecapaciteit buiten de EU. Het kabinet erkent dat met het productieverbod een deel van de productie die nu geëxporteerd wordt naar derde landen kan verschuiven, maar kan zich vinden in de hierboven aangehaalde argumentatie van de Commissie van het belang van het productieverbod in de EU voor de wereldwijde uitfasering van amalgaam-vullingen.

Ten aanzien van kwiklampen heeft de Commissie volgens het kabinet de juiste afweging gemaakt door met haar voorstel om voor het verbod op productie, import en export niet te wachten op de nog onzekere besluitvorming onder het Verdrag van Minamata. Ook in de keuze van de data waarop de verboden gaan gelden (deels 31 december 2025, deels 31 december 2027) kan het kabinet zich vinden. De bevinding van de Commissie dat de kwiklamptypen waarvoor een verbod wordt voorgesteld zonder technische problemen te vervangen zijn door ledlampen die voldoende beschikbaar en betaalbaar zijn, vindt het kabinet plausibel. De

⁹ wetten.nl – Regeling – Besluit kwik en kwikhoudende producten milieubeheer – BWBR0009890 (overheid.nl).

¹⁰ wetten.nl – Regeling – Regeling gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur – BWBR0032405 (overheid.nl).

¹¹ Amalgaamvullingen worden nauwelijks nog geplaatst en deze techniek maakt geen deel meer uit van de tandartsopleiding.

verlichtingsproducenten zetten namelijk al vele jaren vol in op het ontwikkelen van ledlampen die de diverse kwiklamptypen kunnen vervangen, alsook op de opbouw van productiecapaciteit voor die ledlampen.

De Raad voor de Regelgevingstoetsing vindt dat de effectbeoordeling onvoldoende aandacht besteedt aan de mogelijkheid dat het eindigen van productie van kwiklampen in de EU leidt tot verschuiving naar derde landen waar minder geavanceerde kwiklampen worden gemaakt, die meer kwik per lamp bevatten, zodat wereldwijd bezien de toepassing van kwik in lampen juist toeneemt.¹² Op dit punt maakt het kabinet de volgende afweging. In de eerste plaats heeft de sterke ontwikkeling van de productie van ledlampen ervoor gezorgd dat de beschikbaarheid en de prijs van ledlampen wereldwijd nu al, of anders binnen enkele jaren, nauwelijks nog een knelpunt is. De eventueel nu nog bestaande drijfveer om te kiezen voor goedkopere kwiklampen zal verdwijnen. Ten tweede is de potentiële verontreiniging van de atmosfeer door kwiklampen, zelfs als die allemaal zouden breken en het kwik vrijkomt, nog altijd slechts een fractie van de stroom kwik die in de atmosfeer terecht komt door de grote bronnen, met name de ambachtelijke goudwinning, kolengestookte elektriciteitscentrales en bepaalde zware industrie. Dus als zich al het scenario voordoet waarin de EU-productie van kwiklampen grotendeels verschuift naar derde landen, met meer kwik per lamp, zal dit van voorbijgaande aard zijn en een verwaarloosbaar verschil maken voor de mondiale emissie van kwik naar de atmosfeer. In dit licht vindt het kabinet het nadeel van de mogelijkheid van verschuiving van productie naar derde landen niet opwegen tegen het belang van de impuls die de EU met haar besluit kan geven aan de mondiale uitfasering van kwik.

Het kabinet ondersteunt het voorstel van de Commissie om geen verplichte maatregelen voor rookgaszuivering bij crematoria in het voorstel op te nemen. Een dergelijke verplichting zou technische eisen inhouden waar crematoria in Nederland al aan voldoen. Dat er op dit punt tussen de lidstaten geen gelijk speelveld is (er zijn landen waar crematoria goedkoper kunnen werken omdat ze geen verplichting tot rookgasreiniging hebben) acht het kabinet niet problematisch, omdat geen sprake is van concurrentie tussen crematoria in verschillende lidstaten. Het kabinet kan zich vinden in de conclusie uit de effectbeoordeling dat verplichte rookgasreiniging voor een groot deel van de Europese crematoria, met name de kleinere, investeringskosten en administratieve lasten (voor rapportages) met zich meebrengt die niet in verhouding staan tot de bereikte milieuwinst.

Implicaties voor brede welvaart

De Tweede Kamer heeft met de motie van het lid Van Raan¹³ verzocht om bij beoordeling van voorstellen voortkomend uit de Green Deal aandacht te geven aan welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt daarbij naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten.

Het voorstel heeft in Nederland geen significant effect op de aspecten kwaliteit van leven en kapitaalvoorraden. In Nederland is de toepassing van tandheelkundig amalgaam al vrijwel verdwenen, waardoor het Commissievoorstel voor de Nederlandse tandheelkunde geen wezenlijk verschil maakt. De Nederlandse verlichtingsmarkt is al vergaand

¹² Document SEC (2023) 395.

¹³ Kamerstuk 35 377, nr. 19.

omgeschakeld naar ledverlichting. Het voorstel betreffende kwiklampen zal in Nederland noch in de productiesector, noch in de detailhandel of dienstverlening leiden tot sluiting van bedrijven. Het voorstel zal een positief effect hebben op de bescherming van werknemers in de EU, vooral buiten Nederland, in tandartspraktijken waar nu nog veel met amalgaam wordt gewerkt en in afvalbedrijven die afgedankte lampen verwerken. Voor kwik dat de gemiddelde Nederlander binnenkrijgt (met name via het eten van vis) zal het voorstel geen significant verschil maken, omdat hiervoor de grote mondiale bronnen van kwikverontreiniging verantwoordelijk zijn (ambachtelijke goudwinning, steenkoolcentrales etc.). Wat betreft het aspect grensoverschrijdende effecten kan het voorstel een impuls geven aan de mondiale uitfasering van kwik, met positieve gevolgen voor gezondheid en milieu, vooral in ontwikkelingslanden maar ook in Nederland. Ten aanzien van de verdeling van kosten en baten beoordeelt het kabinet het Commissievoorstel positief. Kosten voor consumenten zijn nihil of gering. Geraakte bedrijven zijn gering in aantal en in de verlichtingsbranche al ingesteld op de overgang naar ledverlichting. Baten zijn er voor bedrijven die kwikvrije producten maken, voor werknemers die met blootstelling aan kwik te maken hebben en voor de bevolking in brede zin, vooral in ontwikkelingslanden, afhankelijk van de stimulerende invloed van het EU-beleid op mondiale uitfasering van kwik.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

In voorgaande jaren is tandheelkundig amalgaam meermalen onderwerp geweest van de gezamenlijke standpuntbepaling van de Commissie en de lidstaten voor de onderhandelingen in het kader van het Verdrag van Minamata. Gezien de opstelling van de lidstaten in dat afstemmingsproces is de verwachting dat het Commissievoorstel brede steun zal krijgen. Maar mogelijk vindt een deel van de lidstaten 1 januari 2025 te vroeg voor een verbod op het gebruik van tandheelkundig amalgaam.

Het voorstel wordt in het Europees Parlement (EP) primair behandeld in het Comité Milieubeheer, Volksgezondheid en Voedselveiligheid (ENVI). De rapporteur en schaduwrapporteur zijn nog niet bekend. Bij andere wetgeving tot uitfasering van het gebruik van gevaarlijke stoffen heeft het comité vaak het belang van spoedige uitfasering laten prevaleren. Het is echter de vraag hoe het EP reageert op mogelijk ingebrachte argumenten dat alternatieve kwikvrije vullingen (porselein, composiet) op de termijn van 1 januari 2025 nog te duur zouden zijn voor patiënten in bepaalde lidstaten.

De voorgestelde verboden met betrekking tot kwikhoudende lampen zullen waarschijnlijk geheel of goeddeels de steun krijgen van de lidstaten en het EP, gezien de soepele besluitvorming in het recente verleden over kwiklampen onder de BGS-richtlijn. Mogelijk krijgt het productieverbod tegenstand uit de enkele oostelijke lidstaten waar de EU-productie van kwiklampen is geconcentreerd. Maar de ruimte voor tegenstand wordt beperkt door het feit dat het voorliggende productieverbod voor kwiklampen al eerder is vevat in de onderhandelingsinzet van EU en lidstaten in de vierde Conferentie van Partijen van het Verdrag van Minamata (2022).

Mogelijk vinden andere lidstaten het Commissievoorstel niet ambitieus genoeg. Zij zouden bijvoorbeeld de verbodsdatum 31 december 2027 die de Commissie voor sommige kwiklamptypen voorstelt vervroegd willen zien of wel maatregelen wensen te zien tegen emissies door crematoria.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 192, eerste lid, VWEU. Op grond van dit artikel is de EU bevoegd activiteiten vast te stellen ter behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, bescherming van de gezondheid van de mens, behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen en ter bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor deze rechtsgrondslag. Het voorstel heeft tot doel de milieu- en gezondheidsschade door het gebruik van kwik te verminderen en om hiertoe maatregelen op internationaal vlak te bevorderen. Het voorstel wijzigt de huidige Kwikverordening door deze nader in te vullen. De huidige Kwikverordening heeft ook artikel 192(1) VWEU als rechtsbasis. De doeleinden waartoe artikel 192 VWEU de EU de bevoegdheid geeft en die in dit voorstel aan de orde zijn, zijn behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, bescherming van de menselijke gezondheid en bevordering op internationaal vlak van maatregelen gericht op regionale of mondiale milieuproblemen. Op het terrein van milieu is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub e, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het voorstel heeft tot doel de milieu- en gezondheidsschade door kwik te verminderen door de uitfasering van kwik dichterbij te brengen door het instellen van een verbod op gebruik, productie en export van tandheelkundig amalgaam en een verbod op productie, import en export van kwiklampen voor algemene verlichtingsdoeleinden. Gezien het grensoverschrijdende karakter van kwikverontreiniging en vanwege het vrije verkeer van goederen binnen de interne markt is een geharmoniseerde regeling op het niveau van de Unie doeltreffender dan afzonderlijke regelingen door lidstaten die onvermijdelijk onderling zouden verschillen. Het doel wordt bovendien beter bereikt door een verbod in de hele EU dan een verbod alleen in enkele lidstaten. Daarmee is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het voorstel heeft tot doel de milieu- en gezondheidsschade door kwik te verminderen door de uitfasering van kwik dichterbij te brengen door het instellen van een verbod op gebruik, productie en export van tandheelkundig amalgaam en een verbod op productie, import en export van kwiklampen voor algemene verlichtingsdoeleinden. Het kabinet acht het voorgestelde optreden geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat een EU-breed verbod de productie en het gebruik in de EU beëindigt. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat de voorgestelde verboden zich richten op de producten die het belangrijkste verschil maken voor kwikgebruik in de EU en voor export van kwikhoudende producten vanuit de EU.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De voorgestelde maatregelen hebben volgens de Commissie geen gevolgen voor de EU-begroting. Indien er toch gevolgen zijn, is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/of medeoverheden

Het voorstel heeft naar verwachting geen financiële gevolgen voor de Rijksoverheid en medeoverheden. Handhaving van de diverse verboden is uitvoerbaar met bestaande personele capaciteit en er zijn evenmin gevolgen voor kosten voor (vervanging van) verlichting van infrastructuur of in overheidsgebouwen, omdat de kwiklampen al van de markt af zijn of gaan op grond van besluiten onder de BGS-richtlijn. Overigens wordt bij grootschalige vervanging de laatste jaren al standaard gekozen voor ledverlichting.

Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksoverheid worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Het gebruik van kwikvrije materialen voor vullingen van kiezen is in Nederland al gebruikelijk. Daardoor zijn de financiële gevolgen van het voorgestelde verbod van het gebruik van amalgaam nihil of verwaarloosbaar.

Het voorziene verbod op productie voor export naar derde landen (tandheelkundig amalgaam en kwiklampen) levert enig financieel nadeel op voor de producenten (onder meer vervroegde afschrijving van productielijnen). Dit leidt er mogelijk toe dat zij hun andere producten tegen iets hogere prijzen in de markt gaan zetten, zodat consumenten er iets meer voor moeten betalen. Afgezien hiervan raakt het verbod op productie voor export de EU-burger niet, behalve hen die een economische relatie hebben met de betreffende productie in Europese fabrieken. De overschakeling op productie van ledlampen maakt dat een afname van economische activiteit en werkgelegenheid niet te verwachten is.

De voorgestelde verboden leveren burgers en bedrijven geen regeldruk op. Mogelijk wordt bestaande regeldruk verlaagd door de vereenvoudiging van de regelgeving die optreedt doordat de huidige toelating onder voorwaarden (bijvoorbeeld een maximaal gehalte kwik) om administratieve verantwoording vraagt, die niet meer nodig is bij een verbod.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De Nederlandse en Europese verlichtingssector is al ingesteld op een door ledverlichting gedomineerde wereldmarkt. De voorziene verboden ten aanzien van kwiklampen schaden de Europese concurrentiekracht dan ook niet.

Voor het geringe gebruik van tandheelkundig amalgaam in gevallen van medische noodzaak wordt de EU in het voorstel van de Commissie afhankelijk van toelevering uit derde landen. Dat is overkomelijk, gegeven het geringe aantal gevallen van medische noodzaak en het voorlopig nog grote productievolume in meerdere landen.

Ten aanzien van geopolitieke aspecten, is het politieke signaal dat de EU afgeeft door niet alleen de eigen markttoelating van kwikhoudende producten te beëindigen maar ook de eigen productie voor export naar derde landen, bevorderlijk om onder het Verdrag van Minamata richting wereldwijde uitfasering te bewegen. Door het productieverbod zullen sommige landen die momenteel tandheelkundig amalgaam importeren uit de EU andere toeleveranciers moeten zoeken. De impact is naar verwachting echter beperkt gezien het huidige grote productievolume in derde landen. Ook zal de import door de EU (alleen voor uitzonderlijke gevallen van medische noodzaak) verwaarloosbaar zijn ten opzichte van de bestaande productie in die derde landen. Hierdoor ligt het niet voor de hand dat derde landen kritiek uiten op de keuze van de EU om import voor uitzonderlijke gevallen van medische noodzaak nog toe te staan.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel vraagt niet om andersoortige uitvoeringswetgeving dan die welke Nederland al heeft voor de bestaande verboden onder de verordening. Het voorstel heeft geen gevolgen voor de lex silencio positivo.

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

Het Commissievoorstel introduceert geen nieuwe bevoegdheden van de Commissie om gedelegeerde handelingen of uitvoeringshandelingen vast te stellen.

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

De voorgestelde datum van inwerkingtreding is de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. De verboden die de wijziging van de verordening instelt gelden vanaf data die volgens het kabinet voldoende tijd geven voor eventueel benodigde (aanvulling van) uitvoeringswetgeving.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het Commissievoorstel bevat geen evaluatie- of horizonbepaling. Ten aanzien van de voorgestelde verboden ziet het kabinet voor een dergelijke bepaling ook geen reden.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het gebruik van tandheelkundig amalgaam komt in Nederland al nauwelijks meer voor. Er wordt in dat licht geen probleem verwacht met de naleving van het voorgestelde verbod, zodat ook geen structurele extra handavingsinzet wordt voorzien. Met het voorgestelde verbod op productie en export van tandheelkundig amalgaam wordt dit product toegevoegd aan een lange lijst andere kwikhoudende producten waarvoor een dergelijk verbod geldt. Het is niet te verwachten dat de uitbreiding van de lijst met tandheelkundig amalgaam wezenlijke extra inzet van de Douane zal vragen.

Gegeven de blijvende mogelijkheid om amalgaamvullingen aan te brengen in gevallen van medische noodzaak, is de vraag aan de orde of een systeem opgezet moet worden waarin tandartsen die van deze uitzondering gebruik maken hun keuze verantwoorden. Het kabinet komt op dit punt tot de volgende afweging. De behandelend tandarts is zelf verantwoordelijk voor de inschatting of er sprake is van een medische noodzaak waardoor het gerechtvaardigd is om toch een amalgaamvulling aan te brengen. Het huidige gebruik in Nederland is zeer beperkt (0,19% van alle vullingen) en dit zal verder afnemen doordat deze techniek geen onderdeel van de opleiding meer uitmaakt. Vanwege de kleine omvang acht het kabinet een verantwoordingssysteem niet doelmatig. De administratieve lasten staan niet in verhouding tot het te bereiken doel.

Ook het verbod op productie, import en export van kwiklampen vraagt naar verwachting geen extra inzet op handhaving. Eenzelfde verbod gold afgelopen jaren al voor een aantal typen kwiklampen. Mogelijk wordt door de uitbreiding van het verbod tot alle kwiklampen voor normale verlichtingsdoelen de handhaving vereenvoudigd. Slechts productie en export van kwiklampen voor speciale doeleinden (UV-licht bijvoorbeeld) blijven toegestaan. Mogelijk worden hierdoor toezicht en handhaving eenvoudiger.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Een productieverbod in de EU zal leiden tot productieverschuiving naar derde landen. De productiecapaciteit van amalgaam en kwiklampen buiten Europa is echter voldoende om een productieverbod in de EU op te vangen. Amalgaam blijft dus beschikbaar voor ontwikkelingslanden waar de behandeling van cariës nog in belangrijke mate ervan afhankelijk is. Kwiklampen blijven beschikbaar in ontwikkelingslanden waar de lagere aanschafprijs mogelijk nog een wezenlijk verschil voor de consument maakt. Overigens zijn kwiklampen op termijn juist duurder, vanwege hoger energiegebruik.

Wereldwijde uitfasering van tandheelkundig amalgaam en kwiklampen (die het Commissievoorstel beoogt te bevorderen) is belangrijk voor ontwikkelingslanden. Amalgaam-afval van tandartspraktijken in ontwikkelingslanden wordt vaak niet milieuverantwoord verwerkt, zodat de kwik via stortplaatsen of afvalwater in het milieu terecht komt. Kwik uit kwiklampen komt in veel ontwikkelingslanden vrijwel volledig in de atmosfeer terecht, met name in de afvalfase, doordat afval er grotendeels op stortplaatsen wordt gebracht (of in het milieu belandt), waar het glascompartiment vroeg of laat breekt. Een deel van de ontwikkelingslanden wil in dit licht onder het Verdrag van Minamata een verbod dat vergelijkbaar is met hetgeen het Commissievoorstel inhoudt. Tot nu toe echter hielden enkele verdragspartijen een dergelijk besluit tegen.