

Vergaderjaar 2023–2024

31 409

Zee- en binnenvaart

Nr. 460

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juli 2024

De mogelijke aanwezigheid van schadelijke (afval)stoffen in stookolie voor zeeschepen is met enige regelmaat onderwerp van het publieke debat. In de Kamerbrief van 30 mei 2023¹ is de eerdere toezegging opgenomen dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) een risicoanalyse naar bijmenging van afvalstoffen in stookolie zou uitvoeren. In deze brief is ook toegezegd dat het ministerie verder onderzoek zal laten uitvoeren naar de introductie van kwalitatieve kaders voor stookolie. Tijdens het Commissiedebat Maritiem van 8 februari 2024 heeft het lid De Hoop (GroenLinks-PvdA) een vraag gesteld betreffende de gevolgen van het niet langer bijmengen van chemisch afval². Met deze brief wordt invulling gegeven aan de gedane toezeggingen en wordt de Kamer geïnformeerd over de belangrijkste uitkomsten van de risicoanalyse van de ILT, de resultaten van het gedane onderzoek en de vervolgstappen die ondernomen worden.

Conclusies onderzoek

De conclusies uit het bijgevoegde onderzoek «Naar een normenkader voor stookolie»³ luiden dat ongewenste bijmenging van schadelijke stoffen in stookolie plaatsvindt en dat aanvullende kwalitatieve kaders voor stookolie mogelijk zijn. Er bestaat reeds wet- en regelgeving die eisen stelt aan verschillende aspecten van de kwaliteit van stookolie, maar het wettelijk kader als geheel biedt nog steeds ruimte aan het gebruik van stoffen die mogelijk aanvullende schadelijke effecten hebben.

De aanwezigheid van stoffen in stookolie die schade kunnen toebrengen aan schepen, scheepspersoneel, milieu en volksgezondheid is ongewenst. Hoewel de (internationale) regelgeving enige handvatten biedt om eisen

¹ Kamerstuk II, 31 409, nr. 407

² Kamerstuk II 2023/24, 31 409, nr. 440, p.34, 8 Februari 2024

³ TAUW, 2024, zie bijlage 1

te stellen aan de kwaliteit van stookolie, kan deze niet voorkomen dat stookolie stoffen bevat die vanuit maatschappelijk oogpunt ongewenst zijn. Kort gezegd, niet alles wat toegestaan is, is ook maatschappelijk wenselijk. Daarom zullen de mogelijkheden om de kwalitatieve kaders voor stookolie te versterken verder verkend worden. Aanvullend heeft de ILT zich voorgenomen om bedrijven in de stookolieketen nadrukkelijker aan te spreken op hun eigen maatschappelijke verantwoordelijkheid en de daaruit resulterende zorgplicht.

Een aantal factoren maakt het formuleren van een definitie van ongewenste stoffen in stookolie complex. Schepen bunkeren stookolie overal ter wereld en de samenstelling van de stookolie varieert. Gezien de internationale aard van de productie, handel en de toepassing van stookolie, is de samenstelling en herkomst van stookolie moeilijk te achterhalen. Voor de productie en distributie binnen de EU gelden per land verschillende regels, waarbij handhaving gecompliceerd wordt door de vele grensoverschrijdende bewegingen van de scheepvaart. De bestaande kwalitatieve kaders, inclusief de beperkingen, worden hieronder geschetst.

Bestaande kwalitatieve kaders

Het voornaamste operationele kader voor de gebruikskwaliteit van stookolie voor scheepvaart is ISO-standaard 8217. Deze standaard ziet echter voornamelijk toe op de functionele bruikbaarheid en niet op de milieu-impact bij het gebruik van stookolie. Ook vormt deze standaard geen directe wettelijke verplichting in Nederland. Het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (MARPOL, specifiek Annex VI) schrijft voor dat brandstof geen enkele andere stof of chemisch afval mag bevatten, als gevolg waarvan de veiligheid van het schip of de prestatie van machines nadelig worden beïnvloed, schade aan personeel wordt berokkend of aanvullende luchtverontreiniging kan ontstaan. Het ontbreekt bij dit verdrag echter aan een algemeen aanvaarde standaard om te toetsen wanneer aan deze voorwaarde voldaan wordt.

In het onderzoek van TAUW wordt aangegeven dat aanvullende controles op REACH-regels mogelijk zijn, maar dat deze controles beperkingen kennen. Zo is bijvoorbeeld het beoordelen van de milieu-impact van bijgemengde stoffen bij eindgebruik (verbranding aan boord van het schip) op dit moment geen onderdeel van de regelgeving. Regelgeving met betrekking tot de mogelijke einde-afvalstatus van stoffen, voorkomt dat afvalstoffen in stookolie mogen worden ingezet. Door de bestaande structuur van regelgeving en controles is het mogelijk dat blendproducten (stoffensamenstelling gericht op menging met stookolie ter verbetering van de kwaliteit) op de markt gebracht worden op basis van reststromen uit andere sectoren. Een deel van deze stoffen wordt gezien als moeilijk toepasbaar en weinig waardevol in de chemische industrie van waaruit ze voortkomen. Hierdoor zouden ze gezien kunnen worden als afvalstromen, ware het niet dat deze stoffen nuttig toegepast kunnen worden als blendproduct in stookolie. Net als de overige componenten van stookolie leiden blendproducten tot verontreinigende uitstoot. Of dit beschouwd kan worden als «aanvullende luchtverontreiniging» is onderwerp van discussie. De vraag of het aanvullende luchtverontreiniging betreft is relevant, omdat dit niet is toegestaan onder MARPOL Annex VI.

Vervolgstappen en beleidsinzet

Het onderzoek van TAUW geeft aanleiding om verder te verkennen op welke wijze de mogelijk negatieve milieu-impact van ongewenste bijmenging van stoffen kan worden voorkomen. Het onderzoek beveelt aan de werkwijze in de keten te verbeteren, wettelijke kaders te verduidelijken en om betere kwaliteitscontroles van stookolie in te voeren. Dit vereist verdere stappen en afstemming met de verschillende stakeholders om beter te bepalen welke stoffen geweerd zouden moeten worden uit stookolie en op welk moment in de keten hiervoor controles moeten plaatsvinden. Aan de hand van deze verdere stappen zal bepaald worden of een wijziging van wet- en regelgeving benodigd is.

Om de verantwoordelijkheden in de keten beter in beeld te brengen zet het Ministerie van IenW in op het verbeteren van de herleidbaarheid van de herkomst van stoffenstromen. Als onderdeel van het onderzoek van TAUW is er gesproken met partijen uit de sector en naar aanleiding hiervan wordt verkend welke kwalitatieve kaders mogelijk van toepassing zijn op verschillende stappen in de keten, maar nog niet optimaal benut worden.

Risicoanalyse ILT

De door de ILT uitgevoerde risicoanalyse stookolie bevestigt het gebruik van bijproducten en reststromen uit de (petro)chemische industrie om de restfracties van de olieraffinage te verdunnen om deze te kunnen gebruiken als brandstof voor schepen. In de door RIVM en ILT gedane onderzoeken⁴ werden chemische stoffen in stookolie aangetoond die niet (of niet in zulke hoge gehalten) van nature te verwachten zijn als in een door raffinage uit ruwe olie geproduceerde stookolie.

Daarnaast heeft de ILT, in samenspraak met de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR), aan de hand van een enquête informatie uit de sector opgehaald over de kwaliteit van stookolie. Veritas Petroleum Service (VPS) heeft informatie over de kwaliteit van stookolie van grote zeehavens, zoals Singapore, Houston, Antwerpen, Rotterdam en Amsterdam. Reders laten hun bunkerbrandstoffen in veel gevallen testen, waarbij VPS ongeveer de helft van deze testen uitvoert. VPS heeft in de afgelopen twee jaar in Nederland ca. 3600 monsters verder onderzocht op chemische stoffen. Bij 15% zijn stoffen aangetroffen die niet uit raffinageprocessen komen. Dit bevestigt de bijmenging met stoffen uit chemiebedrijven in stookolie.

Ook is bij de leden van KVNR navraag gedaan naar hun ervaringen met de kwaliteit van in Nederland en België gebunkerde brandstof. Van de leden die in Nederland bunkeren geeft 69% aan problemen te ervaren met de kwaliteit van de gebunkerde stookolie in Nederland. Het gaat om operationele en technische problemen (bijvoorbeeld verstopte brandstof-filters en vastlopende pompen), maar ook om problemen als hoofdpijn en onwel worden van de bemanning door brandstofdampen.

Genoemde onderzoeken en signalen uit de sector geven de ILT aanleiding om risico's te zien bij de productie, distributie en toepassing van blend-producten. De onderzoeksresultaten en signalen bevestigen de behoefte aan aanvullende kwaliteitsnormen voor stookolie, waardoor betere

⁴ Bronnen: Chemische samenstelling van 50 stookoliemonsters 2017/2019 (briefrapport RIVM, 2019), Dreigingsbeeld milieucriminaliteit (OM, politie, ODNL, ILT en NVWA 2021), Stookolie voor zeeschepen. Autobrandstoffen voor West-Afrika (ILT 2018), Milieurisico's van specifieke stoffen in bunkerolie. Onderzoek van de literatuur en de REACH-dossiers (RIVM, 2016), Ketenganalyse brandstoffen en brandstofadditieven (briefrapport RIVM 2015).

handhaving op bijmenging en vermindering van schadelijke effecten ervan mogelijk worden.

Maatschappelijke verantwoordelijkheid

De inzet op het versterken van de normenkaders voor ongewenste stoffen in stookolie betekent niet dat de sector er vanuit mag gaan dat alles mag totdat de overheid aangeeft welke stoffen niet mogen worden gebruikt. Bedrijven worden geacht ook proactief hun eigen maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen om te voorkomen dat schadelijke stoffen in stookolie worden bijgemengd. Daarom zal de ILT bedrijven in alle schakels van de stookolieketen gaan aanspreken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid en zorgplicht.

De ILT verwacht daarin dat de gehele keten (dus chemiebedrijven, terminals, stookolieproducenten en bunkerbedrijven) zijn verantwoordelijkheid neemt voor het op de markt brengen, opslaan en gebruiken van blendproducten. Van alle spelers in de keten mag verwacht worden, dat zij verantwoordelijkheid nemen voor de veiligheid van het schip, de prestatie van de machines, het voorkomen van schade aan personeel, en het voorkomen van aanvullende luchtverontreiniging.

De ILT zal bovengenoemde stakeholders op bestuurlijk niveau aanspreken op hun verantwoordelijkheden en een gerichte toezichtstrategie ontwikkelen. Daarbij zal, ten behoeve van een internationaal gelijk speelveld, samenwerking worden gezocht met de Belgische Autoriteiten, aangezien de Rotterdamse en Antwerpse haven op het gebied van brandstofproductie en -distributie nauw met elkaar verbonden zijn.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener