



Beleidsregel van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 28 juli 2022, nr. IENM/ILT-2022/36807, houdende vaststelling van handhavingsbeleid inzake de kwaliteitseisen die gelden voor benzine en diesel voor het wegverkeer bestemd voor de export naar lage- en middeninkomenslanden buiten de EU, in het bijzonder bestemd voor ECOWAS-landen, in verband met toezicht op en de handhaving van de zorgplicht van artikel 9.2.1.2 van de Wet milieubeheer (Beleidsregel handhaving kwaliteit van benzine en diesel bestemd voor de export naar lage- en middeninkomenslanden buiten de EU, in het bijzonder ECOWAS-landen, 2022)

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,

Gelet op de artikelen 4:81, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 9.2.1.2 Wet milieubeheer;

Besluit:

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- a. *benzine en diesel*: benzine en diesel voor het gebruik als brandstof ten behoeve van het wegverkeer;
- b. *ppm*: parts per million;
- c. *v/v*: volume/volume;
- d. *produceren*: vervaardigen, in Nederland invoeren, toepassen, bewerken of aan een ander ter beschikking stellen;
- e. *ECOWAS*: Economic Community of West African States;
- f. *Lage- en middeninkomenslanden*: lage- en middeninkomenslanden volgens de definitie en actuele indeling van de Wereldbank.

Artikel 2 Kwaliteit van benzine en diesel

1. Bij de handhaving van de zorgplicht van artikel 9.2.1.2 Wet milieubeheer hanteert de Inspectie Leefomgeving en Transport voor benzine en diesel bestemd voor export naar lage- en middeninkomenslanden buiten de EU tot 1 april 2023 in ieder geval de volgende specificaties:
 - a. benzine bevat maximaal 150 ppm aan zwavel, maximaal 1% (v/v) aan benzeen, en maximaal 6 mg/liter mangaan;
 - b. diesel bevat maximaal 350 ppm aan zwavel.
2. Bij de handhaving van de zorgplicht van artikel 9.2.1.2 Wet milieubeheer hanteert de Inspectie Leefomgeving en Transport voor benzine en diesel bestemd voor export naar lage- en middeninkomenslanden buiten de EU vanaf 1 april 2023 in ieder geval de volgende specificaties:
 - a. benzine bevat maximaal 50 ppm aan zwavel, maximaal 1% (v/v) aan benzeen en maximaal 2 mg/liter mangaan;
 - b. diesel bevat maximaal 50 ppm aan zwavel.

Artikel 3 Evaluatie

Deze beleidsregel wordt twee jaar na publicatie geëvalueerd.

Artikel 4 Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking de dag na de datum van publicatie in de Staatscourant.



Artikel 5 Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel handhaving kwaliteit van benzine en diesel bestemd voor de export naar lage- en middeninkomenslanden buiten de EU, in het bijzonder ECOWAS-landen, 2022.

Deze beleidsregel zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
namens deze,
DE INSPECTEUR-GENERAAL LEEFOMGEVING EN TRANSPORT,
J.A. van den Bos*



TOELICHTING

De beleidsregel geeft invulling aan het toezicht en de handhaving door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) van de zorgplicht zoals deze is opgenomen in artikel 9.2.1.2 Wet milieubeheer, ten aanzien van de kwaliteit van benzine en diesel bestemd voor export naar lage- en middeninkomenslanden¹ buiten de EU. In deze beleidsregel worden specificaties opgenomen voor beide brandstoffen die ten behoeve van wegverkeer worden geproduceerd en naar deze landen worden geëxporteerd, in het bijzonder naar de ECOWAS-landen. Hiermee wordt duidelijkheid gegeven aan brandstofproducenten, – handelaren en –terminals die deze benzine en diesel produceren (onder meer samenstellen) en exporteren.

Publicaties ILT en TNO

De ILT heeft in de periode 2018-2021 rapporten gepubliceerd over:

- de kwaliteit van de benzine en diesel die in Nederland is samengesteld en vanuit Nederland naar West-Afrika werden geëxporteerd (*On-road fuels for West Africa; ILT, juni 2018*);²
- de kwaliteit van voertuigen die vanuit Nederland naar Afrika werden geëxporteerd (*Used vehicles exported to West Africa; ILT, oktober 2020*);³
- de gevolgen van het gebruik van de geconstateerde kwaliteit geëxporteerde brandstoffen in de geëxporteerde voertuigen. (*Petrol fuel quality and its effects on the vehicle technology and the environment, TNO, januari 2021*).⁴

In het eerste rapport is beschreven dat benzine en diesel die vanuit Nederland naar met name ECOWAS-landen werden geëxporteerd veel hogere concentraties zwavel, benzeen en mangaan bevatten dan in Europese benzine en diesel is toegestaan op grond van hun gezondheidsschade. Het tweede rapport beschrijft de kwaliteit van de tweedehands wegvoertuigen die vanuit Nederland naar Afrika werden geëxporteerd, namelijk een belangrijk deel voertuigen van de emissiekwaliteit EURO 3 en deels EURO 4. Het TNO-rapport beschrijft vervolgens wat de gevolgen zijn van het gebruik van de geconstateerde kwaliteit geëxporteerde brandstoffen in de geëxporteerde voertuigen.

Hoge concentraties van deze stoffen in benzine en diesel leiden tot veel hogere emissies van fijnstof, SO₂, benzeen en VOS (Vluchtige Organische Stoffen) dan de benzine en diesel die in Europa worden gebruikt. Daarnaast leidt het gebruik van geïmporteerde benzine en diesel in de ECOWAS-landen tot schade aan de katalysatoren en roetfilters van de voertuigen. Dit geeft extra uitstoot van luchtverontreinigende stoffen.

Verscheidene rapporten beschrijven dat deze extra uitstoot leidt tot verminderde luchtkwaliteit en tot gezondheidsklachten en bijdraagt aan vroegtijdige sterfte⁵, bijvoorbeeld in stedelijke gebieden/agglomeraties in de ECOWAS-landen. In de rapporten is daarbij uitgewerkt dat de kosten van de gezondheidsschade naar verwachting veel hoger zijn dan de kosten die nodig zijn voor het verbeteren van de brandstofkwaliteit.⁶ Om deze gezondheidsrisico's te verlagen zet het United Nations Environment Programme (UNEP) via het Partnership for Clean Fuels and Vehicles (PCFV) al sinds 2005 in op mondiale verlaging van het zwavelgehalte naar 50 ppm in benzine en diesel. Dit wereldwijde doel is onderschreven door overheden en de olie industrie.

Op 8 oktober 2021 heeft de UN Human Right Council een schoon, gezond en duurzaam milieu erkend als een recht van mensen.⁷ Volgens de World Health Organisation is 24 % van de wereldwijde jaarlijkse sterfte te wijten aan milieurisico's, zoals luchtverontreiniging en blootstelling aan chemicaliën.

Gebruik van hoogzwavelige diesel leidt ook direct tot uitstoot van black carbon. Black carbon is een

¹ Dit zijn alle landen met uitzondering van 'high-income economies' ('those with a GNI per capita of \$ 12,696 or more') volgens de definitie en actuele indeling van de Wereldbank. WDI - The World by Income and Region (worldbank.org)

² <https://english.ilent.nl/documents/reports/2018/07/04/heavy-fuel-oil-for-sea-going-vessels>

³ <https://www.ilent.nl/documenten/rapporten/2020/10/26/rapport-used-vehicles-exported-to-africa>

⁴ <https://english.ilent.nl/documents/reports/2021/04/24/petrol-fuel-quality-and-its-effects-on-the-vehicle-technology-andthe-environment>

⁵ Vanwege luchtverontreiniging door het wegverkeer, als ook koken op biomassa en afvalverbranding

⁶ Onder meer: – ICF International (september 2009) 'Final Report Sub-Saharan Africa Refinery Project' Volume I and Volume II, ICF International in opdracht van Worldbank en African Refiners Association p.138 (Volume II) en The estimated 10-years benefits of reduced sulfur fuels modeled in Scenario 2 for all SSA (about \$ 43 billion) are similar to the benefits shown in other studies. For example, the benefits of reducing health impacts in China, including total mortality and chronic bronchitis, modeled for the years 2008–2030, are about \$ 45 billion (in 2005 US dollars) for total mortality and \$ 10 billion (in 2005 US dollars) for chronic bronchitis. A similar study conducted in Mexico predicted benefits of about \$ 40 billion (in 2000 US dollars) modeled for the years 2006–2030'. P 7-8, chapter 7 Health Study Summary and Discussion, Volume I-A. en – World Bank (september 2020) 'The costs of air pollution in Lagos'

⁷ Access to a healthy environment, declared a human right by UN rights council | UN News



luchtverontreinigende stof en vormt een subcategorie van fijnstof (PM 2,5). Black carbon versterkt het broeikaseffect/opwarming van de aarde.⁸

Tot slot ontnemt de export van hoogzwavelige brandstof de importerende landen, de kans om hun wagenpark te verjongen en te profiteren van moderne voertuigen met emissie reducerende technologie en een lager brandstofverbruik, omdat de katalysatoren bij een hoog zwavelgehalte kapotgaan en hun emissiebeperkende werking voor de rest van hun levensduur verliezen. Om de kwaliteit van het wereldwijde wagenpark te verbeteren, dringt Nederland er bij de Europese Commissie op aan om bij de herziening van de EU-Richtlijn autowrakken strenge eisen op te nemen voor de export van tweedehands voertuigen.

Zorgplicht stoffen en mengsels ex artikel 9.2.1.2 Wet milieubeheer

Artikel 9.2.1.2 Wet milieubeheer bepaalt dat:

'Een ieder die beroepshalve een stof, mengsel of genetisch gemodificeerd organisme vervaardigt, in Nederland invoert, toepast, bewerkt of aan een ander ter beschikking stelt, en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door zijn handelingen met die stof of dat mengsel of organisme gevaren kunnen optreden voor de gezondheid van de mens of voor het milieu, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd, teneinde die gevaren zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.'

De in bovengenoemd artikel opgenomen zorgplicht is van toepassing op het vervaardigen, in Nederland invoeren, toepassen, bewerken of aan een ander ter beschikking stellen van stoffen en mengsels, zoals brandstoffen. Gelet op de genoemde handelingen rust de zorgplicht onder andere op raffinaderijen, terminals en brandstofhandelaren van benzine en diesel voor het wegverkeer, bestemd voor in lage- en middeninkomenslanden buiten de EU.

Reikwijdte beleidsregel

De vanuit Nederland opererende brandstofproducenten, -handelaren en -terminals vervaardigen en leveren brandstoffen voor de hele wereld. Voor wat betreft de geëxporteerde brandstoffen naar buiten de EU is de brandstofmarkt in West-Afrika belangrijk. De ECOWAS-regio bestaat uit 15 landen met in totaal 400 miljoen inwoners. De regio is voor meer dan 80% van hun brandstofconsumptie afhankelijk van de import. Nigeria is de grootste brandstofmarkt in de ECOWAS-regio en is voor benzine voor meer dan 90% afhankelijk van import. In de afgelopen drie jaar (2019-2021) is gemiddeld ruim 40% van de door Nigeria geïmporteerde brandstoffen geproduceerd in en afkomstig uit Nederland.⁹

De afhankelijkheid van de ECOWAS-regio van brandstofimport zal mogelijk in de toekomst toenemen, één en ander afhankelijk van de voortgang van productiemogelijkheden in de bestemmingslanden. De consumptie van brandstoffen groeit namelijk sterk: in de ECOWAS-regio zal deze naar verwachting van 28,2 miljoen ton (in 2017) toenemen tot 54 miljoen ton in 2040.

Mede gezien het grote aandeel van de Nederlandse export in de West-Afrikaanse brandstofmarkt is het van belang de opererende brandstofproducenten, -handelaren en -terminals te wijzen op de naleving van de zorgplicht ingevolge artikel 9.2.1.2 Wet milieubeheer.

Zwavel

Voor de kwaliteit van benzine en diesel is aansluiting gezocht bij de internationaal algemeen aanvaarde specificaties. Het UNEP Partnership for Clean Fuels en Vehicles (PCFV) streeft mondiaal naar een maximaal zwavelgehalte van 50 ppm in zowel benzine als diesel. Uit onder meer het TNO-rapport blijkt dat brandstoffen met een maximaal zwavelgehalte aan 50 ppm acceptabel zijn om schade aan katalysatoren en roetfilters in oudere voertuigen tegen te gaan. Het overgrote deel van de wereldbevolking beschikt over een kwaliteit brandstof voor het wegverkeer van maximaal 50 ppm aan zwavel of lager.¹⁰ In diverse landen en regio's gelden strengere brandstofnormen.

In West-Afrika hebben de regeringsleiders van de ECOWAS-landen in 2020 twee Richtlijnen aangenomen om per 1 januari 2021 de brandstof- en voertuignormen in de ECOWAS-landen te harmoniseren

⁸ Onder de paraplu van de Climate and Clean Air Coalition (CCAC) werkt een coalitie onder leiding van de regeringen van de VS, Canada en Zwitserland, UNEP en de ICCT aan de wereldwijde reductie van black carbon emissies uitgestoten door Heavy Duty Vehicles (zoals vrachtwagens en bussen). Eén van de targets van de coalitie is het bereiken van 10 ppm zwavel in brandstoffen wereldwijd in 2025.

⁹ Compilatie van overwegend statistische data.

¹⁰ Onder meer Australië, Burundi, Canada, Chili, China, Costa Rica, Europa, Filippijnen, Ghana, India, Japan, Kenya, Marokko, Nieuw-Zeeland, Rusland, Rwanda, Saudi-Arabië, Singapore, Tanzania, Thailand, Uganda, de VS en Zuid-Korea.



en aan te scherpen¹¹. Voor benzine en diesel wordt de zwavelnorm teruggebracht naar maximaal 50 ppm (was bijvoorbeeld 1.000 ppm voor benzine en 3.000 ppm voor diesel). Het benzeengehalte in benzine wordt teruggebracht tot het gehalte van maximaal 1% (was 2%, 5% of zonder norm). Ook het mangaangehalte wordt begrensd. Voertuigen, waaronder de te importeren gebruikte voertuigen, moeten minimaal aan de emissie-eisen van EURO 4/IV voldoen. De implementatie van de ECOWAS-richtlijnen is nog niet in alle landen voltooid. Echter, de ambitie van de regeringsleiders is duidelijk. Inzet van de bedrijven dient gericht te zijn op een uiteindelijke verlaging van het zwavelgehalte naar 50 ppm. Zo heeft Nigeria in 2017 zelfstandig nieuwe specificaties aangenomen voor benzine en diesel¹². Voor benzine is het zwavelgehalte maximaal 150 ppm en voor diesel maximaal 50 ppm. In Ghana en in Kaapverdië geldt de norm van maximaal 50 ppm zwavel.

Benzeen

Voor de vaststelling van het maximum aan benzeen in benzine is aansluiting gezocht bij de geldende Europese norm omdat benzeen een carcinogene stof is waaraan blootstelling tot een minimum beperkt moet worden. Europese benzine mag, vanwege de carcinogene eigenschappen, sinds 2000 maximaal 1% (v/v) benzeen bevatten. Uit het TNO-rapport blijkt dat bij gebruik van hoog benzeen houdende benzine in oude of slecht onderhouden auto's meer benzeen zal worden geëmitteerd dan bij gebruik van dezelfde benzine in moderne auto's met meer emissiebeperkende technologie. Een lager benzeengehalte is bij oude en slecht onderhouden auto's nog belangrijker om blootstelling aan deze carcinogene stof te voorkomen.

Mangaan

Het toevoegen van mangaan in benzine is verboden in Europa. Mangaanadditief wordt in benzine toegevoegd om het octaangetal te verhogen. Bij gebruik van betere grondstoffen, zoals in Europese benzine, is toevoeging van mangaanadditief niet nodig. Uit het TNO-rapport blijkt dat een te hoog gehalte mangaan leidt tot schade aan de motor en katalysator van een auto en daardoor extra uitstoot geeft. Ook de auto-industrie waarschuwt om die reden voor de negatieve gevolgen van het toevoegen van metaaladditieven waaronder mangaan in benzine.

Termijn

Bij de aanneming van de ECOWAS-Richtlijnen is door de regeringsleiders van de ECOWAS-landen overeengekomen om bovenstaande specificaties per 1 januari 2021 te implementeren. In veel landen zijn de betreffende brandstofnormen nog niet geïmplementeerd in nationale wetgeving. Mede gezien de duidelijke wens van de ECOWAS-regeringsleiders is het van belang dat de Nederlandse brandstofproducenten, -handelaren en -terminals op grond van hun zorgplicht en vanuit hun rol in de markt zich maximaal blijven inzetten om de gewenste verlaging van het zwavelgehalte te realiseren per 1 april 2023. Dit is bijna twee jaar nadat de ILT de sector heeft aangesproken op het naleven van de zorgplicht.

Tot en met 31 maart 2023

Het direct verlagen van hoge zwavelgehalten in benzine en diesel leidt tot vermindering van de emissies van SO₂ en fijnstof. Tot en met 31 maart 2023 hanteert de ILT daarom de overgangsspecificaties zoals deze zijn opgenomen in artikel 2, eerste lid. Lagere zwavelgehalten in benzine en diesel verminderen luchtverontreinigende emissies, ook bij oude auto's met of zonder emissiebeperkende technologie.

Deze overgangsspecificaties van 150 ppm en 350 ppm werden destijds passend gevonden bij voertuigen van emissieklasse EURO 3. De studie van de ILT laat zien dat in de periode 2017 tot en met 2019 nog veel voertuigen van deze emissieklasse werden geëxporteerd, maar ook zeker voertuigen van emissieklasse EURO 4. Deze laatste emissieklasse is ontworpen voor benzine en diesel met een zwavelgehalte van maximaal 50 ppm. Ontwikkelingen in Europa en Afrika, waaronder in de ECOWAS-landen maken duidelijk dat steeds meer voertuigen van minimaal emissieklasse EURO 4 naar Afrika worden geëxporteerd en aldaar standaard worden. Uiteindelijk kan daarmee de overgangsspecificatie niet blijven bestaan en is de overstap naar 50 ppm noodzakelijk.

¹¹ Joint meeting of ECOWAS Ministers in charge of hydrocarbons and environment, Ouagadougou, Burkina Faso, February 6, 2020. The subsequent Directives: C/DIR.9/2020 on harmonized specifications for automotive fuels (Gasoline and diesel) and C/DIR/2/09/20 on the harmonisation of vehicle exhaust and particulate matter emission limits from light, heavy, two-wheel motor vehicles, tricycles and quadricycles were discussed by the ECOWAS Parliament and a resolution passed in July 2020, that the Heads of States have formally adopted on September 4-7 in Niamey, Niger. Both directives were adopted accordingly.

¹² Nigerian Industrial Standard (NIS) 116:2017 Standard for Premium Motor Spirit (Petrol) en NIS 948:2017 Standard for Diesel fuel (AGO).



Redelijkheid

Technische haalbaarheid

De in deze beleidsregel opgenomen kwaliteit van benzine en diesel is technisch haalbaar. Sinds januari 2005 geldt de Europese norm 50 ppm aan zwavel in zowel benzine als diesel. Sinds 2009 geldt de norm van 10 ppm zwavel in zowel benzine als diesel. Om aan de kwaliteit te voldoen, moeten benzine en diesel en/of componenten daarvan ontzwaveld worden. Voor de productie van Europese brandstoffen beschikken raffinaderijen al geruime tijd over ontzwavelingstechnologie om de gestelde kwaliteit te kunnen realiseren.

Het beperken van het benzeengehalte tot maximaal 1% benzeen is veelal te bereiken door hoog benzeen houdende stromen niet als benzinecomponent toe te passen. In Europa is sinds 2000 het benzeengehalte begrensd op maximaal 1% benzeen.

Voor het toepassen van metaalhoudende additieven (zoals mangaan), om het octaangetal te verbeteren, zijn alternatieven voorhanden, zoals reformaten en isomeren. In Europa is het mangaangehalte sinds 2009 begrensd op maximaal 6 mg/l en in 2014 verlaagd naar maximaal 2 mg/l.

Financiële haalbaarheid

Hoewel er slechts beperkte informatie beschikbaar is over winstmarges, worden, in een normaal functionerende oliemarkt, op basis van studies,¹³ de extra kosten voor schonere brandstoffen ingeschat als financieel haalbaar voor de sector.

Onderzoeken naar de kosten van schone brandstoffen en voertuigtechnologie in de VS, India, China, Afrika en Mexico wijzen consistent uit dat deze kosten lager zijn dan de gezondheidsschade veroorzaakt door slechte kwaliteit brandstoffen en voertuigen.¹⁴

Handhaving

Voor de handhaving van artikel 9.2.1.2 Wet milieubeheer is naast deze beleidsregel de Landelijke Handhavingsstrategie¹⁵ van toepassing. De ILT betreft alle feiten en omstandigheden mee in haar toezicht en handhaving. Dit kan ook betekenen dat er afgeweken kan worden van de beleidsregel indien duidelijk blijkt dat producenten, handelaren en terminals hun verantwoordelijkheid nemen door concrete acties en maatregelen te nemen die doelmatige effecten sorteren om tot een betere kwaliteit brandstoffen te komen en zo aan artikel 9.2.1.2 Wet milieubeheer te voldoen. Een actieve invulling van de verantwoordelijkheid als producent sluit ook aan bij de producentenverantwoordelijkheid die volgt uit de OESO-richtlijnen voor internationaal Maatschappelijk verantwoord ondernemen (iMvO). Bij handhaving dient de ILT uit te gaan van deze beleidsregel en mede rekening te houden met artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht.

Consultatie

De ILT heeft het concept van de beleidsregel ter consultatie voorgelegd aan de haar bekende producenten, handelaren en terminals die een rol spelen in de brandstofmarkt voor West-Afrika. Tevens is de beleidsregel voorgelegd aan de brancheorganisaties. De ILT heeft hierop 13 reacties ontvangen. De bedrijven onderschrijven de noodzaak om wereldwijd tot betere brandstofkwaliteiten te komen in het belang van de gezondheid van de mens en het milieu. Een aantal bedrijven geeft aan in overleg te willen treden met relevante stakeholders om te onderzoeken op welke wijze zij kunnen bijdragen aan de in Afrika gewenste transitie naar een milieu hygiënisch betere brandstofkwaliteit (o.a. 50 ppm zwavel) 'aan de pomp'.

De reacties naar aanleiding van de consultatie richten zich op juridische en markteconomische bezwaren. Daarop wordt hieronder ingegaan. Vervolgens wordt ingegaan op de opmerking van de sector dat de ILT weinig contact zou hebben met Afrikaanse stakeholders en de wens van de sector te komen tot een in ieder geval Europees gelijk speelveld.

a. Juridische bezwaren

Door de bedrijven zijn in hoofdzaak de volgende juridische bezwaren naar voren gebracht:

¹³ Blumberg, Walsh, Pera (2006) 'Low-Sulphur Gasoline & Diesel, The Key to Lower Vehicle Emissions' p 29 – 33, COM(2001) final (2001) 'Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the quality of petrol and diesel fuels and amending Directive 98/70/EC' p 11-12 en ICCT (2017) 'Developing a roadmap for the adoption of clean fuel and vehicle standards in Southern and Western Africa' p 39.

¹⁴ Zie noot 6, -Heavy Duty Diesel Initiative of the Climate and Clean Air Coalition (2016) 'Cleaning up the global on-road diesel fleet a global strategy to introduce low-sulfur fuels and cleaner diesel vehicles' (A Global Strategy to Introduce Low-Sulfur Fuels and Cleaner Diesel Vehicles | Climate & Clean Air Coalition (ccacoalition.org), en – The ICCT (October 2013) 'the impact of stringent fuel and vehicle standards on premature mortality and emissions'

¹⁵ wetten.nl - Regeling - Beleidsregel Handhavingsstrategie Inspectie Leefomgeving en Transport - BWBR0045070 (overheid.nl)

- het zorgplichtartikel zou zich, gelet op de ontstaansgeschiedenis, wat betreft gevaren voor de gezondheid van de mens en het milieu primair beperken tot Nederland;
- de uitzondering in het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging, dat de Europese brandstofspecificaties niet van toepassing zijn op benzine en diesel die naar buiten de EU wordt geëxporteerd, wordt feitelijk buiten werking gesteld door de interpretatie van de ILT van het zorgplichtartikel;
- de beleidsregel zou onevenredig ingrijpend zijn omdat het in feite een productie- of exportverbod zou betreffen. Het opleggen van een productie- of exportverbod is voorbehouden aan de wetgever en niet aan de ILT,
- de beleidsregel zou strijdig zijn met het EU-verdrag omdat daarmee het vrije verkeer binnen de EU zou worden beperkt;
- de sector zou onvoldoende bij het opstellen van de beleidsregel betrokken zijn; er zou geen evenredigheidstoets hebben plaatsgevonden en de normadressaat zou onduidelijk zijn;

Wat betreft de ontstaansgeschiedenis, later in het wetgevingsproces van de inmiddels ingetrokken Wet milieugevaarlijke stoffen (Wms), waarin de zorgplicht destijds was opgenomen, heeft de wetgever expliciet aangegeven dat de zorgplicht voor de gezondheid van de mens en het milieu niet aan grenzen gebonden is en dus niet beperkt is tot Nederland¹⁶. Het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging staat de invulling van de zorgplicht niet in de weg. De in de beleidsregel gestelde specificaties zijn minder stringent dan de Europese specificaties op grond van het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging doch passen bij de voertuigen die naar met name Afrikaanse landen werden en zullen worden geëxporteerd. De gestelde specificaties houden geen exportverbod in, in die zin dat producenten, – handelaren en – terminals geen benzine en diesel zouden mogen exporteren of alleen benzine en diesel van Europese kwaliteit. De beleidsregel bindt de ILT bij haar toezicht en handhaving. De bevoegdheid tot het opstellen van ‘handhavingsbeleid’, waaronder deze beleidsregel is door de Minister van IenW gemandateerd aan de Inspecteur Generaal (IG) van de ILT, voor zover het toezicht en handhaving betreft van wet- en regelgeving op het terrein van IenW. Dat de beleidsregel ingrijpt in de marktwerking maakt dit niet anders. Gelet op artikel 36 VWEU-Verdrag, ingevolge waarbij de bepalingen van de artikelen 34 en 35 VWEU-Verdrag geen beletsel vormen voor het toepassen van kwantitatieve uitvoerbeperkingen¹⁷ binnen de EU uit hoofde van (o.a.) bescherming van de gezondheid en het leven van personen, geldt ook ingevolge artikel 10 Verordening 2015/479 dat het toepassen van kwantitatieve beperkingen voor de uitvoer uit de Unie naar derde landen gerechtvaardigd zijn met het oog op de bescherming van de gezondheid en het leven van personen. Van onvermijdbare strijdigheid met het beginsel van vrij verkeer van goederen is, gelet op het doel van deze beleidsregel, daarom ook geen sprake. De ILT heeft de resultaten van de hierboven genoemde onderzoeken met de brancheorganisaties en partijen gedeeld en besproken en heeft ze daarbij aangesproken op hun verantwoordelijkheid. Dit heeft echter vooral nog niet geleid tot het gewenste effect. De concept beleidsregel is bovendien ter consultatie voorgelegd aan de brancheorganisatie en bedrijven die betrokken zijn bij de export van de brandstoffen. Met de beleidsregel wordt een nadere invulling gegeven aan de zorgplicht in het belang van toezicht en handhaving. De beleidsregel biedt duidelijkheid aan de sector hoe de ILT haar bevoegdheid gaat uitoefenen en draagt als zodanig bij aan een gelijk speelveld. De uitwerking die de beleidsregel mogelijk heeft voor partijen zijn niet dusdanig onredelijk bezwarend, in verhouding tot het met de beleidsregel te dienen doel, dat van vaststelling zou moeten worden afgezien.

b. Markteconomische bezwaren

Naast deze juridische aandachtspunten zijn door de bedrijven in hoofdzaak de volgende markteconomische bezwaren naar voren gebracht:

- dat betere brandstof duurder is,
- dat de West-Afrikaanse landen dit niet willen c.q. kunnen betalen, en
- dat éézijdige verbetering van de Nederlandse brandstofkwaliteit er dan toe zal leiden
- dat landen hun brandstof elders zullen kopen en de beleidsregel niet zal leiden tot betekenisvolle verbetering van de aldaar aan de pomp verkrijgbare brandstofkwaliteit.

Deze argumenten zijn door geen van de bedrijven met feitelijke informatie onderbouwd die door de ILT geverifieerd kan worden.

De naar voren gebrachte bezwaren leiden niet tot het afzien van het vaststellen van de beleidsregel. Wel hebben de bezwaren aanleiding gegeven de beleidsregel op onderdelen aan te passen en te verduidelijken. Voor mangaan is in artikel 2 een grenswaarde opgenomen die aansluit bij de Europese ontwikkeling en advies van de auto-industrie¹⁸. Ook is verduidelijkt op welke landen

¹⁶ Citaat uit de toelichting Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 16 800, nr. 9, p. 46-49: ‘dat bescherming van mens en milieu tegen gevaarlijke stoffen en preparaten, welk belang dit ontwerp op het oog heeft, in principe niet aan grenzen gebonden is. Bedoelde gevaren kunnen zich immers over de grenzen van Nederland en de Europese Gemeenschappen heen manifesteren’.

¹⁷ Naast kwantitatieve beperkingen mag de uitvoer van goederen ook niet worden onderworpen aan maatregelen die een gelijke werking hebben als kwantitatieve beperkingen (C-83/94, punt 21).

¹⁸ European Automobile Manufacturers Association (ACEA) and others, Worldwide Fuel Charter, gasoline and diesel fuel, 6th edition, 2019



buiten de EU de beleidsregel van toepassing is. De oorspronkelijke termijn van 1 januari 2023 voor het hanteren van het uiteindelijk gewenste zwavelgehalte van 50 ppm voor zowel benzine als diesel bij de handhaving door de ILT is naar aanleiding van de consultatie verlengd naar 1 april 2023. Dit om de bedrijven in de gelegenheid te stellen zelfstandig aan hun zorgplicht te gaan voldoen en eventueel te komen met alternatieve maatregelen waarmee aantoonbaar en verifieerbaar minimaal eenzelfde of beter effect wordt bereikt.

Overleg stakeholders West-Afrikaanse regio

De sector heeft aangegeven dat de ILT weinig in contact zou zijn met betrokken met name Afrikaanse stakeholders. De ILT heeft overleg gevoerd met UNEP, dat een schoner brandstoffen (en voertuigen) programma implementeert in Afrika. De Nederlandse overheid is partner en steunt in dit programma (Partnership for Clean Fuels en Vehicles). UNEP ondersteunt de aanpak vanuit de Nederlandse overheid die met de beleidsregel medeverantwoordelijkheid neemt voor de volksgezondheidsrisico's van producten die in Nederland worden geproduceerd en geëxporteerd. De inzet van de beleidsregel is, zowel wat betreft kwaliteitsspecificaties als termijnstelling, in lijn met de ambities van UNEP en de West-Afrikaanse landen. De ILT heeft afgelopen jaren actief aan de discussies bijgedragen op het onderwerp van voertuigen en brandstoffen op diverse seminars waar ook Afrikaanse beleidsmakers aan deelnamen.¹⁹ Ook is de ILT in gesprek met de Nigeriaanse autoriteit NMDPRA (Nigerian Midstream And Downstream Petroleum Regulatory Authority). De ILT zal in gesprek blijven met UNEP en andere relevante stakeholders. Vanuit de zorgplicht is daar ook een rol weggelegd voor de sector zelf.

Europees gelijk speelveld

Door met name de terminalsector is erop gewezen dat inwerkingtreding van de beleidsregel vooruitlopend op dit Europees gelijk speelveld zal leiden tot economische schade bij de terminals doordat brandstofproducenten en -handelaren ten gevolge van de beleidsregel hun blendactiviteiten als ook toekomstige investeringsactiviteiten verplaatsen naar terminals en locaties in andere Europese landen. Door de sector is daarom gewezen op de noodzaak van een, in ieder geval, Europees gelijk speelveld. De ILT onderschrijft dit belang. Het bereiken van een internationaal gelijk speelveld heeft bij de ILT doorlopende aandacht. Daarbij zal onder andere worden aangesloten bij het initiatief van het Belgische en het Europese parlement voor wetgeving over een internationale zorgplicht voor multinationale ondernemingen. Frankrijk heeft in 2017 dergelijke wetgeving ingevoerd.²⁰ Voor het bereiken van een gelijk speelveld is vanuit de zorgplicht ook een rol weggelegd voor de sector zelf.

*DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
namens deze,
DE INSPECTEUR-GENERAAL LEEFOMGEVING EN TRANSPORT,
J.A. van den Bos*

¹⁹ 16/12/2020: CITA member and institutional stakeholders meeting on The control of used vehicles; 18/12/2020: UNRSF project: Safer and cleaner used vehicles for Africa 1st exporting countries stakeholders group meeting; 8/3/2021: World Bank Group: Global Trade in Used vehicles -Impacts, Opportunities and Challenges for Africa; 8/4/2021: SSATP Africa's transport policy program: Webinar Safer and Cleaner Used Vehicles for Africa; 7/6/ 2021: World Bank/WRI/Netherlands Decarbonisation Investments Series, Motorization Management and the Trade of Used Vehicles; 25/6/2021:UNEP/AU/UN-ECA and others: First African Used Vehicles Importers Meeting; 15/3/2022: UN-ECA's Kofi Annan Road Safety Award/Webinar on Used Vehicles in Africa

²⁰ de loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre