

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1574

Vragen van het lid **Van der Plas** (BBB) aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over *het laten ontsnappen van giftige stoffen in de Nederlandse binnenvaart*: (ingezonden 27 januari 2023).

Antwoord van Minister **Harbers** (Infrastructuur en Waterstaat) (ontvangen 16 februari 2023).

Vraag 1

Bent u bekend met de inhoud van het NRC-artikel «Binnenvaartschippers laten dagelijks giftige dampen ontsnappen. «Als je weigert, verscheuren opdrachtgevers het contract»»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Waarom is het zo lastig om in Nederland een verbod in te stellen op het laten ontsnappen van giftige dampen terwijl de Belgen en Duitsers wel zo'n verbod hebben?

Antwoord 2

Er is, in tegenstelling tot wat het artikel beweerd, geen sprake van een landelijk verbod op varend ontgassen in België en Duitsland. Voor wat betreft het bestaan van een ontgasverbod in deze landen is de Kamer met de Kamerbrief van 24 januari 2023² geïnformeerd. Er is een verschil tussen Nederland en Duitsland als het gaat om het ontgassingsverbod voor benzine op grond van de Benzinedistributierichtlijn van de EU. In Duitsland worden onder het Europese ontgassingsverbod voor benzine niet alleen UN 1203, maar ook nog twee andere soorten benzine gerekend: UN 1268 en UN 3475. De reden hiervoor was dat het nationale emissieplafond in Duitsland dreigde te worden doorbroken en dat er destijds extra maatregelen moesten worden genomen. Deze beide soorten benzines zullen overigens deel uitmaken van de in de verdragswijziging opgenomen eerste tranche van stoffen waarvoor het varend ontgassen in het CDNI-verdrag verboden gaat worden. Nederland

¹ NRC, 22 januari 2023, <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/01/22/hoofdpijn-duizeligheid-en-tranende-ogen-dankzij-de-giftige-dampen-van-het-binnenvaartschip-a4154840>.

² Kamerstuk 31 409, nr. 394.

heeft destijds één op één de Benzinedistributierichtlijn geïmplementeerd, zonder nationale kop. Voor wat betreft België ziet het ontgassingsverbod alleen toe op de haven van Antwerpen. Dit verbod is opgenomen in de havenpolitieverordening van de Haven van Antwerpen. Het ontgassen wordt hier slechts toegelaten op locaties die speciaal daarvoor uitgerust zijn en door het Havenbedrijf zijn erkend. Elders in België wordt net als in Nederland de Europese overeenkomst voor het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (ADN) gevolgd. Nederland is bij uitstek een binnenvaartland met veel internationaal scheepvaartverkeer. Het is dan ook van belang om binnenvaartonderwerpen, zoals de omgang met scheepsafvalstoffen waar het (varend) ontgassen onder valt, internationaal te regelen met de andere Rijnsoeverstaten. Zo ontstaat er een gelijk speelveld en eenduidigheid aan regelgeving. Op initiatief van Nederland is men in het CDNI-verdrag³ gekomen tot een internationaal verbod op het varend ontgassen van de meest vervoerde stoffen. Dit verbod treedt naar verwachting medio volgend jaar in werking en regelt twee belangrijke randvoorwaarden; de rekening van de ontgassing komt bij de verlader te liggen en niet bij de schipper en het verbod regelt de komst van ontgassingsinstallaties.

Vraag 3

Is er binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat of het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bekend hoe groot en hoe schadelijk de impact is van de ongeveer 15 binnenvaartschepen die dagelijks hun leidingen openen, op zowel de binnenvaartschippers als de omwonenden van waterwegen met veel binnenvaart?

Antwoord 3

Het is niet bekend hoe groot de precieze schade is die wordt veroorzaakt door het varend ontgassen. Dat het varend ontgassen schadelijk kan zijn voor mens en milieu is wel bekend. De ontgaste stoffen betreffen namelijk de zogenaamde CMR-stoffen. Deze stoffen zijn kankerverwekkend (Carcinogeen), veranderen genetische eigenschappen (Mutageen) en/of zijn gevaarlijk voor voortplanting (Reprotoxisch). Hieronder vallen met name benzines, benzeen, benzeenhoudende en overige «Zeer Zorgwekkende Stoffen» (ZZS). Daarom is ook op initiatief van Nederland een internationaal ontgasverbod binnen het CDNI-verdrag afgesproken om het ontgassen van dergelijke stoffen te verbieden.

Vraag 4

Bent u in gesprek met de opdrachtgevers die van hun schippers vragen de gassen te laten ontsnappen, hoe verlopen deze gesprekken, en wordt de angst van schippers voor gevolgen bij het weigeren van het laten ontsnappen van giftige gassen meegenomen in deze gesprekken?

Antwoord 4

Met de verladers wordt geregeld gesproken over hun aandeel in het varend ontgassen en de verantwoordelijkheid die zij hebben in het beëindigen van deze praktijk. De verladers geven aan dat zij reeds minderen met het varend ontgassen door vaker dezelfde of verenigbare lading te vervoeren waardoor ontgassen niet nodig is. De verladers geven ook aan dat zij kunnen stoppen met het ontgassen wanneer er voldoende ontgassingsinstallaties zijn. Er bestaat nog verschil van inzicht in hoe de ontgassingsinfrastructuur tot stand moet komen. De wettelijke status van de afvaldampen en de omgang met de emissies van ontgassingsinstallaties zijn de punten waarover nog altijd discussie bestaat. De verladers willen voor langere tijd gebruik maken van ontgassingsinstallaties die niet aan de wettelijke milieueisen voldoen en daardoor niet kunnen worden vergund. De inzet van dergelijke installaties stuit op juridische en milieutechnische bezwaren, zoals ook uitgelegd in de Kamerbrief van 8 december 2022⁴. De ladingdampen die aan de installatie worden afgegeven voor verwerking worden volgens Europese regelgeving

³ Het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart (CDNI) bevat een algemeen verbod op het inbrengen en lozen van scheepsbedrijfsafval en delen van de lading en is op 1 november 2009 in werking getreden in (delen van) België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en Zwitserland.

⁴ Kamerstuk 31 409, nr. 375.

gezien als afval en dienen de installaties als zodanig te worden vergund. Dat stuit al langere tijd op praktische bezwaren bij partijen. Verladers, terminals en enkele dampverwerkers zijn van mening dat het hier niet gaat om afvalverwerking en vrezende administratieve lasten van een vergunningsaanvraag. Afvalverwerking schijnt op dit onderwerp ook een negatieve connotatie te hebben. Daarom is er tot op heden nog geen afvalvergunning aangevraagd door deze partijen. Dat is spijtig, omdat ontgassingsinstallaties juist een oplossing kunnen zijn voor een milieuprobleem. Te meer omdat er al een vergunde mobiele installatie is die wel aan de wettelijke vereisten voldoet, maar amper door de verladers wordt gebruikt en daardoor de activiteiten moet staken⁵.

IPO en de sector hebben het ministerie verzocht om de afvalstatus van de ladingsdampen op te heffen om deze impasse te doorbreken. Het ministerie ziet daartoe echter geen mogelijkheid op grond van het EU-recht dat bepaalt wanneer er sprake is van een afvalstof. Hierover is Europese consensus. Indien Nederland in strijd met deze regels handelt, riskeert Nederland een Europese infractieprocedure, omdat hiermee het gelijke speelveld voor andere bedrijven in het geding komt. Het andere knelpunt betreft de emissies van een aantal installaties tijdens het ontgassingsproces. Ook dit betreft een discussie die al speelde in de aanloop naar het verbod. Sommige installaties stoten meer emissies uit dan wettelijk toegestaan. Ook op dit vlak vraagt men verruiming voor de duur van een verbeterprogramma, waarna de installaties wel aan de gestelde eisen moeten voldoen. Het ministerie is zich ervan bewust dat de reeds bestaande ontgassingsinstallaties zo snel mogelijk moeten worden ingezet, maar dit moet wel zoveel als mogelijk binnen de gestelde kaders gebeuren. Die kaders zijn er namelijk ook om milieu en gezondheid te beschermen. In een bestuurlijk overleg op 9 februari jl. met IPO, Koninklijke Binnenvaart Nederland en de verladers is besproken hoe binnen de wettelijke kaders ontgassingsinstallaties kunnen worden ingezet. Er wordt een vervolgspraak gepland op basis van enkele nader te verkennen cases en juridische opgaven. De Kamer zal spoedig hierna worden geïnformeerd over de uitkomsten.

Vraag 5

Lopen er onderzoeken en/of projecten in Nederland waardoor er op korte termijn meer ontgassingsinstallaties in Nederland kunnen komen en hoe dit goedkoper kan?

Antwoord 5

Het ministerie heeft de afgelopen jaren meerdere malen per jaar overleg gevoerd met het IPO en de verladers over de komst van ontgassingsinstallaties en de benodigde vergunningen. Dit overleg vond de afgelopen jaren plaats in de taskforce Varend Ontgassen en sinds dit jaar in de Stuurgroep Varend Ontgassen onder leiding van het ministerie. Het ministerie heeft daarnaast in 2020 geld beschikbaar gesteld voor proefontgassing en recentelijk geld beschikbaar gesteld aan de Europese branchevereniging van dampverwerkers, zodat zij in de gelegenheid wordt gesteld om een Europese subsidie te verkrijgen voor een studieproject ten behoeve van de ontwikkeling van een ontgassingsinfrastructuur. De subsidieaanvraag is inmiddels ingediend en het ministerie neemt een deel van de benodigde onderzoekskosten voor haar rekening. Aangezien de verladers in het CDNI-verdrag aan de lat staan voor de bekostiging van de ontgassing en het beste weten hoe de ontgassingsinfrastructuur voor hun dampen eruit moet komen te zien, ligt het doen van verdere investeringen voor mobiele en/of vaste installaties bij de verladers.

Vraag 6

Indien dit niet het geval is, wat doet u verder om oliebedrijven op hun verantwoordelijkheid aan te spreken en te sommeren om de volksgezondheid niet in gevaar te brengen?

⁵ Schuttevaer, 23 januari 2023 Mobiele ontgassingsinstallatie in Amsterdam niet beschikbaar voor binnenvaart te weinig aanvragen.

Antwoord 6
Zie antwoord op vraag 5.

Vraag 7
Hoe verloopt de samenwerking tussen de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Rijkswaterstaat en de omgevingsdiensten op dit gebied en hoe kan het bevorderd worden?

Antwoord 7
In de Kamerbrief⁶ van 24 januari wordt ingegaan op de wijze van handhaving door de ILT en hoe zij hierin samenwerkt met Rijkswaterstaat en de omgevingsdiensten. De ILT benut in haar handhaving van de verboden op varend ontgassen nu al de e-nosenetwerken van de omgevingsdiensten van een aantal provincies. Daarbij handhaaft de ILT vanuit de eigen rol primair de regelgeving uit de Europese overeenkomst voor het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (ADN). Als de ILT bij de handhaving een overtreding constateert van een provinciaal ontgassingsverbod op basis van een e-nosemelding of door bijvoorbeeld drone-inzet, dan stelt de ILT deze gegevens aan de provincie ter beschikking voor handhaving. Dit geldt ook voor burgermeldingen van ontgassing die bij de ILT binnenkomen. Daarnaast is de ILT bezig te bezien hoe het toezicht op de niet door e-noses gedekte vaarwegen structureel aangepakt kan worden. Daarbij spelen technische innovaties (drones, mobiele e-noses, drijvende e-noses) een rol. Rijkswaterstaat vervult met name een oog- en oorfunctie voor de ILT door middel van het afgeven van een signaal of het opmaken van een proces-verbaal van bevindingen. Door de ILT en Rijkswaterstaat wordt nu al samengewerkt – vooruitlopend op de inwerkingtreding van een internationaal verbod (CDNI) – in het kader van informatieverstrekking (ladinginformatie) ten behoeve van opvolging door de ILT.

Vraag 8
Sluit u zich aan bij de redenen die zijn voorgangers hebben gegeven waarom een landelijk verbod niet zou kunnen, zoals de Rijnvaartakte uit 1868?

Antwoord 8
Ja. Omdat volgens de op 17 oktober 1868 te Mannheim tot stand gekomen Herziene Rijnvaartakte (Trb. 1955, 161) geen belemmerende maatregelen voor de scheepvaart mogen worden genomen, tenzij alle verdragspartijen daarmee instemmen, was een internationale regeling ten aanzien van het scheepsbedrijfsafval noodzakelijk. Ingevolge artikel 1 van de Herziene Rijnvaartakte mogen op de zogenaamde Aktewateren⁷ in het Rijnstroomgebied alleen internationaal afgestemde maatregelen worden genomen, zodat in dit aaneengesloten vaargebied dezelfde regels zullen gelden.

Vraag 9
Wat vindt u van de uitspraken die in het verleden door oud-staatssecretaris Mansveld (PvdA) zijn gedaan over dreigende faillissementen onder reders met een verbod op het laten ontsnappen van giftige gassen? En wat vindt u van de uitspraken van oud-minister Van Nieuwenhuizen over dat een verbod technisch onmogelijk is?

Antwoord 9
De uitspraken van oud-staatssecretaris Mansveld hadden betrekking op de mogelijkheid voor het instellen van een eenzijdig nationaal verbod. Een nationaal verbod zou een aanvulling betekenen op het bestaande verbod op het ontgassen van aardoliedestillaten conform de EU benzinedistributierichtlijn EG/94/63. Bij deze regelgeving zijn het de binnenvaartschippers die de relatief hoge kosten van de ontgassing moeten dragen. Dat is zeer onwenselijk, omdat de schippers en rederijen enkel de vervoersopdracht uitvoeren en niet zelfstandig besluiten tot een ontgassing. Dat ligt bij de verladers die een dampvrije ladingtank eisen voor hun product. Daarom zijn de inspanningen van Nederland er ook op gericht geweest om een internationaal verbod af te

⁶ Kamerstuk 31 409, nr. 394.

⁷ In Nederland zijn de Aktewateren de Rijn, de Waal, de Lek en het Pannerdensch Kanaal.

spreken waarin dit belangrijke aspect wordt geregeld. Ook oud-minister van Nieuwenhuizen heeft zich altijd op het standpunt gesteld dat een internationaal verbod met daarin een eerlijke bekostigingsafpraak voor de schippers de enige manier is om het ontgassen effectief te verbieden.

Vraag 10

U heeft vorig jaar aangegeven geen afvaltoerisme te willen creëren in Duitsland omdat dit niet netjes zou zijn naar onze oosterburen, echter hoe zwaarwegend is de volksgezondheid in eigen land en de gezondheid van binnenvaartschippers in Nederland in de bredere en internationale discussie over het laten ontsnappen van giftige gassen?

Antwoord 10

Het ministerie hecht veel waarde aan de volksgezondheid van burgers en opvarenden. Daarom is op initiatief van Nederland een internationaal ontgassingsverbod afgesproken in het CDNI-verdrag. Kenmerkend voor verdragen is dat ze een gelijk speelveld creëren; voor iedereen gelden dezelfde regels. Nederland zou ook niet gebaat zijn bij eigenstandige implementatie van binnenvaartregelgeving door Duitsland. Het verdrag kent geen voorlopige toepassing, wat inhoudt dat het ontgasverbod niet eerder in werking kan treden dan het moment waarop het verdrag de inwerkingtreding voorschrijft.

Vraag 11

Wordt er gewerkt aan een nationaal en/of internationaal verbod en wanneer kan de Kamer hier op zijn vroegst over geïnformeerd worden?

Antwoord 11

In 2017 is in CDNI-verband besloten om het verdrag te wijzigen door het instellen van een verbod op het varend ontgassen van de meest vervoerde stoffen. Het verbod kent een invoering in drie fasen waarbij in elke fase het ontgassen van meer stoffen wordt verboden. Uiteindelijk zal vijf jaar na inwerkingtreding het ontgassen van zo'n 95% van de vervoerde stoffen zijn verboden. De eerste fase van het verbod treedt in werking zes maanden nadat de laatste verdragsstaat de verdragswijziging heeft geratificeerd. Naar verwachting zal dat eind dit jaar plaatsvinden. De eerste fase van het verbod zal dan medio volgend jaar van kracht worden. Uiteraard zal de Kamer worden geïnformeerd wanneer de laatste twee verdragsstaten (Frankrijk en Zwitserland) hebben geratificeerd. Het ministerie hanteert het uitgangspunt dat een nationaal verbod in strijd is met het doel en voorwerp van het verdrag en daarom niet mogelijk is. Artikel 18 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht bepaalt dat na ondertekening van een verdrag de ondertekenaar dient te handelen in lijn met voorwerp en doel van het verdrag. Omdat de verplichting voor het aanleggen van ontgassingsinstallaties is opgenomen in dit verdrag, zou een nationaal verbod zonder het aanleggen van ontgassingsinstallaties in strijd zijn met de bepalingen uit het verdrag.

Bovendien moet voorlopige toepassing van het ontgassingsverbod door de verdragsstaten in de wijziging van het Scheepsafvalstoffenverdrag zelf zijn geregeld, zoals in artikel 25 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht is bepaald. Daar is nu geen sprake van. Dat is ook een aanwijzing dat een vooruitlopende regeling onder dit verdrag niet mogelijk is.