

Vergaderjaar 2023–2024

31 409

Zee- en binnenvaart

Nr. 439

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2024

Tijdens het CD Maritiem van 8 februari jl. is de toezegging gedaan om na het bestuurlijk overleg varend ontgassen van 7 maart jl. de Kamer te informeren over de resultaten van het BO, stand van zaken van vergunningverlening en een voorgeschiedenis van het onderwerp. Met deze brief wordt invulling gegeven aan die toezegging.

Context en ontwikkeling

Wat is varend ontgassen?

Varend ontgassen is een onderwerp dat een lange voorgeschiedenis kent. Wanneer een tankschip gelost is, blijft er altijd damp of een vloeibare restlading achter. Als er aansluitend daarop niet hetzelfde of een compatibel product wordt geladen («eenheidstransport» of «verenigbaar transport»), moet dit restant uit de tank verwijderd worden om contaminatie te voorkomen. Op dit moment kan de schipper de restlading ontgassen met ventilatoren naar de buitenlucht. Dit veroorzaakt emissie van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) naar de atmosfeer. Deze praktijk is hinderlijk voor schippers, bemanningsleden, omwonenden en het milieu. Daarom wordt varend ontgassen stapsgewijs verboden. Voor de eerste groep stoffen gaat het verbod in Nederland in op 1 juli aanstaande. Er zijn meerdere manieren om aan het verbod te voldoen. Zo is ontgassen niet nodig als er eenheids- of verenigbaar transport plaatsvindt, waarbij de nog aanwezige gasvormige ladingsrestanten in het schip door opvangende belading worden opgevangen.¹ Ook bepaalt het CDNI² dat

¹ Art. 7.04 lid 3 van de Uitvoeringsregeling bij het CDNI-Verdrag.

² CDNI is het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart (Convention relative à la collecte, au dépôt et à la réception des Déchets survenant en Navigation rhénane et Intérieure).

ontgassen aan een installatie onder voorwaarden vermeden kan worden door opeenvolgende ladingen met stoffen die niet onder het verbod vallen.³

Soms kan ontgassen echter niet voorkomen worden. Bijvoorbeeld als een tankschip naar de werf moet voor onderhoud of een keuring. Daarom moeten, onder de verplichtingen van het CDNI en vanuit de kerngedachte «vervuiler betaalt», ontgassingsinstallaties aangelegd worden. Het aanleggen van deze voorzieningen is een taak van de markt.

Scheepsafvalstoffenverdrag CDNI

Wegens de schadelijke effecten van varend ontgassen heeft Nederland erop aangedrongen om deze praktijk in internationaal verband te verbieden. De binnenvaart is immers een per definitie internationaal opererende sector. Dat is in 2017 gelukt met de aanpassing van het zogenaamde CDNI-verdrag waar met Frankrijk, Duitsland, België, Luxemburg en Zwitserland een gefaseerd verbod is overeengekomen. Het verbod bestaat uit drie fases met verschillende stoffen. De fasering, maar ook andere randvoorwaarden zijn opgenomen in de Uitvoeringsregeling van het CDNI.

Voordat de verdragswijziging in werking treedt moest deze echter in iedere CDNI-lidstaat afzonderlijk geratificeerd worden. Ondanks dat het uitgangspunt altijd snelle inwerkingtreding is geweest, heeft Zwitserland op het moment van schrijven de formele ratificatieprocedure nog niet afgerond. Naar verwachting treedt het CDNI-verdrag in het hele gebied in werking in het najaar van 2024.

Nationaal verbod

Wegens de lange ratificatieprocedure en de maatschappelijke en politieke aandacht voor het onderwerp heeft het ministerie besloten om de eerste twee fases van het verbod zoals overeengekomen in het CDNI-verdrag versneld in Nederland in te voeren.⁴ Hierop is voor wat betreft fase I een inwerkingtredingsbesluit genomen. Fase I zal op 1 juli 2024 in Nederland van kracht worden. De ministerraad van 1 maart jl. heeft een verdere wijziging van het Scheepsafvalstoffenbesluit (SAB) behandeld. Deze wijziging beoogt het op of zo snel mogelijk na 1 juli 2024 in werking laten treden van fase II. Deze wijziging is op dit moment in voorhang bij de Tweede Kamer.⁵ Daarna zal de Raad van State om advies worden gevraagd.

Vanaf 1 juli zal het dus in Nederland verboden zijn om stoffen uit fase I van het CDNI naar de atmosfeer te ontgassen. Zo snel mogelijk hierna geldt dat ook voor fase II. Beide fases zullen dus in Nederland gaan gelden voordat dit in de rest van het CDNI-gebied het geval zal zijn.

Roadmap

Sinds de aankondiging van een nationaal verbod in het voorjaar van 2023 is het bestaande overleg tussen het ministerie en verschillende organisaties (van schippers, markt, verladers, havens, op- en overslagbedrijven, overheden en handhavers) geïntensiveerd en gestructureerd. Hierover is de Tweede Kamer periodiek geïnformeerd.⁶ Het ministerie heeft in

³ Art. 7.04 lid 3b van de Uitvoeringsregeling bij het CDNI-Verdrag.

⁴ Kamerbrief 31 409, nr. 402 dd. 17 mei 2023.

⁵ Kamerbrief 31 409, nr. 437 dd. 1 maart 2024.

⁶ Kamerbrief 31 409, nr. 424 dd. 27 oktober 2023.

samenspraak met deze stakeholders een breed gedragen roadmap vastgesteld om naar een verbod toe te werken. Voortgang op deze roadmap wordt door het ministerie bewaakt. De roadmap is op 4 december jl. gedeeld met de Tweede Kamer.⁷ In deze roadmap zijn afspraken opgenomen over vergunningverlening, handhaving en wetgeving. Het uitgangspunt is dat alle actoren hun verantwoordelijkheid nemen in aanloop naar het verbod, vanuit ieders eigen bevoegdheid.

Vergunningverlening

Tijdens het CD Maritiem van 8 februari jl. is in het bijzonder gevraagd om een stand van zaken met betrekking tot vergunningverlening van ontgassingsinstallaties. Het realiseren van voldoende installaties is belangrijk voor de continuïteit van de tankvaart. De markt is primair verantwoordelijk voor het aanleggen van de installaties. Het bevoegd gezag, in dit geval de provincies, is verantwoordelijk voor de uitgifte van vergunningen. Het ministerie helpt waar mogelijk in de ondersteuning. Zo heeft het ministerie een onderzoek laten uitvoeren naar de best beschikbare techniek (BBT), wat gebruikt kan worden voor de vergunningverlening van mobiele ontgassingsinstallaties op de wal.⁸ In de contacten zijn alle stakeholders zich bewust van de tijdsdruk. Het is de overtuiging van lenW dat deze tijdsdruk nodig is om de aanleg van installaties op stoom te krijgen. Varend ontgassen is binnenkort op basis van het CDNI hoe dan ook verboden. Het is dus in het belang van de markt zelf om zo snel mogelijk aanvragen in te dienen voor de benodigde vergunning.

Hieronder volgt een weergave van de huidige stand van zaken van (het vergunningtraject voor) locaties voor ontgassingsinstallaties. Hierbij is het belangrijk om aandacht te hebben voor het gegeven dat stoffen uit fase I naar verwachting nagenoeg volledig als eenheids- of compatibel transport gevaren kunnen worden. Afgezien van werfbezoeken en incidentele ontgassing is er dus een grotere noodzaak voor installaties bij inwerkingtreding fase II. Dit is ook waar de businesscase voor aanbieders van ontgassingsinstallaties ligt.

In de regio Rotterdam is een vaste installatie in gebruik bij ATM Moerdijk. Hier is ruimte voor twee schepen, voor uitbreiding (verdubbeling) van de capaciteit op het ATM-terrein is een vergunning aangevraagd. Voorts is eind februari een vergunningaanvraag ingediend voor twee mobiele installaties in de Waal-Eemhaven. Verder is in het havengebied Rotterdam een kansrijke (publieke) locatie gevonden en wordt gekeken naar het plaatsen van mobiele installaties bij enkele bedrijven.

In Amsterdam is bij een brandstofterminal een vaste installatie beschikbaar voor het ontgassen. Daarnaast loopt er een initiatief voor een proefneming en een initiatief voor de bedrijfsmatige inzet van mobiele installaties op openbare kades. Ook ligt de inzet van een mobiele installatie in het verschiet op een particuliere locatie, hierover is een marktpartij in gesprek met de Port of Amsterdam.

In de regio Zeeland zijn twee kansrijke locaties geïdentificeerd nabij sluizen. RWS- Zee en Delta onderzoekt de geschiktheid van deze locaties. In de regio Flevoland is de EVRA⁹ in gesprek met de Omgevingsdienst voor het identificeren van een locatie. In de regio Arnhem-Nijmegen is een marktpartij voornemens een vergunningaanvraag in te dienen voor een locatie. In Duitsland is in Duisburg een installatie al in gebruik.

⁷ Kamerbrief 31 409, nr. 430 dd. 4 december 2023.

⁸ Kamerbrief 31 409, nr. 430 dd. 4 december 2023.

⁹ European Vapour Recovery Association.

In reeds aangehaalde Kamerbrieven en tijdens de bestuurlijke overleggen van 9 februari 2023, 9 mei 2023, 20 november 2023 en 7 maart 2024 heb ik het belang onderstreept van het indienen van vergunningaanvragen. Pas vanaf dat moment kan het bevoegd gezag ermee aan de slag. Het ministerie heeft geen bevoegdheid om deze vergunningen te verlenen, deze rol ligt bij de provincies.

Het is daarom een goede zaak dat er een aantal aanvragen zijn gedaan. Deze zijn voortvarend opgepakt door de bevoegde gezagen. Vanaf inwerkingtreding van het verbod op fase I op 1 juli, maar met name vanaf inwerkingtreding van fase II zal de capaciteit om aan een installatie te kunnen ontgassen nog beperkt zijn. Aan de ene kant wordt hiermee een vliegwieleffect op gang gebracht om meer installaties mogelijk te maken. Dat zal, zeker met het oog op geleerde lessen van vergunningverlening, mogelijk sneller kunnen verlopen.

Aan de andere kant zullen schepen mogelijk langer moeten wachten om te ontgassen, als eenheids- of verenigbare transporten niet mogelijk zijn.

Handhaving

De ILT is op grond van het Scheepsafvalstoffenbesluit aangewezen als toezichthouder op de naleving van het verbod op varend ontgassen. De ILT heeft een Handhaafbaarheids-, Uitvoerbaarheids- en Fraudebestendigheidstoets opgesteld waarin zij aangeeft onder voorwaarden sluitend toezicht te kunnen organiseren. Dit sluitende toezicht kent een ingroei-model. Vanaf 1 juli 2024 zal de ILT gaan handhaven op het verbod met de nu beschikbare middelen. Tegelijkertijd zal de ILT het toezicht intensiveren door de aanleg van een dekkend net van e-noses langs de vaarwegen. Ook benadrukt de ILT dat er goede afspraken over samenwerking gemaakt moeten worden bij de betrokken handhavende overheidsdiensten zoals provincies en omgevingsdiensten.

Dit onderwerp is ook in recente stuurgroepoverleggen en het bestuurlijk overleg van 7 maart jl. aan bod gekomen. Mijn ministerie intensificeert het werk om te komen tot afspraken tussen overheidsdiensten om handhaving in te regelen. Hierbij kan worden gedacht aan mandaterings-overeenkomsten voor bijvoorbeeld de meldingsinfrastructuur.

Tijdens het CD Maritiem van 8 januari vroegen de Leden Heutink (PVV) en van Dijk (NSC) respectievelijk om een gedoogperiode of uitstel als er niet voldoende locaties en vergunde installaties gerealiseerd zijn op 1 juli. Het ministerie werkt met man en macht aan het op een zo goed mogelijke manier gefaseerd invoeren van het ontgassingsverbod. Fase I zal hoe dan ook op 1 juli en fase II zo snel mogelijk hierop volgend van kracht worden. Uit het BBT-onderzoek blijkt dat er geen technisch beletsel is om aan de geldende milieu-vereisten te voldoen en ik ben positief over de ingediende vergunningaanvragen. Het feit is dat het verbod om te emitteren naar de atmosfeer al jarenlang boven de markt hangt en dat het besluit om het zogenaamde «varend ontgassen» te verbieden een uitgesproken wens is van de markt, schippersbranche en een brede meerderheid van de Kamer.

Positie schipper

Het CDNI-verdrag legt de verantwoordelijkheid voor het voldoen aan het verbod op varend ontgassen bij de verlader, niet bij de schipper als vervoerder van de lading.

Al vanaf 2020 wijst de ILT de schippers en vervoerende ondernemingen op de, middels CDNI/SAB, komende ontgassingsverboden. Ook wijst de ILT verladers op de komende verplichtingen inzake CDNI/SAB.

Vanaf het moment dat fase I van het CDNI in werking treedt zal ILT toezicht houden op dit verbod. De ILT kan zowel optreden tegen de schipper als de aan boord van het tankschip aanwezige vertegenwoordiger van de vervoerende onderneming, de vervoerende onderneming (exploitant tankschip) en de verlader (afzender van de vervoerde partij). De ILT zal vanaf 1 juli 2024 een handhavingsstrategie inzetten. Onder deze strategie kunnen verschillende interventies worden toegepast, hierbij rekening houdend met de specifieke feiten en omstandigheden. Een gedoogconstructie waar het lid Heutink om vraagt zal een averechts effect hebben, omdat dit ertoe zal leiden dat de vergunningsaanvragen voor installaties stagneren. Hiermee worden de schippers ook niet geholpen.

Internationaal

De hiervoor beschreven ontwikkelingen zijn erop gericht om alle stakeholders voor te bereiden op het landelijk verbod op varend ontgassen vanaf 1 juli 2024. Echter het werk van Nederland binnen het CDNI blijft doorgaan. Het is de Nederlandse inzet om zo snel mogelijk tot een breed en geharmoniseerd verbod op varend ontgassen te komen binnen het verdrag. Daarom heeft Nederland voorstellen ingediend om de fasering van het CDNI te versnellen, zodat het verbod ook in andere verdragslanden eerder van kracht wordt. Dit zal dit voorjaar op de agenda staan binnen het CDNI.

Tot slot

Zoals aangetoond is varend ontgassen een langlopende problematiek. Een verbod is in 2017 internationaal overeengekomen. Tot het nationale verbod is in mei 2023 besloten met een voorbereidingstijd van 14 maanden. Op dit moment zijn er ruim drie maanden over tot fase I in werking treedt. Het ministerie houdt de ontwikkelingen scherp in de gaten en intensificeert de inspanningen op het komen tot afspraken over handhaving en toezicht tussen betrokken instanties, zodat vanaf inwerkingtreding gehandhaafd wordt. Het is de overtuiging van het ministerie dat uitstel of afstel van de inwerkingtreding van het verbod op varend ontgassen niet in het belang is van schippers, bemanningsleden, omwonenden en het milieu. Bovendien moeten alle voorbereidingen in aanloop naar het verbod hoe dan ook worden genomen, met het oog op het naderende CDNI-brede verbod.

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