



560

Besluit van 13 december 1989, tot vaststelling van een algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 24 van de Wet milieugevaarlijke stoffen (Ugilec 121-, Ugilec 141- en DBBT-besluit Wet milieugevaarlijke stoffen)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 29 juni 1989, nr. MJZ29689044, Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving, gedaan in overeenstemming met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;

Gelet op artikel 24 van de Wet milieugevaarlijke stoffen (Stb. 1985, 639);

Gezien het advies van de Centrale raad voor de milieuhygiëne (advies van 1 maart 1989, no. S89/301);

De Raad van State gehoord (advies van 2 oktober 1989, no. W08.89.0365);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 4 december 1989, nr. MJZ 04D89039, Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving, uitgebracht in overeenstemming met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

Het is verboden chloor((chloorfenyl)methyl)methylbenzeen, broom((broomfenyl)methyl)methylbenzeen of dichloor((dichloorfenyl)-methyl)-methylbenzeen te vervaardigen of, al dan niet verwerkt in een preparaat of produkt, in Nederland in te voeren, aan een ander ter beschikking te stellen of toe te passen.

Artikel 2

1. Artikel 1 is niet van toepassing op het vervaardigen of, al dan niet verwerkt in een preparaat of produkt, in Nederland invoeren, aan een ander ter beschikking stellen of toepassen van de in artikel 1 bedoelde stoffen, voor zover deze stoffen

- a. uitsluitend zijn bestemd voor het verrichten van onderzoek in laboratoria, of
- b. uitsluitend via een gesloten proces worden omgezet in eindprodukten waarin de stoffen als zodanig niet meer voorkomen.

2. Artikel 1 is niet van toepassing op het in Nederland invoeren van de in artikel 1 bedoelde stoffen, al dan niet verwerkt in een preparaat of produkt, indien deze bestemd zijn om weer te worden uitgevoerd, onder douanecontrole blijven en niet in Nederland worden verwerkt.

Artikel 3

Dit besluit kan worden aangehaald als Ugilec 121-, Ugilec 141- en DBBT-besluit Wet milieugevaarlijke stoffen.

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van het bepaalde in artikel 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State.

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

's-Gravenhage, 13 december 1989

Beatrix

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. G. M. Alders

Uitgegeven de *zevenentwintigste* december 1989

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

NOTA VAN TOELICHTING

Dit besluit houdt een verbod in op productie, invoer in Nederland en toepassing van een drietal stoffen die sterke verwantschap met P.C.B.'s (polychloorbifenylen) vertonen. Dit besluit treedt in de plaats van een tweetal spoedregelingen van gelijke strekking (Stcrt. 1988, 103 en Stcrt. 1988, 113) waarvan de werkingsduur beperkt is tot maximaal een jaar, na eventuele verlenging twee jaar.

Van het voornemen de stof chloor((chloorfenyl)methyl)methylbenzeen ($C_{14}H_{14}Cl_2$, ook wel aangeduid als Ugilec 121 of dichloorbenzyltolueen (DiClBT), voor het eerst te vervaardigen en binnen de Europese gemeenschap op de markt te brengen als vervanger voor PCB's (polychloorbifenylen) werd in 1984 kennisgeving gedaan door een producent in Frankrijk. Deze kennisgeving, vergezeld van een dossier met gegevens over fysisch-chemische, toxicologische en ecotoxicologische eigenschappen van de stof, vond plaats in het kader van Richtlijn 79/831/EEG (PbEG 1979, L 259) en de Nederlandse Wet milieugevaarlijke stoffen (Stb. 1985, 639). Naar aanleiding van vragen van de overheden van verschillende EG-Lid-Statens, waaronder Nederland, heeft het desbetreffende bedrijf de productie tot nu toe opgeschort.

Van het voornemen de stof broom((broomfenyl)methyl)methylbenzeen ($C_{14}H_{12}Br_2$; Chemical Abstracts Service registratienummer 99688-47-8), ook wel aangeduid als dibroombenzyltolueen (DiBrBT), voor het eerst te vervaardigen en binnen de Europese Gemeenschap op de markt te brengen als vervanger voor PCB's werd in 1988 kennisgeving gedaan door een producent in het Verenigd Koninkrijk. Ook deze kennisgeving vond plaats in het kader van Richtlijn 79/831/EEG en de Nederlandse Wet milieugevaarlijke stoffen en ging vergezeld van een technisch dossier als hierboven geschetst. De stof broom((broomfenyl)methyl)methylbenzeen was in eerste instantie bedoeld voor vervanging van PCB's in hydraulische systemen in de kolenmijnbouw in België en West-Duitsland.

De stof dichloor((dichloorfenyl)methyl)methylbenzeen ($C_{14}H_{10}Cl_4$; Chemical Abstracts Service registratienummer 76253-60-6), ook wel aangeduid als tetrachloorbenzyltolueen (TetraClBT), wordt sinds 1981 of eerder in de Europese Gemeenschap – maar niet in Nederland – op de markt gebracht. Tijdens het OESO PCB-seminar d.d. 28-30 september 1983 in Scheveningen (ref.: Proceedings of the OECD PCB-seminar, Minister VROM 84060/6-84 3247/71, Den Haag, 1984) werd deze stof onder de handelsbenaming Ugilec-141 door het Franse bedrijf Prodelec (inmiddels Atochem) gepresenteerd als vervanger voor PCB's in transformatoren. Tijdens de presentatie in Scheveningen gaf Prodelec een overzicht van de fysisch-chemische, toxicologische en ecotoxicologische eigenschappen van deze stof. In Nederland heeft deze stof geen markt gevonden als gevolg van de Nederlandse subsidieregeling voor vervanging van PCB-bevattende transformatoren (Stcrt. 1984, 65). Uit recente contacten van waterbeheerders in Nederland en West-Duitsland blijkt dat Ugilec 141 de laatste jaren op grote schaal toepassing vindt in hydraulische systemen in de Westduitse kolenmijnbouw; in het sediment van lokale rivieren is deze stof daar reeds aantoonbaar.

Voor PCB's zijn internationaal strenge beperkingen ten aanzien van productie en toepassing gesteld vanwege de milieugevaarlijke eigenschappen van deze stoffen. Binnen de Europese Gemeenschap geldt zelfs een verbod op grond van de Richtlijn van de Raad van 27 juli 1976, nr. 76/769/EEG (PbEG 1976, L 262). PCB's zijn slecht afbreekbaar in het milieu, in lage concentraties schadelijk voor de mens (bij voorbeeld bij inname via voedsel of drinkwater) en voor waterorganismen, en sterk accumulerend in vetweefsel. Voorts vertonen deze stoffen sterke

mobiliteit en verspreiding, waarschijnlijk via transport door de lucht na verdamping. Zelfs een verbod op open toepassingen in de jaren zeventig kon geen reductie teweegbrengen in de concentratie van PCB's in het milieu.

De chemische structuur – alsook fysisch-chemische, toxicologische en ecotoxicologische eigenschappen – van de drie vorengenoemde stoffen vertonen opvallende overeenkomst met die van PCB's. Ook deze stoffen zijn – zowel biologisch als niet-biologisch – slecht afbreekbaar, accumulerend in vet, en in lage concentraties schadelijk voor de mens en voor waterorganismen. Op basis van gegevens met betrekking tot wateroplosbaarheid en octanol/watervedelingscoëfficiënten wordt voor alle genoemde stoffen een analoge verdeling over de verschillende milieucompartmenten voorspeld.

Tabel 1: Vergelijking van fysisch-chemische en (eco)toxicologische eigenschappen

	PCB	DiBrBT	DiCIBT	TetraCIBT*
dampspanning 20°C (PA)	0,004–0,4	4	0,005	± 0,5
wateroplosbaarheid (mg/l)	0,012–0,24	0,071	0,001	0,17
log P (octanol/water)	5,6–6,7	6,25	6,2	7–8
NOEL (rat; 28 dagen)	0,5	< 10	5	5
EC 50 (watervlo)	0,024	0,046	0,17	0,18
biodegradatie (28 dagen)	geen	geen	geen	< 10%

PCB = Arochlors 1242, 1248, 1254

BT = benzyltolueen

NOEL = no observed effect level (dosis zonder toxisch effect) in mg/kg lichaamsgewicht/dag

* gedeeltelijk geschat of berekend uit opgaven van de fabrikant tijdens het OESO PCB-seminar d.d. 28-30 september 1983

Aangezien chloor((chlorofenyl)methyl)methylbenzeen, broom((broomfenyl)methyl)methylbenzeen en dichloor((dichloorfenyl)methyl)methylbenzeen voor dezelfde toepassingen als PCB's op de markt worden gebracht, zal eenzelfde patroon van emissie en verspreiding in het milieu plaatsvinden. De potentiële markt voor dit soort toepassingen is groot en belooft al snel 100-1000 ton per jaar. Evenzeer als bij PCB's moet voor onderhavige stoffen worden gevreesd voor nadelige effecten voor mens en milieu – in het bijzonder het water milieu – in Nederland. Daarenboven is bekend dat condensatoren een brandgevaar vormen, dat PCB's herhaaldelijk worden aangetroffen in afgewerkte olie en brandstoffen en dat in voorkomende gevallen uit PCB's polychloordibenzodioxinen kunnen ontstaan. Ook bij verbranding van de stoffen waar dit besluit betrekking op heeft, is vorming van uiterst giftige polyhalogenodibenzodioxinen en polyhalogenodibenzofuranen geenszins uit te sluiten. Om voorgaande redenen van milieuhygiënische aard wordt een preventief verbod op productie, import, terbeschikkingstelling aan een ander en toepassing van deze stoffen in Nederland noodzakelijk geacht.

Gezien de toxicologische eigenschappen van de stof broom((broomfenyl)methyl)methylbenzeen (sensibiliserend en nog aantoonbare nadelige effecten bij de laagst gekozen dosering in de subacute toxiciteitsstudie, te weten afwijkingen aan de reproductie-organen bij mannelijke proefdieren) wordt een verbod van deze stof mede om arbeidstoxicologische redenen wenselijk geacht. Gelet hierop is het besluit in overeenstemming met de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid genomen.

De economische gevolgen van dit verbod zijn, in ieder geval voor het Nederlandse bedrijfsleven, praktisch nihil.

Van chloor((chlorofenyl)methyl)methylbenzeen is tot nu toe binnen de Europese Gemeenschap slechts kennisgeving gedaan door één bedrijf

dat – gezien de reeds geuite bezwaren – tot nu toe heeft afgezien van verdere produktie. Van broom ((broomfenyl)methyl)methylbenzeen is eveneens binnen de Europese Gemeenschap slechts kennisgeving gedaan door één bedrijf; vooreerst is het niet bestemd voor toepassingen in Nederland. Dichloor((dichloorfenyl)methyl)methylbenzeen is – voor zover bekend – in Nederland nog niet op de markt gebracht voor retrofilling van PCB-bevattende transformatoren. Tevens is duidelijk gebleken (ref.: verslag van het OESO PCB-seminar d.d. 28-30 september 1983 in Scheveningen) dat voor PCB's in elektrische en hydraulische toepassingen vervangers bestaan met goede, zo niet betere, specificaties dan deze drie stoffen.

Dit besluit strekt ertoe de kennisgevers en eventuele andere bedrijven ervan te weerhouden deze stoffen in de toekomst (opnieuw) te ontwikkelen, mede ter voorkoming van het onnodig gebruik van proefdieren. Alhoewel de produktie van chloor((chloorfenyl)methyl)methylbenzeen tot nu toe is opgeschort, blijkt dichloor((dichloorfenyl)methyl)methylbenzeen reeds op grote schaal in de Europese Gemeenschap op de markt gebracht te worden als vervanger voor PCB's in hydraulische en elektrische systemen. Ook in Nederland heeft de fabrikant afzetmogelijkheden van laatstgenoemde stof in onderzoek. Afzet van deze stoffen in Nederland zou het effect van het P.C.B.-besluit (Stb. 1979, 281, gewijzigd Stb. 1985, 254) en van de subsidieregeling voor vervanging van PCB-bevattende transformatoren tenietdoen. Gelet op de kosten van de PCB-subsidieregeling en de voortdurende inspanning voor detectie en opsporing van PCB's, laatstelijk in afgewerkte olie en brandstoffen, kan onderhavig besluit de Nederlandse samenleving een toekomstige last van tientallen miljoenen guldens besparen.

Volledigheidshalve wordt er voorts op gewezen dat de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op grond van artikel 33 van de Wet milieugevaarlijke stoffen de bevoegdheid heeft in bijzondere gevallen ontheffing te verlenen van het bepaalde in besluiten als het onderhavige. Voorwaarde daarbij is dat het belang van de bescherming van mens en milieu zich daartegen niet verzet.

Naar aanleiding van de voorpublicatie van het ontwerp van dit besluit in de Nederlandse Staatscourant van 22 augustus 1988, 161 is commentaar ontvangen van de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI), de Stichting Natuur en Milieu, de producent van Ugilec 121 en 141 en van de producent van DBBT. De Centrale raad voor de milieuhygiëne (CRMH) heeft advies uitgebracht op 1 maart 1989. Hieronder wordt op de commentaren ingegaan. De Stichting Natuur en Milieu ondersteunde het besluit. De CRMH stelde verheugd te zijn over de voortvarende aanpak en het in grote trekken eens te zijn met het besluit. Een kanttekening werd door de raad gemaakt bij het feit dat ondanks de geharmoniseerde kennisgeving van nieuwe stoffen op EG-niveau, geen geharmoniseerd systeem voor beoordeling en het nemen van maatregelen bestaat. Ook de nogal kwalitatieve onderbouwing van het besluit zou aantonen dat een systematisch en duidelijk gestructureerd beoordelingssysteem voor nieuwe en bestaande stoffen noodzakelijk is. De VNCI had gelijklozend commentaar. Voorts meende de VNCI met betrekking tot het onderhavige besluit, dat een vergelijking van de fysisch-chemische en ecotoxicologische eigenschappen van de drie stoffen met PCB's een onvoldoende basis biedt voor beoordeling; dat voor een echte risicobeoordeling óók de gegevens over de in het milieu verspreide hoeveelheid en mogelijke blootstelling in de beschouwing moet worden betrokken.

Dienaangaande wordt opgemerkt dat dezerzijds wordt gestreefd naar harmonisatie binnen de Europese Gemeenschappen van het beoordelingssysteem en van beperkende maatregelen ten aanzien van nieuwe stoffen. Daarbij moet echter rekening worden gehouden met de verschillen in milieumstandigheden tussen de Lid-Staten.

Voor Nederland is onder andere specifiek de ligging aan de monding van de grote Europese rivieren.

Het gehanteerde beoordelingssysteem, waarnaar de VNCl vroeg, is voor wat betreft details nog in ontwikkeling. Op 25 november 1988 is aan de CRMH advies gevraagd over een notitie over de beleidsmatige uitgangspunten bij de beoordeling van nieuwe stoffen. De wetenschappelijke onderbouwing is daaraan voorafgaand toegezonden aan de leden van de commissie stoffen van de raad. Ten behoeve van de beoordeling in casu bestaan evenwel grote overeenkomsten tussen de fysisch-chemische en ecotoxicologische eigenschappen van de drie stoffen en PCB's; hetzelfde geldt voor de toepassingsgebieden (c.q. de verspreidings- en blootstellingspatronen). Op grond hiervan moet de beoordeling van het onderhavige besluit als gefundeerd worden aange-merkt. In dit verband wordt er nog op gewezen dat Ugilec 141, vermoedelijk als gevolg van de toepassing in de kolenmijnbouw in Duitsland, recentelijk ook in sediment en in vis in de Limburgse Roer is aange-troffen (onderzoek van het Rijks Instituut voor Visserijonderzoek en van het Waterschap Zuiveringschap Limburg). Ter zake van een daartoe strekkende vraag van de VNCl wordt vermeld, dat de Regeling Ugilec Wet milieugevaarlijke stoffen, die op 15 juni 1988 in de Nederlandse Staatscourant is gepubliceerd, op 22 juni 1988 volgens de daarvoor geldende procedures is genotificeerd aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Bij het onderhavige besluit is onbedoeld een langere termijn verstreken tussen de datum van voorpublicatie (22 augustus 1988) en van notificatie (11 november 1988).

Naar aanleiding van de opmerking van de VNCl dat aan de zinsnede in de nota van toelichting «dat economische gevolgen van de verbodsmaatregelen thans praktisch nihil zijn» moet worden toegevoegd «voor het Nederlandse» bedrijfsleven is deze passage aangepast. Dat er voor de hydraulische systemen in de kolenmijnbouw in België en Duitsland alternatieven zijn voor de drie stoffen – hetgeen de VNCl in twijfel trekt – blijkt uit het feit dat alternatieve stoffen in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië op grote schaal worden toegepast. De door de producenten naar voren gebrachte gegevens over de eigenschappen van de drie stoffen hebben niet geleid tot verandering van de opvatting dezerzijds dat preventieve maatregelen moeten worden genomen om deze van de markt te weren. Hetzelfde geldt voor het argument van de producent van DBBT dat bij gebruik daarvan de jaarlijkse lekkage naar het milieu verminderd wordt van circa 1000 ton naar circa 300 ton per jaar; dit is evenzeer een niet onaanzienlijke milieubelasting die ver strekkende gevolgen kan hebben.

Met betrekking tot de door de CRMH geconstateerde discrepantie tussen dit besluit en het P.C.B.-besluit (Stb. 1979, 281) wordt het volgende opgemerkt. De uitzondering in het P.C.B.-besluit van mono- en dichloorbifenylen houdt geen verband met de eigenschappen van die stoffen, maar met het feit dat deze niet of nauwelijks voorkomen bij de productie van polychloorbifenylen. Derhalve is in EG-verband destijds gekozen voor een regeling voor polychloorbifenylen.

In dit besluit gaat het daarentegen uitdrukkelijk mede om de productie van de dihalo-verbindingen chloor ((chlorofenyl(methyl)methylbenzeen en broom ((broomfenyl(methyl)methylbenzeen.

Tenslotte stelt de raad bezwaar te hebben tegen het gebruik van de handelsnamen voor de titel van het besluit. Dezerzijds bestaat eveneens voorkeur voor het hanteren van de chemische naam. Vanwege de complexiteit daarvan is deze in casu echter niet goed te hanteren in de citeertitel; wel is deze opgenomen in artikel 1 van dit besluit. Om bovenstaande reden is gekozen voor het hanteren van de handelsnaam in de titel. Aangezien het besluit er in de eerste plaats toe strekt de handel in

deze nieuwe stoffen te voorkomen kan de handelsnaam als een effectief aangrijpingspunt worden beschouwd. In verband met de opmerking van de raad is de titel van het besluit meer met de inhoud in overeenstemming gebracht.

Dereguleringsstoets

Met het oog op de Aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en van algemene maatregel van bestuur, vastgesteld bij besluit van de Minister-president van 16 januari 1985 (Stcrt. 1985, 18), wordt het volgende opgemerkt. De onderhavige maatregel strekt ertoe te voorkomen dat nieuw ontwikkelde stoffen, ten gevolge waarvan ongewenste effecten kunnen ontstaan voor mens en milieu, in het verkeer komen. Voor de uitvoering van deze maatregel worden geen nieuwe organen of instrumenten in het leven geroepen. Ook leidt de onderhavige maatregel, zoals uit bovenstaande toelichting blijkt, niet tot lasten van betekenis voor de overheid, de burgers of het bedrijfsleven.

Artikelsgewijs

Artikel 1

Het verbod heeft niet alleen betrekking op chloor((chloorfenyl)methyl)methylbenzeen, broom((broomfenyl)methyl)methylbenzeen en dichloor((dichloorfenyl)methyl)methylbenzeen, al dan niet verwerkt in preparaten, maar ook op producten die deze stoffen bevatten: hier wordt met name gedacht aan condensatoren, transformatoren, en hydraulische apparatuur.

Artikel 2

In dit artikel zijn uitzonderingen gemaakt voor toepassingen van chloor((chloorfenyl)methyl)methylbenzeen, broom((broomfenyl)methyl)methylbenzeen en dichloor((dichloorfenyl)methyl)methylbenzeen met een geringe kans op verspreiding van de stoffen in het milieu. De uitzonderingen dienen ter voorkoming van onnodige belemmering van onderzoek, industriële bedrijvigheid en grensoverschrijdend transport.

Onder «onderzoek in laboratoria» wordt zowel verstaan onderzoek aan de stof (bepaling van eigenschappen van de stof) als onderzoek met de stof (bij voorbeeld als referentiestof of als laboratoriumreagens voor de synthese van andere stoffen).

Onder een «gesloten proces» wordt verstaan een proces waarbij de stof buiten de procesinstallatie niet aantoonbaar voorkomt; voor de wijze van meten van de stof moet daarbij de meest gevoelige analysemethode worden toegepast. Onder «omgezet» wordt een verandering van de stof door middel van chemische reactie verstaan.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
E. H. T. M. Nijpels