

Vergaderjaar 2017–2018

35 018

Wijziging van het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart en van de Uitvoeringsregeling van dit Verdrag (Besluit CDNI 2017-I-4), Straatsburg, 22 juni 2017

A/ Nr. 1

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 4 september 2018.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 4 oktober 2018.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 augustus 2018

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen de op 22 juni 2017 te Straatsburg tot stand gekomen Wijziging van het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart en van de Uitvoeringsregeling van dit Verdrag (Besluit CDNI 2017-I-4) (Trb. 2018, nr. 23).

Een toelichtende nota bij de verdragswijziging treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt voor het Europese deel van Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

TOELICHTENDE NOTA

1. Algemeen

Op 22 juni 2017 werd het Besluit CDNI 2017-I-4 aangenomen tot wijziging van het op 9 september 1996 tot stand gekomen Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart (Trb. 1996, 293) (hierna: CDNI-verdrag).

Het CDNI-verdrag, dat bij wet is goedgekeurd voor het Europese deel van Nederland (zie Stb. 1998, 687) is op 1 november 2009 in werking getreden voor de vier Rijnsoeverstaten (Nederland, Duitsland, Zwitserland en Frankrijk), België en Luxemburg. Dit verdrag heeft als doel het voorkomen van vervuiling van de Rijn door de scheepvaart en is op alle in Bijlage 1 bij het CDNI-verdrag genoemde vaarwegen van verdragspartijen van toepassing. Bijlage 2 bevat de Uitvoeringsregeling en concretiseert een aantal verdragsbepalingen.

Omdat volgens de op 17 oktober 1868 te Mannheim tot stand gekomen Herziene Rijnvaartakte (Trb. 1955, 161) geen belemmerende maatregelen voor de scheepvaart mogen worden genomen, tenzij alle verdragspartijen daarmee instemmen, was een internationale regeling ten aanzien van het scheepsbedrijfsafval noodzakelijk. De focus van het CDNI-verdrag ligt in eerste instantie op het voorkomen van het lozen van scheepsbedrijfsafval in het vaarwater. Het scheepsbedrijfsafval is opgedeeld in drie categorieën, te weten: oliehoudend afval (deel A), delen en restanten van de droge en vloeibare lading (deel B) en overig afval zoals afvalwater, huishoudelijk afval en klein chemisch afval (deel C).

Daar dampen van de lading niet direct in het vaarwater terechtkomen, is destijds afgezien om het uitstoten van dampen van vervluchtigende vloeibare lading in het CDNI-verdrag op te nemen. Het ontgassen van ladingtanks i.c. het uitstoten van dampen van vervluchtigende vloeibare stoffen, met name in dichtbevolkte gebieden, blijkt echter voor het milieu en de mensen in de directe omgeving van het vaarwater ernstig belastend te zijn. Omdat met name in Rijnmond en Moerdijk steeds meer hinder werd ondervonden, dreigden de provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant het ontgassen door binnenvaarttankers te verbieden. Verschillende provincies hebben inmiddels verordeningen afgekondigd, die vooruitlopend op een nationaal ontgassingsverbod voor binnenvaart-tankers het ontgassen van benzeen en (meer dan 10%) benzeenhoudende stoffen verbieden.

Ingevolge artikel 1 van de Herziene Rijnvaartakte mogen op de zogenaamde Aktewateren in het Rijnstroomgebied alleen internationaal afgestemde maatregelen worden genomen, opdat in dit aaneengesloten vaargebied dezelfde regels zullen gelden. Dit betekent dat niet op alle Rijkswateren in Nederland lokale regelingen vanzelfsprekend van kracht kunnen worden verklaard. Gevolg is dat in Nederland geen aaneengesloten vaargebied met dezelfde regels bestaat. Uitwijkgedrag kan dus niet worden uitgesloten, waarmee het «level playing field» in gevaar komt. Een nationaal verbod gebaseerd op internationale afspraken en rekening houdend met provinciale afspraken rest dan als enige mogelijkheid voor een rechtvaardige regeling. Nederland is dan ook in 2012 onderhandelingen gestart om een internationaal verbod voor ontgassen in het CDNI op te nemen.

Na vijf jaar onderhandelen heeft op 22 juni 2017 de Conferentie van Verdragsluitende Partijen (CVP) een besluit genomen over aanvulling van het CDNI-verdrag. In zijn overwegingen verwacht de CVP dat door het

verbod op ontgassen van toepassing te verklaren op de lijst van 25 meest vervoerde gevaarlijke stoffen, een reductie van meer dan 95% van alle ontgassing te bereiken. De CVP heeft de bevoegdheid, indien nodig, andere stoffen onder het verbod te brengen door het CDNI-verdrag overeenkomstig artikel 19 te wijzigen.

2. Inhoud en reikwijdte van de wijziging

Het Besluit 2017-I-4 van de CVP is de eerste wijziging van het CDNI-Verdrag sinds de inwerkingtreding op 1 november 2009. Een uitgebreidere beschrijving van de wijzigingen, achtergronden en effecten is opgenomen in Bijlage 2 bij het besluit.¹

Het besluit wijzigt een beperkt aantal definities en artikelen van het CDNI-verdrag. Uiteraard zijn dampen gedefinieerd, maar ook wordt bepaald dat dampen geen afval van de lading zijn, maar vallen in de categorie restlading en ladingrestanten. In de bestaande praktijk geldt hiervoor reeds dat deze restanten in principe moeten worden toegevoegd aan de lading.

Naar het oordeel van de regering bevat dit besluit in de artikelen 3, 8, 11, 12 en 13 een ieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet, die aan een rechtssubject (schipper, bemanning, verlader, ladingontvanger en exploitanten van ontvangstinrichtingen of overslaginrichtingen) rechtstreeks rechten toekennen of plichten opleggen.

Het besluit wijzigt ook Bijlage 2 van het verdrag.² Deze wijziging met betrekking tot de Uitvoeringsregeling behoeft in tegenstelling tot de wijziging van het CDNI-verdrag, niet parlementair te worden goedgekeurd. Onderhavige Bijlage 2, met aanhangsels, maakt een integrerend onderdeel uit van het CDNI-verdrag, doch is, gelet op de inhoud, aan te merken als zijnde van uitvoerende aard. Verdragen tot wijziging dergelijke bijlagen behoeven op grond van artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen parlementaire goedkeuring.³ Bijlage 2 wordt als volgt gewijzigd:

- in deel B (verzameling, afgifte en inname van afval van de lading) worden de artikelen aangevuld met identieke procedures voor de behandeling van dampen. Bij de onderhandelingen bleek dat sommige artikelen, geschreven in 1996, niet meer aansluiten bij de huidige praktijk en worden derhalve aangepast naar een op deze tijd toegesneden handelwijze. De systematiek en verdeling van verantwoordelijkheden blijft onverkort gehandhaafd.
- een nieuw deel D wordt ingevoegd om via «overgangsbepalingen en afwijkingen» een gefaseerde invoering conform het gestelde in artikel 3 van het CDNI-Verdrag mogelijk te maken. Dit betekent dat in principe alle ontgassing door tankschepen naar de open lucht zijn verboden, tenzij deze zijn uitgezonderd of het verbod tot een bepaalde datum is uitgesteld. Ontgassing zijn in de toekomst alleen nog toegestaan via een door de bevoegde autoriteiten toegelaten ontvangstinrichting voor dampen.
- er wordt een nieuw Aanhangsel IIIa (ontgassingsstandaarden) toegevoegd. Dit aanhangsel geeft criteria voor het ontgassen en deelt de stoffen in drie categorieën, waarvan het ontgassen conform de fasering in deel D wordt verboden. Ter zake wordt nog verwezen naar eerdergenoemde wijziging van deel B, waar in artikel 6.03 de «losver-

¹ Trb. 2018, 23, blz. 10 tot en met 22.

² Trb. 2018, 23, blz. 3 tot en met 10

³ Kamerstukken II 1997/98, 25 851, nr. 3, blz. 4.

klaring» is aangepast. Zo wordt in de leden 2 en 6 van dat artikel een apart deel toegevoegd voor de beschrijving van het ontgassen van de ladingtank bij een ontvangstinrichting voor dampen.

3. Gevolgen voor wet- en regelgeving

Het CDNI-verdrag is in Nederland geïmplementeerd via het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart (SAB). Dit Besluit zal worden aangepast aan de wijzigingen in het verdrag.

Evenals bij de wijzigingen in de verdragstekst en de Uitvoeringsregeling zal ook bij deze implementatie in het SAB worden gestreefd naar zo gering mogelijke wijzigingen. Deze hebben voornamelijk betrekking op de aansluiting op de voorschriften die al gelden voor vloeibare lading en die daardoor ook zoveel mogelijk van toepassing worden op de behandeling van dampen van vervluchtigende vloeistoffen.

De bewoording van de voorschriften kan mogelijk afwijken van die in het verdrag omdat het SAB een grondslag heeft in meerdere wetten die ieder hun eigen terminologie kennen, maar de systematiek blijft onveranderd.

4. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

In dit artikel worden nieuwe verdragsbegrippen omschreven.

Onder f)

Dampen zijn voor deze toepassing de vluchtige vorm van vloeibare lading en als zodanig onderdeel van de lading; dampen worden nadrukkelijk niet gezien als afval van de lading, maar worden behandeld als restlading en overslagresten. Dit betekent dat evenals restlading ook dampen zoveel mogelijk weer aan de lading moeten worden toegevoegd (artikel 7.03, eerste lid, van Bijlage 2). Omdat op locatie van de losinstallatie in tegenstelling tot de droge en vloeibare restlading veelal specialistische technieken nodig zijn om de dampen uit de ladingtanks te verwijderen wordt voor het schip een ontvangstinrichting voor dampen aangewezen. Het is dan vaak praktisch niet mogelijk om de dampen weer toe te voegen aan de oorspronkelijke lading. De mogelijkheid bestaat dat de ontvangstinrichtingen de dampen zullen verzamelen en voor hergebruik zullen aanbieden.

Onder ff)

Dampen worden gedefinieerd als gasvormige uit vloeibare lading vervluchtigende verbindingen (in casu: gasvormige restanten van vloeibare lading). Het betreft hier dus een vorm van restlading en handelt alleen om dampen uit vloeibare lading. Omdat het vervluchtigen van stoffen sterk kan verschillen is in Aanhangsel IIIa een grenswaarde aan de dampspanning gesteld waarboven sprake is van het verplicht ontgassen van de dampen uit de ladingtanks. Stoffen met een lagere dampspanning moeten volgens Aanhangsel III zoals nu reeds gebruikelijk is worden gewassen. Achtergrond hierbij is dat het ontgassen in een redelijke tijd moet kunnen worden uitgevoerd.

Onder j)

Aan de definitie voor een ontvangstinrichting is toegevoegd dat ook dampen moeten kunnen worden afgegeven. Een ontvangstinrichting werd tot nu toe gezien als een inrichting waar vast en vloeibaar afval kan worden afgegeven. In die zin is het logisch dat als dampen niet kunnen worden hergebruikt, de ontvangstinrichting als afgifteplaats is aangegeven. Nadrukkelijk is geen ontgassingsinrichting als specifieke inrichting gedefinieerd, maar is gekozen voor een algemene definitie waar alle aggregatietoestanden van lading en afval onder kunnen worden verstaan. De verwachting is dat met name voor het ontgassen mogelijkheden bestaan voor technische ontwikkelingen. Om nieuwe technieken en innovaties niet te belemmeren is daarom alleen nog vastgelegd dat het zowel vaste als mobiele inrichtingen kan betreffen. De voorwaarde blijft dat de inrichting moet beschikken over een vergunning die door de bevoegde autoriteit is afgegeven op basis van de toepasselijke milieuregeling. Deze wordt verstrekt als aan alle relevante voorschriften is voldaan. De bevoegde autoriteit ziet ook toe op de naleving daarvan.

Onder nn)

In analogie met de definitie voor exploitant van een overslaginrichting is ook de exploitant van een ontvangstinrichting gedefinieerd. Aanleiding hiervoor is dat beide exploitanten verantwoordelijkheid dragen voor inname van lading en afval. Daarbij kan de verlader zijn verantwoordelijkheid voor het schoon opleveren van het schip overdragen aan de genoemde exploitanten. In het bijzonder voor dampen wordt verondersteld dat in tegenstelling tot schoonvegen en nalenzen het ontgassen niet door de schipper zelf zal worden uitgevoerd.

Een aparte definitie is wenselijk, omdat tot nu toe ladingresten voornamelijk bij overslaginrichtingen werden afgegeven en behandeld, maar nu ook een ontvangstinrichting voor dampen hiervoor kan worden aangewend. In geval de dampen bij een ontvangstinrichting voor dampen worden afgegeven is de exploitant van de ontvangstinrichting verplicht het betreffende deel van de losverklaring hiervoor in te vullen.

Onder o)

Tegenover «het lozen van vaste en vloeibare lading» wordt overal in de tekst van het verdrag toegevoegd «het uitstoten van dampen». Hieronder wordt verstaan alle opzettelijke wijzen van afblazen van dampen uit de ladingtanks naar de open lucht. Uitgezonderd wordt het wegnemen van overdruk in ladingtanks ten behoeve van metingen, het zogenaamde «ontspannen» van ladingtanks. Het openen van luiken heeft betrekking op relatief kleine openingen die zijn bedoeld voor het peilen en meten. Die openingen kunnen in praktische zin ook niet worden gebruikt het ontgassen van de ladingtanks.

Artikel 3

In dit artikel is een verbod opgenomen op het inbrengen, lozen en uitstoten van ladingdelen op de in Bijlage I bij het CDNI-Verdrag genoemde vaarwegen. Hieraan wordt toegevoegd dat ook dampen niet in de atmosfeer mogen worden uitgestoten.

Artikel 8

In dit artikel wordt de financiering van de kosten van het nalossen, wassen en ontgassen beschreven.

Een nieuw lid 1a wordt ingevoegd, waarin de kosten voor het ontgassen expliciet bij de verlader worden gelegd. De kosten voor het reinigen van het schip na een transport zijn volgens het CDNI-verdrag voor rekening van de verlader ic. opdrachtgever van het transport. De wijze van verrekening wordt niet expliciet in het verdrag geregeld, maar is wel van cruciaal belang voor een effectief/efficiënt resultaat van een lozings- en ontgassingsverbod. In het belang van een schoon milieu moet worden gezocht naar een betalingswijze waarbij in elk geval de schipper de garantie heeft dat de kosten van een ontgassing, inclusief eventuele omvaar- en overligkosten worden of zijn betaald, ofwel transparant en separaat van de vervoersprijs in een vervoersoverkomst zijn opgenomen. In het tweede lid wordt naar analogie met de kosten voor het wassen in geval het schip voorafgaand aan het laden niet overeenstemt met de voorgeschreven losstandaard toegevoegd dat de kosten in geval van ontgassen voor rekening komen van de schipper.

Artikel 11

Aan de reeds bestaande algemene zorgplicht voor het voorkomen van verontreiniging van het vaarwater wordt het voorkomen van verontreiniging van de atmosfeer toegevoegd.

Artikel 12

Tot de verplichtingen en rechten van de schipper behoort conform het tweede lid ook het verbod tot het uitstoten van dampen naar de atmosfeer.

Artikel 13

Dit artikel is vereenvoudigd door in hetzelfde lid alle betrokken partijen, te weten: de verlader, de vervoerder, de ladingontvanger en de exploitanten van ontvangst- en overslaginrichtingen erop te wijzen hun verplichtingen na te komen en tevens toe te staan dat zij hiervoor een beroep mogen doen op een derde. Het laatste speelt met name bij de verlader die het reinigen van het schip na het transport voor zijn rekening overlaat aan de ladingontvanger dan wel de exploitant van de overslag- of ontvangstinrichting.

5. Koninkrijkspositie

De wijziging van het Verdrag zal, evenals het Verdrag, voor wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, alleen voor het Europese deel van Nederland gelden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok