

Ontgassingsverbod op steeds meer stoffen / Handhaving varend ontgassen moeilijk af te dwingen

(Van onze partner)

Een aantal provincies heeft provinciale ontgassingsverboden ingevoerd. Ook heeft Nederland het initiatief genomen om te komen tot een internationaal ontgassingsverbod. De komende jaren wordt dit verbod ingevoerd en gaandeweg uitgebreid. Maar hoe is de handhaving ervan momenteel in Nederland geregeld?

Linda Hoeben



Bron: Shutterstock

Het ADN is in Nederland geïmplementeerd via de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Op grond van het ADN mogen lege of niet gevulde ladingtanks die gevaarlijke stoffen hebben bevat worden ontgast, indien dat niet verboden is op grond van andere internationale of nationale wettelijke voorschriften. Het uitstoten van ladingdampen in de atmosfeer door schepen in Nederland is alleen voor benzine verboden, op grond van de EU-benzinedistributierichtlijn. Voor het varend ontgassen van benzeen – de stof waar het meestal om gaat omdat die achterblijft in de scheepsruimen – bestaat nog geen nationaal verbod. En de al wel bestaande provinciale verboden zijn lastig te handhaven, zoals uit onderstaande blijkt.

De Taskforce heeft drie gebieden waar zij aan moeten werken:

1. Er moeten voldoende ontgassingslocaties komen (op dit moment zijn nog onvoldoende ontgassingsinstallaties beschikbaar in Nederland. Maar ook Duitsland en België beschikken nog over onvoldoende tot geen ontgassingsinstallaties).
2. De regels voor handhaving alsmede de administratieve verwerking van de ontgassing moet geregeld worden.
3. De kosten van de ontgassing moeten goed geregeld worden.

Provinciale verboden

Regionale bestuurders hebben in 2013 hun zorgen geuit over het ontgassen van binnenvaartschepen. Dit heeft geleid tot het middels provinciale verordeningen invoeren van provinciale ontgassingsverboden. Doordat meerdere provincies (Noord-Brabant, Gelderland, Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland, Zeeland en Flevoland) dat deden, ontstond een aaneengesloten gebied waar provinciale verboden van kracht werden.

Rond dezelfde tijd heeft Nederland het initiatief genomen om te komen tot een internationaal ontgassingsverbod. De belangrijkste internationale vaarwegen in West-Europa, de Rijn en zijrivieren, vallen onder de Akte van Mannheim. Dat betekent dat verdragstaten (Luxemburg, Zwitserland, Nederland, België, Duitsland en Frankrijk) op deze zogenoemde Aktewateren niet eenzijdig regels kunnen stellen. Nederland heeft de andere lidstaten kunnen overtuigen van de noodzaak van een internationaal verbod; in 2017 kwam een wijziging van het Scheepsafvalstoffenverdrag (zie kader 'Meer informatie') tot stand, waarmee het varend ontgassen verboden wordt. Om dit verbod in te voeren is een verdragswijziging alleen niet voldoende; deze moet door de verdragstaten worden goedgekeurd, geratificeerd en geïmplementeerd in de nationale wetgeving. Zodra de andere landen ook geratificeerd hebben, kan de eerste fase van deze regelgeving in Nederland in werking treden, naar verwachting medio 2020 (zie kader 'Te verbieden stoffen').

Eind 2018 heeft minister Van Nieuwenhuizen van Infrastructuur en Waterstaat de Tweede Kamer schriftelijk geïnformeerd over de stand van zaken van het ontgassingsverbod, en wat er tot die tijd staat te gebeuren. Zij heeft in deze Kamerbrief onder andere aangegeven dat adequate handhaving van het ontgassingsverbod een onderwerp is dat aandacht behoeft. Hiertoe is een taskforce ingesteld.

Beginselflicht tot handhaving

Het handhaven van regelgeving kan ambtshalve plaatsvinden, dus op initiatief van het bestuursorgaan, of op verzoek van een belanghebbende (iemand die een rechtstreeks belang heeft). Het handhavend bestuursorgaan voor het provinciale ontgassingsverbod is Gedeputeerde Staten. Indien een belanghebbende verzoekt om handhaving, volgt een besluit op het handhavingsverzoek. Dat kan een afwijzing zijn, bijvoorbeeld als er geen overtreding is vastgesteld. (zie het praktijkvoorbeeld hierna). Indien echter besloten wordt om handhavend op te treden, zal het bestuursorgaan over moeten gaan tot het opleggen van een sanctiebesluit, zoals bijvoorbeeld een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete.

Er is geen wettelijke verplichting voor bestuursorganen om te handhaven, maar op grond van de rechtspraak geldt voor bestuursorganen een '*beginselflicht tot handhaving*': het bestuursorgaan dat bevoegd is om handhavend op te treden moet in de regel ook gebruik maken van deze bevoegdheid. Uit de rechtspraak volgt dat slechts onder bijzondere omstandigheden van het bestuursorgaan mag worden geveerd dat zij geen gebruik maakt van haar bevoegdheid tot handhaving. Dit kan zich in twee situaties voordoen:

als er concreet zicht op legalisatie bestaat;

als handhaven zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat in die concrete situatie moet worden afgezien van handhaven.

Als geen overtreding is vastgesteld, kán er in feite niet gehandhaafd worden. Bestuursorganen die op voorhand aangeven dat zij gedurende langere tijd niet zullen optreden tegen overtredingen, handelen in strijd met de beginselplicht tot handhaving en moeten daarom - zeker als derden om handhavend optreden hebben gevraagd - goed kunnen motiveren waarom niet tot handhaving wordt overgegaan.

Rijkswateren

De Rijn, de Lek en de Waal zijn rijkswateren waarop de Akte van Mannheim van toepassing is en waarvoor de Minister het bevoegd gezag is. Op deze wateren geldt tot de inwerkingtreding van het landelijk ontgassingsverbod nog geen verbod voor het varend ontgassen, behalve voor benzine. Dit betekent dus dat de Minister voor wat betreft het varend ontgassen van alle overige stoffen op rijkswateren niet kan handhaven (er is immers geen verbod). Overigens, in het ADN is bepaald dat gevaarlijke stoffen rond bruggen en sluizen en in dichtbevolkte gebieden niet mogen worden ontgast. De Inspectie Leefomgeving en Transport, Rijkswaterstaat, de politie en de havendiensten zijn derhalve wel bevoegd om dit verbod te handhaven.

Zoals aangegeven hebben meerdere provincies, vooruitlopend op het landelijke verbod, in de provinciale (milieu)verordening een verbod vastgesteld ten aanzien van het varend ontgassen. De minister heeft aangegeven dat de provincies zelf verantwoordelijk zijn voor de handhaving van hun eigen milieuregelgeving. Zij zijn het bevoegd gezag voor activiteiten op provinciale vaarwateren. Hoe gaat de provincie hier mee om?

Te verbieden stoffen

In principe wordt in het Scheepsafvalstoffenverdrag en de provinciale verordeningen dezelfde lijn gevolgd, waarbij stapsgewijs steeds meer stoffen verboden worden:

- 2020: motorbrandstoffen en benzeen;
- 2022: alle meer dan tien procent benzeenhoudende stoffen;
- 2023: alle andere vervoerde gevaarlijke stoffen met een dampspanning van meer dan 5kPa.

Los van de vraag of de provincie bevoegd is om te handhaven op rijkswateren, blijkt dat de meeste provincies helemaal niet over de juiste middelen beschikken om toezicht te houden en handhaving uit te oefenen. Ze beleggen deze activiteit dus elders. Zo volgt uit het Handhavingsprotocol Varend Ontgassen van de provincie Gelderland bijvoorbeeld dat het toezicht op de naleving van het provinciale ontgassingsverbod bij de Landelijke Eenheid is belegd. De provincie Utrecht heeft hiervoor de waterpolitie ingeschakeld.

Overlast

Een treffend voorbeeld is ook de beslissing op bezwaar van Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland ('GS') van 27 november 2018 (zie kader 'Meer informatie'). Een belanghebbende had bezwaar aangetekend tegen het besluit tot afwijzing van een handhavingsverzoek. Deze belanghebbende wilde dat er gehandhaafd werd op (benzeen)ontgassing door tankschepen op de Lek die in strijd zouden zijn met de provinciale milieuverordening Zuid-Holland ('PMV'). Deze persoon woont aan de Lek, waar regelmatig tankschepen langsvaren. Hij ervaart overlast van tankschepen die varend ontgassen en had verzocht om handhaving van het verbod in de PMV. Dit handhavingsverzoek werd afgewezen. GS hebben daarna ook de bezwaren van de belanghebbende

op deze beslissing afgewezen.

Een overtreding kan volgens GS pas worden vastgesteld na onderzoek op het binnenvaartschip zelf. Omdat de provincie zelf niet over vaartuigen beschikt, is het noodzakelijk dat een operationele dienst (zoals Rijks-waterstaat, de havendienst of de waterpolitie) uitvaart om onderzoeken op binnenvaartschepen uit te voeren. Wanneer een vermoeden van overtreding bestaat, wordt dit gemeld aan de betreffende operationele dienst. Of dat ertoe leidt dat een operationele dienst uitvaart, hangt af van de beschikbaarheid van die dienst en of die dienst zich in de nabijheid van het te controleren schip bevindt. Meldingen over schepen die in strijd met het verbod zouden ontgassen hebben er tot nu toe in geen enkel geval toe geleid dat operationele diensten een overtreding van het ontgassingsverbod uit de PMV hebben vastgesteld, aldus GS. Ook in dit geval is er geen overtreding vastgesteld. Daarom zijn GS niet bevoegd een bestuursrechtelijke handhavingsmaatregel te treffen. Dat leidt ertoe dat het bezwaar tegen de afwijzing van het handhavingsverzoek ongegrond moet worden verklaard.

E-noses

Uit een onderzoek van maart 2018 (zie kader 'Meer informatie') blijkt ook dat er momenteel onvoldoende varende handhavingscapaciteit beschikbaar is om adequate naleving van ontgassingsverboden te realiseren, en dat de provincie niet voor toezicht en handhaving is geëquipeerd. De onderzoekers constateren dat de grote hoeveelheden e-noses die in verschillende regio's (Rijnmond, Amsterdam) zijn opgesteld, weliswaar ontgassing registreren, maar dat ze op dit moment nog niet geschikt zijn voor vervolging van ongecontroleerd ontgassen. Wel kunnen e-noses volgens de onderzoekers een afschrikwekkende werking hebben, omdat schippers liever geen proefproces willen aangaan met een overtreding die door een e-nose is geconstateerd. Dit vanwege imagoschade door negatieve publiciteit. Ook zijn inmiddels goedkopere alternatieven voorhanden; nieuwe geavanceerde sensortechnologie levert ook de benodigde informatie over scheepsgedragingen en ongecontroleerde emissies op.



Rijkswaterstaat is een van de handhavende instanties voor het ontgassingsverbod (bron: Pixabay)

Niet makkelijk

Het handhaven van (provinciale) ontgassingsverboden is niet zo makkelijk. Op de rijkswateren wordt niet gehandhaafd omdat er (nog) geen verbod is. De provincies zijn voor toezicht en handhaving veelal afhankelijk van operationele diensten, waardoor niet alle overtredingen geconstateerd (kunnen) worden. Zolang er geen overtredingen geconstateerd worden, kan er niet handhavend worden opgetreden en wordt er niet gehandeld in strijd met de 'beginselplicht tot handhaving'. Het is dus de vraag wat de waarde is van de provinciale ontgassingsverboden.

Meer informatie

- Het Scheepsafvalstoffenverdrag is beschikbaar op www.gevaarlijkelading.nl (voor abonnees).
- Beslissing Gedeputeerde Staten 27 november 2018: www.zuid-holland.nl/@22584/beslissing-bezwaar/
- Onderzoek 'Varend ontgassen door de binnenvaart; In hoeverre is er voldoende ontgassingscapaciteit in Nederland beschikbaar?' Prof. dr. H Geerlings, Dr. B. Kuipers. Erasmus Universiteit Rotterdam, 14 maart 2018: <https://repub.eur.nl/pub/105128>



Linda Hoeben
Advocaat

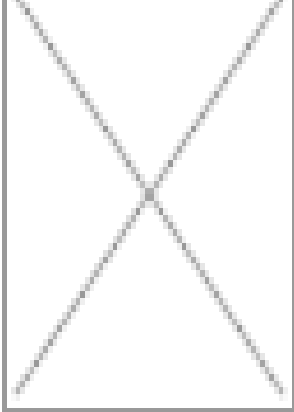
Neem contact op
+31 6 3031 8977
l.hoeben@ploum.nl



Expertises
Omgevingsrecht
Bestuursrecht
Omgevingsvergunningen / BBT

Nummer 2, april 2019

image not found or type unknown



[Bekijk deze editie](#)

Artikel in PDF

 [webltr_p020_ltr-gvld-02-2019.pdf](#)

Auteur(s)

[Linda Hoeben](#)

Rubriek

[Binnenvaart](#)

Tags

Gerelateerde berichten

- Motie realisatie kegelligplaatsen ingediend (8 juli 2019)
- Column Henk Bril - Dichtbevolkt ontgassen (editie 2019-03)
- Is damp = afval? / Partijen huiverig voor vergunningstraject dampverwerkingsinstallaties (editie 2019-03)
- Uitgave ADN 2019 leverbaar (23 mei 2019)
- Van Nieuwenhoven: ratificatie CDNI door Duitsland waarschijnlijk medio 2020 (18 april 2019)