



498

Besluit van 27 juli 1998, houdende wijziging van het 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 6 april 1998, nr. MJZ98033855, Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Gelet op artikel 24 van de Wet milieugevaarlijke stoffen;

De Raad van State gehoord (advies van 5 juni 1998, nr. W08.98.0138);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 16 juli 1998, nr. MJZ 98068941, Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het Besluit organisch-halogeengehalte van brandstoffen¹ wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onder b, wordt «500 mg/kg» vervangen door: 50 mg/kg.

2. Onder vernummering van het tweede en derde tot derde en vierde lid, wordt na het eerste lid een lid ingevoegd, luidende:

2. In afwijking van het eerste lid, onder b, mogen vliegtuigbenzines worden toegepast met een gehalte aan organische halogeenvverbindingen van meer dan 50 mg/kg, maar niet meer dan 500 mg/kg.

3. In het derde en vierde lid (nieuw) wordt «in het eerste lid» telkens vervangen door: in het eerste of tweede lid.

B

In artikel 3, eerste lid, wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door een puntkomma, na onderdeel c een nieuw onderdeel ingevoegd, luidende:

d. brandstoffen, aanwezig in de brandstoffentank van een vaartuig, voertuig of luchtvaartuig dat binnen Nederlands grondgebied wordt gebracht.

Artikel II

Het Besluit van 2 december 1994, houdende wijziging van het Besluit organisch-halogeengehalte van brandstoffen (Stb. 1994, 854) wordt ingetrokken.

¹ Stb. 1989, 58, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 2 december 1994, Stb. 854.

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 8 september 1998, nr. 170.

Artikel III

Dit besluit treedt in werking met ingang van de eerste dag van de zevende kalendermaand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

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

Tavarnelle, 27 juli 1998

Beatrix

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

Uitgegeven de *dertiende* augustus 1998

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Het Besluit organisch-halogeengehalte van brandstoffen (Stb. 1989, 58) is tot stand gekomen omdat het vermoeden bestond dat de binnenlandse markt voor brandstoffen verontreinigd zou worden met vloeibare brandstoffen, waaraan (al dan niet tijdens een productieproces) organische halogeenvbindingen waren toegevoegd. De aanvankelijk in het besluit opgenomen grenswaarden waren gebaseerd op het streven naar schoorsteenemissies met een maximale concentratie van 50 mg per normaal kubieke meter aan zoutzuur en van 10 nanogram per normaal kubieke meter (ng/Nm³) aan toxische equivalenten 2,3,7,8-TCDD (tetrachloor dibenzo-p-dioxine). Dit leidde tot de vaststelling dat vloeibare brandstoffen, waaronder brandstoffen geproduceerd uit afgewerkte olie, geen hoger gehalte dan 500 mg/kg aan organische halogeenvbindingen mochten bevatten. In de nota van toelichting bij dat besluit werd daar uitgebreid op ingegaan.

Vervolgens is, uitvoering gevend aan actiepoint II.4.2 van het Meerjarenplan verwijdering gevaarlijke afvalstoffen (19 juli 1993 aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal; kamerstukken II 1992/93, 22 193, nr. 7), een wijziging van het Besluit organisch-halogeengehalte van brandstoffen tot stand gebracht met als kern een aanscherping van de grenswaarde voor organische halogeenvbindingen tot 50 mg/kg. Dit wijzigingsbesluit (Stb. 1994, 854) zou in werking treden op bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, waarbij de gedachte was dat dat tijdstip met name van het operationeel worden van de centrale bewerkingsseenheid voor afgewerkte olie (hierna: CBE) afhankelijk zou zijn. Zoals in paragraaf 2 van deze toelichting uitgebreid wordt toegelicht, is die koppeling thans losgelaten. Ondanks het niet operationeel zijn van de CBE is het wenselijk en mogelijk de aanscherping van de norm door te voeren.

Aangezien tussen de plaatsing in het Staatsblad en de beoogde datum van inwerkingtreding inmiddels meerdere jaren liggen, is de procedure van inspraak opnieuw doorlopen. Tevens is voorzien in notificatie bij de Europese Commissie overeenkomstig richtlijn 83/189/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 maart 1983 (PbEG L 109) betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (hierna te noemen: de notificatierichtlijn). Aangezien het wijzigingsbesluit van 1994, dat ten onrechte niet overeenkomstig de notificatierichtlijn werd aangemeld, nog niet in werking is getreden, kan dat besluit zonder consequenties worden ingetrokken en vervangen door onderhavig besluit. Volledigheidshalve zij er op gewezen dat het ontwerp van het Besluit organisch halogeengehalte van brandstoffen zelf destijds ook op grond van de notificatierichtlijn werd aangemeld (geregistreerd onder nummer 87/0065/NL).

De procedures van inspraak en notificatie hebben aanleiding gegeven onderhavig besluit op enkele punten bij te stellen en de toelichting aanmerkelijk uit te breiden. In onderstaande paragrafen wordt zodoende uitgebreid ingegaan op de achtergrond van dit wijzigingsbesluit. In paragraaf 2 wordt de noodzaak van de maatregel toegelicht, in paragraaf 3 wordt ingegaan op het commentaar dat de inspraakprocedure met zich mee bracht.

2. Wijziging besluit

De dioxine-emissie in het milieu dient zo veel mogelijk te worden beperkt. De Gezondheidsraad heeft op basis van proefdiergegevens voor

mengsels van polygechloreerde dibenzo-p-dioxinen (PCDD's), polygechloreerde dibenzofuranen (PCDF's) en dioxine-achtige polycloorbifenylen (PCB's) een gezondheidkundige advieswaarde vastgesteld van 1 picogram toxische equivalenten per kilogram lichaamsgewicht per dag (publicatie Gezondheidsraad, Gezondheidskundige advieswaarde dioxinen, PCDD's, PCDF's en dioxine-achtige PCB's, 1996/10, 6 augustus 1996). Deze advieswaarde ligt een factor 10 lager dan de door de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) aangegeven maximale dagelijkse inname (Toxic Substances Journal, Vol 12, nr 2-4, April-December 1992; kamerstukken II 1995/96, 18 319, nr. 61). De Gezondheidsraad onderbouwt zijn voorstel met onderzoeksresultaten die deels recenter zijn dan die waarop de evaluatie van de WHO berust. Daarnaast heeft de Gezondheidsraad advieswaarden voorgesteld voor ecosystemen. Gegeven de huidige concentraties van dioxineachtige stoffen in het milieu worden de advieswaarden zowel voor de mens als in een aantal gevallen voor ecosystemen overschreden. De onvermijdelijke conclusie is derhalve dat het huidige achtergrondniveau moet worden teruggedrongen.

Om de belasting van het milieu door de verspreiding van dioxinen tegen te gaan wordt er naar gestreefd om de normen voor de emissie van toxische equivalenten 2,3,7,8-TCDD (TEQ) aan te scherpen tot 0,1 ng/Nm³. Deze waarde zal in beginsel gelden voor alle bronnen die dioxinen emitteren. Het accent ligt hierbij echter op de bronnen waarvan de (op nationale schaal beoordeelde) bijdrage dermate hoog is dat van een relevante vracht van emissies van dioxinen sprake is.

Ten aanzien van de inzet van brandstoffen houdt dit in dat – rekening houdend met gewijzigde inzichten ten aanzien van de analytische methodiek en de daarop gebaseerde berekening van de toxiciteit – in vloeibare brandstoffen, waaronder brandstoffen geproduceerd uit afgewerkte olie, geen gehalte hoger dan 50 mg/kg aan organische halogeenverbindingen mag voorkomen.

In het Meerjarenplan verwijdering gevaarlijke afvalstoffen werd verwacht dat de CBE per 1 januari 1995 operationeel zou zijn. De CBE zou een technologie toepassen waardoor de bewerkte afgewerkte olie als product voldoet aan de eis van het maximaal toegestane gehalte aan organische halogeenverbindingen. Deze installatie is echter nog steeds niet operationeel en het is niet duidelijk wanneer dat wel het geval zal zijn. Inmiddels blijken in het buitenland voldoende mogelijkheden te bestaan om afgewerkte olie te be- of verwerken op een wijze die past binnen de doelstelling van het onderhavige besluit.

Uit onderzoek is gebleken dat met afgewerkte olie vergelijkbare brandstoffen, geproduceerd uit aardolie, reeds voldoen aan bovengenoemde eis (Saybolt Nederland BV, EOX-analyses on oil samplers, rapportnummer 06964/93, 1994). Alleen wat vliegtuigbenzines betreft blijkt het nog niet haalbaar aan de lagere concentratie-eis te voldoen, zodat voor deze categorie van brandstoffen de eis van 500 mg/kg aan organische halogeenverbindingen als het maximaal toegestane gehalte is gehandhaafd.

3. Voorbereiding van het besluit

3.1. Notificatie bij de Europese Commissie

De aangescherpte norm voor organische halogeenverbindingen vormt een potentiële belemmering van het vrije verkeer van brandstoffen. Immers, ook in het buitenland op de markt gebrachte brandstoffen zullen op Nederlands grondgebied aan deze norm moeten voldoen. Bij gebreke aan Europese harmonisatiemaatregelen terzake is derhalve toetsing geëigend aan artikel 36 van het EG-Verdrag en aan de in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen ontwikkelde «rule of reason» (zie arresten van het Hof van Justitie van de EG van 20

februari 1979, zaak 120/78, «Cassis de Dijon», Jur. 1979, p. 649, en van 20 september 1988, zaak 302/86, Commissie tegen Denemarken, Jur. 1988, p. 4607). In dit verband moet er op worden gewezen dat het beperken van dioxine-emissies, waar verdere vermindering van het gehalte aan organische halogeenverbindingen in brandstoffen op gericht is, zowel van belang is voor de volksgezondheid (artikel 36 EG-Verdrag) als voor de bescherming van het milieu in het algemeen (rule of reason). Aangezien het besluit zonder onderscheid van toepassing is op in Nederland geproduceerde en geïmporteerde brandstoffen, vormt het geen middel tot willekeurige discriminatie. De noodzakelijkheid van de maatregel werd hiervoor (paragraaf 2) aangegeven. Op de evenredigheid, waarbij met name een afweging wordt gemaakt tussen de kosten voor de branche enerzijds en de baten voor de volksgezondheid en het milieu anderzijds, wordt in paragraaf 3.2 uitgebreid ingegaan. Ten aanzien van deze proportionaliteitsvraag is het belangrijkste uitgangspunt het gegeven dat alle rechtstreeks uit aardolie afgeleide brandstoffen aan de eis van dit besluit voldoen. Overschrijding van de norm van 50 mg/kg aan organische halogeenverbindingen komen in brandstoffen, gewonnen uit aardolie, alleen voor indien die daaraan zijn toegevoegd door bijvoorbeeld bijmenging met andere producten.

Van het ontwerp-besluit is kennisgegeven aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen, ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van eerder genoemde notificatierichtlijn (kennisgeving geregistreerd onder notificatienummer 96/0175/NL).

In het kader van de notificatieprocedure heeft alleen de EU-lidstaat Spanje enkele opmerkingen gemaakt over de mogelijke gevolgen van het besluit voor het vrije verkeer van goederen. Op 13 februari 1997 is een reactie op deze opmerkingen aangeboden, waarin werd aangegeven dat met dit besluit niet beoogd werd dat een voertuig, waarvan de tank niet met dit besluit in overeenstemming zijnde brandstof bevat, de Nederlandse grens niet zou mogen passeren. Om hierover geen misverstand te laten bestaan, wordt met dit wijzigingsbesluit aan artikel 3, eerste lid, een onderdeel toegevoegd waaruit dit expliciet blijkt. Voor de formulering is aansluiting gezocht bij artikel 2, eerste lid, van het Besluit van 8 maart 1994, houdende wijziging van het Besluit zwavelgehalte brandstoffen (Stb. 1994, 183).

Tevens is de toelichting van het onderhavige besluit naar aanleiding van andere opmerkingen van de EU-lidstaat Spanje op enkele plaatsen verduidelijkt. Met name is op meer plaatsen verwezen naar de onderliggende gegevens die tot de aanpassing van het besluit aanleiding hebben gegeven.

In reactie op de voorpublicatie (zie paragraaf 3.2 van deze toelichting) is door de betrokken branche naar voren gebracht dat de aanvankelijk in het besluit opgenomen uitzonderingsclausule voor autobenzine onnodig was. Alle in Nederland op de markt gebrachte autobenzine heeft een gehalte aan organische halogeenverbindingen van minder dan 50 mg/kg. Aangezien met het overnemen van deze suggestie – het schrappen van de uitzonderingsbepaling uit het ontwerp-besluit – een nieuwe categorie brandstoffen aan het strengere regime wordt onderworpen, is van deze aanscherping van het ontwerp-besluit ook weer kennis gegeven aan de Europese Commissie op grond van de notificatierichtlijn. Op deze notificatie, geregistreerd onder nummer 98/0149/NL, zijn geen reacties ontvangen.

Het ontwerp-besluit (inclusief hierboven aangegeven wijziging waardoor autobenzine onder de normaanscherping valt) is voorts gemeld aan het Secretariaat van de Wereld Handelsorganisatie (geregistreerd onder notificatienummer 98 264), ter voldoening aan artikel 2, negende

lid, van de op 15 april 1994 te Marrakech tot stand gekomen Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen (Trb. 1994, 235). Een aankondiging van het ontwerp-besluit is gepubliceerd in de Staatscourant (Stcrt. 1997, 110).

3.2. Voorpublicatie in de Staatscourant

Het ontwerp van dit besluit is, op grond van artikel 61, eerste lid, Wet milieugevaarlijke stoffen, overgelegd aan de beide Kamers der Staten-Generaal en voorgepubliceerd (Stcrt. 1997, 110). Naar aanleiding daarvan zijn reacties binnen gekomen van de Oliecontactcommissie (OCC) en van diverse bewerkers en gebruikers van oliehoudende afvalstoffen en afgewerkte olie.

De OCC merkt op dat het toepassen van de normstelling van 50 mg/kg aan organische halogeenvbindingen op autobenzine niet tot bezwaren zou leiden. Alle in Nederland op de markt gebrachte autobenzine heeft namelijk al een lager gehalte.

In deze opmerking is aanleiding gezien de uitzonderingsclausule, zoals die voor autobenzine was opgenomen in het ontwerp-besluit, te schrappen. Nu is derhalve, in het nieuwe tweede lid van artikel 2, nog uitsluitend in een uitzondering (waarbij een gehalte van 500 mg/kg blijft toegestaan) voor vliegtuigbenzine voorzien.

De opmerkingen van de bewerkers en gebruikers van oliehoudende afvalstoffen en afgewerkte olie zijn samengevat als volgt weer te geven.

1. Betoogd wordt dat de hoogte van de norm van 500 mg/kg aan organische halogeenvbindingen minder ver aangescherpt zou moeten worden dan tot 50 mg/kg.
2. De vermindering van de dioxinebelasting zou bij aanscherping van de norm gering zijn, gelet op de geringe hoeveelheden oliehoudende afvalstoffen die als energiedrager worden toegepast.
3. De kosten om te voldoen aan het gewijzigde besluit zouden te hoog zijn in relatie tot de vermindering van de dioxinebelasting.
4. Er zouden uitvoerbelemmeringen ontstaan omdat door het gewijzigde besluit oliehoudende stoffen met een gehalte van meer dan 50 mg/kg aan organisch halogeengehalte in Nederland als afvalstof worden aangemerkt en in het buitenland als brandstof.
5. De wens wordt naar voren gebracht het besluit zodanig aan te passen dat toepassing in eigen installatie van brandstoffen met hoger organisch halogeengehalte mogelijk wordt.
6. Gepleit wordt voor het opnemen van een ruimere overgangstermijn.

Deze opmerkingen worden hieronder puntsgewijs besproken.

Overwegingen met betrekking tot punt 1

Bij de afleiding van het maximaal toegestane gehalte aan organische halogeenvbindingen in brandstoffen is uitgegaan van een aantal aannames, die betrekking hebben op de omzetting van organische halogeenvbindingen in dioxinen in een verbrandingsproces. Op deze milieuhygiënische effecten is in de nota van toelichting bij het oorspronkelijke besluit uit 1989 al uitgebreid ingegaan.

Het maximaal toegestane gehalte aan organische halogeenvbindingen in brandstoffen is op basis van die aannames berekend op 23–57 mg/kg, hetgeen resulteerde in de gekozen norm van 50 mg/kg.

Zelfs als uitgegaan zou worden van de door CBE BV in een opmerking veronderstelde hoeveelheid rookgas die ontstaat bij de verbranding van 1 kilo olie, zou de berekening leiden tot een wenselijk niveau van organisch halogeengehalte in brandstoffen van 43–107 mg/kg.

Daarnaast voert CBE BV met betrekking tot de afleiding van de norm de stelling aan dat niet mag worden uitgegaan van een lineair verband tussen het gehalte aan organische halogeenvverbindingen enerzijds en dioxinevorming anderzijds. Inderdaad kan dit niet zonder meer. Bij opvoeren van het gehalte aan organische halogeenvverbindingen vindt eerst een sterke stijging plaats van dioxinevorming waarna de curve vervolgens afvlakt. Dit gebeurt echter bij emissies die veel hoger liggen dan de emissiewaarde van 0,1 ng TEQ/Nm³. In de buurt van deze emissiewaarde bestaat een duidelijk positief verband tussen het organisch-halogeengehalte van brandstoffen en de dioxine-emissie. Een lineaire benadering is derhalve verantwoord.

De opmerkingen die betrekking hebben op de berekeningswijze hebben derhalve geen aanleiding gegeven de norm van 50 mg/kg aan te passen. Daar kan aan toegevoegd worden dat uit een (beperkt) onderzoek is gebleken dat in vrij op de markt te brengen brandstoffen het gehalte aan organische halogeenvverbindingen niet meer bedraagt dan de met dit besluit geïntroduceerde norm van 50 mg/kg (Saybolt Nederland BV, Bepaling van het gehalte aan EOX in lichte brandstoffen met behulp van coulometrie, rapportnummer 10 006/94, 1994, en EOX-analyses op oil samplers, rapportnummer 06964/93, 1994.). De resultaten van dit onderzoek zijn bevestigd in een onderzoek uitgevoerd door de Inspectie voor de Milieuhygiëne (Inspectie Milieuhygiëne, werkdocument 1997/333). In dit onderzoek is in een groot aantal monsters de kwaliteit van brandstoffen onderzocht. Gebleken is dat het gehalte aan organische halogeenvverbindingen steeds minder dan 50 mg/kg bedraagt. De feitelijke overgang van 500 mg/kg naar 50 mg/kg aan organisch halogeengehalte zal derhalve voor deze categorie brandstoffen niet tot wezenlijke aanpassingen in de praktijk behoeven te leiden.

Overwegingen met betrekking tot de punten 2 en 3

In het op de voorpublicatie binnengekomen commentaar wordt gesteld dat de vermindering van de dioxinebelasting door de wijziging van het besluit bij het verbranden van afgewerkte olie en oliehoudende afvalstoffen beperkt zal zijn. Dit hangt enerzijds samen met de thans in de praktijk voorkomende gehalten aan organische halogeenvverbindingen in afgewerkte olie en oliehoudende afvalstoffen bij gebruik ten behoeve van energie-opwekking, en anderzijds met het gegeven dat het om beperkte hoeveelheden gaat (circa 70 Kton per jaar). Dit laat echter de doelstelling om de verontreiniging met dioxinen terug te dringen daar waar dat binnen redelijke grenzen mogelijk is, onverlet. De Gezondheidsraad heeft in eerder genoemd rapport uit 1996 geadviseerd de blootstelling aan dioxinen terug te dringen tot onder het huidige niveau. Dit betekent derhalve een voortgezet actief bronnenbeleid. Op 26 juni 1997 is in de Tweede Kamer de motie Oudkerk c.s. aangenomen (kamerstukken II 1996/97, 18 319, nr 63). Deze motie dringt aan op het verder verminderen van emissiebronnen met het doel de door de Gezondheidsraad voorgestelde gezondheidkundige advieswaarde te bereiken. Uit het onderzoek in het kader van het meetprogramma overige bronnen blijkt, dat verbranding van afgewerkte olie met een organisch halogeengehalte van meer dan 50 mg/kg emissies oplevert, die groter zijn dan 0,1 ng TEQ/Nm³ (Emissions of dioxines in The Netherlands, RIVM/TNO, report 770501018, February 1994). Daarom dient ook deze mogelijkheid om een relatief geringe milieuwinst te behalen te worden benut. In dit licht moet overigens ook het punt van kritiek, dat de milieuwinst met name gering zou zijn ten opzichte van de dioxinevorming door verbranding van autobenzine, beantwoord worden. Zoals hiervoor al werd geconstateerd voldoen alle brandstoffen in het wegverkeer aan de norm van 50 mg/kg en is deze categorie nu ook onder de aanscherping van de norm gebracht.

In relatie met de te verwachten vermindering van dioxine-emissie moet worden bezien of de inspanning om deze milieuwinst te bereiken disproportioneel is, met name voor de bedrijven die met de gevolgen te maken krijgen. Op grond van de beschikbare informatie van bedrijven die thans vergunning hebben om organische halogeenvverbindingen te verwijderen uit afgewerkte olie en oliehoudende afvalstoffen, is bekend dat de kosten voor de ontdoener van afgewerkte olie en oliehoudende afvalstoffen maar beperkt van omvang zijn. Uit deze gegevens blijkt dat hiermee een bedrag van circa f 40,- per ton gemoeid is. Onderhavige aanscherping van het besluit leidt dus weliswaar tot een kostenverhoging, maar blijkt niet onaanvaardbaar genoemd te kunnen worden.

Overwegingen met betrekking tot de punten 4 en 5

De met dit besluit geïntroduceerde aanscherping van de norm voor het gehalte aan organische halogeenvverbindingen in brandstoffen heeft gevolgen voor het gebruik van brandstoffen in Nederland. Vanaf het moment van inwerkingtreding van dit besluit is het niet meer toegestaan brandstoffen met een organisch-halogeengehalte van meer dan 50 mg/kg (voor vliegtuigbenzine 500 mg/kg) toe te passen. Ook mogen preparaten die die norm overschrijden niet aangewend worden voor de vervaardiging van brandstof, tenzij deze worden afgegeven aan personen die vergunning hebben om deze bewerking uit te voeren. Bovendien is het niet toegestaan dergelijke verbindingen of preparaten in Nederland als brandstof of voor de vervaardiging van brandstoffen in te voeren, te bewaren, voorhanden te hebben, ten verkoop aan te bieden of in voorraad te hebben, te verkopen of zich er door afgifte van te ontdoen. Al deze eisen richten zich op het Nederlandse grondgebied. Aan de uitvoer van brandstoffen of preparaten naar andere landen worden met dit besluit geen beperkingen opgelegd. De in een op de voorpublicatie ontvangen opmerking gestelde strijdigheid van dit besluit met artikel 34 van het EG-Verdrag moet dan ook als een misverstand worden bestempeld.

Het punt van zorg dat aan dit punt van kritiek ten grondslag lijkt te liggen betreft de vraag of brandstoffen met een organisch-halogeengehalte hoger dan in dit besluit toegestaan, in andere landen als brandstof of als afvalstof verhandeld zullen moeten worden. Deze twee vraagpunten dienen echter van elkaar onderscheiden te worden. Aan de uitvoer wordt, als aangegeven, met dit besluit geen beperking opgelegd. De vraag waartoe het product in het land van bestemming mag worden aangewend wordt beheerst door het nationale recht van dat land.

Voor zover dat voor de invoering van dit besluit van belang is, kan daar nog het volgende over gezegd worden.

In de eerste plaats is op het grensoverschrijdende verkeer van afvalstoffen Verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (PbEG L 30) van toepassing. Voor het bepalen van het begrip «afvalstof» wordt aangesloten bij de definitie van Richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PbEG L 194; geheel herzien bij Richtlijn 91/156/EEG, PbEG 1991, L 78). Deze definitie is niet zo exact dat daaruit zonder meer zou zijn af te leiden bij welk gehalte aan organische halogeenvverbindingen een (bijgemengde) brandstof onder het Europese afvalbegrip zou vallen. Wel is duidelijk dat in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen het afvalbegrip zeer ruim wordt uitgelegd (zie onder meer het arrest van 25 juni 1997 in zaak 309/94 e.a., «Tombesi», nog niet gepubliceerd, zie PbEG 1997, C 252, p.7). In Nederland is in ieder geval, indien iemand zich ontdoet of wil ontdoen van brandstoffen die vervuild zijn met een hoeveelheid organische halogeenvverbindingen die dit besluit niet toestaat, de afvalstoffenregelgeving van toepassing.

In de tweede plaats is door Coopers & Lybrand recentelijk een verkennend onderzoek in zes nabije landen (Duitsland, België, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Zweden en Noorwegen) verricht naar de vrije verhandelbaarheid van opwerkingsproducten van oliehoudende afvalstoffen en afgewerkte olie (Coopers & Lybrand, De vrije verhandelbaarheid van opwerkingsproducten van oliehoudende afvalstoffen, rapport 97 026, 1997). Doel van het onderzoek was te bepalen hoe andere landen omgaan met producten, die ontstaan na bewerking van oliehoudende afvalstoffen en afgewerkte olie met een methode die vergelijkbaar is met de huidige Nederlandse bewerkingsmethode. Op basis van die informatie is Coopers & Lybrand tot de conclusie gekomen, dat in de onderzochte landen de producten (met een organisch-halogeengehalte van meer dan 50 mg/kg) die ontstaan bij de in Nederland gebruikte bewerkingsmethode, aangemerkt worden als een afvalstof. Dit houdt in dat bij gebruik van deze producten voor energie-opwekking een speciale vergunning nodig is voor de verbranding van een afvalstof. Wat dit betreft kan dus eerder gesproken worden van enige mate van toenadering van de verschillende wettelijke stelsels dan dat er sprake zou zijn van een verdere verwijdering door middel van dit besluit. Om die reden wordt er geen aanleiding gezien een uitzondering op de normstelling voor de export op te nemen.

Daarnaast wordt ook geen aanleiding gezien om de norm van 50 mg/kg aan organische halogeenvormingen niet toe te passen in geval van toepassing van brandstoffen voor eigen energievoorziening. Ook die gevallen moeten binnen het kader van het beleid om de dioxine-emissies te verminderen worden geplaatst. Of de verbranding van met organische halogeenvormingen vervuilde brandstof plaats vindt in een eigen installatie of niet is niet relevant voor bovengenoemde doelstelling de dioxine-emissies te beperken tot 0,1 ng/Nm³.

Overwegingen met betrekking tot punt 6

In de nota van toelichting bij het oorspronkelijk wijzigingsbesluit van 1994 stond, naar aanleiding van een inspraakreactie van de Nederlandse vereniging van Verwerkers van Chemische Afvalstoffen, dat het besluit in werking zou treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, welk tijdstip afhankelijk zou zijn van de ontwikkelingen met betrekking tot de realisatie van de CBE. In het wijzigingsbesluit dat nu voorligt is de koppeling met de totstandkoming van de CBE volledig losgelaten. Het in de Staatscourant voorgepubliceerde wijzigingsbesluit ging uit van inwerkingtreding vier weken na de datum van publicatie in het Staatsblad, de op grond van artikel 61, tweede lid, Wet milieugevaarlijke stoffen voorgeschreven minimumtermijn.

Erkend moet worden dat, mede gezien het feit dat er in de afgelopen jaren verschillende data voor de inwerkingtreding van het gewijzigde besluit naar buiten zijn gebracht, de termijn van vier weken onvoldoende gelegenheid zou kunnen geven om op de wijziging te anticiperen. Het besluit is daarom zodanig aangepast, dat artikel III thans voorziet in inwerkingtreding na het verstrijken van (minimaal) een half jaar na de datum van publicatie in het Staatsblad.

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