



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart in verband met de versnelling van de gefaseerde invoering van een verbod op varend ontgassen op de binnenwateren.

Nader Rapport

14 augustus 2024

IENW/BSK-2024/213927

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 mei 2024, nr. 2024001226, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 juli 2024, nr. W17.24.00111/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan met daaronder mijn reactie.

Het ontwerpbesluit voorziet in de vervroegde inwerkingtreding van fase II van het verbod op varend ontgassen. Varend ontgassen is het op tankschepen naar de buitenlucht laten ontsnappen (verwijderen) van dampen die reesteren in de tank, nadat de lading is gelost. Het verbod op varend ontgassen is onderdeel van de op 22 juni 2017 aangenomen wijziging van het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart (CDNI-Verdrag).¹ Met het verbod wordt beoogd de emissie van schadelijke stoffen in de atmosfeer terug te dringen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de beschikbaarheid van voldoende ontgassingsinstallaties en de handhaafbaarheid van het voorstel. De Afdeling adviseert allereerst in de toelichting inzichtelijk te maken of voldoende ontgassingsinstallaties operationeel zullen zijn of worden op het moment van inwerkingtreding van dit ontwerpbesluit en daarbij ook in te gaan op de gevolgen van een eventueel niet tijdig gereed zijn van voldoende installaties.

Daarnaast adviseert de Afdeling de handhaafbaarheid van het verbod nader te motiveren. Daarbij dient te worden verduidelijkt in welke mate en op welk moment naar verwachting voldaan zal kunnen worden aan de in de toets op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid genoemde voorwaarden.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van de toelichting.

1. Achtergrond van het ontwerpbesluit

Het verbod op varend ontgassen vloeit voort uit het gewijzigde CDNI-Verdrag. Daarin is de inwerkingtreding van het verbod onderverdeeld in drie fasen. Met elke fase komen meer dampen van goederen onder het verbod te vallen. Fase I vangt ingevolge het CDNI-Verdrag aan op de eerste dag van de zesde maand nadat alle verdragsluitende landen hebben geratificeerd.² Op 23 april 2024 heeft Zwitserland als zesde en laatste land het gewijzigde CDNI-Verdrag geratificeerd. Als gevolg daarvan vangt voor de verdragsluitende landen fase I van het ontgassingsverbod aan met ingang van 1 oktober 2024, fase II vervolgens twee jaar later op 1 oktober 2026, en fase III tot slot drie jaar later op 1 oktober 2027.³

De regering heeft evenwel besloten om in Nederland fase I en II van het ontgassingsverbod vervroegd

¹ Besluit CDNI 2017-I-4 (Trb. 2018, 23) bij het CDNI-Verdrag (Trb. 1996, 293).

² Besluit CDNI 2017-I-4 (Trb. 2018, 23).

³ Artikel 11.01 Uitvoeringsregeling van het CDNI-Verdrag.

en (zo) gelijktijdig (mogelijk) in werking te laten treden⁴. Fase I is reeds in werking getreden op 1 juli 2024.⁵ In samenhang daarmee voorziet het onderhavige ontwerpbesluit in de vervroegde inwerking-treding van fase II. Er wordt naar gestreefd het ontwerpbesluit zo spoedig mogelijk in werking te laten treden.⁶

De regering kiest hiervoor omdat de ratificatie van het gewijzigde CDNI-Verdrag langer heeft geduurd dan aanvankelijk voorzien. In de nota van toelichting wordt in dit verband onder meer opgemerkt dat het doel van de gefaseerde inwerkingtreding was een balans te vinden tussen een snelle invoering van het verbod en daarmee de uitstoot van schadelijke stoffen terug te brengen, en tegelijkertijd marktpartijen voldoende tijd te geven voor het bouwen van ontgassingsinstallaties (zie ook hierna paragraaf 2).

Door het verstrijken van de tijd worden deze belangen anders gewogen en wordt het wenselijk geacht inwerkingtreding te versnellen. In de toelichting wordt opgemerkt dat de wens breed gedragen wordt om voor Nederland voor de invoering van fase II een afwijkende route te kiezen ten opzichte van het tijdpad in het gewijzigde CDNI-verdrag. Naast de inhoudelijke urgentie weegt daarin mee dat er momenteel al verschillende regionale (lokale en provinciale) verboden op varend ontgassen bestaan in Nederland. Het is wenselijk hierin duidelijkheid te brengen, aldus de toelichting.⁷

2. Beschikbaarheid van ontgassingsinstallaties

Er zijn verschillende manieren om te voldoen aan het verbod op varend ontgassen. Naast 'dedicated' of 'compatibel' varen, kunnen schepen eventuele restlading aanbieden bij een ontgassingsinstallatie.⁸ Het is daarom van belang dat een voldoende dekkende infrastructuur van ontgassingsinstallaties wordt ontwikkeld en beschikbaar is op het moment dat fase II van het verbod in werking treedt. Dit blijkt uit de door diverse belanghebbenden gezamenlijk vastgestelde 'Roadmap varend ontgassen'.⁹

In de toelichting wordt evenwel niet ingegaan op de mate waarin naar verwachting voldoende ontgassingsinstallaties beschikbaar zullen zijn ten tijde van de verwachte inwerkingtreding van fase II van het ontgassingsverbod. Volstaan wordt met de opmerking dat dit een verantwoordelijkheid is van het bedrijfsleven, meer specifiek de verladers, waarbij het ministerie ondersteuning biedt.¹⁰ De Afdeling merkt op dat uit het CDNI-verdrag de verplichting voortvloeit om benodigde voorzieningen tot stand te brengen dan wel te laten brengen.¹¹

In de toelichting wordt geschetst welke organisatiestructuur in het leven is geroepen om te komen tot het realiseren van voldoende mogelijkheden om aan het ontgassingsverbod te kunnen voldoen. Die structuur is er op gericht om de benodigde voorzieningen tot stand te laten komen. Ook wordt toegelicht dat het instellen van een ontgassingsverbod naar verwachting tot een versnelling van die ontwikkeling zal leiden.

De Afdeling heeft op zichzelf begrip voor de keuze van de minister om primair een faciliterende rol te spelen. Meer concrete informatie over de daadwerkelijke tijdige beschikbaarheid van de benodigde voorzieningen ontbreekt echter in de toelichting. De Afdeling acht het gewenst dat in de toelichting meer inzicht wordt gegeven in het antwoord op de vraag of voldoende ontgassingsinstallaties operationeel zullen zijn op het moment van inwerkingtreding van dit ontwerpbesluit en op de gevolgen van een eventueel niet tijdig gereed zijn van voldoende installaties.¹²

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

In overeenstemming met het principe 'de vervuiler betaalt' is er voor gekozen om de verdragsverplichting

⁴ De regering heeft besloten om ten aanzien van fase III van het ontgassingsverbod niet af te wijken van het voorziene tijdpad in het CDNI-Verdrag. In de toelichting wordt hiervoor een aantal redenen gegeven. Zo bevatten fasen I en II van het ontgassingsverbod dampen van stoffen die veelal zogeheten 'dedicated' (lossen en laden met dezelfde producten) of 'compatibel' (lossen en laden met producten die zonder problemen over de vorige lading heen kunnen worden geladen) gevaren kunnen worden. In die gevallen is ontgassen niet nodig, zodat de lasten voor het bedrijfsleven niet onevenredig zijn. Ook zijn in omringende landen al veel stoffen uit fase I en II verboden te ontgassen. Zie de nota van toelichting, paragraaf 2.2, 'Geen versnelling fase III'.

⁵ Stb. 2023, 200.

⁶ Nota van toelichting, paragraaf 8, 'Inwerkingtreding'.

⁷ Nota van toelichting, paragraaf 2.1, 'Versnelling fase II'.

⁸ Zie voetnoot 4.

⁹ Kamerstukken II 2023/24, 31 409, nr. 430, bijlage. De belanghebbenden in de Stuurgroep Varend Ontgassen zijn: het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de Inspectie Leefomgeving en Transport, het Interprovinciaal Overleg, de Omgevingsdienst NL, havenbedrijven, verladersorganisaties CTGG, Vemobin en VNCL, de Vereniging van tankopslagbedrijven (VOTOB) en de Koninklijke Binnenvaart Nederland.

¹⁰ Nota van toelichting, paragraaf 3.2, 'Ontgassingsinstallaties', en paragraaf 3.4, 'Gevolgen voor verladers'.

¹¹ Artikel 5.02 van de Uitvoeringsregeling (Bijlage 2 bij het CDNI-Verdrag).

¹² Ook de ATR heeft hierop gewezen. Zie Advies ATR d.d. 19 oktober 2023, 'Versnelling van het verbod op varend ontgassen'.

ting om benodigde voorzieningen tot stand te brengen dan wel te laten brengen in te vullen door daarin een actieve faciliterende rol te vervullen. Er zijn noemenswaardige recente ontwikkelingen op het gebied van de ontwikkeling van nieuwe installaties of de uitbreiding van bestaande installaties. De toelichting is gewijzigd door daar een concrete stand van zaken op te nemen met betrekking tot deze ontwikkelingen. Het is de verwachting dat er vanaf inwerkingtreding een basiscapaciteit aan ontgassingsinstallaties bestaat die uitgebreid kan worden naarmate de vraag hiernaar toeneemt. Bij schaarste van ontgassingsinstallaties kunnen wachttijden optreden. Afhankelijk van de duur zal een verlader de afweging maken tussen het ontgassen bij een installatie en de andere oplossingen zoals het compatibel of dedicated varen. Een eventueel tekort aan installaties creëert tegelijkertijd een markt voor exploitanten van installaties die de totstandkoming van meer installaties positief zal beïnvloeden. Op basis van de informatie die het ministerie heeft vanuit de bij de roadmap aangesloten partijen, in het bijzonder de verladers- en de schippersbranche, is het niet aannemelijk dat het invoeren van een verbod op het varend ontgassen van stoffen genoemd in fase II van het CDNI-verdrag tot onaanvaardbare gevolgen leidt voor de continuïteit van de tankvaart. De verwachting is dat er vanaf het moment van inwerkingtreding een balans zal ontstaan tussen vraag naar en aanbod van ontgassingsinstallaties.

3. Toezicht en handhaving

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft een toets op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF-toets) uitgevoerd. Hierin geeft de ILT aan dat het verbod op varend ontgassen in het ontwerpbesluit handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig is, mits er aan een zevental voorwaarden wordt voldaan. Zo moeten er onder meer voldoende dekkende monitorings- en waarnemingssystemen (een 'e-nose'-netwerk) langs de vaarwegen zijn aangebracht en moeten data uit deze systemen door de ILT kunnen worden benut voor het toezicht en de handhaving.

In de nota van toelichting wordt slechts ten aanzien van enkele van deze voorwaarden vermeld in welke mate hieraan tegemoet wordt gekomen. Zo wordt de aanschaf door het Rijk van 'e-nose'-systemen onderzocht. Voor het overige wordt opgemerkt dat in aanloop naar de inwerkingtreding van het verbod in de werkgroep toezicht en handhaving afspraken worden gemaakt over het realiseren van adequaat toezicht op de naleving en handhaving van het verbod. Ook wordt opgemerkt dat de ILT heeft aangegeven vanaf inwerkingtreding te kunnen en zullen handhaven, ook als er bij inwerkingtreding nog geen volledig 'e-nose'-netwerk is gerealiseerd.¹³

De Afdeling merkt op dat de ILT in de HUF-toets heeft aangegeven dat het besluit niet handhaafbaar is indien niet aan de door de ILT genoemde punten is voldaan.¹⁴ Sluitend toezicht is nog niet mogelijk is als bij inwerkingtreding niet wordt voldaan aan alle benoemde voorwaarden.¹⁵ Er moet aldus de ILT 'nog veel gebeuren' voordat het toezicht op varend ontgassen daadwerkelijk effectief kan worden uitgevoerd.

De Afdeling adviseert in de toelichting de handhaafbaarheid van het verbod nader te motiveren en daarbij te verduidelijken in welke mate en op welk moment naar verwachting voldaan zal worden aan de specifieke voorwaarden die de ILT hieraan heeft gesteld in de HUF-toets.

De toelichting is gewijzigd door daarin een nieuwe paragraaf op te nemen waarin nader wordt aangegeven hoe en in welk (verwacht) tijdspad wordt voldaan aan de voorwaarden die de ILT heeft gesteld. Voor wat betreft de handhaving is er sprake van een ingroeimodel. Sinds inwerkingtreding van het verbod op varend ontgassen (fase I) op 1 juli 2024 handhaaft de ILT op dit verbod met de middelen die de dienst ter beschikking heeft. Op moment van inwerkingtreding van het besluit zal de ILT dat ook voor fase II doen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De toelichting bij het besluit is aangepast in lijn met de adviespunten van de Raad van State. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om ook de inwerkingtredingsbepaling aan te passen, nu duidelijk is wanneer het besluit in werking kan treden.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,

¹³ Nota van toelichting, paragraaf 4.1, 'Handhaafbaarheid, Uitvoerbaarheid en Fraudebestendigheid'.

¹⁴ HUF-toets Scheepsafvalstoffenbesluit (varend ontgassen), Inspectie Leefomgeving en Transport, 20 november 2023, conclusie handhaafbaarheid, blz. 7.

¹⁵ HUF-toets Scheepsafvalstoffenbesluit (varend ontgassen), Inspectie Leefomgeving en Transport, 20 november 2023, blz. 1.



Ik bied U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek u overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener.*



Advies Raad van State

No. W17.24.00111/IV
's-Gravenhage
24 juli 2024

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 29 mei 2024, no.2024001226, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart in verband met de versnelling van de gefaseerde invoering van een verbod op varende ontgassen op de binnenwateren, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet in de vervroegde inwerkingtreding van fase II van het verbod op varende ontgassen. Varende ontgassen is het op tankschepen naar de buitenlucht laten ontsnappen (verwijderen) van dampen die resteren in de tank, nadat de lading is gelost. Het verbod op varende ontgassen is onderdeel van de op 22 juni 2017 aangenomen wijziging van het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart (CDNI-Verdrag).¹ Met het verbod wordt beoogd de emissie van schadelijke stoffen in de atmosfeer terug te dringen.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de beschikbaarheid van voldoende ontgassingsinstallaties en de handhaafbaarheid van het voorstel. De Afdeling adviseert allereerst in de toelichting inzichtelijk te maken of voldoende ontgassingsinstallaties operationeel zullen zijn of worden op het moment van inwerkingtreding van dit ontwerpbesluit en daarbij ook in te gaan op de gevolgen van een eventueel niet tijdig gereed zijn van voldoende installaties.

Daarnaast adviseert de Afdeling de handhaafbaarheid van het verbod nader te motiveren. Daarbij dient te worden verduidelijkt in welke mate en op welk moment naar verwachting voldaan zal kunnen worden aan de in de toets op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid genoemde voorwaarden.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van de toelichting.

1. Achtergrond van het ontwerpbesluit

Het verbod op varende ontgassen vloeit voort uit het gewijzigde CDNI-Verdrag. Daarin is de inwerkingtreding van het verbod onderverdeeld in drie fasen. Met elke fase komen meer dampen van goederen onder het verbod te vallen. Fase I vangt ingevolge het CDNI-Verdrag aan op de eerste dag van de zesde maand nadat alle verdragsluitende landen hebben geratificeerd.² Op 23 april 2024 heeft Zwitserland als zesde en laatste land het gewijzigde CDNI-Verdrag geratificeerd. Als gevolg daarvan vangt voor de verdragsluitende landen fase I van het ontgassingsverbod aan met ingang van 1 oktober 2024, fase II vervolgens twee jaar later op 1 oktober 2026, en fase III tot slot drie jaar later op 1 oktober 2027.³

De regering heeft evenwel besloten om in Nederland fase I en II van het ontgassingsverbod vervroegd en (zo) gelijktijdig (mogelijk) in werking te laten treden.⁴ Fase I is reeds in werking getreden op 1 juli 2024.⁵ In samenhang daarmee voorziet het onderhavige ontwerpbesluit in de vervroegde inwerkingtreding van fase II. Er wordt naar gestreefd het ontwerpbesluit zo spoedig mogelijk in werking te laten treden.⁶

De regering kiest hiervoor omdat de ratificatie van het gewijzigde CDNI-Verdrag langer heeft geduurd dan aanvankelijk voorzien. In de nota van toelichting wordt in dit verband onder meer opgemerkt dat het doel van de gefaseerde inwerkingtreding was een balans te vinden tussen een snelle invoering van het verbod en daarmee de uitstoot van schadelijke stoffen terug te brengen, en tegelijkertijd

¹ Besluit CDNI 2017-1-4 (Trb. 2018, 23) bij het CDNI-Verdrag (Trb. 1996, 293).

² Besluit CDNI 2017-1-4 (Trb. 2018, 23).

³ Artikel 11.01 Uitvoeringsregeling van het CDNI-Verdrag.

⁴ De regering heeft besloten om ten aanzien van fase III van het ontgassingsverbod niet af te wijken van het voorziene tijdpad in het CDNI-Verdrag. In de toelichting wordt hiervoor een aantal redenen gegeven. Zo bevatten fasen I en II van het ontgassingsverbod dampen van stoffen die veelal zogeheten 'dedicated' (lossen en laden met dezelfde producten) of 'compatibel' (lossen en laden met producten die zonder problemen over de vorige lading heen kunnen worden geladen) gevaren kunnen worden. In die gevallen is ontgassen niet nodig, zodat de lasten voor het bedrijfsleven niet onevenredig zijn. Ook zijn in omringende landen al veel stoffen uit fase I en II verboden te ontgassen. Zie de nota van toelichting, paragraaf 2.2, 'Geen versnelling fase III'.

⁵ Stb. 2023, 200.

⁶ Nota van toelichting, paragraaf 8, 'Inwerkingtreding'.

marktpartijen voldoende tijd te geven voor het bouwen van ontgassingsinstallaties (zie ook hierna paragraaf 2).

Door het verstrijken van de tijd worden deze belangen anders gewogen en wordt het wenselijk geacht inwerkingtreding te versnellen. In de toelichting wordt opgemerkt dat de wens breed gedragen wordt om voor Nederland voor de invoering van fase II een afwijkende route te kiezen ten opzichte van het tijdspad in het gewijzigde CDNI-verdrag. Naast de inhoudelijke urgentie weegt daarin mee dat er momenteel al verschillende regionale (lokale en provinciale) verboden op varend ontgassen bestaan in Nederland. Het is wenselijk hierin duidelijkheid te brengen, aldus de toelichting.⁷

2. Beschikbaarheid van ontgassingsinstallaties

Er zijn verschillende manieren om te voldoen aan het verbod op varend ontgassen. Naast 'dedicated' of 'compatibel' varen, kunnen schepen eventuele restlading aanbieden bij een ontgassingsinstallatie.⁸ Het is daarom van belang dat een voldoende dekkende infrastructuur van ontgassingsinstallaties wordt ontwikkeld en beschikbaar is op het moment dat fase II van het verbod in werking treedt. Dit blijkt uit de door diverse belanghebbenden gezamenlijk vastgestelde 'Roadmap varend ontgassen'.⁹

In de toelichting wordt evenwel niet ingegaan op de mate waarin naar verwachting voldoende ontgassingsinstallaties beschikbaar zullen zijn ten tijde van de verwachte inwerkingtreding van fase II van het ontgassingsverbod. Volstaan wordt met de opmerking dat dit een verantwoordelijkheid is van het bedrijfsleven, meer specifiek de verladers, waarbij het ministerie ondersteuning biedt.¹⁰ De Afdeling merkt op dat uit het CDNI-verdrag de verplichting voortvloeit om benodigde voorzieningen tot stand te brengen dan wel te laten brengen.¹¹

In de toelichting wordt geschetst welke organisatiestructuur in het leven is geroepen om te komen tot het realiseren van voldoende mogelijkheden om aan het ontgassingsverbod te kunnen voldoen. Die structuur is er op gericht om de benodigde voorzieningen tot stand te laten komen. Ook wordt toegelicht dat het instellen van een ontgassingsverbod naar verwachting tot een versnelling van die ontwikkeling zal leiden.

De Afdeling heeft op zichzelf begrip voor de keuze van de minister om primair een faciliterende rol te spelen. Meer concrete informatie over de daadwerkelijke tijdige beschikbaarheid van de benodigde voorzieningen ontbreekt echter in de toelichting. De Afdeling acht het gewenst dat in de toelichting meer inzicht wordt gegeven in het antwoord op de vraag of voldoende ontgassingsinstallaties operationeel zullen zijn op het moment van inwerkingtreding van dit ontwerpbesluit en op de gevolgen van een eventueel niet tijdig gereed zijn van voldoende installaties.¹²

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

3. Toezicht en handhaving

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft een toets op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF-toets) uitgevoerd. Hierin geeft de ILT aan dat het verbod op varend ontgassen in het ontwerpbesluit handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig is, mits er aan een zevental voorwaarden wordt voldaan. Zo moeten er onder meer voldoende dekkende monitorings- en waarnemingssystemen (een 'e-nose'-netwerk) langs de vaarwegen zijn aangebracht en moeten data uit deze systemen door de ILT kunnen worden benut voor het toezicht en de handhaving.

In de nota van toelichting wordt slechts ten aanzien van enkele van deze voorwaarden vermeld in welke mate hieraan tegemoet wordt gekomen. Zo wordt de aanschaf door het Rijk van 'e-nose'-systemen onderzocht. Voor het overige wordt opgemerkt dat in aanloop naar de inwerkingtreding van het verbod in de werkgroep toezicht en handhaving afspraken worden gemaakt over het realiseren van adequaat toezicht op de naleving en handhaving van het verbod. Ook wordt opgemerkt dat de ILT heeft aangegeven vanaf inwerkingtreding te kunnen en zullen handhaven, ook als er bij inwerkingtre-

⁷ Nota van toelichting, paragraaf 2.1, 'Versnelling fase II'.

⁸ Zie voetnoot 4.

⁹ Kamerstukken II 2023/24, 31 409, nr. 430, bijlage. De belanghebbenden in de Stuurgroep Varend Ontgassen zijn: het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de Inspectie Leefomgeving en Transport, het Interprovinciaal Overleg, de Omgevingsdienst NL, havenbedrijven, verladersorganisaties CTGG, Vemobin en VNCL, de Vereniging van tankopslagbedrijven (VOTOB) en de Koninklijke Binnenvaart Nederland.

¹⁰ Nota van toelichting, paragraaf 3.2, 'Ontgassingsinstallaties', en paragraaf 3.4, 'Gevolgen voor verladers'.

¹¹ Artikel 5.02 van de Uitvoeringsregeling (Bijlage 2 bij het CDNI-Verdrag).

¹² Ook de ATR heeft hierop gewezen. Zie Advies ATR d.d. 19 oktober 2023, 'Versnelling van het verbod op varend ontgassen'.



ding nog geen volledig 'e-nose' netwerk is gerealiseerd.¹³

De Afdeling merkt op dat de ILT in de HUF-toets heeft aangegeven dat het besluit niet handhaafbaar is indien niet aan de door de ILT genoemde punten is voldaan.¹⁴ Sluitend toezicht is nog niet mogelijk is als bij inwerkingtreding niet wordt voldaan aan alle benoemde voorwaarden.¹⁵ Er moet aldus de ILT 'nog veel gebeuren' voordat het toezicht op varende ontgassen daadwerkelijk effectief kan worden uitgevoerd.

De Afdeling adviseert in de toelichting de handhaafbaarheid van het verbod nader te motiveren en daarbij te verduidelijken in welke mate en op welk moment naar verwachting voldaan zal worden aan de specifieke voorwaarden die de ILT hieraan heeft gesteld in de HUF-toets.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann.*

¹³ Nota van toelichting, paragraaf 4. 1, 'Handhaafbaarheid, Uitvoerbaarheid en Fraudebestendigheid'.

¹⁴ HUF-toets Scheepsafvalstoffenbesluit (varende ontgassen), Inspectie Leefomgeving en Transport, 20 november 2023, conclusie handhaafbaarheid, blz. 7.

¹⁵ HUF-toets Scheepsafvalstoffenbesluit (varende ontgassen), Inspectie Leefomgeving en Transport, 20 november 2023, blz. 1.



Besluit zoals aangeboden aan de Raad van State: Tot wijziging van het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart in verband met de versnelling van de gefaseerde invoering van een verbod op varende ontgassen op de binnenwateren.

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 16 mei 2024, nr. IENW/BSK-2024/131866, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de artikel 9.5.2 van de Wet milieubeheer;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr. ...);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IenW/BSK-..., Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Aan artikel 45 van het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart worden twee leden toegevoegd, luidende:

3. Tot het moment dat de termijn van twee jaar, bedoeld in artikel 11.01, onderdeel b, van de Uitvoeringsregeling, is verstreken, is het verboden om de dampen van de goederen met de UN-nummers vermeld in Tabel II van aanhangsel IIIa bij het verdrag in de atmosfeer uit te stoten, tenzij aan de voorwaarden, bedoeld in dat aanhangsel, wordt voldaan. De dampen van deze goederen worden ontgast overeenkomstig het tweede lid, tenzij anders is bepaald in artikel 7.04 van de Uitvoeringsregeling.
4. De kosten voor de ontgassing, bedoeld in het derde lid, worden verdeeld overeenkomstig artikel 7.06 van de Uitvoeringsregeling.

ARTIKEL II

1. Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.
2. Het in artikel I van dit besluit bedoelde derde en vierde lid van artikel 45 van het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart vervallen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

TOELICHTING

1. Inleiding

Dit besluit wijzigt artikel 45 van het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart (hierna: SAB). Na inwerkingtreding van het besluit van 28 mei 2020¹ (hierna: het Wijzigingsbesluit SAB) is in artikel 45 van het SAB het verbod op varend ontgassen door tankschepen geregeld. Varend ontgassen is het op tankschepen naar de buitenlucht laten ontsnappen (verwijderen) van dampen die resteren in de tank, nadat de lading is gelost.

Het Wijzigingsbesluit SAB diende ter implementatie van een op 22 juni 2017 aangenomen wijziging (Besluit CDNI 2017-I-4) (Trb 2018, 23) van het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart (Trb. 1996, 293) (hierna: CDNI-verdrag). De inwerkingtreding van het Wijzigingsbesluit SAB was in eerste instantie afhankelijk gesteld van de ratificatie van de wijziging van het CDNI-verdrag door de andere verdragspartijen. Met het besluit van 15 mei 2023 is nu geregeld dat het ontgassingsverbod ongeacht de ratificatievoortgang uiterlijk op 1 juli 2024 gefaseerd van kracht wordt in Nederland.² Aanleiding voor dit laatste besluit was dat de ratificatie van de wijziging van het CDNI-verdrag in verschillende verdragstaten substantiële vertraging heeft opgelopen en langer uitstel om diverse redenen in Nederland ongewenst is.³

De inwerkingtreding van het ontgassingsverbod is, zoals ook al is toegelicht onder punt 1.3 van de nota van toelichting bij het Wijzigingsbesluit SAB, verdeeld in drie fasen, waarbij telkens meer dampen van goederen onder het verbod komen te vallen. Fase I betreft de dampen van stoffen die al onder de EU-richtlijn 94/63/EG⁴ vallen, met daar aan toegevoegd benzeen. Fase II betreft de bijzonder schadelijke dampen van stoffen die meer dan 10% benzeenhoudend zijn. Fase III betreft de dampen van stoffen die zijn geïdentificeerd in de lijst van 25 meest vervoerde stoffen.⁵ Fase I gaat, zoals al opgemerkt, uiterlijk 1 juli 2024 in Nederland in. Fase II was op grond van het verdrag voorzien voor twee jaar na inwerkingtreding van fase I op grond van het verdrag en fase III voor drie jaar na inwerkingtreding van fase I.

Deze gefaseerde inwerkingtreding is onderdeel van het CDNI-verdrag. Met de onderhavige wijziging van artikel 45 van het SAB wordt echter beoogd dat, vooruitlopend op de inwerkingtreding van fase II op grond van het verdrag in het hele CDNI-gebied, een verbod op nationaal niveau geldt voor de stoffen die onderdeel zijn van fase II. De bedoeling is dat deze uitbreiding gelijktijdig met of zo snel mogelijk na fase I van het verbod in Nederland in werking treedt.

2. Inhoud van dit besluit en verhouding met internationale recht

2.1 Versnelling fase II

Onderdeel van het CDNI-verdrag is de Uitvoeringsregeling. Daarin worden de nadere details geregeld die betrekking hebben op het verdrag. Bij de wijziging van het CDNI-verdrag waarmee het ontgassingsverbod wordt geïntroduceerd zijn in de Uitvoeringsregeling ook overgangsbepalingen opgenomen. Die overgangsbepalingen bevatten de hierboven beschreven gefaseerde inwerkingtreding. Het doel van de gefaseerde inwerkingtreding was een balans vinden tussen een snelle invoering van het verbod en daarmee de uitstoot van schadelijke stoffen terugbrengen, maar tegelijkertijd de marktpartijen voldoende tijd te geven voor het bouwen van ontgassingsinstallaties.

Gezien de in Nederland breed gedragen wens om niet te wachten op de in het CDNI-verdrag bepaalde inwerkingtredingsdatum van fase II is ervoor gekozen om het verbod op de stoffen die in fase II vallen gelijktijdig met of in ieder geval zo snel mogelijk na fase I te laten gelden. De bepalingen daartoe worden toegevoegd in artikel 45 van het SAB en berusten op dezelfde grondslag als het Wijzigingsbesluit SAB, namelijk artikel 9.5.2 van de Wet milieubeheer. De wens voor een verbod is duidelijk

¹ Besluit van 28 mei 2020 tot wijziging van het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart in verband met de invoering van een ontgassingsverbod op de binnenwateren in het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart (CDNI) (Stb. 2020, 170)

² Besluit van 15 mei 2023, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van het Besluit van 28 mei 2020 tot wijziging van het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart in verband met de invoering van een ontgassingsverbod op de binnenwateren in het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart (CDNI) (Stb. 2023, 200).

³ Voor een meer uitgebreide toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij het besluit van 15 mei 2023 (zie voetnoot 1).

⁴ 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 benzinestations (PbEG 1994, L 365).

Deze richtlijn heeft tot doel om de veiligheid van opslag en distributie van motorbrandstoffen te borgen. Het CDNI sluit daarop aan, maar is gericht op de bescherming van het milieu door middel van het voorkomen, inzamelen en verwerken van scheepsafval.

⁵ Van de Broeck. (2013). *Criteria for definition of liquid cargo that can be subject of degassing procedures*. CEFIC SCGTRS.

uitgesproken in contacten met de sector en blijkt ook uit positieve reacties op de kamerbrief waarin de intentie is aangekondigd om in Nederland fasen I en II samen te voegen.⁶ Ook in de Tweede Kamer heeft een meerderheid de politieke wens uitgesproken om fasen I en II samen te voegen.⁷ De huidige urgentie komt vooral voort uit de substantiële vertraging die is opgelopen voordat de wijziging van het CDNI-verdrag en daarmee fase I in werking treedt, doordat de ratificatie in de andere verdragsstaten langer duurt dan verwacht. Bij het op initiatief van Nederland overeenkomen van een gefaseerd verbod in het CDNI-Verdrag werd uitgegaan van een aanzienlijk snellere ratificatie. Na een ratificatieperiode van zes jaar valt die afweging anders uit en is het zeer wenselijk de gefaseerde inwerkingtreding te versnellen. Hier dringt Nederland ook in internationaal verband op aan. Zo heeft Nederland een voorstel ingediend om de termijnen in de Uitvoeringsregeling voor alle landen te vervroegen. Hiervoor is echter unanimiteit nodig.

Op dit moment zijn er al meerdere lokale en provinciale verboden op varend ontgassen. Door op grond van het SAB meer stoffen sneller onder het verbod te laten vallen, komt er ook gewenste duidelijkheid in de huidige situatie van verschillende regionale verboden op verschillende plekken in Nederland.

Om met betrekking tot de verdeling van kosten aan te sluiten bij de uitgangspunten van het CDNI-verdrag, wordt bij deze wijziging een artikellid opgenomen waarmee expliciet wordt aangesloten bij die manier van het verdelen van kosten.

2.2 Geen versnelling fase III

Zoals eerder in deze toelichting beschreven, is de invoering van de bepalingen van het CDNI gefaseerd ontworpen. Er is bewust gekozen om fase III niet mee te nemen in dit nationale verbod. Hoewel een algeheel verbod op varend ontgassen (fasen I, II en III) zou leiden tot een reductie in de emissie van schadelijke stoffen, wegen ook andere belangen zwaar mee. Zo is het aantal stoffen per fasering en het tijdspad internationaal afgesproken. Fasen I en II karakteriseren zich door stoffen die veelal dedicated of compatibel gevaren kunnen worden.

De gefaseerde aanpak is destijds opgesteld op voordracht van het internationale bedrijfsleven zodat er ook na inwerkingtreding van het verbod doorgewerkt kan worden aan de ontwikkeling van de installaties.

Met het vervroegen van fase II loopt Nederland vooruit op de in internationaal verband en in het CDNI-verdrag vastgelegde afspraken. Volgens de afspraken treedt fase II in werking twee jaar na de inwerkingtreding van de verdragswijziging (en dus 30 maanden na de laatste ratificatiehandeling). Voor fase III is dat echter drie jaar na de inwerkingtreding, waarbij bovendien een evaluatie van fasen I en II is voorzien. Tijdens de Conferentie van Verdragssluitende Partijen van 19 december 2023 is tussen de lidstaten van het CDNI afgesproken dat er verkend zal worden of versnelling van het tijdspad van het CDNI mogelijk is. Een versnelling van fase III in alleen Nederland zal tot een nog grotere en langere heterogeniteit in de regelgeving leiden en is daarom onwenselijk.

Het feit dat er in omringende landen al veel stoffen uit fasen I en II verboden zijn te ontgassen, aangevuld met het gegeven dat mogelijke discrepantie in regelgeving tussen lidstaten naar verwachting niet langer dan 2 jaar zal duren, maakt dat het verbieden van fase I en II aan het beleidsdoel tegemoet komt om de emissie van schadelijke stoffen in Nederland terug te dringen, met draaglijke kosten voor het bedrijfsleven en voldoende aanpassingstijd voor logistieke ketens. Het ministerie houdt het standpunt dat fase III alleen vervroegd kan worden in overeenstemming met overige CDNI-lidstaten.

Het is op dit moment moeilijk om een inschatting te geven van de kosten en baten van een versnelde invoering van fase III. Met zekerheid kan echter gesteld worden dat een uitbreiding van het aantal verboden stoffen het bedrijfsleven vraagt om meer investeringen en meer locaties waar installaties gerealiseerd moeten worden. Dit zou op dit moment onevenredig zijn, met een te kort tijdspad. Deze bezwaren aangevuld met signalen dat dit voor overige verdragstaten een breekpunt zou zijn, leiden ertoe dat fase III niet meegenomen wordt in deze wijziging.

⁶ Kamerbrief van 17 mei 2023, 'Stand van zaken varend ontgassen', nr. 31409-402.

⁷ Verslag commissiedebat maritiem van 30 mei 2023, nr. 31409-408.

3. Gevolgen van dit besluit

3.1 Algemeen

Deze wijziging heeft tot doel dat de stoffen genoemd in fase II van het verbod op varend ontgassen van het CDNI-Verdrag niet meer naar de atmosfeer ontgast mogen worden. Het voldoen aan een verbod op het ontgassen van deze stoffen kan op verschillende manieren. Als er gelost en geladen wordt met een identieke of compatible lading ('eenheidstransport' of 'compatibel transport') is ontgassen niet nodig (oplossing 1). Bovendien kan een schipper voorkomen dat er dient te worden ontgast door het laden van drie opeenvolgende ladingen voor minimaal 50% van de tankcapaciteit (oplossing 2) of één lading van 95% van de tankcapaciteit (oplossing 3) van een stof die niet onder dit verbod valt. Tenslotte kunnen schepen eventuele restlading aanbieden bij een ontgassingsinstallatie (oplossing 4) om te laten ontgassen tot onder de 'accepted vent free level' (AVFL) van 10% LEL. Hier krijgt de schipper een schriftelijk afschrift van. Deze installaties moeten tijdig vergund en gerealiseerd worden.

Om de inwerkingtreding van zowel fase I als II in Nederland zo goed mogelijk te ondersteunen, heeft het ministerie een organisatiestructuur in het leven geroepen met daarin (vertegenwoordigers van) havenbedrijven, ontgassingsinstallatiebedrijven, provinciale overheden/Interprovinciaal Overleg (IPO), omgevingsdiensten, verladers, raffinaderijen, tankopslagbedrijven en een schippersorganisatie. Deze structuur kent onder meer vier werkgroepen, een stuurgroep en een bestuurlijk overleg. Met name in de werkgroep die zich buigt over het vinden van mogelijke locaties voor de plaatsing van (vaste of mobiele) installaties, is het bedrijfsleven goed vertegenwoordigd, veelal via de voor dit thema relevante brancheorganisaties. Denk aan onder meer VNCI, Vemobin, Votob en EVRA. De organisaties die zitting hebben in de diverse werkgroepen hebben tevens zitting in de stuurgroep en indien gewenst in een bestuurlijk overleg varend ontgassen (op respectievelijk directeurs- en voorzittersniveau). Werkgroepen komen tweewekelijks bijeen, de stuurgroep maandelijks en het BO zo'n vier keer per jaar.

Op 20 november 2023 is de gezamenlijke 'Roadmap Varend ontgassen' bestuurlijk vastgesteld en daarna aan de Tweede Kamer gestuurd.⁸ In de roadmap zijn acties en afspraken opgenomen over de stappen en (tussen)producten die nodig zijn om te komen tot een voorspoedige invoering van het verbod op varend ontgassen. Om de roadmapdoelen te halen zijn voornoemde stakeholders betrokken in de werkgroepen, die specifieke producten uit de roadmap opleveren aan de stuurgroep en, indien nodig, het Bestuurlijk Overleg.

De roadmap richt zich in het bijzonder op de uit te voeren acties teneinde tijdig voldoende mogelijkheden te realiseren om aan het ontgassingsverbod te voldoen. Zo zijn er meer eenheids- en compatibele transporten mogelijk in de tankvaart waardoor de noodzaak van ontgassen vermeden kan worden. Onderdeel van de acties in de roadmap is tevens de realisatie van voldoende ontgassingsinstallaties voor wanneer ontgassen noodzakelijk is (als er geen sprake is van eenheidstransport, compatibele lading of opeenvolgende ladingen).

3.2 Ontgassingsinstallaties

Op dit moment wordt er gewerkt aan de totstandkoming van een dekkende infrastructuur van ontgassingsinstallaties. Naar verwachting zal een groot deel van de huidige ontgassingen weggenomen worden door eenheidstransport of compatibel transport (oplossingen 1, 2 en 3). Dat betekent dat er wordt verwacht dat een relatief groot deel van de stoffen die niet meer varend ontgast mogen worden, opgevangen kan worden door aanpassingen in de supply chain. Daardoor hoeven schepen voor hun volgende vaart niet aan een installatie te ontgassen en kan een verbod succesvol worden ingevoerd, ook als een aantal installaties nog in ontwikkeling is bij inwerkingtreding van het verbod.

Echter zal het voorkomen dat schepen toch ontgast zullen moeten worden aan een installatie (oplossing 4). De technieken voor het verwerken van dampen uit ladingtanks van schepen worden al sinds jaren doorontwikkeld en het instellen van een ontgassingsverbod zal naar verwachting tot een versnelling van die ontwikkeling leiden.

Het ontwikkelen van dergelijke installaties, inclusief het verkrijgen van de benodigde (omgevings)vergunning, is de verantwoordelijkheid van de verladers. Het ministerie ondersteunt dit proces. Het ministerie heeft niet de bevoegdheid om de installaties te vergunnen. Die bevoegdheid ligt bij het lokale bevoegde gezag op grond van de Omgevingswet en de Wet milieubeheer. De verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken partijen zijn in de eerder genoemde roadmap verder benoemd

⁸ Kamerbrief van 4 december 2023, 'Roadmap varend ontgassen en onderzoek beste beschikbare technieken', nr. 31409-430.

en uitgewerkt. Binnen de overleggen die een gevolg zijn van de roadmap worden partijen bij elkaar gebracht die een rol hebben in dit proces. Zo beschikken lokale bevoegde gezagen en omgevingsdiensten over kennis van vergunningverlening, kunnen marktpartijen zoals de op- en overslagsector, havens en verladers locaties identificeren waar ontgassingsinstallaties kunnen worden gerealiseerd en bieden dienstverleners verenigd in de European Vapour Recovery Association (EVRA) ontgassingsinstallaties aan.

3.3 Gevolgen voor scheepvaart

Het verbod geldt voor alle schepen die in Nederland varen. De noodzaak tot ontgassen kan echter worden weggenomen door eenheidstransport of compatibel transport (oplossingen 1, 2 en 3). Daardoor is het niet goed in te schatten hoeveel meer schepen door deze wijziging verplicht zijn om gebruik te maken van ontgassingsinstallaties.

Het CDNI-verdrag bepaalt daarnaast in artikel 8 dat de kosten van het ontgassen niet bij de schipper, maar bij de eigenaar van de lading terecht komen. Dat komt ook terug in het met deze wijziging toegevoegde vierde lid bij artikel 45 van het SAB. Voor de schepen die gebruik moeten maken van een ontgassingsinstallatie zullen er echter wel gevolgen zijn. Om te ontgassen bij een installatie zal er namelijk sprake zijn van omvaartijd om bij een installatie te komen en wachttijd tijdens een ontgassing.

3.4 Gevolgen voor verladers

Met de wijziging van artikel 45 van het SAB waarin op nationaal niveau vooruitlopend op de inwerkingtreding van fase II op grond van het CDNI-verdrag, het varend ontgassen van de stoffen die vallen onder deze fase wordt verboden, krijgt het bedrijfsleven een stip op de horizon om naartoe te werken. Hier hebben (vertegenwoordigers van) verladers, net als schippers, bevoegde gezagen en de politiek meermaals om gevraagd. Dit betekent echter wel dat investeringen in installaties om ladingdampen te kunnen verwerken naar voren gehaald moeten worden in de tijd. Verladers geven aan dat de inwerkingtreding van fase I en II in de meeste gevallen opgevangen kan worden door meer compatibel of dedicated te varen. Dan is ontgassen niet nodig. Voor het deel dat toch zal moeten ontgassen moeten tijdig voldoende installaties gerealiseerd worden. Dit is een verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven.

4. Toezicht en handhaving

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is op grond van artikel 9.5.2 Wet milieubeheer jo. artikel 18.2b Wet milieubeheer jo. het Besluit aanwijzing ambtenaren VROM-regelgeving belast met het toezicht op en de bestuursrechtelijke handhaving van artikel 45 van het SAB met betrekking tot het verbod op ontgassen.

4.1 Handhaafbaarheid, Uitvoerbaarheid en Fraudebestendigheid

Door de ILT is een Handhaafbaarheid, Uitvoerbaarheid en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uitgevoerd. Hierin geeft de ILT aan dat het voorstel handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig is mits er aan voorwaarden wordt voldaan. Zo dient er een voldoende dekkend systeem van monitoring en waarneming langs de vaarwegen te worden gerealiseerd, dient er bij de ILT voldoende capaciteit te zijn en is het slagen van het toezicht ook afhankelijk van het maken van goede afspraken tussen toezichthouders van verschillende overheden. Voorts geeft de ILT aan voor het toezicht inzage nodig te hebben in AIS en IVS NEXT data en dat handhaving plaats kan vinden op basis van UN- of stofnummers in plaats van 'goederennamen'. De ILT verwacht initieel €500.000,- en structureel 3,4 extra fte nodig te hebben voor het toezicht.

In aanloop naar de inwerkingtreding van het verbod worden in de zgn. werkgroep toezicht en handhaving afspraken gemaakt over het realiseren van adequaat toezicht op de naleving en handhaving van het nationale verbod op het naar de atmosfeer ontgassen van stoffen genoemd in fasen I en II van het CDNI. Voorts wordt de aanschaf door het Rijk van e-nose systemen onderzocht en zal het administratief toezicht in de werkgroep onderwerp van gesprek zijn. De ILT geeft aan vanaf inwerkingtreding op het verbod te kunnen en te zullen handhaven, ook als er bij inwerkingtreding nog geen volledig e-nose netwerk is gerealiseerd.

5. Financiële gevolgen en overige kosten en baten

Onder punt 1.7 van de toelichting bij het Wijzigingsbesluit SAB wordt uitvoerig ingegaan op de nalevingskosten die te verwachten zijn bij het verbod op varend ontgassen. Bij de totstandkoming van de wijziging van het CDNI-verdrag in 2017 is het bedrijfsleven geraad-

pleegd over (regeldruk)kosten. Ook in de jaren hierna is het bedrijfsleven over dit onderwerp veelvuldig geconsulteerd.

Daarbij moet bovendien aangetekend worden dat overheden en het bedrijfsleven na het genomen besluit ervan uit gingen dat de wijziging al zo vroeg als 2019 van kracht zou worden. Hierop zijn de bestaande effectbeoordelingen gebaseerd.

Het langdurige uitstel heeft in die zin voor meer voorbereidingstijd voor het bedrijfsleven en overheden gezorgd, waardoor regeldrukeffecten zijn verminderd. De versnelling in relatieve zin is gezien de looptijd van ratificatie geen maatregel die disproportionele regeldrukkosten met zich meebrengt.

Ontgassen brengt uiteraard wel kosten met zich mee. Deze bestaan uit kosten voor het ontgassen zelf aan een installatie, met eventueel bijkomende kosten door omvaren van/naar de ontgasinstallatie of eventuele wachttijd bij de installatie. Deze worden geraamd op een bedrag met een gemiddelde orde van grootte van €6.000–€8.000 per ontgassing. Dit bedrag is in de CDNI effectbeoordeling opgenomen en gebaseerd op verschillende studies door CE Delft en Royal Haskoning DHV (RHDHV).

RHDHV becijfert tevens dat er met het verbieden van fase I en II 700–7000 ton vermeden emissies van vluchtige organische stoffen (VOS) en 300–1100 ton vermeden benzeenemissies per jaar worden behaald. Naast vermeden milieuschade moet ook vermeden gezondheidsschade voor schippers, bemanning en omwonenden geschaard worden onder de baten. Versnelling zal dus weliswaar kosten naar voren halen in de tijd, maar evengoed de baten.

Voor wat betreft die kosten per kg vermeden VOS-emissie en vermeden benzeenemissie per kg zijn de volgende berekeningen uitgevoerd. Respectievelijk zijn de kosten van voorgestelde maatregelen €3 tot €25 per kg VOS en €16 tot €66 per kg vermeden benzeenemissies. Deze kosten worden als proportioneel beschouwd.⁹ RHDHV heeft de kosteneffectiviteit van het terugdringen van emissies van zowel VOS en benzeen en benoemt de maatregel als kosteneffectief. In elke fase is de maatregel kosteneffectief.

6. Advisering

6.1 Regeldruk

Het wijzigingsbesluit is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het ATR heeft na toetsing van het wijzigingsbesluit tot vier adviespunten besloten.

6.1.1 Adviespunt 1

In de eerste plaats adviseert het ATR om inzicht te geven in de kosten en baten van het versneld invoeren van het verbod op stoffen uit fase II en daarbij in te gaan op welke wijze het bedrijfsleven is geconsulteerd.

Naar aanleiding van het advies van het ATR is de toelichting van het wijzigingsbesluit aangepast en aangevuld, met name paragraaf 5. Zo is er nader uitgewerkt wat de gevolgen zijn van de versnelling van het verbod op fase II stoffen. Daarbij is specifiek aandacht besteed aan de kosten en baten van het verbod.

Daarnaast is voornamelijk in paragrafen 3.1 en 3.2 de informatie uitgebreid over de rol van het bedrijfsleven, zowel in de voorbereiding van dit wijzigingsbesluit als in de periode tot aan de inwerkingtreding. Deze uitwerking van de gevolgen is een aanvulling op de uitwerking van de gevolgen van het verbod op varende ontgassen die is gemaakt in de toelichting bij het Wijzigingsbesluit SAB in 2020.

Wat betreft de verwerking van dit adviespunt moet echter aangetekend worden dat een deel van de maatschappelijke baten (verbetering van luchtkwaliteit, geuroverlast en gezondheid) zich lastig laten becijferen. Dit geldt in het bijzonder omdat het gaat om het vervroegen van een fase die ook zonder deze wijziging in werking zou treden.

6.1.2 Adviespunt 2

In de tweede plaats adviseert het ATR om een nadere onderbouwing van kosten en baten te geven van de keuze voor het niet tevens versnellen van het verbod op stoffen uit fase III.

⁹ Effects of future restrictions in degassing of inland tanker barges: an impact assessment within the framework of the CDNI convention (Royal Haskoning DHV).

Aan de toelichting is een paragraaf (2.2) toegevoegd waarin wordt ingegaan op de beslissing om op dit moment niet over te gaan tot een versnelling van fase III van het verbod. Dat betreffen vooral juridische redenen en diplomatieke afwegingen. Daarbij is dan ook niet het ATR-advies om de kosten en baten van een versnelde invoering van fase III te berekenen overgenomen, omdat deze wijziging niet ziet op versnelde invoering van fase III. Daarbij zouden voor deze berekening dezelfde moeilijkheden gelden als voor de berekening van de kosten en baten van fase II.

6.1.3 Adviespunt 3

In de derde plaats adviseert het ATR om samen met medeoverheden en de sector er voor te zorgen dat er vanaf de inwerkingtreding voldoende ontgassingsinstallaties zijn.

Naar aanleiding van dit adviespunt is in met name paragraaf 3.2 uitgebreid ingegaan op de inspanningen die het ministerie levert om samen met medeoverheden en de sector tot een voldoende hoeveelheid ontgassingsinstallaties te komen. Informatie over de betrokkenheid van de verschillende actoren is vooral terug te vinden in paragraaf 3.1.

6.1.4 Adviespunt 4

Ten vierde adviseert het ATR de regeldrukeffecten cijfermatig uit te werken.

Naar aanleiding van dit adviespunt is paragraaf 5 aanzienlijk aangevuld met cijfermatige informatie over de kosten van ontgassen. Tevens is verspreid door de toelichting en met name in paragraaf 3.1 verder toegelicht op welke manieren het verbod kan worden nageleefd. Daar is lang niet altijd ontgassingsinfrastructuur voor nodig. Dit speelt namelijk een grote rol bij het in kaart brengen van de regeldrukeffecten. Het is en blijft onduidelijk op welke manier het verbod door de sector zal worden nageleefd. Daarnaast is het niet goed mogelijk om de precieze effecten van de versnelling van fase II in kaart te brengen, ten opzichte van de effecten van de gefaseerde inwerkingtreding in de wijziging van het CDNI-verdrag.

7. Voorhang, nahang en internetconsultatie

Dit besluit is overeenkomstig artikel 21.6, vierde en vijfde lid, van de Wet milieubeheer, voor- en nagehangen bij de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het ontwerpbesluit heeft van 1 maart 2024 tot 24 april 2024 voorgehangen bij beide Kamers en is gelijktijdig bekendgemaakt door middel van publicatie in de Staatscourant. Dit heeft niet geleid tot wijzigingen van het besluit.

Er heeft een internetconsultatie plaatsgevonden met betrekking tot dit wijzigingsbesluit. Deze consultatie stond open van 17 september 2023 tot en met 16 oktober 2023. Er zijn in totaal 13 reacties ingediend. De reacties gericht op de doelstelling van het besluit zijn voor het overgrote deel positief. Wel worden er kritische vragen gesteld door de respondenten. De reacties laten zich opsplitsen in verschillende thema's:

7.1 Vergunningverlening

Verschillende respondenten vragen aandacht voor het tijdig realiseren van een vergunde infrastructuur voor gecontroleerd ontgassen. Hierbij geven respondenten aan dat ook installaties die mogelijk niet aan geldende wet- en regelgeving, zoals algemene emissie-eisen, kunnen voldoen, (tijdelijk) vergund zouden moeten worden. Voorts geven respondenten aan dat 'de algemene emissie-eisen die ook aan vaste installaties worden gesteld, voor mobiele varianten onhaalbaar zouden zijn.' Ook vraagt men aandacht voor de vraag of ladingdampen gezien moeten worden als afval of product. Die vraag kan echter niet in algemene zin beantwoord worden, aangezien het antwoord afhangt van concrete omstandigheden van specifieke gevallen.

Tenslotte is ook in dit dossier de uitstoot van stikstof een zorg bij het proces van vergunningverlening.

Om duidelijkheid te scheppen over de vraag of er installaties op de markt beschikbaar zijn die technisch geschikt zijn voor het ontgassen van schepen en die kunnen voldoen aan algemene emissie-eisen is een onderzoek uitgevoerd naar de huidige beschikbare technieken. Uit het onderzoek blijkt dat de gebruikelijke vaste damperugwinningsinstallaties die toegepast worden en commercieel beschikbaar zijn, al dan niet aangevuld met *regenerative thermal oxidation* (RTO), ook geschikt zijn voor het ontgassen van de productgroepen van fase I en II. Een vijftal technieken zijn geschikt voor mobiele dampverwerking van ontgassingsdamp van binnenvaarttanks, al dan niet gecombineerd. Deze technieken worden beschouwd als bewezen techniek. Daarnaast zijn deze technieken kosteneffectief volgens het wettelijk afwegingsgebied voor VOS. De technieken kunnen voldoen aan de BBT-geassocieerde emissieniveaus die gesteld worden aan vergelijkbare technieken. Voor de

gasmotor met aanvullende reinigingstechnieken en de eenvoudige naverbrander moet dit nog worden aangetoond, met name bij de verwerking van stoffen met hoge benzeenconcentraties.

De uitkomsten van dit onderzoek kunnen door het lokale bevoegd gezag worden betrokken bij haar afwegingen bij het verlenen van een vergunning voor een mobiele installatie en bij het eventueel toepassen van maatwerk.

7.2 Realisatie ontgassingsinstallaties

In het bijzonder geven verladers en op- en overslagbedrijven aan dat er een tekort is aan steigercapaciteit bij locaties aan de wal waar ontgast kan worden. Deze zijn hierdoor onvoldoende geëquipeerd om gecontroleerde ontgassing uit te voeren op schepen die niet tegelijk nieuwe lading innemen. Daarom pleiten ze ervoor om (elders) mobiele installaties in te zetten, omdat er anders te weinig vergunde installaties gerealiseerd kunnen worden om aan de vraag naar ontgassingsinstallaties te voldoen. Voor het aanwijzen van locaties wensen respondenten meer regie van de overheid.

In aanloop naar het ontgassingsverbod moet er een infrastructuur van ontgassingsinstallaties aangelegd worden. Het gaat volgens cijfers ingewonnen door schippersbranche KBN om ongeveer 3300 ontgassing per jaar. De Rijksoverheid heeft geen bevoegdheid om locaties aan te wijzen. Wel faciliteert de Rijksoverheid het proces om aanbieders van ontgassinginstallaties in gesprek te brengen met mogelijke locaties, veelal gemeenten of bedrijven. Als gevolg van deze reacties is de toelichting van dit besluit aangepast. Er is meer informatie toegevoegd over de rol van de Rijksoverheid bij de totstandkoming van de ontgassingsinfrastructuur.

7.3 Positie van schippers onder het verbod

Meerdere respondenten zoals Koninklijke Binnenvaart Nederland vragen aandacht voor de borging van het principe 'de vervuiler betaalt', dat centraal staat in het CDNI. Zij betogen dat dit basisprincipe inhoudt dat de verlader (de eigenaar van de lading) zorg draagt voor de kosten voor het ontgassen van het schip. Deze kosten zouden niet voor rekening van de schippers moeten komen. Voorts vragen ook schippersorganisaties om voldoende installaties en duidelijke contracten zodat schippers niet door verladers gedwongen kunnen worden om het verbod te omzeilen. In aanloop naar het verbod wordt binnen de roadmap ingezet op het tijdig realiseren van voldoende installaties om te ontgassen. Voorts zijn er andere manieren om aan het verbod te voldoen (zie 2b van dit document). Het principe 'vervuiler betaalt' ontslaat de schipper echter niet van de verantwoordelijkheid om de bepalingen van het CDNI na te leven. Deze verplichtingen aan de schipper zijn opgenomen in artikel 12 van het CDNI.

7.4 Handhaving

Meerdere respondenten benadrukken het belang van handhaving voor een succesvol verbod. Zo roept men op om de ILT voldoende uit te rusten voor de handhavingstaak, moeten provincies aangesloten zijn bij de handhaving en zou naast e-noses ook ingezet moeten worden op administratieve controles en sensoren aan boord van het schip.

Deze punten zijn meegenomen in de HUF-toets van de ILT, waarin de ILT aangeeft welke middelen zij nodig heeft om de handhavingstaak uit te voeren. Voorts wordt in de werkgroep 'handhaving en toezicht' waar de ILT, IPO en omgevingsdiensten zijn vertegenwoordigd gewerkt aan een holistische handhavingstrategie waarin onder andere afspraken over het gebruik van e-noses, het instellen van administratieve controles, en regeling van ICT-systemen wordt afgesproken. Zie verder paragraaf 6.1 van dit document.

7.5 Harmoniseren van bewoordingen tussen het CDNI-verdrag en het ADN-verdrag

Enkele respondenten vragen aandacht voor het verschil in bewoording tussen het CDNI-verdrag en het ADN-verdrag wat het ontgassen van bepaalde gevaarlijke stoffen verbiedt. Zo geven respondenten aan dat schepen die de stof UN 1268 vervoeren, deze niet mogen ontgassen na de wijziging, maar dat dezelfde inhoud mogelijk vervoerd kan worden onder UN 3295, een koolwaterstofmengsel genoemd in fase 3 van het CDNI. Ontgassen van dit UN nummer zal pas verboden zijn op het moment dat fase 3 inwerking treedt.

Respondenten geven aan dat de termen 'ontgassen' en 'ventileren' worden gebruikt. Met 'ventileren' wordt bedoeld het ventileren van tanks naar de atmosfeer, zolang deze zich onder de zgn *Accepted Vent Free Level* (AVFL), 10% LEL, bevinden.

Het ventileren na ontgassen (bij stofgebonden waardes onder het AVFL) kan slechts op plaatsen in Nederland waar dit niet reeds is verboden. Overeenkomstig de bepalingen van aanhangsel IIIa

Ontgassingsstandaarden onder A, lid 4 is het ventileren niet toegestaan *'bij sluizen, met inbegrip van hun voorhavens, onder bruggen of in dichtbevolkte gebieden'* en *'in gebieden met een overeenkomstige bescherming door nationale voorschriften'*. Deze voorwaarden zijn ontleend aan het ADN-verdrag. Het is dus niet zo dat vrij ventileren onder het AVFL zonder beperkingen is toegestaan.

Voor zowel het harmoniseren van terminologie (ontgassen en ventileren) en het gebruiken van UN-nummers in plaats van goederennamen geldt dat deze zaken inherent zijn aan het CDNI-verdrag en de bijlagen. Eventuele verduidelijking en harmonisatie waar respondenten om vragen zullen binnen de kaders van het CDNI moeten worden besproken en besloten. Nederland heeft een voorstel ingediend tot wijziging van de Uitvoeringshandeling om deze punten (terminologie en benoemen UN-nummers in plaats van stofnamen) aan te passen. Deze kwesties worden dus al voortvarend binnen het CDNI opgepakt.

7.6. Overige punten

7.6.1 Rol opdrachtgevers/verladers

Respondenten dringen erop aan dat verladers, opdrachtgevers en tankopslagbedrijven hun verantwoordelijkheid moeten nemen in het realiseren van voldoende installaties en het nemen van andere maatregelen om bij inwerkingtreding van dit besluit te kunnen voldoen aan het ontgassingsverbod.

In het bestuurlijk overleg varend ontgassen, evenals de stuurgroep die maandelijks plaatsvindt, zijn (organisaties van) verladers en tankopslagbedrijven vertegenwoordigd. Alle partijen, waaronder de verladers, worden gedurende het hele proces gewezen op hun verantwoordelijkheden.

7.6.2 Inschatting toename leegvaart

Eén respondent geeft aan dat een toename van compatibel en dedicated varen ook zorgt voor een toename van het scheepvaartverkeer en emissies die daarmee gepaard gaan.

Hoewel een toename van eenheids- en verenigbare transporten mogelijk zal leiden tot meer leegvaart is het een afweging van verladers of zij op deze manier of door middel van gecontroleerd ontgassen voldoen aan het ontgassingsverbod. Een mogelijke toename van emissies van de scheepvaart wordt niet gezien als een beweegreden om het verbod op varend ontgassen verder uit te stellen. Overigens zal dit neveneffect ook optreden wanneer het CDNI-verdrag in alle lidstaten in werking treedt.

7.6.3 Grondslag

Verladers vragen in hun reactie welke grondslag de Rijksoverheid heeft om de ongecontroleerde ontgassing van stoffen genoemd in fase II van het ontgassingsverbod te verbieden.

In de toelichting van dit besluit is daar aandacht aan besteed in paragraaf 2. Dat gedeelte van de toelichting is aangepast naar aanleiding van de internetconsultatie, om meer duidelijkheid te geven over de grondslag van het ontgassingsverbod.

7.6.4 Verschillende UN-nummers tussen fase II en III

Respondenten refereren naar de verschillende categorieën waaronder stoffen gebracht kunnen worden. Zo geldt in fase II een verbod op het ontgassen van de stof UN 1268 met minder dan 10% benzeen. Mengsels, zoals UN 3295 met minder dan 10% benzeen vallen in fase III, waar het verbod in dit besluit niet op ziet. Respondenten vragen hoe handhavers kunnen optreden tegen het categoriseren van bepaalde stoffen als 'fase III-stoffen'.

Hoewel het een terechte veronderstelling is dat handhaving complexer en problematischer wordt in verband met die verschillende percentages in de verschillende fasen, is de keuze voor de specifieke UN-nummers en fasering van het verbod op het ontgassen van bepaalde vluchtige stoffen in de aanloop naar het CDNI verbod door een groep van deskundigen uit de sector in samenspraak met werkgroep leden van het CDNI vastgesteld. Gekeken is toen o.a. naar vervoerde volumes en schade-lijkheid.

Het is aan de verlader van de vervoerde stoffen om de aard en samenstelling van het product naar waarheid aan te geven bij het aanbieden voor transport. Bij controles zijn aanwezige ladingsbescheiden onderwerp van het toezicht.

Het gegeven dat verschillende stoffen en mengsels te categoriseren zijn in meerdere fasen van het CDNI is een inherent probleem van de gefaseerde inwerkingtreding van het CDNI. Nederland heeft



aandacht gevraagd voor versnelling van de fasering van het CDNI, mede om deze situatie, die zich ook in andere lidstaten van het CDNI zal voordoen, z.s.m. te beëindigen.

8. Inwerkingtreding

Er wordt naar gestreefd om dit besluit zo spoedig mogelijk in werking te laten treden. Mede met het oog op de verplichting tot nahang en de samenhang met het Wijzigingsbesluit SAB is het niet goed mogelijk op dit moment al een precies moment van inwerkingtreding op te nemen in dit besluit. Daarom zal de inwerkingtreding per apart koninklijk besluit plaatsvinden. Bij het nemen van dat besluit zal rekening worden gehouden met de verplichte nahang termijn van vier weken die geldt op grond van artikel 21.6, vijfde lid, van de Wet milieubeheer.

Bij de inwerkingtreding wordt zo veel mogelijk rekening gehouden met de voor wetgeving vastgestelde vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn. Gezien het spoedeisende belang van dit besluit bestaat de kans dat daarvan wordt afgeweken.

Wanneer fase II van het verbod uit het verdrag in werking is getreden, is het verbod op die specifieke stoffen op nationaal niveau en daarmee deze wijziging van artikel 45 van het SAB niet meer nodig. Daarom is opgenomen dat bij koninklijk besluit zal worden bepaald wanneer de toegevoegde artikelliden zullen vervallen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,