
478

Besluit van 3 november 1999, houdende regels inzake het beperken van het gebruik van kortketenige gechloreerde paraffines (Besluit gechloreerde paraffines WMS)

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 12 juli 1999, nr. MJZ 99192487, Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Gelet op het besluit van de Commissie van Parijs van juni 1995 (Parcom 95/1) en artikel 24 van de Wet milieugevaarlijke stoffen;

De Raad van State gehoord (advies van 30 augustus 1999, nr. W08.99.0347/V);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 27 oktober 1999, nr. MJZ 1999227423, Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

In dit besluit wordt onder kortketenige gechloreerde paraffines verstaan: gechloreerde alkanen met een keten van 10 tot en met 13 koolstofatomen en 48 of meer gewichtsprocent chloor.

Artikel 2

1. Het is verboden kortketenige gechloreerde paraffines toe te passen:
 - a. als weekmaker in verven, coatings of hechtmiddelen;
 - b. in oliën ten behoeve van de bewerking van metalen, of
 - c. als vlamvertrager in rubber, kunststof of textiel.
2. In afwijking van het eerste lid is het tot 31 december 2004 toegestaan kortketenige gechloreerde paraffines toe te passen in hechtmiddelen ten behoeve van het gebruik in waterkeringen of als vlamvertrager in transportbanden uitsluitend bestemd voor gebruik in de mijnbouw.

Artikel 3

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit gechloreerde paraffines WMS.

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 14 december 1999, nr. 241.

Artikel 4

Dit besluit treedt in werking met ingang van 31 december 1999.

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

's-Gravenhage, 3 november 1999

Beatrix

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk

Uitgegeven de *drieëntwintigste* november 1999

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

I. Algemeen

1. Inleiding

Dit besluit strekt tot implementatie van het besluit van de Commissie van Parijs van juni 1995 betreffende de geleidelijke uitbanning van kortketenige gechlloreerde paraffines in diverse toepassingen (Parcom 95/1, summeryrecord of the joint meeting of the Oslo and Paris Commissions (OSPAR 1995, annex 6)).

Het onderhavige Parcom-besluit is gebaseerd op het Verdrag van Parijs van 4 juni 1974 ter voorkoming van verontreiniging van de zee vanaf het land (Trb. 1975, 29). Het uitvoerend orgaan van dit verdrag kan programma's en maatregelen vaststellen met het oog op het voorkomen of verminderen van de verontreiniging van het aquatisch milieu in het noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan vanaf het land.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van het Verdrag hebben de Verdrag-sluitende Partijen zich verbonden tot het uitbannen van verontreiniging door bepaalde stoffen vanaf het land. Het gaat hierbij onder meer om groepen van stoffen die, gezien de verontreiniging door deze stoffen, vragen om maatregelen. In de praktijk wordt in het kader van het Verdrag van Parijs in het bijzonder de verontreiniging door toxische, persistente of bio-accumulerende stoffen aangepakt. Onder deze categorie zijn ook organohalogeenvbindingen begrepen, alsmede de stoffen waaruit dergelijke verbindingen in het aquatische milieu kunnen ontstaan. Onder de categorie organohalogeenvbindingen vallen ook de kortketenige gechlloreerde paraffines.

Bij dit Verdrag zijn de Europese Gemeenschap en de lidstaten daarvan afzonderlijk aangesloten, met uitzondering van Italië, Griekenland en Luxemburg. Zodra het onderhavige Parcom-besluit door de Commissie in Europese regelgeving is omgezet, zullen de in het Parcom-besluit afgesproken maatregelen derhalve in de gehele Europese Economische Ruimte van toepassing zijn.

Ingevolge onderdeel 8 van het Parcom-besluit diende in 1996 een Progress-Report te worden uitgebracht. Dit rapport is op 26 juli 1996 aan de OSPAR-verdragstaten toegezonden. Aangezien ten tijde van het opstellen van het rapport nog onduidelijk was welke bedrijfstakken kortketenige gechlloreerde paraffines toepasten (in de schattingen van het gebruik werd geen onderscheid gemaakt in de ketenlengte van de toegepaste stoffen), is daar een inventarisatie naar uitgevoerd. Voorts is in het rapport verwezen naar het onderzoek van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu naar kort-, middellang- en langketenige gechlloreerde paraffines, waaruit – mede door het feit dat voor de laatste twee stofgroepen gegevens omtrent zowel effecten als blootstelling slechts beperkt beschikbaar waren – bleek dat de kortketenige gechlloreerde paraffines met name voor het lokale milieu het meeste risico opleveren. De middellang- en langketenige stofgroepen lijken echter geenszins ongevaarlijk voor met name het aquatisch milieu; deze worden thans toegepast als vervanger voor de kortketenige gechlloreerde paraffines. Reden waarom het Progress-Report eindigt met de aanbeveling aan het uitvoerend orgaan van het Verdrag van Parijs om in OSPAR-kader nader onderzoek te laten uitvoeren naar acceptabele vervangers voor gechlloreerde paraffines.

Kortketenige gechlloreerde paraffines zijn persistent en schadelijk voor het aquatisch milieu. Daarnaast kunnen zij bio-accumuleren in bepaalde organismen. Kortketenige gechlloreerde paraffines kunnen tumoren in

ratten en muizen veroorzaken. De carcinogeniteit voor de mens wordt nog beoordeeld in het kader van richtlijn nr. 67/548/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 juni 1967 betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen (PbEG L 196).

Kortketenige gechlloreerde paraffines zijn thans nog niet vermeld op bijlage I van deze richtlijn. Desalniettemin worden deze stoffen door de Europese fabrikanten van kortketenige gechlloreerde paraffines geïnclassificeerd als «milieugevaarlijk» op basis van de toxiciteit voor aquatische organismen (vis, daphnia en alg), persistentie en octanol/water coëfficiënt en derhalve, ingevolge artikel 6 van richtlijn nr. 67/548/EEG, voorlopig gekenmerkt met de bijbehorende symbolen en gevaarszinnen (R50: «zeer vergiftig voor in het water levende organismen» en R53: «Kan in het aquatisch milieu op lange termijn schadelijke effecten veroorzaken»).

In de praktijk zijn kortketenige gechlloreerde paraffines om verschillende redenen toegepast. Zo is deze stof onder meer gebruikt als secundaire weekmaker in kunststoffen (met name PVC), als weekmaker in onder meer chloorrubberverven en lijmen, als vlamvertrager in uiteenlopende producten en als additief in boor- en snij-oliën voor de metaalverwerkende industrie. In een aantal toepassingen, zoals het gebruik als weekmaker in PVC, vindt toepassing van kortketenige gechlloreerde paraffines al geruime tijd niet meer plaats. Een verdere afname van het gebruik van kortketenige gechlloreerde paraffines is ook zonder overheidsingrijpen voorzien. Deze afname wordt veroorzaakt door de ontwikkeling en toepassing van alternatieven voor kortketenige gechlloreerde paraffines. Deze ontwikkeling wordt ingegeven door het toegenomen besef bij het bedrijfsleven van de risico's voor het milieu van deze stoffen.

Voor nagenoeg alle toepassingen zijn alternatieven voorhanden met een over het algemeen gunstiger milieuprofiel. De hierboven genoemde overwegingen hebben dan ook ten grondslag gelegen aan Parcom 95/1.

2. Inhoud van het besluit

Op grond van dit besluit mogen kortketenige gechlloreerde paraffines per 31 december 1999 niet meer gebruikt worden in de volgende toepassingen:

- toepassing als weekmaker in verven, coatings en hechtmiddelen;
- toepassing in oliën ten behoeve van bewerking van metalen;
- toepassing als vlamvertrager in rubber, kunststof en textiel.

Daarentegen mogen kortketenige gechlloreerde paraffines tot 31 december 2004 nog gebruikt worden in de volgende toepassingen:

- als weekmaker in hechtmiddelen voor het gebruik in waterkeringen, en
- als vlamvertrager in rubber, kunststof en textiel, die worden toegepast in transportbanden die uitsluitend bestemd zijn voor gebruik in de mijnbouw.

3. Effecten voor het bedrijfsleven

In 1996 is vastgesteld dat gechlloreerde paraffines door zeven bedrijven in ons land in elf producten worden toegepast. Hierbij wordt opgemerkt dat, zoals hierboven reeds gesteld, het niet duidelijk was of het in deze elf producten om de toepassing van kort-, middellang- of langketenige gechlloreerde paraffines gaat. Aangezien al in 1996 deze stoffen werden of zouden worden vervangen door andere stoffen, zal het aantal bedrijven en producten dat door het verbod getroffen wordt, zo niet nihil, dan toch zeer gering zijn.

Kortketenige gechlloreerde paraffines worden niet geproduceerd in Nederland. Uit een beknopte inventarisatie van onder meer de Stuurgroep

PVC en Ketenbeheer en de Vereniging van ondernemingen in de metaal-, kunststof-, elektronica- en elektrotechnische industrie en aanverwante sectoren (FME-CWM) blijkt dat een zeer beperkt aantal producten nog kortketenige gechlloreerde paraffines bevat en dat het verbruik van deze producten gering is. Bovendien zijn reeds langere tijd activiteiten in ontwikkeling om kortketenige gechlloreerde paraffines in producten te vervangen. Voor het Nederlandse bedrijfsleven zullen als gevolg van dit besluit dan ook te verwaarlozen effecten optreden.

4. Wetgevingstoets en handhaafbaarheid

Er worden door dit besluit noch nieuwe organen, noch nieuwe bestuursinstrumenten in het leven geroepen.

Op de gevolgen voor het bedrijfsleven is hierboven reeds ingegaan. Voor burgers en non-profit instellingen vloeien uit dit besluit geen lasten voort.

Voor de controle op de handhaving van het besluit is de Inspectie Milieuhygiëne verantwoordelijk.

5. Europeesrechtelijke aspecten

Aan dit besluit ligt, zoals beschreven in paragraaf 1 van deze toelichting, Parcom-besluit 95/1 ten grondslag. Ook de Europese Gemeenschap is partij bij het Verdrag van Parijs. Derhalve is de Europese Gemeenschap ook gehouden het Parcom-besluit 95/1 in communautaire regelgeving om te zetten. De voorbereiding om tot die regelgeving te komen, is echter nog in een pril stadium. Ingevolge verordening nr. 1179/94 van de Commissie van 25 mei 1994 betreffende de eerste lijst van prioriteitsstoffen als bedoeld in Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad van 23 maart 1993 inzake de beoordeling en de beperking van de risico's van bestaande stoffen, zijn chlooralkanen (C 10–13) ofwel kortketenige gechlloreerde paraffines, inmiddels wel aangewezen als prioriteitsstof. Dit betekent dat ingevolge artikel 8 jo. 10 van laatstgenoemde verordening de risico's van die stof moeten worden beoordeeld.

Om te voorkomen dat Nederland niet tijdig aan haar verplichtingen van het Verdrag van Parijs voldoet, hoeft de communautaire besluitvorming niet te worden afgewacht. Zodra de communautaire regelgeving terzake tot stand is gebracht, zal worden bezien of en in hoeverre het onderhavige besluit aan die communautaire regelgeving aanpassing behoeft.

Het ontwerpbesluit is op 9 maart 1999, nr. 99/0103/NL, ingevolge artikel 8, eerste lid, van de richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PbEG L 204) voorgelegd aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Tevens is het ontwerpbesluit op 22 april 1999 ingevolge artikel 2, negende lid, en artikel 5, zesde lid, van de op 15 april 1994 te Marrakech gesloten Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen (Trb. 1994, 235) voorgelegd aan het Secretariaat van de Wereld Handelsorganisatie (nr. G/TBT/notif./99.195). Deze notificaties waren noodzakelijk, aangezien de regeling vermoedelijk technische voorschriften bevat als bedoeld in richtlijn nr. 98/34/EG en de Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen.

Voor zover de regeling kwantitatieve invoerbeperkingen of maatregelen van gelijke werking in de zin van artikel 30 van het EG-verdrag of artikel XI van de op 15 april 1994 te Marrakech tot stand gekomen Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel 1994 (Trb. 1994, 235) bevat, worden deze maatregelen gerechtvaardigd ter bescherming van het milieu. Het in het besluit opgenomen verbod is noodzakelijk, omdat alleen

op deze wijze kan worden voorkomen dat kortketenige gechloreerde paraffines op de aangeduide manier worden toegepast in enige met name genoemde producten. Tevens is het in het besluit opgenomen verbod een evenredige maatregel. Het doel kan niet worden bereikt met een andere, minder handelsbelemmerende maatregel.

Door de Europese Commissie, Oostenrijk, Duitsland, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Italië zijn naar aanleiding van de notificatie opmerkingen ingebracht en door Spanje een uitvoering gemotiveerde mening. Naar aanleiding hiervan heeft de Nederlandse regering het volgende naar voren gebracht.

Vooropgesteld wordt dat het op 4 juni 1974 te Parijs gesloten verdrag ter voorkoming van de verontreiniging van de zee (Trb. 1975, 29) (OSPAR) Nederland verplicht tot tijdige implementatie van besluiten die in dat kader zijn genomen, zoals in casu Parcom 95/1. Dat wil zeggen dat een aantal toepassingen van kortketenige gechloreerde paraffines met ingang van 31 december 1999 niet meer mag worden toegestaan en dat voor andere toepassingen een verbod geldt vanaf 31 december 2004. Het ontwerpbesluit bevat een strikte implementatie van dit Parcom-besluit.

De Europese Gemeenschap is betrokken bij het verdrag. In communautair kader worden momenteel verschillende onderzoeken verricht naar de in het Parcom-besluit geregelde materie.

Italië, het Verenigd Koninkrijk en Spanje vonden dat de resultaten van die onderzoeken dienen te worden afgewacht. Graag had Nederland deze resultaten – en de aan de hand daarvan tot stand te brengen communautaire regelgeving – afgewacht, maar deze zullen pas op een zodanig tijdstip beschikbaar zijn dat het in dat geval onmogelijk zou zijn de procedure voor het tot stand brengen van nationale regelgeving tijdig te voltooien.

Oostenrijk toonde begrip voor de beslissing van Nederland nu reeds regelgeving op terrein van het Parcom-besluit voor te bereiden. Nederland deelt de mening van Denemarken dat het de lidstaten van de Europese Unie niet onmogelijk mag worden gemaakt aan hun internationale verplichtingen te voldoen, ook wanneer communautaire regelgeving op het desbetreffende terrein niet (tijdig) tot stand is gebracht. Het feit dat ook Denemarken overweegt tot zelfstandige implementatie over te gaan, geeft eens te meer aan hoe dringend het is, zoals ook door Duitsland en Oostenrijk wordt aangegeven, dat communautaire regelgeving ter omzetting van het Parcom-besluit snel tot stand wordt gebracht.

Zowel Spanje als de Commissie wezen op de handelsbelemmerende gevolgen van het Nederlandse ontwerpbesluit. De Commissie maakte op uit de opmerking in de toelichting bij het ontwerpbesluit, dat de stoffen in Nederland niet worden geproduceerd, dat ondernemingen uit andere lidstaten die kortketenige gechloreerde paraffines produceren en ondernemingen die deze in Nederland importeren, met ernstige handelsbelemmeringen zullen worden geconfronteerd. Echter, zoals hierboven aangegeven, worden ook zonder deze regelgeving deze stoffen straks niet meer in Nederland gebruikt. Volgens de branche-organisaties worden alleen nog in enkele producten, waarvan het verbruik gering is, gechloreerde paraffines (niet alleen kortketenige) toegepast in de metaalindustrie. Wanneer de landen die door het Parcom-besluit zijn gebonden, de daarmee overeenstemmende regelgeving hebben vastgesteld, zal er in die landen gelijke regelgeving gelden als in Nederland. Handelsbelemmerende gevolgen zal het ontwerpbesluit derhalve niet of nauwelijks hebben.

Eventuele handelsbelemmerende gevolgen die toch mochten optreden, worden gerechtvaardigd in het belang van de bescherming van het milieu. Hierboven is uitvoerig ingegaan op de gevaren van kortketenige gechloreerde paraffines. Het zijn juist deze gevaren die hebben geleid tot het Parcom-besluit. De Commissie verwees naar de in 1998 afgeronde risicobeoordeling, waarbij het gebruik is onderzocht van kortketenige paraffines in de snijvloeistoffen die worden gebruikt in de metaalbewerkingsindustrie. Zij wees erop dat daaruit gegevens naar voren zijn gekomen die wel aanleiding geven tot specifieke beschermende maatregelen voor het aquatisch milieu, maar die op zich een volledig verbod niet lijken te onderbouwen. De resultaten van het onderzoek worden momenteel door de Commissie bestudeerd met het oog op het vaststellen van communautaire regelgeving. De Nederlandse overheid is echter van mening dat niet alleen de gevaren van de vormen van gebruik die op dit moment veel voorkomen, in ogenschouw moeten worden genomen: voorkomen moet worden dat toepassingen die nu weinig frequent zijn, zich meer gaan voordoen, met de daaraan inherente gevaren voor het milieu. Dit is ook het uitgangspunt van het Parcom-besluit, dat als doelstelling heeft dat op de daarin aangegeven data de aangegeven stoffen niet meer worden gebruikt. Om dat te bereiken is een verbod, zoals voorgeschreven in het Parcom-besluit, het enige effectieve middel. Dit verbod, zoals vastgelegd in het onderhavige besluit, staat in verhouding tot het te bereiken doel: de bescherming van het milieu tegen de gevaren die deze stoffen met zich kunnen brengen. Zolang er geen geharmoniseerde Europese regelgeving is, worden de eventuele handelsbelemmerende gevolgen van het verbod door de bovenstaande overwegingen gerechtvaardigd.

Daarbij gaat Nederland ervan uit dat de communautaire regelgeving, indien zij onverhoopt minder ver gaande beperkingen stelt, zodanig zal moeten zijn dat de lidstaten de vrijheid hebben overeenkomstig het Parcom-besluit te kiezen voor een hogere graad van bescherming van het milieu. Eventuele Europese eisen die strenger zouden zijn dan het onderhavige besluit, kunnen door wijziging van het besluit daarin worden opgenomen.

Gezien het vorenstaande meent Nederland geen gevolg te moeten geven aan het advies van de Commissie goedkeuring van het besluit op te schorten tot de in het Parcom-besluit genoemde tijdstippen of tot het moment waarop er op communautair niveau maatregelen terzake zijn genomen.

In het besluit is immers niets anders vastgelegd dan dat de maatregelen, die het Parcom-besluit voorschrijft, ingaan op de in het Parcom-besluit gestelde tijdstippen.

Evenmin meent Nederland te moeten overgaan – zoals Spanje voorstelde – tot intrekking van het ontwerpbesluit.

6. Voorpublicatie

Het ontwerpbesluit is overeenkomstig artikel 61, eerste lid, van de Wet milieugevaarlijke stoffen gepubliceerd in de Staatscourant van 4 maart 1999, nr. 44, opdat een ieder binnen vier weken daarna zijn zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren kon brengen. Van die geboden gelegenheid heeft niemand gebruik gemaakt. De branche-organisaties hadden overigens in het hiervoor bedoelde overleg reeds te kennen gegeven dat dit besluit geen problemen zal opleveren voor (de bij hen aangesloten) bedrijven.

Voorts is het ontwerpbesluit overeenkomstig artikel 61, eerste lid, van de Wet milieugevaarlijke stoffen toegezonden aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

II. Artikelsgewijs

Artikel 2

De datum van 31 december 2004, genoemd in het tweede lid, vloeit voort uit Parcom 95/1 en hangt samen met de datum van inwerking-treding van het onderhavige besluit, zoals vastgelegd in artikel 4.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk