



304

Besluit van 4 juni 1996, houdende regelen met betrekking tot het beperken van het gehalte polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK) in coatings (Besluit PAK-houdende coatings 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 13 september 1995, nr. MJZ95008093, Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Gelet op artikel 24 van de Wet milieugevaarlijke stoffen;

De Raad van State gehoord (advies van 13 februari 1996, nr. W08.95.0500);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 29 mei 1996, nr. MJZ 96030102, Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Hebben goedgevonden en verstaan:

§ 1. Algemene bepalingen

Artikel 1

In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. PAK-houdende coating: preparaat dat bestemd is voor het behandelen van oppervlakken van materialen door daarop een deklaag aan te brengen en dat:
 - 1°. per kilogram coating meer dan 500 milligram fenantreen, 150 milligram anthraceen of 150 milligram fluorantheen bevat, of
 - 2°. chryseen, benzo(a)anthraceen, benzo(a)pyreen, benzo(k)fluorantheen, indenol(1,2,3cd)pyreen of benzo(ghi)peryleen bevat, terwijl het totaal gewicht van deze stoffen meer is dan 50 milligram per kilogram coating;
- b. PAK-houdende twee-componentencoating: PAK-houdende coating die gebruiksklaar wordt gemaakt door vlak voor het gebruik twee stoffen of preparaten met elkaar te mengen.

Artikel 2

Dit besluit is niet van toepassing op PAK-houdende coatings, voor zover daaromtrent regelen zijn gesteld bij of krachtens het Besluit implementatie EEG-stoffenrichtlijn Wet milieugevaarlijke stoffen.

§ 2. Verbodsbepaling

Artikel 3

Het is verboden een PAK-houdende coating toe te passen, voorhanden te hebben of aan een ander ter beschikking te stellen.

§ 3. Uitzonderingen voor PAK-houdende twee-componentencoatings

Artikel 4

In afwijking van artikel 3 mag een PAK-houdende twee-componenten-coating worden toegepast:

- a. op een produkt dat buiten het grondgebied van Nederland zal worden gebracht, of
- b. op een al dan niet in aanbouw zijnd schip als bedoeld in artikel 1, tweede lid, van de Schepenwet, dat geen pleziervaartuijg is als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel d, van die wet.

Artikel 5

In afwijking van artikel 3 mag een PAK-houdende twee-componenten-coating ter beschikking worden gesteld:

- a. aan een niet in Nederland gevestigde persoon;
- b. aan degene die schriftelijk heeft verklaard dat hij de coating zal toepassen in het geval, bedoeld in artikel 4, onderdeel a of onderdeel b, of
- c. aan degene die de coating zal vervoeren naar degene, bedoeld in onderdeel a of onderdeel b.

Artikel 6

In afwijking van artikel 3 mag een PAK-houdende twee-componenten-coating voorhanden zijn:

- a. bij degene die de coating heeft vervaardigd, of
- b. bij degene aan wie de coating ter beschikking is gesteld volgens artikel 5, onderdeel b of onderdeel c.

§ 4. Uitzonderingen voor andere PAK-houdende coatings

Artikel 7

In afwijking van artikel 3 mag een PAK-houdende coating die geen twee-componentencoating is ter beschikking worden gesteld:

- a. aan een niet in Nederland gevestigde persoon;
- b. aan degene die schriftelijk heeft verklaard dat hij de coating ter beschikking zal stellen aan een niet in Nederland gevestigde persoon, of
- c. aan degene die de coating zal vervoeren naar degene, bedoeld in onderdeel a of onderdeel b.

Artikel 8

In afwijking van artikel 3 mag een PAK-houdende coating die geen twee-componentencoating is voorhanden zijn:

- a. bij degene die de coating heeft vervaardigd, of

b. bij degene aan wie de coating ter beschikking is gesteld ingevolge artikel 7, onderdeel b of onderdeel c.

§ 5. Overige bepalingen en slotbepalingen

Artikel 9

Bij regeling van Onze Minister worden regels gesteld omtrent de wijze waarop het gehalte van stoffen, bedoeld in artikel 1, onderdeel a, in coatings wordt vastgesteld.

Artikel 10

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 oktober 1996.
2. Artikel 3 is tot en met 30 juni 1997 niet van toepassing op het voorhanden hebben en het aan een ander ter beschikking stellen van een PAK-houdende coating in een verpakking van ten hoogste 25 liter.
3. Artikel 3 is tot en met 30 juni 1997 niet van toepassing op het toepassen van een PAK-houdende coating.

Artikel 11

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit PAK-houdende coatings Wet milieugevaarlijke stoffen.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 4 juni 1996

Beatrix

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Margaretha de Boer

Uitgegeven de *vijfentwintigste* juni 1996

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

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 bijvoegsel bij de Staatscourant van 9 juli 1996, nr. 129.

NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

§ 1. Inleiding

Met dit besluit wordt beoogd de emissie van polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK) te beperken, door het toepassen, voorhanden hebben en aan een ander ter beschikking stellen van bepaalde PAK-houdende coatings te verbieden. De emissie van PAK dient te worden beperkt conform de uitgangspunten die zijn neergelegd in het Nationaal milieubeleidsplan 2 (NMP2, Kamerstukken II 1993/94, 23 560, nr. 2) en het Beleidsstandpunt polycyclische aromatische koolwaterstoffen in het milieu (in september 1993 aangeboden aan de Voorzitter van de vaste Commissie voor het milieubeheer van de Tweede Kamer, kenmerk brief DGM/SVS/09993005).

PAK vormen een groep van enige honderden organische stoffen, opgebouwd uit twee of meer gecondenseerde benzeenringen. In het genoemde beleidsstandpunt wordt de aanduiding PAK alleen gebruikt voor de groep verbindingen waarvan de aromaatringen slechts uit koolstof en waterstof zijn opgebouwd. Belangrijke PAK-bronnen zijn steenkoolteerprodukten en verbrandingsprocessen met onvolledige verbranding. PAK vormen een risico voor mens en milieu (zie § 2).

De concentraties van PAK in het milieu overschrijden lokaal het maximaal toelaatbaar risico (MTR). Vandaar dat PAK tot de groep prioritair stoffen behoren, waarvoor als gevolg van de uitvoering van het NMP2 in de nabije toekomst belangrijke emissiereducties moeten plaatsvinden. Het genoemde beleidsstandpunt stelt als doelstelling dat voor iedere bron van PAK die direct of indirect via atmosferische depositie het milieu belast, in 2000 een emissiereductie van 90% ten opzichte van het jaar 1985 gerealiseerd moet zijn.

Het is (nog) niet mogelijk om één maatregel voor alle bronnen van PAK vast te stellen, aangezien bijvoorbeeld de vraag of er alternatieve produkten of technieken voorhanden zijn, en op welke wijze een voorgenomen maatregel kan worden geconcretiseerd, per bron verschillend wordt beantwoord.

In dit besluit wordt aangegrepen bij een bron van PAK waarvoor reeds voldoende alternatieve produkten voorhanden zijn: steenkoolteerpek en andere steenkoolteerdestillaten in coatings. Onder de PAK-houdende coatings vallen een-component coatings zoals koolteer, teerlak (black varnish) en vinylteer. Tevens behoort hiertoe een aantal twee-componentencoatings, onder andere poly-urethaanteer en teerepoxy's (bij twee-componentencoatings worden vlak voor de toepassing twee stoffen of preparaten met elkaar gemengd).

Conform het genoemde uitgangspunt dient de emissie van PAK door het gebruik van deze produkten in het jaar 2000 met 90% te zijn beperkt ten opzichte van de emissie in 1985. Door reeds nu maatregelen te treffen, kunnen na-ijleffecten worden vermeden en zullen de doelstellingen voor het jaar 2000 kunnen worden gerealiseerd.

§ 2. Gevaar van PAK voor mens en milieu

PAK hebben, boven een bepaalde mate van blootstelling, een narcotiserende werking. Daarnaast hebben bepaalde afzonderlijke PAK ook een specifieke werking zoals groeiremming, leverbeschadiging en irritatie van huid en ogen. Een aantal metabolieten (stoffen die ontstaan bij de stofwisseling) van hoog-moleculaire PAK is kankerverwekkend en/of

mutageen. De meest bekende PAK met kankerverwekkende werking is benzo(a)pyreen.

Uit onderzoek blijkt dat blootstelling aan PAK kanker bij mensen kan veroorzaken. Met name gaat het hierbij om beroepsmatige blootstelling aan teer en teerproducten.

Aquatische organismen kunnen PAK direct opnemen uit het water. Van vissen is bekend dat zij PAK kunnen metaboliseren. In met PAK verontreinigde gebieden is een verhoging van het aantal tumoren en leveraandoeningen waargenomen. In organismen die PAK minder goed kunnen afbreken, zoals mosselen en garnalen, vindt bioaccumulatie van PAK plaats. Door de lage afbraaksnelheid van met name de hoogmoleculaire PAK, vindt ophoping van PAK in het milieu plaats.

In het oppervlaktewater zijn PAK aanwezig. Het gehalte aan PAK in zwevend stof in rijkswateren, getoetst aan de milieunormen voor de compartimenten bodem en water (Milbowa-normen)¹ levert op vrijwel alle lokaties en voor vrijwel alle gemeten parameters een overschrijding van de grenswaarden op.

In waterbodems worden hoge concentraties PAK gemeten omdat de slecht oplosbare PAK de neiging hebben neer te slaan tot sediment of te absorberen aan gesuspendeerde kleideeltjes die op hun beurt weer sedimenten vormen. Van de waterbodemplokaties van de rijkswateren voldoet minder dan 5% aan de streefwaarden en circa 5% aan de grenswaarden.

Over PAK-concentraties in de bodem is geen landelijk dekkend beeld beschikbaar, doch lokaal worden hoge concentraties PAK gemeten waarbij overschrijdingen van het maximaal toelaatbaar risico (MTR) met een factor tien zijn waargenomen.

PAK-houdende coatings zijn een belangrijke bron voor de belasting van het oppervlaktewater en de waterbodems met PAK.

Bovendien vormen deze coatings een belangrijke bron voor de emissie van PAK naar water en lucht. Deze emissies worden veroorzaakt door verdamping bij het aanbrengen van verf- en afdeksystemen, slijtage en uitloging, alsmede verwijdering van oude lagen.

De totale emissie naar lucht, water, bodem en waterbodem van de 10 PAK (zie § 4 voor toelichting van het begrip «10 PAK») ten gevolge van het gebruik van PAK-houdende coatings door de Nederlandse industrie is circa 140 ton per jaar. Ongeveer de helft hiervan is afkomstig van de een-componentcoatings, de andere helft van de twee-componentcoatings.

§ 3. Overleg met de doelgroep en alternatieven

In eerste instantie is een reductiestrategie ontwikkeld voor de uitfasering van een-componentteren: koolteer, teerlak (black varnish) vinylteer. Deze strategie is ontwikkeld op basis van overleg tussen het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) (vertegenwoordigd door het Rijksinstituut voor integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling, RIZA) met het bedrijfsleven, vertegenwoordigd door de VNSI (Vereniging Nederlandse Scheepsbouw Industrie), binnenvaartorganisaties en de verfindustrie (VVVF). Gebleken is, dat het nauwelijks mogelijk is om de PAK-gehalten uit koolteren terug te dringen door middel van technische maatregelen. Een substantiële reductie kan alleen worden bereikt door op grote schaal PAK-arme verf- en afdeksystemen toe te passen.

Er is onderzoek gedaan naar de voor- en nadelen van alternatieve coatings in een samenwerkingsverband van binnenvaart, verfindustrie, werven, VROM en het RIZA. In dit onderzoek is de milieubelasting van

¹ Notitie Milieukwaliteitsdoelstellingen bodem en water; Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991; Kamerstukken II, 21 990, nr. 1.

alternatieve coatings aan de hand van een globale levenscyclusanalyse vergeleken met de milieubelasting van het traditionele teerproduct, waarbij de alternatieven lager scoorden. Daarnaast is een onderzoek gedaan naar de geschiktheid van mogelijke vervangers van steenkoolteer(derivaten). Op schepen die al eerder met koolteer zijn behandeld, kunnen in plaats van PAK-houdende coatings bitumenhoudende coatings toegepast worden. Op onbehandelde nieuwe schepen of gestraalde schepen zijn de twee-componentenepoxyverven een goed alternatief. Er zijn derhalve aanvaardbare vervangingsprodukten beschikbaar.

Vervolgens is een reductiestrategie ontwikkeld voor epoxyteren en polyurethaanteren in overleg tussen VROM, de VNSI, de verfindustrie (VVVF), de vereniging van metaalbewerkingsbedrijven (VMB), Rijkwaterstaat en het ministerie van Defensie. Epoxyteren en polyurethaanteren worden voornamelijk toegepast om corrosie op staal in waterig milieu te weren, crude-oil tanks inwendig te conserveren, de onderwater-buitenhuid van schepen te behandelen, de inwendige huid van waterballasttanks te behandelen, sluisdeuren, damwanden en dergelijke te conserveren en de onderzijde van bruggen te behandelen. Daarnaast worden deze coatings toegepast in de rioolwaterzuivering en bij de onderbouw van kunstwerken in waterstaatkundige zin. Voor deze toepassingen zijn voldoende alternatieven aanwezig, namelijk conventionele epoxy's en high solid epoxy's.

Bezien is op welke wijze de in het overleg bereikte resultaten zo effectief mogelijk gerealiseerd kunnen worden, zo mogelijk door te volstaan met vrijwillige afspraken tussen overheid en bedrijfsleven. In overleg met het betrokken bedrijfsleven is echter besloten om de voorgenomen maatregelen in regelgeving vast te leggen. Dit in verband met eenduidigheid, rechtszekerheid en handhaafbaarheid.

Er zijn in Nederland ruim 250 werven die met dit besluit te maken krijgen.

Wat betreft koolteren zijn er in Nederland ongeveer vijftien producenten en een vijftal importeurs die met het besluit te maken hebben. Daarnaast vallen gebruikers zoals binnenvaartschippers, woonbotenbewoners en pleziervaarttuigbezitters onder de reikwijdte van het besluit.

Wat betreft teerepoxy's en polyurethaanteren zijn er zo'n twintig producenten en tien importeurs die met dit besluit te maken hebben. De gebruikers van deze laatste teren zijn in te delen in particulieren en professionele eindgebruikers, zoals de scheepsbouw (onder andere de marine) en staalconserveringsbedrijven. De producenten leveren veelal rechtstreeks aan de grote afnemers onder de eindgebruikers, terwijl levering aan particulieren en kleinere applicateurs via tussenhandelaars verloopt.

§ 4. Inhoud van dit besluit

Met het besluit wordt, als gezegd, beoogd de emissie van PAK te reduceren door het voorhanden hebben, aan een ander ter beschikking stellen en toepassen van bepaalde PAK-houdende coatings te verbieden. Het besluit heeft dus geen betrekking op de invoer van produkten die in het buitenland met een coating zijn behandeld.

Het verbod geldt niet voor het voorhanden hebben of aan een ander ter beschikking stellen van coatings die bestemd zijn voor de export. Bovendien geldt het verbod niet voor het toepassen van teerepoxy's op zeeschepen (inclusief marineschepen) of op produkten die bestemd zijn voor de export.

Omdat de groep van PAK-verbindingen zeer groot is, is door VROM een selectie gemaakt van een tiental PAK-verbindingen die als gidsstof fungeren voor het totaal aan PAK-verbindingen dat in een produkt op basis van steenkoolteerderivaten voorkomt (de zgn. 10 PAK van VROM). In dit besluit wordt uitgegaan van 9 PAK als gidsstof. Naftaleen als tiende gidsstof wordt niet meegenomen. Het kan namelijk in hoeveelheden tot 25 procent onderdeel uitmaken van vluchtige organische oplosmiddelen met een hoog oplossend vermogen en in hoeveelheden van enkele procenten tot tien procent in de zogenoemde lichtere oplosmiddelen. Op de problematiek van de oplosmiddelen wordt in § 9 ingegaan.

Uitgaande van de 9 PAK is in dit besluit een grens gesteld aan het gehalte PAK dat een coating mag bevatten. Hiertoe is aansluiting gezocht bij de concentratiegrenzen voor PAK-houdende produkten in het Besluit aanwijzing gevaarlijk afvalstoffen (BAGA), gebaseerd op de Wet milieubeheer. Dat besluit bepaalt welke afvalstoffen boven welke concentratiegrens worden aangemerkt als gevaarlijk afval.

Een drietal PAK is hierin vanwege hun relatief lagere toxiciteit ten opzichte van de overige PAK apart opgenomen met een aparte norm uitgedrukt in ppm (parts per million, milligram per kilogram produkt) voor elk van deze verbindingen. De concentratiegrenzen voor deze drie PAK wijken af van de BAGA-grenswaarden. Naast naftaleen komen ook deze drie PAK in verhoogde concentraties in vluchtige organische oplosmiddelen voor. De concentratiegrenzen voor deze drie PAK zijn dientengevolge in dit besluit hoger dan de BAGA-grenswaarden. De overige zes PAK zijn in één groep geplaatst en dienen als somparameter aan genoemde norm getoetst te worden.

PAK-grens in dit besluit.

anthraceen	150 milligram per kilogram produkt
fenantreen	500 milligram per kilogram produkt
fluorantheen	150 milligram per kilogram produkt
chryseen	
benzo(a)anthraceen	
benzo(a)pyreen	tezamen maximaal 50 milligram per
benzo(k)fluorantheen	kilogram produkt
indanol(1,2,3-cd)pyreen	
benzo(ghi)peryleen	

De 9 PAK waarvoor maximum concentratiegrenzen worden gesteld, gelden als gidsstoffen voor de groep van PAK-verbindingen. Deze gidsstoffen bestrijken het gehele spectrum van laag- tot en met hoog-moleculaire PAK-verbindingen. Reductie van de concentratiegrenzen van deze 9 PAK, leidt tot een sterke reductie van alle PAK-verbindingen. Vier van de bovengenoemde 9 PAK komen voor op de lijst van stoffen behorende bij het Besluit kankerverwekkende stoffen en processen, gebaseerd op de Arbeidsomstandighedenwet. Dat zijn benzo(a)pyreen, benzo(a)anthraceen, benzo(k)fluorantheen en indanol(1,2,3-cd)pyreen. In totaal komen op deze lijst 12 kankerverwekkende PAK-verbindingen voor. De onderhavige regeling zal leiden tot reductie van deze kankerverwekkende PAK. Voor een nadere toelichting over de relatie met regels ten aanzien van kankerverwekkende stoffen wordt verwezen naar § 6.

Er is gekozen voor een gefaseerde invoering van maatregelen, om te voorkomen dat de industrie met handelsvoorraden blijft zitten.

Per 1 oktober 1996 is het verboden een PAK-houdende coating voorhanden te hebben of aan een ander ter beschikking te stellen, tenzij de coating is verpakt in een verpakking van maximaal 25 liter. Hierdoor

kunnen bestaande voorraden worden opgemaakt, zonder dat grote nieuwe voorraden (bijvoorbeeld in vaten die 200 liter bevatten) kunnen worden aangelegd.

Per 1 juli 1997 is ook het voorhanden hebben en het aan een ander ter beschikking stellen van deze kleinverpakkingen verboden, alsmede het toepassen van de coating.

§ 5. De Europese context

Met het oog op het internationale karakter van de problematiek dienen maatregelen zo veel mogelijk in internationaal verband genomen te worden. Zo is de PAK-belasting van het Nederlandse oppervlaktewater in ongeveer gelijke mate te wijten aan aanvoer van PAK door de grote rivieren en aan emissies in Nederland. De belasting van de waterbodems wordt voor bijna een derde deel veroorzaakt door PAK die door de grote rivieren uit het buitenland worden aangevoerd.

Nederland werkt daarom mee aan het reductieprogramma voor PAK in de OSPARCOM (Oslo-Parijse Commissie). Deze Commissie heeft een emissiereductiedoelstelling van 50% voor het jaar 2000 afgesproken. Binnen het Marine Environmental Protection Committee van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) heeft Nederland de internationale problematiek in verband met de zeevaart aangekaart.

Daarnaast is contact gezocht met Duitsland en België met het oog op de invoering van soortgelijke maatregelen als die, welke zijn neergelegd in het onderhavige besluit. Dat is mede van belang ten einde te voorkomen dat (binnen)schippers uitwijken naar deze landen voor het behandelen van sloopshuiden. In Duitsland zijn inmiddels eisen gesteld aan de concentratie benzo(a)pyreen die in coatings mag voorkomen. Bovendien worden in Duitsland nauwelijks meer teerhoudende coatings gebruikt. In België staat het gebruik van dergelijke coatings eveneens ter discussie.

Europese Unie

In Europees kader zijn geen eisen gesteld aan de PAK-houdende coatings waar dit besluit betrekking op heeft.

De veertiende wijziging van richtlijn nr. 76/769/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten, (PbEG 1994 L 365) heeft betrekking op bepaalde steenkoolteerdestillaten die worden gebruikt voor de behandeling van hout. Deze richtlijn wordt geïmplementeerd door het Besluit implementatie EEG-stoffenrichtlijn Wet milieugevaarlijke stoffen. Voor zover bij of krachtens genoemd besluit regels zijn gesteld aan het gebruik van PAK-houdende coatings, vallen die coatings buiten de werkingssfeer van het onderhavige besluit (artikel 2).

Nu EG-regelgeving ontbreekt op het hier aan de orde zijnde terrein, kan nationale regelgeving tot stand worden gebracht binnen de door het EG-verdrag gestelde grenzen.

Van belang is met name artikel 30, dat onder meer maatregelen met gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen verbiedt. Het onderhavige besluit is een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 30 EG-verdrag. Het is immers verboden bepaalde PAK-houdende coatings voorhanden te hebben, aan een ander ter beschikking te stellen of toe te passen.

Bij afwezigheid van een EG-regeling acht het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen een nationale maatregel met het verbod van artikel 30 verenigbaar, ondanks een mogelijk handelsbelemmerend effect van die maatregel, indien daarmee belangen worden beschermd die voorrang behoren te krijgen op de eisen van het vrije goederenverkeer.

Daarvoor moeten die belangen van voldoende gewicht zijn. Voorwaarden zijn verder dat de regeling geen onderscheid maakt tussen nationale en ingevoerde producten, en dat de regeling voor de behartiging van de betrokken belangen noodzakelijk is en niet onevenredig belastend (HvJEG 20 februari 1979, 120/78, Cassis de Dijon, Jur. 1979, p. 649). In het Deense-flessenarrest (HvJEG 20 september 1988, 302/86, Jur. 1988, p. 4607) heeft het Hof gesteld dat het milieubelang van voldoende gewicht kan zijn om voorrang te krijgen op het vrije verkeer van goederen. Getoetst aan deze criteria, houdt dit besluit geen verboden maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking in:

- a. de maatregel is van toepassing op alle PAK-houdende coatings, zonder onderscheid naar land van herkomst;
- b. de maatregel dient het belang van de bescherming van mens en milieu;
- c. de maatregel is noodzakelijk in het licht van deze doelstelling;
- d. niet valt in te zien hoe deze doelstelling op een minder handelsbelemmerende wijze bereikt kan worden.

Dit besluit dient immers de bescherming van het oppervlaktewater en de waterbodems in Nederland door vermindering van de blootstelling aan risicovolle stoffen. Aangezien het Nederlandse milieu wordt gekenmerkt door zeer grote hoeveelheden oppervlaktewater, waardoor het bijzonder gevoelig is voor PAK, en gezien de op dit moment reeds geconstateerde vervuiling (zie § 2) is dit besluit noodzakelijk. De uitzondering voor toepassing op producten die bestemd zijn voor de export is erop gericht de handelsbelemmeringen niet groter te laten zijn dan strikt noodzakelijk.

Van het ontwerp-besluit is kennisgeving gedaan aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen ingevolge richtlijn nr. 83/189/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure voor normen en technische voorschriften (PbEG L 182). De Europese Commissie en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland hebben enkele vragen gesteld omtrent het besluit. Die vragen hoefden echter niet te leiden tot wijziging van het besluit en hebben dat dan ook niet gedaan. Evenmin vloeien er belemmeringen uit voort voor de inwerkingtreding van het besluit; de standstill-termijn die conform artikel 9, eerste lid, van de genoemde richtlijn in acht moest worden genomen, is per 1 juni 1995 verstreken.

§ 6. Verhouding tot andere Nederlandse wetgeving

Artikel 71, eerste lid, van de Wet milieugevaarlijke stoffen bepaalt dat de wet niet van toepassing is op stoffen en preparaten voor zover daaromtrent regelen zijn gesteld bij of krachtens de Bestrijdingsmiddelenwet 1962. Dit besluit heeft dus geen betrekking op stoffen en preparaten die in het kader van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 zijn toegelaten. Carboneum is op die grond automatisch van de toepassing van het besluit uitgesloten; andere PAK-houdende coatings worden niet toegepast als bestrijdingsmiddel. Op creosoot heeft de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 wel betrekking. Bovendien is creosoot geen coating maar een impregneermiddel. Creosoot valt derhalve eveneens buiten de werkingssfeer van dit besluit.

Het Besluit kankerverwekkende stoffen en processen (BKSP), gebaseerd op richtlijn nr. 90/394/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 juni 1990 betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico's van blootstelling aan carcinogene agentia op het werk (PbEG L 196), strekt tot vergaande bescherming tegen blootstelling aan kankerverwekkende stoffen in het beroep. Op grond van dat besluit zijn werkgevers verplicht de toepassing van kankerverwekkende stoffen zo veel mogelijk te vermijden, met name, voor zover dat

technisch uitvoerbaar is, door deze stoffen te vervangen. Het onderhavige besluit ligt in het verlengde van het BKSP. De ontwikkeling van niet-PAK-houdende coatings wordt met dit besluit sterk gestimuleerd. Bovendien worden er aan coatings dusdanig lage maximumconcentratiegrenzen aan de 10 PAK gesteld, dat naar verwachting ook de concentraties van de overige kankerverwekkende PAK, opgenomen in het BKSP, naar verhouding laag zullen zijn.

Wel is er een duidelijk onderscheid in de werkingsfeer van beide besluiten. Met name heeft dit besluit betrekking op elke toepassing van een PAK-houdende coating, terwijl het BKSP betrekking heeft op de toepassing door een werknemer. De strekking van dit besluit is, conform de Wet milieugevaarlijke stoffen, immers de bescherming van (de via het milieu aan een stof blootgestelde) mens en het milieu, terwijl het BKSP strekt tot bescherming van werknemers. In die gevallen waarop beide besluiten van toepassing zijn, zal aan de strengste norm moeten worden voldaan. Dit mede in het licht van de in de toekomst vast te leggen wettelijke grenswaarde voor PAK-blootstelling op basis van het BKSP.

Door het gebruik van de beschreven alternatieven, in plaats van PAK-houdende coatings, zal het gezondheidsrisico voor de werknemer niet worden verhoogd.

Dit besluit is niet in strijd met de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Deze wet bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald, dat het verboden is om afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen «op andere wijze dan met behulp van een werk in oppervlaktewateren te brengen» (artikel 1, derde lid). De betreffende maatregel, het Uitvoeringsbesluit artikel 1, derde lid, Wet verontreiniging oppervlaktewateren, heeft geen betrekking op PAK-houdende coatings.

Evenmin zijn ten aanzien van de in deze coatings aanwezige stoffen grenswaarden vastgesteld als bedoeld in artikel 1a van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

Ten slotte verdient de verhouding tussen dit besluit en het ontwerp-Bouwstoffenbesluit enige toelichting.

Het ontwerp-Bouwstoffenbesluit ziet op het gebruik van steenachtige bouwproducten in werken. Als zodanig is er geen samenloop tussen het ontwerp-Bouwstoffenbesluit en onderhavig besluit. Als een PAK-houdende coating wordt aangebracht op een bouwstof nadat deze in een werk is gebracht, valt de coating niet onder het ontwerp-Bouwstoffenbesluit.

Indien het evenwel gaat om een steenachtige bouwstof waarop een PAK-houdende coating is aangebracht voordat de bouwstof in een werk wordt gebruikt, valt de bouwstof tezamen met de coating onder het ontwerp-Bouwstoffenbesluit. Het valt niet geheel uit te sluiten dat de bouwstof met de daarop aangebrachte coating dan niet gebruikt mag worden, ook al voldoet de coating aan de normen van het onderhavige besluit. Of een steenachtige bouwstof die met een PAK-houdende coating behandeld is mag worden toegepast op grond van het ontwerp-Bouwstoffenbesluit, hangt vooralsnog af van onder meer het gehalte aan PAK van de bouwstof zelf. Momenteel wordt gewerkt aan het opstellen van een uitloognorm voor PAK uit de bouwstof.

In 1993 is de Beleidsverklaring milieu-taakstellingen Bouw 1995 ondertekend. Hierin is afgesproken dat de PAK-emissies ten gevolge van het produceren en het toepassen van bouwmaterialen in 1995 zullen worden gehalveerd ten opzichte van de emissies in 1990. Het gebruik van bouwmaterialen die een te hoge (normoverschrijdende) PAK-emissie veroorzaken zal in 1995 zijn beperkt.

Op de reden voor de uitzondering voor coatings die vallen onder het Besluit implementatie EEG-stoffenrichtlijn Wet milieugevaarlijke stoffen, is

in § 5 al ingegaan. Te zijner tijd zal worden overwogen of het, uit oogpunt van inzichtelijkheid van regelgeving, wenselijk is om het onderhavige besluit en de regels betreffende PAK uit het Besluit implementatie EEG-stoffenrichtlijn Wet milieugevaarlijke stoffen in één besluit te integreren. Omdat het bij het onderhavige besluit niet gaat om EG-implementatie en in het besluit implementatie EEG-stoffenrichtlijn Wet milieugevaarlijke stoffen wel, is voorshands gekozen voor een apart besluit voor de onderhavige materie.

§ 7. Bedrijfseffecten

Bij de vaststelling van dit besluit is uiteraard aansluiting gezocht bij de technische en economische mogelijkheden om aan het in dit besluit vervatte verbod te voldoen.

Bedrijfseffecten zullen optreden bij vervanging van de PAK-houdende een-componentcoatings. Deze worden momenteel toegepast vanwege hun lage prijs, de eenvoudige verwerking en de goede anti-corrosieve eigenschappen. Verwacht wordt dat de toepassing van alternatieven zal leiden tot een beperkte kostenstijging. Deze kosten wegen niet op tegen de hoge kosten die gemaakt worden of zullen worden om de waterbodems bij scheepswerven te saneren vanwege de vervuiling ten gevolge van de jarenlange blootstelling aan PAK.

Bij de twee-componentcoatings is het moeilijk te voorspellen wat het uiteindelijk verschil in prijsniveau zal zijn tussen een PAK-houdende coating en een alternatief systeem.

Voor de koolteerverwerkers zullen negatieve effecten optreden als gevolg van het verlies van een deel van hun afzetgebied.

§ 8. Handhaafbaarheid

Ten behoeve van de handhaafbaarheid van het besluit is aangesloten bij de organisatie van de markt voor PAK-houdende coatings. Een belangrijke verantwoordelijkheid is gelegd bij de producent van een PAK-houdende coating. Deze zal de coating immers slechts aan een beperkte groep personen ter beschikking mogen stellen. Uit oogpunt van handhaafbaarheid is bepaald dat degene die een PAK-houdende coating koopt om deze in Nederland toe te passen, schriftelijk moet verklaren dat hij de coating uitsluitend voor een toegelaten doel zal gebruiken. Te denken valt aan een (standaard-)mededeling die is opgenomen in de orderbevestiging. Deze mededeling bevat persoonsgegevens, indien van toepassing bedrijfsgegevens van degene die een PAK-houdende coating koopt en het doel waarvoor de PAK-houdende coating wordt aangekocht. Bedacht dient te worden dat het bezit van deze verklaring een grond vormt voor uitsluiting van vervolging. Dit impliceert dat degene die terzake overtreding van artikel 3 van dit besluit wordt vervolgd een beroep kan doen op het bezit van de verklaring. Overtreding van deze bepaling vormt een economisch delict.

Toezicht op de naleving van dit besluit zal plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van de Inspectie Milieuhygiëne.

Het toezicht op de naleving zal zich in principe richten op zowel het verbod op het ter beschikking stellen, het verbod op het voorhanden hebben als het verbod op het toepassen van PAK-houdende coatings.

Het toezicht op de naleving van het verbod op het ter beschikking stellen zal vorm krijgen door het uitvoeren van administratieve controles bij producenten en importeurs (zowel een-component- als twee-componentcoatings). Op grond van artikel 32 van de Wet milieugevaarlijke stoffen en het daarop gebaseerde Registratiebesluit Wet milieugevaarlijke stoffen dient degene die beroepshalve een stof of preparaat vervaardigt of in Nederland invoert, een registratie bij te

houden. Voor de producenten en importeurs van PAK-houdende coatings betekent dit dat zij moeten registreren hoeveel coating zij vervaardigen, in Nederland invoeren of aan een ander ter beschikking stellen. Tevens moeten zij de namen en de adressen van de afnemers registreren. Op deze wijze kan bij de producenten en importeurs worden gecontroleerd of zij zich aan hun verplichtingen op grond van dit besluit hebben gehouden.

Het toezicht op de naleving van het verbod op het voorhanden hebben zal met name gericht zijn op de aanwezigheid van voorraden bij de detailhandel, alsmede op de aanwezigheid van voorraden bij werven, binnenvaartschepen, woonboten, pleziervaartuigen en dergelijke.

Onder meer de waterpolitie (van de divisie Mobiliteit van het Korps landelijke politiediensten) kan overtredingen van het verbod op het toepassen van PAK-houdende coatings opsporen.

De inspecteurs van I-SZW, Dienst voor Inspectie en Informatie SZW, hebben een buitengewone opsporingsbevoegdheid in het kader van de Wet milieugevaarlijke stoffen.

Bij reguliere inspecties kan dan toezicht worden gehouden op niet toegestane voorraden en op het in strijd met dit besluit toepassen van PAK-houdende coatings. Overigens wordt nog overleg gevoerd over de inzet van de politie en de I-SZW.

Uiteraard is het de bedoeling dat door het zo veel mogelijk aan de bron handhaven (producenten, koolteerindustrie, werven) van dit besluit het op grote schaal overtreden van het verbod op het toepassen wordt voorkomen. Door de betrokken diensten zullen de handhavingsactiviteiten in een uitvoeringsplan worden vastgelegd.

Voor wat betreft het vaststellen van het PAK-gehalte van coatings zal in de loop van 1995 een onderzoeksmethode worden vastgesteld.

Naar verwachting zal voor de handhaving de eerste jaren na de inwerkingtreding van het besluit een mensjaar per jaar nodig zijn.

§ 9. Inspraak en adviezen

Dit besluit is voor advies voorgelegd aan de Raad voor het milieu-beheer. De Raad heeft blijkens zijn brief van 15 februari 1995, nr. 950120, besloten geen advies over het ontwerp uit te brengen.

Tevens is het besluit krachtens artikel 61, eerste lid, van de Wet milieugevaarlijke stoffen voorgepubliceerd in de Staatscourant (Stcrt. 1995, 22). Naar aanleiding van de voorpublicatie zijn commentaren ontvangen van de Amsterdamse Binnenvaart Sociëteit, Cindu Chemicals BV, Exxon Chemical, Shell Nederland Chemie, het Verbond van Handelaren in Chemische Producten (VHCP), de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI), de Vereniging Nederlandse Scheepsbouw Industrie (VSNI) en de Vereniging van Verf- en Drukinkt-fabrikanten (VVVF).

VNCI, Shell, Exxon, VHCP en VVVF maken bezwaar tegen de omschrijving van het begrip PAK-houdende coating in artikel 1 van het voorgepubliceerde ontwerp-besluit. Door die omschrijving had het besluit een veel ruimer bereik dan gerechtvaardigd was op grond van de nota van toelichting. De omschrijving bracht namelijk mee dat ook oplosmiddelen onder het ontwerp-besluit vielen, terwijl deze middelen veelal grote hoeveelheden van enkele (met name lichtere) PAK bevatten. In de voorgestelde formulering zou het besluit meebrengen dat bijna geen verf meer op de markt zou mogen komen.

Aan dit bezwaar wordt volledig tegemoet gekomen door uit te gaan van 9 PAK als gidsstoffen in plaats van de 10 PAK, en tevens de maximaal toelaatbare concentraties van bepaalde PAK te verhogen. Dit 9 PAK-model is afgeleid van het eerder toegepaste 10-PAK-model, door het te corrigeren op de aanwezigheid van PAK in bepaalde aardoliederivaat-oplosmiddelen en vervolgens te corrigeren voor de hoeveelheid oplosmiddel in coating. Naftaleen is uit het 10 PAK-model geschrapt, omdat het in veel oplosmiddelen in grote hoeveelheden kan voorkomen.

Het commentaar van de Amsterdamse Binnenvaart Sociëteit, de VNSI en de Cindu betreft de beschikbaarheid van goede alternatieven voor sloopsteer voor gebruik op de binnenvaartschepen. Zij stellen dat het besluit pas in werking zou mogen treden als er gelijkwaardige alternatieven bekend zijn.

Zoals in § 3 is uiteengezet, is er in samenwerking met de betrokkenen een praktijkonderzoek gedaan naar de kwaliteit van de alternatieven voor sloopsteer. Daaruit is gebleken dat de bitumenhoudende coatings of de epoxyverven een goed alternatief zijn.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Een coating is een deklaag, die in een dunne laag wordt opgebracht. Asphalt valt niet onder het begrip coating: het asfalteren van een weg is dan ook niet het toepassen van een coating. Ook dakbedekking valt niet onder het begrip coating.

Artikel 2

Inmiddels worden alternatieven coatings toegepast op start- en landingsbanen ten behoeve van militaire vliegtuigen. Dit heeft ertoe geleid dat de tekst van het besluit aangepast is in die zin dat het gebruik van PAK-houdende coatings, als bedoeld in onderdeel b is vervallen.

Artikel 3

Het verbod op het toepassen van een coating betekent dat het niet is toegestaan een laag coating aan te brengen.

Artikel 4

Onderdeel b bepaalt dat het verbod om bepaalde PAK-houdende coatings toe te passen, niet van toepassing is, indien het gaat om een coating die wordt toegepast op een schip als bedoeld in artikel 1, tweede lid, van de Schepenwet, dat geen pleziervaarttuig is. Artikel 1, tweede lid, van de Schepenwet heeft betrekking op zeeschepen in de meest brede zin van het woord, namelijk op vaartuigen, sloopschepen, dokken en alle andere drijvende voorwerpen, die over zee naar hun bestemming worden gesleept. Producten die zijn bestemd voor de offshore-industrie vallen hetzij onder deze uitzondering, hetzij onder de uitzondering voor producten die buiten Nederlands grondgebied worden gebracht (onderdeel a).

Voor zeeschepen, met uitzondering van de pleziervaart, is een uitzondering gemaakt omdat het de voorkeur verdient zo veel mogelijk aan te sluiten bij de internationale ontwikkelingen op dit terrein. Gepoogd wordt de via de IMO tot een uitfasering van deze coatings te komen (zie § 5 van het algemeen gedeelte van deze toelichting).

Een zeeschip behoort, behalve indien het een vissersvaarttuig is, volgens de wet te herkennen te zijn aan het Plimsollmerk dat tijdens het bouwen

op het schip aangebracht wordt. Met dat uitwateringsmerk worden belangrijke gegevens van het schip met internationaal herkenbare afkortingen en codes aangegeven.

Onder de uitzondering voor zeeschepen vallen ook oorlogsschepen en marinehulpschepen. Echter, de toepassing van PAK-houdende coatings op Nederlandse oorlogsschepen en marinehulpschepen wordt teruggebracht. In de bestekken voor nieuw te bouwen Nederlandse oorlogsschepen en marinehulpschepen zal vanaf 1996 niet langer zijn opgenomen dat de schepen worden behandeld met een PAK-houdende coating. Voor bestaande schepen geldt dat ze bij de grote onderhoudsbeurt met PAK-arme coatings zullen worden behandeld.

Overigens zij aangetekend dat de branche onderzoek laat uitvoeren naar de alternatieven voor deze steenkoolteerdestillaten in het marine milieu. De uitkomsten hiervan kunnen uiteraard worden meegenomen in de verdere internationale besluitvorming omtrent uitfasering van deze producten.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Margaretha de Boer