

PROVINCIALE STATEN VAN ZUID-HOLLAND,

Gezien de voordracht van Gedeputeerde Staten van ..., nr. ...;

Gelet op de Wet milieubeheer en de Provinciewet;

Gezien het advies van de Provinciale Adviescommissie Leefomgevingskwaliteit d.d. ...;

BESLUITEN:

vast te stellen de volgende verordening tot wijziging van de Provinciale milieuverordening Zuid-Holland:

ARTIKEL I

De Provinciale milieuverordening Zuid-Holland wordt als volgt gewijzigd.

A

Aan artikel 1.1 worden onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel g door een puntkomma onderdelen toegevoegd, luidende:

- h. binnenschip: schip als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Binnenvaartwet;
- i. vaarweg: voor het openbaar verkeer met schepen openstaand water in de zin van artikel 1.01, onder D, onder 5°, van het Binnenvaartpolitiereglement met uitzondering van de wateren waarop een havenverordening van toepassing is;
- j. ladingtank: tank vast verbonden met een binnenschip waarvan de wanden hetzij door de scheepsromp zelf, hetzij door van de scheepsromp onafhankelijke wanden zijn gevormd;
- k. restladingdamp: damp die na het lossen in de ladingtank achterblijft;
- l. stoffen: chemische elementen, verbindingen daarvan dan wel mengsels van die elementen of verbindingen;
- m. ontgassen: afvoeren van restladingdamp uit een ladingtank waarbij de dampen terechtkomen in de open lucht.

B

Onder vernummering van titel 4.5 tot titel 4.6 komt titel 4.5 te luiden als volgt.

Titel 4.5 Ontgassen

Artikel 4.5.1

Het is verboden een ladingtank met restladingdampen van benzeen (UN-nummer 1114) vanaf een binnenschip op een vaarweg te ontgassen.

Artikel 4.5.2

Het is verboden een ladingtank met restladingdampen van:

- a. ruwe aardolie met meer dan 10% benzeen (UN-nummer 1267),
 - b. aardoliedestillaten N.E.G. met meer dan 10% benzeen of aardolieproducten N.E.G met meer dan 10% benzeen (UN 1268),
 - c. brandstof voor straalvliegtuigen met meer dan 10% benzeen (UN 1863),
 - d. brandbare vloeistoffen, N.E.G. met meer dan 10% benzeen (UN 1993), en
 - e. koolwaterstoffen, vloeibaar met meer dan 10% benzeen (UN 3295)
- vanaf een binnenschip op een vaarweg te ontgassen.

Artikel 4.5.3

1. Het is vanaf een door Gedeputeerde Staten bepaald tijdstip verboden een ladingtank met restladingdampen van door Gedeputeerde Staten aangewezen stoffen, vanaf een binnenschip op een vaarweg te ontgassen.
2. Zodra Gedeputeerde Staten toepassing geven aan het eerste lid, doen Gedeputeerde Staten hiervan mededeling door overlegging van het besluit aan Provinciale Staten.

Artikel 4.5.4

Deze regeling is niet van toepassing, indien de schipper kan aantonen dat de drie voorafgaande ladingen in de desbetreffende ladingtank niet bestonden uit stoffen als bedoeld in de artikelen 4.5.1 tot en met 4.5.3, dan wel indien hij kan aantonen dat de desbetreffende ladingtank bij de voorafgaande belading voor meer dan 95% gevuld was met een andere stof dan vermeld in de artikelen 4.5.1 tot en met 4.5.3.

Artikel 4.5.5

In afwijking van de verboden, bedoeld in de artikelen 4.5.1 tot en met 4.5.3, is het ontgassen toegestaan:

- a. ten behoeve van drukverevning welke om redenen van veiligheid moet plaatsvinden;
- b. na een calamiteit met het binnenschip.

Artikel 4.5.6

Gedeputeerde staten kunnen vrijstelling geven of ontheffing verlenen van de verboden, bedoeld in de artikelen 4.5.1 tot en met 4.5.3, voor daarbij aan te geven categorieën van gevallen.

Artikel 4.5.7

Gedeputeerde staten kunnen nadere regels stellen met betrekking tot het bepaalde in deze titel.

C

Aan artikel 9.1 wordt in onderdeel a. na artikel 4.4.2, toegevoegd 4.5.1, 4.5.2, 4.5.3.

Artikel II

Deze verordening treedt in werking op een door Gedeputeerde Staten te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen en onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Den Haag,

Provinciale Staten van Zuid-Holland,
griffier, voorzitter,

Toelichting

1. Inleiding

Deze regeling tot wijziging van de Provinciale milieuverordening Zuid-Holland bevat een verbod op het ontgassen van restladingdampen van benzeen (per 1 januari 2015) en van bepaalde benzeenhoudende koolwaterstoffen (per 1 januari 2016) vanaf een binnenschip op een vaarweg. Daarnaast bevat deze regeling ook de mogelijkheid voor Gedeputeerde Staten om andere stoffen onder het ontgassingsverbod te brengen.

Deze regeling vloeit voort uit de overeenstemming op 12 mei 2014 tussen de provincie Zuid-Holland, het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de provincie Noord-Brabant en de gemeente Rotterdam over het terugdringen van ontgassing door varende binnenvaartschepen.

De provinciale milieuverordening Zuid-Holland is gebaseerd op de Wet milieubeheer (Wm). Deze verordening is diverse malen via "tranches" (wijzigingen) aangevuld, gewijzigd en geactualiseerd. Inmiddels is de negende tranche aan de orde.

2. Procedureel

Op de totstandkoming van deze regeling is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht toegepast. Daarbij is een ieder in de gelegenheid gesteld een zienswijze over het ontwerp naar voren te brengen.¹

Daarnaast is de provinciale Adviescommissie Leefomgevingskwaliteit in de gelegenheid gesteld commentaar te leveren. Deze commissie moet door Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten vooraf worden gehoord over maatregelen en plannen die van betekenis zijn voor het provinciale beleid inzake de leefomgevingskwaliteit waaronder het provinciale milieubeheer.²

Een ontwerp van deze regeling is voor commentaar toegezonden aan een aantal andere betrokkenen, zoals de ministers van Infrastructuur en Milieu en van Veiligheid en Justitie, burgemeester en wethouders van de gemeenten van Zuid-Holland, een aantal Havendiensten, Gedeputeerde Staten van provincies, organisaties voor de binnenvaart en verladers en dergelijke.

3. Ontgassen: wat is dat?

Nogal wat lading wordt vervoerd in vloeibare vorm. Dit geldt bijvoorbeeld voor vluchtige organische stoffen, zoals benzeen. Na het lossen wordt een tankschip, zoals dat in het jargon wordt genoemd, nagelensd. Daarmee wordt het schip ontdaan van de restlading. Vervolgens wordt de tank soms schoongewassen. Dit waswater moet verplicht worden afgegeven aan de wal. Uiteindelijk blijft in de tank altijd een restant van de lading in gasvormige toestand achter, *de restladingdamp*. Deze restladingdamp wordt vaak, onder meer met het oog op het voorkomen van

¹ Op grond van artikel 3.1, eerste lid, onder d, en tweede lid, van de Provinciale milieuverordening Zuid-Holland.

² Op grond van artikel 1, tweede lid, van het Instellingsbesluit Provinciale Adviescommissie Leefomgevingskwaliteit.

verontreinigingen van de nieuwe lading, in de atmosfeer geloosd: *ontgassen*. Dit vindt plaats na afvaart van de plaats van lossing (ontgassen tijdens de vaart).

4. Alternatieven voor het ontgassen

Ontgassen is in milieuhygiënisch opzicht meestal geen goede oplossing. Voor het ontgassen zijn alternatieven beschikbaar. Het gaat om de volgende alternatieven.

- a. Dedicatievaart. Bij dedicatievaart wordt een schip voorzien van dezelfde lading als bij de vorige vaart.
- b. Compatibel varen. Ontgassen is evenmin nodig wanneer het schip zal worden beladen met een stof die ten opzichte van de vorige lading compatibel is. De nog aanwezige restladingdampen zijn in chemische, fysische en/of economische zin niet negatief van invloed op de nieuwe lading. Van een eventuele verontreiniging van de nieuwe lading door de restladingdampen zal dan ook geen sprake zijn.

In het kader van het hieronder te behandelen Afsprakenkader (zie 6) zal een lijst van stoffen worden opgesteld die met de in deze regeling gereguleerde stoffen compatibel zijn: de *compatibiliteitslijst*. Hoe groter deze lijst is, hoe meer flexibiliteit deze regeling de vervoersmarkt biedt.

- c. In deze eerste twee gevallen kan de restladingdamp gewoon in de tank blijven tot het moment dat de damp bij de belading (automatisch) uit de tank wordt verdrongen en daarna wordt verplaatst naar de tank op de wal. Restladingdampen kunnen ook worden afgegeven aan een daartoe uitgeruste walinstallatie voor definitieve verwerking. Eind 2014 zouden in de regio van deze provincie in ieder geval installaties voor de afgifte van restladingdampen aanwezig in de Rijnmond en te Moerdijk aanwezig zijn. In het Afsprakenkader is vastgelegd dat zal worden bekeken naar een uitbreiding van dit net. Nadeel van deze optie is dat eerst naar de betreffende installatie gevaren moet worden teneinde de restladingdampen te verwijderen, voordat een schip wederom kan worden beladen.
- d. Bij het laatste alternatief worden technieken ingezet om de restladingdampen uit de tank te verwijderen teneinde deze weer te kunnen gebruiken bij het productieproces. Een dergelijke techniek zou bijvoorbeeld bij een verlader aanwezig kunnen zijn.

5. De bestuurlijke overeenstemming van 12 mei 2014

Deze regeling vloeit, zoals gezegd, voort uit de overeenstemming op 12 mei 2014. Overeenstemming is er over de uitwerking van een samenhangend pakket van internationale, nationale, regionale en lokale maatregelen. De maatregelen bestaan enerzijds uit een convenant met het bedrijfsleven op nationaal en regionaal niveau en anderzijds uit verbodsbepalingen in internationale, nationale, regionale en lokale regelgeving.

Ter uitvoering van deze overeenstemming is bij brief van 14 mei 2014, kenmerk DOS-2009-0011117, aan de Statencommissie Verkeer en Milieu dit voorstel tot wijziging van de Provinciale milieuverordening aangekondigd. Deze wijziging behelst een verbod op het varend ontgassen van restladingdamp van benzeen met ingang van 1 januari 2015. Verder zal het ontgassen van restladingdamp van

benzeenhoudende koolwaterstoffen (10% benzeen of meer) per 1 januari 2016 zijn verboden.

6. Het Afsprakenkader

Op initiatief van Deltalinqs en het Havenbedrijf Rotterdam is een ontwerp van een Afsprakenkader 'terugdringen ladingdampen petrochemische binnenvaart transportketen van benzeenhoudende en andere VOS-stoffen door de binnenvaart', verder te noemen *het Afsprakenkader*, in procedure gebracht.

In het ontwerp van het Afsprakenkader wordt gewezen op de toegenomen zorg in de samenleving over de gevaren van het ontgassen en op het grote belang dat partijen hebben bij snelle duidelijkheid over (werkbare) oplossingen. Ook wordt een discrepantie geconstateerd tussen de aanpak van de emissies van bedrijven op de vaste wal en die van de binnenvaart.

Uiteindelijk doel van het Afsprakenkader is een internationale (of Europese) oplossing voor het ontgassen. Vooruitlopend op dit doel is aangegeven dat aangesloten partijen een gefaseerd ontgassingsverbod zullen steunen in de zin van deze ontwerpregeling.

In het Afsprakenkader wordt ook aandacht besteed aan de verdere ontwikkeling van alternatieven voor het ontgassen. Zo zal het bedrijfsleven bekijken hoe de omvang van de dedicatievaart of de vaart op basis van compatibiliteit kan worden vergroot. Partijen van de overheid en het Havenbedrijf Rotterdam zullen op hun beurt een bijdrage leveren aan het realiseren van efficiënte infrastructuur, bijvoorbeeld in de vorm van financiering, vergunningverlening en locatiekeuze in verband met nieuwe dampverwerkingsinstallaties.

De activiteiten verricht ter uitvoering van het Afsprakenkader zijn niet alleen gericht op het ontgassen van de in deze regeling genoemde stoffen (benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen). Ook zal worden gekeken naar andere restladingdampen. Het eerst zal worden gekeken naar stoffen met de grootste impact voor het milieu (inclusief de gevaren voor de volksgezondheid). Een aanzet daarvoor is inmiddels gegeven door de provincie Noord-Brabant (zie onder 10.9). Bij het Afsprakenkader zijn diverse partijen, zoals brancheorganisaties, individuele bedrijven en de gemeente Rotterdam, betrokken. Aan andere partijen zal de mogelijkheid worden geboden in een later stadium aan te sluiten bij dit Afsprakenkader.

7. Green Deal

In analogie met bijvoorbeeld Duitsland (zie 10.8) kan ook een landelijke maatregel voor Nederland worden getroffen. Vooralsnog is daarvan geen sprake. De minister van I&M opteert, anders dan Duitsland, op dit moment voor een internationale oplossing (CDNI: zie 10.5). Deze oplossing kan echter nog jaren op zich laten wachten.

Vooruitlopend daarop zet de minister blijkens de beantwoording op Kamervragen in op een zogenaamde nationale "Green Deal" met het betrokken bedrijfsleven. Daarmee wordt door de minister verwacht dat vooruitgelopen kan worden op een

internationaal ontgassingsverbod.³ Over de inhoud en het tijdstip van totstandkoming van deze Green Deal is op dit moment nog niets bekend.

8. Benzeen

8.1 Toepassing

Benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen worden gebruikt als grondstof voor de chemische industrie ten behoeve van de synthese van andere chemicaliën (styreen, fenol, aceton, cyclohexaan en dergelijke) welke verbindingen weer dienen als basis voor de vervaardiging van kunststoffen. Ook voor diverse wasactieve stoffen, oplosmiddelen, pesticiden en kleurstoffen vormt benzeen de grondstof. Ten slotte is benzeen een bestanddeel van ruwe aardolie en in mindere mate van motorbrandstoffen.

8.2 Aard en omvang van de problemen

Gevaarseigenschappen van benzeen

Het verbod richt zich, zoals gezegd, specifiek op benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen. Deze stoffen zijn op grond van [de Europese overeenkomst voor het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren](#), kortweg ADN genaamd, ingedeeld in klasse 3: brandbare vloeistoffen. Deze indeling is primair relevant in verband met het veilig vervoer (kans op brand en explosie).

De betreffende stoffen zijn echter ook schadelijk voor de gezondheid na blootstelling. Benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen zijn op grond van [Verordening \(EG\) nr. 1272/2008](#) van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels tot wijziging en intrekking van de Richtlijnen 67/548/EEG en 1999/45/EG en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1907/2006 niet alleen ontvlambaar, maar onder andere ook kankerverwekkend (kans op een specifieke vorm van leukemie), mutageen (kans op genetische schade, zoals miskramen) en anderszins schadelijk. De betreffende stoffen mogen alleen in de Europese handel worden gebracht, wanneer zij vergezeld gaan van de nodige informatie over deze gevaarseigenschappen en over de wijze waarop met die stoffen verantwoord kan worden omgesprongen. Deze informatie is aangegeven op informatiedragers als het etiket en het veiligheidsinformatieblad.⁴

De gezondheidsschadelijke eigenschappen kunnen zich voordoen bij zogenaamde directe blootstelling, die plaatsvindt bij het gebruik. Met de gevaren van deze directe blootstelling hebben vooral werknemers en consumenten te maken. Daarnaast kunnen de voor de gezondheid schadelijke effecten zich voordoen na lozing van de

³ TK 2013-2014, Aanhangselnummer 1474.

⁴ Zo moet het etiket van benzeen (EINECS-nr. 200-753-7) in de handel de volgende gevarenaanduidingen bevatten: H225 (licht ontvlambare vloeistof en damp), H350 (kan kanker veroorzaken), H340 (kan genetische schade veroorzaken), H372 (veroorzaakt schade aan de organen), H304 (kan dodelijk zijn bij inslikking in de luchtwegen), H319 (veroorzaakt ernstige oogirritatie) en H315 (veroorzaakt huidirritatie).

betreffende stoffen in de atmosfeer, zoals bij het ontgassen (de indirecte blootstelling, namelijk via het milieu, met een bedreiging voor de volksgezondheid). Naast deze gevaren voor de menselijke gezondheid kan benzeen, net als andere koolwaterstoffen, in de lucht leiden tot ongewenste ozonvorming en dus tot het gezondheidsschadelijke zomersmog.

*Emissies*⁵

De totale jaarlijkse uitstoot aan benzeen van alle bronnen in Nederland bedraagt naar schatting ca. 2.100 ton.⁶ De belangrijkste bron voor uitstoot van benzeen is verkeer en vervoer. De bijdrage van deze bron aan de totale uitstoot bedraagt bijna 60%. Daarin is de uitstoot van het ontgassen vanaf binnenschepen begrepen. De precieze uitstoot van benzeen door het ontgassen van binnenschepen is niet goed bekend. Het CE-Delft schat de totale uitstoot aan benzeen in ons land vanwege dit ontgassen grofweg op ongeveer 200 ton. In redelijkheid zou mogen worden aangenomen dat circa 25 % daarvan in Zuid-Holland wordt geëmitteerd. Het zou dus gaan om een emissie van benzeen van circa 50 ton.

De emissies van benzeen door ontgassing van binnenschepen zijn de afgelopen tien jaar enigszins toegenomen. Dit houdt verband met de groei van het transport van benzeenhoudende stoffen. Desalniettemin is deze groei niet gepaard gegaan met een navenant grote groei van de uitstoot van benzeen door het ontgassen. De groei van de emissies is gelukkig een stuk minder. Dit houdt ten eerste verband met een toename van de dedicatievaart. Daarnaast wordt steeds meer met dubbelwandige schepen gevaren. In moderne dubbelwandige schepen blijft na het lossen minder restlading achter dan in de oudere, enkelwandige, schepen.⁷

8.3 Normen voor benzeen in het algemeen en in de buitenlucht

Benzeen als zodanig dan wel in een mengsel of product is opgenomen in bijlage XVII van de [Verordening \(EG\) nr. 1907/2006 van het Europees parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen](#) (REACH).⁸ Dit betekent dat om redenen van de schadelijkheid de vervaardiging, de verhandeling of het gebruik is of moet worden beperkt.

[Richtlijn 2008/50/EG van het Europees parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa](#)⁹, verder te noemen de luchtkwaliteitsrichtlijn, bevat een grenswaarde voor benzeen. Deze is gesteld met het oog op de menselijke gezondheid. De grenswaarde is 5 µg/m³¹⁰ voor de jaargemiddelde concentratie.¹¹ Deze grenswaarde mag in de zogenaamde zones en agglomeraties niet worden overschreden. Indien de niveaus lager zijn dan de grenswaarde, dan hebben lidstaten te streven 'de beste met duurzame ontwikkeling

⁵ [Ontleend aan risico's van stoffen, Rivm.](#)

⁶ Emissieregistratie 2012.

⁷ Zie Update estimate emissions degassing inland tank vessels, CE Delft van november 2013.

⁸ PbEU 2007, L 136/3.

⁹ PbEG 2014, L 152/1.

¹⁰ M=10⁻⁶ of te wel 1/100.000.

¹¹ Bijlage XI van de luchtkwaliteitsrichtlijn.

verenigbare luchtkwaliteit te beschermen'.¹² In het verlengde hiervan geldt in ons land de [zogenaamde minimalisatieverplichting](#) ten aanzien van de emissies van benzeen (in feite een nulmissie). Deze is neergelegd in de Nederlandse emissierichtlijn lucht (NeR).

8.4 Benzeen in de buitenlucht

Uit gegevens van het Landelijk Meetnet Lucht (LML) en van de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR) over de periode 2003-2010 blijkt dat de Europese grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie benzeen van 5 µg/m³ niet overschreden wordt. Dit geldt ook voor Zuid-Holland. Bij metingen die in Strijen zijn verricht naar de invloed van het ontgassen op de luchtkwaliteit zijn ook geen overschrijdingen van de jaargemiddelde concentratie vastgesteld.

De jaargemiddelde concentratie voor Nederland in 2010 op basis van modelberekeningen bedroeg circa 0,6 µg/m³. Verhoogde waarden treden vooral op in stedelijk gebied in de Randstad (1-2 µg/m³). De hoogste jaargemiddelden (2-3 µg/m³) treden op bij de op- en overslag van brandstoffen, de chemische industrie en in het Rijnmondgebied.

Zoals gezegd, gaan voornoemde opmerkingen alleen over de jaargemiddelde concentraties. Tijdelijk kan door het ontgassen wel sprake zijn van verhoogde concentraties benzeen in de buitenlucht. Op het reguliere en e-Nose meetnet van de DCMR Milieudienst Rijnmond (zie 9.6) worden wekelijks pieken waargenomen afkomstig van ontgassende schepen. Het kan gaan om concentraties tien keer hoger dan de grenswaarde voor het jaargemiddelde. Van een dergelijke concentratie kan een paar uur sprake zijn, bijvoorbeeld wanneer het ontgassen plaatsvindt vanaf een voorbijvarend schip.

8.5 Luchtemissiebeperkende maatregelen

Vanwege de Europese en nationale normstelling zijn reeds diverse maatregelen ter beperking van de uitstoot van benzeen getroffen. De vermindering van de uitstoot naar de lucht is onder meer tot stand gebracht door Europese eisen aan het benzeengehalte van benzine en aan de emissies van voertuigen. Verder gelden beperkingen aan de luchtemissie van benzeen voor inrichtingen.¹³ Zo moeten benzinestations zijn uitgerust met dampretoursystemen.

Daarnaast zijn strenge eisen gesteld aan de lekdichtheid van apparatuur die benzeen bevat, en ten aanzien van de op- en overslag van benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen. Deze eisen behoren tot de zogenaamde beste beschikbare technieken (BBT), zoals omschreven in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, en zijn concreet aangegeven in de BBT-conclusies van de zogenaamde BBT-referentiedocumenten. De BBT-aanpak in ons land strekt ter uitvoering van [richtlijn 2010/75/EU](#) van het Europees parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging).

¹² Artikel 12 luchtkwaliteitsrichtlijn.

¹³ Bijvoorbeeld op grond van het Activiteitenbesluit.

8.6 Het provinciaal oordeel over de aanvaardbaarheid van het ontgassen van benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen

Naar het oordeel van de provincie is het vrijelijk lozen van benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen, gelet op de gezondheidschadelijke eigenschappen, niet wenselijk. Door dit vrijelijk lozen in de atmosfeer kunnen zich plaatselijk en tijdelijk hoge concentraties met benzeen in de buitenlucht voordoen. Het vrijelijk lozen in de atmosfeer is ook strijdig met de minimalisatieplicht van de NeR. Verder is dit vrijelijk lozen niet in overeenstemming met de eisen die gelden voor activiteiten op de wal.

9 De regeling

9.1 Waarom een provinciale regeling?

De overeenkomst van 12 mei 2014 vormt de bestuurlijke grondslag voor deze regeling. Ter uitvoering daarvan is bij brief van 14 mei 2014 aan de Statencommissie Verkeer en Milieu dit voorstel tot wijziging van de Provinciale milieuverordening aangekondigd. In analogie met Duitsland kan ook een landelijke maatregel worden getroffen (zie onder 10.8). Vooralnog is daarvan geen sprake. Daarom is een regeling op provinciaal niveau op dit moment de meest geëigende oplossing.

9.2 Tijdelijk

De totstandkoming van een definitieve internationale/Europese regeling voor het ontgassen is het uiteindelijke doel van het Afsprakenkader en de Green Deal. Volgens het Kabinet moet een oplossing worden gevonden in het kader van het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart, kortweg CDNI genaamd.¹⁴ De totstandkoming daarvan kan echter nog wel jaren op zich laten wachten.

Een en ander betekent dat deze wijziging van de provinciale milieuverordening tijdelijk van karakter zal zijn. Met de totstandkoming van een hogere regeling voor het ontgassen zal deze wijziging automatisch (want van rechtswege) daarvoor moeten wijken. Dit ligt alleen anders wanneer in die hogere regeling niet (geheel) is voorzien in dezelfde onderwerpen van regulering als waarop deze wijziging betrekking heeft. Dit valt overigens niet te verwachten.

9.3 Wijziging van de Provinciale milieuverordening Zuid-Holland

Deze regeling behelst een negende wijziging van de Provinciale milieuverordening Zuid-Holland, de negende tranche. De provinciale milieuverordening strekt ter bescherming van het milieu.¹⁵ Onder gevolgen voor het milieu in de zin van de Wet milieubeheer worden in ieder geval verstaan de gevolgen voor het fysieke milieu, gezien vanuit het belang van de bescherming van onder meer mensen (...), van (...) lucht (...), alsmede van de relaties daartussen.¹⁶

¹⁴ TK 2013-2014, 28663 nr. 55.

¹⁵ Artikel 1.2, eerste lid, Wet milieubeheer.

¹⁶ Artikel 1.1, tweede lid, Wet milieubeheer.

Op grond van de Wet milieubeheer kunnen in de Provinciale milieuverordening, voor zover dit naar het oordeel van provinciale staten van meer dan gemeentelijk belang is, verdere (verder dan de regels voor de verplichte onderwerpen: grondwaterbeschermings- en stiltegebieden) regels worden gesteld ter bescherming van het milieu. Het ontgassen vanaf binnenschepen op een vaarweg is geen activiteit die binnen een enkele gemeente plaatsvindt. Verder is ook de verontreiniging van de lucht niet louter lokaal van aard.

De Wet milieubeheer biedt met andere woorden voldoende grondslag voor deze regeling. Deze regeling heeft primair de bescherming van de volksgezondheid ten doel heeft in verband met het ontgassen van het onder meer kankerverwekkende benzeen vanaf binnenschepen.

9.4 Inhoud van de regeling

Deze regeling bevat een aantal onderdelen. Het eerste bevat een verbod op het ontgassen van restladingdampen benzeen. Het tweede bevat een verbod op het ontgassen van restladingdampen van ruwe aardolie, aardoliedestillaten, aardolieproducten, brandstof voor straalvliegtuigen, brandbare vloeistoffen en koolwaterstoffen met meer dan 10% benzeen. Het eerste verbod zou moeten ingaan op 1 januari 2015 en het tweede op 1 januari 2016. De definitieve datum van inwerkingtreding zal via een besluit van gedeputeerde staten worden vastgesteld. Het vervoer van benzeen vindt voor een groot deel plaats in dedicatievaart. Daarom kan het verbod op het ontgassen van benzeen reeds op korte termijn in werking treden. Dit ligt anders met de benzeenhoudende koolwaterstoffen. Daarvoor zal een verdere structuur voor een milieuverantwoorde omgang moeten worden ontwikkeld. Verder bevat deze regeling de mogelijkheid om een verbod af te kondigen op het ontgassen van andere door Gedeputeerde Staten aan te wijzen stoffen. Hiermee kan onder meer worden ingespeeld op ontwikkelingen met betrekking tot het ontgassen in andere regio's, zoals in de provincie Noord-Brabant, Duitsland of België.

De stoffen waarom het precies gaat zijn nader gespecificeerd aan de hand van een zogenaamd UN-nummer. Met dit door de Verenigde Naties vastgestelde nummer kan de aard van de lading worden geïdentificeerd.

9.5 Effecten van deze regeling

Gevolgen voor het milieu

De gevolgen voor het milieu van de regeling voor het ontgassen van benzine zijn indertijd uitgebreid onderzocht. De resultaten daarvan zijn neergelegd in de toelichting op de Regeling benzinevervoer mobiele tanks.¹⁷ Een deel van de conclusies zijn ook in meerdere of minder mate van toepassing op deze wijziging. Deze wijziging leidt tot naar schatting 50 ton minder benzeenemissies in de lucht.¹⁸

¹⁷ Stcrt. 2014, nr. 135.

¹⁸ Bij een landelijke benzeenemissie van 2130 ton in 2012 (emissieregistratie) en een schatting dat 1-10% hiervan uit schepen als damp uit schepen afkomstig is; ca. een kwart daarvan zou worden geëmitteerd in Zuid-Holland.

Ook wordt met deze regeling het ontgassen zelf aanzienlijk teruggedrongen. Het ontgassingsverbod correspondeert immers met ongeveer 60% van het totaal aantal keren dat ontgassingenvanaf binnenschepen plaatsvinden.

Tegenover deze milieuwinst staat een aantal nadelen. Ten eerste zal deze regeling kunnen leiden tot extra ontgassingenvan andere provincies. Teneinde hen in staat te stellen zich hierop voor te bereiden en zo nodig maatregelen te treffen, zullen Gedeputeerde Staten van provincies van het voornemen van deze regeling tijdig op de hoogte worden gesteld. Daarnaast zal in het kader van de zogenaamde openbare voorbereidingsprocedure een ieder (en dus bijvoorbeeld ook het bestuur van de aan Zuid-Holland grenzende gemeenten) in de gelegenheid worden gesteld commentaar op dit ontwerp te geven.

Deze regeling kan leiden tot meer vaarkilometers en dus tot meer energieverbruik. Bij dit energieverbruik hoort een uitstoot van extra CO₂, NO_x en SO₂. Voor de verwerking van de niet geëmitteerde restladingdamp in dampverwerkingsinstallaties is jaarlijks energie nodig. Ook dit gaat gepaard met een uitstoot van CO₂, NO_x en SO₂. Uit het onderzoek naar de gevolgen van het ontgassingsverbod voor benzine blijkt dat de milieuvordelen van dat verbod ruim opwegen tegen de nadelen.

Alternatieven

Zoals aan het begin van deze toelichting reeds is aangegeven is een aantal alternatieven voor het ontgassen beschikbaar. Te denken valt aan dedicatie- en compatibiliteitsvaart en aan het gebruik van dampverwijderingsinstallaties. Welke van deze alternatieven en in welke mate na de inwerkingtreding van deze regeling gekozen zullen worden staat op dit moment nog niet vast. De organisatie van dedicatie- en compatibiliteitsvaart berust primair bij marktpartijen. Het betrokken bedrijfsleven heeft zich in het Afsprakenkader verbonden te zoeken naar de mogelijkheden van dedicatie- en compatibiliteitsvaart. De resultaten daarvan zullen mede bepalend zijn voor het aantal benodigde dampverwerkingsinstallaties in deze regio. Volgens CE Delft zijn in ons land zonder dedicatie- en compatibiliteitsvaart maximaal vijf van dergelijke installaties nodig. Bij enige omvang van betekenis van de dedicatie- en compatibiliteitsvaart zijn minder installaties nodig.

CE Delft vermoedt dat dedicatie- en compatibiliteitsvaart een alternatief kan zijn voor een substantieel deel van de ontgassingenvan benzeenhoudende koolwaterstoffen. Deze schatting is gebaseerd op de ervaringen met het verbod op het ontgassen van benzine.

Lasten voor het bedrijfsleven

Deze regeling zal kunnen leiden tot een toename van de kosten van het vervoer van benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen. De omvang van de kosten is afhankelijk van het gekozen alternatief voor het ontgassen.

Dedicatie- en compatibiliteitsvaarten zijn relatief het goedkoopst. De kosten verbonden aan dedicatie- en compatibiliteitsvaart houden verband met de langere vaarafstanden en wachttijden. De kosten zijn door het CE Delft geschat op 1.500 tot 2.000 euro per schip. Uitgegaan is van een 'worst case' scenario. In een bijeenkomst hebben vertegenwoordigers van de olie-industrie laten weten dat het

ontgassingsverbod voor benzine niet of nauwelijks tot extra kosten heeft geleid.

Kosten kunnen door een betere logistiek worden gedrukt.

Kosten zullen zich ook voordoen wanneer gebruik wordt gemaakt van een dampverwerkingsinstallatie. De aanschaf van zo'n installatie bedraagt, afhankelijk van de techniek, volgens CE Delft 250.000 tot 1.700.000 euro.

Het gebruik van een dampverwerkingsinstallatie door een schip gaat gepaard met een toename van het energieverbruik met daaraan verbonden kosten. Verder zullen schippers soms verder moeten varen, langer op een lading moeten wachten of deze moeten weigeren. Deze kosten zijn door CE Delft begroot op 1.261 tot 3.138 per ontgast schip. De kosten daarvan kunnen enigszins worden gereduceerd bij hergebruik van de teruggewonnen restladingdampen.

Het zal echter gaan om kosten die via de verladers kunnen worden doorberekend bij de afnemers (met een naar verwachting uiterst minimale toename van de prijs van de betreffende benzeenhoudende grondstoffen) en in ieder geval bij het benzinevervoer zonder veel moeite gedragen worden.

Gevolgen voor de provincie

In principe kunnen Gedeputeerde Staten degene die zich door deze wijziging voor kosten ziet gesteld dan wel schade lijdt, die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste behoren te blijven, op verzoek of uit eigen beweging een naar billijkheid te bepalen vergoeding toekennen, voor zover op andere wijze in een redelijke vergoeding niet is of kan worden voorzien.¹⁹ Van een dergelijke vergoeding zal bij onderhavige regeling geen sprake kunnen zijn. Het principe van algemene regels gaat namelijk niet samen met het verlenen van schadevergoeding aan degenen die door die regels worden getroffen. Worden die regels van kracht, dan worden ondernemingen, in dit geval van de binnenvaart en van verladers, in gelijke mate geraakt. Anders gezegd: de onderlinge concurrentiepositie verandert niet.²⁰

Deze regeling zal leiden tot enige extra inzet op het toezicht. Dit zal bij voorkeur in samenwerking met het regulier toezicht op (bijvoorbeeld) rijkswateren geschieden. Ten behoeve van dit toezicht is enig budget beschikbaar. De extra kosten van deze wijziging zullen in de opdrachtverlening aan de betrokken regionale omgevingsdiensten worden bepaald.

9.6 Uitvoering en handhaving

Handhaving van deze voorschriften kan – in theorie - zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk plaatsvinden.

Wat betreft de bestuursrechtelijke handhaving van de Provinciale milieuverordening wordt een onderscheid gemaakt tussen regels die rechtstreeks betrekking hebben op bij die regels aangewezen categorieën van inrichtingen en andere. Voor de eerste groep van regels is of het vergunningverlenend gezag of burgemeester en wethouders (voor niet-omgevingsvergunningplichtige inrichtingen) doorgaans belast met de bestuursrechtelijke handhaving.

¹⁹ Artikel 15.21 jo. 15.20 Wet milieubeheer.

²⁰ Zie [Circulaire schadevergoedingen en milieubeleid](#) (Stcrt. 1997, nr. 246).

Voor de regels voor activiteiten buiten inrichtingen zijn gedeputeerde staten bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang.²¹

Bestuursrechtelijke handhaving via een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom is overigens voor de handhaving van het ontgassingsverbod geen geschikt middel. Een dergelijk bestuursrechtelijk handhavingstraject is vaak een langdurige aangelegenheid en bestaat doorgaans uit de volgende stappen: (Voor)waarschuwingsbrief – vooraankondiging last onder dwangsom of hoorbrief – last onder dwangsom – (informele) inningsbrief – invorderingsbeschikking. Met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom is gewoonlijk beoogd een eind te maken aan een illegale situatie.

De handhaving van het ontgassingsverbod is daarentegen vooral gericht op het voorkomen van een overtreding van dit verbod. Een bestraffende sanctie is met andere woorden bij deze regeling meer op zijn plaats. De inzet van het instrument van een bestuurlijke boete zou voor deze gevallen meer geëigend zijn. Deze bevoegdheid kent de Wet milieubeheer echter niet.²²

Tegen deze achtergrond ligt strafrechtelijk optreden bij overtreding van het ontgassingsverbod dan ook voor de hand. Op overtreding van het ontgassingsverbod is met toepassing van artikel 150 van de Provinciewet straf gesteld. Overtreding van het ontgassingsverbod is een economisch delict.²³

Met het toezicht op de naleving van deze regeling zijn de door gedeputeerde staten aangewezen ambtenaren belast.²⁴ Het gaat om ambtenaren van de regionale omgevingsdiensten. Deze ambtenaren zijn ook met de opsporing van de strafbaar gestelde feiten belast, indien zij door de minister van Veiligheid en Justitie zijn gewezen (de zogenaamde buitengewone opsporingsambtenaren of te wel boa's). Verder zijn uiteraard ook medewerkers van het landelijke politiekorps belast met de opsporing van de strafbaar gestelde feiten.²⁵ Het vereiste toezicht kan zo nodig op basis samenwerking tussen de bestuurlijke toezichthouder van de provincie en het landelijk politiekorps worden uitgeoefend. Ook kan samenwerking plaatsvinden met de toezichthouders van andere diensten, zoals van Havendiensten en Rijkswaterstaat. Met het oog op de samenwerking zullen de nodige initiatieven van de zijde van de handhavingdiensten van de provincie worden ontplooid. Ten behoeve van het toezicht op de naleving zal gebruik worden gemaakt van zogenaamde e-noses (elektrische neuzen). Deze instrumenten houden verband met het zogenaamde E-nose programma Rijnmond dat is ontwikkeld in opdracht van de provincie Zuid-Holland en de Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond, welke Veiligheidsregio mede opereert namens het ministerie van Veiligheid en Justitie. Met e-noses kunnen veranderingen in de luchtkwaliteit worden gemeten. De e-nose kan een bijdrage leveren aan de signalering van verhoogde benzeenconcentraties op een bepaalde plaats en daarmee de toezichthoudende diensten sneller op het

²¹ Artikel 122 Provinciewet.

²² Dit zal naar verwachting veranderen met de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

²³ Artikel 1a van de Wet op de economische delicten.

²⁴ Artikel 18.1a, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer jo. 5.10, derde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

²⁵ Artikel 141 Wetboek van Strafvordering.

spoor zetten van een eventuele ontgassing. Het is de ambitie om in 2016 een regio dekkend meetnetwerk operationeel te hebben.

Het toezicht zal naar verwachting vooral worden uitgeoefend op rijkswateren. Daarop vindt het overgrote deel van het vervoer van benzeen en benzeenhoudende mengsels plaats. Het ontgassen zal zijn verboden voor benzeenhoudende stoffen met een bepaald UN-nummer. Dit nummer is bij het vervoer onder meer op de labels van een tank en in de vervoersdocumenten aangegeven. Dit nummer maakt zowel naleving van de regeling door de schipper als het toezicht op de naleving door de controlerende instanties relatief eenvoudig.

9.7 Communicatie

Deze regeling zal worden gepubliceerd in het Provinciaal blad. Daarnaast zal deze regeling bij gelegenheid van de inwerkingtreding specifiek onder de aandacht worden gebracht van de verschillende betrokken doelgroepen. Het gaat vooral om de verschillende organisaties voor de binnenvaart.

10 Juridische aspecten met betrekking tot het ontgassen

10.1 Inleiding

Deze regeling moet worden ingebed in een uitgebreid stelsel van internationale, Europese, landelijke en gemeentelijke regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Een regeling vanwege de provincie kan dan ook niet zomaar worden gegeven. Dit moet onder meer vanuit de hogere regelgeving zijn toegestaan. In dit deel van de toelichting wordt ingegaan op die hogere regelgeving, op de strekking daarvan in relatie tot het verwijderen van ladingresten en het ontgassen en op de mogelijkheden en beperkingen van een provinciale regeling voor het ontgassen.

10.2 Europese overeenkomst voor het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (ADN)

De [Europese overeenkomst voor het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren](#)²⁶, kortweg *ADN* genaamd, is onder verantwoordelijkheid van de Verenigde Naties/Europese Commissie van Europa (ECE) in 2000 tot stand gekomen. Het ADN gaat alleen over het grensoverschrijdend vervoer van gevaarlijke goederen. Het ADN heeft drie doelen:

- de veiligheid van het vervoer over binnenwateren;
- de bescherming van het milieu in verband met ongevallen en incidenten.
- de ondersteuning van het (internationaal) transport en de internationale handel.

Het ADN bestaat uit het Verdrag met vooral voorschriften van procedurele aard. De daadwerkelijke voorschriften voor het vervoer zijn opgenomen in de [bijlagen](#) bij het ADN. Indien aan die voorschriften is voldaan, is vervoer toegestaan.²⁷ Het is de verdragsluitende partijen niet toegestaan inbreuk te maken op dit recht. Inbreuk kan bijvoorbeeld worden gemaakt door het stellen van ten opzichte van het ADN

²⁶ Trb. 2001, 67.

²⁷ Artikel 4, tweede lid, ADN.

aanvullende of afwijkende voorschriften. Ook de provincie Zuid-Holland mag een dergelijke inbreuk niet maken.

Dit uitgangspunt kent echter een aantal uitzonderingen.

Ten eerste heeft iedere partij aangesloten bij het ADN het recht de toegang van gevaarlijke goederen tot zijn grondgebied aan regels te onderwerpen of te verbieden *om andere redenen dan de veiligheid* tijdens het vervoer.²⁸

Verder is afwijking of aanvulling mogelijk wanneer in het ADN in die mogelijkheid nadrukkelijk is voorzien.

De voorschriften van het ADN gaan niet alleen over het vervoer van gevaarlijke stoffen als zodanig, maar ook over het vervoer van tanks met resten van gevaarlijke stoffen, zoals in restladingdampen. Regels zijn bijvoorbeeld gegeven voor het ontgassen. Deze zijn met name gericht op het voorkomen van ongevallen en van gezondheidsschade voor bijvoorbeeld bemanningsleden bij directe blootstelling. De voorschriften gaan echter niet over de door het ontgassen veroorzaakte verontreiniging van het milieu en de daarbij horende gevaren voor de volksgezondheid. Regulering daarvan staat het ADN echter niet in de weg. In het ADN is immers aangegeven dat het ontgassen tijdens de vaart onder voornoemde voorwaarden is toegestaan, tenzij dit ontgassen is verboden op grond van internationale of nationale voorschriften.²⁹

10.3 Richtlijn 2008/68/EG betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land

Met [Richtlijn 2008/68/EG betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land](#) (richtlijn 2008/68/EG) zijn de voorschriften van het ADN integraal van toepassing op al het vervoer binnen de Europese Unie (EU). De ADN-voorschriften moeten dus ook in acht worden genomen bij het niet-grensoverschrijdend vervoer over binnenwateren binnen een lidstaat van de EU.

In essentie is de structuur van deze vervoersrichtlijn vergelijkbaar met het ADN. Vervoer binnen de EU is toegestaan, mits is voldaan aan de voorschriften van het ADN (artikel 3, bijlage III van de rl). Ook dit impliceert een verbod op inbreuk op de voorschriften van de richtlijn via afwijkende of aanvullende nationale voorschriften. Voornoemde bepaling van het ADN over het ontgassen maakt eveneens deel uit van richtlijn 2008/68/EG. Dit betekent dat uit hoofde van richtlijn 2008/68/EG het lidstaten en dus ook de provincie is toegestaan het ontgassen op hun grondgebied te reguleren.

10.4 Wet vervoer gevaarlijke stoffen

De voorschriften van het ADN en richtlijn 2008/68/EG, zijn geïmplementeerd in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, verder te noemen de Wvgs, het Besluit vervoer gevaarlijke stoffen, verder te noemen het Bvgs en de Regeling vervoer over de binnenwateren van gevaarlijke stoffen, kortweg VBG genaamd. De Wvgs bevat regels in het belang van de openbare veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen. "Deze veiligheid kan in het geding komen door voorvallen en

²⁸ Artikel 6 ADN.

²⁹ Rn. 7.2.3.7.0 van deel 7 ADN

ongevallen die zich tijdens de vervoershandelingen kunnen voordoen.”³⁰ Daarmee ziet de Wvgs niet op reguliere (milieuverontreinigende) lozingen.

10.5 Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart

Het [Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart](#), verder te noemen het CDNI, is in 1996 onder verantwoordelijkheid van de Centrale Rijnvaartcommissie tot stand gekomen. Aangesloten partijen zijn de Rijnsoeverstaten met inbegrip van Luxemburg. Het CDNI gaat over de inname van scheepsafval ter verwerking en verwijdering daarvan. Onder scheepsafval valt onder meer afval van de lading. Dat is afval en afvalwater dat in verband met de lading aan boord van het schip achterblijft. Verder bevat het CDNI voorschriften voor de zogenaamde restlading.

Het CDNI is niet van toepassing op scheepsafval in gasvormige toestand, zoals restladingdampen. Dat is niet met zoveel woorden in het CDNI aangegeven. De omschrijvingen en bepalingen gaan echter alleen over afval van de lading en restlading in vaste (zogenaamde droge lading) en vloeibare toestand.

Via het CDNI moet scheepsafval van de lading zo min als mogelijk ontstaan. Na lossing wordt vloeibare lading van een schip dan ook nagelensd of te wel nagelost.

Daarna wordt een schip door middel van water of stoom soms gewassen. Een zogenaamde ‘bijzondere behandeling’ is in het CDNI voorgeschreven voor de verwijdering van onder meer het waswater van benzeen (ladingnummer 8310), benzine-benzeenmengsels (3211), benzeenderivaten (8391) en benzeenkoolwaterstoffenderivaat (8191). De restanten daarvan moeten aan ontvangstinstallaties worden afgegeven en mogen in ieder geval niet worden geloosd in de vaarweg³¹.

Het CDNI is in ons land geïmplementeerd in het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart op grond van de Wet milieubeheer.

Het CDNI is positief van invloed op de omvang van de problematiek van het ontgassen. Minder restlading betekent immers ook minder damp en dus minder luchtverontreiniging.

10.6 Richtlijn 94/63/EG 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

Gaat het CDNI dus niet rechtstreeks over restladingdampen, dat ligt anders met [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](#), verder te noemen de benzinedistributierichtlijn. De benzinedistributierichtlijn stelt regels voor het ontwerp en de inrichting van tanks voor het vervoer van benzine. Deze moeten zodanig zijn ontworpen dat restladingdampen na het lossen van de benzine in de tank blijven. Verder moeten de tanks van vervoermiddelen die benzine aan benzinestations of terminals leveren

³⁰ TK 1994-1995, 23250, nr. 8, p. 21.

³¹ Bijlage 2, Deel B, 6.0.1 van het CDNI.

zodanig zijn ontworpen en geëxploiteerd dat zij retour dampen kunnen opvangen en opslaan: het ontgassen is met andere woorden niet toegestaan.

Eisen zijn uiteraard ook gesteld aan de walinstallaties. Deze moeten de restladingdampen met benzine kunnen opvangen.

Het toepassingsbereik van de richtlijn is beperkt. Nogal wat benzinesoorten vallen niet onder haar toepassingsbereik. Dit is voor Bondsrepubliek Duitsland mede aanleiding geweest de reikwijdte van de regeling voor het ontgassen uit te breiden (zie verder onder 10.8).

De betreffende richtlijn is in ons land geïmplementeerd in de regeling benzinevervoer in mobiele tanks 2006 op grond van de Wvgs.

10.7 Havenverordeningen

Op grond van Havenverordeningen is het ontgassen in havens al langere tijd niet toegestaan. Een dergelijk verbod is vaak ingesteld met het oog op de veiligheid (explosiegevaar) en de gezondheid. Bij dit 'liggend' ontgassen kunnen de concentraties verontreiniging op een locatie langduriger verhoogd zijn.

10.8 Duitsland en België

Onze buurlanden hebben van de gelegenheid gebruik gemaakt tot het stellen van verdergaande nationale voorschriften. Duitsland heeft, zoals gezegd, vanaf 28 april 2012 de reikwijdte van de regeling voor het ontgassen uitgebreid. [Het Duitse ontgassingsverbod](#) heeft betrekking op alle brandstofmengsels en ruwe benzine, waaronder de onder deze regeling vallende benzeenhoudende restladingdampen. De benzinedistributierichtlijn gaat alleen over een aantal categorieën van benzines en brandstofmengsels.

Ook [in Vlaanderen](#) gelden eisen voor het ontgassen die verdergaan dan in ons land tot op heden gebruikelijk is.

10.9 Provincie Noord-Brabant

De provincie Noord-Brabant zal een ontgassingsverbod in haar provinciale milieuverordening invoeren. Het Brabants verbod zal alleen betrekking hebben op een deel van de in deze provincie gelegen binnenwateren. Op dat deel speelt de problematiek van het ontgassen.

Daarnaast zal de Brabantse milieuverordening een zogenaamde grijze lijst van stoffen bevatten. Van deze stoffen zal worden onderzocht of zij in aanmerking komen voor het ontgassingsverbod. Deze stoffen zijn geselecteerd op basis van de zogenaamde minimalisatieplicht van de NeR (Nederlandse emissierichtlijn lucht). Het gaat om stoffen waarvan blijvend gestreefd moet worden naar een zo laag mogelijke emissie (nulemissie).

Het betreft de volgende stoffen: oxiraan, chloormethyl-(epichloorhydrine) (UN 2013), 1,2-dibroom-ethaan (UN 1605), 1,3-butadieen (UN 1010), ethaan, 1,2 dichloor (UN 1184), 2-propeennitril (acrylonitril (UN 1093), nikkel tetracarbonyl (UN 1259), hydrazine (2029), diethyl sulfaat ester (1594), chlooretheen (vinylchloride) (UN 1086), oxiraan (ethyleen oxide) (UN 1040), methyloxiraan, (propyleenoxide) (UN 1280), dimethylsulfaat (UN 1595) en 2-nitropropaan (UN 2608).

De ontwikkelingen met betrekking tot deze zogenaamde grijze lijst van stoffen in relatie tot het ontgassen in Noord-Brabant zullen door ons nauwlettend in de gaten worden gehouden.

11 Notificatieplichten

11.1 Inleiding

Uit hoofde van de internationale en Europese regelgeving zijn nationale overheden gehouden hun (voornemens van) regelgeving vaak te notificeren. In deze paragraaf zal op deze verplichting in relatie tot deze wijziging van de provinciale milieuverordening worden ingegaan.

11.2 Richtlijn 2008/68/EG en de benzinedistributierichtlijn

Richtlijn 2008/68/EG bevat de verplichting de Commissie de tekst mee te delen van de belangrijkste bepalingen van nationaal recht die zij op het onder deze richtlijn vallend gebied vaststellen.³² Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in de benzinedistributierichtlijn.³³

Richtlijn 2008/68/EG laat het recht voor lidstaten om op andere gronden dan veiligheid, zoals de bescherming van het milieu, het vervoer van gevaarlijke goederen op hun grondgebied te regelen of te verbieden, onverlet.³⁴ De bescherming van het milieu valt met andere woorden buiten de reikwijdte van richtlijn 2008/68/EG (de veiligheid) en behoeft om die reden niet te worden genotificeerd.

Ook valt deze regeling buiten de reikwijdte van de benzinedistributierichtlijn. De reikwijdte daarvan is bepaald door de omschrijving van de stoffen waarom deze betrekking heeft. De benzinedistributierichtlijn heeft met andere woorden geen betrekking op het ontgassen van benzeenhoudende koolwaterstoffen, zoals in deze regeling is omschreven.

11.3 Richtlijn 98/48/EG betreffende de informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij

Op grond van [richtlijn 98/48/EG](#) van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende de informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG 1998, L 204/37), zoals gewijzigd bij Richtlijn nr. 98/48/EG van het Europees Parlement van 20 juli 1998 (PbEG 1998, L 217/18) geldt de verplichting voor lidstaten normen en technische voorschriften, die zij voornemens zijn vast te stellen, bij de Europese Commissie te notificeren. De bedoeling van deze procedure is, dat de Commissie en de overige lidstaten kunnen nagaan of die normen en technische voorschriften zullen leiden tot kwantitatieve

³² Artikel 10, derde lid, van richtlijn 2008/68/EG.

³³ Artikel 10, tweede lid, van de benzinedistributierichtlijn.

³⁴ Overweging 11 van richtlijn 2008/68/EG. Artikel 10, derde lid, van richtlijn 2008/68/EG.

³⁴ Artikel 10, tweede lid, van de benzinedistributierichtlijn.

³⁴ Overweging 11 van richtlijn 2008/68/EG.

invoerbepalingen of maatregelen van gelijke werking, welke ingevolge artikel 30 van het EG-Verdrag zijn verboden.

Onder een technisch voorschrift wordt verstaan een technische specificatie of een andere eis (...) voor de verhandeling (...) of het gebruik in een lidstaat of in een groot deel van een lidstaat (...).

Door het kabinet is met het oog op de efficiency en eenduidigheid een voor de gehele overheid geldende [notificatiehandleiding](#) opgesteld. Daarin is vermeld dat regels van afzonderlijke provincies naar hun aard territoriaal beperkt zijn en dus geen notificatie behoeven.

11.4 Richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt

[Richtlijn 2006/123/EG](#) van het Europees parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, verder te noemen de Dienstenrichtlijn richt zich op het wegnemen van de belemmeringen voor de toegang tot en de uitoefening van diensten binnen de EU.³⁵ Op grond van de Dienstenrichtlijn geldt een notificatieplicht voor lidstaten, inclusief gemeenten en provincies, ten aanzien van eisen die na 28 december 2006 in de nationale wetgeving worden opgenomen dan wel gewijzigd.³⁶

De Dienstenrichtlijn ziet in beginsel op een grote verscheidenheid aan diensten. De Dienstenrichtlijn is echter niet van toepassing op diensten van vervoer die onder de werkingssfeer van titel V van het EG-verdrag vallen. Dat is bij het vervoer van gevaarlijke stoffen het geval. Om die redenen zal deze regeling in het kader van de Dienstenrichtlijn niet worden genotificeerd.

12 Artikelsgewijs

Artikel 1, onderdeel A

Een aantal definities zijn rechtstreeks overgenomen uit andere regelingen.

Deze regeling ziet alleen op binnenschepen en niet op zeeschepen op binnenwateren. Op het ontgassen van zeeschepen op binnenwateren zien de activiteiten in bijvoorbeeld het Afsprakenkader niet. Daarbij is op dit moment niet duidelijk hoe omvangrijk de problemen van het ontgassen van zeeschepen zijn. Ten slotte stuit regulering op provinciaal niveau van de zeevaart internationaalrechtelijk op nog meer barrières dan die van de binnenvaart.

De regeling ziet op het ontgassen op elk voor het scheepvaartverkeer openstaand water met uitzondering van de wateren waarop een havenverordening van toepassing is. Voor het ontgassen in havens bevatten de verschillende gemeentelijke havenverordeningen uitgebreide en uitgewerkte regels.

Artikel 1, onderdeel B

Artikelen 4.5.1 en 4.5.2

³⁵ PbEU 2006, L 376/36.

³⁶ Artikel 15, zevende lid, respectievelijk 39, vijfde lid, DR.

De omschrijvingen van benzeen en de benzeenhoudende koolwaterstoffen zijn direct ontleend aan de zogenaamde lijst van gevaarlijke goederen die is opgenomen in tabel A van hoofdstuk 3.2 van het ADN.

Artikel 4.5.3

Gedeputeerde Staten kunnen ook andere stoffen aanwijzen waarvoor een ontgassingsverbod vanaf een door Gedeputeerde Staten vastgesteld tijdstip niet langer zal zijn toegestaan. Een dergelijk verbod kan alleen worden gesteld ter bescherming van het milieu. Dit vloeit voort uit artikel 1.2 van de Wet milieubeheer waarop ook deze bepaling is gebaseerd.

In het Afsprakenkader is aangegeven dat ook zal worden gekeken naar andere stoffen dan de benzeenhoudende koolwaterstoffen waarop deze regeling betrekking heeft. Dit zou kunnen leiden tot een vergelijkbare aanpak als thans voor de benzeenhoudende koolwaterstoffen geldt. Ook zou zo'n aanwijzing kunnen plaatsvinden vanwege de instelling van een ontgassingsverbod in een andere provincie. Gedacht kan daarbij worden aan een ontgassingsverbod voor de stoffen vermeld in de grijze lijst van Noord-Brabant.

Met deze regeling kan relatief snel worden ingespeeld op een eventueel ontgassingsverbod in een andere provincie met een daarbij horende kans op 'ontgassingstoerisme' in Zuid-Holland. Van zo'n besluit tot aanwijzing van stoffen waarop het ontgassingsverbod van toepassing wordt, zal zo spoedig mogelijk na vaststelling kennis worden gegeven aan Provinciale Staten.

Artikel 4.5.4

Dit artikel sluit aan bij een dienovereenkomstige uit de Regeling benzinevervoer in mobiele tanks. In deze gevallen zal de hoeveelheid aan te ontgassen benzeen beperkt zijn.

Dit is ten eerste het geval wanneer door de schipper kan worden aangetoond dat de drie voorafgaande ladingen niet bestonden uit benzeenhoudende restladingdampen. Bij benzine kan dit worden aangetoond met behulp van de zogenaamde reisregistratie. Een dergelijke registratie is bij benzinevervoer verplicht.³⁷ Een dergelijke registratie kan echter ook op basis van vrijwilligheid voor andere soorten lading worden bijgehouden. Uiteraard moet wel kunnen worden aangetoond dat de informatie van deze registratie in redelijkheid op waarheid berust.

Ook wanneer de schipper kan aantonen dat de tank van het schip bij de voorafgaande belading voor meer dan 95% gevuld was met een andere stof dan vermeld in artikel 4.5.1 is het ontgassingsverbod niet van toepassing. De vullingsgraad van een tank kan worden aangetoond met behulp van de tanktabel en de ladingpapieren die op elk schip aanwezig zijn. De vullingsgraad wordt bepaald door per tank het volume van de lading conform de ladingpapieren te delen door het volume van de tank.

Artikel 4.5.5

³⁷ Rn. 8.1.11 ADN.

Deze regeling sluit aan bij een dienovereenkomstige uit de Regeling benzinevervoer in mobiele tanks. Ontgassen is wel toegestaan bij drukverevning om veiligheidsredenen. De noodzaak tot drukverevning kan aan de orde zijn bij toenemende temperaturen en daarmee toenemende druk in de ladingtank van het schip. Ook moeten schepen drukloos worden gemaakt voorafgaande aan metingen en monsternames. De dampen verlaten dan via de veiligheidsoverdrukkleppen de tank.

Ook bij calamiteiten kan ontgassen aan de orde zijn. Calamiteiten met een schip kunnen zich altijd voordoen en het zou te ver gaan om een schipper te verplichten om gedurende de herstelwerkzaamheden de benzeenhoudende restladingdampen in de ladingtank van het schip te houden.

Artikel 4.5.6

Op dit moment kan nog niet geheel worden voorzien wanneer naleving van het ontgassingsverbod, buiten de in de artikel 4.5.4 en 4.5.5 genoemde gevallen, in redelijkheid niet kan worden verlangd. Met deze bepaling wordt voorzien in de mogelijkheid van een door Gedeputeerde Staten te geven vrijstelling of een te verlenen ontheffing. Een vrijstelling heeft betrekking op een categorie gevallen, een ontheffing ziet op een individuele situatie. Op de beschikking tot verlening van een ontheffing is overigens hoofdstuk 7 van de Provinciale milieuverordening Zuid-Holland van toepassing.

Artikel 4.5.7

In dit artikel is de mogelijkheid voor Gedeputeerde Staten vervat tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de bepalingen van titel 4.5 van de Provinciale milieuverordening Zuid-Holland. Het kan bijvoorbeeld gaan om een nadere uitwerking van de uitzonderingsbepalingen op het ontgassingsverbod.

Artikel I, onderdeel C

Om het ontgassingsverbod van artikel 4.5.1, 4.5.2 en 4.5.3 strafrechtelijk te kunnen handhaven, dient overtreding daarvan, gelet op de Wet op de economische delicten en het feit dat *dit artikel gebaseerd is* op artikel 1.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer, strafbaar gesteld te worden in de provinciale milieuverordening zelf.