

Memo

Ruimtelijke Planvorming

Telefoon (038) 498 2362

Aan Wethouder William Dogger

Van Patries van den Broek – Bredewold/Cor
Blanken/Lucien van der Roest(Omgevingsdienst
IJsselland)

Datum 24 december 2021

Onderwerp Juridische verkenning Varend ontgassen
binnenvaartschepen.**1. Inleiding**

In november 2021 zijn vanuit de gemeenteraad vragen gesteld over varend ontgassen door binnenschepen op de IJssel. Bij het varend ontgassen ontdoet een binnenvaartschip zich van damp van vluchtige organische stoffen uit de ladingtank na het vervoeren van aardoliehoudende producten of chemicaliën. Binnenvaarttankschepen moeten ontgassen als zij van lading wisselen, voordat zij een volgende lading kunnen innemen. Dat is nodig om te voorkomen dat de nieuwe lading verontreinigd wordt met de vorige lading.

Het ontgassen van binnenvaarttankschepen is echter nadelig voor de luchtkwaliteit en kan nadelig zijn voor de gezondheid van omwonenden langs vaarwegen waar wordt ontgast. Ook de bemanning van deze binnenvaartschepen kan deze stoffen binnenkrijgen, er is mogelijk ook een nadelig effect voor de natuur. Daarom wordt door de gemeenteraad gevraagd of het mogelijk is om het varend ontgassen op de IJssel te verbieden ter hoogte van het Zwolse grondgebied.

Er wordt gewerkt aan een nationaal verbod op varend ontgassen van binnenvaartschepen, maar zo ver is het nog niet, behalve voor de stof benzine. Alle overige stoffen, waaronder benzeenhoudende stoffen - waar het in de meeste gevallen om gaat - mogen -onder voorwaarden- worden ontgast.¹

In deze memo leggen wij uit hoe wet- en regelgeving in elkaar zit omtrent dit thema en welke (on)mogelijkheden er zijn voor gemeenten om een verbod op varend ontgassen van binnenvaartschepen in te stellen. Deze memo behandelt niet het gezondheidsrisico dat omwonenden van het Zwolse deel van IJssel lopen. Het onderzoek wordt samen met de GGD gestart en zal in Q1 gereed zijn.

2. Wetgeving over varend ontgassen van binnenvaartschepen

Om te kunnen bepalen of de gemeente bevoegd is om een verbod te stellen op varend ontgassen van binnenvaartschepen, is inzicht nodig in hogere regelgeving. De gemeente mag alleen regels stellen als er geen hogere regelgeving is die met hetzelfde doel is opgesteld, namelijk varend ontgassen van binnenvaartschepen te verbieden met het oog op de gezondheid van de mens, milieu en de kwaliteit van de lucht.

2.1 Het ADN

¹ Zie ook: <https://www.ilent.nl/onderwerpen/gevaarlijke-stoffen-binnenvaart/varend-ontgassen>

Datum

24 december 2021

Op Europeesrechtelijk niveau is er een overeenkomst gesloten voor het internationaal vervoer van gevaarlijke stoffen over binnenwateren, het ADN (Accord européen relatif au transport des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures). Het doel ervan is de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen te reguleren. Het doel ziet dus niet op het tegengaan van luchtverontreiniging of bescherming van de volksgezondheid

Het ADN verbiedt het varend ontgassen niet. Wel zijn er enkele voorwaarden gesteld aan het ontgassen van binnenvaartschepen. Ontgassen mag alleen plaatsvinden op specifiek aangewezen locaties (ontgassingsstations) of het mag varend gebeuren, maar niet dicht bij bruggen en sluizen en ook niet in dichtbevolkt gebied. Over de bevolkingsdichtheid is afgesproken dat deze lager moet zijn dan 200 personen per hectare in de zone van 500 meter aan weerszijden van het rijkswater. De overeenkomst is in Nederland geïmplementeerd via de Wet vervoer gevaarlijke stoffen.

2.1 Het CDNI

Internationaal is er een verdrag gesloten over de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn en binnenvaart, het CDNI. Dit verdrag regelt de omgang, beperking en inzameling van afvalstoffen die vrijkomen bij het transport van vloeibare en droge stoffen. Hierin is een verbod op varend ontgassen opgenomen, maar eerst moeten alle betrokken landen het verdrag ratificeren. Zes maanden nadat het laatste land het verdrag heeft geratificeerd, treedt de Nederlandse wetgeving in werking, waarin het CDNI is vertaald. Dat is het Scheepsafvalstoffenbesluit (SB). Vermoedelijk is dat in 2024. De grondslag van het SB ligt in de Wet Milieubeheer (Wm) en de Waterwet (Wtw).

Als straks de wijziging van het SB in werking treedt, ligt er dus een nationaal verbod op het varend ontgassen.

2.3. Provinciale verordening

In een aantal provincies is een verbod op varend ontgassen in de provinciale verordening opgenomen. De provincie Overijssel heeft er bewust van afgezien om een dergelijk verbod in haar verordening op te nemen².

Eén van de redenen om af te zien van het opnemen van een dergelijk verbod is het feit dat er in Overijssel geen gevallen bekend zijn van varend ontgassen van binnenvaartschepen. De provincie heeft navraag gedaan bij de binnenvaartsector, vereniging Schuttevear. Deze constatering is bovendien bevestigd door de scheepvaartmeester van Rijkswaterstaat. Daarnaast is er door CE³ Delft een onderzoek uitgevoerd in opdracht van de provincies Utrecht, Noord-Holland, Zeeland en Gelderland. In deze rapportage 'Varend ontgassen in kaart' (maart 2016) wordt aangegeven dat het ontgassen met name plaatsvindt op routes tussen Amsterdam, Rotterdam en België/ Zeeland.

² Besluit van GS van 11 juli 2017.

³ CE staat voor Committed to the Environment

Datum

24 december 2021



Figuur met ontgassingsroutes (bron: rapportage 'Varend ontgassen in kaart', maart 2016)

Ook speelde bij de provincie Overijssel mee dat er een nationaal verbod om varend te ontgassen aan zit te komen. Overigens was de provincie Overijssel bereid tot een heroverweging van dit besluit, mocht blijken dat er toch ook in Overijssel sprake zou zijn van ontgassing door binnenvaartschepen. In de afgelopen vier jaar is er geen aanleiding geweest om te komen tot een nieuw besluit.

Tenslotte is het de vraag of de provincie Overijssel bevoegd is op te treden tegen het varend ontgassen van binnenvaartschepen, wanneer dit verbod in haar provinciale verordening zou zijn opgenomen. Los daarvan, is het veel efficiënter en effectiever dat het Rijk en haar uitvoerende organisaties de handhaving regelt.⁴

2.4 Gemeentelijk regelkader

De gemeente heeft een autonome bevoegdheid om regels te maken in de vorm van verordeningen, wanneer er geen hogere regelgeving is met hetzelfde doel⁵. Ook mag een gemeentelijke regeling niet in strijd zijn met hogere regelgeving. Dat betekent dat wij van mening zijn dat de gemeente in beginsel bevoegd is tot het opstellen van een verbod op varend ontgassen door binnenvaartschepen op de IJssel ter hoogte van Zwolse grondgebied.

⁴ Zie: <https://www.ilent.nl/onderwerpen/gevaarlijke-stoffen-binnenvaart/varend-ontgassen>

⁵ Zie artikel 122 Gemeentewet

Datum

24 december 2021

Het doel van een dergelijke regeling ligt in bescherming van de luchtkwaliteit en gezondheid van haar inwoners. Onder omstandigheden zou op grond van artikel 1.1a, 10.1 en/of 10.2 Wet milieubeheer gehandhaafd kunnen worden. De kwestie van de bevoegdheid om het verbod te handhaven bespreken wij hierna.

3. Bevoegdheid toezicht op de IJssel

De Waterwet onderscheidt rijkswateren en regionale wateren. Volgens artikel 1.1 van de Waterwet zijn rijkswateren, watersystemen of onderdelen daarvan die in beheer zijn bij het Rijk. Dat betekent dat ook het toezicht op deze rijkswateren bij het Rijk hoort⁶. De IJssel behoort tot de rijkswateren⁷. Daarmee is het toezicht op IJssel voorbehouden aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. In de praktijk is sprake van een samenwerking van verschillende instanties. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) houdt toezicht op basis van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (Wvgs) en het ADN. Het ontgassen van benzine is immers al verboden. En ook het ontgassen van benzeen en benzeen houdende stoffen dicht bij bruggen, sluizen en dichtbevolkt gebied is niet toegestaan. Rijkswaterstaat, omgevingsdiensten (in de provincies waar een verbod geldt ?) en ILT handhaven op varend ontgassen. Daarnaast bereiden de organisaties zich samen voor op het komende verbod.

Naar aanleiding van Kamervragen over varend ontgassen en provinciale verboden, heeft de minister in haar brief van 2 maart 2020⁸ aangegeven dat de verantwoordelijkheid voor de handhaving van provinciale verordeningen weliswaar bij de provincies ligt, maar dat dit nog niet betekent dat er dan ook een mandaat ligt voor de provincies om op Rijkswateren te handhaven. Overigens is de bevoegdheid van een provincie die handhavend heeft opgetreden op een rijkswater onderwerp van beroep bij de Raad van State. De uitkomst is eveneens van belang voor een gemeentelijke bevoegdheidsvraag. Naar analogie met de provincie stellen wij dan ook dat de gemeente niet bevoegd is handhavend op te treden op de IJssel wanneer een eventueel verbod op varend ontgassen, zou dit zijn ingesteld, wordt overtreden.

Wellicht ten overvloede melden wij nog dat, naast de zorg voor de handhaving, de Minister ook de taak heeft om gegevens te verzamelen en te registreren die van belang zijn met het oog op de uitoefening van de handhavingstaak. En daartoe behoort ook het behandelen van klachten over de naleving⁹.

4. Belemmeringen voor een gemeentelijk verbod

Zoals in het bovenstaande is uiteengezet, bestaat er een bevoegdheid voor de gemeente om regels rondom varend ontgassen te stellen, maar niet om dat verbod ook daadwerkelijk te handhaven. En om te kunnen handhaven, zal een overtreding van verbod bovendien eerst moeten worden geconstateerd.¹⁰

⁶ Artikel 8.1, eerste lid Waterwet

⁷ Bijlage II van het Waterbesluit. Bijlage bij de artikelen 1.1 en 3.1 van het Waterbesluit.

⁸ Resultaten toezichtactie varend ontgassen

⁹ Artikel 8.1 Waterwet, aanhef en onder b en c

¹⁰ Zie verder ook de uitspraak: ECLI:NL:RBDHA:2019:9812

Datum

24 december 2021

Om een overtreding te kunnen constateren is de gemeente afhankelijk van operationele diensten (de Inspectie Leefomgeving en Transport, Rijkswaterstaat, de politie en de havendiensten). Blijkens de beschikbare gegevens, komt het varende ontgassen op de IJssel niet of zeer gering voor. Het lijkt dan ook niet logisch om de capaciteit om overtredingen te constateren op de IJssel in te zetten.

Aan eerdere besluitvorming bij de provincie heeft een onderzoek ten grondslag gelegen dat varende ontgassen niet voorkomt op de IJssel. Zou een dergelijk verbod heroverwogen worden, dan is een nieuw onderzoek nodig om aan te tonen dat dit probleem zich nu wel voordoet op de IJssel. Het is niet logisch dat de gemeente Zwolle dat individueel oppakt. Dat onderzoek, mits daar aanleiding toe is, zal dan in overleg met de andere gemeenten aan de IJssel, de provincie Overijssel en de Omgevingsdienst IJsselland opgepakt moeten worden. Met het nationale verbod dat aanstaande is, ligt dat niet voor de hand. Tegen de tijd dat er een nieuw decentraal verbod in werking is getreden, zal ook de nationale wetgeving van kracht worden en de decentrale regelgeving daarmee overbodig en onverbindend maken.

5. Beweging in de sector

Binnen de sector zijn ook bewegingen om het ontgassen van binnenvaartschepen zoveel mogelijk te voorkomen. Zo zijn er alternatieven denkbaar die de noodzaak om te ontgassen van binnenvaartschepen wegnemen. Zo kan gedacht worden aan dedicatievaart, waarbij het schip voorzien wordt van dezelfde lading. Of compatibel varen, waarbij de nieuwe lading van een schip compatibel is met de vorige lading, zodat de restladingdampen niet negatief van invloed zijn op de nieuwe lading. Tenslotte is het kunnen ontgassen bij een zogenaamde ontgassingsinstallatie een oplossing. Op dit moment zijn er nog niet veel van dergelijke ontgassingsinstallaties en degene die er zijn, bevinden zich in het westen van het land (Moerdijk en Rotterdamse haven). Ook worden mobiele ontgassingsinstallaties ontwikkeld.

6. Conclusie

Op de IJssel wordt niet of in elk geval zeer uitzonderlijk ontgast. Ook al is het op delen van de IJssel toegestaan om te ontgassen, het probleem doet zich niet voor. De gemeente is bevoegd om een verbod in te stellen op varende ontgassen, maar is niet bevoegd om handhavend op te treden. De IJssel is namelijk een rijkswater, waarvoor de handhavende taak bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat ligt. Een dergelijk verbod zou niet uit moeten gaan van de gemeente, maar van de bij voorkeur van provincie en de hele IJssel in ogenschouw moeten nemen. Maar ook de provincie is niet bevoegd om handhavend op te treden en heeft eerder besloten dat een verbod in de provinciale verordening niet nodig is. Het probleem doet zich niet voor en landelijke wetgeving is voorbereid. Die wacht alleen nog op ratificatie van de laatste landen van het CDNI.