Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

HOOFDDIRECTIE BESTUURLIJKE EN JURIDISCHE ZAKEN

Regeling van de Minister voor Milieu en Wonen van , nr. IENW/BSK-2019/235039, houdende regelen ter uitvoering van Verordening (EU) 2019/1021 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen (Uitvoeringsregeling EU-verordening persistente organische verontreinigende stoffen)

De Minister voor Milieu en Wonen,

Gelet op Verordening (EU) nr. 2019/1021 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen (PbEU 2019, L 169) en op de artikelen 9.1.1 en 9.2.2.1, eerste lid, in verband met 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer;

BESLUIT:

Artikel 1
In deze regeling wordt verstaan onder verordening: Verordening (EU) nr. 2019/1021 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen (PbEU 2019, L 169).

Artikel 2
Deze regeling is mede van toepassing op handelingen verricht binnen de exclusieve economische zone.

Artikel 3
Als bevoegde instantie als bedoeld in artikel 19 van de verordening, wordt de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aangewezen.

Artikel 4
1. Het is verboden te handelen in strijd met de artikelen 3, eerste en tweede lid, 5, eerste en tweede lid, en 7, eerste, tweede en derde lid, van de verordening.
2. Het is verboden te handelen in strijd met voorschriften gesteld krachtens artikel 7, zesde lid, van de verordening.

Artikel 5
Op de voorbereiding van een nationaal uitvoeringsplan als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de verordening, is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Zienswijzen kunnen naar voren worden gebracht door een ieder.

Artikel 6
De Activiteitenregeling milieubeheer wordt als volgt gewijzigd.

A
Artikel 1.3c, eerste lid, onderdeel e, komt te luiden:
e. bijlage I, II, III of IV van Verordening (EU) nr. 2019/1021 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen (PbEU 2019, L 169);.

B
In de tabel in Bijlage 11, wordt in de derde kolom bij de categorieën 103a, 103b, 104a en 104b "Verordening EG 850/2004" vervangen door "Verordening EU 2019/1021".

Nummer
IENW/BSK-2019/235039

Artikel 7
Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Artikel 8
Deze regeling wordt aangehaald als: Uitvoeringsregeling EU-verordening persistente organische verontreinigende stoffen.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

DE MINISTER VOOR MILIEU EN WONEN,

S. van Veldhoven - Van der Meer

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Toelichting

Nummer
IENW/BSK-2019/235039

1. Inleiding

Op 20 juni 2019 is Verordening (EU) nr. 2019/1021 van het Europees Parlement en de Raad betreffende persistente organische verontreinigende stoffen (PbEU 2019, L 169) (hierna: de verordening) vastgesteld. De verordening is op 16 juli 2019 in werking getreden, twintig dagen na bekendmaking (25 juni 2019).
Met ingang van het tijdstip van inwerkingtreding van de verordening is Verordening (EG) nr. 850/2004 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen en tot wijziging van Richtlijn 79/117/EEG (PbEU 2004, L 158) (hierna: verordening 850/2004) ingetrokken. Deze zogenaamde herschikking (aanpassing) van verordening 850/2004 (ook wel de POP-verordening genoemd) is aanleiding voor deze regeling.

Het POP-besluit milieubeheer voorzag in de uitvoering van verordening 850/2004 en heeft bijgedragen aan de uitfasering van POP's in Nederland. Het POP-besluit milieubeheer verwijst nu echter naar artikelen uit de ingetrokken verordening (850/2004). Op grond van artikel 21 van de verordening, waarin staat dat verwijzingen naar de ingetrokken verordening gelden als verwijzingen naar de onderhavige verordening en dat ze moeten worden gelezen volgens de concordantietabel in bijlage VII, kan de handhaving gecontinueerd worden in afwachting van de inwerkingtreding van deze regeling.

Deze regeling dient ertoe om te voorzien in de juiste en volledige uitvoering van de verordening, te weten het aanwijzen van een bevoegde instantie, het regelen van de bestuursrechtelijke handhaving en strafrechtelijke sanctionering en het inbedden van uitvoeringsplannen in de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht. Daarmee wordt de continuïteit van de uitvoering van verordening 850/2004 en de verordening zeker gesteld.

De grondslag van de regeling ligt in de artikelen 9.1.1 en 9.2.2.1, eerste lid, in verband met artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer. Artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer verplicht ertoe hetgeen ingevolge die wet bij algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld (in dit geval op grond van de artikelen 9.11 en 9.2.2.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer), bij ministeriële regeling te regelen, indien de regels uitsluitend strekken ter uitvoering van een voor Nederland verbindend verdrag of een voor Nederland verbindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie. Het POP-besluit milieubeheer was destijds in eerste aanleg gebaseerd op de Wet milieugevaarlijke stoffen, die een verplichting om bij regeling te regelen niet kende.
Het POP-besluit milieubeheer wordt bij een ander besluit zo spoedig mogelijk ingetrokken. Tot het tijdstip waarop het POP-besluit milieubeheer is ingetrokken, bestaan er twee regelingen naast elkaar: het POP-besluit milieubeheer dat verwijst naar de ingetrokken verordening 850/2004, maar welke bepalingen via artikel 21 van de verordening gelden als verwijzingen naar de verordening, en deze regeling die verwijst naar de geldende verordening.

De regeling verschilt inhoudelijk weinig van het POP-besluit milieubeheer.

2. Achtergrond
POP's zijn chemische stoffen die in het milieu aanwezig blijven (dus persistent zijn), die bioaccumuleren via de voedselketen en die risico's opleveren voor de gezondheid van de mens en voor het milieu. Ze verplaatsen zich bovendien over grenzen heen, naar gebieden die ver van de bron liggen.
Om uitvoering te geven aan de verplichtingen die de Europese Unie en de lidstaten zijn aangegaan in het kader van het Protocol inzake persistente organische verontreinigende stoffen bij het Verdrag (UN Economic Commission for Europe) van 1979 betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (CLRTAP), dat ook door Canada en de Verenigde Staten is geratificeerd, en het Verdrag van Stockholm (UNEP) inzake persistente organische verontreinigende stoffen, heeft de Europese Unie destijds verordening 850/2004 vastgesteld.
Vooral het Verdrag van Stockholm is bepalend voor de inhoud van de verordening. Het Verdrag van Stockholm regelt het stoppen en beperken van productie, gebruik en onbedoeld vrijkomen van inmiddels 24 stoffen, bijvoorbeeld pesticiden zoals lindaan en DDT, maar ook industriële chemicaliën zoals PCB's en PFOS. Deze stoffen zijn in Nederland reeds lange tijd uitgefaseerd; aandachtspunt in Nederland is alleen dat maximale concentraties van sommige POP's in afvalstromen en consumentenproducten (zgn. onopzettelijke sporenverontreiniging) niet worden overschreden.

3. De verordening
De herschikking van de verordening is een actualisatie met een hoofdzakelijk technisch karakter. Zo zijn definities vastgesteld en in overeenstemming gebracht met andere Europese regelgeving zoals met 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 beperking 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 Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (PbEG 2006, L 396) en Richtlijn nr. 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PbEG 2008, L 312).
Verder heeft het Europees Chemicaliën Agentschap (ECHA) een belangrijke rol gekregen in het voorbereiden van dossiers, zoals de voorstellen die de EU doet voor toevoeging van stoffen aan het Verdrag van Stockholm. Procedures voor nadere invulling van aspecten van de verordening (via zgn. comitologie) zijn aangepast. Tenslotte zijn enkele bepalingen over het omgaan met POP's in afval verduidelijkt, bijvoorbeeld ten aanzien van de afweging tussen vernietiging en recycling.

4. Uitvoering van de verordening

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van deze regeling is het verboden in strijd te handelen met de artikelen 3, eerste en tweede lid, 5, eerste en tweede lid, en 7, eerste, tweede en derde lid, van de verordening. Dit zijn de rechtstreeks werkende bepalingen van de verordening, waarvoor toezicht en handhaving aangewezen is. Dit was in de voorganger van deze regeling, het POP-besluit milieubeheer, dat deze regeling vervangt, ook al zo.

Op grond van artikel 3, eerste en tweede lid, van de verordening is het vervaardigen, in de handel brengen of gebruik van in bijlagen I en II bij de verordening opgenomen stoffen als zodanig, in mengsels of als bestanddeel van voorwerpen, verboden. Op dit verbod gelden op grond van artikel 4 van de verordening uitzonderingen voor een stof die voor laboratoriumonderzoek of als referentiestandaard wordt gebruikt of wanneer een stof als onopzettelijke sporenverontreiniging voorkomt in stoffen, mengsels of voorwerpen, zoals gespecificeerd in de desbetreffende vermelding in de bijlagen I en II. Verder is artikel 3 gedurende een periode van zes maanden niet van toepassing op stoffen die na 15 juli 2019 in bijlage I of II zijn opgenomen en voorkomen in voorwerpen die vóór of op de datum waarop deze verordening op die stoffen van toepassing wordt, zijn geproduceerd. Artikel 3 is ten slotte niet van toepassing op een stof die voorkomt in voorwerpen die al in gebruik waren vóór of op de datum waarop deze verordening of verordening 850/2004, indien die laatste datum eerder was, op die stoffen van toepassing werd.

Op grond van artikel 5, eerste en tweede lid, van de verordening moet degene die een voorraad heeft, die geheel of gedeeltelijk uit een in bijlage I of II opgenomen stof bestaat, waarvan het gebruik niet is toegestaan, deze voorraad overeenkomstig artikel 7 van de verordening, beheren als afvalstof. De verordening spreekt van “houder van een voorraad”.
In gevallen waarin een voorraad groter is dan 50 kg en geheel of gedeeltelijk uit een in bijlage I of II opgenomen stof bestaat en waarvan het gebruik is toegestaan, moet degene die de voorraad heeft, aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, in dit geval de ILT, informatie geven over de aard en de omvang van de voorraad. Deze informatie moet worden verstrekt binnen twaalf maanden na de datum waarop deze verordening of verordening 850/2004, indien die laatste datum eerder viel, op die stof van toepassing werd, en binnen twaalf maanden na relevante wijzigingen van de bijlagen I en II, en vervolgens jaarlijks tot de in bijlage I of II voor beperkt gebruik vermelde termijn. Degene die de voorraad heeft, beheert deze voorraad op een veilige, doeltreffende en milieuverantwoorde wijze, overeenkomstig de drempelwaarden en vereisten die zijn vastgelegd in het Besluit risico’s zware ongevallen 2015 en neemt passende maatregelen om de voorraad op zodanige wijze te beheren dat de bescherming van de volksgezondheid en het milieu wordt gewaarborgd.

Op grond van artikel 7, eerste, tweede en derde lid, van de verordening dienen producenten en houders van afval alle redelijke inspanningen te verrichten om, waar mogelijk, verontreiniging van dit afval met in bijlage IV opgenomen stoffen te voorkomen (eerste lid).
Onverminderd hetgeen bepaald in de Regeling verwijdering PCB’s, wordt afval dat geheel of gedeeltelijk uit een in bijlage IV bij de verordening vermelde stof

bestaat of daarmee verontreinigd is, zo spoedig mogelijk en in overeenstemming met deel 1 van bijlage V bij deze verordening zodanig verwijderd of nuttig toegepast dat ervoor wordt gezorgd dat de POP's daarin worden vernietigd of onomkeerbaar worden omgezet, zodat het resterende afval en de vrijkomende stoffen geen kenmerken van POP's vertonen. Bij de uitvoering van een dergelijke verwijdering of nuttige toepassing kan elke in bijlage IV opgenomen stof uit het afval worden geïsoleerd mits deze stof wordt verwijderd zoals in de volzin hiervoor is aangegeven (tweede lid).
Handelingen van verwijdering of nuttige toepassing die kunnen leiden tot nuttige toepassing, recycling, terugwinning of hergebruik van in bijlage IV opgenomen stoffen als zodanig, zijn verboden (derde lid). Met de toevoeging 'als zodanig' wordt zeker gesteld dat stoffen aanwezig in mengsels of voorwerpen zijn uitgesloten van deze verbodsbepaling (dit laatste wordt geregeld in het tweede lid).
Artikel 7, vierde lid, van de verordening kent samengevat de volgende uitzonderingen op de verplichtingen uit het tweede lid. In gevallen waarin het gehalte van de stoffen in het afval onder de in bijlage IV van de verordening bepaalde concentratiegrenswaarden ligt, kan afval dat een in bijlage IV opgenomen stof bevat of daarmee verontreinigd is, op een andere manier in overeenstemming met de toepasselijke regelgeving van de Unie worden verwijderd of nuttig worden toegepast. Daarnaast geeft de verordening de Minister de bevoegdheid om onder in de verordening opgenomen voorwaarden en in uitzonderlijke gevallen af te wijken van de verplichting uit artikel 7, tweede lid, van de verordening. Op dit moment zijn er geen voornemens om van deze bevoegdheid gebruik te maken.

Ingevolge artikel 4, tweede lid, van deze regeling is het verboden in strijd te handelen met maatregelen die ingevolge artikel 7, zesde lid, van de verordening moeten worden getroffen. Zo kan toezicht worden gehouden en worden gehandhaafd op uitvoeringsmaatregelen die Nederland vaststelt.
In gevolge artikel 7, zesde lid, van de verordening moeten de nodige maatregelen worden getroffen overeenkomstig artikel 17 van de kaderrichtlijn afvalstoffen (Richtlijn nr. 2008/98/EG) om de controle en traceerbaarheid van afval te waarborgen, dat een in bijlage IV bij deze verordening opgenomen stof bevat of daarmee verontreinigd is. In artikel 17 is het toezicht op de naleving van de kaderrichtlijn afvalstoffen geregeld. In Nederland is deze bepaling omgezet via het ingevolge de Wet milieubeheer geldende stelsel van toezicht en handhaving.

5. Toezicht en handhaving
In artikel 18.2b, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer is bepaald dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat zorg draagt voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens artikel 9.2.2.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer. In artikel 18.2b, tweede lid, van de Wet milieubeheer is bepaald dat de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (NVWA) zorg draagt voor de bestuursrechtelijke handhaving voor beleid waarvoor deze minister verantwoordelijk is. De NVWA kan bijvoorbeeld toezien op het voldoen aan de grenswaarden voor onopzettelijke sporenverontreiniging (in Bijlage 1 van de verordening) van POP's in consumentenproducten.
In artikel 5.10 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is bepaald dat Onze betrokken Minister (i.c. de Minister van Infrastructuur en Waterstaat)

ambtenaren aanwijst, die zijn belast met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wet (i.c. de Wet milieubeheer) bepaalde.
In het Besluit aanwijzing ambtenaren VROM-regelgeving is de inspecteur-generaal van de VROM-inspectie aangewezen als toezichthouder in de zin van de Wet milieubeheer. Dit is thans de inspecteur-generaal van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). In artikel 18 van het Besluit aanwijzing ambtenaren VROM-regelgeving zijn de ambtenaren van de NVWA aangewezen als toezichthouder. Deze toezichthouders beschikken over de volgende bevoegdheden.
Titel 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht geeft de in die titel genoemde bevoegdheden aan bij of krachtens wettelijk voorschrift met het toezicht op de naleving belaste personen.
Op grond van artikel 5.14 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht kan een last onder bestuursdwang worden opgelegd om medewerking te verzekeren.
Op grond van artikel 5.15 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht kan een last onder bestuursdwang worden opgelegd om het bepaalde in deze regeling te handhaven.

6. Strafrechtelijke handhaving
Op grond van artikel 5.12 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn de toezichthouders mede belast met de opsporing van de bij of krachtens de Wet milieubeheer strafbaar gestelde feiten. Dat betreft ook de bepalingen van de verordening die in deze regeling worden genoemd.
Op grond van artikel 5.13 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn de aangewezen ambtenaren bevoegd om woningen te betreden zonder toestemming en kunnen zij daarvoor benodigde apparatuur meenemen als het om gevaarlijke afvalstoffen gaat.
In artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten is bepaald dat overtredingen van voorschriften, gesteld bij of krachtens artikel 9.2.2.1 van de Wet milieubeheer, economische delicten zijn.
In artikel 2, eerste lid, van de Wet op de economische delicten is bepaald dat overtredingen die opzettelijk zijn begaan, misdrijven zijn.
In artikel 6, eerste lid, onder 1°, van de Wet op de economische delicten is bepaald dat economische delicten, bedoeld in artikel 1a, onder 1°, die misdrijven zijn, worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren, een taakstraf of een geldboete van de vijfde categorie.
In artikel 6, eerste lid, onder 4°, van de Wet op de economische delicten is bepaald dat economische delicten, bedoeld in artikel 1a, onder 1°, die overtredingen zijn, worden bestraft met een hechtenis van ten hoogste een jaar, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie.

Hiermee zijn de bestuursrechtelijke handhaving en strafrechtelijke sanctionering geregeld en is voldaan aan artikel 14 van de verordening.

7. EU verordening markttoezicht
Op 20 juni 2019 is ook Verordening (EU) nr. 2019/1020 van het Europees Parlement en de Raad betreffende markttoezicht en conformiteit van producten en tot wijziging van Richtlijn 2004/42/EG en de Verordeningen (EG) nr. 765/2008 en (EU) nr. 305/2011, vastgesteld (PBEU 2019, L 169; hierna: EU-verordening markttoezicht). In bijlage I bij de EU-verordening markttoezicht wordt

verordening 850/2004 genoemd onder punt 16. Ingevolge artikel 21 van de verordening gelden, als gezegd, verwijzingen naar de ingetrokken verordening als verwijzing naar de verordening en worden gelezen volgens de concordantietabel uit bijlage VII bij de verordening.
De EU-verordening markttoezicht beoogt de handhaving te versterken. Mocht de operationalisering van die verordening (toepassingsdatum van de verordening is 16 juli 2021) gevolgen hebben voor deze regeling, dan zal deze regeling worden aangepast, als onderdeel van een grotere aanpassingsoperatie.

8. Lasten voor het bedrijfsleven
Voor zover er effecten voor het bedrijfsleven zijn, vloeien deze rechtstreeks voort uit de aangepaste verordening. Omdat de verschillen tussen verordening 850/2004 en de verordening beperkt zijn, zijn de gevolgen gering. Belangrijkste wijziging is dat de grenswaarde voor aanwezigheid van de stof DecaBDE in mengsels en voorwerpen is aangescherpt van 1000 mg/kg naar 500 mg/kg. De gevolgen van deze verlaging zijn beperkt, omdat uit onderzoek blijkt dat de gehaltes aan DecaBDE in voorwerpen nu al onder deze grenswaarde liggen. Er zijn wel - zij het geringe - gevolgen voor recyclingbedrijven (met name voor elektronica en oude auto's) die mogelijk de meetmethode moeten aanpassen voor het bepalen van aanwezigheid van deze en vergelijkbare stoffen. Dit is afhankelijk van de wijze waarop deze bedrijven hun metingen voorheen deden. Bedrijven die een zgn. XRF-scanner (een draagbaar apparaat) gebruiken moeten er rekening mee houden dat de oude methode gekalibreerd was op een waarde van 1000 mg/kg en dat de internationale meetstandaarden aangepast zullen worden.

De regeling is voorgelegd aan de Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). ATR deelt de analyse dat er naar verwachting geen omvangrijke gevolgen zijn voor de regeldruk en heeft om die reden geen formeel advies uitgebracht over het voorstel.

9. Uitvoering
Een concept van deze regeling is voorgelegd aan de ILT, de dienst die belast is met het toezicht op deze regeling. Gezien de geringe verschillen tussen verordening 2004/850 en de verordening was een formele uitvoeringstoets niet nodig. De ILT heeft geen opmerkingen bij deze regeling.
Ook is een concept van deze regeling is ter kennisneming toegezonden aan de NVWA. Omdat de rol van de NVWA zich beperkt tot het toezien op het voldoen aan de grenswaarden voor onopzettelijke sporenverontreiniging in consumentenproducten en ook dit een voortzetting van de bestaande situatie betreft, was ook hier geen formele uitvoeringstoets nodig.

10. Consultatie en voorhang
Er heeft voor deze regeling geen internetconsultatie plaatsgevonden. Afzien van internetconsultaties kan slechts op een limitatief aantal gronden. De grond om voor deze regeling af te zien van internetconsultatie is dat consultatie niet in betekenende mate kan leiden tot aanpassing van het voorstel, omdat het hier gaat om het operationaliseren van een Europese verordening, waarbij er geen nationale beleidsruimte is.
Overeenkomstig artikel 21.6, zesde lid, van de Wet milieubeheer is een ontwerp van deze regeling toegezonden aan de beide kamers der Staten-Generaal. P.M.

Nummer
IENW/BSK-2019/235039

11. Vaste verandermomenten en minimum invoeringstermijn
Deze regeling treedt de dag na bekendmaking in de Staatscourant in werking. Daarmee wordt afgeweken van de vaste verandermomenten en van de minimuminvoeringstermijn. De grond voor deze afwijking is dat deze regeling uitvoering geeft aan een Europese verordening (Aanwijzing 4.17, onder 5, Aanwijzingen voor de regelgeving). Daar komt bij dat er inhoudelijk nauwelijks verschil is met het POP-besluit milieubeheer.

DE MINISTER VOOR MILIEU EN WONEN,

S. van Veldhoven - Van der Meer