

VERORDENING TOT WIJZIGING VAN DE PROVINCIALE MILIEUVERORDENING ZUID-HOLLAND (NEGENDE TRANCHE)

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Gelet op de Wet milieubeheer en de Provinciewet;

Gezien het advies van de Provinciale Adviescommissie Leefomgevingskwaliteit van 29 augustus 2014, kenmerk PAL 2014/027;

Besluiten:

vast te stellen de volgende verordening tot wijziging van de Provinciale milieuverordening Zuid-Holland:

ARTIKEL I

De Provinciale milieuverordening Zuid-Holland wordt als volgt gewijzigd.

A

Aan artikel 1.1 worden onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel g door een puntkomma onderdelen toegevoegd, luidende:

- h. ADN:Europees Verdrag inzake het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (Trb. 2001, 67);
- i. binnenschip: schip als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Binnenvaartwet;
- j. vaarweg: voor het openbaar verkeer met schepen openstaand water in de zin van artikel 1.01, onder D, onder 5°, van het Binnenvaartpolitiereglement;
- k. ladingtank: tank vast verbonden met een binnenschip waarvan de wanden hetzij door de scheepsromp zelf, hetzij door van de scheepsromp onafhankelijke wanden zijn gevormd;
- l. tijdens de vaart: de vaart, bedoeld in 7.2.3.7.2 van deel 7 van het ADN;
- m. restladingdamp: damp die na het lossen in de ladingtank achterblijft in een door Gedeputeerde Staten aan te geven minimumconcentratie;
- n. stoffen: chemische elementen, verbindingen daarvan dan wel mengsels van die elementen of verbindingen;
- o. ontgassen: afvoeren van restladingdamp uit een ladingtank waarbij restladingdampen terecht komen in de open lucht;
- p. schipper: persoon als bedoeld in artikel 1.2.1 van deel 1 van het ADN;
- q. vervoerder: de onderneming, bedoeld in 1.2.1 van deel 1 van het ADN.

B

Onder vernummering van titel 4.5 tot titel 4.6 komt titel 4.5 te luiden als volgt.

Titel 4.5 Ontgassen

Artikel 4.5.1

Het is de vervoerder en de schipper verboden tijdens de vaart een ladingtank met restladingdampen van benzeen (UN-nummer 1114) vanaf een binnenschip op een vaarweg te ontgassen.

Artikel 4.5.2

Het is de vervoerder en de schipper verboden tijdens de vaart een ladingtank met restladingdampen van:

- a. ruwe aardolie met meer dan 10% benzeen (UN-nummer 1267),
- b. aardoliedestillaten N.E.G. met meer dan 10% benzeen of aardolieproducten N.E.G met meer dan 10% benzeen (UN 1268),

- c. brandstof voor straalvliegtuigen met meer dan 10% benzeen (UN 1863),
- d. brandbare vloeistoffen, N.E.G. met meer dan 10% benzeen (UN 1993), of
- e. koolwaterstoffen, vloeibaar met meer dan 10% benzeen (UN 3295) vanaf een binnenschip op een vaarweg te ontgassen.

Artikel 4.5.3

1. Het is de vervoerder en de schipper vanaf een door Gedeputeerde Staten te bepalen tijdstip verboden tijdens de vaart een ladingtank met restladingdampen van door Gedeputeerde Staten aangewezen stoffen vanaf een binnenschip op een vaarweg te ontgassen.
2. Zodra Gedeputeerde Staten toepassing geven aan het eerste lid, doen Gedeputeerde Staten hiervan mededeling door overlegging van het besluit aan Provinciale Staten.

Artikel 4.5.4

De verboden, bedoeld in de artikelen 4.5.1 tot en met 4.5.3 zijn niet van toepassing, indien kan worden aangetoond dat de drie voorafgaande ladingen in de desbetreffende ladingtank niet bestonden uit stoffen als bedoeld in de artikelen 4.5.1 tot en met 4.5.3, dan wel indien kan worden aangetoond dat de desbetreffende ladingtank bij de voorafgaande belading voor meer dan 95% gevuld was met een andere stof dan vermeld in de artikelen 4.5.1 tot en met 4.5.3.

Artikel 4.5.5

In afwijking van de verboden, bedoeld in de artikelen 4.5.1 tot en met 4.5.3, is het ontgassen toegestaan:

- a. ten behoeve van drukverevening welke om redenen van veiligheid moet plaatsvinden;
- b. tijdens of na een calamiteit met het binnenschip, indien het ontgassen om redenen van veiligheid noodzakelijk is.

Artikel 4.5.6

Gedeputeerde Staten kunnen vrijstelling geven of ontheffing verlenen van de verboden, bedoeld in de artikelen 4.5.1 tot en met 4.5.3, voor daarbij aan te geven categorieën van gevallen.

Artikel 4.5.7

Gedeputeerde Staten kunnen nadere regels stellen.

C

In artikel 9.1 wordt in onderdeel a na "artikel 4.4.2," ingevoegd: 4.5.1, 4.5.2, 4.5.3,.

Artikel II

Deze verordening treedt in werking op een door Gedeputeerde Staten te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen en onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Den Haag, 10 december 2014

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

griffier,

voorzitter,

Toelichting

1. Inleiding

Deze regeling tot wijziging van de Provinciale milieuverordening Zuid-Holland, in het vervolg de wijzigingsverordening genaamd, bevat een verbod op het ontgassen tijdens de vaart van restladingdampen van benzeen en van bepaalde benzeenhoudende koolwaterstoffen vanuit een ladingtank van een binnenschip op een vaarweg. Daarnaast bevat deze wijzigingsverordening de mogelijkheid voor Gedeputeerde Staten andere stoffen onder het ontgassingsverbod te brengen. De data van inwerkingtreding zullen bij besluit van Gedeputeerde Staten worden vastgesteld. Gedeputeerde Staten zijn voornemens om het verbod voor benzeen op 1 januari 2015 en voor benzeenhoudende koolwaterstoffen op 1 januari 2016 in werking te laten treden. Deze wijzigingsverordening vloeit voort uit de overeenstemming op 12 mei 2014 tussen de provincie Zuid-Holland, het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de provincie Noord-Brabant en de gemeente Rotterdam over het terugdringen van ontgassing door varende binnenvaartschepen.

De Provinciale milieuverordening Zuid-Holland is gebaseerd op de Wet milieubeheer (Wm). Deze verordening is diverse malen via "tranches" (wijzigingen) aangevuld, gewijzigd en geactualiseerd. Inmiddels is de negende tranche aan de orde.

2. Procedureel

Op de totstandkoming van deze wijzigingsverordening is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (openbare voorbereidingsprocedure) toegepast. Daarbij is een ieder in de gelegenheid gesteld een zienswijze over het ontwerp van de wijzigingsverordening naar voren te brengen.⁽¹⁾ Een ontwerp van deze wijzigingsverordening is in het kader van de openbare voorbereidingsprocedure voor commentaar toegezonden aan een groot aantal betrokkenen, zoals de Centrale Commissie voor de Rijnvaart te Straatsburg, het Bondsministerie voor het Milieu van Duitsland, het ministerie voor Klimaatbescherming en Milieu van Noord-Rijn Westfalen, het Vlaams ministerie van Leefmilieu, Natuur en Cultuur, het Havenbedrijf van Antwerpen, het ministerie van Infrastructuur en Milieu, het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, de Inspectie Leefomgeving en Transport, Gedeputeerde Staten van de provincies van dit land, het IPO, burgemeester en wethouders van de gemeenten in de provincie Zuid-Holland, het Havenbedrijf Rotterdam, het Havenschap Moerdijk, de DCMR-Milieudienst Rijnmond en de andere omgevingsdiensten in Zuid-Holland, het Functioneel Parket (Openbaar Ministerie), de politie van Rotterdam/Rijnmond en van Zuid-Holland Zuid, VNO-NCW, de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI), Deltalinqs, de Ondernemersorganisatie voor logistiek en transport (EVO), de Binnenvaart Logistiek Nederland (BLN)-Koninklijke Schuttevaer, het Centraal Bureau voor de Rijn- en Binnenvaart (CBRB) en andere organisaties van verladers en de binnenvaart. Door elf partijen zijn zienswijzen ingediend. Het gaat om de Secretaris-Generaal van de Centrale Commissie Rijnvaart, de gedelegeerd bestuurder van het Havenbedrijf Antwerpen, burgemeester en wethouders van de gemeenten Papendrecht, Schiedam en Strijen, de Ondernemersorganisatie voor logistiek en transport (EVO), de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI), de BLN⁽²⁾- Koninklijke Schuttevaer en het Centraal bureau voor de Rijn- en Binnenvaart (een gezamenlijke zienswijze) en twee particulieren. Ook is de provinciale Adviescommissie Leefomgevingskwaliteit in de gelegenheid gesteld commentaar te leveren. Deze commissie moet door Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten vooraf worden gehoord over maatregelen en plannen die van betekenis zijn voor het provinciale beleid inzake de leefomgevingskwaliteit waaronder het provinciale milieubeheer.⁽³⁾ De commissie heeft op 29 augustus 2014 over het ontwerp advies uitgebracht.

In dit deel van de toelichting worden de belangrijkste onderdelen van de zienswijzen en voornoemd advies weergegeven.

- a. De noodzaak van een aanpak van het ontgassen van benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen in de atmosfeer wordt, vooral vanwege het gezondheidsprobleem, breeduit onderschreven.
- b. De aanpak moet bij voorkeur op internationaal of landelijk niveau geschieden (zie hiervoor 9.2 van deze toelichting).
- c. Gewezen wordt, met name in relatie tot het verbod op het ontgassen van benzeenhoudende koolwaterstoffen, op de noodzaak bijtijds te voorzien in een voldoende sluitend netwerk van ontgassingsinstallaties (zie hiervoor 9.9, onder alternatieven van deze toelichting).
- d. Duidelijk moet zijn wanneer een binnenschip als gasvrij kan worden beschouwd (zie hiervoor 9.7 van deze toelichting).
- e. Het ontgassen van zeeschepen moet ook worden aangepakt (zie hiervoor 9.5 van deze toelichting).
- f. De regelingen voor Noord-Brabant en Zuid-Holland moeten zoveel als mogelijk gelijk zijn (zie hiervoor de toelichting onder 10.9).

Voor een meer uitgebreide weergave van de zienswijzen en onze reactie daarop wordt verwezen naar de Nota van Beantwoording.

3. Ontgassen: wat is dat?

Nogal wat lading wordt vervoerd in vloeibare vorm. Dit geldt bijvoorbeeld voor vluchtige organische stoffen, zoals benzeen. Na het lossen wordt een tankschip, zoals dat in het jargon wordt genoemd, nagelensd. Daarmee wordt het schip zoveel als mogelijk ontdaan van de restlading. Na het nalensen is in de tank vaak nog een substantiële hoeveelheid van de lading in dampvormige toestand aanwezig: *de restladingdamp*. Deze restladingdamp wordt nogal eens, onder meer met het oog op het voorkomen van verontreinigingen van de nieuwe lading, in de atmosfeer geloosd: *ontgassen*. Dit vindt doorgaans plaats na afvaart van de plaats van lossing van de lading.

Ladingtanks worden na het nalensen echter ook vaak schoongewassen. Het waswater moet daarna verplicht worden afgegeven aan de wal. Na het wassen blijft minder restladingdamp in de ladingtank achter. De ladingtank dient echter voor een hernieuwde belading droog en schoon te zijn. Met het oog daarop wordt de ladingtank geventileerd. Ook daarbij komt restladingdamp vrij. Dit ventileren valt in het jargon van de binnenvaart niet onder het begrip ontgassen, maar in de zin van deze wijzigingsverordening wel (tenzij de concentratie lager is dan die aangegeven door Gedeputeerde Staten: zie onder 9.7).

4. Alternatieven voor het ontgassen

Ontgassen in de atmosfeer is in milieuhygiënisch opzicht geen goede oplossing. Voor het ontgassen zijn alternatieven beschikbaar. Het gaat om de volgende alternatieven.

- a. Dedicatievaart. Bij dedicatievaart wordt een schip voorzien van dezelfde lading als bij de vorige vaart.
- b. Compatibel varen. Ontgassen is evenmin nodig wanneer het schip zal worden beladen met een stof die ten opzichte van de vorige lading compatibel is. De nog aanwezige restladingdampen zijn in chemische, fysische en/of economische zin niet negatief van invloed op de nieuwe lading. Van een eventuele verontreiniging van de nieuwe lading door de restladingdampen zal dan ook geen sprake zijn. In het kader van het hieronder te behandelen ontwerp van het Afsprakenkader (zie 6) zal een lijst van stoffen worden opgesteld die met de in deze wijzigingsverordening gereguleerde stoffen compatibel zijn: de *compatibiliteitslijst*. Hoe groter deze lijst is, hoe meer flexibiliteit de vervoersmarkt wordt geboden.
- c. In deze eerste twee gevallen kan de restladingdamp gewoon in de tank blijven tot het moment dat de damp bij de belading (automatisch) uit de tank wordt verdrongen en daarna wordt verplaatst naar de tank op de wal. Restladingdampen kunnen ook worden afgegeven aan een daartoe uitgeruste installatie op de wal of op het water voor definitieve verwerking. Een installatie is in Moerdijk op dit moment reeds in gebruik. Daarnaast zijn in de Rijnmond proeven gedaan met een installatie. Op dit moment wordt gezien of deze structureel in gebruik kan worden genomen. Daarnaast lijken ook andere partijen de aanschaf van ontgassingsinstallaties te overwegen. In het ontwerp van het hieronder te behandelen Afsprakenkader (zie onder 6 van deze toelichting) is vastgelegd dat zal worden gekeken naar het net van ontgassingsinstallaties en naar de vereiste capaciteit daarvan. Naar verwachting zal dit onderwerp ook op de agenda staan van de partijen betrokken bij de hieronder te behandelen Green Deal (zie onder 7 van deze toelichting). Via de verwijdering van restladingdampen met een ontgassingsinstallatie kunnen de kosten van leegvaart, zoals deze zich voordoen bij dedicatie- en compatibiliteitsvaart (een hernieuwde belading vindt bij deze vorm van vaart vaak op dezelfde plek plaats als de voorgaande belading: dit impliceert een lege terugvaart), worden voorkomen. Nadeel van het ontgassen via een ontgassingsinstallatie zijn de kosten en de tijd van het gebruik van zo'n installatie.
- d. Bij het laatste alternatief worden technieken ingezet om restladingdampen uit de tank te verwijderen teneinde deze weer te kunnen gebruiken bij het productieproces. Een dergelijke techniek kan bijvoorbeeld bij een verlader aanwezig zijn.

5. De bestuurlijke overeenstemming van 12 mei 2014

Deze wijzigingsverordening vloeit, zoals gezegd, voort uit de overeenstemming op 12 mei 2014. Overeenstemming is er over de uitwerking van een samenhangend pakket van internationale, nationale, regionale en lokale maatregelen. De maatregelen bestaan enerzijds uit een convenant met het bedrijfsleven op nationaal en regionaal niveau en anderzijds uit verbodsbepalingen in internationale, nationale, regionale en lokale regelgeving. Ter uitvoering van deze overeenstemming is bij brief van 14 mei 2014, kenmerk DOS-2009-0011117, aan de Statencommissie Verkeer en Milieu dit voorstel tot wijziging van de Provinciale milieuverordening aangekondigd. Deze wijziging behelst, zoals gezegd, een verbod op het ontgassen tijdens de vaart van restladingdamp van benzeen in de atmosfeer. Verder zal het ontgassen van restladingdamp van benzeenhoudende koolwaterstoffen (10% benzeen of meer) in de atmosfeer zijn verboden. De data van inwerkingtreding zullen bij besluit van Gedeputeerde Staten worden vastgesteld. Gedeputeerde Staten zijn voornemens om, overeenkomstig de afspraken van de

bestuurlijke overeenstemming van 12 mei 2014, het verbod voor benzeen op 1 januari 2015 en voor benzeenhoudende koolwaterstoffen op 1 januari 2016 in werking te laten treden.

6. Het Afsprakenkader

Op initiatief van Deltalinqs en het Havenbedrijf Rotterdam is een ontwerp van een Afsprakenkader 'terugdringen ladingdampen petrochemische binnenvaart transportketen van benzeenhoudende en andere VOS-stoffen door de binnenvaart', verder te noemen *het Afsprakenkader*, in procedure gebracht. Bij het ontwerp van het Afsprakenkader zullen, zo is het oogmerk, diverse partijen, zoals brancheorganisaties, individuele bedrijven en de gemeente Rotterdam, zijn betrokken. Aan andere partijen zal de mogelijkheid worden geboden in een later stadium aan te sluiten bij het eenmaal vastgestelde Afsprakenkader. Uiteindelijk doel van het Afsprakenkader is een internationale (of Europese) oplossing voor het ontgassen. Vooruitlopend op dit doel is in het ontwerp van het Afsprakenkader aangegeven dat aangesloten partijen een gefaseerd ontgassingsverbod zullen steunen in de zin van deze wijzigingsverordening. Ook zal aandacht worden besteed aan de verdere ontwikkeling van alternatieven voor het ontgassen. Verder is het de bedoeling dat gekeken zal worden naar andere restladingdampen dan van benzeen of benzeenhoudende koolwaterstoffen. Het eerst zal worden gekeken naar stoffen met de grootste impact voor het milieu (inclusief de gevaren voor de volksgezondheid). Een aanzet daarvoor is inmiddels gegeven door de provincie Noord-Brabant (zie onder 10.9).

7. Green Deal

In analogie met bijvoorbeeld Duitsland (zie 10.8) kan ook een landelijke maatregel worden getroffen. Vooralnog is daarvan geen sprake. De minister van I&M opteert op dit moment voor een internationale oplossing (CDNI: zie 10.5). Deze oplossing kan echter nog jaren op zich laten wachten. Vooruitlopend daarop zet de minister blijkens de beantwoording op Kamervragen in op een zogenaamde nationale "Green Deal" met het betrokken bedrijfsleven. Daarmee wordt door de minister verwacht dat vooruitgelopen kan worden op een internationaal ontgassingsverbod.⁽⁴⁾ Over de inhoud en het tijdstip van totstandkoming van deze Green Deal is op dit moment nog niets bekend.

8. Benzeen

8.1 Toepassing

Benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen worden gebruikt als grondstof voor de chemische industrie ten behoeve van de synthese van andere chemicaliën (styreen, fenol, aceton, cyclohexaan en dergelijke) welke verbindingen weer dienen als basis voor de vervaardiging van kunststoffen. Ook voor diverse wasactieve stoffen, oplosmiddelen, pesticiden en kleurstoffen vormt benzeen de grondstof. Ten slotte is benzeen een bestanddeel van ruwe aardolie en in mindere mate van motorbrandstoffen.

8.2 Aard en omvang van de problemen

Gevaarseigenschappen van benzeen

Het verbod richt zich, zoals gezegd, specifiek op benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen. Deze stoffen zijn op grond van het Europees Verdrag inzake het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren, kortweg ADN genaamd, ingedeeld in klasse 3: brandbare vloeistoffen. Deze indeling is primair relevant in verband met het veilig vervoer (kans op brand en explosie). De betreffende stoffen zijn echter ook schadelijk voor de gezondheid na blootstelling. Benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen zijn op grond van Verordening (EG) nr. 1272/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels tot wijziging en intrekking van de Richtlijnen 67/548/EEG en 1999/45/EG en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1907/2006 niet alleen ontvlambaar, maar onder andere ook kankerverwekkend (kans op een specifieke vorm van leukemie), mutageen (kans op genetische schade, zoals miskramen) en anderszins schadelijk. De betreffende stoffen mogen alleen in de Europese handel worden gebracht, wanneer zij vergezeld gaan van de nodige informatie over deze gevaarseigenschappen en over de wijze waarop met die stoffen verantwoord kan worden omgesprongen. Deze informatie is aangegeven op informatiedragers als het etiket en het veiligheidsinformatieblad.⁽⁵⁾ De gezondheidsschadelijke eigenschappen kunnen zich voordoen bij zogenaamde directe blootstelling, die plaatsvindt bij het gebruik. Met de gevaren van deze directe blootstelling hebben vooral werknemers en consumenten te maken. Daarnaast kunnen de voor de gezondheid schadelijke effecten zich voordoen na lozing van de betreffende stoffen in de atmosfeer, zoals bij het ontgassen (de indirecte blootstelling, namelijk via het milieu, met een bedreiging voor de volksgezondheid). Naast deze gevaren voor de menselijke gezondheid kan benzeen, net als andere koolwaterstoffen, in de lucht leiden tot ongewenste ozonvorming en dus tot het gezondheidsschadelijke zomersmog.

Emissies⁽⁶⁾

De totale jaarlijkse uitstoot aan benzeen van alle bronnen in Nederland bedraagt naar schatting ca. 2.100 ton.⁽⁷⁾ De belangrijkste bron voor uitstoot van benzeen is verkeer en vervoer. De bijdrage van deze bron aan de totale uitstoot bedraagt bijna 60%. Daarin is de uitstoot van het ontgassen vanaf binnenschepen begrepen. De precieze uitstoot van benzeen door het ontgassen van binnenschepen is niet goed bekend. Het CE-Delft schat de totale uitstoot aan benzeen in ons land vanwege dit ontgassen grofweg op ongeveer 200 ton. In redelijkheid zou mogen worden aangenomen dat circa 25 % daarvan in Zuid-Holland wordt geëmitteerd. Het gaat dus om een emissie van benzeen van circa 50 ton. De emissies van benzeen door ontgassing van binnenschepen zijn de afgelopen tien jaar enigszins toegenomen. Dit houdt verband met de groei van het transport van benzeenhoudende stoffen. Desalniettemin is deze groei niet gepaard gegaan met een navenant grote groei van de uitstoot van benzeen door het ontgassen. De groei van de emissies is gelukkig een stuk minder. Dit houdt ten eerste verband met een toename van de dedicatievaart. Daarnaast wordt steeds meer met dubbelwandige schepen gevaren. In moderne dubbelwandige schepen blijft na het lossen minder restlading achter dan in de oudere, enkelwandige, schepen.⁽⁸⁾

8.3 Normen voor benzeen in het algemeen en in de buitenlucht

Benzeen als zodanig dan wel in een mengsel of product is opgenomen in bijlage XVII van de Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH).⁽⁹⁾ Dit betekent dat om redenen van de schadelijkheid de vervaardiging, de verhandeling of het gebruik is of moet worden beperkt. Richtlijn 2008/50/EG van het Europees parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa⁽¹⁰⁾, verder te noemen de luchtkwaliteitsrichtlijn, bevat een grenswaarde voor benzeen. Deze is gesteld met het oog op de menselijke gezondheid. De grenswaarde is 5 µg/m³⁽¹¹⁾ voor de jaargemiddelde concentratie⁽¹²⁾. Deze grenswaarde mag in de zogenaamde zones en agglomeraties niet worden overschreden. Indien de niveaus lager zijn dan de grenswaarde, dan hebben lidstaten te streven 'de beste met duurzame ontwikkeling verenigbare luchtkwaliteit te beschermen'.⁽¹³⁾ In het verlengde hiervan geldt in ons land de zogenaamde minimalisatieverplichting ten aanzien van de emissies van benzeen (in feite een nulmissie). Deze is neergelegd in de Nederlandse emissierichtlijn lucht (NeR).

8.4 Benzeen in de buitenlucht

Uit gegevens van het Landelijk Meetnet Lucht (LML) en van de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR) over de periode 2003-2010 blijkt dat de Europese grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie benzeen van 5 µg/m³ niet overschreden wordt. Dit geldt ook voor Zuid-Holland. Bij metingen die in Strijen zijn verricht naar de invloed van het ontgassen op de luchtkwaliteit zijn geen overschrijdingen van de jaargemiddelde concentratie vastgesteld. De jaargemiddelde concentratie voor Nederland in 2010 op basis van modelberekeningen bedroeg circa 0,6 µg/m³. Verhoogde waarden treden vooral op in stedelijk gebied in de Randstad (1-2 µg/m³). De hoogste jaargemiddelden (2-3 µg/m³) treden op bij de op- en overslag van brandstoffen, de chemische industrie en in het Rijnmondgebied. Zoals gezegd, gaan voornoemde opmerkingen alleen over de jaargemiddelde concentraties. Tijdelijk kan door het ontgassen wel sprake zijn van verhoogde concentraties benzeen of benzeenhoudende koolwaterstoffen in de buitenlucht. Op het reguliere en e-Nose meetnet van de DCMR Milieudienst Rijnmond (zie 9.10) worden wekelijks pieken waargenomen afkomstig van ontgassende schepen. Het kan gaan om concentraties tien keer hoger dan de grenswaarde voor het jaargemiddelde. Van een dergelijke concentratie kan een paar uur sprake zijn.

8.5 Luchtemissiebeperkende maatregelen

Vanwege de Europese en nationale normstelling zijn reeds diverse maatregelen ter beperking van de uitstoot van benzeen getroffen. De vermindering van de uitstoot naar de lucht is onder meer tot stand gebracht door Europese eisen aan het benzeengehalte van benzine en aan de emissies van voertuigen. Verder gelden beperkingen aan de luchtemissie van benzeen voor inrichtingen.⁽¹⁴⁾ Zo moeten benzinstations zijn uitgerust met zogenaamde dampretoursystemen. Daarnaast zijn strenge eisen gesteld aan de lektheid van apparatuur die benzeen bevat, en ten aanzien van de op- en overslag van benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen. Deze eisen behoren tot de zogenaamde beste beschikbare technieken (BBT), zoals omschreven in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, en zijn concreet aangegeven in de BBT-conclusies van de zogenaamde BBT-referentiedocumenten. De BBT-aanpak in ons land strekt ter uitvoering van Richtlijn 2010/75/EU van het Europees parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging).

9 De regeling

9.1 Waarom een provinciale regeling?

De overeenkomst van 12 mei 2014 vormt de bestuurlijke grondslag voor deze wijzigingsverordening. Ter uitvoering daarvan is bij brief van 14 mei 2014 aan de Statencommissie Verkeer en Milieu dit voorstel tot wijziging van de provinciale milieuverordening aangekondigd. Ook een landelijke maatregel kan worden getroffen. Van een voornemen daartoe is vooralsnog geen sprake. Daarom is een regeling op provinciaal niveau op dit moment de meest geëigende oplossing.

9.2 Tijdelijk

De totstandkoming van een definitieve internationale/Europese regeling voor het ontgassen is het uiteindelijke doel van het Afsprakenkader en de Green Deal. Volgens het Kabinet moet een oplossing worden gevonden in het kader van het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart, kortweg CDNI genaamd.⁽¹⁵⁾ De totstandkoming daarvan kan echter nog jaren op zich laten wachten (zie verder 10.5 van deze toelichting). Een en ander betekent dat deze wijziging van de provinciale milieuverordening tijdelijk van karakter zal zijn. Met de totstandkoming van een hogere regeling voor het ontgassen zal deze wijzigingsverordening automatisch (want van rechtswege) daarvoor moeten wijken. Dit ligt alleen anders wanneer in die hogere regeling niet (geheel) is voorzien in dezelfde onderwerpen van regulering als waarop deze wijziging betrekking heeft. Dit valt overigens niet te verwachten.

9.3 Wijziging van de Provinciale milieuverordening Zuid-Holland

Deze wijzigingsverordening behelst een negende wijziging van de Provinciale milieuverordening Zuid-Holland: de negende tranche. De provinciale milieuverordening strekt ter bescherming van het milieu.⁽¹⁶⁾ Onder gevolgen voor het milieu in de zin van de Wet milieubeheer worden in ieder geval verstaan “de gevolgen voor het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van de bescherming van onder meer mensen (...), van (...) lucht (...), alsmede van de relaties daartussen”⁽¹⁷⁾ Op grond van de Wet milieubeheer kunnen in de Provinciale milieuverordening, voor zover dit naar het oordeel van Provinciale Staten van meer dan gemeentelijk belang is, verdere (verder dan de regels voor de verplicht te reguleren onderwerpen: grondwaterbeschermings- en stiltegebieden) regels worden gesteld ter bescherming van het milieu. Het ontgassen tijdens de vaart vanuit ladingtanks van binnenschepen op een vaarweg is geen activiteit die binnen een enkele gemeente plaatsvindt. Verder is ook de verontreiniging van de lucht niet louter lokaal van aard. Een aanpak van de problemen van het ontgassen is dan ook van meer dan gemeentelijk belang. De Wet milieubeheer biedt met andere woorden voldoende grondslag voor deze wijzigingsverordening. Deze wijzigingsverordening heeft primair de bescherming van de volksgezondheid ten doel in verband met het ontgassen van het onder meer kankerverwekkende benzeen vanaf binnenschepen. Onder de bescherming van het milieu valt niet de bescherming van werknemers, zoals de bemanning op een binnenschip. De verantwoordelijkheid voor deze bescherming behoort tot het terrein van de arbeidsomstandigheden, waarvoor in ons land de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verantwoordelijk is. Omdat de werking van deze wijzigingsverordening (als niet beoogd gevolg) ook positief van invloed is op de gezondheid van de bemanning, is de wijzigingsverordening na vaststelling ook aan die bewindspersoon toegezonden. Uiteraard zal ook de minister van Infrastructuur en Milieu een exemplaar van deze wijzigingsverordening ontvangen.

9.4 Inhoud van de regeling

Deze wijzigingsverordening bevat een aantal onderdelen. Het eerste bevat een verbod tijdens de vaart restladingdampen benzeen vanuit een ladingtank van een binnenschip op een vaarweg te ontgassen. Het tweede bevat een verbod tijdens de vaart restladingdampen van ruwe aardolie, aardoliedestillaten, aardolieproducten, brandstof voor straalvliegtuigen, brandbare vloeistoffen en koolwaterstoffen met meer dan 10% benzeen (de betreffende benzeenhoudende koolwaterstoffen) vanuit een ladingtank van een binnenschip op een vaarweg te ontgassen. Het eerste verbod zou moeten ingaan op 1 januari 2015 en het tweede op 1 januari 2016. De definitieve datum van inwerkingtreding zal via een besluit van Gedeputeerde Staten worden vastgesteld. Het vervoer van benzeen vindt voor een groot deel plaats in dedicatievaart. Daarom kan het verbod op het ontgassen van benzeen reeds op korte termijn in werking treden. Dit ligt anders met de benzeenhoudende koolwaterstoffen. Daarvoor zal een verdere structuur voor een milieuverantwoorde omgang moeten worden ontwikkeld. Verder bevat deze wijzigingsverordening de mogelijkheid van een verbod op het ontgassen in de atmosfeer tijdens de vaart van andere door Gedeputeerde Staten aan te wijzen stoffen. Hiermee kan onder meer worden ingespeeld op ontwikkelingen met betrekking tot het ontgassen in andere regio's, zoals in de provincie Noord-Brabant, Duitsland of België. De stoffen waarom het in deze wijzigingsverordening precies gaat zijn of worden nader gespecificeerd aan de hand van een zogenaamd UN-nummer. Met dit door de Verenigde Naties vastgestelde nummer kan de aard van de lading worden geïdentificeerd.

9.5 Zeeschepen

Deze wijzigingsverordening heeft alleen betrekking op het ontgassen vanuit ladingtanks van binnenschepen op een vaarweg. De wijzigingsverordening ziet dus niet op het ontgassen vanuit een

ladingtank van een zeeschip op een vaarweg. Deze wijzigingsverordening vloeit, zoals gezegd, voort uit de bestuurlijke overeenstemming van 12 mei 2014. Deze overeenstemming heeft geen betrekking op het ontgassen vanuit ladingtanks van zeeschepen op binnenwateren en dus is ook in deze wijzigingsverordening geen regeling gegeven voor dit onderwerp.

9.6 Geadresseerde

Het ontgassingsverbod richt zich zowel op de vervoerder als de schipper. Voor de omschrijving van deze begrippen is aangesloten bij het ADN. De vervoerder is de onderneming die het vervoer met of zonder vervoersovereenkomst uitvoert. Het vervoer kan door de vervoerder zelf worden verricht, in welke hoedanigheid de vervoerder tevens schipper is, maar ook door een onderneming die het vervoer door zijn personeel of in opdracht door derden laat uitvoeren. De schipper is degene bij wie kort gezegd, tijdens de vaart het gezag berust over een schip. De provinciale handhaving zal zich, in lijn met de systematiek van het ADN, zoveel als mogelijk richten op de vervoerder. Deze kan in juridische en commerciële zin het meest verantwoordelijk worden gehouden voor de naleving van de wijzigingsverordening. Dat het ontgassingsverbod zich ook richt tot de schipper houdt verband met het volgende. Ten eerste zijn vervoerders niet altijd gevestigd in dit land dan wel in deze provincie. Dat maakt handhaving door de provinciale diensten lastig. Daarnaast is soms een onmiddellijk optreden bij een ontgassing geboden. De tijd zal vaak niet aanwezig zijn de vervoerder te adresseren. De specifieke uitwerking van bovengenoemde uitgangspunten zal plaatsvinden in de vorm van een handhavingprotocol. Ter naleving van deze wijzigingsverordening kan de vervoerder de schipper overigens de nodige instructies geven. Via een nadere regeling van Gedeputeerde Staten kan de vervoerder zelfs worden verplicht de schipper dienovereenkomstig te instrueren (gebaseerd op artikel 4.5.7).

9.7 Restladingdamp

Volgens een aantal organisaties voor het bedrijfsleven moet in deze wijzigingsverordening zijn aangegeven wanneer een ladingtank van een binnenschip als gasvrij kan worden beschouwd. Een ladingtank zal volgens hen nooit helemaal vrij zijn van vorige ladingrestanten, alleen al omdat resten achterblijven in de scheepswand en daaruit na verdamping weer vrijkomen. Ter voorkoming van deze potentiële verontreiniging moet een ladingtank daarom voor de belading 'droog en schoon' worden geventileerd. Bij dit ventileren zullen ook restladingdampen van benzeen of benzeenhoudende koolwaterstoffen vrijkomen. Vanuit de betrokken organisaties van het bedrijfsleven is voorgesteld om voor de omschrijving van restladingdamp uit te gaan van een concentratie van die damp van 10% onder de onderste explosiegrens. Deze grens is voor de naleving van een aantal voorschriften van het ADN maatgevend. Dit geldt bijvoorbeeld voor de maximaal toegestane concentratie ontgaste restladingdamp op de plaats van uittreding.⁽¹⁸⁾ Met het oog op de naleving van dergelijke eisen dient een tankschip te zijn uitgerust met een zogenaamde brandbaargasdetector met gebruiksaanwijzing.⁽¹⁹⁾ Met het voorstel van voornoemde organisaties wordt het ontgassen aanzienlijk teruggedrongen. Grofweg gaat het om 90 procent emissiereductie. Dat neemt niet weg dat ook daarna nog een flinke hoeveelheid benzeen in de ladingtank achterblijft die uiteindelijk in de atmosfeer terecht komt. De concentratie is honderd duizend keer hoger dan de grenswaarde op grond van de Europese regelgeving voor luchtkwaliteit en ongeveer 5.000 keer hoger dan de maximaal te emitteren benzeen voor installaties op het land. De beslissing of en in welke mate deze suggestie van de betrokken organisaties wordt overgenomen, zal worden genomen in het kader van een door Gedeputeerde Staten vast te stellen nadere regeling. Het gaat immers om een technische uitwerking van dit ontgassingsverbod. Ter voorbereiding van het besluit tot vaststelling van die nadere regeling zal, in ieder geval wanneer het voorstel van organisaties van het bedrijfsleven de suggestie niet wordt overgenomen, in overleg worden getreden met het betrokken bedrijfsleven. Binnen drie jaar na inwerkingtreding van deze wijzigingsverordening zullen Gedeputeerde Staten op basis van een evaluatie bezien of de vastgestelde grens niet moet worden gewijzigd. Het is denkbaar dat door de aanwezigheid van ontgassingsinstallaties deze norm naar een niveau kan worden teruggebracht vergelijkbaar met die voor installaties op het land.

9.8 Tijdens de vaart

De bestuurlijke overeenkomst heeft betrekking op een ontgassingsverbod voor varende binnenschepen of te wel op het ontgassen 'tijdens de vaart'. Met dit begrip wordt aangesloten op de regels voor het ontgassen van binnenschepen in het ADN en de daarbij horende interpretaties.⁽²⁰⁾ Op grond van die regels wordt een onderscheid gemaakt tussen de regels voor het ontgassen 'tijdens de vaart' en anders dan 'tijdens de vaart'. Het ontgassen 'tijdens de vaart' is op grond van het ADN onder een aantal voorwaarden toegestaan, terwijl het ontgassen anders dan tijdens de vaart alleen mag plaatsvinden op locaties toegelaten door de zogenaamde bevoegde autoriteit. Voor het ontgassen in havens is in ons land de Havenmeester de bevoegde autoriteit en voor het ontgassen op de andere delen van de binnenwateren (de doorgaande wateren) namens de minister de betrokken Hoofdingenieur-directeur van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat.⁽²¹⁾

9.9 Effecten van deze regeling

Gevolgen voor het milieu

De gevolgen voor het milieu van de regeling voor het ontgassen van benzine zijn indertijd uitgebreid onderzocht. De resultaten daarvan zijn neergelegd in de toelichting op de Regeling benzinevervoer mobiele tanks.⁽²²⁾ Een deel van de conclusies zijn ook in meerdere of minder mate van toepassing op deze wijziging. Deze wijziging leidt tot naar schatting 50 ton minder benzeenemissies in de lucht.⁽²³⁾ Ook wordt met deze wijzigingsverordening het ontgassen zelf aanzienlijk teruggedrongen. Het ontgassingsverbod correspondeert immers met ongeveer 60% van het totaal aantal keren dat ontgassing van binnenschepen plaatsvinden. Tegenover deze milieuwinst staat een aantal nadelen. Ten eerste zal deze wijzigingsverordening kunnen leiden tot extra ontgassing in andere provincies en/of andere landen (ontgassingstoerisme). Naar verwachting zal dit effect hooguit in beperkte omvang gaan optreden. Door partijen wordt op dit moment gewerkt aan de verdere ontwikkeling van alternatieven voor het ontgassen in de atmosfeer. Bij een redelijk stelselmatig gebruik van een van deze alternatieven is het ontgassen helemaal niet meer aan de orde en dus ook niet meer in andere provincies en/of landen. In het kader van de openbare voorbereidingsprocedure is het ontwerp aan iedere provincie van ons land toegezonden. Ook is het ontwerp toegezonden aan het IPO-secretariaat en aan verschillende autoriteiten in Duitsland en België. Al deze partijen zijn door Gedeputeerde Staten in de gelegenheid gesteld commentaar op het ontwerp te leveren. Verder zijn al deze partijen door de openbare voorbereidingsprocedure in de gelegenheid geweest zich tijdig voor te bereiden op deze wijzigingsverordening en zich te beraden over eventuele maatregelen voor het ontgassen op hun grondgebied. Deze wijzigingsverordening kan leiden tot meer vaarkilometers en dus tot meer energieverbruik. Bij dit energieverbruik hoort een uitstoot van extra CO₂, NO_x en SO₂. Voor de verwerking van de niet geëmitteerde restladingdamp in dampverwerkingsinstallaties is jaarlijks energie nodig. Ook dit gaat gepaard met een uitstoot van CO₂, NO_x en SO₂. Uit het onderzoek naar de gevolgen van het ontgassingsverbod voor benzine blijkt dat de milieuvoordelen van dat verbod ruim opwegen tegen de nadelen.

Alternatieven

Zoals aan het begin van deze toelichting reeds is aangegeven is een aantal alternatieven voor het ontgassen beschikbaar. Te denken valt aan dedicatie- en compatibiliteitsvaart en aan het gebruik van dampverwijderingsinstallaties. Welke van deze alternatieven en in welke mate na de inwerkingtreding van deze wijzigingsverordening gekozen zullen worden staat op dit moment nog niet vast. De keuze van de te treffen maatregelen en de omvang daarvan berust primair bij marktpartijen. Het betrokken bedrijfsleven zal zich in het kader van het nog vast te stellen Afsprakenkader verbinden te zoeken naar de mogelijkheden van dedicatie- en compatibiliteitsvaart. De resultaten daarvan zullen mede bepalend zijn voor het aantal benodigde dampverwerkingsinstallaties in deze regio. Volgens CE Delft zijn in ons land zonder dedicatie- en compatibiliteitsvaart maximaal vijf van dergelijke installaties nodig. Bij enige omvang van betekenis van de dedicatie- en compatibiliteitsvaart zijn volgens CE Delft minder installaties nodig. In ons land is te Moerdijk een ontgassingsinstallatie in gebruik. In de Rotterdamse haven zal een installatie naar verwachting over niet te lange tijd in gebruik kunnen worden genomen. Met een dergelijke installatie zijn in de afgelopen periode proefnemingen uitgevoerd. Daarnaast zouden een aantal partijen in het Rijnmondse de aanschaf van een ontgassingsinstallatie serieus overwegen. De ontwikkeling van een op de vraag afgestemd netwerk aan ontgassingsinstallaties is primair een verantwoordelijkheid voor betrokken partijen in de markt. CE Delft vermoedt dat dedicatie- en compatibiliteitsvaart een alternatief kan zijn voor een substantieel deel van de ontgassing van benzeenhoudende koolwaterstoffen. Deze schatting is gebaseerd op de ervaringen met het verbod op het ontgassen van benzine.

Lasten voor het bedrijfsleven

Deze wijzigingsverordening zal kunnen leiden tot een toename van de kosten van het vervoer van benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen. De omvang van de kosten is afhankelijk van het gekozen alternatief voor het ontgassen. Dedicatie- en compatibiliteitsvaarten zijn relatief het goedkoopst. De kosten verbonden aan dedicatie- en compatibiliteitsvaart houden verband met de langere vaarafstanden en wachttijden. De kosten zijn door het CE Delft geschat op 1.500 tot 2.000 euro per schip. Uitgegaan is van een 'worst case' scenario. In een bijeenkomst hebben vertegenwoordigers van de olie-industrie laten weten dat het ontgassingsverbod voor benzine niet of nauwelijks tot extra kosten heeft geleid. Kosten kunnen door een betere logistiek worden gedrukt. Kosten zullen zich ook voordoen wanneer gebruik wordt gemaakt van een dampverwerkingsinstallatie. De aanschaf van zo'n installatie bedraagt, afhankelijk van de techniek, volgens CE Delft 250.000 tot 1.700.000 euro. Het gebruik van een dampverwerkingsinstallatie door een schip gaat gepaard met een toename van het energieverbruik met daaraan verbonden kosten. Verder zullen schippers soms verder moeten varen, langer op een lading moeten wachten of deze moeten weigeren. Deze kosten zijn door CE Delft begroot op 1.261 tot 3.138 per ontgast schip. De kosten daarvan kunnen enigszins worden gereduceerd bij hergebruik van

de teruggewonnen restladingdampen. Het zal gaan om kosten die via de verladers kunnen worden doorberekend bij de afnemers (met een naar verwachting minimale verhoging van de prijs van de betreffende benzeenhoudende grondstoffen) en in ieder geval bij het benzinevervoer zonder veel moeite gedragen worden. De verdeling van kosten is primair een vraagstuk dat door marktpartijen moet worden opgelost. Wellicht is het denkbaar dat op dit punt organisaties van verladers, ontvangers en vervoerders in de sfeer van de vervoersovereenkomst tot nadere afspraken kunnen komen. Daarvoor zou kunnen worden geput uit de wijze waarop de kostenverdeling in het kader van het CDNI is geregeld. Voor een regeling ter verdeling van de kosten biedt artikel 1.2 van de Wet milieubeheer geen grondslag, nog afgezien van de praktische haalbaarheid van een dergelijke regeling op provinciaal niveau.

De provincie

Zoals hierboven, onder gevolgen voor het milieu is uiteengezet, zal deze wijzigingsverordening leiden tot een aanzienlijke vermindering van de emissies van benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen in Zuid-Holland en dus tot een schonere buitenlucht. Wat betreft de financiële aspecten wordt het volgende opgemerkt. De Wet milieubeheer bevat een regeling voor schadevergoeding. Op grond daarvan kunnen Gedeputeerde Staten onder omstandigheden soms een vergoeding toekennen voor geleden schade.⁽²⁴⁾ Deze bepaling is echter niet van toepassing. Het principe van algemene regels gaat namelijk niet samen met het verlenen van schadevergoeding aan degenen die door die regels worden getroffen. Worden die regels van kracht, dan worden ondernemingen, in dit geval van de binnenvaart en van verladers, in gelijke mate geraakt. Anders gezegd: de onderlinge concurrentiepositie verandert niet.⁽²⁵⁾ Deze wijzigingsverordening zal leiden tot extra inzet op het toezicht. Dit zal bij voorkeur in samenwerking met het regulier toezicht op (bijvoorbeeld) rijkswateren geschieden. Ten behoeve van dit toezicht is budget beschikbaar. De extra kosten van deze wijziging zullen in de opdrachtverlening aan de betrokken regionale omgevingsdiensten dan wel andere toezichthouders worden bepaald.

9.10 Uitvoering en handhaving

Handhaving van deze voorschriften kan – in theorie - zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk plaatsvinden. Wat betreft de bestuursrechtelijke handhaving van de Provinciale milieuverordening Zuid-Holland wordt een onderscheid gemaakt tussen regels die rechtstreeks betrekking hebben op bij die regels aangewezen categorieën van inrichtingen en andere. Voor de eerste groep van regels is of het vergunningverlenend gezag of burgemeester en wethouders (voor niet-omgevingsvergunningplichtige inrichtingen) doorgaans belast met de bestuursrechtelijke handhaving. Voor de regels voor activiteiten buiten inrichtingen zijn Gedeputeerde Staten bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang. Bestuursrechtelijke handhaving via een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom is overigens voor de handhaving van het ontgassingsverbod geen geschikt middel. Een dergelijk bestuursrechtelijk handhavingstraject is vaak een langdurige aangelegenheid en bestaat doorgaans uit de volgende stappen: (voor)waarschuwingsbrief – vooraankondiging last onder dwangsom of hoorbrief – last onder dwangsom – (informele) inningsbrief – invorderingsbeschikking. Met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom is gewoonlijk beoogd een eind te maken aan een illegale situatie. De handhaving van het ontgassingsverbod is daarentegen vooral gericht op het voorkomen van een overtreding van dit verbod. Een bestraffende sanctie is met andere woorden bij deze wijzigingsverordening meer op zijn plaats. De inzet van het instrument van een bestuurlijke boete zou voor deze gevallen meer geëigend zijn. Deze bevoegdheid kent de Wet milieubeheer echter niet.⁽²⁶⁾ Tegen deze achtergrond ligt strafrechtelijk optreden bij overtreding van het ontgassingsverbod dan ook voor de hand. Op overtreding van het ontgassingsverbod is met toepassing van artikel 150 van de Provinciewet straf gesteld. Overtreding van het ontgassingsverbod is een economisch delict.⁽²⁷⁾ Met het toezicht op de naleving van deze wijzigingsverordening zijn de door Gedeputeerde Staten aangewezen ambtenaren belast.⁽²⁸⁾ Het gaat in ieder geval om ambtenaren van de regionale omgevingsdiensten. Deze ambtenaren zijn ook met de opsporing van de strafbaar gestelde feiten belast, indien zij door de minister van Veiligheid en Justitie zijn geweest (de zogenaamde buitengewone opsporingsambtenaren of te wel boa's). Verder zijn medewerkers van het landelijke politiekorps belast met de opsporing van de strafbaar gestelde feiten.⁽²⁹⁾ Het vereiste toezicht kan zo nodig op basis van samenwerking tussen de bestuurlijke toezichthouder van de provincie en het landelijk politiekorps worden uitgeoefend. Ook kan samenwerking plaatsvinden met de toezichthouders van andere diensten, zoals van Havendiensten en Rijkswaterstaat. Met het oog op de samenwerking zullen de nodige initiatieven van de zijde van de handhavingdiensten van de provincie worden ontplooid. Ten behoeve van het toezicht op de naleving zal gebruik worden gemaakt van zogenaamde e-noses (elektrische neuzen). Deze instrumenten houden verband met het zogenaamde E-nose programma Rijnmond dat is ontwikkeld in opdracht van de provincie Zuid-Holland en de Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond, welke Veiligheidsregio mede opereert namens het ministerie van Veiligheid en Justitie. Met e-noses kunnen veranderingen in de luchtkwaliteit worden gemeten. De e-nose kan een bijdrage leveren aan de signalering van verhoogde benzeenconcentraties op een bepaalde plaats en daarmee de toezichthoudende diensten sneller op het spoor zetten van een eventuele ontgassing. Het is de ambitie om in 2016 een regio dekkend meetnetwerk operationeel te hebben. In het kader van de in 2015 vast

te stellen Meetvisie luchtkwaliteit, die de Meetvisie luchtkwaliteit 2011-2015 zal vervangen, zal worden bezien of na 2015 een verdere uitbreiding van dit netwerk wenselijk is. Voor het toezicht op de naleving zal de Nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2014-2017 van 17 december 2013 uitgangspunt zijn. Het toezicht is risicogericht. Dit toezicht richt zich op het terugdringen van de milieudruk en het handhaven en bevorderen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Toezicht en handhaving vindt plaats conform de beschreven stappen: verzamelen van informatie door preventief en repressief toezicht, toetsen van waarnemingen aan de norm en interventie bij overtreding. Bij het verbod op ontgassen wordt de sanctiestrategie uit de Nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2014-2017 gehanteerd. In het kader van voornoemde initiatieven van de handhavingdiensten van de provincie zal onder meer worden gekeken naar de mogelijkheden van vormen van 'administratieve naleving'. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een registratie van de verwijdering van restladingdampen via een ontgassingsinstallatie. Via zo'n registratie kan gemakkelijk worden aangetoond dat een schip op een milieuverantwoorde wijze van de restladingdampen is ontdaan. Zie hiervoor verder de toelichting op artikel 4.5.4 in relatie tot de voor de handhaving relevante documentatie, het vervoersdocument en de reisregistratie. Het toezicht zal naar verwachting vooral worden uitgeoefend op rijkswateren. Daarop vindt het overgrote deel van het vervoer van benzeen en benzeenhoudende mengsels plaats. Het ontgassen zal zijn verboden voor benzeenhoudende stoffen met een bepaald UN-nummer. Dit nummer is bij het vervoer onder meer op de labels van een tank en in de vervoersdocumenten aangegeven. Dit nummer maakt zowel naleving van de wijzigingsverordening als het toezicht op de naleving door de controlerende instanties relatief eenvoudig.

9.11 Communicatie

Deze wijzigingsverordening met de daarbij horende toelichting zal worden gepubliceerd in het Provinciaal blad. Daarnaast zal deze wijzigingsverordening bij gelegenheid van de inwerkingtreding specifiek onder de aandacht worden gebracht van de verschillende betrokken doelgroepen. Het gaat vooral om de verschillende organisaties voor de binnenvaart.

10 Juridische aspecten met betrekking tot het ontgassen

10.1 Inleiding

Deze wijzigingsverordening moet worden ingebed in een uitgebreid stelsel van internationale, Europese, landelijke en gemeentelijke regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Een regeling vanwege de provincie kan dan ook niet zomaar worden gegeven. Dit moet onder meer vanuit de hogere regelgeving zijn toegestaan. In dit deel van de toelichting wordt ingegaan op die hogere regelgeving, op de strekking daarvan in relatie tot het verwijderen van ladingresten en het ontgassen, en op de mogelijkheden en beperkingen van een provinciale regeling voor het ontgassen.

10.2 Europees Verdrag inzake het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (ADN)

Het ADN is onder verantwoordelijkheid van de Verenigde Naties/Europese Commissie van Europa (ECE) in 2000 tot stand gekomen. Het ADN gaat alleen over het grensoverschrijdend vervoer van gevaarlijke goederen. Het ADN heeft drie doelen:

- a) de veiligheid van het vervoer over binnenwateren;
- b) de bescherming van het milieu in verband met ongevallen en incidenten;
- c) de ondersteuning van het (internationaal) transport en de internationale handel.

In de delen bij het ADN zijn de daadwerkelijke voorschriften voor het vervoer opgenomen. Indien aan die voorschriften is voldaan, is vervoer toegestaan.⁽³⁰⁾ Het is de verdragsluitende partijen niet toegestaan inbreuk te maken op dit recht. Inbreuk kan bijvoorbeeld worden gemaakt door het stellen van ten opzichte van het ADN aanvullende of afwijkende voorschriften. Ook de provincie Zuid-Holland mag een dergelijke inbreuk niet maken. Dit uitgangspunt kent echter een aantal uitzonderingen. Ten eerste heeft iedere partij aangesloten bij het ADN het recht de toegang van gevaarlijke goederen tot zijn grondgebied aan regels te onderwerpen of te verbieden *om andere redenen dan de veiligheid* tijdens het vervoer.⁽³¹⁾ Verder is afwijking of aanvulling mogelijk wanneer in het ADN in die mogelijkheid nadrukkelijk is voorzien. De voorschriften van het ADN gaan niet alleen over het vervoer van gevaarlijke stoffen als zodanig, maar ook over het vervoer van tanks met resten van gevaarlijke stoffen, zoals in restladingdampen. Regels zijn bijvoorbeeld gegeven voor het ontgassen. Deze zijn met name gericht op het voorkomen van ongevallen en van gezondheidsschade voor bijvoorbeeld bemanningsleden. De voorschriften gaan echter niet over de door het ontgassen veroorzaakte verontreiniging van het milieu en de daarbij horende gevaren voor de volksgezondheid. Regulering daarvan staat het ADN echter niet in de weg. In het ADN is immers aangegeven dat het ontgassen onder voornoemde voorwaarden is toegestaan, tenzij dit ontgassen is verboden op grond van internationale of nationale voorschriften.⁽³²⁾

10.3 Richtlijn 2008/68/EG betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land

Met Richtlijn 2008/68/EG betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land (richtlijn 2008/68/EG) zijn de voorschriften van het ADN integraal van toepassing op al het vervoer binnen de Europese Unie (EU). De ADN-voorschriften moeten dus ook in acht worden genomen bij het niet-grensoverschrijdend vervoer over binnenwateren binnen een lidstaat van de EU. In essentie is de structuur van deze vervoersrichtlijn vergelijkbaar met het ADN. Vervoer binnen de EU is toegestaan, mits is voldaan aan de voorschriften van het ADN.⁽³³⁾ Ook dit impliceert een verbod op inbreuk op de voorschriften van richtlijn 2008/68/EG via afwijkende of aanvullende nationale voorschriften. Voornoemde bepaling van het ADN over het ontgassen maakt eveneens deel uit van richtlijn 2008/68/EG. Dit betekent dat uit hoofde van richtlijn 2008/68/EG het lidstaten en dus ook de provincie is toegestaan het ontgassen op hun grondgebied te reguleren.

10.4 Wet vervoer gevaarlijke stoffen

De voorschriften van het ADN en richtlijn 2008/68/EG, zijn in ons land geïmplementeerd in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, verder te noemen de Wvgs, het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen en de Regeling vervoer over de binnenwateren van gevaarlijke stoffen. De Wvgs bevat regels in het belang van de openbare veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen. "Deze veiligheid kan in het geding komen door voorvallen en ongevallen die zich tijdens de vervoershandelingen kunnen voordoen."⁽³⁴⁾

10.5 Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart

Het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart, verder te noemen het CDNI, is in 1996 onder verantwoordelijkheid van de Centrale Rijnvaartcommissie tot stand gekomen. Aangesloten partijen zijn de Rijnsoeverstaten met inbegrip van Luxemburg. Het CDNI gaat over de inname van scheepsafval ter verwerking en verwijdering daarvan. Onder scheepsafval valt onder meer afval van de lading. Dat is afval en afvalwater dat in verband met de lading aan boord van het schip achterblijft. Verder bevat het CDNI voorschriften voor de zogenaamde restlading. Het CDNI is niet van toepassing op scheepsafval in gasvormige toestand, zoals restladingdampen. Dat is niet met zoveel woorden in het CDNI aangegeven. De omschrijvingen en bepalingen gaan echter alleen over afval van de lading en restlading in vaste (zogenaamde droge lading) en vloeibare toestand. Via het CDNI moet scheepsafval van de lading zo min als mogelijk ontstaan. Na lossing wordt vloeibare lading van een schip dan ook nagelensd of te wel nagelost. Daarna wordt een schip door middel van water of stoom soms gewassen. Een zogenaamde "bijzondere behandeling" is in het CDNI voorgeschreven voor de verwijdering van onder meer het waswater van benzeen (ladingnummer 8310), benzine-benzeenmengsels (3211), benzeenderivaten (8391) en benzeenkoolwaterstoffenderivaat (8191). De restanten daarvan moeten aan ontvangstinstallaties worden afgegeven en mogen in ieder geval niet worden geloosd in de vaarweg.⁽³⁵⁾ Het CDNI is in ons land geïmplementeerd in het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart op grond van de Wet milieubeheer. Het CDNI is positief van invloed op de omvang van de problematiek van het ontgassen. Minder restlading betekent immers ook minder damp en dus minder luchtverontreiniging.

10.6 Richtlijn 94/63/EG betreffende de beheersing van de uitstoot van vluchtige organische stoffen (VOS) als gevolg van de opslag van benzine en de distributie van benzine vanaf terminals naar benzinstations

Gaat het CDNI dus niet rechtstreeks over restladingdampen, dat ligt anders met richtlijn 94/63/EG van het Europees parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende de beheersing van de uitstoot van vluchtige organische stoffen (VOS) als gevolg van de opslag van benzine en de distributie van benzine vanaf terminals naar benzinstations, verder te noemen de benzinedistributierichtlijn. De benzinedistributierichtlijn stelt regels voor het ontwerp en de inrichting van tanks voor het vervoer van benzine. Deze moeten zodanig zijn ontworpen dat restladingdampen na het lossen van de benzine in de tank blijven. Verder moeten de tanks van vervoermiddelen die benzine aan benzinstations of terminals leveren zodanig zijn ontworpen en geëxploiteerd dat zij retourdampen kunnen opvangen en opslaan: het ontgassen is met andere woorden niet toegestaan. Eisen zijn uiteraard ook gesteld aan de walinstallaties. Deze moeten de restladingdampen met benzine kunnen opvangen. Het toepassingsbereik van de richtlijn is beperkt. Nogal wat benzinesoorten vallen niet onder haar toepassingsbereik. Dit is voor Bondsrepubliek Duitsland mede aanleiding geweest de reikwijdte van de regeling voor het ontgassen uit te breiden (zie verder onder 10.8). De betreffende richtlijn is in ons land geïmplementeerd in de Regeling benzinevervoer in mobiele tanks 2006 op grond van de Wvgs.

10.7 Havenverordeningen

Het ontgassen is op grond van het ADN en, mede ter uitvoering daarvan, havenverordeningen alleen toegestaan op door de bevoegde autoriteit, bijvoorbeeld de Havenmeester, aangewezen locaties.⁽³⁶⁾ Voor zover bekend zijn die locaties tot op heden niet of nauwelijks aangewezen. De betreffende regelingen

zijn doorgaans ingesteld met het oog op de veiligheid (explosiegevaar) en de gezondheid. Bij dit 'liggend' ontgassen kunnen de concentraties verontreiniging op een locatie langduriger verhoogd zijn.

10.8 Duitsland en België

Onze buurlanden hebben verdergaande voorschriften voor het ontgassen gegeven. Duitsland heeft, zoals gezegd, vanaf 28 april 2012 de reikwijdte van de regeling voor het ontgassen uitgebreid. Het Duitse ontgassingsverbod heeft betrekking op alle brandstofmengsels en ruwe benzine, met inbegrip van een aantal van de onder deze wijzigingsverordening vallende benzeenhoudende restladingdampen. De benzinedistributierichtlijn gaat alleen over een aantal categorieën van benzines en brandstofmengsels. Ook in Vlaanderen gelden eisen voor het ontgassen die verdergaan dan in ons land tot op heden gebruikelijk is.

10.9 Provincie Noord-Brabant

Algemeen

De provincie Noord-Brabant zal een ontgassingsverbod in haar provinciale milieuverordening invoeren. Het Noord-Brabantse verbod zal alleen betrekking hebben op een deel van de in deze provincie gelegen binnenwateren. Op dat deel van Noord-Brabant speelt de problematiek van het ontgassen. Daarnaast zal de Brabantse milieuverordening een zogenaamde grijze lijst van stoffen bevatten. Van deze stoffen zal worden onderzocht of zij in aanmerking komen voor het ontgassingsverbod. Deze stoffen zijn geselecteerd op basis van de zogenaamde minimalisatieplicht van de NeR (Nederlandse emissierichtlijn lucht). Het gaat om stoffen waarvan blijvend gestreefd moet worden naar een zo laag mogelijke emissie (nulemissie). Het betreft de volgende stoffen: oxiraan, chloormethyl-(epichloorhydrine) (UN 2013), 1,2-dibroom-ethaan (UN 1605), 1,3-butadieen (UN 1010), ethaan, 1,2 dichloor (UN 1184), 2-propeennitril (acrylonitril (UN 1093), nikkel tetracarbonyl (UN 1259), hydrazine (2029), diethyl sulfaat ester (1594), chlooretheen (vinylchloride) (UN 1086), oxiraan (ethyleen oxide) (UN 1040), methyloxiraan, (propyleenoxide) (UN 1280), dimethylsulfaat (UN 1595) en 2-nitropropan (UN 2608). De ontwikkelingen met betrekking tot deze zogenaamde grijze lijst van stoffen in relatie tot het ontgassen in Noord-Brabant zullen door Gedeputeerde Staten nauwlettend in de gaten worden gehouden. De grijze lijst van stoffen is, anders dan in het ontwerp van Noord-Brabant, niet in deze wijzigingsverordening opgenomen. Deze grijze lijst maakt geen deel uit van de overeenkomst van 12 mei 2014.

Vergelijking van de wijzigingsverordening met die Noord-Brabant

De regeling van Noord-Brabant voor het ontgassen wijkt af van de (Zuid-Hollandse) wijzigingsverordening. De afwijkingen hebben zowel beleidsmatige, wetgevingstechnische of uitvoeringstechnische redenen. Zie voor de verschillen en de redenen daarvoor verder de Nota van Beantwoording. Getracht zal worden de verschillen qua uitwerking te minimaliseren door de totstandkoming van een gezamenlijk handhavingprotocol.

11 Notificatieplichten

11.1 Inleiding

Uit hoofde van de internationale en Europese regelgeving zijn nationale overheden gehouden hun (voornemens van) regelgeving vaak te notificeren. In deze paragraaf zal op deze verplichting in relatie tot deze wijziging van de provinciale milieuverordening worden ingegaan.

11.2 Richtlijn 2008/68/EG en de benzinedistributierichtlijn

Richtlijn 2008/68/EG bevat de verplichting de Commissie de tekst mee te delen van de belangrijkste bepalingen van nationaal recht die zij op het onder deze richtlijn vallend gebied vaststellen.⁽³⁷⁾ Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in de benzinedistributierichtlijn.⁽³⁸⁾ Richtlijn 2008/68/EG laat het recht voor lidstaten om op andere gronden dan veiligheid, zoals de bescherming van het milieu, het vervoer van gevaarlijke goederen op hun grondgebied te regelen of te verbieden, onverlet.⁽³⁹⁾ De bescherming van het milieu valt met andere woorden buiten de reikwijdte van richtlijn 2008/68/EG (de veiligheid) en behoeft om die reden niet te worden genotificeerd. Ook valt deze wijzigingsverordening buiten de reikwijdte van de benzinedistributierichtlijn. De reikwijdte daarvan is bepaald door de omschrijving van de stoffen waarom deze betrekking heeft. De benzinedistributierichtlijn heeft met andere woorden geen betrekking op het ontgassen van benzeenhoudende koolwaterstoffen, zoals in deze wijzigingsverordening is omschreven.

11.3 Richtlijn 98/48/EG betreffende de informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij

Op grond van richtlijn 98/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende de informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften

en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG 1998, L 204/37), zoals gewijzigd bij Richtlijn nr. 98/48/EG van het Europees Parlement van 20 juli 1998 (PbEG 1998, L 217/18), geldt de verplichting voor lidstaten normen en technische voorschriften, die zij voornemens zijn vast te stellen, bij de Europese Commissie te notificeren. De bedoeling van deze procedure is, dat de Commissie en de overige lidstaten kunnen nagaan of die normen en technische voorschriften zullen leiden tot kwantitatieve invoerbepalingen of maatregelen van gelijke werking, welke ingevolge artikel 30 van het EG-Verdrag zijn verboden. Onder een technisch voorschrift wordt verstaan een technische specificatie of een andere eis (...) voor de verhandeling (...) of het gebruik in een lidstaat of in een groot deel van een lidstaat (...). Door het kabinet is met het oog op de efficiency en eenduidigheid een voor de gehele overheid geldende notificatiehandleiding opgesteld. Daarin is vermeld dat regels van afzonderlijke provincies naar hun aard territoriaal beperkt zijn en dus geen notificatie behoeven.

11.4 Richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt

Richtlijn 2006/123/EG van het Europees parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, verder te noemen de Dienstenrichtlijn, richt zich op het wegnemen van de belemmeringen voor de toegang tot en de uitoefening van diensten binnen de EU.⁽⁴⁰⁾ Op grond van de Dienstenrichtlijn geldt een notificatieplicht voor lidstaten, inclusief gemeenten en provincies, ten aanzien van eisen die na 28 december 2006 in de nationale wetgeving worden opgenomen dan wel gewijzigd.⁽⁴¹⁾ De Dienstenrichtlijn ziet in beginsel op een grote verscheidenheid aan diensten. De Dienstenrichtlijn is echter niet van toepassing op diensten van vervoer die onder de werkingssfeer van titel V van het EG-verdrag vallen. Dat is bij het vervoer van gevaarlijke stoffen het geval. Om die redenen zal deze wijzigingsverordening in het kader van de Dienstenrichtlijn niet worden notificéerd.

12 Artikelsgewijs

Artikel 1, onderdeel A

Een aantal definities is rechtstreeks overgenomen uit andere regelingen. Onder ontgassen wordt verstaan het afvoeren van restladingdamp uit een ladingtank waarbij die dampen terechtkomen in de open lucht. Daaronder valt dus elke emissie van restladingdamp benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen in de atmosfeer, ongeacht de vraag of deze emissie plaatsvindt na het wassen van de ladingtank of niet. Dat neemt niet weg dat van restladingdamp geen sprake zal zijn bij een concentratie restladingdamp van benzeen of benzeenhoudende koolwaterstoffen lager dan een door Gedeputeerde Staten aan te geven waarde. Het kan dus zijn dat een ladingtank na het wassen zodanig is gereinigd dat het ventileren van de ladingtank vanwege een te lage concentratie restladingdamp niet onder het ontgassingsverbod valt. Deze wijzigingsverordening ziet alleen op binnenschepen en niet op het ontgassen vanaf zeeschepen op binnenwateren. Op het ontgassen van zeeschepen op binnenwateren ziet de overeenkomst van 12 mei 2014 niet (zie verder 9.5). De wijzigingsverordening ziet op het ontgassen tijdens de vaart op elk voor het scheepvaartverkeer openstaand water (varend ontgassen: zie verder 9.8).

Artikel 1, onderdeel B

Artikelen 4.5.1 en 4.5.2

De omschrijvingen van benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen zijn direct ontleend aan de zogenaamde lijst van gevaarlijke goederen die is opgenomen in tabel A van hoofdstuk 3.2 van het ADN.

Artikel 4.5.3

Gedeputeerde Staten kunnen ook andere stoffen aanwijzen waarvoor een ontgassingsverbod vanaf een door Gedeputeerde Staten vastgesteld tijdstip niet langer zal zijn toegestaan. Een dergelijk verbod kan alleen worden gesteld ter bescherming van het milieu. Dit vloeit voort uit artikel 1.2 van de Wet milieubeheer waarop ook deze bepaling is gebaseerd. Van zo'n besluit tot aanwijzing van stoffen waarop het ontgassingsverbod van toepassing wordt, zal zo spoedig mogelijk na vaststelling kennis worden gegeven aan Provinciale Staten.

Artikel 4.5.4

Dit artikel sluit aan bij een dienovereenkomstige uit de Regeling benzinevervoer in mobiele tanks. Dit artikel bevat een aantal gevallen waarin het ontgassingsverbod niet van toepassing is. Ten eerste is dit het geval wanneer kan worden aangetoond dat de drie voorafgaande ladingen niet bestonden uit benzeenhoudende restladingdampen. Van belang daarbij is onder meer het vervoerdocument, zoals omschreven in het ADN.⁽⁴²⁾ In dit document moet onder meer het UN-nummer van de vervoerde stof zijn aangegeven.⁽⁴³⁾ Dergelijke informatie moet het vervoersdocument ook bevatten voor lege, ongereinigde, ladingtanks.⁽⁴⁴⁾ Zowel de afzender als de vervoerder moeten gedurende een periode van ten minste drie maanden een kopie bewaren van het vervoersdocument en de bijkomende documentatie.

Daarnaast is ook de zogenaamde reisregistratie van belang. De reisregistratie is verplicht voor tankschepen die "voor het vervoer van benzine (UN 1203) zijn aanvaard".⁽⁴⁵⁾ Voor benzinevervoer mogen, net als voor de met deze wijzigingsverordening gereguleerde stoffen, zogenaamde type C-schepen worden gebruikt. De reisregistratie is dus ook van toepassing op het vervoer van benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen. De reisregistratie bevat informatie over de plaats en het tijdstip van het laden en lossen en het UN-nummer van de beladen en geloste stof. Verder moet voor benzine (UN 1203) ook de plaats van de ontgassingsinstallatie en het tijdstip van het gebruik daarvan worden aangegeven.⁽⁴⁶⁾ Deze laatste verplichting geldt (nog) niet voor benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen. Desalniettemin kan de reisregistratie op basis van bijvoorbeeld een afspraak tussen partijen als de schipper, de vervoerder, de verlader en/of de ontvanger, alsmede de exploitant van de ontgassingsinstallatie, wel informatie over het verwijderen van benzeen of benzeenhoudende koolwaterstoffen uit een ladingtank via zo'n ontgassingsinstallatie, bevatten. Met deze informatie kan gemakkelijk worden aangetoond dat is voldaan aan deze wijzigingsverordening. Uiteraard moet wel kunnen worden aangetoond dat deze informatie in de reisregistratie in redelijkheid op waarheid berust. Naar de mogelijkheden van een zogenaamde 'vrijwillige' reisregistratie voor het verwijderen van restladingdampen benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen zal door Gedeputeerde Staten nader onderzoek worden gedaan. Ook wanneer kan worden aangetoond dat de tank van het schip bij de voorafgaande belading voor meer dan 95% gevuld was met een andere stof dan vermeld in artikel 4.5.1 is het ontgassingsverbod niet van toepassing. De vullingsgraad van een tank kan worden aangetoond met behulp van de tanktabel en de ladingpapieren die op elk schip aanwezig zijn. De vullingsgraad wordt bepaald door per tank het volume van de lading conform de ladingpapieren te delen door het volume van de tank.

Artikel 4.5.5

Deze wijzigingsverordening sluit aan bij een dienovereenkomstige uit de Regeling benzinevervoer in mobiele tanks. Ontgassen is wel toegestaan bij drukverevning om veiligheidsredenen. De noodzaak tot drukverevning kan aan de orde zijn bij toenemende temperaturen en daarmee toenemende druk in de ladingtank van het schip. Ook moeten schepen drukloos worden gemaakt voorafgaande aan metingen en monsternames. De dampen verlaten dan via de veiligheidsoverdruckleppen de tank. Ook bij calamiteiten kan het ontgassen aan de orde zijn. Calamiteiten met een schip kunnen zich altijd voordoen en het zou onredelijk zijn marktpartijen te verplichten om tijdens een calamiteit of gedurende de herstelwerkzaamheden na een calamiteit de benzeenhoudende restladingdampen in de ladingtank van het schip te houden.

Artikel 4.5.6

Op dit moment kan nog niet geheel worden voorzien wanneer naleving van het ontgassingsverbod, buiten de in de artikel 4.5.4 en 4.5.5 genoemde gevallen, in redelijkheid niet kan worden verlangd. Met deze bepaling wordt voorzien in de mogelijkheid van een door Gedeputeerde Staten te geven vrijstelling of een te verlenen ontheffing. Een vrijstelling heeft betrekking op een categorie gevallen, een ontheffing ziet op een individuele situatie. Op de beschikking tot verlening van een ontheffing is overigens hoofdstuk 7 van de Provinciale milieuverordening Zuid-Holland van toepassing.

Artikel 4.5.7

In dit artikel is de mogelijkheid voor Gedeputeerde Staten vervat tot vaststelling van nadere regels. Het kan bijvoorbeeld gaan om een nadere uitwerking van de uitzonderingsbepalingen op het ontgassingsverbod.

Artikel I, onderdeel C

Om het ontgassingsverbod van artikel 4.5.1, 4.5.2 en 4.5.3 strafrechtelijk te kunnen handhaven, dient overtreding daarvan, gelet op de Wet op de economische delicten en het feit dat dit artikel gebaseerd is op artikel 1.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer, strafbaar gesteld te worden in de provinciale milieuverordening zelf.

Den Haag, 28 oktober 2014

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

secretaris,
mw. drs. J.A.M. Hilgersom

Plv. voorzitter,
drs. R.A.M. van der Sande

- [1] Op grond van artikel 3.1, eerste lid, onder d, en tweede lid, van de Provinciale milieuverordening Zuid-Holland.
- [2] Binnenvaart Logistiek Nederland.
- [3] Op grond van artikel 1, tweede lid, van het Instellingsbesluit Provinciale Adviescommissie Leefomgevingskwaliteit.
- [4] TK 2013-2014, Aanhangselnummer 1474 (gepubliceerd 24 maart 2014).
- [5] Zo moet het etiket van benzeen (EINECS-nr. 200-753-7) in de handel de volgende gevarenaanduidingen bevatten: H225 (licht ontvlambare vloeistof en damp), H350 (kan kanker veroorzaken), H340 (kan genetische schade veroorzaken), H372 (veroorzaakt schade aan de organen), H304 (kan dodelijk zijn bij inslikking in de luchtwegen), H319 (veroorzaakt ernstige oogirritatie) en H315 (veroorzaakt huidirritatie).
- [6] Ontleend aan risico's van stoffen, Rivm.
- [7] Emissieregistratie 2012.
- [8] Zie Update estimate emissions degassing inland tank vessels, CE Delft van november 2013.
- [9] PbEU 2007, L 136/3.
- [10] PbEG 2014, L 152/1.
- [11] $M=10^{-6}$ of te wel 1/100.000.
- [12] Bijlage XI van de luchtkwaliteitsrichtlijn.
- [13] Artikel 12 luchtkwaliteitsrichtlijn.
- [14] Bijvoorbeeld op grond van het Activiteitenbesluit.
- [15] TK 2013-2014, 28663 nr. 55.
- [16] Artikel 1.2, eerste lid, Wet milieubeheer.
- [17] Artikel 1.1, tweede lid, Wet milieubeheer.
- [18] Zie 7.2.3.7.3 van deel 7 ADN.
- [19] 8.1.5.1, hoofdstuk 3.2, tabel C, van deel 8 ADN.
- [20] Paragraaf 7.2.3.7 van deel 7 ADN.
- [21] Zie bijlage 4 van de Regeling vervoer over binnenwateren van gevaarlijke stoffen.
- [22] Stcr. 2014, nr. 135.
- [23] Bij een landelijke benzeenemissie van 2130 ton in 2012 (emissieregistratie) en een schatting dat 1-10% hiervan uit schepen als damp uit schepen afkomstig is; ca. een kwart daarvan zou worden geëmitteerd in Zuid-Holland.
- [24] Artikel 15.21 jo. 15.20 Wet milieubeheer.
- [25] Zie Circulaire schadevergoedingen en milieubeleid (Stcr. 1997, nr. 246).
- [26] Dit zal naar verwachting veranderen met de inwerkingtreding van de Omgevingswet.
- [27] Artikel 1a van de Wet op de economische delicten.
- [28] Artikel 18.1a, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer jo. 5.10, derde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
- [29] Artikel 141 Wetboek van Strafvordering.
- [30] Artikel 4, tweede lid, ADN.
- [31] Artikel 6 ADN.
- [32] Rn. 7.2.3.7.0 van deel 7 ADN
- [33] Artikel 3 van richtlijn 2008/68/EG.
- [34] TK 1994-1995, 23250, nr. 8, p. 21.
- [35] Bijlage 2, Deel B, 6.0.1 van het CDNI.
- [36] 7.2.3.7.3 van deel 7 ADN en bijvoorbeeld artikel 10.2b van de Havenbeheersverordening Rotterdam 2010.
- [37] Artikel 10, derde lid, van richtlijn 2008/68/EG.
- [38] Artikel 10, tweede lid, van de benzinedistributierichtlijn.
- [39] Overweging 11 van richtlijn 2008/68/EG. Artikel 10, derde lid, van richtlijn 2008/68/EG.
- [39] Artikel 10, tweede lid, van de benzinedistributierichtlijn.
- [39] Overweging 11 van richtlijn 2008/68/EG.
- [40] PbEU 2006, L 376/36.
- [41] Artikel 15, zevende lid, respectievelijk 39, vijfde lid, DR.
- [42] 5.4.4.1 van deel 5 ADN.
- [43] 5.4.1.1.2 van deel 5 ADN.
- [44] 5.4.1.1.6.5 van deel 5 ADN.
- [45] 8.1.11 van deel 8 ADN.
- [46] 7.2.4.12 van deel 7 ADN.