

Vergaderjaar 2023–2024

31 409

Zee- en binnenvaart

Nr. 455

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2024

Tijdens het Commissiedebat Maritiem van 8 december 2022 is aan de Kamer toegezegd op ambtelijk niveau met Duitsland te spreken over hun aanpak van commerciële tankwassingen op zee. In navolging hiervan is in de Kamerbrief van 23 mei 2023 toegezegd¹ dat het Ministerie van IenW een besluit over een nationaal verbod op tankwassingen op zee (in de Nederlandse EEZ) zal voorbereiden, mede naar aanleiding van ervaringen in Duitsland. Voorwaarde voor dit besluit is dat de regelgeving goed handhaafbaar is en dat de noodzakelijke handhaving proportioneel is ten opzichte van de mogelijk te bereiken milieuwinst. Met deze brief wordt invulling gegeven aan bovenstaande toezegging.

Achtergrond

Van zeezwaaien is sprake wanneer een schip na het lossen van chemische lading uit de haven vertrekt, met als enige doel in de Exclusieve Economische Zone (buiten de 12 zeemijl² zone) kleine hoeveelheden ladingrestanten uit de tank te wassen, het waswater in zee te lozen en vervolgens weer terug te keren in de haven. Ook kan er op weg naar een volgende haven bewust een omweg worden gemaakt.

Er is beperkt inzicht in de mate waarin tankwassingen in de Nederlandse EEZ voorkomen. Satellietbeelden zijn niet dekkend en schepen lozen ook onderweg naar een volgende bestemming. In 2020 vond de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) op basis van vaarbewegingen en routes 45 reizen door chemicaliëntankers die indicatief waren voor zeezwaaien. Te verwachten valt dat dit cijfer nu hoger kan uitvallen gezien de lichte toename van overslag van chemicaliën in de Haven van Rotterdam tussen 2021 en 2023.

¹ Kamerstuk 31 409, nr. 404, TZ15044

² 1 zeemijl staat gelijk aan 1.852 kilometer

Schepen mogen alleen zeezwaaien onder bepaalde voorwaarden. Deze regels worden uiteengezet in Bijlage II van het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (MARPOL):

- A. Het lozen van alle ladingrestanten, gevaarlijk of niet, is verboden in onze eigen territoriale wateren, binnen 12 zeemijl uit de kust.
- B. Buiten de 12 zeemijl uit de kust is het verboden om stoffen te lozen die aanzienlijk gevaar opleveren voor de mens of die een ernstige permanente schade aan het mariene milieu veroorzaken (de zogenaamde MARPOL Annex II categorie X stoffen)
- C. Buiten de 12 zeemijl uit de kust is het lozen van minder gevaarlijke stoffen voor het mariene milieu en de mens (de zogenaamde categorie Y en Z stoffen) ook niet zondermeer toegestaan. Echter, onder strikte voorwaarden, mag waswater met een beperkte hoeveelheid ladingrestanten uit deze categorie, die na het lossen achterblijft in de tanks, wel buiten de 12 zeemijl zone worden geloosd. De voorwaarden zijn een minimale vaarsnelheid, lozing onder de waterlijn en op 12 mijl van het land in een waterdiepte van minimaal 25 meter.
- D. Buiten de 12 zeemijl uit de kust mogen wel stoffen geloosd worden, die in het geheel geen gevaar opleveren voor het mariene milieu. De Nederlandse wetgeving is in lijn met deze internationale regels die het lozen van ladingresiduen onder voorwaarden toestaan. Duitsland is het enige land ter wereld dat zeezwaaien verbiedt in de eigen Exclusieve Economische Zone. De Duitse wetgever heeft het Marpol-verdrag op zodanige wijze geïmplementeerd, dat zeezwaaien naar Duits recht verboden is. Dit is dus een uitzondering op de mondiaal geldende wetgeving en dit betekent dat de Duitse instanties alleen kunnen handhaven als ná een verdenking van zeezwaaien het desbetreffende schip een Duitse haven bezoekt.

In 2014³ heeft de Nederlandse Hoge Raad een uitspraak gedaan over de interpretatie van de wetgeving en de voorwaarden waaronder waswater mag worden geloosd. In artikel 29 van het Besluit voorkoming van verontreiniging door zeeschepen is een verbod opgenomen om stoffen in zee te lozen anders dan met inachtneming van Bijlage II bij MARPOL. Het gaat hierbij om een verduidelijking van het begrip «en route» uit Bijlage II van MARPOL en de vraag of zeezwaaien daaronder valt. De Hoge Raad heeft geconcludeerd dat zeezwaaien onder het begrip «en route» valt en is toegestaan op basis van Bijlage II van MARPOL. Een schip mag een haven verlaten of mag afwijken van zijn route met als enig doel ladingrestanten te lozen, mits aan de lozingseisen uit Bijlage II van MARPOL wordt voldaan.

Nederlandse inzet tot op heden

Nederland heeft zich de laatste jaren actief ingezet om mogelijk schadelijke gevolgen door het vervoer van chemicaliën door schepen verder te reduceren binnen de kaders van de internationale wetgeving. Zo is het, op initiatief van Nederland, in Noord West Europese wateren sinds 2021 verplicht om na het lossen van bepaald pertinent stollende lading, zoals paraffine, een voorwas uit te voeren en het waswater verplicht af te geven aan wal. Aanvullend heeft Nederland, samen met andere Europese landen en Noorwegen, in Internationale Maritieme Organisatie (hierna: IMO) opgeroepen tot een herziening van de internationale wetgeving gericht op het verder verbeteren van de procedures rondom het laden en lossen van chemische stoffen. In Nederland wordt nationaal een strengere voorwasprocedure geadviseerd aan schepen die persistent stollende lading vervoeren. Het doel is om deze strengere procedure in de internationale

³ ECLI:NL:HR:2014:3633

wetgeving te laten opnemen. Dit initiatief werd gesteund door het Milieucomité van IMO en wordt de komende jaren verder uitgewerkt.⁴

Analyse van een mogelijk nationaal verbod

Naar aanleiding van de toezegging gedaan op 30 mei 2023 is gestart met voorbereiding van een nationaal verbod op tankwassing op zee (in de Nederlandse EEZ), mede naar aanleiding van ervaringen in Duitsland.

Om invulling te geven aan deze vraag heeft ILT verkend wat een verbod zou kunnen betekenen voor handhaving. De ILT geeft aan dat het uitvoeren van een verbod mogelijk is, mits de nodige capaciteit beschikbaar wordt gesteld om deze te handhaven. Hierbij zou geput kunnen worden uit de al bestaande digitale infrastructuur zoals deze in Duitsland wordt gebruikt. ILT vraagt aandacht voor een degelijke juridische basis voor een eventueel verbod. Ook geeft ILT aan dat een Nederlands verbod niet persé zou leiden tot milieuwinst. Waswater kan worden opgeslagen op een schip en op een later moment alsnog buiten de Nederlandse EEZ worden geloosd. Uit de ILT verkenning blijkt dat er bij de tankwassing op open zee voor persistent stollende lading mogelijk meer restant in zee terechtkomt dan de maximale 75 liter die achterblijft na de voorwas. Bij categorie X stoffen zijn de ILT en havenbedrijven altijd aanwezig om de uitvoering van de voorwas te controleren, bij categorie Y stoffen is dit niet verplicht. De ILT ziet daarom meer voordeel in beter toezicht op de voorwasprocedures van ladingtanks, zodat de tanks zo schoon mogelijk zijn alvorens een schip vertrekt uit de haven. Andere uitvoeringsinstanties, zoals Havenbedrijf Rotterdam en de Maritieme politie, sluiten zich aan bij de inhoud van de ILT verkenning.

Op basis van de bestaande wetgeving is door RIVM onderzocht welke milieurisico's er kleven aan tankwassing op zee. Het doel van deze kennisnotitie door RIVM is het in kaart brengen van de schadelijkheid van vloeibare chemicaliën die vervoerd mogen worden op zee⁵. Hiertoe heeft RIVM geïnventariseerd hoeveel vloeibare chemicaliën onder MARPOL Annex II in Nederland geïdentificeerd zijn als Zeer Zorgwekkende Stof (ZZS). Op basis van de analyse zijn er tientallen vloeibare chemicaliën die vervoerd mogen worden over zee onder MARPOL Annex II die Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) zijn. De intrinsieke stoffeigenschappen maken dat emissies van deze stoffen naar de leefomgeving onwenselijk zijn. Bij een incorrecte voorwas of bij wassing op zee kunnen deze stoffen in het mariene milieu terechtkomen.

Het ministerie heeft voorts bekeken hoe een mogelijk verbod juridisch kan worden ingebed in de nationale wetgeving. Voorlopige juridische analyses vanuit het ministerie wijzen op het ontbreken van een juridische kader waarbinnen een verbod kan worden opgenomen. Binnen haar Exclusieve Economische Zone (EEZ), tussen de 12 en 200 zeemijl vanaf de kust, heeft Nederland een aantal rechten, zoals het recht op exploitatie van de aanwezige grondstoffen en visserij. Voor scheepvaart gelden in een EEZ niet de nationale maar de internationale zeevaartafspraken. Dat betekent dat in dit kader, buiten de 12 zeemijl territoriale wateren, de MARPOL lozingsvoorwaarden gelden. MARPOL biedt lidstaten geen algemene bevoegdheid om strengere voorwaarden in te voeren buiten de 12 zeemijl.⁶

⁴ Kamerstuk 31 409, nr. 404

⁵ Faber, M. 2024. RIVM Kennisnotitie: Schadelijkheid stoffen tankwassing

⁶ Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen

Theoretisch biedt het Zeerechtverdrag (UNCLOS)⁷ in artikel 211, derde lid, een mogelijkheid om strengere milieunormen op te leggen in de EEZ. Deze maatregelen moeten bij de bevoegde verdragsorganisatie worden gemeld, in dit geval de IMO. Daarmee moeten de andere verdragsstaten akkoord gaan. Hierbij is de verwachting dat hier geen draagvlak voor is in IMO omdat het een afwijking betekent van de internationaal geldende wetgeving.

Op grond van het internationale recht is er geen ruimte voor een verdragsstaat om zelf een verbod op zeezwaaien in te voeren. In Duitsland is er bij ingang van de wetgeving rondom zeezwaaien een andere interpretatie aangehouden waardoor het verbod in nationale wetgeving is opgenomen. Over de interpretatie van de internationale wetgeving is in 2010 door de Nederlandse Hoge Raad uitspraak gedaan. Dit leidt bij een nationaal verbod tot een juridisch kwetsbare situatie aangezien een nationaal verbod haaks zou staan op de uitspraak van de Hoge Raad⁸.

Concluderend

Op basis van bovenstaande analyse is besloten om geen nationaal verbod op zeezwaaien in te voeren. Een verbod zal leiden tot een grotere benodigde capaciteit bij de ILT terwijl de effectiviteit van een verbod niet gegarandeerd kan worden, aangezien het verbod alleen zou gelden in de Nederlandse EEZ. Daarnaast biedt MARPOL niet de mogelijkheid voor een verdragsstaat om af te wijken van de in Bijlage II opgenomen regels.

Desalniettemin geven de resultaten van de RIVM Kennisnotitie het ministerie voldoende aanleiding om zich in te blijven zetten om chemische ladingresiduen in zee terug te dringen. Zo zal Nederland zich, aan de hand van de resultaten van het RIVM onderzoek, binnen IMO sterk maken om de ladingeisen voor bepaalde stoffen verder aan te scherpen.

Ook zal met uitvoeringsinstanties in gesprek worden gegaan om verder toezicht op een correcte uitvoering van voorwasprocedures te onderzoeken.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

⁷ Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee

⁸ ECLI:NL:PHR:2014:2059, Parket bij de Hoge Raad, 13/00204 (rechtspraak.nl)