

549 **BESLUIT** van 27 september 1974, houdende vaststelling van het Besluit zwavelgehalte brandstoffen.

WIJ JULIANA, BIJ DE GRATIE GODS, KONINGIN DER NEDERLANDEN, PRINSES VAN ORANJE-NASSAU, ENZ., ENZ., ENZ.

Op de voordracht van Onze Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne van 28 mei 1974, DG MH/SL, no. 135152, gedaan in overeenstemming met Onze Ministers van Economische Zaken, van Landbouw en Visserij en van Verkeer en Waterstaat;

Overwegende dat het wenselijk is ter beperking van de emissie van zwaveldioxyde grenzen te stellen aan het zwavelgehalte van brandstoffen;

Gelet op de artikelen 13, 73, eerste lid, en 89 van de Wet inzake de luchtverontreiniging (*Stb.* 1970, 580);

Gezien het advies van de Raad inzake de luchtverontreiniging van 18 juli 1973;

De Raad van State gehoord (advies van 19 juni 1974, no. 15);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne van 25 september 1974, DG MH/SL, no. 138624;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1. 1. Het is verboden

- a. gasolie met een zwavelgehalte van meer dan 0,7 %,
- b. lichte stookolie met een zwavelgehalte van meer dan 0,9 %,
- c. zware stookolie en andere minerale oliën met een zwavelgehalte van meer dan 2,9 %,
- d. andere brandstoffen, vast, vloeibaar of gasvormig, met een zwavelgehalte van meer dan 1,5 %, als brandstof te gebruiken.

2. Het is voorts verboden stoffen als bedoeld in het eerste lid in te voeren, ten verkoop aan te bieden, te verkopen of af te leveren tenzij dit geschiedt aan een persoon of met een bestemming voor een persoon,

- a. die de stoffen naar redelijkerwijs moet worden aangenomen anders dan als brandstof of niet in Nederland gebruikt;
- b. die op grond van een krachtens artikel 3 verleende ontheffing bevoegd is de stoffen als brandstof te gebruiken;
- c. die de stoffen gebruikt als brandstof voor een zeeschip.

3. Onder gasolie, lichte stookolie, zware stookolie en andere minerale oliën wordt verstaan hetgeen daaronder wordt verstaan voor de toepassing van de Wet op de accijns van minerale oliën (*Stb.* 1964, 207).

4. Met ingang van 1 december 1975 wordt in het eerste lid, onder a, in plaats van 0,7% gelezen 0,5% en onder b, in plaats van 0,9 % 0,7 %.

5. Met ingang van 1 juli 1975 wordt in het eerste lid, onder c, in plaats van 2,9% gelezen 2,7% en met ingang van 1 juli 1976 wordt daarin gelezen 2,5 %.

Artikel 2. 1. Artikel 1, eerste en tweede lid, geldt niet met betrekking tot het invoeren van de stoffen, aanwezig in de brandstoffentank van een vaar- of voertuig dat binnen

Nederlands grondgebied wordt gebracht, en het gebruiken van die stoffen als brandstof voor dat vaar- of voertuig.

2. Artikel 1, eerste lid, geldt niet voor zeeschepen.

3. Artikel 1, eerste lid, geldt voorts niet voor een inrichting voor de raffinage van ruwe olie, zolang de uitworp van zwaveldioxyde uit die inrichting in totaal niet hoger is dan de uitworp die zou optreden bij uitsluitend gebruik van zware stookolie met een zwavelgehalte dat de in die bepaling, onder c, aangegeven grens niet te boven gaat.

Artikel 3. 1. Onze Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne kan ontheffing van het in artikel 1, eerste lid, gestelde verbod verlenen.

2. Ontheffing wordt in elk geval verleend indien door bij de daartoe strekkende beschikking te stellen voorschriften kan worden gewaarborgd dat de uitworp van zwaveldioxyde door het gebruik van de brandstof waarop de ontheffing betrekking heeft, niet hoger zal zijn dan de uitworp die zou optreden indien in plaats daarvan een brandstof werd gebruikt van dezelfde soort - gerekend naar de in artikel 1, eerste lid, aangegeven onderscheiding - waarvan echter het zwavelgehalte de in die bepaling daarvoor aangegeven grens niet te boven gaat.

3. Een ontheffing kan onder beperkingen worden verleend. Aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.

4. Een beschikking, strekkende tot het verlenen van ontheffing, wordt op de dag waarop zij aan de betrokkene wordt verzonden, in de *Nederlandse Staatscourant* bekend gemaakt.

Artikel 4. Tegen een krachtens artikel 3 genomen beschikking kan iedere belanghebbende bij Ons voorziening vragen. De artikelen 67, tweede lid, 68, 69 en 70 van de Wet inzake de luchtverontreiniging zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 5. De methode volgens welke het zwavelgehalte van de in artikel 1 bedoelde brandstoffen wordt vastgesteld, wordt door Onze Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne bepaald. Het hiertoe strekkende besluit wordt in de *Nederlandse Staatscourant* bekend gemaakt.

Artikel 6. 1. Dit besluit kan worden aangehaald als Besluit zwavelgehalte brandstoffen.

2. Het treedt in werking een maand na de datum van uitgifte van het *Staatsblad* waarin het is geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het *Staatsblad* zal worden geplaatst en dat daarvan afschrift zal worden gezonden aan de Raad van State.

Soestdijk, 27 september 1974.

JULIANA.

De Minister van Volksgezondheid
en Milieuhygiëne,

I. VORRINK.

Uitgegeven de eerste oktober 1974.

De Minister van Justitie,
VAN AGT.

NOTA VAN TOELICHTING

Het niveau van de luchtverontreiniging ten gevolge van de emissie van zwaveldioxyde (SO_2) is gedurende de laatste jaren, ondanks een toenemend energieverbruik in alle sectoren van onze samenleving, nagenoeg stabiel gebleven. Dit is in overwegende mate het gevolg van het relatief sterk toegenomen verbruik van aardgas en voorts het resultaat van het onder de Hinderwet gevoerde vergunningenbeleid. Een analyse van de meetresultaten van de laatste vijf jaar wijst uit dat het SO_2 -emissieniveau voor grote delen van Nederland ligt onder de door de Gezondheidsraad geadviseerde grenswaarde van $250 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (24 uurswaarde, 98 percentiel).

Rekening houdende met de voorgestelde overgangswaarde van $350 \mu\text{g}/\text{m}^3$ voor geïndustrialiseerde en geïurbaniseerde gebieden, kan worden gesteld dat weliswaar overschrijding daarvan in enkele gebieden, zoals het Rijnmondgebied, het kastuinbouwgebied in het Westland en enkele grote steden voor korte perioden heeft plaatsgevonden, doch in het algemeen ook aan deze grenswaarde wordt voldaan. Derhalve kan worden geconcludeerd dat het SO_2 -verontreinigingsniveau in Nederland als geheel genomen niet onaanvaardbaar hoog is te noemen, zij het dat de situatie met betrekking tot de sterk geïndustrialiseerde en geïurbaniseerde gebieden speciale aandacht vereist.

Dit besluit beoogt een aanzet te geven tot een beleid dat via onder meer de geleidelijke beperking van het zwavelgehalte van met name de oliën, op langere termijn resulteert in een daling van de totale SO_2 -uitworp tot op een niveau dat ook volgens de dan geldende inzichten als aanvaardbaar kan worden beschouwd. Vooralnog dient in ieder geval als uitgangspunt te worden gehanteerd dat een toename van de totale SO_2 -uitworp dient te worden voorkomen, terwijl in bepaalde regio's een verlaging moet worden nagestreefd.

Naar verwachting zal omstreeks 1975 de aardgasvoorziening zijn maximale capaciteit hebben bereikt zodat daarna de stijging van de energiebehoefte in toenemende mate zal worden gedekt door het gebruik van (zwavelrijke) stookolie.

Genoemde beleidsdoelstelling brengt derhalve de noodzaak met zich mee, de maatregelen ter beperking van de SO_2 -uitworp te intensiveren parallel met de verwachte stijging van het gebruik van stookolie.

Invoering van een zwavellimiet voor de eerstkomende jaren is, bij het voorlopig ontbreken van mogelijkheden tot omvangrijke ontzwaveling van residuale oliën, in overwegende mate afhankelijk van een vergrote invoer en verwerking van zwavelarme ruwe olie. Het aanbod van zwavelarme crudes is echter dusdanig beperkt dat directe invoering van een relatief lage zwavellimiet niet alleen tot aanzienlijke prijsstijging van de stookolie zou leiden, maar tevens gevaren met zich brengt voor een ongestoorde energievoorziening. Een evenwichtige inpassing van de nieuwe zwavelwetgeving in de bestaande productie- en handelstructuren van minerale oliën vereist een gefaseerde daling van het zwavelgehalte, die in nauw overleg met zowel de industrie als de betrokken departementen zal geschieden.

De thans in het besluit vermelde zwavellimieten - 2,9% S voor zware stookolie, 0,9% S voor lichte stookolie (HBO II) en 0,7% S voor gasolie en HBO I - ontlenuen hun betekenis dan ook niet zozeer aan de SO_2 -emissie die daarmee wordt voorkomen, als wel aan het feit dat zij de eerste fase vormen van een ontwikkeling gericht op de beperking van de totale SO_2 -uitworp.

Op grond van het toenemende verbruik van aardolieproducten zullen de thans voor de eerste fase vastgestelde waarden voor gasolie, lichte stookolie en zware stookolie van respectievelijk 0,7%, 0,9 en 2,9% moeten worden verlaagd. Voor gasolie en lichte stookolie is reeds een volgende fase in het besluit opgenomen; voor zware stookolie de twee volgende fasen.

Intmiddels heeft de Europese Commissie bij de Raad van de Europese Gemeenschappen een ontwerp-richtlijn ingediend tot

harmonisatie van het maximaal toelaatbare zwavelgehalte voor gasolie.

De ontwerp-richtlijn noemt twee soorten gasolie, gasolie A en gasolie B, met verschillende zwavelgehalten, respectievelijk van 0,5% en 0,8%, en vanaf 1 oktober 1980 van 0,3% en 0,5%.

Gasolie B zou alleen gebruikt mogen worden in streken waar of de SO_2 -concentratie niet te hoog is, of het aandeel van gasolie als veroorzaker van de SO_2 -belasting niet belangrijk is.

Nu in Nederland de SO_2 -concentratie niet te hoog is en bovendien door het overwegend gebruik van aardgas voor huisbrand het aandeel van gasolie in de totale SO_2 -belasting onbelangrijk is, wordt in dit besluit met één maximumgehalte volstaan. Dit is mede op grond van de omstandigheid dat een regionale differentiatie op belangrijke praktische bezwaren stuit, terwijl tevens als overweging geldt dat het voorkomen van toenemende verontreiniging ook in relatief schone gebieden als een principieel beleidsuitgangspunt in de besluiten van de Raad van de Europese Gemeenschappen d.d. 19 juli 1973 is vastgelegd.

Limitering van het zwavelgehalte van zware stookolie op een niveau van 2,9% S leidt, onder overigens ongewijzigde markt- en verbruiksverhoudingen en bij een geraamd verbruik (exclusief eigen verbruik raffinaderijen) van ruim 3 miljard kg stookolie in 1974, waarvan circa 1,2 miljard kg zwavelarm, tot een totale lastenverzwaring van ongeveer f 12 miljoen op jaarbasis.

Limitering op 2,7 respectievelijk 2,5% S impliceert een relatief stijgend verbruik van zwavelarme stookolie. De mate waarin een verdere stijging van de kosten optreedt is afhankelijk van de toekomstige ontwikkeling van het prijsverschil tussen zwavelrijke en zwavelarme stookolie.

Zoals gezegd is vergaande reductie van het zwavelgehalte afhankelijk van de mogelijkheden tot ontzwaveling. Gezien de onzekerheid over de technische ontwikkeling en de toename van het gebruik van olie is het op dit moment nog niet mogelijk om voor de jaren na 1976 aan te geven in welk tempo de afbouw van het zwavelgehalte dient te geschieden.

Afgaande op de bestaande schattingen zal, teneinde de huidige totale SO_2 -emissie niet te overschrijden, een reductie van zwavelgehalte van zware stookolie tot op 1,5% S of lager tegen het eind der zeventiger jaren tot stand moeten komen. Voor een verdere verbetering zal een verdere verlaging van het zwavelgehalte nodig zijn. Het thans in O.E.S.O.-verband lopende onderzoek over „long range transport” van SO_2 zal nader inzicht in de noodzaak van verdere beperking opleveren; dit onderzoek zal in 1976 tot conclusies moeten leiden. De technische mogelijkheden tot ontzwaveling van olie zijn nog slechts in beperkte mate onderzocht; zij hebben gedurende de laatste jaren echter over de gehele wereld grote aandacht gekregen. De nu bekende, maar nog niet in praktijk-installaties beproefde methoden zijn niet toepasbaar voor alle soorten oliën.

Bovendien is zwavelarme olie slechts in beperkte mate beschikbaar. Een belangrijke verlaging van het zwavelgehalte zal derhalve pas kunnen worden gerealiseerd indien technische installaties voor het op grote schaal ontzwavelen van olie operationeel zijn geworden.

Tevens is een intensivering van het internationale overleg van groot belang.

Getracht dient te worden, tot een verdergaande harmonisatie te komen van het beleid in EG-, doch ook in wijder verband, evenwel zonder dat het uitblijven van adequate internationale afspraken de nodige nationale maatregelen zouden blokkeren. De aan ontzwaveling van stookolie respectievelijk aan alternatieve bestrijdingsmogelijkheden verbonden jaarkosten zijn thans nog niet exact te schatten. Op basis van thans beschikbare kostenramingen zou een verlaging van het SO_2 -gehalte bijvoorbeeld tot 1,5% een jaarlijks kostenbedrag in de orde van grootte van f 150 miljoen vergen. In verhouding

tot de - volgens de huidige schatting - ter bestrijding van de luchtverontreiniging te verwachten jaarlijkse kosten in de orde van grootte van circa f 1 miljard zijn deze kosten echter bepaald niet onverantwoord, vooral indien in aanmerking wordt genomen dat de SO₂-uitworp meer dan éévierde van de totale luchtverontreiniging uitmaakt. Bovendien staan tegenover de kosten baten die aan het voorkomen van een toenemende SO₂-verontreiniging als gevolg van de limitering van het zwavelgehalte moeten worden toegeschreven. Hoewel een enigszins betrouwbare raming van de door SO₂ veroorzaakte schade aan metalen (corrosie), woningen en gebouwen en gewassen op dit moment bij gebrek aan gegevens niet is te geven, zijn er op basis van buitenlandse studies indicaties dat deze schade voor Nederland op jaarbasis een orde van grootte van enkele honderden miljoenen guldens kan benaderen. Daarbij komt dat omtrent het effect van de SO₂-verontreiniging op de volksgezondheid onzekerheid bestaat, maar nadelige gevolgen van een stijging van het emissieniveau geenszins uitgesloten worden geacht.

De in deze maatregel aangegeven maximale zwavelgehalten laten onverlet de bevoegdheid van de Kroon en gedeputeerde staten en van burgemeester en wethouders om aan een vergunning krachtens de Wet inzake de luchtverontreiniging of de Hinderwet voorwaarden te verbinden, die strekken tot vermindering van de uitworp van zwaveldioxide.

De limiet van 1,5 % S voor andere brandstoffen dan de in artikel 1, onder a, b en c genoemde minerale oliën, is volledigheidshalve opgenomen en voornamelijk vrijwel zonder materiële gevolgen. Het zwavelgehalte van de thans in Nederland gebruikte steenkool en cokes ligt op ongeveer 1 %. Ook de normale gasvormige brandstoffen hebben een zwavelgehalte dat ver onder de 1,5 % ligt. Het is echter bekend dat in voorkomende gevallen chemische of andersoortige afval- of nevenproducten als brandstof in de zin van artikel 1 van de Wet inzake de luchtverontreiniging worden gebruikt en aanleiding kunnen geven tot ernstige luchtverontreiniging. Voor zover deze verontreiniging bestaat uit zwaveldioxyde is het redelijk, dat in samenhang met de beperking van het zwavelgehalte van deze stoffen, indien en voor zover zij bestemd zijn om als brandstof te worden gebruikt, beperkingen worden opgelegd. Met inachtneming van milieuhygiënische bezwaren die aan verbranding van deze stoffen anders dan in daartoe speciaal opgerichte verwerkingsinstallaties gewoonlijk zijn verbonden, is het maximum zwavelgehalte zodanig vastgesteld dat het gebruik van de normale vaste, vloeibare en gasvormige brandstoffen daarvan in geen enkel opzicht belemmeringen ondervindt.

TOELICHTING OP DE ARTIKELEN

Artikel 1, 1 en 2. De verboden handelingen komen voor in artikel 13 van de Wet inzake de luchtverontreiniging. Controle zal steekproefsgewijs plaatsvinden bij de gebruiker, tot wie het verbod zich in de eerste plaats richt. Ook de leverancier van zwavelrijke olie is strafbaar indien deze niet zover als redelijkerwijs van hem verwacht kan worden zich ervan vergewist of de olie voor een bevoegde gebruiker bestemd is. Het is te verwachten dat dientengevolge reeds door middel van clausules in contracten over zwavelrijke olie binnenlands gebruik zonder ontheffing zal worden voorkomen. De controle op naleving van het besluit wordt opgedragen aan de ter plaats bevoegde inspecteur van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid.

Naast deze vorm van controle zal nog onderzocht worden in hoeverre reeds bij de aangifte tot invoer het zwavelgehalte van de betreffende brandstof en de bestemming vermeld kunnen worden.

Artikel 1, 3. De definities stemmen overeen met die, gegeven in de wet tot goedkeuring en uitvoering van de op 29 mei 1972 te Luxemburg tussen Nederland, België en Luxemburg gesloten overeenkomst tot unificatie van accijnzen (*Staatsblad* 1972, 696).

Artikel 2, 1 en 2. Op grond van het tweede lid, juncto artikel 1, 1 onder c, zullen zeeschepen brandstof met een hoger

zwavelgehalte dan in artikel 1 is aangegeven in Nederland mogen tanken en gebruiken.

Deze uitzondering is noodzakelijk in verband met de onmogelijkheid voor zeeschepen om ten behoeve van de relatief zeer kleine afstanden die door territoriale wateren en in de havens worden afgelegd, brandstof van afwijkend zwavelgehalte te verstoken. Voor het Nederland binnenkomende verkeer bevat het eerste lid een uitzondering: auto's, treinen, binnenvaartschepen enz. zullen mogen verbruiken wat in het buitenland aan brandstof ingenomen is, ongeacht het zwavelgehalte; anders dan zeeschepen zullen zij hier te lande geen olie met een hoger zwavelgehalte dan is aangegeven, kunnen tanken.

Artikel 2, 3. De uitzondering, in het derde lid opgenomen voor raffinaderijen, is noodzakelijk omdat bij het raffinageproces residuale fracties ontstaan met een zwavelgehalte dat dikwijls boven het toegelaten percentage zal liggen, en verbranding hiervan uit milieuhygiënisch oogpunt vooralsnog, gezien de huidige technische mogelijkheden, de meest aangegeven wijze van verwijdering is. De aangevoerde reden brengt met zich dat thans niet te zeggen is hoelang aan een dergelijke uitzondering behoefte zal bestaan. Wel kan nu reeds vermeld worden dat dit derde lid als een voorlopige voorziening moet worden beschouwd, in die zin dat het te eniger tijd, en wel zodra de technische ontwikkelingen dit mogelijk maken, vervangen zal worden. Overigens kunnen in de krachtens de Wet inzake de luchtverontreiniging voor deze inrichtingen vereiste vergunningen, zonodig voorschriften ter zake worden gesteld.

Artikel 3, 1. Hier wordt de mogelijkheid geopend dat de Minister ontheffing verleent; het is de bedoeling dat, indien ontheffing verleend wordt, door adequate voorschriften de minimaal bereikbare emissie wordt bewerkstelligd.

Artikel 3, 2. Het betreft hier gevallen waarin handhaving van het verbod geen zin heeft en derhalve vast staat dat de Minister ontheffing zal verlenen. Nieuwe technische ontwikkelingen op het gebied van rookgasontzwaveling of tweetrapsverbranding kunnen wellicht in de toekomst een ruim gebruik van deze ontheffing ten gevolge hebben. In zulke gevallen zou die olie die zich niet of slechts tegen onevenredig hoge kosten laat ontzwavelen, door bepaalde gebruikers nog afgenomen kunnen worden.

Artikel 3, 4. Deze bepaling is met name van belang met het oog op de uitoefening van het beroepsrecht; zie daarvoor de toelichting op artikel 4.

Artikel 4. Voor de regeling van het recht van beroep in het onderhavige besluit is nauwe aansluiting gezocht bij die van de Wet inzake de luchtverontreiniging; van overeenkomstige toepassing zijn verklaard de artikelen 67, tweede lid, en 68 tot en met 70 van die wet, zulks op grond van de artikelen 73, eerste lid, en 89. Ingevolge artikel 73, eerste lid, is het recht van beroep toegekend aan iedere belanghebbende.

Overeenkomstig artikel 69, eerste lid, is de beroepstermijn dertig dagen na de dag van verzending van de beschikking; met het oog op de uitoefening van het beroepsrecht door derden-belanghebbenden is daarom in artikel 3, vierde lid, van het besluit voorgeschreven dat op dezelfde dag publicatie in de *Nederlandse Staatscourant* plaats heeft, zodat voor alle beroepsgerechtigden de beroepstermijn gelijk ligt.

Artikel 5. Voor het vaststellen van het zwavelgehalte in minerale oliën zal waarschijnlijk gebruik gemaakt worden van de ASTM D 1551 analysemethode, daar deze methode thans vrij algemeen aanvaard is.

De Minister van Volksgezondheid
en Milieuhygiëne,

I. VORRINK.