

Provinciale Staten van Flevoland,

Overwegende dat:

Het wenselijk is ter bescherming van mens en natuur varend ontgassen te verbieden op de wateren in Flevoland.

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 30 januari 2018.

Gelet op het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht, de Wet milieubeheer en de Provinciewet;

Besluiten:

Vast te stellen de volgende wijziging van de Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland 2012 en de daarbij behorende bijlagen.

Zesde wijziging van de Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland 2012.

Artikel I Wijziging verordening

De tekst van de Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland 2012 wordt als volgt gewijzigd:

- A. Aan artikel 1.1. worden de volgende begripsbepalingen in alfabetische volgorde toegevoegd:
1. ADR: Europees Verdrag inzake het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (Trb. 2001, 67);
 2. binnenschip: schip als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Binnenvaartwet;
 3. vaarweg: voor het openbaar verkeer met schepen openstaand water in de zin van artikel 1.01, onder D, onder 5°, van het Binnenvaartpolitiereglement;
 4. ladingtank: tank vast verbonden met een binnenschip waarvan de wanden hetzij door de scheepsromp zelf, hetzij door van de scheepsromp onafhankelijke wanden zijn gevormd;
 5. restladingdamp: damp die na het lossen in de ladingtank achterblijft;
 6. stoffen: chemische elementen, verbindingen daarvan dan wel mengsels van die elementen of verbindingen;
 7. ontgassen: afvoeren van restladingdamp uit een ladingtank waarbij restladingdampen terecht komen in de open lucht;
 8. schipper: persoon als bedoeld in artikel 1.2.1 van deel 1 van het ADR;
 9. vervoerder: de onderneming, bedoeld in 1.2.1 van deel 1 van het ADR.
- B. Na hoofdstuk 10C wordt een hoofdstuk 10D ingevoegd, luidende:

HOOFDSTUK 10D ONTGASSEN

Artikel 10d.1 Verbod ontgassen

1. Het is de vervoerder en de schipper verboden een ladingtank met restladingdampen van:
 - a. benzeen (UN-nummer 1114),
 - b. ruwe aardolie met meer dan 10% benzeen (UN-nummer 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. Het verbod, bedoeld in het eerste lid, geldt eveneens voor stoffen met ernstige gezondheidsschadelijke eigenschappen die door Gedeputeerde Staten zijn aangewezen.

Artikel 10d.2 Minimumconcentratie restladingsdampen

1. Van een restladingladingsdamp als bedoeld in artikel 10d.1, eerste lid, is sprake bij een concentratie van die damp in de ladingtank 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 10d.3 Voorafgaande belading

Het verbod, bedoeld in artikel 10d.1, 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 10d.1, 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 10d.2, eerste lid, of aangewezen krachtens het tweede lid van dat artikel.

Artikel 10d.4 Veiligheidsredenen

Het verbod, bedoeld in artikel 10d.1, 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 10d.5 Vrijstelling

Gedeputeerde Staten kunnen vrijstelling verlenen van het verbod, gesteld in artikel 10d.1, eerste lid, voor daarbij aan te geven categorieën van gevallen.

Artikel 10d.6 Ontheffing

Gedeputeerde Staten kunnen met inachtneming van artikel 10d.5 ontheffing verlenen van het verbod gesteld in artikel 10d.1, eerste lid.

Artikel 10d.7 Nadere regels

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

- C. In artikel 11.2, eerste lid (Strafbepaling) wordt in de eerste opsomming van artikelen na artikelnummer '10b.15' ingevoegd: 10d.1 en na de tweede opsomming van artikelen na artikelnummer '10a.1' ingevoegd: 10d.6.

Artikel II Inwerkingtreding

Dit besluit treedt daags na de dag van de bekendmaking in werking.

Aldus vastgesteld in de vergadering van Provinciale Staten van 18 april 2018.

de griffier,

de voorzitter,

TOELICHTING ZESDE WIJZIGING VOOR DE FYSIEKE LEEFOMGEVING FLEVOLAND 2012

Behorend bij PS-besluit van 18 april 2018, Zesde wijziging Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland 2012:

ALGEMENE TOELICHTING OP DE ZESDE WIJZIGING

Met de zesde wijziging van de Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland 2012 (verder: VFL 2012) wordt een regeling aan de verordening toegevoegd die het varend ontgassen verbiedt.

1. Verbod op varend ontgassen

Met onderdelen A tot en met C wordt een regeling voor een verbod op varend ontgassen in de verordening opgenomen.

2.1 Inleiding

De wijziging van de VFL 2012 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 deze wijziging wordt aangesloten bij overeenkomstige regelingen van de provincies Utrecht, Noord-Holland, Noord-Brabant, Zeeland en Zuid-Holland.

Met dit wijzigingsbesluit wordt vooruitgelopen op een definitieve regeling voor de milieuhygiënisch aspecten van het ontgassen in internationaal verband. Dit deel van de VFL 2012 is dus tijdelijk van karakter en zal met de totstandkoming van een internationale regeling weer komen te vervallen (zie 2.6.3).

In de paragrafen 2.2 tot en met 2.8 van dit algemene deel van de toelichting wordt ingegaan op het instellen van een verbod op het ontgassen.

2.2 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, zoals dat in het jargon wordt genoemd, nagelensd. Daarmee wordt het schip zoveel als mogelijk ontdaan van de 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 de wijziging in beginsel wel (zie 2.5).

2.3 Alternatieven voor het ontgassen

Ontgassen in de atmosfeer is niet goed voor de gezondheid en het milieu. Voor het ontgassen zijn alternatieven beschikbaar.

a. Dedicatievaart. Bij dedicatievaart wordt een schip voorzien van dezelfde lading als bij de vorige vaart. Bij een dergelijke vaart is het ontgassen helemaal 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 compatibel is: de compatibiliteitslijst. Naarmate deze lijst meer stoffen bevat, behoeft minder ontgast te worden dan wel gebruik te worden gemaakt van een ontgassingsinstallatie.

c. 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. Een installatie is in Moerdijk op dit moment al in gebruik. Verder is een schip ('Don Quichot') met een mobiele ontgassingsinstallatie dit jaar in de Haven van Rotterdam in gebruik genomen.

d. Ten slotte zijn technieken denkbaar waarmee restladingdampen uit een tank worden verwijderd teneinde deze weer te gebruiken in het productieproces. Een dergelijke techniek kan bijvoorbeeld bij een verlader aanwezig zijn.

2.4 Beleidskader

In het Omgevingsplan Flevoland is luchtkwaliteit en leefkwaliteit, of te wel een gezonde leefomgeving, als een belangrijk onderwerp aangemerkt. Het provinciale luchtbeleid is gericht op het zoveel mogelijk voorkomen en beperken van luchtverontreiniging, zodat een goede luchtkwaliteit wordt bereikt. De luchtkwaliteit moet blijven voldoen aan de wettelijke of gezondheidkundige grenswaarden en zal op langere termijn moeten voldoen aan landelijke richt- en streefwaarden.

Flevoland staat bekend om haar relatief schone lucht en wil dit in de toekomst graag behouden. Schone lucht levert een positieve bijdrage aan economische en maatschappelijke ontwikkelingen in de provincie. Om die reden is het streven naar een schone lucht een belangrijke beleidsdoelstelling. Uit de onderzoeken door CE Delft blijkt dat scheepvaart een belangrijke bron van luchtverontreiniging vormt in deze provincie (zie 2.5.2). De aandacht voor deze bron is tot op heden onderbelicht gebleven. Om uitvoering te geven aan de provinciale doelstellingen op het gebied van het verbeteren van de leefkwaliteit/leefbaarheid wordt naar de mogelijkheden gekeken om de bijdragen aan de luchtverontreiniging van de scheepvaart te beperken en de achtergrondwaarden van verontreinigingen te verlagen.

Het ontgassingsverbod voor benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen sluit goed aan bij de provinciale beleidsdoelstellingen. Wij achten het daarom wenselijk dat geen enkele restladingdamp met ernstige gezondheidsschadelijke eigenschappen meer wordt ontgast. Welke stoffen nog meer onder dat verbod zouden moeten vallen is op dit moment niet duidelijk. Wel zijn wij van oordeel dat in ieder geval geen zogenoemde 'zeer zorgwekkende stoffen' meer zouden mogen worden ontgast. Voor deze stoffen geldt in ons land vanwege die schadelijkheid immers de zogenaamde minimalisatieplicht (zie 2.5.3). 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). 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. Het verbod ziet voornamelijk primair op benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen. De wijziging bevat in verband daarmee (zie artikel 10d.1, 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. Daarmee kan, zo nodig, soepel worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen.

2.5 Benzeen

2.5.1 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.

2.5.2 Aard en omvang van de problemen

Gevaareigenschappen van benzeen

Het verbod richt zich, zoals gezegd, vooralsnog primair 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 ADR 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 REACH een stringent rechtsregime. Verder behoren de stoffen in de landelijke regelgeving 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.

De betreffende stoffen mogen alleen in de Europese handel worden gebracht, wanneer zij vergezeld gaan van de nodige informatie over de verschillende gevaareigenschappen en over de wijze waarop met die stoffen verantwoord kan worden omgesprongen. Deze informatie is aangegeven op informatiedragers als het etiket en het veiligheidsinformatieblad.

Emissies

De jaarlijkse uitstoot aan benzeen in ons land van alle bronnen gezamenlijk bedraagt ongeveer 2.100 ton. 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. Ongeveer een kwart daarvan werd een aantal jaren terug in de provincie Zuid-Holland geëmitteerd. Een deel van deze ontgassing zou blijken signalen in het kader van het toezicht zijn verplaatst naar de buurprovincies. Door CE Delft zijn in 2016 de gevolgen van het ontgassingsverbod in Noord-Brabant en Zuid-Holland voor de buurprovincies onderzocht (verder CE Delft 2016). In navolging hierop is in mei 2017 door CE Delft een onderzoek in het kader van een mogelijk verbod in de provincie Flevoland uitgevoerd (rapport: "Ontgassing in kaart ten behoeve van een ontgassingsverbod in Flevoland" #2077919) (verder: CE Delft 2017).

Uit dit onderzoek voor Flevoland is gebleken dat het aantal ontgassing (11- 39 per jaar) in Flevoland beperkt is, echter per ontgassing kunnen wel enorme hoeveelheden benzeen vrijkomen (van 65-155 kg tot 650-1550 kg per ontgassing). De vrijkomende hoeveelheden hangen af van de grote van het schip de vervoerde lading, puur benzeen of een mengsel met 10% benzeen. Aannemelijk is dat door de verboden in de omringende provincies (o.a. Noord-Holland en Utrecht) een significante verschuiving (111 - 446 per jaar) van ontgassing richting Flevoland gaat plaatsvinden. Dit betekent een toename met een factor 10.

Uit het onderzoek CE Delft 2017 is daarnaast geconcludeerd dat de dampen die vrijkomen bij ontgassing kunnen oplopen tot de verzadigingsconcentratie. Zeker in het geval van benzeen betreft dat concentraties die ver boven de waarde liggen, die als levensbedreigend wordt gezien (Levensbedreigende waarde 10 minuten, RIVM). Het is afhankelijk van de stofsamenstelling, de weerscondities en windrichting welke concentraties optreden op specifieke locaties aan wal.

De emissies van benzeen door ontgassing van 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.

2.5.3 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, 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/m³ voor de jaargemiddelde concentratie. 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'. 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.

2.5.4 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.

Voor genoemde opmerkingen gaan alleen over jaargemiddelde concentraties. Tijdelijk kan door het ontgassen sprake zijn van (sterk) verhoogde concentraties benzeen of benzeenhoudende koolwaterstoffen in de buitenlucht. In ons land (bijvoorbeeld op het e-nose netwerk van de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR) worden wekelijks pieken waargenomen afkomstig van ontgassende schepen.

2.5.5 Luchtemissiebeperkende maatregelen

Vanwege de Europese en nationale normstelling zijn al 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. Zo moeten benzinstations zijn uitgerust met zogenaamde dampretoursystemen. Daarnaast zijn strenge eisen gesteld aan de lekdichtheid 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 2.6.7).

2.6 De regeling

2.6.1 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 serieuze gezondheidsrisico's en de geurhinder van het ontgassen voor de omgeving (zie 2.5).
- b. Aansluiting op provinciaal beleid op het gebied van het verbeteren van de leefkwaliteit/ leefbaarheid. Zo veel mogelijk voorkomen en/of beperken van luchtverontreiniging (zie 2.4).

- c. De in vergelijking met de emissies van de binnenvaart veel strengere eisen aan de uitstoot voor installaties op het land (zie 2.5.5 en 2.6.7).
- 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 2.6.3).
- f. De aansluiting op de ontgassingsverboden van de provincies Utrecht, Noord-Holland, Noord-Brabant, Zeeland en Zuid-Holland (zie 2.6.2).
- g. De in het rapport CE Delft 2017 verwachte toename van het aantal ontgassing in de provincie Flevoland door die ontgassingsverboden, het zogenaamde ontgassingstoerisme.
- h. De decennialange vertraging in de besluitvorming op Europees en landelijk niveau. Een oplossing voor het ontgassen werd al in de jaren zeventig van de vorige eeuw door het Rijk aangekondigd. 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).

2.6.2 De verordeningen van Noord-Brabant, Zuid-Holland, Zeeland, Utrecht en Noord-Holland

Het ontgassen van benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen vanaf binnenschepen is in de provincies Noord-Brabant, Zuid-Holland, Zeeland, Utrecht en Noord-Holland sinds kort niet meer toegestaan.

De in de provinciale verordeningen van deze provincies opgenomen verboden vloeien voort uit de overeenkomst van 12 mei 2014 tussen de provincie Zuid-Holland, het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de provincie Noord-Brabant en de gemeente Rotterdam over het terugdringen van ontgassing door varende binnenvaartschepen. De overeenkomst ziet op de uitwerking van een samenhangend pakket van internationale, nationale, regionale en lokale maatregelen.

Door de ontgassingsverboden in met name de provincies Utrecht en Noord-Holland is de kans aanwezig dat het ontgassen in verhoogde mate is gaan plaatsvinden in de buurprovincies, zoals in Flevoland (zie rapport CE-Delft 2017).

Met deze wijziging is zoveel mogelijk aangesloten bij de verordeningen van de buurprovincies Utrecht en Noord-Holland.

2.6.3 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. 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. Zoals de voorstellen thans luiden, zal een internationale regeling voor het ontgassen op zijn vroegst 2022 in werking treden.

Een en ander betekent dat deze wijziging van de verordening tijdelijk van karakter zal zijn. Met de inwerkingtreding van een hogere regeling voor het ontgassen zullen de regels 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 internationale voorstellen, niet te verwachten.

2.6.4 De juridische grondslag voor het wijzigingsbesluit

De VFL 2012 strekt tot bescherming van het milieu naar artikel 1.2, eerste lid, Wet milieubeheer. 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". Op grond van de Wet milieubeheer kunnen in de VFL 2012, 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 het stellen van regels in de VFL 2012.

De regels hebben 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.

2.6.5 Inhoud verbodsbepaling

Artikel 10d.1, 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 2.3). 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 Utrecht en Noord-Holland dan wel in Duitsland of Vlaanderen en op nieuwe inzichten over 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.

2.6.6 Geadresseerde

Het ontgassingsverbod richt zich zowel op de vervoerder als de schipper. Voor de omschrijving van deze begrippen is aangesloten bij het ADR. 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 ADR, zoveel als mogelijk richten op de vervoerder. Deze kan in juridische en commerciële zin het meest verantwoordelijk worden gehouden voor de naleving van de VFL 2012. 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 de VFL 2012 kan de vervoerder de schipper de nodige instructies geven. Via een nadere regeling van Gedeputeerde Staten (zie artikel 10d.7) kan de vervoerder zelfs worden verplicht de schipper dienovereenkomstig te instrueren.

2.6.7 Restladingdamp

Het is wenselijk in navolging op de provincies Utrecht en Noord-Holland aan te geven bij welke concentratiegrens een ladingtank voor belading als gasvrij kan worden beschouwd. In artikel 10d.2 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 restladingdamp 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 ADR maatgevend. Dit geldt bijvoorbeeld voor de maximaal toegestane concentratie ontgaste restladingdamp op de plaats van uittreding. Met het oog op de naleving van dergelijke eisen dient een tankschip te zijn uitgerust met een zogenaamde brandbaargasdetector met gebruiksaanwijzing.

Met een dergelijke concentratiegrens wordt het ontgassen aanzienlijk teruggedrongen, zo blijkt uit de ervaringen in Zuid-Holland. 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 10d.2 is hierin voorzien.

2.6.8 Tijdens de vaart

De in onderdeel 2.6.2 vermelde bestuurlijke overeenkomst tussen de provincie Zuid-Holland, het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de provincie Noord-Brabant en de gemeente Rotterdam heeft betrekking op een ontgassingsverbod voor varende binnenschepen of te wel op het ontgassen 'tijdens de vaart'. Dit begrip is dan ook in de desbetreffende regelingen van de provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland overgenomen. Met dit begrip is aangesloten op de regels voor het ontgassen van binnenschepen in het ADR en de daarbij horende interpretaties. 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 ADR 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.

Wij zien, in aansluiting op Utrecht en Noord-Holland, ook geen goede reden het 'stilliggend' ontgassen in de provincie Flevoland toe te staan. Het onderscheid gemaakt in het ADR heeft betrekking op de veiligheidsaspecten van het ontgassen, niet op die voor de gezondheid. De gezondheid kan bij het stilliggend ontgassen bovendien meer in het geding zijn dan bij het varend ontgassen. Bij het varend ontgassen vindt immers meer vermenging plaats met de buitenlucht en kunnen dus minder hoge concentraties van benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen ontstaan dan bij een ontgassing van een stilliggend schip.

2.7 Effecten van deze regeling

2.7.1 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. Een deel van de conclusies zijn in meerdere of minder mate ook van toepassing op deze wijziging.

Door Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland is geschat dat het verbod heeft geleid tot een vermindering van benzeenemissies in deze provincie van ongeveer 50 ton. Een deel van deze hoeveelheid zou, naar verluidt, op dit moment in de omliggende provincies geëmitteerd worden. Een verbod zal een vermindering van het aantal benzeenemissies van vele tonnen benzeen op jaarbasis betekenen.

Met de wijziging wordt ook het ontgassen van benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen binnen de provincie Flevoland aanzienlijk teruggedrongen.

Daarnaast kan door een ontgassingsverbod een bijdrage worden geleverd aan het hergebruik van restladingdampen (zie 2.7.2).

Tegenover deze milieu- en gezondheidswinst staat een aantal nadelen.

Ten eerste zal de regeling kunnen leiden tot extra ontgassing in andere provincies en/of andere landen (ontgassingstoerisme). In het afgelopen jaar is tussen de provincies Flevoland, Noord-Brabant, Zuid-Holland, Gelderland, Noord-Holland, Utrecht en Zeeland gesproken over de ontgassingsproblematiek. De buurprovincies van Flevoland zijn dus geruime tijd op de hoogte van het mogelijk 'ontgassingstoerisme' naar hun grondgebied. De samenwerking heeft er toe geleid dat alle voornoemde provincies ondertussen een ontgassingsverbod hebben ingesteld. Hierdoor wordt zo veel mogelijk voorkomen dat de ontgassingsproblematiek verschuift naar de buurprovincies. De wijziging kan leiden tot meer vaarkilometers en dus tot meer energieverbruik, als van de loslocatie gevaren moet worden naar een ontgassingslocatie. Bij dit energieverbruik hoort een uitstoot van extra CO₂, NO_x en SO₂. Voor de verwerking van de niet geëmitteerde restladingdamp in dampverwerkingsinstallaties is jaarlijks energie nodig. Ook dit gaat gepaard met een uitstoot van

CO₂, NO_x en SO₂. Uit het onderzoek naar de gevolgen van het ontgassingsverbod voor benzine blijkt dat de milieuvoordelen van dat verbod ruim opwegen tegen de nadelen. Deze bevinding lijkt, gelet op de vergelijkbaarheid van de lading en de logistiek, ook in hoge mate op te gaan voor het ontgassingsverbod voor benzeen en benzeenhoudende stoffen.

2.7.2 Alternatieven

Zoals aan het begin van deze toelichting al 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 de verordening gekozen zullen worden staat op dit moment nog niet vast. De keuze 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.

De ontwikkeling van een op de vraag afgestemd netwerk aan ontgassingsinstallaties is primair een verantwoordelijkheid voor betrokken partijen in de markt. CE Delft vermoedt dat dedicatie- en compatibiliteitsvaart een alternatief kan zijn voor een substantieel deel van de ontgassing van benzeenhoudende koolwaterstoffen. Deze schatting is gebaseerd op de ervaringen met het verbod op het ontgassen van benzine.

De aanwezigheid van een ontgassingsinstallatie in de provincie Flevoland lijkt niet aan de orde. Daarvoor is het aantal laad- en losactiviteiten van benzeenhoudende lading in Flevoland (vooralsnog) te beperkt.

2.7.3 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 vrucht. 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 daarvan kunnen enigszins worden gereduceerd bij hergebruik van de teruggewonnen restladingdampen. 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.

2.7.4 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. 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 verladings, in gelijke mate geraakt. Anders gezegd: de onderlinge concurrentiepositie verandert niet. Dit wijzigingsbesluit kan leiden tot extra inzet op het toezicht en dus tot een toename van de lasten voor de provincie.

2.8 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. Met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom is gewoonlijk beoogd een eind te maken aan een illegale situatie. De handhaving van het ontgassingsverbod is daarentegen vooral gericht op het voorkomen van een overtreding van dit verbod. Een bestraffende sanctie is met andere woorden bij deze regeling meer op zijn plaats. De inzet van het instrument van een bestuurlijke boete zou voor deze gevallen meer geëigend zijn. Deze bevoegdheid kent de Wet milieubeheer niet. Tegen deze achtergrond ligt strafrechtelijk optreden bij overtreding van het ontgassingsverbod dan ook voor de hand. Op overtreding van het ontgassingsverbod is met toepassing van artikel 150 van de Provinciewet straf gesteld. Overtreding van het ontgassingsverbod is een economisch delict. Met het toezicht op de naleving van dit wijzigingsbesluit zijn de door Gedeputeerde Staten aangewezen ambtenaren belast. Het gaat in ieder geval om ambtenaren van de regionale omgevingsdiensten. Deze ambtenaren zijn ook met de opsporing van de strafbaar gestelde feiten belast, indien zij door de minister van Veiligheid en Justitie zijn geweest (de zogenaamde buitengewone opsporingsambtenaren of te wel boa's). Verder zijn medewerkers van het landelijke politiekorps belast met de opsporing van de strafbaar gestelde feiten.

Het toezicht zal naar verwachting vooral worden uitgeoefend op rijkswateren, route IJmeer, Markermeer, IJsselmeer; langs Almere -Lelystad (via de vaargeul Amsterdam - Lemmer). Daarop vindt het overgrote deel van het vervoer van benzeen en benzeenhoudende mengsels in deze provincie plaats.

Het vereiste toezicht zal waar mogelijk, vooral op basis van nauwe samenwerking tussen de bestuurlijke toezichthouder van de provincie, de toezichthouders van andere provincies, en het landelijk politiekorps worden uitgeoefend. Ook kan samenwerking plaatsvinden met de toezichthouders van andere diensten, zoals van Havendiensten en Rijkswaterstaat.

Het ontgassen is verboden voor benzeenhoudende stoffen met een bepaald UN-nummer. Dit nummer is bij het vervoer onder meer op de labels van een tank en in de vervoersdocumenten aangegeven. Dit nummer maakt zowel naleving van de VFL 2012 als het toezicht op de naleving door de controlerende instanties relatief eenvoudig.

In de provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland is met het oog op het toezicht op de naleving een netwerk van zogenaamde e-noses (elektrische neuzen) ontwikkeld. Met e-noses kunnen veranderingen in de luchtkwaliteit worden gemeten. De e-nose kan een bijdrage leveren aan de signalering van verhoogde benzeenconcentraties op een bepaalde plaats en daarmee de toezichthoudende diensten sneller op het spoor zetten van een eventuele ontgassing.

Ook kan, eveneens in samenspraak met andere instanties, 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 10d.3 in relatie tot de voor de handhaving relevante documentatie, het vervoersdocument en de reisregistratie.

ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A

Met betrekking tot artikel 1.1.

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 10d.2, 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.

Onderdeel B

Met betrekking tot artikel 10d.1

In onderdeel 2.6.5 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 ADR. Met dit door de Verenigde Naties vastgestelde UN-nummer kan de aard van de lading worden geïdentificeerd.

Het ontgassen van restladingdampen benzeen en benzeenhoudende koolwaterstoffen vanuit een ladingtank van een binnenschip is ook verboden anders dan tijdens de vaart. Voor een toelichting op de redenen voor deze ten opzichte van die van de provincies Noord-Brabant en Zuid-Holland verdergaande regeling wordt verwezen naar onderdeel 2.6.8.

Met betrekking tot artikel 10d.2

In onderdeel 2.6.7 is deze bepaling toegelicht.

Met betrekking tot artikel 10d.3

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 ADR. In dit document moet onder meer het UN-nummer van de vervoerde stof zijn aangegeven. Dergelijke informatie moet het vervoersdocument ook bevatten voor lege, ongereinigde, ladingtanks. 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". Voor benzinevervoer mogen, net als voor de met dit wijzigingsbesluit gereguleerde 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. 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 10d.1 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.

Met betrekking tot artikel 10d.4

De in dit artikel opgenomen uitzondering sluit aan bij een dienovereenkomstige uit de Regeling benzinevervoer in mobiele tanks. Ontgassen is wel toegestaan bij drukverevening om veiligheidsredenen. De noodzaak tot drukverevening kan aan de orde zijn bij toenemende temperaturen en daarmee toenemende druk in de ladingtank van het schip. Drukevening 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 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.

Met betrekking tot de artikelen 10d.5 en 10d.6

Op dit moment kan nog niet geheel worden voorzien wanneer naleving van het ontgassingsverbod, buiten de in de artikel 10d.3 en 10d.4 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.

Met betrekking tot artikel 10d.7

In dit artikel is de mogelijkheid voor Gedeputeerde Staten vervat tot vaststelling van nadere regels. Dit biedt de mogelijkheid de regeling nog aan te passen op basis van ervaringen in de uitvoering. 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 2.6.6 en 2.2.8).

Onderdeel C

Om het ontgassingsverbod van artikel 10d.1 en 10d.2 strafrechtelijk te kunnen handhaven, dient overtreding daarvan, gelet op de Wet op de economische delicten, strafbaar gesteld te worden in de VFL 2012 zelf.

Artikel II

De Zesde wijziging van de Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland 2012 treedt in werking op de dag na de dag van de bekendmaking.