

# Signalering

- Rb. Den Haag 11 oktober 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:10721 over volkenrechtelijke verenigbaarheid van het Zuid-Hollands ontgasverbod, alsmede de handhaving van dat verbod;
- Erasmus Universiteit Rotterdam, *Floating degassing in the Netherlands: Rights and obligations under international law*, over relatie tussen mensenrechten en de inertie van ons land met betrekking tot de gezondheidsgevaaren van het ontgassen;
- Brieven van de regering aan de Tweede Kamer waarin wordt ingegaan op voornoemde 2 items, *Kamerstukken II* 2022/23, 31409, nr. 375 en 394.

## 1. Inleiding

Deze signalering gaat ten eerste in op de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 11 oktober 2022 over de volkenrechtelijke verenigbaarheid van het verbod van het varende ontgassen van de provincie Zuid-Holland en op de gebrekkige provinciale handhaving/handhaafbaarheid van dat verbod (hierna: uitspraak).

Daarna wordt het recent verschenen rapport van de Erasmus Universiteit (hierna: rapport) aangestipt. Dit rapport gaat onder meer over de mogelijke strijdigheid van het decennia-lang stilzitten van de landelijke overheid met betrekking tot de gezondheidsgevaaren van het ontgassen, met de mensenrechten. Voor een uitgebreide verhandeling over het Erasmus-rapport wordt verwezen naar de bijdrage elders in deze editie.

Ten slotte worden de recente kabinetsreacties op de uitspraak en het rapport belicht.

Aan deze signalering gaat een inleiding vooraf over recente en toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot de (inter-nationale, landelijke en provinciale) ontgasverboden.

In bijdragen in dit tijdschrift van juni 2020 (hierna: bijdrage 2020<sup>1</sup>), en van juni 2022 (hierna: bijdrage 2022<sup>2</sup>), is door mij meer uitgebreid ingegaan op de regels voor het ontgassen van restladingdampen vanaf binnenschepen in combinatie met de totstandkoming van een gezondheids- en milieuver-antwoorde omgang met die dampen. Voor verdere achtergronden over deze onderwerpen verwijs ik naar die bijdragen.

## 2. Algemeen

De uitspraak gaat over een gestelde overtreding van het Zuid-Hollands ontgasverbod. Het Zuid-Hollands ontgasverbod is op dit moment neergelegd in de Omgevingsverordening Zuid-Holland<sup>3</sup> (OvZH), in werking getreden op 1 april 2019.<sup>4</sup>

Het verbod heeft betrekking op het ontgassen van dampen van benzeen en een aantal benzeenhoudende koolwaterstof-fen. Het verbod is alleen van toepassing indien de concentra-tie van schadelijke dampen in de ladingtank hoger is dan of gelijk is aan 10% van de onderste explosiegrens (LEL-waar-de).<sup>5</sup> De LEL-waarde vormt de laagste concentratie (van damp in lucht) waarbij een damp explosief is.

De OvZH verving de Provinciale Milieuvordering Zuid-Holland (PMV) waarin het ontgasverbod oorspronkelijk was opgenomen.<sup>6</sup> Het Zuid-Hollands ontgasverbod in de PMV trad in werking op 20 december 2014.<sup>7</sup> In de toelichting van de OvZH is voor wat betreft de inhoud van het ontgasverbod verwezen naar de toelichting op de PMV.<sup>8</sup>

Het Zuid-Hollands ontgasverbod, zoals thans dus nog neer-gelegd in de OvZH, zal met de inwerkingtreding van de Omgevingswet opgaan in de Zuid-Hollandse omgevingsver-ordening (ZHOv). In de bijdrage 2022 is beargumenteerd dat de rechtsbasis van de Omgevingswet voor ontgasverbo-den problematisch is. In deze bijdrage ben ik stilliger: de Omgevingswet zal *geen* grondslag bieden voor (landelijke of provinciale) ontgasverboden. De Omgevingswet zal plaatsge-bonden activiteiten integraal reguleren en het varen met een schip is niet-plaatsgebonden.<sup>9</sup> Dat een niet-plaatsgebonden activiteit zoals het varende ontgassen, *helemaal niet* geregu-leerd kan worden, valt af te leiden uit onder meer de volgende zinnen uit de memorie van toelichting op de Omgevingswet. ‘Deze regels [bedoeld worden de regels voor het vervoer van gevaarlijke stoffen, zoals van restladingdampen] (...) zijn niet gericht op plaatsgebonden activiteiten en lenen zich dus niet voor opname in de Omgevingswet.’<sup>10</sup> ‘Het is wenselijk om verkeersgedrag te reguleren via verkeerswetgeving, ook als het motief voor de regels de bescherming van de fysieke

\* Arie den Breejen is specialist omgevingsrecht, hoofdredacteur van het *Journal Geluid* (SDU) en was in het verleden onder meer werkzaam bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de provincie Zuid-Holland.

1. A. den Breejen, ‘Ontgassen van binnenschepen: klaart de lucht eindelijk op?’, *TVR* 2020, afl. 3, p. 68 e.v.

2. A. den Breejen, ‘Varen tussen juridische klippen: de omgang met restladingdampen van binnenschepen in de besluitvorming’, *TVR* 2022, afl. 3, p. 62 e.v.

3. *Provinciaal blad* 2019, 2421.

4. Artikel 14.7 OvZH.

5. Artikel 1.1 jo. bijlage I, onder 1, OvZh, definitie restladingdamp jo. artikel 1 Besluit nadere regeling restladingsdamp Provinciale milieuvordering Zuid-Holland.

6. *Provinciaal blad* 2014, 3733, Verordening tot wijziging van de Provinciale Milieuvordering Zuid-Holland (negende tranche).

7. *Provinciaal blad* 2014, 3868, Enig artikel, onder 1.

8. *Provinciaal blad* 2019, 2421, toelichting, paragraaf 4.2.3.

9. *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, paragraaf 7.4, en Begrippenlijst, onder gebiedsgericht en plaatsgebonden, en *Kamerstukken II* 2014/15, 33962, nr. 12, p. 232.

10. *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, hoofdstuk 7, paragraaf 7.5, onder het kopje Wet vervoer gevaarlijke stoffen.

leefomgeving is.<sup>11</sup> ‘Voertuigen (...) worden niet tot de fysieke leefomgeving gerekend. Daarvoor geven andere wetten regels.’<sup>12</sup> ‘De overige zorg ten aanzien van die infrastructuur zelf en het gebruik ervan blijft geregeld in de Wet luchtvaart en de wegen- en verkeerswetgeving.’<sup>13</sup> Regels kunnen alleen worden gesteld voor ‘het plaatsen van voertuigen’ (en daarmee ongetwijfeld ook het afmeren van vaartuigen), mits de omgang daarmee gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving.<sup>14</sup>

De gevolgen van deze uitleg zijn verstrekkend. Het Zuid-Hollands ontgasverbod zoals opgenomen in de ZHOv ontbeert een deugdelijke juridische grondslag. Ook de betrokken andere provincies<sup>15</sup> zijn voornemens het ontgassen op basis van de Omgevingswet te verbieden. Met de voorziene snelle inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024<sup>16</sup> zullen al deze provinciale ontgasverboden op afzienbare termijn niet meer handhaafbaar zijn. Teneinde dit rechtsgevolg te vermijden, is met spoed een andere rechtsbasis voor de toekomstige provinciale ontgasverboden vereist.

De provinciale ontgasverboden zullen van rechtswege vervallen met inwerkingtreding van de landelijke regelgeving ter uitvoering van de internationale uitstootverboden opgenomen in het Scheepsafvalstoffenverdrag<sup>17</sup>, op basis van de Franse titel van het verdrag, afgekort tot CDNI (zie voor een mogelijke grond voor afwijking hiervan: het stuk over de reactie van de minister, onder 5).<sup>18</sup> De internationale uitstootverboden zijn nog niet in werking getreden. Inwerkingtreding wacht op ratificatie door Frankrijk en Zwitserland.<sup>19</sup>

Implementatie in ons land zal plaatsvinden door middel van een wijziging van het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart op basis van de Waterwet en de Wet milieubeheer.<sup>20</sup> De grondslag voor het ontgasverbod blijft (vooralsnog) berusten op de Wet milieubeheer.<sup>21</sup> Deze grondslag biedt, zoals ik in bijdrage 2020 uiteen heb gezet, geen mogelijkheid tot regulering van het vervoer. Hieruit vloeit voort dat het landelijk uitstootverbod *evenmin* handhaafbaar zal zijn.

De provinciale ontgasverboden zijn primair ingegeven om redenen van gezondheid (van onder meer omwonenden).<sup>22</sup>

De verboden hebben betrekking op allerlei gezondheidsschadelijke stoffen, zoals kankerverwekkende. De gezondheidsschadelijkheid van die stoffen is niet alleen wetenschappelijk, maar ook Europeesrechtelijk vastgelegd.<sup>23</sup>

Om redenen van veiligheid (brand en explosies) gelden al sinds jaar en dag internationale en Europese regels voor het ontgassen. Deze regels zijn neergelegd in het Europees Ver-

drag inzake het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren (ADN)<sup>24</sup>, de Kaderrichtlijn betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land (hierna: Kaderrichtlijn)<sup>25</sup> en de Wet vervoer gevaarlijke stoffen (WVGS). Naar de gezondheidsgevaaren wordt in deze regelingen niet gekeken.

Door het ontbreken van iedere vorm van regulering, gold tot inwerkingtreding van de provinciale uitstootverboden, geen enkele restrictie voor de emissies van gezondheids- en milieuschadelijke restladingdampen. Iedere damp (en gas), hoe schadelijk ook, mocht aan de atmosfeer worden prijsgegeven. Dit recht geldt overigens nog steeds voor de overgrote meerderheid van gezondheids- en milieuschadelijke stoffen.

### 3. De uitspraak

De uitspraak van de rechtbank Den Haag richt zich op een door gedeputeerde staten van Zuid-Holland (hierna: college) afgewezen verzoek om handhaving van het Zuid-Hollands ontgasverbod in de OvZH van benzeen op een rijkswater, in casu de Lek.

Het verzoek om handhaving was afkomstig van een aantal omwonenden van de Lek. Een van die omwonenden had al eerder tegen de weigering van het college op te treden beroep ingesteld. Dit beroep had betrekking op een ontgassing van benzeen op 9 juni 2018 die de schipper zelf had toegegeven. In de uitspraak van 17 september 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:9812, had de rechtbank dit beroep van de betrokken omwonende gegrond verklaard en het college opgedragen een nieuw besluit te nemen.

Daarna is een vergelijkbaar verzoek om handhaving ook door andere omwonenden gedaan.

Ook in het (hernieuwde) besluit heeft het college afwijzend besloten op de verzoeken. Tegen deze weigering is door betrokken omwonenden wederom beroep ingesteld.

Op twee rechtsvragen in de uitspraak wordt in deze signalering ingegaan.

a. Het college heeft in het rechtsgeding het standpunt van het Rijk aangedragen, meerdere malen door de minister gecommuniceerd richting de Kamer, dat de provinciale ontgasverboden niet van toepassing zijn op rijkswateren. Hoewel appellanten zelf geen beroep hebben gedaan op deze niet-toepasselijkheid, gaat de rechtbank wel over tot ambtshalve ‘exceptieve’ toetsing van het Zuid-Hollands ontgasverbod aan (hogere) regelgeving. Bij strijdigheid daarmee is, zoals

11. Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, hoofdstuk 1, paragraaf 1.5.

12. Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, hoofdstuk 4.1, paragraaf 4.1.3.

13. Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, artikelsgewijs, hoofdstuk 2, afdeling 2.4, artikel 2.19 lid 3 onder a.

14. Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, hoofdstuk 4, paragraaf 4.1.3.

15. Naast Zuid-Holland hebben ook de provincies Flevoland, Gelderland, Noord-Brabant, Noord-Holland, Utrecht en Zeeland vergelijkbare ontgasverboden gesteld.

16. Kamerstukken I 2022/23, 33118, EU.

17. Artikel 119 Provinciewet.

18. La Convention relative à la collecte, au dépôt et à la réception de déchets en navigation rhénane et intérieure.

19. Kamerstukken II 2022/23, 31409, nr. 375.

20. *Stb.* 2020, 170.

21. Artikel 2.45 Invoeringswet Omgevingswet. Het ontgasverbod zal geënt blijven op artikel 9.5.2 Wet milieubeheer.

22. *Provinciaal blad* 2014, 3733, toelichting onder paragraaf 9.3.

23. 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 (*PbEU* 2008, L353/1).

24. *Trb.* 2001, 67.

25. Richtlijn 2008/68/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 september 2008 betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over land (*PbEU* 2008, L 260/13).

de rechtbank constateert, het college niet bevoegd tot handhaving.

Twee van de argumenten van het Rijk over de niet-toepasselijkheid zijn door het college aangevoerd: de status van de Lek als actewater en ADR/WVGS.

De Lek ontleent haar status van actewater aan de herziene Rijnvaartakte (hRa) uit 1868.<sup>26</sup> Op die status en de hRa wordt door de rechtbank in de uitspraak niet ingegaan. Afwijking van de hRa om gezondheidsredenen is echter gewoon toegestaan.<sup>27</sup> Daarom is van strijdigheid van provinciale ontgasverboden met de hRa geen sprake.

De rechtbank bevestigt met zoveel woorden de veiligheids-trekking van ADR/WVGS. Vanwege die strekking zijn provincies gerechtigd regels te stellen ter bescherming van het milieu, waaronder de gezondheid.

De rechtbank merkt op dat in de preambule van het ADN gerept wordt over de 'bescherming van het milieu'. De rechtbank merkt op 'dat in artikel 7.2.3.7.0 van het ADN is opgenomen dat het ontgassen onder de daaropvolgende bepalingen genoemde voorwaarden is toegestaan, doch slechts indien en voor zover zulks niet verboden is op grond van andere wettelijke vereisten. Het ADN laat een ontgassingsverbod op grond van andere wet- en regelgeving dus onverlet.'<sup>28</sup>

Het ADN beperkt de bevoegdheid van provincies 'ter bescherming van het milieu ten aanzien van Rijkswateren' volgens de rechtbank dus niet. Dat is een wat magere gerechtelijke motivering. Deze vul ik graag aan. De milieuclausule in het ADN heeft betrekking op 'verontreinigingen als gevolg van ongevallen en voorvallen tijdens het vervoer'. Ongevallen (plotselinge, onvoorziene en ongewenste gebeurtenissen met ernstige, doorgaans acute gevolgen) en voorvallen (eveneens behorend tot het ongewone en ongeplande) kunnen ook gevolgen hebben voor het milieu (zoals voor de landbouw en drinkwatervoorziening). Het ADN gaat daarmee niet over gezondheids- en milieuproblemen van *reguliere bedrijfsactiviteiten* op een binnenschip, zoals het ontgassen.

In het rapport van de Erasmus Universiteit wordt het standpunt van de rechtbank over de beperkte reikwijdte van het ADN onderschreven: 'This report finds that the relevant international legal framework allows states to enact unilateral domestic measures to protect public health and the environment.'

Opvallend is dat noch door de minister, noch door het college, noch door de rechtbank, op de Kaderrichtlijn is ingegaan. In het rapport van de Erasmus Universiteit wordt de Kaderrichtlijn wel behandeld, maar foutief. Volgens dit rapport is de Kaderrichtlijn 'not directly related to degassing'. Dat is de Kaderrichtlijn dus wel. De ADR-regels voor het ontgassen (vanwege grensoverschrijdend vervoer tussen verdragsstaten) zijn, ingevolge de Kaderrichtlijn, van overeenkomstige toepassing (dus ook op niet-grensoverschrijdend vervoer in een

lidstaat en op grensoverschrijdend vervoer tussen lidstaten).<sup>29</sup> De praktijk laat zien dat op het terrein van verkeer en vervoer, traditioneel primair een internationale aangelegenheid, de kennis van het Europese recht in dit land soms te wensen overlaat.<sup>30</sup>

Een toets van de provinciale ontgasverboden aan de Kaderrichtlijn behoort gewoon te worden uitgevoerd. Tot een andere gevolgtrekking leidt die toets niet. Ook de Kaderrichtlijn gaat alleen over de veiligheid van het vervoer van gevaarlijke stoffen.<sup>31</sup> Om redenen van milieu- en gezondheidsbescherming behouden lidstaten het recht het vervoer, en daarmee dus het ontgassen, te verbieden.<sup>32</sup> Voor de volledigheid, de conclusie van de rechtbank was dus niet anders geweest, als zij de Kaderrichtlijn wel had betrokken in de beoordeling.

b. De rechtbank gaat ook in op de door het college gestelde lastige handhaafbaarheid van het Zuid-Hollands uitstootverbod. Door het college is aangevoerd dat de LEL-waarde moeilijk kan worden vastgesteld. Daarvoor zijn vaartuigen, meetapparatuur en personeel nodig. Deze middelen zijn alleen bij het Rijk beschikbaar en uit de uitspraak leid ik af dat het Rijk niet erg bereid lijkt provincies op dit punt tegemoet te komen.

Met het provinciaal verweer op dit punt maakt de rechtbank, terecht, korte metten. 'Kennelijk welbewust' heeft de provincie het ontgasverbod gesteld. Dit impliceert voor provincies de noodzaak van voldoende inspanning ten aanzien van de plicht tot handhaving. Van die inspanning is volgens de rechtbank geen sprake. De mogelijkheid van aanschaf van middelen en inhuur van personeel is niet onderzocht. De enkele stelling dat die aanschaf en inhuur te duur zouden zijn, is onvoldoende. Daarbij wijst de rechtbank erop dat het ontgasverbod al jaren in werking is. Ook anderszins kan het college de rechtbank niet duidelijk maken waarom de handhaving ten opzichte van de uitspraak van 17 september 2019 'effectief' is verbeterd.

De rechtbank is zo bereidwillig het college te wijzen op de mogelijkheden van 'papieren' toezicht en het horen van betrokkenen, zoals de schipper en reder. De rechtbank zet de provincie daarmee op enig spoor. Het is echter de vraag of dit geen dwaalspoor zal blijken. Provinciale handhaving van de ontgasverboden, is op zijn zachtst gezegd, lastig. Vanaf de wal valt een ontgassing nauwelijks vast te stellen. Met door de provincie gebruikte e-noses kunnen verhoogde concentraties verontreiniging in de buitenlucht worden vastgesteld.<sup>33</sup> E-noses detecteren met andere woorden verontreinigingen in de buitenlucht, maar in principe niet de bron daarvan. Anders dan de bekende oranje bordjes op tankauto's en spoorwagons ontbreekt het zogenaamde UN-oftewel identificatienummer aan de buitenzijde van binnenschepen.<sup>34</sup> De identiteit van de lading van een binnentanker valt van buitenaf dus niet vast te stellen. Wel geven de zoge-

26. *Trb.* 1955, 161.

27. Artikel 7 jo. artikel 1 hRa.

28. R.o. 5.4.

29. Artikel 3 jo. bijlage III, deel III.I, Kaderrichtlijn. In dat deel van bijlage III zijn de bijlagen van het ADN integraal van toepassing verklaard, dus met inbegrip van de regels voor het ontgassen.

30. Arie den Breejen, 'Doorgesloten deregulering. De regelgeving en de besluitvorming voor STINTS', *Verkeersrecht* 2019/50.

31. *PbEU* 2008, L 260/13, Overweging 1.

32. *PbEU* 2008, L 260/13, overweging 11.

33. *Provinciaal blad* 2014, 3733, Toelichting, paragraaf 9.10.

34. Zie voor een voorbeeld artikel 2 lid 2, jo. bijlage A, Deel 5, Hoofdstuk 5.3, 5.3.2.2.3 ADR (wegvervoer).

naamde blauwe kegels of lichten (seinvoering) op het binnenschip een indicatie van het type gevaar. Drie kegels of lichten geven een aanduiding van de explosiviteit<sup>35</sup>, twee van de (acute) toxiciteit en één van de brandbaarheid.<sup>36</sup> Bij het vervoer van benzeen moet één blauw licht of één blauwe kegel gevoerd worden.<sup>37</sup> De eis van seinvoering is ook van toepassing op het vervoer van benzeenhoudende restladingdampen, mits de concentratie van deze dampen groter is dan 20% van de LEL-waarde, dan wel deze concentratie hoger 'dan nationaal aanvaarde blootstellingsniveaus'.<sup>38</sup> Provincies hebben geen aanvaardbare niveaus van blootstelling vastgesteld, wel aanvaardbare emissieniveaus. De seinvoering mag worden verwijderd indien op basis van metingen die schriftelijk zijn vastgelegd, vaststaat dat voornoemde concentratiegrenzen lager zijn.<sup>39</sup>

Controles op het dek voor een zinvolle handhaving zijn, kortom, bijna altijd nodig en die vereisen hetzij vaartuigen, hetzij afwachten totdat een schip is aangemeerd. Aanmeren zal nogal eens plaatsvinden in een andere provincie of een ander land. Dus afwachten zal ook niet altijd soelaas bieden. Dan toch maar het schip op? Daarvoor zijn dus schepen nodig en die hebben provincies (meestal) niet (genoeg). Een provinciaal toezichthouder kan vorderen dat de schipper zijn vaart onderbreekt en het schip op een door de toezichthouder aangewezen plaats afmeert.<sup>40</sup> De toezichthouder is gerechtigd de lading van het schip te onderzoeken en inzage te vorderen in de wettelijk voorgeschreven gegevens over de lading.<sup>41</sup> Ook is de toezichthouder bevoegd de tank of een tankcontainer te openen en een monster te nemen van de lading.<sup>42</sup> Een schipper en ieder ander bemanningslid is gehouden tot medewerking.<sup>43</sup> Naleving van deze plicht kan met toepassing van bestuursdwang<sup>44</sup> of een last onder dwangsom<sup>45</sup> worden afgedwongen.

Op het schip moet een vervoersdocument aanwezig zijn.<sup>46</sup> Het vervoersdocument moet door de afzender worden afgegeven aan de vervoerder.<sup>47</sup> De informatie daarvan kan beschikbaar zijn in papieren of elektronische vorm.<sup>48</sup> Het vervoersdocument bevat onder meer het UN-nummer van de lading<sup>49</sup>, ook na het lossen daarvan, tenzij de ladingtank is ontgast (dan is de tank in de zin van het ADN gasvrij).<sup>50</sup>

Specifieke regels zijn gegeven voor het ontgassen zowel in de openlucht<sup>51</sup> als via een ontvangstinstallatie (gesloten ontgassen).<sup>52</sup> Informatieverzameling is alleen voorgeschreven voor het ontgassen van benzine (UN 1230). Deze informatie is neergelegd in de zogenaamde reisregistratie.<sup>53</sup>

Terzijde wordt opgemerkt dat naleving van informatieplichten bij het vervoer van gevaarlijke stoffen niet altijd vanzelfsprekend is. Het niveau van naleving van bijvoorbeeld etiketteringsvoorschriften schiet niet zelden tekort, en is soms zelfs nihil.<sup>54</sup>

Het zal voor provincies, kortom, opgejaagd door de rechter of niet, ongetwijfeld behelpen blijven met de handhaving van hun ontgasverboden. Anders dan voor de Inspectie Leefomgeving en Transport is het voor provinciale toezichthouders lastig de beschikking te krijgen over relevante scheepspapieren.<sup>55</sup> De kans lijkt klein dat provincies, al dan niet in samenwerking, in afwachting van het CDNI, zullen overgaan tot aanschaf van al te dure handhavingsmiddelen, zoals schepen. Ook provincies hebben te letten op de doelmatige besteding van belastinggeld.<sup>56</sup>

Misschien kunnen provincies een beroep doen op gegevens die beschikbaar komen in het kader van Richtlijn 2005/44 over River Information Services (hierna: RIS-richtlijn).<sup>57</sup> Om gebruik te kunnen maken van alle relevante gegevens over de binnenvaart moeten provincies zijn aangemerkt als gebruikersgroep in de zin van die richtlijn.<sup>58</sup> Maar ook dan is het

35. Ter vermijding van misverstanden: het gaat hierbij om detonaties (schokgolven), niet om deflagraties, explosieve verbrandingen, die bij benzeenhoudende dampen aan de orde zijn.

36. Artikel 2, bijlage, Deel 3, Hoofdstuk 3.2, 3.2.3.3, kolom 19, ADN.

37. Artikel 2, bijlage, Deel 3, Hoofdstuk 3.2, 3.2.3, tabel C, UN 1114, kolom 19, ADN.

38. Artikel 2, bijlage, Deel 7, Hoofdstuk 7.2, 7.2.0.1 en 7.2.5.0.1 ADN.

39. Artikel 2, bijlage, Deel 7, Hoofdstuk 7.2, 7.2.3.7.2.5 ADN.

40. Artikel 5:19 lid 4 Algemene wet bestuursrecht.

41. Artikel 5:19 lid 1, 2 en 3 Algemene wet bestuursrecht.

42. Artikel 5:18 lid 1 en 2 Algemene wet bestuursrecht.

43. Artikel 5:20 lid 1 Algemene wet bestuursrecht.

44. Artikel 5:20 lid 3 Algemene wet bestuursrecht.

45. Artikel 5:32 lid 1 Algemene wet bestuursrecht.

46. Artikel 2, bijlage, Deel 1, Hoofdstuk 1.4, 1.4.2.2.1, onder b, deel 5, Hoofdstuk 5.4, 5.4.0.1 en deel 8, Hoofdstuk 8.1, 8.1.2.1, onder b, ADN.

47. Artikel 2, bijlage, Deel 1, Hoofdstuk 1.4, 1.4.2.1.1, onder b, jo. Hoofdstuk 5.4, ADN.

48. Artikel 2, bijlage, Deel 5, Hoofdstuk 5.4, 5.4.0.2 ADN.

49. Artikel 2, bijlage, Deel 5, Hoofdstuk 5.4, 5.4.1.1.2, onder a, ADN.

50. Artikel 2, bijlage, Deel 5, Hoofdstuk 5.4, 5.4.1.1.6.5, onder b, jo. Deel 1, Hoofdstuk 1.2, 1.2.1, definities Ladingtank (gelost), Ladingtank (leeg) en Ladingtank (gasvrij), ADN.

51. Artikel 2, bijlage, Deel 7, Hoofdstuk 7.2, 7.2.3.7.1 ADN.

52. Artikel 2, bijlage, Deel 7, Hoofdstuk 7.2, 7.2.3.7.2 ADN.

53. Artikel 2, bijlage, Deel 8, Hoofdstuk 8.1, 8.1.11, jo. Deel 7, Hoofdstuk 7.2, 7.2.4.12 ADN.

54. Zo is in het door het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk (EU-OSHA) gepubliceerde rapport 'Health risks and prevention practices during handling of fumigated containers in ports', 2018, aangegeven dat de naleving van de etiketteringsplicht van met gasvormige biociden behandelde lading ernstig tekortschiet: 'Fumigated containers are almost never labelled'. Door dit probleem is een aantal jaren terug rond de jaarwisseling een schippersechtbaar na blootstelling aan fosfine (rattengif) op de intensive care beland. Ook de vuurwerkramp vindt een primaire oorsprong in de gebrekkige naleving van de regels voor vervoersclassificatie en -etikettering. Zie A. den Breejen, 'Tussen wal en (zee)schip: de vuurwerkramp en de (niet-)getrokken lessen. Over een explosief onderwerp: classificatie en etikettering', *M en R* (47) 2020/27, afl. 3/4. De vervoersclassificatie (op basis van het etiket) was bepalend voor wat krachtens de vergunning bij SE Fireworks was toegestaan.

55. R.o. 6.2 van de uitspraak van de rechtbank.

56. Artikel 217a lid 1 Provinciewet.

57. Richtlijn 2005/44/EG (*PbEU* 2005, L 255/152).

58. Artikel 4 lid 3 onder a, jo. artikel 3 onder g RIS-richtlijn.

de vraag of via deze weg voldoende relevante gegevens verkregen kunnen worden.

Hadden provincies vanwege de problematische handhaafbaarheid dan moeten afzien van de ontgasverboden? Volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving wel.<sup>59</sup> Dat is een formalistisch standpunt. Niet uit het oog mag worden verloren dat de provinciale ontgasverboden hebben geholpen aan een bespoediging van de internationale besluitvorming. Zeker op termijn hebben betrokken provincies hun bevolking en het milieu geholpen.

#### 4. Het Erasmus-rapport

In het Erasmus-rapport wordt gesteld dat ons land niet alleen bevoegd is, maar wellicht zelfs verplicht is, landelijke maatregelen te treffen tegen het ontgassen. De landelijke nalatigheid is mogelijkwerijs strijdig met de mensenrechten, gegeven de, zoals dat in het rapport wordt gesteld, zeer waarschijnlijke gevolgen voor de volksgezondheid en het milieu. Dit standpunt wordt geënt op het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), in het bijzonder op het recht op leven en recht op respect voor privé-, familie- en gezinsleven en woning<sup>60</sup>, in combinatie met de daarover ontwikkelde jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en de befaamde *Urgenda*-zaak<sup>61</sup> van de Hoge Raad over klimaat. Voor een uitgebreide uiteenzetting over het rapport wordt, zoals gezegd, verwezen naar de bijdrage elders in dit tijdschrift.

#### 5. Reactie minister

Inmiddels heeft de minister de Kamer over zowel de uitspraak<sup>62</sup> als het Erasmus-rapport<sup>63</sup> geïnformeerd. Zeker op het rapport heeft de minister, opvallend snel, gereageerd. Op de dag van publicatie van het Erasmus-rapport kwam de minister met een brief aan de Kamer.

De minister bestrijdt de juistheid van het rapport en daarmee en passant ook het oordeel van de rechtbank. De minister is in samenspraak met Buitenlandse Zaken gekomen met weer een nieuw argument voor de onverenigbaarheid van een autonoom landelijk of provinciaal ontgasverbod met het internationale recht: het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht. Volgens de minister verplicht het Verdrag van Wenen een aangesloten staat te handelen in lijn met voorwerp en doel (object and purpose) van een verdrag in de periode tussen ondertekening en inwerkingtreding.<sup>64</sup> Dat lijkt niet een juiste weergave van de betreffende tekst. In het Verdrag van Wenen staat dat een staat zich moet *onthouden* van gedrag dat tot strijdigheid leidt met 'object and purpose'. Aan 'object and purpose' van het CDNI doen de provinciale ontgasverboden mijns inziens niks af, want deze gaan over hetzelfde onderwerp van regulering (verbod ontgassen van

dezelfde stoffen) en ook om dezelfde redenen (bescherming gezondheid en milieu).

Verder stelt de minister *ongemotiveerd* dat de mogelijkheid van 'voorlopige toepassing' van een ontgasverbod in een verdragsstaat (bedoeld wordt naar ik veronderstel: een voorafgaande aan inwerkingtreding van het ontgasverbod van het CDNI reeds geldend nationaal/provinciaal verbod), in het CDNI moet zijn geregeld. Het CDNI is, en dat zou de minister als geen ander moeten weten, op dit moment *niet* van toepassing op restladingdampen. Het CDNI is op dit moment alleen van toepassing op scheepsafval, waaronder restladingdampen niet zijn begrepen.<sup>65</sup> Verder valt in het CDNI een regeling voor zo'n 'voorlopige toepassing' niet te vinden.

Niet uitgesloten is overigens dat ook na inwerkingtreding van de CDNI-regels voor het ontgassen, verdergaande nationale regulering van dit onderwerp mogelijk blijft. Uitgaande van het Erasmus-rapport, kan een te beperkte CDNI-regeling voor gezondheidsschadelijk ontgassen wellicht strijdig zijn met een dwingende norm van algemeen volkenrecht. In dat geval is die CDNI-regeling of in ieder geval het deel daarvan dat verdergaande nationale regulering in de weg zou staan, nietig.<sup>66</sup> De in het kader van het Verdrag van Wenen te beantwoorden vraag is of onder zo'n dwingende norm de 'universele en daadwerkelijke eerbied voor de rechten van de mens en fundamentele vrijheden voor allen' kan zijn begrepen.<sup>67</sup> In dat geval zijn bij CDNI aangesloten staten, en anders ons land, gehouden tot verdergaande maatregelen. Zoals gezegd, geldt in Duitsland ook een verdergaand, nationaal uitstootverbod. In de laatste Kamerbrief wordt daarop ingegaan. Dit aanvullend verbod was volgens de minister nodig vanwege een (dreigende) overschrijding van een specifiek Duits emissieplafond. In de Kamerbrief wordt de vraag niet beantwoord: waarom het volkenrecht, bezien vanuit de opvattingen van de regering over de reikwijdte daarvan, geen beletsel vormt voor het verdergaand Duits ontgasverbod. Ook in Nederland gelden overigens dergelijke emissieplafonds. Zo moeten in ons land emissies van zeer zorgwekkende stoffen<sup>68</sup> naar de lucht zoveel mogelijk worden voorkomen, dan wel tot een minimum worden beperkt.<sup>69</sup> Aan die eis wordt wat betreft het ontgassen van zeer zorgwekkende stoffen door ons land niet voldaan.

Geen van de vele argumenten van de minister over de onverenigbaarheid van autonome landelijke of provinciale ontgasverboden met het internationale recht zijn wat mij betreft steekhoudend. Wel valide is het gebrek aan voldoende ontgasinstallaties in dit land. Daarvan is er op dit moment in ons land welgeteld één in exploitatie. Het wordt tijd dat ons land eens wat haast gaat maken met de praktische uitvoering. De uitspraak en het Erasmus-rapport bieden allerlei aanknopingspunten voor die versnelling en, dat is maar goed ook, niet alleen voor beleidsmakers in dit land.

59. Zie bijvoorbeeld Aanwijzingen voor de Provinciale regelgeving Noord-Brabant: aanwijzing 2.7.

60. Artikel 2 lid 1 en artikel 8 lid 1 EVRM.

61. HR (civiele kamer) 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006.

62. *Kamerstukken II* 2022/23, 31409 nr. 375.

63. *Kamerstukken II* 2022/23, 31409, nr. 394.

64. Artikel 18 Verdrag van Wenen.

65. Artikel 1 onder a CDNI.

66. Artikel 53 Verdrag van Wenen.

67. Artikel 53 jo. Preambule Verdrag van Wenen.

68. Zie voor de betekenis(sen) van dit begrip: bijdrage 2022, paragraaf 6.

69. Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2021/22, 22343, nr. 330. Zie ook artikel 2.4 lid 2 Activiteitenbesluit milieubeheer.