

Vergaderjaar 2022–2023

31 409

Zee- en binnenvaart

Nr. 394

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 januari 2023

Op 8 december jl. is in het Commissiedebat Maritiem (Kamerstuk 31 409, nr. 377) afgesproken dat de beantwoording van de vragen die gesteld zijn in de tweede termijn schriftelijk zal plaatsvinden. Het lid Kröger (Groen-Links) heeft in de tweede termijn enkele vragen gesteld op het gebied van varend ontgassen, met name hoe het ministerie aankijkt tegen de rechterlijke uitspraak inzake de legitimiteit van de provinciale ontgassingsverboden, hoe de uitspraak zich verhoudt tot het verdragenrecht en hoe dit dossier verder vlot getrokken gaat worden. In deze brief zal ik hierop ingaan. Daarnaast ga ik in op de juridische analyse van de Erasmus Universiteit over een nationaal verbod op varend ontgassen.¹

Zienswijze ministerie rechterlijke uitspraak provinciale ontgassingsverboden

De rechter heeft in november vorig jaar bepaald dat de provinciale ontgassingsverboden ook gelden op Rijkswateren.

Met betrekking tot de vraag in hoeverre de uitspraak zich verhoudt tot het verdragenrecht is het Ministerie van Buitenlandse Zaken geconsulteerd. Artikel 18 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht bepaalt dat na ondertekening van een verdrag de ondertekenaar dient te handelen in lijn met voorwerp en doel van het verdrag. Dit geldt ook voor een latere wijziging van het verdrag. De Nederlandse Staat moet er voor zorgen dat lagere overheden conform bestaande verdragsverplichtingen van het Koninkrijk handelen. Zodra de CDNI-verdragswijziging in werking treedt, dient alle Nederlandse wet- en regelgeving hiermee in overeenstemming te zijn.

¹ Zie bijlage.

Ondanks die rechterlijke uitspraak zijn en blijven provincies verantwoordelijk voor de handhaving van hun in de provinciale milieuverordening opgenomen verbod. Dat strekt zich nu dus ook uit over de Rijkswateren.

De ILT kan daarin de provincies faciliteren, daar kom ik later in deze brief op terug.

Het is momenteel nog onduidelijk wat de gevolgen voor de tankvaart zullen zijn wanneer de provincies gaan handhaven. De vraag waar de ladingdampen afgegeven moeten worden nu er vrijwel geen ontgassingsinstallaties zijn en hoe de schipper dit gaat bekostigen blijven vooralsnog onbeantwoord, aangezien de provinciale verboden hier niets over regelen.

Het is aan de provincies, als vergunningverlenend bevoegd gezag, om prioriteit te geven aan het aanleggen van ontgassingsinstallaties waarmee kan worden voldaan aan de verdrageis dat een voldoende dekkend netwerk van ontgassingsinstallaties aanwezig moet zijn.

Waarom geen nationaal verbod

Ik heb de conclusies van het juridisch onderzoek door de Erasmus Universiteit Rotterdam in opdracht van de Provincie Flevoland geanalyseerd. Hoewel het onderzoek concludeert dat er vanuit het internationaal juridisch kader geen belemmering is om nationaal maatregelen te nemen om varende ontgassen te verbieden, hanteert het ministerie het uitgangspunt dat een dergelijke maatregel in strijd is met doel en voorwerp van het verdrag en daarom niet mogelijk is. Artikel 18 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht bepaalt dat na ondertekening van een verdrag de ondertekenaar dient te handelen in lijn met voorwerp en doel van het verdrag. Omdat de verplichting voor het aanleggen van ontgassingsinstallaties is opgenomen in dit verdrag, zou een nationaal verbod zonder het aanleggen van ontgassingsinstallaties in strijd zijn met de bepalingen uit het verdrag.

Bovendien moet voorlopige toepassing van het ontgassingsverbod door een verdragsstaat in de wijziging van het Scheepsafvalstoffenverdrag zelf zijn geregeld. Daar is nu geen sprake van. Dat is ook een aanwijzing dat een vooruitlopende regeling onder dit verdrag niet mogelijk is. Als dit alsnog mogelijk moet worden gemaakt, dan moet het verdrag opnieuw worden aangepast en ondertekend. Hier besteedt het Erasmus-onderzoek geen aandacht aan.

Daarnaast zou een nationaal verbod niet doeltreffend zijn. Omdat er nog onvoldoende ontgassingsinstallaties zijn in Nederland en de verdragsstaten, zou dit praktisch neerkomen op het stilleggen van de tankvaart in Nederland of de sector voor hoge kosten stellen.

Ook is in de wijziging van het Scheepsafvalstoffenverdrag opgenomen dat de verlader verantwoordelijk is voor het bekostigen van de ontgassing. Een nationaal verbod zou de rekening bij de schipper leggen omdat hierin de kostenverdeling niet kan worden geregeld.

Het ministerie blijft daarom van mening dat een internationaal verbod op grond van het CDNI-verdrag de beste manier blijft om het varende ontgassen aan banden te leggen. Ik zeg u toe dat zo snel als de ratificatie een feit er zal worden gehandhaafd op het ontgassingsverbod.

De provincies staan in het kader van de verdragswijziging aan de lat voor de vergunningverlening van de ontgassingsinstallaties. Deze installaties

moeten voldoen aan de geldende wet- en regelgeving wat betreft de aard van de dampen die worden opgevangen en de mogelijke emissie eisen.

Ik ga hierover het gesprek aan met de provincies tijdens een bestuurlijk overleg met het IPO (Interprovinciaal Overleg) en relevante sectorpartijen op 9 februari.

Met betrekking tot de opmerking in het onderzoek van de Erasmus Universiteit dat in strijd wordt gehandeld met het mensenrechtenverdrag merk ik op dat Nederland de initiator was van de opname van een ontgassingsverbod in het Scheepsafvalstoffenverdrag en dat de regelgeving klaarligt voor implementatie. Nederland heeft dus zijn verantwoordelijkheid op dat gebied genomen.

Rol Rijk in handhaving provinciale ontgassingsverboden

Het lid Kröger vroeg tijdens het debat op 8 december j.l. ook of het Rijk nu gaat meehelpen in het handhaven van de provinciale ontgassingsverboden. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) benut in haar handhaving van de verboden op varende ontgassen nu al de e-nosenetwerken van de omgevingsdiensten van een aantal provincies. Daarbij handhaaft de ILT vanuit de eigen rol primair de regelgeving uit de Europese overeenkomst voor het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (ADN).

Als de ILT bij de handhaving een overtreding constateert van een provinciaal ontgassingsverbod op basis van een e-nosemelding of door bijvoorbeeld drone-inzet, dan stelt de ILT deze gegevens aan de provincie ter beschikking voor handhaving. Dit geldt ook voor burgermeldingen van ontgassing die bij de ILT binnenkomen. Daarnaast is de ILT bezig te bezien hoe het toezicht op de niet door e-noses gedekte vaarwegen structureel aangepakt kan worden. Daarbij spelen technische innovaties (drones, mobiele e-noses, drijvende e-noses) een rol.

Roadmap

In de vorige Kamerbrief² is aangegeven dat ondanks intensief overleg tussen het ministerie, IPO en de industrie het moeilijk is gebleken om vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid op dit dossier tot consensus te komen over de inhoud van de roadmap. Hoe om te gaan met de wettelijke status van de afvaldampen en de emissies van ontgassingsinstallaties zijn belangrijke aandachtspunten. Ik heb in de Kamerbrief ook duidelijk gemaakt dat ik deze onderwerpen wil bespreken vanuit ieders rol en verantwoordelijkheid in het bestuurlijk overleg op 9 februari; niet alles kan of moet door het ministerie worden opgepakt.

Ratificatie door Zwitserland

In het Commissiedebat Maritiem van 8 december jl. heb ik aangegeven dat het ministerie druk zal blijven uitoefenen op Zwitserland om vaart te maken met de ratificatie van de CDNI-verdragswijziging. Ik heb deze boodschap recentelijk ook schriftelijk overgebracht aan de verantwoordelijke autoriteit in Zwitserland en zal het onderwerp van ratificatie blijven bespreken.

² Kamerstuk 31 409, nr. 375.

Vergelijking Duitsland en België

In het artikel in de NRC van 23 januari³ wordt ook geschreven over een ontgassingsverbod voor meerdere stoffen dat in Duitsland geldt. Er is een 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: UN 1268 en UN 3475.

De reden hiervoor was dat het nationale emissieplafond in Duitsland dreigde te worden doorbroken en dat er destijds extra maatregelen moesten worden genomen. Deze beide benzines zullen overigens deel uitmaken van de in de verdragswijziging opgenomen eerste tranche van stoffen waarvoor het varend ontgassen in het CDNI verboden gaat worden. Nederland heeft destijds één op één de Benzinedistributierichtlijn geïmplementeerd, zonder nationale kop.

Ook wordt in het artikel beweerd dat België een nationaal ontgassingsverbod heeft afgekondigd. Die bewering klopt niet omdat het ontgassingsverbod daar alleen ziet op de Antwerpse haven.

Dit verbod is opgenomen in de havenpolitieverordening van de Haven van Antwerpen. Het ontgassen wordt hier slechts toegelaten op locaties die speciaal daarvoor uitgerust zijn en door het Havenbedrijf zijn erkend. Elders in België wordt net als in Nederland het ADN gevolgd.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

³ <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/01/22/overheid-houdt-verbod-op-giftige-uitstoot-binnenvaartschepen-tegen-a4154999>.