

No. W17.24.00111/IV

's-Gravenhage, 24 juli 2024

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

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.

AAN DE KONING

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

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 omliggende 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, 31409, 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 VNCI, de Vereniging van tankopslagbedrijven (VOTOB) en de Koninklijke Binnenvaart Nederland.

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

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".

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

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 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,

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.