



58

Besluit van 1 maart 1989 tot vaststelling van het ten hoogste toelaatbaar organisch-halogeengehalte van brandstoffen of grondstoffen van brandstoffen (Besluit organisch-halogeengehalte van brandstoffen)

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 26 oktober 1988, nr. MJZ 2608011, Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving, gedaan in overeenstemming met Onze Minister van Economische Zaken;

Overwegende dat het teneinde ongewenste effecten van polychloorbifenylen en andere organische halogeenvverbindingen op mens en milieu te voorkomen en teneinde uitvoering te geven aan de Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 22 december 1986 tot wijziging van Richtlijn 75/439/EEG inzake de verwijdering van afgewerkte olie (PbEG 1987, L 42), en aan de Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 juli 1976 (PbEG 1976, L 262) betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Statens inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde stoffen en preparaten, zoals gewijzigd bij de Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 1 oktober 1985 (PbEG 1985, L 269), wenselijk is regels te stellen ten aanzien van het gehalte aan die stoffen in brandstoffen en grondstoffen voor brandstoffen;

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

De Raad van State gehoord (advies van 21 december 1988, nr. W08.88.0621);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 21-2-1989, nr. MJZ 2129035, Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving, uitgebracht in overeenstemming met Onze Minister van Economische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. brandstoffen: stoffen of preparaten, dienende voor verbranding;
- b. gehalte aan polychloorbifenylen: gehalte aan de afzonderlijke

polychloorbifenyl-congeneren 28, 52, 101, 118, 138, 153 of 180;

c. gehalte aan organische halogeenvbindingen: gehalte aan organische halogeenvbindingen, berekend als chloor.

Artikel 2

1. Het is verboden brandstoffen toe te passen
 - a. met een gehalte aan polychloorbifenylen van meer dan 0,5 mg/kg per congeneer, of
 - b. met een gehalte aan organische halogeenvbindingen van meer dan 500 mg/kg.
2. Het is verboden organische halogeenvbindingen, of preparaten waarin een van de in het eerste lid genoemde gehalten wordt overschreden, ten behoeve van de vervaardiging van brandstoffen aan te wenden. Onder het ten behoeve van de vervaardiging van brandstoffen aanwenden van de bedoelde stoffen of preparaten wordt mede begrepen het mengen van deze stoffen of preparaten in brandstoffen.
3. Het is voorts verboden organische halogeenvbindingen, of preparaten waarin een van de in het eerste lid genoemde gehalten wordt overschreden, als brandstof of ten behoeve van de vervaardiging van brandstoffen in te voeren in Nederland, te bewaren, voorhanden te hebben, ten verkoop aan te bieden, ten verkoop in voorraad te hebben, te verkopen of zich ervan te ontdoen door afgifte.

Artikel 3

1. De in artikel 2 gestelde verboden gelden niet voor zover het betreft:
 - a. de toepassing, het bewaren of het voorhanden hebben in of het zich ontdoen door afgifte vanuit particuliere huishoudens;
 - b. het invoeren, voorhanden hebben of bewaren van organische halogeenvbindingen of preparaten welke direct na invoer in Nederland zijn of worden opgeslagen in een inrichting voor douane-opslag of een douane-entrepot en waarvan uit begeleidende documenten blijkt dat zij zonder enigerlei vorm van bewerking zullen worden doorgevoerd naar een bestemming buiten Nederland, en waarvan tevens aangetoond wordt dat zij tijdens het vervoer naar die bestemming niet als brandstof ingezet zullen worden;
 - c. preparaten op basis van tetraethyllood of tetramethyllood, bestemd voor de aanwending als anti-klop middel en als zodanig aanwezig in lichte olie als bedoeld in de Wet op de accijns van minerale oliën (Stb. 1964, 207).
2. De in artikel 2 gestelde verboden gelden voorts niet voor zover:
 - a. de in artikel 2 genoemde handelingen worden verricht door personen aan wie op grond van de artikelen 8, 21 of 25 van de Wet chemische afvalstoffen (Stb. 1981, 696) of artikel 4 van de Wet verontreiniging zeewater (Stb. 1981, 695) een vergunning onderscheidenlijk een ontheffing is verleend, voor zover deze personen krachtens bedoelde vergunning dan wel ontheffing bevoegd zijn handelingen te verrichten ten aanzien van chemische afvalstoffen en afgewerkte olie, waarin zich polychloorbifenylen of andere organische halogeenvbindingen bevinden;
 - b. het betreft het zich ontdoen door afgifte aan of het bewaren of voorhanden hebben met het oog op het zich ontdoen door afgifte aan een persoon als bedoeld onder a. Dit moet blijken uit een schriftelijke overeenkomst met deze persoon;
 - c. het betreft het zich ontdoen door afgifte aan of het bewaren of voorhanden hebben met het oog op het zich ontdoen door afgifte aan een in een ander land dan Nederland gevestigd persoon, met wie schriftelijk is overeengekomen dat deze de organische halogeenvbindingen

of preparaten daarheen brengt;

d. het betreft invoer en met een persoon als bedoeld onder a schriftelijk is overeengekomen dat deze de organische halogeenvverbindingen of preparaten in ontvangst zal nemen.

Artikel 4

Onze Minister stelt regels omtrent de methoden volgens welke het gehalte aan polychloorbifenylen of het gehalte aan andere organische halogeenvverbindingen in brandstoffen of grondstoffen voor brandstoffen wordt vastgesteld.

Artikel 5

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de eenendertigste dag na de datum van de uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

2. Het kan worden aangehaald als Besluit organisch-halogeengehalte van brandstoffen.

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

's-Gravenhage, 1 maart 1989

Beatrix

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

Uitgegeven de *dertigste* maart 1989

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegel bij de Nederlandse Staatscourant van 11 april 1989, nr. 70

NOTA VAN TOELICHTING

Inleiding

Bij het in werking treden van de Bijdrageregeling vervanging en vernietiging van PCB bevattende koelvloeistof en PCB bevattende transformatoren en condensatoren (Stcrt. 1984, 65) is gelijktijdig een zogenaamd monitoringprogramma gestart. Dit monitoringprogramma heeft ten doel te onderzoeken in hoeverre polychloorbifenylen (PCB's) in Nederland voorkomen in de diverse soorten olieproducten, afvaloliën en bewerkte en onbewerkte afgewerkte olie. In dit kader worden regelmatig monsters genomen van partijen van de desbetreffende oliesoorten afkomstig uit Nederland en de ons omringende landen.

Uit dit monitoringprogramma is gebleken dat met name de uit het buitenland afkomstige oliën substantiële concentraties PCB's kunnen bevatten. PCB-concentraties van 600 milligram per kilogram (mg/kg) en hoger werden vastgesteld. Tevens werd tijdens verschillende controlebezoeken in het kader van de handhaving van de Wet chemische afvalstoffen (Stb. 1976, 214) geconstateerd dat ook het gehalte aan organische halogeenverbindingen in verschillende partijen uit het buitenland ontoelaatbaar hoog is (tot 3300 mg/kg). Een en ander moet worden afgezet tegen het feit dat in reguliere brandstoffen of reguliere brandstofcomponenten, geproduceerd uit aardolie, van nature geen PCB's en geen hogere concentraties dan 50 mg/kg gehalogeneerde koolwaterstoffen voorkomen. Hogere concentraties halogenen komen alleen voor in auto- en vliegtuigbenzine. Dit was een van de conclusies van een onlangs in het kader van het Meerjarig Intensiveringsprogramma handhaving wetgeving chemisch afval (MIP) uitgevoerde studie met de titel «Ontwikkelen hulpmiddelen toezicht afvaloliecircuit» (Reeks handhaving milieuwetten 1986/5).

Uit de vergelijking van de gegevens verkregen uit bovenbedoeld monitoring-programma en de controle-bezoeken in het kader van de handhaving van de Wet chemische afvalstoffen met de bovenaangehaalde MIP-studie is het vermoeden ontstaan dat de binnenlandse brandstoffenmarkt wordt verontreinigd met brandstoffen, waaraan (al dan niet tijdens een productieproces) bedoelde componenten zijn toegevoegd. Dat dit kan leiden tot vanuit milieuhygiënisch oogpunt bezien zeer ongewenste consequenties zal hieronder nader worden besproken.

Voorts werd op 1 april 1985 in samenwerking met diverse politiekorpsen een grote handhavingsactie genaamd CHEMIX uitgevoerd. Op vele plaatsen in ons land werden partijen afgewerkte olie of daarvoor doorgaande producten bemonsterd. In het kader van deze actie werden regelmatig concentraties van PCB's van 50 tot 120 mg/kg en concentraties van andere organische halogeenverbindingen van 5000 mg/kg aangetroffen. Uit het laboratoriumonderzoek van deze monsters en de vergelijking met de resultaten van het genoemde monitoringprogramma is het vermoeden ontstaan dat in vele gevallen op malafide wijze PCB's of andere gehalogeneerde koolwaterstoffen aan deze producten zijn toegevoegd.

Het reële gevaar treedt op dat door de bedoelde activiteiten een groot deel van de verwijderingsketen van afgewerkte olie en de daarbij behorende brandstoffenmarkt en mogelijk bovendien ook de reguliere brandstoffenmarkt worden verontreinigd met kwalitatief slechte oliën. Deze ontwikkeling vraagt vanwege de daarmee samenhangende milieuhygiënische effecten – hierop wordt hieronder nader ingegaan – om een effectieve aanpak in de vorm van een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 24 van de Wet milieugevaarlijke stoffen (Stb. 1985, 639).

Milieuhygiënisch effecten

De belasting van het milieu met PCB's wordt alom als een bedreiging gezien en nationaal en internationaal worden grote inspanningen geleverd om deze terug te dringen (zie PCB-notitie, Kamerstukken II 1984/1985, 18 893, nrs. 1-2).

Onderdeel van dit beleid is het inzamelen van in apparatuur aanwezige PCB's en het gecontroleerd vernietigen ervan. Ongecontroleerde verspreiding via het afgewerkte olie- en afvaloliecircuit staat haaks op dit beleid. Een extra argument om te voorkomen dat PCB-bevattende afgewerkte olie en afvalolie ongecontroleerd worden verbrand, is dat PCB's bij verhitting polychloordibenzo-p-dioxines (PCDD's) en polychloordibenzofuranen (PCDF's) kunnen vormen. De huidige dagelijkse belasting van de mens aan deze stoffen ligt op het niveau dat als maximaal acceptabel wordt beschouwd en bij zuigelingen kan dit niveau zelfs aanzienlijk worden overschreden (Gezondheidsraad; Tweede advies inzake de kwaliteit van moedermelk; verontreiniging van moedermelk met polychloordibenzodioxinen (PCDD's) en polychloordibenzofuranen (PCDF's); 's-Gravenhage, 21 november 1986). Vorming en verspreiding van PCDD's en PCDF's moeten daarom krachtig worden bestreden.

Deze argumenten leiden, tezamen met de constatering dat op bonafide wijze geproduceerde brandstoffen – ook brandstoffen vervaardigd uit afgewerkte olie en afvalolie – geen PCB's zullen bevatten, tot een expliciet verbod van PCB's in brandstoffen en grondstoffen voor brandstoffen.

Ook andere organochloorverbindingen kunnen bij verbranding leiden tot vorming van PCDD's en PCDF's. De omzettingsefficiënties lopen sterk uiteen voor gechloreerde aromatische verbindingen, die in afgewerkte olie weinig voorkomen, en gechloreerde alifatische verbindingen. Voor schoorsteenemissies wordt gestreefd naar PCDD/PCDF-concentraties die maximaal 10 nanogram per normaal kubieke meter (ng/Nm^3) aan toxische equivalenten 2,3,7,8-TCDD bedragen. Uitgaande van een gemiddelde omzettingsefficiëntie van ca. 10^{-6} kan bij een gehalte aan organochloorverbindingen van 500 mg/kg (berekend op chloor) aangenomen worden dat de emissie aan PCDF's en PCDD's beneden de 10 ng/Nm^3 aan toxische equivalenten 2,3,7,8-TCDD zal liggen. Op grond van de te verwachten zoutzuuremissie zou de olie ook maximaal ongeveer 500 mg/kg chloor in de vorm van organochloorverbindingen mogen bevatten indien er vanuit wordt gegaan dat totale omzetting in zoutzuur plaatsvindt en de maximale schoorsteenemissie 50 mg/Nm^3 mag bedragen, zoals ook aangegeven is in de richtlijn op grond van artikel 6 van de Afvalstoffenwet (Stb. 1977, 455) voor afvalverbrandingsinrichtingen voor huishoudelijke afvalstoffen, het daarmee gelijkgestelde grof afval, alsmede voor de van bedrijven afkomstige afvalstoffen, welke tezamen met de verzamelde huishoudelijke afvalstoffen worden verwerkt. Dit leidt tezamen met de vaststelling dat ook uit afgewerkte olie geproduceerde brandstoffen – gelet op de samenstelling van de afgewerkte olie – thans geen gehalten aan deze verbindingen hoger dan 500 mg/kg behoeven te bevatten tot een grenswaarde van 500 mg/kg. Er is nagegaan of ook voor polychloorterfenylen (PCT's) een grenswaarde voor het gehalte in brandstoffen zou moeten worden gesteld. Gelet op het feit dat in Nederland en andere landen in Europa PCT's niet worden aangetroffen in brandstoffen is dit achterwege gelaten.

Er dient in dit kader op gewezen te worden dat met deze maatregel mede uitvoering wordt gegeven aan de Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 22 december 1986 tot wijziging van Richtlijn 75/439/EEG PbEG 1975, L 194) inzake de verwijdering van afgewerkte olie (87/101/EEG, PbEG 1987, L 42). De uitvoering richt zich

met name op artikel 8, eerste en tweede lid, en artikel 10 van de gewijzigde Richtlijn 75/439/EEG. In artikel 8, eerste lid, is onder meer bepaald dat de Lid-Staten te allen tijde strengere grenswaarden kunnen vaststellen voor de toepassing van afgewerkte olie als brandstof.

Bovendien wordt in artikel 10, tweede lid van de EEG-Richtlijn gesteld dat de Lid-Staten de nodige bijzondere technische maatregelen dienen te nemen om ervoor te zorgen dat afgewerkte olie die PCB's/PCT's bevat, wordt verwijderd zonder vermijdbare gevolgen voor mens en milieu. Tenslotte wordt gewezen op de verklaring ten behoeve van de raadsnotulen bij artikel 10, derde lid, van de Richtlijn waarin wordt gesteld dat de limiet van 50 ppm voor PCB's/PCT's voor geregenereerd produkt een maximum is, alsmede dat indachtig het feit dat het gewenst is PCB's/PCT's zoveel mogelijk uit het milieu te bannen, de Lid-Staten wordt verzocht om al het mogelijke te doen om ruim beneden deze limiet te blijven (zie PbEG 1987, L 42/47).

Bestaand instrumentarium

Onderzocht is in hoeverre op basis van de bestaande regelgeving krachtens de Wet chemische afvalstoffen de bedoelde verontreiniging van de binnenlandse brandstoffenmarkt kan worden aangepakt.

De Wet chemische afvalstoffen geeft de mogelijkheid tot het reguleren van chemische afvalstoffen en afgewerkte olie en de bij de verwijdering daarvan vrijkomende reststoffen of produkten. De gesignaleerde verontreinigingen worden echter niet alleen aangetroffen bij de verwijdering van chemische afvalstoffen en afgewerkte olie; herhaaldelijk is geconstateerd dat ook in de handel in grondstoffen en produkten verontreinigde partijen opduiken.

Het met onderhavige regeling beoogde doel – het voorkomen van verontreiniging van de reguliere brandstoffenmarkt en de daarmee samenhangende verontreiniging van het milieu – vereist het stellen van eisen aan zowel chemisch afval en afgewerkte olie als grondstoffen en produkten. Ongeacht de kwalificatie (afvalstof, grondstof, produkt) moet voorkomen worden dat verontreinigende stoffen of preparaten als brandstoffen of grondstoffen voor brandstoffen worden aangewend.

De Wet milieugevaarlijke stoffen biedt het kader voor een dergelijke regulering. Omwille van de duidelijkheid en overzichtelijkheid is dan ook gekozen voor één regeling op grond van bedoelde wet.

Inhoud besluit

Het onderhavige besluit geeft regelen met betrekking tot de gehalten aan polychloorbifenylen en andere organische halogeenverbindingen in brandstoffen en preparaten, bestemd voor de vervaardiging van brandstoffen. Aangegeven wordt tot welk maximaal gehalte genoemde stoffen in afgewerkte olie, afvalolie en andere voor verbranding dienende preparaten mogen voorkomen. Het besluit bevat daartoe een stelsel van verboden die zich richten op aangegeven handelingen met brandstoffen en grondstoffen voor brandstoffen. Het geheel van regelen heeft tot doel brand- en grondstoffen die niet voldoen aan de kwaliteitseisen met betrekking tot PCB's en andere organische halogeenverbindingen, van de brandstoffenmarkt te weren. In principe zullen bedoelde stoffen en preparaten alleen nog kunnen worden aangewend binnen het door de Wet chemische afvalstoffen begrensde kader. Binnen dat kader zijn voldoende garanties aanwezig voor een verantwoord omgaan met dergelijke milieugevaarlijke stoffen of preparaten. Het overeenkomen van de gestelde normen in de krachtens de Wet chemische afvalstoffen verleende vergunningen met de kwaliteitsnormen in dit besluit zorgt voor de inhoudelijke aansluiting van het in het kader van de Wet chemische

afvalstoffen gevoerde beleid op dit op de Wet milieugevaarlijke stoffen gebaseerde besluit. Voor zover de uitgangsspecificaties in bedoelde vergunningen niet overeenkomen met de in dit besluit opgenomen waarden, zullen de vergunningen op korte termijn worden aangepast.

Overigens wordt benadrukt, dat de onderhavige regeling ook voor deze vergunninghouders geldt. De producten die zij aanbieden, zullen derhalve aan de eisen van deze regeling moeten voldoen.

Er zij op gewezen dat ook in het kader van het eveneens op de Wet milieugevaarlijke stoffen gebaseerde PCB-besluit, dat nu in voorbereiding is, regels zullen worden gesteld ten aanzien van PCB's bevattende producten of preparaten. Omdat in het kader van het onderhavige besluit ook andere eisen aan brandstoffen en grondstoffen voor brandstoffen worden gesteld (namelijk ten aanzien van andere organische halogeenvormingen) en deze mogelijk nog in de toekomst zullen worden aangevuld, is ervoor gekozen de eisen aan het PCB-gehalte van brandstoffen niet in het PCB-besluit op te nemen. Wel zal in het bedoelde PCB-besluit een afbakeningsbepaling ten opzichte van het onderhavige besluit worden opgenomen. Deze bepaling strekt ertoe dat het PCB-besluit niet geldt voor brandstoffen en voor preparaten ten behoeve van de vervaardiging van brandstoffen, omdat voor deze brandstoffen en grondstoffen de bepalingen van het onderhavige besluit van toepassing zijn.

Procedure

Vooruitlopend op deze algemene maatregel van bestuur is gezien de hoge urgentie gebruik gemaakt van de in artikel 31 van de Wet milieugevaarlijke stoffen opgenomen bevoegdheid om, indien de verwachte effecten van stoffen en preparaten op mens en milieu, het stellen van regelen als bedoeld in artikel 24, eerste lid, van de Wet milieugevaarlijke stoffen dringend noodzakelijk maken en de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur niet kan worden afgewacht, dergelijke regelen bij ministeriële regeling in te voeren.

De bedoelde regeling, de Regeling organisch halogeengehalte van brandstoffen (Stcrt. 1987, 81), is op 28 mei 1987 in werking getreden. Deze regeling diende, behoudens verlenging tot ten hoogste totaal twee jaar, uiterlijk binnen 1 jaar te worden vervangen door een algemene maatregel van bestuur. De verlenging is geschied bij ministeriële regeling van 2 mei 1988 (Stcrt. 1988, 94). In het kader van dit verlengingsbesluit is tevens ook het maximaal toelaatbare gehalte aan PCB's gewijzigd van «aantoonbaar» in 0,5 mg/kg per congeneer. Bovendien is in het verlengingsbesluit de definiëring van het gehalte aan PCB's gewijzigd. Beide wijzigingen vloeien voort uit verbeteringen van de analysemethode voor PCB's en de gewijzigde inzichten in de kwantificering van PCB's. De voorliggende algemene maatregel van bestuur zal in werking treden voordat de werkingsduur van de voorafgaande ministeriële regeling zal zijn verstreken, zodat niet gevreesd hoeft te worden voor een lacune.

De inhoud van de onderhavige algemene maatregel van bestuur komt grotendeels overeen met de inhoud van de Regeling organisch halogeengehalte van brandstoffen zoals gewijzigd bij voornoemd verlengingsbesluit. De regeling is gewijzigd en aangevuld op het punt van de vaststelling van de analysemethoden. Hieromtrent is in artikel 4 de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de opdracht gegeven om regels te stellen met betrekking tot de te hanteren analysemethoden. Dit is gedaan om de analysemethoden te kunnen afstemmen op de actuele technologische ontwikkelingen. Het ligt dan ook meer voor de hand om de analysemethoden niet bij algemene maatregel van bestuur maar bij ministeriële regeling vast te stellen.

Tevens zijn op details enige wijzigingen aangebracht in verband met de handhaafbaarheid van dit besluit.

Met artikel 4 is bovendien de mogelijkheid gegeven om bij ministeriële regeling bemonsteringsmethoden vast te stellen.

De Centrale Raad voor de milieuhygiëne heeft positief gereageerd op het besluit. De Adviescommissie Afgewerkte Olie heeft in haar advies een aantal kanttekeningen bij de inhoud van het besluit gemaakt. Deze betreffen hoofdzakelijk de normstelling met betrekking tot PCB's en de analysemethode voor PCB's en voor andere organische halogeenverbindingen. Tevens meent de commissie dat het verwerken van brandstoffen in douane-entrepot buiten de werkingssfeer van het besluit dient te blijven.

Voor wat betreft de normstelling ten aanzien van PCB's wordt er door mij op gewezen dat deze vooral met het oog op de gewenste verwijdering van deze stoffen uit het milieu bewust zo scherp mogelijk is gesteld. Een minder scherpe norm zal meer ruimte geven om PCB's in brandstoffen te mengen, hetgeen in strijd is met bovenvermeld uitgangspunt.

In het onderstaande wordt nog op een aantal plaatsen op het advies van de Adviescommissie teruggekomen.

Dereguleringsstoets

Met het oog op de Aanwijzingen inzake de toetsing van ontwerpen van wet en van algemene maatregelen van bestuur, vastgesteld bij besluit van de minister-president van 16 januari 1985 (Stcrt. 1985, 18), wordt bij de voorliggende ontwerp-maatregel het volgende opgemerkt.

In deze nota van toelichting is reeds uitvoerig ingegaan op de motieven van het voorgestelde besluit. Eveneens is in het gestelde met betrekking tot de milieuhygiënische effecten aangegeven dat dit besluit mede strekt tot uitvoering van een aantal aldaar genoemde EG-richtlijnen. Het besluit richt zich tot rechtspersonen en natuurlijke personen die anders dan in particuliere huishoudens handelingen met brandstoffen en grondstoffen voor brandstoffen verrichten. Het limiteert de gehalten aan PCB's en organische halogeenverbindingen bij het verrichten van handelingen met deze stoffen of preparaten buiten het kader van de Wet chemische afvalstoffen. In het bovenstaande is ingegaan op de relatie met de bestaande regeling op basis van de Wet chemische afvalstoffen en op de noodzaak om te komen tot regelgeving op grond van de Wet milieugevaarlijke stoffen. De afbakening met het eveneens het PCB-gehalte in stoffen en preparaten regulerende PCB-besluit Wet milieugevaarlijke stoffen wordt, zoals eerder vermeld, geregeld in dat besluit.

Voor de uitvoering van deze maatregel worden geen nieuwe organen of instrumenten in het leven geroepen. Eventuele ontheffingsaanvragen zullen op grond van artikel 33 van de Wet milieugevaarlijke stoffen moeten worden afgehandeld conform de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Stb. 1988, 133). Dergelijke ontheffingsaanvragen zullen overigens overeenkomstig de formulering van artikel 33 en gelet op de strekking van artikel 3 van dit besluit tot de uitzonderingen behoren. Voor eventuele beroepsprocedures met betrekking tot de bedoelde ontheffingen gelden eveneens de bepalingen van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne.

Met het onderhavige besluit worden de hanteerbaarheid, handhaafbaarheid en de effectiviteit van de regelgeving met betrekking tot brandstoffen en grondstoffen voor brandstoffen – en met name afgewerkte olie en afvalolie – aanzienlijk vergroot. De handhaving van dit besluit zal worden meegenomen bij het toezicht op de naleving van de Wet chemische afvalstoffen en zal naar verwachting de totale handhavingsspanning niet vergroten. Het toezicht op brandstoffenproducenten en

brandstoffenhandelaren maakt reeds onderdeel uit van het toezicht op de naleving van de Wet chemische afvalstoffen.

Voor het betrokken bedrijfsleven heeft deze maatregel tot gevolg dat als brandstof of grondstof voor brandstof aangeboden partijen afgewerkte olie en afvalolie, in die gevallen dat daartoe aanleiding bestaat, op de aanwezigheid van PCB's en andere organische halogeenverbindingen dienen te worden gecontroleerd. Deze aanleiding om te controleren zal, nu in reguliere aangeboden Nederlandse partijen oliën veelal niet de bedoelde concentratiegrenswaarden worden overschreden, veelal aanwezig zijn indien het partijen oliën betreft die uit het buitenland afkomstig zijn, dan wel oliën betreft die met zodanige partijen in aanraking zijn geweest. De invoer en de handel in deze partijen oliën moet, gelet op de milieuhygiënische consequenties – ongeacht de eventuele financiële consequenties voor het desbetreffende bedrijfsleven – met kracht door dit besluit worden bestreden. Voor de inzamelaars en bewerkers van afgewerkte olie en afvalolie die in het bezit dienen te zijn van een vergunning krachtens de Wet chemische afvalstoffen, betekent deze controle overigens geen aanmerkelijke lastenverzwaring, omdat deze ingevolge die vergunning de door hen in ontvangst te nemen oliën reeds regelmatig dienen te controleren.

Artikelgewijze toelichting

Artikel 1

Bij de definiëring van het begrip brandstof in het kader van het onderhavige besluit is bewust afgeweken van de definitie zoals deze is gegeven in artikel 1 van de Wet inzake de luchtverontreiniging («een stof – met inbegrip van alle daaraan toegevoegde stoffen – dienende voor verbranding met het doel de daarbij ontstane energie te benutten, bij welke verbranding verontreinigde stoffen in de buitenlucht kunnen geraken»). Gekozen is voor een ruimere omschrijving teneinde het toepassingsbereik van het besluit niet onnodig te beperken. Gezien het milieuhygiënisch belang van het besluit ligt een beperking ook niet voor de hand. Onder het bereik van het besluit vallen ingevolge de definitie dan ook alle (vaste of vloeibare) stoffen of preparaten dienende voor verbranding ongeacht de vraag of bij die verbranding energie wordt benut of verontreinigde stoffen vrijkomen. De energiebenutting is in dit kader niet relevant, terwijl de vraag of bij de verbranding al dan niet verontreinigingen optreden door de inhoud van het besluit in voldoende mate wordt beantwoord.

Het besluit heeft tot doel te voorkomen dat PCB's en organische halogeenverbindingen worden vermengd met brandstoffen. Zoals hierboven vermeld, bevatten brandstoffen van nature geen PCB's en slechts in geringe mate organische halogeenverbindingen. Om in die gevallen dat analyse noodzakelijk wordt geacht eenduidig vast te kunnen stellen of (en in hoeverre) een brandstof verontreinigd is met PCB's, respectievelijk organische halogeenverbindingen, voorziet dit besluit in de mogelijkheid tot het vaststellen van monster- en analysemethoden (zie artikel 4).

In verband met de te hanteren analysemethoden is het gehalte aan PCB's in dit artikel gedefinieerd als: gehalte aan de afzonderlijke polychloorbifenyl-congeneren 28, 52, 101, 118, 138, 153 of 180. Hetgeen in de praktijk wordt aangetroffen zijn altijd mengsels van PCB's. Dit vloeit rechtstreeks voort uit de bereidingswijze van PCB's. In totaal kunnen uit de reactie van bifenyl met chloor 209 verschillende verbindingen ontstaan; deze worden congeneren genoemd. In de voorkomende PCB-mengsels blijkt echter een gering aantal congeneren de hoofdmoot te vormen. Dit zijn de congeneren aangeduid in de definitie. Indien een

preparaat verontreinigd is met PCB's, bevat dit preparaat in ieder geval een of meer van deze congenen. Wanneer geen van deze congenen aanwezig is, kan worden aangenomen dat geen (meetbare hoeveelheid) PCB's aanwezig is. Ook in de analysemethoden wordt hiervan uitgegaan. Niet het totaal gehalte aan PCB's wordt bepaald, maar het gehalte aan de afzonderlijke in de definitie genoemde congenen. Vandaar dat in de definitie is aangegeven dat met het gehalte aan polychloorbifenylen wordt bedoeld het gehalte aan de afzonderlijke aldaar genoemde PCB-congenen.

Artikel 2

Het verbodssysteem, neergelegd in dit artikel, geeft naar het oordeel van ondergetekende voldoende waarborgen om te voorkomen dat het milieu wordt verontreinigd tengevolge van de verbranding van brandstoffen met PCB's en overige organische halogeenvbindingen.

De toepassing, waaronder mede begrepen de be- of verwerking, van brandstoffen met meer dan 0,5 mg/kg van bepaalde PCB-congenen of een totaal gehalte aan andere organische halogeenvbindingen, berekend als chloor, dat hoger is dan 500 mg/kg, wordt verboden. Het gehalte moet worden betrokken op «droge stof».

De grens voor het gehalte aan afzonderlijke PCB-congenen is gesteld op 0,5 mg/kg. Benadrukt wordt dat de grens van 0,5 mg/kg geldt per afzonderlijk congener. Geen van de 7 congenen mag afzonderlijk de grens van 0,5 mg/kg overschrijden. Deze grens is gekozen met het oog op de detectiegrens van PCB's in oliehoudende brandstoffen en grondstoffen voor brandstoffen en een redelijke marge voor de bij die bepaling optredende meetfout. Vastgesteld is dat de analysemethode in het gebied rond 0,2 mg/kg een redelijke en in dat rond 0,5 mg/kg een goede betrouwbaarheid heeft.

Hoewel de norm «niet aantoonbaar» op zich wetenschappelijk verantwoord is, bestaat naar wetenschappelijke inzichten en uit een oogpunt van rechtszekerheid de voorkeur voor het hanteren van deze getalmatige grens boven het hanteren van de in de oorspronkelijke Regeling organisch halogeengehalte van brandstoffen (Stcrt. 1987, 81) neergelegde grens van een aantoonbaar gehalte aan PCB's. Voor de praktijk betekent de grens van 0,5 mg/kg per congener in het algemeen dat indien bij analyse enige PCB-congenen worden aangetoond er vanuit moet worden gegaan dat in veruit de meeste gevallen de maximaal toelaatbare concentratie zal zijn overschreden. Het gaat bij het gehalte aan organische halogeenvbindingen, gezien het in artikel 1 van dit besluit gestelde, om het gehalte aan organische halogeenvbindingen berekend als chloor. Met de gehanteerde redactie wordt bedoeld, dat niet het totaal gehalte aan organische halogeenvbindingen (zoals dichloormethaan, tetrachlooretheen) de grens van 500 mg/kg niet mag overschrijden, doch dat dit slechts geldt voor het daarin aanwezige halogeen. Anders gezegd: het massapercentage halogeen mag de grens van 500 mg/kg niet overschrijden. Met de aanduiding «berekend als chloor» is aansluiting gezocht bij de krachtens artikel 4 aan te wijzen analysemethode, die geen onderscheid maakt tussen de diverse halogenen.

Teneinde een niet verantwoord mengen van bedoelde verontreinigingen in brandstoffen te voorkomen wordt ook de aanwending van stoffen of preparaten met bedoelde gehalten ten behoeve van de vervaardiging van brandstoffen verboden. Hiermee wordt mede bedoeld het mengen van de stoffen en preparaten in en het aldus vergroten van het volume van brandstoffen. Om hierover geen misverstand te laten bestaan is dit expliciet in het artikel aangegeven. Het mengen van PCB's in brandstoffen is met het oog op het nagestreefde algeheel verbod van

PCB's en PCT's (zie de EEG-Richtlijn van 27 juli 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake de beperking van het op de markt brengen van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten; PbEG L 262/201) zeer onwenselijk. Elke mogelijkheid tot menging zal dan ook, anders dan de Adviescommissie Afgewerkte Olie meent, dienen te worden uitgesloten. Het zonder meer mengen van de overige organische halogeenvverbindingen in brandstoffen is ter voorkoming van een aantrekende werking van het brandstoffencircuit voor deze verbindingen eveneens uitgesloten.

Zoals hierna bij de toelichting op artikel 3 zal worden uiteengezet, zal menging van de overige organische halogeenvverbindingen alleen mogen plaatsvinden in het kader van bewerking door personen met een daartoe geëigende vergunning ingevolge de Wet chemische afvalstoffen.

In het derde lid van dit artikel is voorts nog een aantal verboden neergelegd met het doel de mogelijkheid, dat het brandstoffencircuit wordt verontreinigd met brandstoffen en grondstoffen van inferieure kwaliteit, uit te sluiten. Door de in dat lid opgesomde handelingen te verbieden wordt immers het op de brandstoffenmarkt brengen van de bedoelde stoffen tegengegaan. Hiermee wordt het risico dat verontreinigde brandstoffen worden toegepast of vervaardigd aanmerkelijk verkleind.

Onder voorhanden hebben wordt begrepen het als bezitter of houder feitelijk onder zich hebben van de stoffen of preparaten. Degene die voorhanden heeft, kan dus zowel een eigenaar als een derde zijn. Ook voor de andere handelingen zal aan de hand van het geheel van feiten en (objectief waarneembare) omstandigheden moeten worden bepaald, wie de handeling verricht. Er zij bij dit artikel op gewezen dat krachtens het bepaalde in artikel 33 van de Wet milieugevaarlijke stoffen in bijzondere gevallen op een daartoe strekkende aanvraag ontheffing van een of meer van de in dit besluit neergelegde verboden kan worden verleend, indien het belang van de bescherming van mens en milieu zich daartegen niet verzet. Hoofdstuk 3 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne is van toepassing op een aanvraag om ontheffing.

Artikel 3

Eerste lid

Onder a is het toepassen, het bewaren of het voorhanden hebben in of het zich ontdoen door afgifte door particuliere huishoudens vrijgesteld van het verbod. Van een verbod op het toepassen, het bewaren, het voorhanden hebben en de afgifte door particuliere huishoudens is afgezien, omdat de controle op de naleving praktisch niet uitvoerbaar is vanwege het grote aantal bronnen, terwijl een dergelijk verbod voor het bereiken van het doel dat bij het nemen van dit besluit voor ogen staat, niet onontbeerlijk is. De mogelijkheden tot aanschaf van met bedoelde chemische stoffen verontreinigde brandstoffen worden immers door deze regeling beperkt.

Onder b is de doorvoer van verontreinigde brandstoffen toegestaan, voor zover deze brandstoffen niet tijdens de doorvoer in het Nederlandse handelsverkeer worden gebracht. Van deze doorvoer zijn niet de effecten te verwachten die met het onderhavige besluit worden bestreden. Doorvoer waarbij de brand- of grondstoffen buiten de douane-opslag of het douane-entrepot worden gebracht, valt echter niet binnen deze uitzondering, daar bij deze doorvoer niet bij voorbaat is uitgesloten dat de partijen brand- of grondstoffen alsnog op de Nederlandse brandstoffenmarkt worden gebracht. De ondoorzichtigheid van dergelijke doorvoersituaties maakt de controle vrijwel onmogelijk. Daarom blijven zowel het na invoer op de Nederlandse markt ten verkoop aanbieden, het

ten verkoop in voorraad hebben, het verkopen als het gebruik (waaronder het bunkeren) van verontreinigde brandstoffen nadrukkelijk verboden. Voorts moet blijken dat de stoffen of preparaten niet als brandstof zullen worden ingezet, waarmee het gebruik als (bunker) brandstof ook in doorvoersituaties is verboden.

De uitzondering geldt aldus alleen voor brand- of grondstoffen die direct na invoer zijn of worden opgeslagen in een inrichting voor douane-opslag of een douane-entrepot. Uit begeleidende documenten moet bovendien blijken dat zij zonder enigerlei vorm van bewerking als lading zullen worden doorgevoerd. Bewerking en verwerking in entrepot door niet-vergunninghouders krachtens de Wca zijn bewust buiten de uitzondering gelaten. Dit om een aantrekkende werking van het brandstoffen-circuit op verontreinigde grondstoffen voor brandstoffen te voorkomen en een diffuse verspreiding van de verontreinigingen in het milieu (door middel van het ontstaan en de verspreiding van de reststoffen na bewerking) te voorkomen.

Preparaten op basis van tetraethyllood of tetramethyllood worden als anti-klop middel toegevoegd aan benzine. Deze preparaten bevatten hoge concentraties aan organische halogeenvormingen. Aangezien reeds in andere kaders wordt voorgeschreven aan welke specificaties benzine dient te voldoen en de bedoelde stoffen doelmatig voor bedoelde vervaardiging worden aangewend, ligt het niet voor de hand deze regeling ook voor die stoffen te laten gelden. Overigens zal het gebruik van deze preparaten in benzine met de introductie van loodarme en loodvrije benzine verder teruglopen. Met het gebruik van de term lichte olie als synoniem voor benzine is aangesloten bij de in de Wet inzake de luchtverontreiniging (Stb. 1981, 411) gebruikte terminologie. Ook daar wordt benzine aangeduid als lichte olie als bedoeld in de Wet op de accijns van minerale oliën.

Tweede lid

De met PCB's en andere organische halogeenvormingen verontreinigde brandstoffen en grondstoffen voor brandstoffen dienen via de toegestane kanalen voor de verwijdering van chemische afvalstoffen te worden verwijderd. Om twijfel ten aanzien van de geoorloofdheid van deze verwijderingswijze te voorkomen is onder a uitdrukkelijk bepaald dat de verboden niet gelden voor handelingen door vergunninghouders op grond van de Wet chemische afvalstoffen of ontheffinghouders ingevolge de Wet verontreiniging zeewater voor zover deze personen bevoegd zijn handelingen te verrichten ten aanzien van chemische afvalstoffen en afgewerkte olie, waarin zich PCB's of andere organische halogeenvormingen bevinden. Ook het zich ontdoen door afgifte aan en het bewaren of voorhanden hebben met het oog op het zich ontdoen door afgifte aan dergelijke personen is om diezelfde reden toegestaan. In verband met de handhaafbaarheid van het besluit is bepaald dat het voornemen om naar bedoelde personen af te voeren moet blijken uit een schriftelijke overeenkomst.

Brandstoffen of grondstoffen voor brandstoffen met PCB's zullen, voor zover de vergunningen dat toelaten, bij Afvalverwerking Rijnmond Chemie N.V. te Rotterdam kunnen worden vernietigd. Voor brandstoffen of grondstoffen met hoge concentraties PCB's zal men in het algemeen aangewezen zijn op de daarvoor bestaande kanalen voor afvoer naar gespecialiseerde vernietigingsbedrijven in het buitenland.

Voor brandstoffen of grondstoffen voor brandstoffen met een gehalte aan PCB-congeneren dat hoger is dan 0,5 mg/kg en een totaal gehalte aan overige organische halogeenvormingen dat hoger is dan 500 mg/kg bestaat de mogelijkheid van afvoer naar een aantal ingevolge de Wet chemische afvalstoffen bevoegde be- of verwerkers. Deze mogen, indien en voor zover zij krachtens hun vergunning ingevolge de Wet

chemische afvalstoffen bevoegd zijn handelingen te verrichten ten aanzien van organische halogeenvverbindingen bevattende chemische afvalstoffen of afgewerkte olie, bedoelde stoffen en preparaten op gecontroleerde wijze aanwenden voor de vervaardiging van brandstoffen welke voldoen aan de in hun vergunning neergelegde uitgangsspecificaties. Voor andere organische halogeenvverbindingen dan PCB's bestaat deze specificatie uit een grenswaarde van 500 mg/kg. Een lijst van deze vergunninghouders is beschikbaar op het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Voor stoffen met zeer hoge gehalten aan overige organische halogeenvverbindingen is men aangewezen op personen die op grond van de Wet chemische afvalstoffen of de Wet verontreiniging zeewater bevoegd zijn deze specifieke stoffen te bewerken, te verwerken of te vernietigen.

Evenals in de Wet chemische afvalstoffen is ook in deze regeling de uitvoer van stoffen en preparaten, waarin de gehalten genoemd in het eerste lid van artikel 2 worden overschreden, in beginsel toegestaan. Dit verklaart het in artikel 3, tweede lid, onder c, gestelde. Indien de stoffen en preparaten kunnen worden aangemerkt als gevaarlijke afvalstoffen in de zin van de Wet chemische afvalstoffen zoals deze gewijzigd is bij wet van 7 juli 1988, Stb. 331, zal wel dienen te zijn voldaan aan de regeling inzake de uitvoer van gevaarlijke afvalstoffen die in bedoelde wet en de daarop gebaseerde ministeriële regeling ex artikel 16 van die wet is neergelegd. Dit geldt overigens ook ten aanzien van het in- en doorvoeren van als gevaarlijke afvalstoffen aan te merken stoffen en preparaten. Het op de Nederlandse markt ten verkoop aanbieden, ten verkoop in voorraad hebben of het verkopen van bedoelde stoffen aan buitenlandse afnemers is verboden. Deze handelingen vallen bewust niet onder de uitzonderingen welke in dit artikel worden vermeld. Bedoeld is de verwijdering van deze stoffen naar gespecialiseerde verwijderaars in het buitenland niet te verbieden. Het voornemen om af te voeren zal uit een schriftelijke overeenkomst moeten blijken.

Artikel 3, tweede lid, onder d, komt overeen met de strekking van artikel 16, onder b, van de Wet chemische afvalstoffen. Ten behoeve van de handhaafbaarheid van de regeling is ook hier bepaald dat een en ander moet blijken uit een schriftelijke overeenkomst.

Artikel 4

Als goede analysemethode ter vaststelling van het gehalte aan PCB-congeneren wordt thans de methode IVM R87/17 beschouwd, die dan ook waarschijnlijk bij ministeriële regeling krachtens dit artikel zal worden aangewezen. Er is thans nog geen internationaal geharmoniseerd voorschrift voor PCB-analyses in verontreinigde brandstoffen dat voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Ook de door de Adviescommissie Afgewerkte Olie gesuggereerde methode DIN 51527 voldoet niet aan de gestelde eisen, met name voor zover het betreft de eenduidigheid van de methode.

In Europees verband wordt gewerkt aan een geharmoniseerd analysevoorschrift. Vanuit Nederland wordt in dit verband het bovenvermelde analysevoorschrift IVM R87/17 ingebracht. Onder andere afhankelijk van verdere internationale standaardisering zal dit voorschrift te zijner tijd kunnen worden aangepast.

Als methode ter bemonstering van vloeibare brandstoffen en grondstoffen voor brandstoffen wordt thans algemeen aanvaard de ASTM-D 4057-81. Deze zal dan ook waarschijnlijk worden aangewezen.

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