

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2991

Vragen van het leden **Kröger** en **Van der Lee** (beiden GroenLinks) aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Economische Zaken en Klimaat over *de uitfasering van fluorescentiebuizen* (ingezonden 18 april 2019).

Antwoord van Staatssecretaris **Van Veldhoven-Van der Meer** (Infrastructuur en Waterstaat) (ontvangen 12 juni 2019) Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2018–2019, nr. 2587.

Vraag 1

Bent u bekend met het feit dat bij het instellen van de richtlijn betreffende de beperking van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur (Richtlijn 2011/65/EU), waarbij kwik werd uitgefaseerd, een uitzondering is gemaakt voor vijf jaar voor kwikhoudende fluorescentiebuizen en spaarlampen omdat de licht-emitterende diode (led)-techniek destijds nog onvoldoende alternatieven bood?

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Bent u bekend met het feit dat, ondanks dat deze uitzonderingstermijn van vijf jaar inmiddels ruimschoots is verstreken, de fluorescentiebuis, in tegenstelling tot de gloeilamp, nog volop wordt geproduceerd en dat tl-buizen goed zijn voor 40% van de wereldwijde verlichtingsmarkt?

Antwoord 2

Richtlijn 2011/65/EU voorziet in de mogelijkheid om vrijstellingen van het verbod op toepassing van een bepaalde stof te verlengen. Een fabrikant, diens gemachtigde of elke andere marktdeelnemer in de toeleveringsketen kunnen bij de Europese Commissie verlenging aanvragen, uiterlijk 18 maanden voor het verstrijken van een vrijstelling. Bestaande vrijstellingen blijven geldig totdat de Commissie een besluit heeft genomen over het verzoek om verlenging. Richtlijn 2011/65/EU delegeert de besluitvorming over vrijstellingen aan de Commissie, waarbij deze evenwel de lidstaten dient te raadplegen en de besluiten ter goedkeuring moet voorleggen aan de Raad en het Europees parlement.

In het geval van fluorescentiebuizen zijn er in 2015 verlengingsaanvragen ingediend. Doordat de Commissie hierover nog geen besluit heeft genomen

zijn de vrijstellingen van 2011 nog steeds van kracht. Die houden in dat voor de diverse typen tl-buizen een bepaald maximaal gehalte kwik is toegestaan. De Commissie geeft aan dat de besluitvorming moest wachten op een studie naar de sociaaleconomische gevolgen van uitfasering van kwiklampen, die vertraging heeft opgelopen en afstemming behoefde met parallel lopend werk onder de EU-richtlijn voor ecodesign, maar dat de studie inmiddels voor publicatie gereed is. Ik verwacht dat de Commissie vervolgens spoedig de door haar voorgestelde besluiten over de vrijstellingen van de diverse typen kwiklampen uitbrengt en zal zo nodig voor het belang hiervan aandacht vragen.

Productie van fluorescentiebuizen buiten de EU is niet aan Richtlijn 2011/65/EU gebonden. Wel hebben veel landen buiten de EU vergelijkbare regelgeving en in bijna alle landen gelden de beperkingen van het kwikgehalte onder het Verdrag van Minamata, die iets soepeler zijn dan die onder Richtlijn 2011/65/EU. Het wereldwijde marktaandeel van fluorescentiebuizen is mij niet bekend.

Vraag 3

Bent u bekend met het feit dat deze fluorescentiebuizen inmiddels probleemloos en relatief goedkoop kunnen worden vervangen door led-buizen zonder de armatuur te vervangen en dat deze led-buizen 50% zuiniger zijn dan tl-buizen?

Antwoord 3

Ook de mij bekende informatie geeft aan dat led-buizen ongeveer 50% minder energie gebruiken dan tl-buizen. Het is echter voor een deel van de tl-buizen nog niet mogelijk om ze door led-buizen te vervangen zonder aanpassingen aan de armatuur of zelfs vervanging van de armatuur, zo valt onder meer te lezen in het rapport dat het Öko-Instituut als consultant voor de Europese Commissie heeft opgesteld ten behoeve van de besluitvorming over de aanvragen voor verlenging van de vrijstellingen.¹

Vraag 4

Bent u bekend met het feit dat één tl-buis vijf milligram kwik bevat en dat er jaarlijks circa 400 miljoen tl-buizen in Europa worden vervangen en dat slechts 28% wordt gerecycled en derhalve grote hoeveelheden kwik in het milieu terecht komen?

Antwoord 4

Richtlijn 2011/65/EU staat (sinds 1 januari 2012) voor de meest gangbare tl-buizen 3 tot 3,5 milligram kwik toe. Vanuit de industrie is mij gemeld dat bij de fabricage 2,5 milligram of minder wordt gedoseerd, om te voorkomen dat een deel van de buizen het maximaal toegestane gehalte overschrijdt. Het is namelijk technisch niet goed mogelijk om een paar milligram in een groot aantal lampen te doseren zonder variatie van enkele tienden milligrammen. Uit het genoemde rapport van het Öko-Instituut is op te maken dat op de EU-markt in 2015 bijna 400 miljoen tl-buizen zijn verkocht. De Europese Commissie heeft in het kader van de ecodesign regelgeving een uitgebreide studie naar de verlichtingsmarkt laten doen. Voor die studie is het model MELISA ontwikkeld. In het gepubliceerde rapport van 2015 wordt een dalende trend aangegeven, van tegen 390 miljoen in de jaren 2006–2011 naar 372 miljoen in 2012 en 344 miljoen in 2013.²

Een percentage van slechts 28% van de tl-buizen in Europa dat de weg naar recycling zou vinden is mij niet bekend en komt mij onwaarschijnlijk laag voor, gezien het rapport van het Öko-Instituut. Dit rapport haalt informatie aan van Lighting Europe, gebaseerd op gegevens van de Collection & Recycling Service Organization (CRSO). In 2013 zou het aantal afgedankte kwiklampen (waar tl-buizen deel van uitmaken) dat werd ingezameld 45% hebben bedragen van het aantal dat gemiddeld in de jaren 2010 tot en met 2013 jaarlijks op de markt werd gebracht. Daarnaast meldt Eucolight, de organisatie van recyclers van verlichting in Europa, dat in 2015 door haar leden 50% is

¹ Öko-Instituut, 7 juni 2016 (<https://circabc.europa.eu/ui/group/4a348b1c-a501-42a5-a278-6954ef1d1855/library/eda9d68b-6ac9-4fb9-8667-5e561d8c957e/details>)

² <http://ecodesign-lightsources.eu/welcome>

ingezameld van het aantal lampen dat gemiddeld in 2012, 2013 en 2014 op de Europese markt is gebracht.³ Specifieke voor tl-buizen gepubliceerde cijfers zijn mij niet bekend.

Uitgaande van het verkoopcijfer 400 miljoen in de EU in 2015, met een gemiddeld kwikgehalte van 2,5 milligram, is er in dat jaar via de aanschaf van tl-buizen 1 ton kwik in de Europese economie gebracht. Gezien de dalende verkoop, de stijgende inzamelpercentages en het deels afvangen in verbrandingsinstallaties van kwik uit lampen die bij het restafval zijn gedeponeerd zal per jaar (veel) minder dan 0,5 ton kwik uit lampen in de atmosfeer terecht komen. Natuurlijk vind ik dat dit verder omlaag moet, door verdere verbetering van inzameling en recycling en ook door tl-buizen uiteindelijk uit te faseren. Anderzijds vind ik dat de milieubelasting met kwik door lampen wel in het perspectief geplaatst moet worden van het zeer beperkte aandeel dat deze heeft in de totale belasting van het milieu met kwik. Het Global Mercury Assessment 2018 van UNEP schat de totale antropogene emissies van kwik naar lucht in 2015 op 2.220 ton, met als grootste bronnen de ambachtelijke kleinschalige goudwinning (38%), de energiewinning uit steenkool (21%), de productie van metalen (16%) en de productie van cement (10%).⁴

Vraag 5

Bent u bekend met het feit dat de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) heeft bepaald dat kwik een van de grootste bedreigingen vormt voor de publieke gezondheid?

Antwoord 5

Ja, met dien verstande dat dit probleem geografisch sterk varieert en het sterkst speelt in gebieden waar kwik wordt gebruikt zonder goede maatregelen tegen emissies en blootstelling. Ernstige risico's op kwikvergiftiging bestaan in gebieden in Zuid-Amerika, Afrika en zuidoost Azië waar ambachtelijke kleinschalige goudwinning plaatsvindt. In economisch onderontwikkelde landen kan verouderde, kwik gebruikende industrie risico's opleveren. Het risico wordt in belangrijke mate bepaald door persoonlijke omstandigheden, zoals het werken in en wonen nabij de genoemde activiteiten en het eten van veel vis met hoge gehalten opgehoopt kwik.

Vraag 6

Bent u bekend met het feit dat maar liefst 29 megaton CO₂-uitstoot per jaar kan worden bespaard in de Europese Unie (EU) als alle 2,4 miljard tl-buizen worden vervangen door led-buizen?

Antwoord 6

De genoemde cijfers zijn mij niet bekend. Gegeven het hierboven genoemde 50% lagere energiegebruik van led-buizen zal een dergelijk aantal led-buizen aanzienlijk minder energie gebruiken dan tl-buizen. Als die energie uit fossiele brandstof (steenkool, aardgas) wordt gewonnen leidt dat tot een navenant lagere uitstoot van CO₂.

Bij het schatten van de besparing op energie en CO₂-uitstoot moet ook rekening gehouden worden met de energie die nodig is voor de productie van de led-buizen en van nieuwe armaturen, voor zover er nog geen compatibele vervangende led-buizen op de markt zijn. Ook de winning van grondstoffen voor led-lampen en -armaturen, de productieprocessen en de vervoersbewegingen waar versnelde vervanging van alle tl-buizen om vraagt kosten energie en zorgen voor CO₂-uitstoot en andere vormen van milieubelasting. Dit speelt sterker naarmate de materialen die uit de afgedankte tl-buizen vrijkomen minder goed gerecycled worden.

Vraag 7

Deelt u de mening dat anno 2019 de voorwaarden voor de uitzonderingen niet meer van toepassing zijn en de led-technologie zich in voldoende mate heeft bewezen en voor iedereen toegankelijk en betaalbaar is?

³ <https://www.eucolight.org/biennial-report>

⁴ <https://www.unenvironment.org/resources/publication/global-mercury-assessment-2018>

Antwoord 7

Voor een groot deel van de kwikhoudende lampen zijn inmiddels goede en betaalbare vervangende led-lampen verkrijgbaar. In dat geval is er reden om vrijstelling onder Richtlijn 2011/65/EU te beëindigen. Het genoemde rapport van het Öko-Instituut uit 2016 concludeert echter dat voor deel van de armaturen nog geen eenvoudige vervanging door led-buizen mogelijk is. De verlichtingsindustrie geeft aan dat voor het plaatsen van led-buizen in bestaande tl-armaturen op dit moment nog vaak kennis nodig is van de elektrische stuurapparatuur in het bestaande armatuur, wat om professionele installateurs vraagt. Datzelfde geldt voor benodigde aanpassing van de bedrading in de armatuur.

Vraag 8

Deelt u de mening dat het zeer wenselijk is om zo snel mogelijk alle tl-buizen te vervangen door led-technologie? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 8

Ik vind het wenselijk om de verkoop van armaturen die ongeschikt zijn voor led-lampen zo snel mogelijk te beëindigen. Of echter het vervangen van tl-buizen door led-buizen vóór het einde van de functionele levensduur van de tl-buizen over het geheel genomen een positief effect op de milieubelasting heeft is nog niet duidelijk. Dat geldt ook voor het vroegtijdig vervangen van bestaande armaturen waarvoor nog geen vervangende led-buizen zijn ontwikkeld (in kantoren kan het om hele systeemplafonds gaan). Mijn inzet richting de Commissie is steeds dat voor besluitvorming over zaken als deze het overall milieueffect in beeld moet worden gebracht. Pakt dat gunstig uit voor uitfasering, dan moet daartoe snel worden overgegaan.

Gezien de toch al afnemende verkoop van tl-buizen in de EU, de trend van toenemende inzameling en recycling van lampen en het zeer kleine aandeel van kwiklampen in de totale emissie van kwik, is het echter ook mogelijk dat het beste overall milieueffect bereikt wordt door tl-buizen beschikbaar te houden voor bestaande armaturen waarin nog geen eenvoudige plaatsing van led-buizen mogelijk is. Een dergelijk vrijstellingsbeleid kent Richtlijn 2011/65/EU ook voor reserve-onderdelen, vanuit de gedachte dat vervanging van een onderdeel doorgaans een betere milieuoetafdrak heeft dan nieuw-productie van een geheel apparaat.

Vraag 9

Bent u bekend met het feit dat op 30 september 2017 een onderzoek van het Öko-Instituut gereed zou zijn over de sociaaleconomische gevolgen van een verbod op fluorescentiebuizen? Waarom is dit onderzoek nog niet beschikbaar? Wanneer wordt dit onderzoek beschikbaar?

Antwoord 9

Navraag bij het Öko-Instituut en de Europese Commissie heeft geleerd dat het onderzoek naar de sociaaleconomische gevolgen van de uitfasering van fluorescentiebuizen en andere kwiklampen, door het Öko-Instituut uitgevoerd in opdracht van de Europese Commissie, vertraging heeft opgelopen vanwege benodigde verbetering van de gegevensbasis en vanwege benodigde coördinatie met het proces van herzieningen onder Richtlijn 2009/125/EC (de Ecodesign richtlijn) dat op dezelfde lamptypen is gericht. De Commissie geeft nu aan dat het onderzoek naar de sociaaleconomische gevolgen gereed is en naar verwachting binnen enkele weken gepubliceerd wordt.

Vraag 10

Bent u bekend met het feit dat het Öko-Instituut al in 2016 heeft geconcludeerd dat er geen reden is tot het verder gedogen van tl-buizen?

Antwoord 10

Het advies van het Öko-Instituut aan de Commissie in 2016 was om de vrijstelling te handhaven voor tl-buizen met lange levensduur, zodat vervanging van defecte buizen in de EU alleen met lange-levensduurbuizen gaat plaatsvinden, voor zover het armaturen betreft waarvoor nog geen geschikte of voldoende goedkope led-buizen zijn ontwikkeld. De redenering van het Öko-Instituut was dat er door de lange levensduur van de nieuwe

tl-buizen minder kwik opnieuw in de economie gebracht zal worden tot het moment waarop er led-buizen als vervanging beschikbaar komen. Voor de typen tl-buizen zonder extra lange levensduur, die het overgrote deel vormen van de huidige markt, heeft het Öko-Instituut uitfasering geadviseerd, behalve voor het relatief kleine marktsegment van tl-buizen dunner dan 9 mm, omdat voor de armaturen voor deze groep lampen nog nauwelijks led-buizen zijn ontwikkeld.

Vraag 11

Bent u bereid zich in Europees verband in te spannen voor een einde aan het gedogen van tl-buizen opdat deze worden vervangen door led-buizen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 11

Ik steun de redeneerlijn van het advies dat het Öko-Instituut in 2016 ten aanzien van tl-buizen heeft uitgebracht. Die redeneerlijn gaat nadrukkelijk uit van de beleidswens om het gebruik van kwik zo snel mogelijk uit te faseren, maar houdt daarbij wel rekening met de proportionaliteit tussen eventuele milieuwinst en extra kosten voor burgers en bedrijven en ook met de mogelijkheid dat het vervangen van nog niet afgeschreven armaturen door nieuw te produceren armaturen over het geheel genomen tot méér milieubelasting leidt. Op basis van de reacties die dit advies heeft gekregen in de expertgroep van lidstaten die de Commissie voor haar besluiten over vrijstellingen onder de Richtlijn 2011/65/EU raadpleegt verwacht ik dat de Commissie het advies overneemt, eventueel aangepast op de sinds 2016 verder voortgeschreden ontwikkeling van led-verlichting en afgestemd met ontwikkelingen onder de Ecodesign richtlijn. Ik heb geen aanwijzingen dat deze op uitfasering van kwik gerichte strategie bij de Commissie in het geding is, maar zal er zo nodig op blijven aandringen.