

Aan: Provinciale en gedeputeerde staten van Flevoland, Gelderland, Noord-Brabant, Utrecht, Zeeland en Zuid-Holland

In afschrift aan: Secretariaat CDNI: secretariat@cdni-iwt.org

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer
H. de Jonge, Postbus 20011, 2500 EA Den Haag

Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de heer M. Harbers, Postbus 20901,
2500 EX Den Haag

Afzender:

████████████████████

Mail:

████████████████████

Kenmerk: aanbiedingsbrief20230307/ontgassen

Datum: 7 maart 2023

Betreft: Ontgassen en de Omgevingswet

Geachte staten, geacht college

Strekking van dit schrijven

Met dit schrijven wijs ik u op een niet te veronachtzamen probleem in uw omgevingsverordening in verband met de provinciale ontgasverboden.

Voorafgaand maak ik eerst wat opmerkingen van algemene aard over de omgang door de autoriteiten in dit land met gezondheids- en milieuschadelijke restladingdampen van binnenschepen.

Aan het eind van dit schrijven maak ik ook wat aanvullende opmerkingen over de Omgevingswet en de gevolgen daarvan voor uw omgevingsregulering.

Deze opmerkingen worden gemaakt op persoonlijke titel op basis van mijn expertise.

Achtergronden van de ontwikkelingen met het ontgassen

U heeft enige jaren geleden het ontgassen van bepaalde gezondheidsschadelijke restladingdampen vanaf binnenschepen op basis van de Wet milieubeheer op uw grondgebied verboden. Tot dat moment was iedere gezondheids- of milieuschadelijke lozing vanaf een binnenschip in de atmosfeer in ons land onbeperkt toegestaan (met een in formele, maar niet feitelijke, zin uitzondering voor het ontgassen van benzinedampen: zie hieronder). Dat gold ook voor het lozen van kankerverwekkende, hormoonverstorende, voor vrucht of vrucht(baarheid) schadelijke dampen (mutageen en teratogeen), daaronder begrepen pfas-houdende, afbreekbaar of niet. Met uw ontgasverboden is het lozen van dampen van het kankerverwekkende en mutagene benzeen, en van bepaalde benzeenhoudende koolwaterstoffen met vergelijkbare nare gezondheidseigenschappen, aan banden gelegd. Dat is in ieder geval een begin. Veel meer restladingdampen en -gassen komen vanwege vergelijkbare gezondheids- en milieuschadelijke eigenschappen, voor zo'n verbod in aanmerking.

Uw verordeningen vormden het antwoord op het decennialang stilzitten door het Rijk met betrekking tot het gezondheidsschadelijke ontgassen. Reeds een halve eeuw terug had het kabinet aan de Kamer beloofd het probleem van dit ontgassen terug te zullen dringen. Van enige serieuze activiteit is het daarna van rijkswege niet gekomen. Integendeel. Teneinde een serieuze omgang met de gezondheids-

en milieuproblemen te ontlopen, is ons land in de afgelopen decennia ook clandestiene wegen gaan bewandelen.

Zo is een Europese regeling ter beperking van de gezondheids- en milieuschade van het ontgassen van benzinedampen geïmplementeerd in een daarvoor niet geschikte veiligheidswet. Deze regeling is daardoor nooit handhaafbaar geweest. Dat was in ieder geval voor het ministerie lange tijd geen probleem. Binnen het ministerie was besloten het ontgasverbod van benzine niet te handhaven. De officiële documentatie geeft geen enkele indicatie dat dit daarna ooit anders is geworden. Voornoemd handelen door het Rijk is in strijd met het Europese recht.

Door uw ontgasverboden is de internationale besluitvorming in een stroomversnelling geraakt. De ontgasverboden hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van een wijziging van het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart (CDNI).

De wijziging van CDNI is helaas nog niet in werking. Inwerkingtreding wacht op ratificatie door Frankrijk en Zwitserland. Zeker Zwitserland heeft wellicht een niet zo'n groot belang bij haast, vanwege de ligging van haar enig relevante binnenhaven, Bazel, dicht bij de Duitse grens. In het Zwitsers deel is het ontgassen vanwege de hoge bevolkingsconcentratie ter plaatse, om redenen van veiligheid (explosies, branden), vermoedelijk niet toegestaan. Daarom zal het gezondheidsschadelijke ontgassen vooral bij de burens plaatsvinden.

Ik vermoed dat een vergelijkbare situatie aan de orde is op het Belgische deel van de Schelde. Op dat deel is ontgassen behoudens ontheffing van de autoriteiten niet toegestaan. Daarom zouden, naar verluidt, schippers ons land aandoen om hun schadelijke restladingdampen kwijt te raken.

Zoals bekend, is het Kabinet niet bereid over te gaan tot een landelijk ontgasverbod vooruitlopend op de inwerkingtreding van de wijziging van CDNI. Daarvoor zijn door het kabinet steeds weer andere argumenten van volkenrechtelijke aard aangevoerd. Zowel de rechter als volkenrechtelijke deskundigen van de Erasmusuniversiteit hebben deze, net als de provincies Utrecht en Zuid-Holland in de toelichting op hun ontgasverboden, steeds als niet-steekhoudend aangemerkt.

Dat de kennis van de internationale en Europese regels binnen het departement en dus de informatieverschaffing daarover door de minister te wensen overlaat verbaast mij niet. In mijn tijd bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat werden de vuistdikke boekwerken van regelgeving die gaan over gevaarlijke stoffen en vooral betrekking hebben op de risico's verbonden aan de globalisering (pandemieën, industriële rampen en dergelijke), niet of nauwelijks gelezen, laat staan begrepen.

Uit het recente onderzoek van de Erasmusuniversiteit over de volkenrechtelijke stellingen van het kabinet¹, is aangegeven dat het decennialange rijksverzuim vermoedelijk in strijd is met de mensenrechten.² Geloosd worden stoffen waarvan voornoemde gezondheidsschadelijkheid wetenschappelijk en Europeesrechtelijk al jaren geleden is vastgesteld. Een Urgenda-achtige uitspraak komt daarmee met betrekking tot de decennialange inactiviteit van het Rijk met het ontgassen in beeld: onrechtmatig, verwijtbaar en schadelijk handelen door het Rijk jegens bijvoorbeeld de gezondheid van omwonenden en hun kinderen.

Met de door haar aangevoerde argumenten van juridische aard blijft de politieke agenda van het kabinet onder de oppervlakte. Deze keus kan geen verband houden met de wens zo min mogelijk af te wijken van het internationaal rivierenrecht. Afwijken doen onze Oosterburen al jaren en dat heeft het kabinet, blijkens het ontbreken van enige diplomatieke of politieke activiteit ter zake, nooit een probleem gevonden.

¹ [Floating Degassing in the Netherlands from an International Law Perspective.](#)

² Meer precies: Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

De onwil van het Rijk serieus om te gaan met het gezondheids- en milieuschadelijk ontgassen lijkt dan ook vooral te maken te hebben met de wens het Nederlands bedrijfsleven niet extra te belasten. Dat motief is op zich begrijpelijk. De aanpak van de gezondheids- en milieuproblemen van het ontgassen is namelijk niet eenvoudig, want kostbaar en tijdrovend. Een serieuze omgang noodzaakt tot een aanpak en regulering vergelijkbaar met die voor afval.

Serieuze politieke besluitvorming in dit land vereist echter dat niet alleen rekening wordt gehouden met de belangen van het betrokken bedrijfsleven. De wetgever moet *alle* in het geding zijnde belangen, dus ook die van gezondheid, milieu en andere (drinkwatervoorziening, landbouw en andere ondernemersbelangen), in haar afwegingen betrekken. Van een dergelijke integrale afweging is landelijk nooit sprake geweest.

Zo zijn de problemen van het gezondheidsschadelijk ontgassen nooit getoetst aan het rijksbeleid voor de gezondheidsrisico's van chemicaliën. Op grond daarvan wordt uitgegaan van een beschermingsniveau vanwege blootstelling aan gezondheidsschadelijke chemicaliën van 10^{-6} oftewel een kans op overlijden van één op de miljoen.³

De geëmitteerde dampen waarop de discussies zich richten zijn in Europeesrechtelijke zin meestal “*zeer zorgwekkend*”. De risico's van deze stoffen moeten Europeesrechtelijk worden beheerst en, mits realistisch en haalbaar, op termijn worden vervangen door alternatieven.⁴ Krachtens rijksbeleid moeten de emissies in de lucht van zeer zorgwekkende stoffen zoveel als mogelijk worden voorkomen dan wel tot een minimum worden beperkt.⁵ Van enige (pogingen tot) beheersing van de risico's van het ontgassen van zeer zorgwekkende restladingdampen, dan wel van (pogingen tot) het voorkomen of minimaliseren van deze lozingen, is van rijkswege tot op heden geen sprake geweest.

Op de complexiteit van het onderwerp is de vanuit het Rijk georganiseerde procesvoering en -architectuur niet toegesneden. Vooral de vervoersdiensten van het ministerie, een aantal provincies en het bedrijfsleven zijn betrokken.⁶ Andere betrokken diensten van het ministerie, zoals die actief op het terrein van afval, chemische stoffen en lucht, alsmede andere relevante partijen, zoals de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (veiligheid en gezondheid van bemanning), van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Landbouw en Visserij, en van Natuur en Stikstof, alsmede oevergemeenten, gemeentelijke gezondheidsdiensten, vakbonden, drinkwaterbedrijven, en omwonendenorganisaties lijken geen of nauwelijks inbreng te hebben (gehad). Deze omgang met maatschappelijke problemen vanuit het ministerie past in een lange traditie. In mijn tijd bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat werd op het terrein van het vervoer structureel maar met één partij gesproken: het betrokken bedrijfsleven. Overige partijen in dit land, inclusief collega-departementen, werden zoveel mogelijk buiten de besluitvorming gehouden.

Overigens is ook een andere belangrijke speler, de Commissie van de Europese Unie, in de internationale en landelijke besluitvorming, voor zover mij bekend, niet betrokken. Het ontbreken van betrokkenheid van de Commissie lijkt een garantie voor nieuwe mislukkingen en vertragingen.

Ontgassen en omgevingsverordening

De Omgevingswet is volgens het Kabinet een van de grootste wetgevingsoperaties sinds de Grondwet van Thorbecke.⁷ De gebruikers van die wet zullen vooropstaan. Bij het woordje “gebruikers” is primair gedacht aan (de problemen voor) de zogenaamde initiatiefnemers, zoals “burgers die een dakkapel willen bouwen”.⁸ De Omgevingswet moet in aanvulling op de problemen voor dakkapellenbouwers, voorzien in “bovenlokale gevolgen van de economische activiteiten *nog niet op alle* fronten onder controle”.⁹ In plaats van “een werende benadering van activiteiten” voor onder meer

³ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken 2018/2019, 32861, nr. 52, vraag 19. Het beleid is neergelegd in de Nota “[Nuchter omgaan met risico's](#)”.

⁴ Artikel 55 Verordening nr. 1907/2006 oftewel REACH.

⁵ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2021/22, 22343, nr. 330. Zie ook artikel 2.4 lid 2 Activiteitenbesluit milieubeheer.

⁶ Kamerstukken II 2022/2023, 31409, nr. 394.

⁷ Kamerstukken II 2014–2015, 33962, nr. 85, p. 57.

⁸ Kamerstukken II 2013–2014, 33962, nr. 3, p. 31.

⁹ Kamerstukken II 2013-2014, 33962, nr. 3, p. 12.

die bovenlokale gevolgen, moet worden gekomen tot “continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving”. Met de Omgevingswet is het dus blijkbaar niet langer de bedoeling de lozing van ernstig gezondheids- en milieuschadelijke stoffen in het milieu te weren. De toekomstige omgang met ernstige gezondheids- en milieugevaren lijkt daarmee te gaan aansluiten op die van het Rijk met het ontgassen. Deze toekomstige omgang met gezondheids- en milieubelangen wordt door het Rijk deftig en diepzinnig aangeduid als een paradigmawisseling.¹⁰

Zoals u weet zullen uw omgevingsregels op basis van de Omgevingswet worden ondergebracht in uw omgevingsverordening. Voor zover mij bekend, heeft u inmiddels allen zo’n omgevingsverordening vastgesteld. In uw omgevingsverordeningen zijn ook uw ontgasverboden opgenomen. Door u wordt gewacht op inwerkingtreding van de Omgevingswet, op dit moment voorzien op 1 januari 2024.

Uw omgevingsverordening in verband met het ontgassen bevat echter een juridisch probleem. De Omgevingswet staat namelijk helemaal niet toe dat milieu- en gezondheidsproblemen van verkeer en vervoer gereguleerd worden. Ik verwijs hiervoor naar de volgende al dan niet door mij geparafraseerde passages uit de Memorie van Toelichting op de Omgevingswet.

“Deze regels (bedoeld worden de regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, zoals van restladingdampen) (..) zijn niet gericht op plaatsgebonden activiteiten en lenen zich dus niet voor opname in de Omgevingswet.”¹¹ “Het is wenselijk om verkeersgedrag te reguleren via verkeerswetgeving, ook als het motief voor de regels de bescherming van de fysieke leefomgeving is.”¹² “Voertuigen (..) worden niet tot de fysieke leefomgeving gerekend. Daarvoor geven andere wetten regels.”¹³ “De overige zorg ten aanzien van die infrastructuur zelf en het gebruik ervan blijft geregeld in de Wet luchtvaart en de wegen- en verkeerswetgeving.”¹⁴ Regels kunnen alleen worden gesteld voor “het plaatsen van voertuigen” (en daarmee ongetwijfeld ook het afmeren van vaartuigen), mits de omgang daarmee gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving.¹⁵

De Omgevingswet biedt u, anders dan op dit moment de Wet milieubeheer, dus niet langer de mogelijkheid het ontgassen te verbieden. De ontgasverboden, zoals opgenomen in uw omgevingsverordening, zullen dus berusten op een ondeugdelijke rechtsgrondslag: de Omgevingswet. Daarmee zullen uw ontgasverboden niet meer handhaafbaar zijn. Provinciale handhavingsbesluiten zullen voor gerechtelijke vernietiging in aanmerking komen.

U bent, kortom, genoodzaakt te zoeken naar een andere rechtsgrondslag voor de provinciale ontgasverboden. U heeft hiervoor weinig tijd.

¹⁰ Kamerstukken II 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 18.

¹¹ Kamerstukken II 2013/2014, 33962, nr. 3, hoofdstuk 7, paragraaf 7.5, onder het kopje Wet vervoer gevaarlijke stoffen.

¹² Kamerstukken II 2013/2014, 33962, nr. 3, hoofdstuk 1, paragraaf 1.5.

¹³ Kamerstukken II 2013/2014, 33962, nr. 3, hoofdstuk 4.1, paragraaf 4.1.3.

¹⁴ Kamerstukken II 2013/2014, 33962, nr. 3, artikelsgewijs, hoofdstuk 2, afdeling 2.4, artikel 2.19, derde lid, onder a.

¹⁵ Kamerstukken II 2013/2014, 33962, nr. 3, hoofdstuk 4, paragraaf 4.1.3.

Verdere opmerkingen over de provinciale regulering op basis van de Omgevingswet

Vergelijkbare problemen doen zich voor in andere relevante provinciale omgevingsregels ter beteugeling van gezondheids- en milieurisico's van verkeer en vervoer. Te denken valt aan de regels voor een ander maatschappelijk relevant onderwerp van provinciale regulering op basis van de Omgevingswet: die voor grondwaterbeschermingsgebieden. Deze regels hebben een veilige drinkwatervoorziening in uw provincie ten doel. Zoals u weet is drinkwater een elementaire levensbehoefte. Op u rust de wettelijke plicht zorg te dragen voor een duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Bij de uitvoering van uw bevoegdheid, zoals het stellen van regels, geldt de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening voor u als een dwingende reden van groot openbaar belang.¹⁶

Via de Omgevingswet kunt u voornoemde alleen partieel waarmaken. Ook op dit punt zult eveneens gehouden zijn tot aanpassing van uw omgevingsverordeningen.

Overigens ligt bij een structureel niet serieuze provinciale omgang met de belangen van de drinkwatervoorziening, die ik bij een aantal provincies tot mijn spijt heb geconstateerd, eveneens schending van de mensenrechten op de loer.

Dat de strekking van de Omgevingswet (wat kunnen wij met die wet regelen en wat niet?), die dus zal leiden tot desintegratie van uw omgevingsregulering, in dit land nog steeds niet alom bekend is, is zorgwekkend. Daaruit valt af te leiden dat vanuit het Rijk niet of slecht over de (on)mogelijkheden van de Omgevingswet wordt geïnformeerd. Ook valt te concluderen dat relevante wetgevingsteksten binnen het openbaar bestuur van dit land blijkbaar niet of nauwelijks worden gelezen, ook niet binnen uw provincies.

Met vriendelijke groet,



Expert omgevingsrecht

¹⁶ Drinkwaterwet.