



17004615

Gedeputeerde Staten**Provinciale Staten**

T.a.v. de Voorzitter

- 7 MAART 2017

onderwerp
Verbod op varend ontgassen opnemen in de Provinciale milieuverordening (PMV)

kenmerk
17003907

behandeld door
D. Minnema
(0118) 63 1738

verzonden
Middelburg,
7 maart 2017

Geachte voorzitter,

In onze vergadering van 7 maart 2017 hebben wij ingestemd met een statenvoorstel met bijbehorend ontwerpbesluit tot wijziging van de Provinciale Milieuverordening Zeeland (PMV). Met deze wijziging wordt een verbod op varend ontgassen van benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen opgenomen in de PMV. Het concept ontwerpbesluit heeft van 12 december 2016 tot en met 23 januari 2017 ter inzage gelegen. Hierop zijn geen reacties binnengekomen.

Het verbod bepaalt dat het verboden is om restladingdampen van benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen (>10% benzeen) vanuit een ladingtank van een binnenschip op een vaarweg te ontgassen. Tevens bevat het verbod de mogelijkheid voor Gedeputeerde Staten om meer stoffen onder het verbod te brengen, in sommige gevallen vrijstelling of ontheffing te verlenen of om nadere regels te stellen.

Het verbod heeft als doel om de emissie van benzeen en benzeenhoudende stoffen te reduceren, een einde te maken aan 'ontgassingstoerisme' en om aan het Rijk en internationale overheden te laten zien dat wij snel een definitieve oplossing willen voor het varend ontgassen. Tot nu toe hebben inspanningen voor een definitieve oplossing niet geleid tot het gewenste resultaat. Daarom blijven wij, gezamenlijk met de provincies Zuid-Holland, Noord-Brabant, Noord-Holland, Utrecht en Gelderland, dit onderwerp agenderen bij de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en vragen wij om snel nationale regelgeving in te stellen. Met dit besluit sluiten wij aan bij de verboden van Zuid-Holland, Noord-Brabant, Noord-Holland, Utrecht en het te ontwikkelen verbod in Gelderland.

Wanneer er (inter)nationale regelgeving is, zullen de provinciale verboden vervallen.

Wij stellen u voor dit statenvoorstel te laten behandelen in de vergadering van de commissie Ruimte op 24 maart 2017 en in de vergadering van Provinciale Staten op 21 april 2017.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

Bijlagen: Statenvoorstel tot wijziging van de PMV.

PROVINCIE ZEELAND

AFD. SG AMBT.
AFD. TERMIJN pp sta
DATUM - 9 MAART 2017

DOC.NR.
ZAAK NR.
CLASS.

Financiële consequenties externe inhuur:

Kostensoort: ----

Bedrag: -

. ----

. ----

Gedeputeerde
belast met
behandeling: drs. B.J. de Reu

Vergadering PS: 21 april 2017
Nr: DIO-123

Agenda nr:
Vergadering GS: 7 maart 2017
Nr: 17003909

Onderwerp: Verbod varende ontgassen opnemen in de Provinciale
milieuverordening (PMV)

Aan de Provinciale Staten van Zeeland

Samenvatting:

In de Provinciale Milieuverordening (PMV) zijn milieuregels opgenomen voor de Provincie Zeeland. Om een verbod op varende ontgassen van benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen door binnenschepen op te nemen in de PMV, moet deze gewijzigd worden. Gedeputeerde Staten hebben hiervoor op 29 november 2016 het ontwerpbesluit vastgesteld. Van 12 december 2016 tot en met 23 januari 2017 heeft het ontwerpbesluit ter inzage gelegen. Hierop zijn geen reacties ontvangen. Gedeputeerde Staten hebben op 7 maart 2017 besloten om de wijziging van de PMV om varende ontgassen te verbieden ter vaststelling aan te bieden aan Provinciale Staten. Wanneer Provinciale Staten overeenkomstig het voorstel besluiten, zal het verbod per 1 mei 2017 ingaan. Het besluit van Provinciale Staten zal daags voor deze datum worden gepubliceerd.

Het verbod op varende ontgassen heeft tot doel om de emissie van benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen te reduceren. Daarnaast wordt door de invoering van het verbod aangesloten bij verboden in Zuid-Holland, Noord-Brabant, Noord-Holland, Utrecht en het te ontwikkelen verbod in Gelderland. Hiermee is Zeeland niet meer aantrekkelijk voor 'ontgassingstoerisme'. Met dit verbod maken we tevens duidelijk dat we snel een definitieve oplossing willen voor het varende ontgassen. Een definitieve oplossing is een nationaal of internationaal verbod. Een internationaal verbod vereist de wijziging van het CDNI verdrag. Deze wijzigingsprocedure loopt al jaren stroef. Het is niet te verwachten dat er voor 2020 een internationaal verbod is. Daarom blijven Gedeputeerde Staten, samen met de genoemde provincies, inspanningen verrichten om op korte termijn een nationaal verbod ingesteld te krijgen. De provinciale verboden vervallen zodra er nationale regelgeving van kracht wordt.

Wat willen we bereiken?

Door een verbod op het varende ontgassen van benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen door de binnenvaart op te nemen in de Provinciale Milieuverordening willen we het volgende bereiken:

- Een reductie van de emissie van benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen naar de buitenlucht. Dit is goed voor de omstandigheden aan boord van het schip en de luchtkwaliteit rond de vaarwegen.
- Een einde maken aan 'ontgassingstoerisme'. Nu er aangesloten wordt bij de verboden die al gelden in Zuid-Holland, Noord-Brabant, Noord-Holland en Utrecht, is Zeeland niet meer het gebied waar ontgassing naar toe verplaatst kunnen worden. Gelderland werkt aan een verbod.

- Met dit verbod laten we zien aan het Rijk en de internationale overheden dat wij dit onderwerp belangrijk vinden en dat we snel een definitieve oplossing willen voor het varend ontgassen. Een definitieve oplossing is nationale of internationale regelgeving. (inter)nationale regelgeving past qua schaal beter bij de binnenvaart. Daarnaast is (inter)nationale regelgeving beter (administratief) te handhaven en kunnen verladers van de vracht gedwongen worden om de kosten van een ontgassing te dragen. Zodra er (inter) nationale regelgeving is, vervallen de provinciale verboden.
- Gezamenlijk met de provincies Zuid-Holland, Noord-Brabant, Noord-Holland, Utrecht en Gelderland blijven we dit onderwerp agenderen bij de staatssecretaris en vragen wij om snel nationale regels in te stellen. Dit blijft nodig omdat eerdere verzoeken om snel nationale regels in te stellen geen succes hebben gehad. Daarnaast loopt het proces om internationaal (wijziging CDNI verdrag) tot een verbod te komen, al jaren erg stroef. De verwachting is dat er niet voor 2020 een internationaal verbod zal zijn.

Waarom kunnen we zien of alles bereikt is?

- Ontgassingstoerisme naar Zeeland is niet meer lonend. Het onderzoek (Varend ontgassen in kaart, CE Delft, aan u verstrekt op 12 april 2016) dat de Provincie Zeeland samen met Noord-Holland, Utrecht en Gelderland heeft laten uitvoeren naar de effecten en gevolgen van een verbod op varend ontgassen concludeert dat er ontgassingstoerisme kan plaatsvinden naar gebieden zonder verbod.
- Een reductie van de emissie van benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen doordat schippers goed geïnformeerd zijn en zich bewust zijn van het verbod. Tevens vindt reductie van emissie plaats doordat er meer dedicated (steeds dezelfde stoffen) en compatibel (verenigbare stoffen) gevaren wordt. Ontgassen is dan niet nodig.
- Het instellen van nationale regelgeving door het Rijk, al dan niet het internationale CDNI verdrag als basis.

Wat doen we daarvoor?

- Wijzigen van de Provinciale Milieuverordening waardoor ook in Zeeland een verbod geldt op het ontgassen van:
 - o Benzeen UN 1114
 - o Ruwe aardolie (>10% benzeen) UN 1267
 - o Aardoliedestillaten of aardolieproducten (>10% benzeen) UN 1268
 - o Brandstof voor straalvliegtuigen (>10% benzeen) UN 1863
 - o Brandbare vloeistoffen (>10% benzeen) UN 1993
 - o Koolwaterstoffen (>10% benzeen) UN 3295Gedeputeerde Staten hebben de bevoegdheid om meer stoffen onder het verbod te brengen, in sommige gevallen vrijstelling of ontheffing te verlenen of om nadere regels te stellen.
- Hoewel handhaving van dit verbod ingewikkeld is, gaan we samen met de waterpolitie (Dienst Infrastructuur) werken aan de handhaving van het verbod. In de eerste periode zal de aandacht uitgaan naar het informeren van de bemanning van de schepen zodat zij zich bewust zijn van het verbod. Informatie en bewustwording is de eerste stap naar naleving. De waterpolitie komt vaak aan boord van de schepen en kunnen dit onderwerp meenemen in reguliere controles. De waterpolitie voert deze werkzaamheden ook uit in de Provincie Utrecht. Verder werken we aan verdere optimalisatie van de handhaving door onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden voor een convenant tussen overheden, toezichthouders en het bedrijfsleven om zo het aantal noodzakelijke ontgassingsterug te dringen en eenvoudiger te kunnen handhaven met minder tijdverlies voor overheden en bedrijfsleven.
- Met de provincies Zuid-Holland, Noord-Brabant, Noord-Holland, Utrecht en Gelderland blijven we gezamenlijk optrekken. Gezamenlijk blijven we bij de staatssecretaris vragen om een snelle invoer van (inter)nationale regelgeving.

Wat mag het kosten?

Er zijn geen kosten verbonden aan het instellen van dit verbod.

Financiële consequenties externe inhuur: geraamd op - (kostensoort -)

Wij stellen u voor te besluiten overeenkomstig bijgevoegd ontwerp-besluit.

Gedeputeerde staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris.

Ontwerp-besluit

De staten der provincie Zeeland,
gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 7 maart 2017, nr. 17003909;

Gelet op 1.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer;

besluiten:

Artikel I

De Provinciale milieuverordening Zeeland wordt als volgt gewijzigd:

A

Na titel 3.5 wordt een titel 3.6 toegevoegd, luidende

Titel 3.6 Ontgassen

Artikel 3.6.1: Definitiebepalingen

In deze titel wordt verstaan onder:

- a. ADN: Europees Verdrag inzake het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (Trb. 2001, 67);
- b. binnenschip: schip als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Binnenvaartwet;
- c. vaarweg: voor het openbaar verkeer met schepen openstaand water in de zin van artikel 1.01, onder D, onder 5°, van het Binnenvaartpolitiereglement;
- d. ladingtank: tank vast verbonden met een binnenschip waarvan de wanden hetzij door de scheepsromp zelf, hetzij door van de scheepsromp onafhankelijke wanden zijn gevormd;
- e. restladingdamp: damp die na het lossen in de ladingtank achterblijft;
- f. stoffen: chemische elementen, verbindingen daarvan dan wel mengsels van die elementen of verbindingen;
- g. ontgassen: afvoeren van restladingdamp uit een ladingtank waarbij restladingdampen terechtkomen in de open lucht;
- h. schipper: persoon als bedoeld in artikel 1.2.1 van deel 1 van het ADN;
- i. vervoerder: de onderneming, bedoeld in 1.2.1 van deel 1 van het ADN.
- j. UN-nummer: een getal van vier cijfers dat een gevaarlijke stof identificeert tijdens het transport, zoals vastgelegd in de Recommendations on the Transport of Dangerous Goods van de Verenigde Naties.

Artikel 3.6.2: Verbod ontgassen

1. Het is de vervoerder en de schipper verboden een ladingtank met restladingdampen van:
 - a. benzeen (UN 1114),
 - b. ruwe aardolie met meer dan 10% benzeen (UN 1267),
 - c. aardoliedestillaten N.E.G. met meer dan 10% benzeen of aardolieproducten N.E.G met meer dan 10% benzeen (UN 1268),
 - d. brandstof voor straalvliegtuigen met meer dan 10% benzeen (UN 1863),
 - e. brandbare vloeistoffen, N.E.G. met meer dan 10% benzeen (UN 1993), of

- f. koolwaterstoffen, vloeibaar met meer dan 10% benzeen (UN 3295) vanaf een binnenschip op een vaarweg te ontgassen.
2. Door Gedeputeerde Staten kunnen andere stoffen dan genoemd in het eerste lid aanwijzen waarop het in dat lid bepaalde van overeenkomstige toepassing is, indien dit in het belang van de bescherming van het milieu is of deze stoffen gezondheidsschadelijke eigenschappen bevatten.

Artikel 3.6.3 Minimumconcentratie restladingsdampen

1. Van een restladingladingsdamp als bedoeld in artikel 3.6.2, eerste lid, is sprake bij een concentratie van die damp groter dan of gelijk aan 10% van de onderste explosiegrens.
2. Gedeputeerde Staten zijn bevoegd het percentage, genoemd in het eerste lid, te verlagen.

Artikel 3.6.4 Voorafgaande belading

Het verbod, bedoeld in artikel 3.6.2, eerste lid, is niet van toepassing indien kan worden aangetoond dat de drie voorafgaande ladingen in de desbetreffende ladingtank niet bestonden uit stoffen als genoemd in artikel 3.6.2, eerste lid, of aangewezen krachtens het tweede lid van dat artikel, dan wel indien kan worden aangetoond dat de desbetreffende ladingtank bij de voorafgaande belading voor meer dan 95% gevuld was met een andere stof dan vermeld in artikel 3.6.2, eerste lid, of aangewezen krachtens het tweede lid van dat artikel.

Artikel 3.6.5 Veiligheidsredenen

Het verbod, bedoeld in artikel 3.6.2, eerste lid, is niet van toepassing, wanneer het ontgassen plaatsvindt:

- a. om redenen van drukverevening die om redenen van veiligheid moet plaatsvinden;
- b. tijdens of na een calamiteit met het binnenschip, indien het ontgassen om redenen van veiligheid noodzakelijk is.

Artikel 3.6.6 Vrijstelling

Gedeputeerde Staten kunnen vrijstelling verlenen van het verbod, gesteld in artikel 3.6.2, eerste lid, voor daarbij aan te geven categorieën van gevallen.

Artikel 3.6.7 Ontheffing

Gedeputeerde Staten kunnen met inachtneming van artikel 3.6.5 ontheffing verlenen van het verbod, gesteld in artikel 3.6.2, eerste lid.

Artikel 3.6.8 Nadere regels

Gedeputeerde Staten kunnen nadere regels stellen met betrekking tot de in dit hoofdstuk geregelde onderwerpen.

B

In Hoofdstuk 9 wordt ingevoegd na 3.5.2.6, eerste en tweede lid, artikel 3.6.2.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de eerste dag na de datum van uitgifte van het provinciaal blad, waarin het wordt bekendgemaakt.

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter
A.W. Smit, secretaris

Uitgegeven 21 april 2017

De secretaris, A.W. Smit

Wijziging Provinciale milieuverordening Zeeland

Toelichting

A. Algemeen

1. Inleiding

Dit besluit tot wijziging van de Provinciale milieuverordening Zeeland (PMV), in het vervolg het wijzigingsbesluit genaamd, bevat een verbod op het ontgassen van restladingdampen van benzeen en van bepaalde benzeenhoudende koolwaterstoffen vanuit een ladingtank van een binnenschip op een vaarweg. Daarnaast bevat dit wijzigingsbesluit de mogelijkheid voor Gedeputeerde Staten andere stoffen onder het ontgassingsverbod te brengen.

Met dit wijzigingsbesluit wordt aangesloten bij overeenkomstige regelingen van de provincies Noord-Brabant, Zuid-Holland, Utrecht, Noord-Holland en het te ontwikkelen verbod in Gelderland.

Met dit wijzigingsbesluit wordt vooruitgelopen op een definitieve regeling voor de milieuhygiënische aspecten van het ontgassen in internationaal verband. Dit deel van de PMV is dus tijdelijk van karakter en zal met de totstandkoming van een internationale regeling en hieruit voortvloeiende nationale regelgeving weer komen te vervallen (zie 6.3 over tijdelijkheid).

2. Ontgassen: wat is dat?

Nogal wat lading wordt over vaarwegen vervoerd in vloeibare vorm. Dit geldt bijvoorbeeld voor vluchtige organische stoffen, zoals benzeen. Na het lossen wordt een tankschip nagelens. Daarmee wordt het schip zoveel als mogelijk ontdaan van de vloeibare restlading. Na het nalensen is in de tank nog een substantiële hoeveelheid van de lading in dampvormige toestand aanwezig: de restladingdamp. Deze restladingdamp wordt nogal eens, onder meer met het oog op het voorkomen van verontreinigingen van de nieuwe lading, in de atmosfeer geloosd: ontgassen. Dit vindt doorgaans plaats na afvaart van de plaats van lossing van de lading.

Ladingtanks worden na het nalensen soms ook schoongewassen. Het waswater moet daarna verplicht worden afgegeven aan de wal. Na het wassen blijft minder restladingdamp in de ladingtank achter. De ladingtank dient echter voor een hernieuwde belading droog en schoon te zijn. Met het oog daarop wordt de ladingtank geventileerd. Daarbij komt restladingdamp vrij. Dit ventileren valt in het jargon van de binnenvaart niet onder het begrip ontgassen, maar in de zin van dit wijzigingsbesluit in beginsel wel.

3. Alternatieven voor het ontgassen

Ontgassen van de stoffen genoemd in het verbod in de atmosfeer is onwenselijk en kan schade opleveren voor de gezondheid en het milieu. Voor het ontgassen naar de atmosfeer zijn alternatieven beschikbaar:

a. Dedicatievaart. Bij dedicatievaart wordt een schip voorzien van dezelfde lading als in de vorige vaart. Bij een dergelijke vaart is het ontgassen niet nodig.

b. Compatibel varen. Ontgassen is evenmin nodig wanneer het schip zal worden beladen met een stof die compatibel is met de vorige lading. 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 de praktijk kan door het bedrijfsleven een lijst van stoffen worden gehanteerd die met de in dit wijzigingsbesluit gereguleerde stoffen als compatibel wordt verklaard: een compatibiliteitslijst. Naarmate deze lijst meer stoffen bevat, hoeft minder ontgast te worden dan wel gebruik te worden gemaakt van een ontgassingsinstallatie. Deze lijsten zijn niet eenduidig maar specifiek voor de afspraken die verschillende verladers maken.

c. Restladingdamp afgeven. In de 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 installatie op de wal of op het water voor definitieve en verantwoorde verwerking. Installaties zijn in Moerdijk en Antwerpen op dit moment reeds in gebruik. Verder is een schip ('Don Quichot') met een mobiele ontgassingsinstallatie dit jaar in de Haven van Rotterdam in gebruik genomen.

d. Terugwinning. Ten slotte zijn technieken beschikbaar waarmee restladingdampen uit een tank worden terugwonnen voor hergebruik. Een dergelijke techniek kan bijvoorbeeld bij een verlader aanwezig zijn.

4. Beleidskader

In het omgevingsplan 2012-2018 (deels herziene versie, vastgesteld door Provinciale Staten op 11 maart 2016) is de doelstelling opgenomen dat de Provincie zich inspant voor 'Een leefomgeving die als herkenbaar, prettig, schoon, veilig en aantrekkelijk wordt ervaren, zodat mensen er graag wonen, werken en verblijven, die uitnodigt tot gezond gedrag en waar de druk op de gezondheid zo laag mogelijk is.' Een verbod op varend ontgassen door binnenvaartschepen kan hier een bijdrage aan leveren.

Daarnaast is in het omgevingsplan een geurdoelstelling opgenomen: De Provincie spant zich in voor 'Een goede leefomgevingskwaliteit met een acceptabel niveau van geuroverlast.' Dit verbod kan een positieve bijdrage leveren aan het terugdringen van geuremissie. Het ontgassen van benzeen en benzeenhoudende producten kan namelijk tot geuroverlast leiden. Daarnaast heeft het verbod een positief effect op de luchtkwaliteit. De emissie naar de buitenlucht van benzeen en benzeenhoudende stoffen kan leiden tot ozonvorming en zomersmog.

Het ontgassingsverbod voor benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen sluit goed aan bij de beleidsdoelstellingen van het omgevingsplan. Wij achten het daarom wenselijk dat geen enkele restladingdamp met ernstige gezondheidsschadelijke eigenschappen meer wordt ontgast. Welke stoffen onder dat verbod zouden moeten vallen is op dit moment niet duidelijk. Wel zijn wij van oordeel dat in ieder geval geen zogenaamde 'zeer zorgwekkende stoffen' meer zouden mogen worden ontgast. Voor deze stoffen geldt in ons land vanwege die schadelijkheid immers de zogenaamde minimalisatieplicht (zie 5.3). De betreffende stoffen zijn omschreven in artikel 57 van [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 \(REACH\)](#).¹ Daaronder vallen kankerverwekkende, mutagene en voor de voortplanting giftige stoffen. Verder gaat het om stoffen met zowel persistente, bioaccumulerende als toxische eigenschappen, stoffen met zowel zeer persistente als zeer bioaccumulerende eigenschappen en stoffen met hormoonontregelende eigenschappen. Ten slotte kunnen daaronder stoffen vallen met anderszins ernstige gevolgen voor de gezondheid van de mens of voor het milieu. Dit wijzigingsbesluit bevat in verband daarmee (zie artikel 3.6.2, tweede lid) de mogelijkheid van een verbod op het ontgassen in de atmosfeer van andere door Gedeputeerde Staten aan te wijzen stoffen met ernstige gezondheidsschadelijke eigenschappen.

5. Benzeen

5.1 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). Deze chemicaliën dienen als basis voor de vervaardiging van kunststoffen. Ook voor diverse wasactieve stoffen, oplosmiddelen, pesticiden en kleurstoffen vormt benzeen een grondstof. Ook is benzeen een bestanddeel van ruwe aardolie en in mindere mate van motorbrandstoffen.

5.2 Aard en omvang van de problemen

Gevaareigenschappen van benzeen

Het verbod richt zich, zoals gezegd, op benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen. Deze stoffen zijn op grond van [het Europees Verdrag inzake het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren](#), kortweg ADN genaamd, ingedeeld in klasse 3: brandbare vloeistoffen. Deze indeling houdt verband met de veiligheid (kans op brand en explosie). De betreffende stoffen zijn echter ook schadelijk voor de gezondheid bij 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. Benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen behoren tot de zogenaamde CMR-stoffen (carcinogeen, mutageen en reprotoxisch). Daarvoor geldt in het kader van REACH² een stringent rechtsregime. Verder behoren de stoffen in de landelijke regelgeving³ tot de zeer zorgwekkende stoffen.

De gezondheidsschadelijke eigenschappen kunnen zich voordoen bij zogenaamde directe blootstelling. Deze doet zich voor bij het gebruik van benzeenhoudende stoffen of producten. Met de gevaren daarvan hebben vooral consumenten en werknemers te maken. De voor de gezondheid schadelijke effecten kunnen zich ook voordoen na lozing van de betreffende stoffen in de atmosfeer, zoals bij het ontgassen. Bij deze zogenaamde indirecte blootstelling via het milieu is ook sprake van een (mogelijke) bedreiging voor de volksgezondheid. De kans op gezondheidsschadelijke effecten is mede afhankelijk van de eigenschappen van een stof en de frequentie, duur en omvang van de blootstelling van die stof.

De uitstoot van benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen in de atmosfeer kan, net als die van andere koolwaterstoffen, ook leiden tot ozonvorming en het gezondheidsschadelijke zomersmog.

Ten slotte kunnen omwonenden van het ontgassen van de betreffende koolwaterstoffen geurhinder ondervinden.

¹ PbEU 2007, L 136/3.

² PbEU 2007, L 136/3.

³ Activiteitenbesluit.

De betreffende stoffen mogen alleen in de Europese handel worden gebracht, wanneer zij vergezeld gaan van de nodige informatie over de verschillende 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

Emissies⁵

De jaarlijkse uitstoot aan benzeen in ons land van alle bronnen gezamenlijk bedraagt ongeveer 2.100 ton.⁶ De grootste uitstoot van benzeen is afkomstig van het verkeer en vervoer. Deze uitstoot is bijna 60%. De uitstoot van het ontgassen vanaf binnenschepen is in deze uitstoot begrepen. CE-Delft schat de totale uitstoot aan benzeen in ons land vanwege dit ontgassen op ongeveer 200 ton. Door CE Delft zijn de gevolgen van het ontgassingsverbod in Noord-Brabant en Zuid-Holland voor de provincie Zeeland onderzocht. Daarover wordt in het rapport "Varend ontgassen in kaart", Onderzoek in het kader van een mogelijk verbod in de provincies Noord-Holland, Utrecht, Gelderland en Zeeland, met publicatienummer 16.4H67.24, maart 2016 het volgende opgemerkt:

"Voor Zeeland wordt het aantal ontgassingingen per jaar zonder verbod ingeschat op 150 ontgassingingen benzeen en 270-600 ontgassingingen voor het totaal van stoffen met meer dan 10% benzeen (inclusief benzeen). (...) Het totaal aantal ontgassingingen in 2016 kan door toedoen van de verboden daarmee uitkomen op 390-940 per jaar, waarvan 210 van benzeen (UN 1114). De absolute toename van het aantal vaarten waarop ontgast wordt bedraagt 120 tot 340 per jaar, waarvan 60 van benzeen (UN 1114). Daarnaast zal op 180-420 vaarten de ontgassing niet meer gedeeltelijk maar volledig in Zeeland worden uitgevoerd (waarvan 100 van UN 1114)."

De emissies van benzeen door ontgassingingen vanaf binnenschepen in hun algemeenheid 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 minder groot. 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

5.3 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 Reach. 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](#)⁸, 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/m³⁹ voor de jaargemiddelde concentratie.¹⁰ 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 verenigbare luchtkwaliteit te beschermen'.¹¹ In het verlengde hiervan geldt in ons land de zogenaamde minimalisatieverplichting voor de emissie van benzeen in de lucht. Deze verplichting is onder meer neergelegd in het Activiteitenbesluit.¹²

5.4 Benzeen in de buitenlucht

Uit gegevens van het landelijk luchtmeetnet over de periode 2003-2010 blijkt dat de Europese grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie benzeen van 5 µg/m³ niet overschreden wordt.

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. De hoogste jaargemiddelden treden op bij de op- en overslag van brandstoffen.

Voornoemde opmerkingen gaan alleen over jaargemiddelde concentraties. Tijdelijk kan door het ontgassen sprake zijn van (sterk) verhoogde concentraties benzeen of benzeenhoudende koolwaterstoffen in de buitenlucht.

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)

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 PbEG 2014, L 152/1.

⁹ µ=10⁻⁶ of te wel 1/100.000.

¹⁰ Bijlage XI van de luchtkwaliteitsrichtlijn.

¹¹ Artikel 12 luchtkwaliteitsrichtlijn.

¹² Artikel 2.4, tweede lid, van het Activiteitenbesluit.

5.5 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 zogenaamde dampre-toursystemen.

Daarnaast zijn strenge eisen gesteld aan de lektheid van apparatuur die benzeen bevat, en aan 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) (zie hiervoor verder onderdeel 6.7).

6. De regeling

6.1 Waarom een provinciale regeling?

Wij zien aanleiding het ontgassen van benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen vanaf binnenschepen in deze provincie te verbieden. Dit verbod is ingegeven door de volgende overwegingen.

- a. De gezondheidsrisico's en de geurhinder van het ontgassen voor de omgeving (zie onder 5).
- b. De aansluiting bij de doelstellingen die opgenomen zijn in het Omgevingsplan 2012-2018 (zie onder 4).
- c. De in vergelijking met de emissies van de binnenvaart veel strengere eisen aan de uitstoot voor installaties op het land (zie onder 5.5 en 6.7).
- d. De in vergelijking met ons land verdergaande beperkingen voor het ontgassen in Duitsland en Vlaanderen.
- e. De ontwikkelingen in internationaal verband (CDNI). Deze ontwikkelingen kunnen door een uitbreiding van het ontgassingsverbod in de provincies in een stroomversnelling worden gebracht (zie onder 6.3).
- f. De aansluiting op de ontgassingsverboden van de provincies Noord-Brabant, Utrecht, Zuid-Holland en Noord-Holland en de te ontwikkelen verboden in Gelderland (zie 6.2).
- g. De gerapporteerde toename van het aantal ontgassing in de provincie Zeeland door die ontgassingsverboden, het zogenaamde ontgassingstoerisme.
- h. De decennialange vertraging in de besluitvorming. Een oplossing voor het ontgassen werd reeds in de jaren zeventig van de vorige eeuw door het Rijk aangekondigd.¹⁴ Een aanpak is daarna in Europees verband alleen tot stand gekomen voor de uitstoot van benzinedampen. De overige restdampen mogen vanaf binnenschepen in principe vrijelijk in de atmosfeer worden geloosd (met in achtname van gestelde veiligheidsvoorschriften).

6.2 De verordeningen van Noord-Brabant, Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland

Het ontgassen van benzeen vanaf binnenschepen is in de provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland vanaf 1 januari 2015 niet meer toegestaan, het ontgassen van benzeenhoudende koolwaterstoffen niet meer vanaf 1 januari 2016. Door de ontgassingsverboden in Noord-Brabant en Zuid-Holland is de kans aanwezig dat het ontgassen in verhoogde mate is gaan plaatsvinden in de buurprovincies, zoals in Noord-Holland, Utrecht, Zeeland en Gelderland. Provinciale Staten van Utrecht en Noord-Holland hebben inmiddels een verbod vastgesteld. Dit verbod sluit zoveel mogelijk aan bij de verordeningen van Noord-Holland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Utrecht. Gedeputeerde Staten van Gelderland bereiden ook een dergelijk verbod voor.

6.3 Tijdelijk

Het kabinet streeft naar een definitieve internationale regeling voor het ontgassen in het kader van het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart, kortweg CDNI genaamd.¹⁵ De totstandkoming van zo'n internationale regeling, die niet alleen een wijziging van het CDNI en de inwerkingtreding daarvan inhoudt, maar ook de ratificatie daarvan door de diverse nationale parlementen van de aangesloten landen, de implementatie in de nationale wetgeving van die landen en de praktische uitvoering kan echter lang op zich laten wachten. Een en ander betekent dat deze wijziging van de Provinciale milieuverordening tijdelijk van karakter zal zijn. Met de inwerkingtreding van een hogere regeling voor het ontgassen zal dit wijzigingsbesluit van rechtswege komen te vervallen. Dit ligt alleen anders wanneer in die hogere regeling niet (geheel) is voorzien in dezelfde onderwerpen van regulering als waarop deze wijziging betrekking heeft. Dat valt, op basis van de voorliggende voorstellen, niet te verwachten.

¹³ Bijvoorbeeld op grond van het Activiteitenbesluit.

¹⁴ TK 1972-1973, nr. 1227 (aanhangsel), TK 1973-1974, 12600 XVII, nr. 2, TK 1976-1977, 14314, nr. 2 en TK 1993-1994, nr. 670) aanhangsel.

¹⁵ TK 2015-2016, 30175, nr. 222

6.4 De juridische grondslag voor het wijzigingsbesluit

De PMV strekt tot bescherming van het milieu.¹⁶ 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".¹⁷ Op grond van de Wet milieubeheer kunnen in de PMV, voor zover dit naar het oordeel van Provinciale Staten van meer dan gemeentelijk belang is, verdere (verder dan de regels voor de verplicht te reguleren onderwerpen: grondwaterbeschermings- en stiltegebieden) regels worden gesteld ter bescherming van het milieu. Het ontgassen vanuit ladingtanks van binnenschepen op een vaarweg is niet een activiteit die binnen een enkele gemeente plaatsvindt. Verder is ook de verontreiniging van de lucht niet louter lokaal van aard. Een aanpak van de problemen van het ontgassen is dan ook van meer dan gemeentelijk belang. De Wet milieubeheer biedt met andere woorden voldoende grondslag voor dit wijzigingsbesluit.

Dit wijzigingsbesluit heeft primair de bescherming van de volksgezondheid ten doel in verband met het ontgassen van onder meer het kankerverwekkende benzeen vanaf binnenschepen. Onder de bescherming van het milieu valt niet de bescherming van werknemers, zoals de bemanning op een binnenschip. De verantwoordelijkheid voor deze bescherming behoort tot het terrein van de arbeidsomstandigheden, waarvoor in ons land de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verantwoordelijk is.

6.5 Inhoud verbodsbepaling

Artikel 3.6.2, eerste lid, bevat een verbod om de restladingdampen van de in dat lid genoemde stoffen vanuit een ladingtank van een binnenschip op een vaarweg te ontgassen. Het tweede lid bevat de mogelijkheid van een verbod op het ontgassen in de atmosfeer van andere door Gedeputeerde Staten aan te wijzen stoffen. Te denken valt aan een aanpak van het ontgassen van zogenaamde zeer zorgwekkende stoffen (zie onder 3). Door die bevoegdheid in handen te leggen van Gedeputeerde Staten kan snel worden ingespeeld op ontwikkelingen met betrekking tot het ontgassen in andere regio's, zoals in de provincies Noord-Brabant, Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht en Gelderland dan wel in Duitsland of Vlaanderen en op nieuwe inzichten omtrent de gezondheidsschadelijkheid van stoffen.

Een dergelijk door Gedeputeerde Staten te nemen besluit kan alleen worden genomen ter bescherming van het milieu, waaronder ook de bescherming van de gezondheid vanwege emissies. Dit vloeit voort uit artikel 1.2 van de Wet milieubeheer waarop ook deze bepaling is gebaseerd.

6.6 Geadresseerde

Het ontgassingsverbod richt zich zowel op de vervoerder als de schipper. Voor de omschrijving van deze begrippen is aangesloten bij het ADN. De vervoerder is de onderneming die het vervoer met of zonder vervoersovereenkomst uitvoert. Het vervoer kan door de vervoerder zelf worden verricht, in welke hoedanigheid de vervoerder tevens schipper is, maar ook door een onderneming die het vervoer door zijn personeel of door derden laat uitvoeren. De schipper is degene bij wie kort gezegd, het gezag berust over een schip.

De provinciale handhaving zal zich, in lijn met de systematiek van het ADN, zoveel als mogelijk richten op de vervoerder. Deze kan in juridische en commerciële zin het meest verantwoordelijk worden gehouden voor de naleving van het wijzigingsbesluit. Dat het ontgassingsverbod zich ook richt tot de schipper houdt verband met het volgende. Ten eerste zijn vervoerders niet altijd gevestigd in dit land, laat staan in deze provincie. Dat maakt handhaving lastig, zo niet onmogelijk. Daarnaast kan een snel optreden bij een ontgassing soms zijn geboden. De tijd zal vaak niet aanwezig zijn de vervoerder te adresseren.

Voor de naleving van dit wijzigingsbesluit kan de vervoerder de schipper de nodige instructies geven. Via een nadere regeling van Gedeputeerde Staten (zie artikel 3.6.8) kan de vervoerder zelfs worden verplicht de schipper dienovereenkomstig te instrueren.

6.7 Restladingdamp

Het is wenselijk in navolging van Zuid-Holland, Noord-Brabant, Noord-Holland en Utrecht aan te geven bij welke concentratiegrens een ladingtank voor belading als gasvrij kan worden beschouwd. In artikel 3.6.3 wordt dat geregeld. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan een nadrukkelijke wens van organisaties voor het bedrijfsleven.

Een ladingtank zal nooit helemaal vrij zijn van vorige ladingrestanten, alleen al omdat resten achterblijven in de scheepswand en daaruit na verdamping weer vrijkomen. Ter voorkoming van deze potentiële verontreiniging moet een ladingtank daarom voor de belading 'droog en schoon' worden geventileerd. Bij dit ventileren zullen restladingdampen van benzeen of benzeenhoudende koolwaterstoffen vrijkomen.

Er is gekozen voor een concentratie van restladingsdamp van 10% onder de onderste explosiegrens.

Een concentratie van die damp van 10% of meer onder de onderste explosiegrens is voor de naleving van een aantal voorschriften van het ADN maatgevend. Dit geldt bijvoorbeeld voor de maximaal toegestane concentratie

¹⁶ Artikel 1.2, eerste lid, Wet milieubeheer.

¹⁷ Artikel 1.1, tweede lid, Wet milieubeheer.

ontgaste restladingdamp op de plaats van uittrekking.¹⁸ Met het oog op de naleving van dergelijke eisen dient een tankschip te zijn uitgerust met een zogenaamde brandbaargasdetector met gebruiksaanwijzing.¹⁹

Grofweg gaat het om 90 procent emissiereductie. Dat neemt niet weg dat ook daarna nog een flinke hoeveelheid benzeen in de ladingtank achterblijft die uiteindelijk in de atmosfeer terecht komt.

De concentratie is honderdduizend keer hoger dan de grenswaarde op grond van de Europese regelgeving voor luchtkwaliteit en ongeveer 5.000 keer hoger dan de maximaal te emitteren concentraties benzeen voor installaties op het land.

De genoemde concentratiegrens kan rekenen op steun vanuit de sector. Deze grens is voor betrokken partijen van het bedrijfsleven en de overheid technisch en operationeel goed uitvoerbaar en handhaafbaar.

Het is overigens denkbaar dat door allerlei ontwikkelingen, zoals een technische verbetering van de dampverwijdering, deze norm naar een niveau kan worden teruggebracht vergelijkbaar met die voor installaties op het land. Een dergelijke bijstelling kan dan plaatsvinden via een besluit van Gedeputeerde Staten. In het tweede lid van artikel 3.6.3 is hierin voorzien.

6.8 Tijdens de vaart

Het voorliggende ontwerpbesluit heeft betrekking op een ontgassingsverbod voor varende binnenschepen of te wel op het ontgassen 'tijdens de vaart'. Met dit begrip wordt aangesloten op de

regels voor het ontgassen van binnenschepen in het ADN en de daarbij horende interpretaties.²⁰ Op grond van die regels wordt een onderscheid gemaakt tussen de regels voor het ontgassen 'tijdens

de vaart' en anders dan 'tijdens de vaart'. Het ontgassen 'tijdens de vaart' is op grond van het ADN onder een aantal voorwaarden toegestaan, terwijl het ontgassen anders dan tijdens de vaart alleen

mag plaatsvinden op locaties toegelaten door de zogenaamde bevoegde autoriteit. Voor het ontgassen in havens is in ons land de Havenmeester de bevoegde autoriteit en voor het ontgassen op de andere delen van de binnenwateren (de doorgaande wateren) namens de minister de betrokken Hoofdingenieur-directeur van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat.²¹

7. Effecten van deze regeling

7.1 Gevolgen voor het milieu

De gevolgen voor het milieu van de regeling voor het ontgassen van benzine zijn uitgebreid onderzocht. De resultaten daarvan zijn neergelegd in de toelichting op de Regeling benzinevervoer mobiele tanks.²² Op basis van de rapportage van CE Delft kan worden geconcludeerd dat het verbod in Zeeland een effect heeft op het voorkomen van benzeen emissies in Zeeland door ontgassende schepen. Daarnaast is het verbod van belang om te voorkomen dat varende ontgassing van andere provincies naar Zeeland verplaatsen. De Zeeuwse havens en Antwerpen zijn een belangrijke bestemmingsplaats voor verschillende stoffen met de UN nummers uit het verbod. Na lossen is de verwachting dat een belangrijk deel van de schepen zal ontgassen op de route over het Schelde-Rijnkanaal en verder richting Rotterdam. Uit het rapport en de mondelinge toelichting hierop, valt op te maken dat bij een verbod in de provincie Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Brabant, er een groot risico ontstaat dat ontgassing op deze routes zich naar de provincie Zeeland zal verplaatsen. Het varend ontgassen naar de atmosfeer zal vanuit kostenoverwegingen namelijk aantrekkelijk blijven ten opzichte van ontgassen aan een installatie. Met dit wijzigingsbesluit wordt het ontgassen van benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen teruggedrongen en wordt een mogelijk grote toename voorkomen. Daarnaast kan door een ontgassingsverbod een bijdrage worden geleverd aan het hergebruik van restladingdampen. Tegenover deze milieu- en gezondheidswinst staan een aantal nadelen. Ten eerste zal dit wijzigingsbesluit kunnen leiden tot extra ontgassing in andere provincies en/of andere landen (ontgassingstoerisme). In het afgelopen jaar is tussen de provincies Noord-Brabant, Zuid-Holland, Gelderland, Noord-Holland, Utrecht, Zeeland en Flevoland gesproken over de ontgassingproblematiek. Vier provincies hebben inmiddels zelf maatregelen getroffen: de provincies Zuid-Holland, Noord-Brabant, Noord-Holland en Utrecht. De provincie Gelderland is bezig met de voorbereiding van een verbod. De ontgassing kunnen zich verplaatsen naar plekken waar het nog wel is toegestaan, waardoor er een waterbedeefte ontstaat.

7.2 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 dit wijzigingsbesluit gekozen zullen worden staat op dit moment nog niet vast. De keuze

¹⁸ Zie 7.2.3.7.3 van deel 7 ADN.

¹⁹ 8.1.5.1, hoofdstuk 3.2, tabel C, van deel 8 ADN.

²⁰ Paragraaf 7.2.3.7 van deel 7 ADN.

²¹ Zie bijlage 4 van de Regeling vervoer over binnenwateren van gevaarlijke stoffen.

²² Stcrt. 2014, nr. 135.

van de te treffen maatregelen en de omvang daarvan berust primair bij marktpartijen. Deze kunnen zich bijvoorbeeld verbinden te zoeken naar de mogelijkheden van uitbreiding van dedicatie- en compatibiliteitsvaart. De omvang van deze mogelijkheden zal 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 volgens CE Delft minder installaties nodig.

In ons land is te Moerdijk een ontgassingsinstallatie in gebruik. Verder is een schip ('Don Quichot') met een mobiele ontgassingsinstallatie (Vaitec) in 2016 in de Haven van Rotterdam in gebruik genomen. In Antwerpen zijn ook ontgasinstallaties in gebruik. De ontwikkeling van een op de vraag afgestemd netwerk aan ontgassingsinstallaties is primair een verantwoordelijkheid voor betrokken partijen in de markt. CE Delft vermoedt, op basis van interviews met de markt dat dedicatie- en compatibiliteitsvaart een alternatief kan zijn voor een substantieel deel van de ontgassing van benzeenhoudende koolwaterstoffen. Ontgassingsinstallaties zullen bij voorkeur diensten aanbieden op locaties waar de betreffende UN nummer worden gelost. Na lossing kunnen de binnenschepen dan direct ontgassen. Dit heeft als voordeel dan de schepen niet met restladingsdamp niet ver hoeven te varen naar een installatie en zich snel kunnen ontdoen van de blauwe kegel en geen gebruik hoeven te maken van speciale kegelligplaatsen onderweg. CE Delft schat in dat voor de regio Zeeland/ Antwerpen er 1 tot 2 ontgassingsinstallaties nodig zijn. In Antwerpen zijn reeds ontgassingsinstallaties beschikbaar.

7.3 Lasten voor het bedrijfsleven

Dit wijzigingsbesluit 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 CE Delft geschat op 1.500 tot 2.000 euro per schip per vracht. Uitgegaan is van een 'worst case' scenario. Kosten kunnen door een betere logistiek worden gedrukt.

Kosten kunnen zich ook voordoen wanneer gebruik wordt gemaakt van een dampverwerkingsinstallatie. De kosten van de aanschaf van zo'n installatie bedragen, 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 euro per ontgast schip. De kosten kunnen doorgaans worden doorberekend aan de afnemers (met een naar verwachting minimale verhoging van de prijs van de betreffende benzeenhoudende grondstoffen). Deze kosten zijn in ieder geval bij het benzinevervoer zonder veel moeite gedragen. De verdeling van kosten is primair een vraagstuk dat door marktpartijen moet worden opgelost. Wellicht is het denkbaar dat op dit punt organisaties van verladers, ontvangers en vervoerders in de sfeer van de vervoersovereenkomst tot nadere afspraken kunnen komen. Daarvoor zou kunnen worden geput uit de wijze waarop de kostenverdeling in het kader van het CDNI is geregeld.

7.4 Lasten voor de provincie

Zoals hierboven, onder gevolgen voor het milieu is uiteengezet, zal dit wijzigingsbesluit leiden tot een in vergelijking met de huidige situatie redelijk substantiële vermindering van de emissies van benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen in deze provincie en dus tot een schonere buitenlucht. Wat betreft de financiële gevolgen voor de provincie wordt het volgende opgemerkt. De Wet milieubeheer bevat een regeling voor schadevergoeding. Op grond daarvan kunnen Gedeputeerde Staten onder omstandigheden een vergoeding toekennen voor geleden schade.²³ Deze bepaling ziet echter niet op een situatie als hier aan de orde is. Het principe van algemene regels gaat namelijk niet samen met het verlenen van schadevergoeding aan degenen die door die regels worden getroffen. Worden de in dit wijzigingsbesluit opgenomen 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.²⁴

Dit wijzigingsbesluit kan leiden tot extra inzet op het toezicht. In ieder geval is het uitgangspunt om de handhaving zoveel als mogelijk in samenwerking met andere provincies en zo mogelijk ook andere bestuursorganen te laten plaatsvinden. Daarnaast wordt ingezet op preventie (zie ook onder 8).

²³ Artikel 15.21 jo. 15.20 Wet milieubeheer.

²⁴ Zie [Circulaire schadevergoedingen en milieubeleid](#) (Stcrt. 1997, nr. 246).

8. Uitvoering en handhaving

Handhaving van deze voorschriften kan – in theorie - zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk plaatsvinden. Wat betreft de bestuursrechtelijke handhaving 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) belast met de bestuursrechtelijke handhaving. Voor de regels voor activiteiten buiten inrichtingen zijn Gedeputeerde Staten bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang.

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)waarschuwingbrief – 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 dit wijzigingsbesluit 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 niet.²⁵

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 strafbaar gesteld. Overtreding van het ontgassingsverbod is een economisch delict.²⁶ Met het toezicht op de naleving van dit wijzigingsbesluit zijn de door Gedeputeerde Staten aangewezen ambtenaren belast.²⁷ Verder zijn medewerkers van het landelijke politiekorps belast met de opsporing van de strafbaar gestelde feiten.²⁸

Het toezicht zal naar verwachting vooral worden uitgeoefend op rijkswateren (Schelde-Rijnkanaal en Westerschelde). Daarop vindt het overgrote deel van het vervoer van benzeen en benzeenhoudende mengsels in deze provincie plaats. Het vereiste toezicht zal waar mogelijk, door het landelijk politiekorps en in samenwerking met andere provincies worden uitgeoefend.

Het varend ontgassen is verboden voor benzeenhoudende stoffen met bepaalde UN-nummers. Deze nummers worden geregistreerd in de vervoersdocumenten. Dit nummer maakt zowel naleving van het wijzigingsbesluit als het toezicht op de naleving door de controlerende instanties eenvoudiger.

Eveneens in samenspraak met andere provincies en instanties, kan worden gekeken naar de mogelijkheden van vormen van administratieve naleving. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een registratie van de verwijdering van restladingdampen via een ontgassingsinstallatie. Via zo'n registratie kan gemakkelijk worden aangetoond dat een schip op een milieuverantwoorde wijze van de restladingdampen is ontdaan. Zie hiervoor verder de toelichting op artikel 3.6.4 in relatie tot de voor de handhaving relevante documentatie, het vervoersdocument en de reisregistratie.

B. Artikelsgewijs

Artikel 3.6.1

Een aantal definities is rechtstreeks overgenomen uit andere regelingen.

Onder ontgassen wordt verstaan het afvoeren van restladingdamp uit een ladingtank waarbij die dampen terechtkomen in de open lucht. Daaronder valt dus elke emissie van restladingdampen van benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen in de atmosfeer, ongeacht de vraag of deze emissie plaatsvindt na het wassen van de ladingtank of niet. Dat neemt niet weg dat van restladingdamp geen sprake zal zijn bij een concentratie restladingdamp van benzeen of benzeenhoudende koolwaterstoffen lager dan de in artikel 3.6.3, eerste lid, aangegeven waarde. Het kan dus zijn dat een ladingtank na het wassen zodanig is gereinigd dat het ventileren van de ladingtank vanwege een te lage concentratie restladingdamp niet onder het ontgassingsverbod valt.

Artikel 3.6.2

In onderdeel 6.5 is deze verbodsbepaling toegelicht.

De omschrijvingen van benzeen en 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. Met dit door de Verenigde Naties vastgestelde UN-nummer kan de aard van de lading worden geïdentificeerd.

²⁵ Dit zal naar verwachting veranderen met de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

²⁶ Artikel 1a van de Wet op de economische delicten.

²⁷ Artikel 18.1a, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer jo. 5.10, derde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

²⁸ Artikel 141 Wetboek van Strafvordering.

Artikel 3.6.3

In onderdeel 6.7 is deze bepaling toegelicht.

Artikel 3.6.4

Dit artikel sluit aan bij een dienovereenkomstige uit de Regeling benzinevervoer in mobiele tanks. Dit artikel bevat een aantal gevallen waarin het ontgassingsverbod niet van toepassing is. Dit houdt verband met de veronderstelling dat de concentratie benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen van de restladingdamp in de ladingtank dan lager is dan 10% onder de onderste explosiegrens of in ieder geval voldoende laag is.

Ten eerste wordt verondersteld dat dit het geval is wanneer kan worden aangetoond dat de drie voorafgaande ladingen niet bestonden uit benzeenhoudende restladingdampen. Van belang daarbij is onder meer het vervoerdocument, zoals omschreven in het ADN.²⁹ In dit document moet onder meer het UN-nummer van de vervoerde stof zijn aangegeven.³⁰ Dergelijke informatie moet het vervoersdocument ook bevatten voor lege, ongereinigde, ladingtanks.³¹ Zowel de afzender als de vervoerder moeten gedurende een periode van ten minste drie maanden een kopie bewaren van het vervoersdocument en de bijkomende documentatie. Daarnaast is ook de zogenaamde reisregistratie van belang. De reisregistratie is verplicht voor tankschepen die "voor het vervoer van benzine (UN 1203) zijn aanvaard".³² Voor benzinevervoer mogen, net als voor de met dit wijzigingsbesluit gereuleerde stoffen, zogenaamde type C-schepen worden gebruikt. De reisregistratie is dus ook van toepassing op het vervoer van benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen. De reisregistratie bevat informatie over de plaats en het tijdstip van het laden en lossen en het UN-nummer van de beladen en geloste stof. Verder moet voor benzine (UN 1203) de plaats van de ontgassingsinstallatie en het tijdstip van het gebruik daarvan worden aangegeven.³³ Deze laatste verplichting geldt (nog) niet voor benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen. Desalniettemin kan de reisregistratie op basis van bijvoorbeeld een afspraak tussen partijen als de schipper, de vervoerder, de verlader en/of de ontvanger, alsmede de exploitant van de ontgassingsinstallatie, wel informatie over het verwijderen van benzeen of benzeenhoudende koolwaterstoffen uit een ladingtank via zo'n ontgassingsinstallatie, bevatten. Met deze informatie kan gemakkelijk worden aangetoond dat is voldaan aan dit wijzigingsbesluit. Uiteraard moet wel kunnen worden aangetoond dat deze informatie in de reisregistratie in redelijkheid op waarheid berust.

Ook wanneer kan worden aangetoond dat de tank van het schip bij de voorafgaande belading voor meer dan 95% gevuld was met een andere stof dan vermeld in artikel 3.6.2 is het ontgassingsverbod niet van toepassing. Ook dan wordt verondersteld dat de restladingdamp in de ladingtank verwaarloosbare concentraties benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen bevat. 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 3.6.5

De in dit artikel opgenomen uitzondering 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. Drukverevning om veiligheidsredenen kan ook aan de orde zijn bij metingen en monsternames. De dampen verlaten dan via de veiligheidsoverdrukkleppen de tank.

Ook bij calamiteiten kan het ontgassen aan de orde zijn. Calamiteiten met een schip kunnen zich altijd voordoen en het zou de veiligheid niet ten goede komen om marktpartijen te verplichten om tijdens een calamiteit of gedurende de herstelwerkzaamheden na een calamiteit de benzeenhoudende restladingdampen in de ladingtank van het schip te houden.

Artikelen 3.6.6 en 3.6.7

Op dit moment kan nog niet geheel worden voorzien wanneer naleving van het ontgassingsverbod, buiten de in de artikel 3.6.4 en 3.6.5 genoemde gevallen, in redelijkheid niet kan worden verlangd. Met deze artikelen 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.

Artikel 3.6.8

In dit artikel is de mogelijkheid voor Gedeputeerde Staten vervat tot vaststelling van nadere regels. Dit biedt de mogelijkheid 'de techniek van de uitvoering' van dit wijzigingsbesluit te reguleren. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de mogelijkheid de vervoerder te verplichten tot het geven van bepaalde instructies aan de schipper en aan de mogelijkheid van 'administratieve naleving' (zie respectievelijk onderdelen 6.6 en 8).

²⁹ 5.4.4.1 van deel 5 ADN.

³⁰ 5.4.1.1.2 van deel 5 ADN.

³¹ 5.4.1.1.6.5 van deel 5 ADN.

³² 8.1.11 van deel 8 ADN.

³³ 7.2.4.12 van deel 7 ADN.

Onderdeel B

Om het ontgassingsverbod van artikel 3.6.2 en 3.6.3 strafrechtelijk te kunnen handhaven, dient overtreding daarvan, gelet op de Wet op de economische delicten³⁴, strafbaar gesteld te worden in de PMV zelf.

Artikel II

Het besluit treedt in werking de eerste dag na de datum van uitgifte van het Provinciaal blad.

³⁴ Artikel 1a, onder 1°.