

Vergaderjaar 2018–2019

31 409

Zee- en binnenvaart

Nr. 202

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2018

In de debatten met uw Kamer op 21 en 26 november 2018 hebben wij gesproken over het varend ontgassen van binnenvaarttankschepen en de daarvoor relevante regelgeving. Ik heb u toegezegd een brief te sturen voor het AO Maritiem van 6 december aanstaande, waarin ik inga op de bij u nog levende vragen.

Met bijgaande brief geef ik uitvoering aan die toezegging, in aanvulling op mijn antwoorden op de recente Kamervragen van de leden Wassenberg en Teunissen (beiden PvdD), het lid Laçin (SP), en de leden Von Martels en Geurts (beiden CDA), Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nrs. 720, 718 en 719).

Wat is varend ontgassen en waarom gebeurt het?

Varend ontgassen is niet iets van de laatste tijd, het vindt al plaats zo lang als er binnenvaarttankschepen over de rivieren varen. Na het lossen van een vloeibare lading blijft altijd een geringe hoeveelheid restlading achter. Op weg naar de plaats waar het schip opnieuw gaat laden, wordt daarom het ruim met ventilatoren doorgeblazen om deze laatste resten te laten verdampen en uit de ladingtanks te verwijderen. Dit is het varend ontgassen.

In principe moet een schip altijd schoon worden opgeleverd om te voorkomen dat de nieuwe lading met de restanten van de oude lading wordt verontreinigd.

Als een schip zijn lading gelost heeft, kan het twee dingen doen. Ofwel dezelfde (of compatibele) lading laden, dan is geen ontgassing nodig. Ofwel een andere stof laden, waarvoor het schip helemaal schoon moet zijn en dus ontgast moet worden. In heel Europa wordt in de praktijk indien nodig onderweg naar de volgende lading varend ontgast. Het transport van gevaarlijke stoffen vindt in Nederland voornamelijk plaats over twee hoofdroutes, Rotterdam–Duitsland en Amsterdam–Rotterdam–Antwerpen.

Op grond van het ADN¹, in Nederland geïmplementeerd via de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, mogen lege of niet gevulde ladingtanks die gevaarlijke stoffen hebben bevat worden ontgast indien dat niet verboden is op grond van andere internationale of nationale wettelijke voorschriften.

Voor het varend ontgassen geldt conform het ADN dat in ieder geval voor toxische stoffen dit niet in de nabijheid van sluisen, inclusief voorhavens, onder bruggen of in dichtbevolkte gebieden mag plaatsvinden. Ontgassen van een binnenvaartschip mag volgens het ADN ook stilliggend op plaatsen die daarvoor door de bevoegde autoriteit zijn goedgekeurd en aangewezen. Alleen de havenmeesters van Rotterdam en Amsterdam hebben een locatie aangewezen, respectievelijk de Geulhaven en de Afrikahaven. Rijkswaterstaat heeft geen locaties aangewezen. Ontgassen kan ook plaatsvinden bij zogenaamde ontgassingsinstallaties. Dat zijn installaties waar de dampen die vrijkomen bij het ontgassen van schepen opgevangen en verwerkt worden, zodat zij niet in het milieu komen.

Het internationale ontgassingsverbod.

Hoewel het varend ontgassen in het verleden acceptabel geacht werd, zijn rond 2013 initiatieven genomen om tot een verbod te komen. Reden was niet dat plotseling een acuut gevaar voor de volksgezondheid was ontstaan, maar het feit dat het bij het ontgassen in bepaalde gevallen gaat om stoffen die niet in het milieu thuishoren. Veel industriële bronnen van benzeen en andere zgn. CMR²-stoffen zijn al teruggebracht, de binnenvaart kan en wil niet achterblijven.

Regionale bestuurders hebben over het ontgassen van binnenvaartschepen in 2013 hun zorgen geuit. Dit heeft geleid tot het middels provinciale verordeningen invoeren van provinciale ontgassingsverboden. Doordat meerdere provincies (Noord-Brabant, Gelderland, Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland, Zeeland en Flevoland) dat deden, ontstond een aaneengesloten gebied waar provinciale verboden van kracht waren.

Om uitwijkgedrag en ontgassingstoerisme te voorkomen, heeft Nederland rond diezelfde tijd het initiatief genomen tot een internationaal verbod. De belangrijkste internationale vaarwegen in West-Europa, de Rijn en zijrivieren, vallen onder de Akte van Mannheim. Dat betekent dat de verdragstaten op deze zogenaamde Aktewateren niet eenzijdig regels kunnen stellen. Dus moest Nederland de andere verdragstaten vragen mee te werken aan een internationaal verbod. Hiervoor is in 2013 gestart met de onderhandelingen in het kader van het Scheepsafvalstoffenverdrag (CDNI³). Nederland heeft daar flink op ingezet, maar merkte dat andere lidstaten de urgentie minder voelden. Daardoor liepen de onderhandelingen minder voorspoedig dan gewenst.

Door te wijzen op de acties van de provincies kon de Nederlandse delegatie aantonen dat het probleem in Nederland urgent was en daarmee de andere lidstaten overtuigen van de noodzaak van een internationaal verbod. Zo kwam in juni 2017 een wijziging van het Scheepsafvalstoffenverdrag tot stand, waarmee het varend ontgassen verboden wordt. In drie tranches zal het verbod op steeds meer stoffen van toepassing worden verklaard. Er is voor een gefaseerde invoering gekozen omdat de andere lidstaten bezorgd waren dat de benodigde voorzieningen om te ontgassen anders niet tijdig beschikbaar zouden zijn.

¹ ADN= Accord Européen relatif au transport des marchandises Dangereuses par voies de Navigation intérieures (ADN) ic. Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs).

² CMR-stoffen: carcinogene, mutagene en reprotoxische stoffen.

³ CDNI = convention relative à la collecte, au dépôt et à la réception des déchets survenant en navigation rhénane et intérieure, zie www.cdni-iwt.org.

In principe wordt in het CDNI de lijn van de provinciale verordeningen gevolgd, waarbij eerst motorbrandstoffen en benzeen worden verboden, vervolgens alle meer dan 10%-benzeen houdende stoffen en tenslotte alle andere vervoerde gevaarlijke stoffen met een dampspanning van meer dan 5kPa.

Nadat ook de andere landen geratificeerd hebben, kan de eerste fase van deze regelgeving in Nederland in werking treden, naar verwachting zal dat medio 2020 zijn. In de eerste fase zit een verbod voor o.a. benzeen. In 2022 wordt dit gevolgd door de meer dan 10% benzeen houdende stoffen. In 2023 volgt de laatste fase, waarmee op dat moment meer dan 95% van alle ontgassing is verboden/wordt voorkomen. De andere landen die bij het Scheepsafvalstoffenverdrag aangesloten zijn, waaronder Duitsland, zijn bezig met een parallel traject van implementatie. Daarmee zal straks tegelijkertijd een uniform regime gelden in het hele verdragsgebied.

Daarnaast is op grond van de EU-benzinedistributierichtlijn al langer een nationaal verbod op het varend ontgassen van benzine (UN 1203) van kracht in Nederland en andere EU-landen. Dit is geïmplementeerd in de Regeling benzinevervoer in mobiele tanks 2006. Deze regeling geldt voor alle vormen van vervoer, dus ook voor de binnenvaart. Verder geldt, zoals hierboven al omschreven, de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en het middels die wet geïmplementeerde ADN. In dit kader geldt een verbod op ontgassen bij bruggen en sluizen en in dichtbevolkt gebied. Dat verbod geldt nu nog alleen voor toxische stoffen, maar dit wordt 1 januari 2019 uitgebreid tot alle vervluchtigende gevaarlijke stoffen. De overheid heeft ook de afgelopen jaren gesproken met industrie en sector om op basis van vrijwilligheid bepaalde stoffen niet meer te ontgassen. Zo bestaat vanaf 2014 een «gentlemens-agreement» over het ontgassen van benzeen. De ondernemers zijn toentertijd door hun koepels gevraagd het ontgassen van benzeen zoveel mogelijk te voorkomen.

Waar staan we nu?

De verdragswijziging alleen is niet voldoende om het varend ontgassen meteen te beëindigen. Zo'n wijziging moet door de verdragstaten worden goedgekeurd, geratificeerd en geïmplementeerd in de nationale wetgeving. Nederland is hiermee bezig: de wijziging heeft ter stilzwijgende goedkeuring tot en met 4 oktober in de Tweede Kamer en Eerste Kamer (Kamerstuk 35 018, A/nr. 1) voorgelegen, de goedkeuring door de Staten-Generaal is verleend. Inmiddels wordt gewerkt aan de aanpassing van het Scheepsafvalstoffenbesluit ter implementatie van de verdragswijziging. Nadat die aanpassing gereed is, kan Nederland de verdragswijziging ratificeren, ic. de akte van aanvaarding neerleggen. Het gewijzigde Scheepsafvalstoffenbesluit zal in de eerste helft van 2019 aan uw Kamer worden aangeboden.

Maar met wetgeving alleen zijn we er niet. Als het varend ontgassen verboden wordt, moet de schipper een alternatief beschikbaar hebben. Dat kan zijn het meer dedicated/compatibel varen (dus altijd dezelfde stoffen vervoeren). Niet alle schepen zullen deze keuze (kunnen) maken dus daarmee is het ontgassen niet de wereld uit. Er zullen daarom meer ontgassingsinstallaties moeten komen. Er zijn op dit moment 5 van zulke installaties, in Rotterdam, Amsterdam en Moerdijk, en er zijn nog eens 5 installaties in vergunningprocedure, o.a. in Zeeland. Op het moment dat de wijziging van het Scheepsafvalstoffenbesluit in werking treedt, zullen er meer installaties moeten zijn, die bovendien ook geschikt zijn voor de stoffen die dan verboden worden. Anders is het niet mogelijk voor de tankvaart om aan het besluit te voldoen tenzij door dedicated en compatibel te gaan varen.

Het Scheepsafvalstoffenverdrag gaat uit van het beginsel «de vervuiler betaalt». Daarom moet er een praktische bekostigingsstructuur komen voor het ontgassen.

Wat gaan we doen in de komende twee jaar?

Het lijkt evident vanwege de vele betrokken partijen met diverse belangen dat alleen een eendrachtige samenwerking het gewenste resultaat kan opleveren. Omdat er zowel wetgeving als praktische acties nodig zijn, heb ik alle betrokken partijen uitgenodigd op 28 mei jl. om zich te committeren aan een goed resultaat. Vervolgens heb ik een taskforce ingesteld, onder voorzitterschap van gedeputeerde van de provincie Noord-Holland de heer Tekin, die de acties op weg naar een efficiënt ontgassingsverbod coördineert.

Ik zorg voor de regelgeving, de provincies hebben een belangrijke rol bij het mogelijk maken van de ontgassingsinstallaties (denk aan milieuvergunningen en de handhaving en toezicht op installaties bij inrichtingen) en het bedrijfsleven werkt aan een bekostigingsstructuur. Samen maken we een inschatting van de benodigde ontgassingscapaciteit en de meest geschikte locaties (dicht bij de laad- en losplaatsen, dus in Nederland vooral in de buurt van of op de route naar de zeehavens).

Er wordt momenteel in de taskforce gewerkt aan een praktische betaalwijze, waarbij de verlader/bevrachter/als vertegenwoordiger van de eigenaar van de lading, de kosten voor zijn rekening neemt. Daarmee kan de schipper «gratis» terecht bij de ontgassingsinstallatie en wordt een belangrijke prikkel tot illegaal varend ontgassen weggenomen.

Ook een adequate handhaving is een onderwerp dat in de taskforce wordt uitgewerkt. Mede op grond van de bestaande handhavingsstructuur in het scheepafvalstoffenverdrag kan via de losverklaringen een administratieve handhaving worden gerealiseerd die mogelijk niet veel extra inspanning hoeft te vergen als financieel de ontgassing goed zijn georganiseerd.

Ook wordt in dit verband momenteel een onderzoek uitgevoerd naar de benodigde speciale ligplaatsen voor gevaarlijke-stoffenscheepen. Daarbij wordt getracht inzicht te verkrijgen in de goederenstromen van gevaarlijke stoffen en de afwegingen die de sector en industrie maken over dedicated varen en als gevolg daarvan mogelijke extra ligplaatsen. Ook komt hierin aan de orde in welke mate er nu in werkelijkheid wordt ontgast en waar dat plaatsvindt. Op dit moment zijn er weliswaar berekeningen van het aantal mogelijke ontgassing, maar dit is een theoretische benadering. Het maken van goede inschattingen van het straks benodigde aantal ligplaatsen en ontgassingsinstallaties wordt bovendien bemoeilijkt door het feit dat de invoering van het ontgassingsverbod ook een verschuiving naar meer dedicated varen kan bewerkstelligen, waardoor er minder ontgassingscapaciteit, maar meer ligplaatsen voor niet-ontgaste schepen nodig zijn.

Daarnaast heb ik met de voorzitter van de taskforce afgesproken om in de loop van volgend jaar een thema-actie te organiseren gericht op de naleving van de bestaande regelgeving. Een goed moment zou kunnen zijn wanneer in het ADN-verdrag een uitbreiding van het ontgassingsverbod in dichtbevolkte gebieden naar alle gevaarlijke stoffen van kracht wordt. Ik heb gevraagd aan ILT en RWS dit te organiseren in het kader van de jaarlijkse thema-acties voor de handhaving. De thema-actie kan bovendien gebruikt worden om de sector bewust te maken van het aanstaande internationale ontgassingsverbod op basis van het CDNI.

Uw Kamer heeft mij gevraagd om te bezien of door gebruikmaking van andere wetgeving het verbod te versnellen is. Zoals ik heb geschetst, kan ik op de zgn. Aktewateren geen eenzijdige maatregelen nemen, dus

daarvoor biedt alleen het Scheepafvalstoffenverdrag de basis. En die basis is inmiddels beschikbaar. Zodra het verdrag ook in de andere verdragstaten geratificeerd is, kan het verbod in werking treden. Maar ik heb ook aangegeven dat het tempo niet alleen door de wetgeving bepaald wordt, maar ook door de praktische maatregelen die nodig zijn. En zonder die praktische voorzieningen zou ik wetgeving maken die niet na te leven is. Dat is niet wat ik wil.

Vergelijking met Duitsland

In de pers is de suggestie gewekt dat in Duitsland het ontgassen wel verboden zou zijn, terwijl het in Nederland toegelaten zou worden. Dit is een misverstand. Duitsland is net als Nederland verdragspartij van het Scheepafvalstoffenverdrag, en dient dus dezelfde stappen te doorlopen als wij om tot nationale regelgeving te komen.

Wel is er een klein verschil tussen Nederland en Duitsland als het gaat om het ontgassingsverbod voor benzine op grond van de Benzinedistributierichtlijn van de EU. In Duitsland worden onder het Europese ontgassingsverbod voor benzine niet alleen UN 1203, maar ook nog twee andere soorten benzine gerekend: sinds 2012 is het in Duitsland ook voor UN 1268 en UN 3475 verboden om varend te ontgassen⁴. Destijds heeft Duitsland bij de notificering hiervoor toestemming gekregen van de EU. Argument hiervoor was dat het nationale emissieplafond in Duitsland dreigde te worden doorbroken en dat er extra maatregelen moesten worden genomen. Deze beide benzines zullen overigens deel uitmaken van de eerste tranche van stoffen waarvoor het varend ontgassen in het CDNI verboden gaat worden.

Nederland heeft destijds één op één die richtlijn geïmplementeerd, zonder nationale kop.

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

⁴ Verordnung zur Begrenzung der Emissionen flüchtiger organischer Verbindungen beim Umfüllen oder Lagern von Ottokraftstoffen, Kraftstoffgemischen oder Rohbenzin (20. BImSchV).