

Vergaderjaar 2024–2025

31 409

Zee- en binnenvaart

Nr. 479

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2025

Tijdens het Commissiedebat Maritiem op 3 oktober jl. is aan Kamerlid De Hoop toegezegd om vóór het volgende commissiedebat Maritiem de Kamer schriftelijk te informeren over de inzet van Nederland voor internationale afspraken met betrekking tot lozing van waswater van de zwavelscrubbers (hierna: scrubbers)) en overige milieuaspecten. Met deze brief wordt invulling gegeven aan de toezegging. Deze brief zal groten-deels ingaan op de inzet van Nederland ten aanzien van waswaterlozingen door scrubbers en daarnaast een korte stand van zaken geven over andere milieuaspecten, specifiek het lozen van chemische ladingrestanten op zee en het bijmengen van afval in stookolie van zeeschepen.

Scrubbers

De Noordzee is een zwavel emissiebeheersgebied waar strengere normen gelden voor zwaveluitstoot door schepen. Die normen kunnen worden bereikt door gebruik te maken van zwavelarme brandstoffen of door gebruik te maken van een emissiereductiemethode zoals een scrubber. Schepen die scrubbers hebben geïnstalleerd kunnen blijven varen op zware stookolie en tegelijkertijd voldoen aan de gestelde eisen in emissiebeheersgebieden. Scrubbers zorgen ervoor dat er minder zwavel naar de lucht wordt uitgestoten. Dit resulteert bij open-loop scrubbers in een lozing naar het mariene milieu omdat deze scrubbers waswater in zee lozen. Het merendeel van de schepen dat vaart met scrubbers vaart met zogenaamde open loop scrubbers. Deze gebruiken zeewater om zwavel uit de uitstoot van het schip te wassen. Deze scrubbers verzamelen het restafval (sludge) dat wordt afgegeven aan havenontvangstvoorzieningen, en lozen het gebruikte waswater in zee. Dit waswater bevat onder andere

PAKs¹ en zware metalen². Hybride en closed-loop scrubbers lozen niet altijd, of nooit, het waswater in zee³.

Er zijn zorgen over de schadelijke effecten van deze lozingen voor het mariene milieu. Hoewel er verschillen van inzicht bestaan over de mate waarin de lozingen van waswater bijdragen aan de totale vervuiling van het mariene milieu, staat het vast dat dit type lozingen niet bijdragen aan het behalen van een goede milieutoestand van onze nationale wateren⁴, zo ook gemeld in de Kamerbrief over dit onderwerp van 17 juni 2024 jongstleden⁵.

Huidige kaders en regelgeving

In Nederlandse wateren is het toegestaan om scrubber waswater te lozen, dit is in lijn met Europese wetgeving⁶ en internationale wetgeving van de Internationale Maritieme Organisatie (hierna: IMO). De Europese zwavelrichtlijn bepaalt dat de lidstaten moeten toestaan dat schepen van alle vlaggen in hun havens, territoriale zeewateren, exclusieve economische zones en zones met verontreinigingsbeheersing gebruik kunnen maken van emissiereductiemethoden als een alternatief voor het gebruik van zwavelarme scheepsbrandstoffen. Daarmee moeten dezelfde reducties worden behaald als met het gebruik van zwavelarme brandstoffen. Het waswater dat wordt geloosd moet voldoen aan de eisen die daaraan in een IMO richtlijn worden gesteld⁷. IMO richtlijnen zijn over het algemeen vrijwillig van aard. Het gebruik van alternatieve emissiereductiemethoden en de IMO richtlijn met lozingseisen heeft Nederland in nationale wateren verplicht gesteld in de Regeling voorkoming van verontreiniging door schepen. Aanvullend verplicht de Europese Kaderrichtlijn Mariene Strategie (KRM) lidstaten om de goede milieutoestand (GMT) op zee te realiseren. Eén van de voorgeschreven elf onderdelen waarvoor de GMT behaald moet worden betreft verontreinigde stoffen in zee. De GMT wordt behaald als de concentraties van vervuillende stoffen zodanig zijn dat er geen verontreinigingseffecten optreden. Momenteel wordt voor de Noordzee de GMT voor verontreinigde stoffen in zee niet behaald. Dat geldt vooral voor persistente, bioaccumulerende en toxische stoffen, zoals PAK's. Door hun eigenschappen zijn ze alomtegenwoordig en blijven ze nog lang in het mariene milieu aanwezig.

Huidige inzet in internationale en Europese context

Nederland zet zich in voor regulering in IMO verband omdat dit de meest effectieve manier is om voor de internationale zeevaart sectormaatregelen

¹ Polycyclische aromatische koolwaterstoffen

² Faber et al, 2021. Milieurisico's van scrubberlozingen voor zeewater en sediment. Voorlopige risicobeoordeling voor metalen en polycyclische aromatische koolwaterstoffen, <https://www.rivm.nl/publicaties/environmental-risks-of-scrubber-discharges-for-seawater-and-sediment>; Faber et al, 2024. Milieurisico's van scrubberlozingen in Nederlandse wateren. Een vervolgstudie, Environmental risks of scrubber discharges in Dutch waters. A follow-up study I RIVM

³ Internationaal onderzoek naar de milieueffecten van scrubbers (EMERGE) schat in dat in 2022 490 miljoen ton scrubber waswater in de Noordzee en het Kanaal geloosd is.

⁴ Faber et al, 2021. Milieurisico's van scrubberlozingen voor zeewater en sediment. Voorlopige risicobeoordeling voor metalen en polycyclische aromatische koolwaterstoffen, <https://www.rivm.nl/publicaties/environmental-risks-of-scrubber-discharges-for-seawater-and-sediment>; Faber et al, 2024. Milieurisico's van scrubberlozingen in Nederlandse wateren. Een vervolgstudie, Environmental risks of scrubber discharges in Dutch waters. A follow-up study I RIVM

⁵ Kamerstuk 31 409, nr. 454

⁶ RICHTLIJN EU 2016/802 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 11 mei 2016 betreffende een vermindering van het zwavelgehalte van bepaalde vloeibare brandstoffen

⁷ RESOLUTION MEPC.340(77), 2021 GUIDELINES FOR EXHAUST GAS CLEANING SYSTEMS

te treffen. Nederland opereert hierin gemeenschappelijk met de EU. Gezien het beperkte internationale draagvlak in IMO voor het reguleren van scrubber waswaterlozingen is het echter onzeker of, en wanneer, dit tot nieuwe internationale wetgeving leidt.

Naast inzet in IMO om internationale regelgeving te ontwikkelen wordt verkend of regionale harmonisatie van wetgeving mogelijk is, zodat regionaal duidelijkheid wordt verschaft aan de sector en al te grote verschillen in nationale wetgeving worden voorkomen⁸. Verschillende (omringende) landen hebben nationale verboden ingesteld voor het lozen van scrubber waswater, waaronder in België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, en Zweden. Mogelijkheden tot regionale harmonisatie van wetgeving worden momenteel besproken in OSPAR⁹ verband. In april dit jaar wordt daar gesproken over het voorstel voor een regionaal verbod op het lozen van scrubber waswater binnen 12 Nautische mijl vanuit de kust óf in binnenwateren en havens, waar Nederland gevraagd zal worden naar de Nederlandse inzet op dit onderwerp.

Overleg met sector

Gedurende de afgelopen periode heeft het ministerie met verschillende belanghebbenden gesproken over mogelijke beleidsstappen ten aanzien van lozingen van zwavelscrubbers. Vanuit de milieuorganisaties wordt al langer gepleit voor het implementeren van een volledig verbod op scrubber waswaterlozingen. De Haven van Amsterdam is voorstander van een landelijk of regionaal verbod. Bij uitblijven van internationale of nationale verboden heeft het Havenbedrijf Amsterdam per 1 januari 2025 een verbod ingevoerd voor het gebruik van zwavelscrubbers in open loop modus in combinatie met de brandstof stookolie door afgemeerde schepen¹⁰. Het Havenbedrijf van Rotterdam kan een verbod op waswaterlozingen van open-loop scrubbers in havens en binnenwateren, op termijn, steunen. Hierbij vinden ze het van belang dat er aandacht is voor de mogelijk extra verwerkingscapaciteit aan land en een werkbare termijn van inwerkingtreding. Ook zijn er gesprekken gevoerd met de Nederlandse Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVRN) en de Nederlandse Maritieme Maakindustrie (NMT). Zij zijn geen voorstander van plaatselijke, nationale of internationale verboden op het lozen van scrubber waswater. Er leven bij hen zorgen over de impact van een verbod op de ontwikkeling van toekomstige technologie zoals On-board Carbon Capture en Storage (OCCS) en de financiële impact van een verbod op reders. Wanneer een schip vaart in een gebied waar een lozingsverbod geldt zal namelijk omgeschakeld moeten worden naar laagzwavelige (duurdere) brandstoffen. De precieze financiële impact is sterk afhankelijk is van de routing en operatie van een schip, investeringen door individuele reders, alsook de reikwijdte van lozingsrestricties. Het voorstel van KVRN en NMT is om in plaats van een lozingsverbod de internationale richtlijnen met lozingsnormen voor scrubber systemen aan te scherpen. Tijdens het vorige Commissiedebat Maritiem op 3 oktober jl. is dit tevens door SGP voorgesteld.

⁸ Kamerstuk 31 409, nr. 454

⁹ het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan

¹⁰ Port of Amsterdam, Beperking gebruik uitlaatgassenwassers, bron: <https://www.portofamsterdam.com/sites/default/files/2024-12/Basijn%202024-69%20beperking%20gebruik%20uitlaatgassenwassers.pdf>

Concluderend over scrubbers

Het lozen van scrubber waswater draagt niet bij aan een verbetering van het mariene milieu en de milieutoestand van de Nederlandse wateren is op dit moment onvoldoende. Vanwege het uitblijven van internationale lozingsrestricties en zorgen over de milieu impact van dit type lozingen heeft een groot aantal landen zelf nationale verboden ingesteld, waaronder België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk en Zweden. Waar een deel van de relevante Nederlandse belanghebbenden (KVNVR en NMT) geen voorstander zijn van nationale of internationale verboden op waswater lozingen kunnen de grootste Nederlandse zeehavens (Amsterdam en Rotterdam) een vorm van een nationaal verbod in havens steunen. Op basis van deze overwegingen zal Nederland een nationaal verbod voorbereiden voor lozingen van scrubber waswater door open-loop scrubbers in Nederlandse havens en binnenwateren. Omdat lozingsrestricties economische gevolgen kunnen hebben voor Nederlandse reders wordt het toepassingsgebied beperkt tot binnenwateren en havens, en zal met de sector worden afgestemd over de verdere invulling van een verbod en het vaststellen van een werkbare implementatietermijn. Dit zal in de loop van 2025 verder worden uitgewerkt. Omdat een aanpak via IMO het meest effectief is voor de internationale zeevaart, blijft Nederland werken aan het bewerkstelligen van duidelijke regelgeving binnen bestaande IMO kaders voor scrubber waswater lozingen, bijvoorbeeld middels aanvullende eisen voor kwetsbare gebieden. Het voorstel om de IMO lozingsnormen aan te scherpen zal op dit moment niet worden nagestreefd omdat dit lang kan duren zonder garantie op de gewenste ambitieuze uitkomst. Ook zijn deze lozingsnormen vrijwillig toe te passen, en zal dit geen verdere bijdrage leveren aan harmonisatie van wetgeving binnen Nederland en de regio. Een nationaal verbod in Nederlandse havens en binnenwateren zal daarentegen zorgen voor eenduidige nationale regels gezien het bestaande lokale verbod in Amsterdam, en aansluiten bij ontwikkelingen in andere Europese landen. Ook zal het een bijdrage leveren het bereiken van de goede milieutoestand van Nederlandse wateren.

Stand van zaken overige milieuaspecten

Ongewenste bijmenging in stookolie

Zoals in het tweeminutendebat van 14 januari, het commissiedebat van 3 oktober 2024, en in de kamerbrief van 19 juli «*Onderzoek aanvullende kwalitatieve kaders Stookolie en ILT risicoanalyse*» benoemd, verkent het Ministerie van IenW welke stoffen geweerd zouden moeten worden uit stookolie en op welk moment in de keten hiervoor controles moeten plaatsvinden. Om de verantwoordelijkheden in de keten beter in beeld te brengen zet het Ministerie van IenW gezamenlijk met ILT in op het verbeteren van de herleidbaarheid van de herkomst van stoffenstromen.

Op dit moment wordt onderzoek opgestart om toepasbare meetmethoden voor ongewenste stoffen in stookolie te onderzoeken. Verder verkent het ministerie een effectievere toepassing van reeds bestaande kaders (REACH-regelgeving, Einde afvalstoffen-status, MARPOL (Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen), ISO 8217 en BOHB (Besluit Organisch-halogeengehalte van brandstoffen)).

Bedrijven worden geacht ook proactief hun eigen maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen om te voorkomen dat ongewenste stoffen in stookolie worden bijgemengd. De ILT is hierover in gesprek met diverse partijen in de stookolieketen. Daarbij wordt ook internationaal de samenwerking gezocht met onder andere de Belgische Autoriteiten,

aangezien de Rotterdamse en Antwerpse haven op het gebied van brandstofproductie en -distributie nauw met elkaar verbonden zijn.

Lozen van chemische ladingrestanten op zee

Het lozen van ladingrestanten, gevaarlijk of niet, is verboden in de Nederlandse territoriale wateren binnen 12 zeemijl uit de kust. Buiten de 12 zeemijl uit de kust is het onder strenge voorwaarden toegestaan om op zee een aanvullende tankwassing uit te voeren. Voor het lozen van ladingrestanten gelden verschillende regels voor verschillende categorieën van stoffen, onderverdeeld in categorie X¹¹, Y¹², en Z, uiteengezet in Bijlage II van Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (MARPOL). Ladingrestanten uit categorie X stoffen mogen helemaal niet geloosd worden, en voor stoffen die minder gevaarlijk zijn voor mens en milieu (categorie Y en Z) mag dit onder strikte voorwaarden.

Regelmatig worden er zorgen geuit over de mogelijkheid om, onder beperkte voorwaarden, ladingrestanten te lozen. Op 17 juni jongstleden is uw Kamer geïnformeerd¹³ over de Nederlandse inzet ten aanzien van het lozen van ladingrestanten, en dat het ministerie niet voornemens is om een nationaal verbod op «zeezwaaien» te implementeren. In plaats daarvan richt de Nederlandse inzet zich op de reductie van uitstoot van chemische ladingrestanten van persistent stollende lading (categorie Y) binnen de internationale wetgevende kaders.

Nederland is al geruime tijd voorloper op dit onderwerp. Sinds 2018 wordt in Nederland als enige land ter wereld een strengere voorwas geadviseerd voor persistent stollende lading (categorie Y) dan wordt voorgeschreven door de internationale wetgeving. Dit naar aanleiding van signalen van inspecteurs in de Haven van Rotterdam en Moerdijk dat de internationaal voorgeschreven voorwasprocedure voor persistent stollende lading in veel gevallen niet voldoende effectief bleek. Deze strengere voorwas heeft ertoe geleid dat er bijna geen paraffine vervuiling meer op Nederlandse stranden wordt aangetroffen. Bovendien is het, mede op initiatief van Nederland, sinds 2021 verplicht om in Noord West Europese wateren na het lossen van bepaald persistent stollende lading een voorwas uit te voeren en het waswater verplicht af te geven aan wal. Dit zijn belangrijke stappen geweest voor het verder reduceren van vervuiling door chemische ladingrestanten, maar er wordt niet stilgezeten. Het is voor Nederland van belang dat de Nederlandse strengere voorwasprocedure, die voor Nederland zeer effectief is gebleken, internationaal geïmplementeerd wordt.

Nederland heeft daarom, samen met andere Europese landen en Noorwegen, in IMO voorgesteld om de Nederlandse strengere voorwasprocedure voor persistent stollende lading in de internationale MARPOL wetgeving op te nemen. Dit is positief ontvangen en de verwachting is dat IMO hier in 2026 een definitief besluit over neemt. Daarmee zou de internationale voorwasprocedure worden aangescherpt in lijn met de

¹¹ 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)

¹² 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) 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.

¹³ Kamerstuk 31 409, nr. 455

voorwasprocedure die in Nederland reeds wordt geadviseerd en uitgevoerd.

Naast een strengere voorwasprocedure pleit Nederland in IMO actief voor het aanscherpen van de ladingeisen voor categorie Y stoffen die kenmerken hebben van persistent stollende lading maar op dit moment nog niet als zodanig zijn aangemerkt. Door deze stoffen als zodanig aan te merken zullen het aantal stoffen waarbij voldaan moet worden aan een verplichte voorwas en afgifte kunnen worden uitgebreid. Zo heeft Nederland dergelijke voorstellen ingediend voor verschillende stoffen (Oleic Acid, Fatty Acid C16, FAME¹⁴). Deze zijn positief ontvangen en de nodige aanpassingen in de MARPOL wetgeving¹⁵ worden momenteel verder uitgewerkt. Bij het aantreffen van chemische vervuiling aan de kust die van de zeescheepvaart afkomstig is, wordt doorlopend beoordeeld of dit aanleiding geeft tot voorstellen van aanvullende ladingeisen in IMO.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener

¹⁴ Fatty Acid Methyl Esters

¹⁵ International Bulk Chemical Code (IBC Code), MARPOL