

Vergaderjaar 2023–2024

31 409

Zee- en binnenvaart

Nr. 454

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2024

Op 8 december 2022 is toegezegd¹ om de Kamer einde 2023 te informeren over de verkenning van eventuele vervolgstappen ten aanzien van waswater lozingen door schepen uitgerust met zwavelscrubbers (hierna: scrubbers). De deadline van deze toezegging is verlengd naar eind Q2 2024². Ook is aan de Kamer toegezegd om technologie-neutraliteit mee te nemen in de aanpak³. Middels deze brief wordt de Kamer geïnformeerd over de inzet van het ministerie op dit onderwerp en wordt voldaan aan de toezeggingen aan Kamerlid Kröger (TZ202212-106) en Kamerlid de Groot (TZ202402-099). Tevens worden met deze brief twee onderzoeksrapporten over het onderwerp aangeboden aan de Kamer.

Achtergrond

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. Momenteel zijn ongeveer 5000 zeeschepen wereldwijd met een scrubber uitgerust, dit is ongeveer 5% van de wereldwijde vloot (CE Delft, 2023). Schepen die scrubbers hebben geïnstalleerd kunnen blijven varen op zware stookolie en tegelijkertijd toch voldoen aan de gestelde eisen in emissiebeheersgebieden. Scrubbers zorgen ervoor dat er minder zwavel naar de lucht wordt uitgestoten. Dit resulteert meestal in een lozing naar het mariene milieu doordat de meeste van 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

¹ 14765, 14720; Kamerbrief vergaderjaar 2022–2023, Aangangsel van de Handelingen, 972

² Verzamelbrief Commissiedebat Maritieme Zaken, Kamerbrief vergaderjaar 2023–2024, 31 409, nr. 434

³ TZ202402-099

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 PAKs en zware metalen. Hybride en closed-loop scrubbers lozen niet altijd, of nooit, het waswater in zee. 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.

Huidige kaders en regelgeving

In Nederlandse wateren is het toegestaan om scrubber waswater te lozen, dit is in lijn met de internationale wetgeving van de Internationale Maritieme Organisatie (hierna: IMO) en de Europese Unie⁴. De Europese zwavelrichtlijn bepaalt dat de lidstaten moeten toestaan dat schepen van alle vlaggen in hun havens, territoriale zeeën, 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 gesteld⁵.

IMO richtlijnen zijn over het algemeen vrijwillig van aard. Het gebruik van alternatieve emissiereductiemethoden en de richtlijn met lozingseisen van de IMO 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 descriptors waarvoor de GMT behaald moet worden is verontreinigde stoffen in zee. De GMT wordt behaald als de concentraties van vervuilende stoffen zodanig zijn dat er geen verontreinigingseffecten optreden. Momenteel wordt voor de Noordzee de GMT voor verontreinigde stoffen in zee niet behaald. Vooral voor persistente, bioaccumulerende en toxische stoffen, zoals PAK's, worden de normen nog niet behaald. Door hun eigenschappen zijn ze alomtegenwoordig en blijven ze nog lang in het mariene milieu aanwezig.

RIVM onderzoek en wetenschappelijke stand van zaken

Wetenschappelijk onderzoek toont in toenemende mate aan dat het lozen van waswater schade kan toebrengen aan het mariene milieu, maar er is in de wetenschap nog discussie over de mate van de schade voor het mariene milieu van deze lozingen. In opdracht van het ministerie heeft RIVM in 2024 en 2021 de effecten van scrubber waswater in Nederlandse wateren onderzocht middels modelleringen voor de Haven van Amsterdam (2024), Haven van Rotterdam, de Noordzee en de golf van Saba (2021). Het meest recente onderzoek naar de Haven van Amsterdam wordt in de bijlage van deze brief gedeeld. In dit onderzoek alsook eerder onderzoek uit 2021 concludeert RIVM dat scrubber waswater lozingen de normen voor waterkwaliteit niet overschrijden⁶. Ook stelt RIVM dat de bijdrage van het waswater van schepen relatief weinig bijdraagt aan de totale vervuiling. Want ook door andere bronnen dan zeevaart, zoals de

⁴ 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

⁵ RESOLUTION MEPC.340(77), 2021 GUIDELINES FOR EXHAUST GAS CLEANING

⁶ Faber et al, 2021. Milieurisico's van scrubberlozingen voor zeeewater 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 | RIVM

industrie, komen PAK's en metalen in het water terecht. Tegelijkertijd stelt RIVM dat er nog veel onduidelijkheden zijn en stelt daarbij dat het lozen van o.a. PAKs en zware metalen in zee, in welke mate dan ook, niet bijdraagt aan de goede milieutoestand van de Nederlandse wateren. Naast het RIVM onderzoek bestaan er andere wetenschappelijke publicaties waarin de effecten in de Nederlandse wateren hoger worden ingeschat dan de resultaten opgenomen in de RIVM rapportage, op basis van andere wetenschappelijke methodieken en aannames. Zo stellen verschillende onderzoeken binnen het Europese onderzoeksproject EMERGE⁷ dat scrubber waswater lozingen ernstige milieu gevolgen kunnen hebben. Ook schetst het meest recente RIVM onderzoek enkele nuances in wetenschappelijk onderzoek naar de milieu-effecten van scrubbers.

Economische effecten

Om inzicht te krijgen in de mogelijke economische effecten⁸ van beleids-opties ten aanzien van scrubber waswater lozingen heeft het ministerie aan CE Delft gevraagd dit te onderzoeken. Dit onderzoek wordt als bijlage aan deze brief met de Kamer gedeeld. Het onderzoek richt zich specifiek op vier beleidsopties: een verbod op lozingen in de haven en/of binnen 3 nautische mijl van de kust, een wereldwijd verbod op lozingen van waswater, een verbod op lozingen in kwetsbare gebieden en tenslotte een herziening van de huidige internationale lozingscriteria. Algemene conclusie is dat alle opties in meer of mindere mate leiden tot een verhoging van de kosten voor schepen, waarbij de mate van verhoging afhankelijk is van het scheepstype, het vaargebied en het type maatregel. Het onderzoek geeft indicaties van de kosten per beleidsoptie, maar deze lopen ver uiteen afhankelijk van het scheepstype en het vaargebied waarbij er geen één kosteninschatting voor de gehele Nederlandse sector wordt gegeven⁹. Een wereldwijd verbod op scrubber waswater lozingen heeft logischerwijs een grotere economische impact dan bij een plaatselijk verbod binnen 3 NM van de kust. Echter hangen de effecten ook sterk af van het type operatie van het schip. Zo kunnen kosten hoger uitvallen voor scheepstypen die veel brandstof verbruiken in de haven of veel langs de kust varen.¹⁰ Uit interviews bleek dat Nederlandse rederijen kritisch staan tegenover plaatselijke of internationale verboden. Zij stellen dat de negatieve milieueffecten onvoldoende zijn aangetoond en het een mogelijke negatieve impact zal hebben op de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse vloot. Tegelijkertijd is er bij de sector behoefte aan duidelijkheid vanuit de overheid, waarbij wordt gepleit voor een resultaatgerichte oplossing, zoals strengere lozingscriteria in plaats van een algeheel verbod op de lozing afkomstig van alle typen scrubber systemen.

Regionale en internationale ontwikkelingen

De onderzoeken naar de milieu-effecten van scrubber waswaterlozingen die aantonen dat deze negatieve effecten hebben op het mariene milieu hebben geleid tot plaatselijke verboden op lozingen in meerdere (EU-)

⁷ Evaluation, control and Mitigation of the EnviRonmental impacts of shippinG Emissions, <https://emerge-h2020.eu>

⁸ Economische effecten voor schepen varend onder Nederlandse vlag, Nederlandse rederijen en Nederlandse producenten van EGCS

⁹ CE Delft, 2024. Maatregelen lozingen EGCS-waswater. Economische effecten van maatregelen ter reductie van lozingen van EGCS-waswater, <https://ce.nl/publicaties/maatregelen-lozingen-egcs-waswater/>

¹⁰ CE Delft, 2024. Maatregelen lozingen EGCS-waswater. Economische effecten van maatregelen ter reductie van lozingen van EGCS-waswater, <https://ce.nl/publicaties/maatregelen-lozingen-egcs-waswater/>

landen. De meeste landen aan de Noord-West Atlantische kust hebben een vorm van regulering geïmplementeerd voor scrubber waswaterlozingen door schepen. Typen verboden variëren van landen die in enkele havens een lozingsverbod hebben geïmplementeerd tot landen die een lozingsverbod binnen een aantal nautische mijl vanuit de kust handhaven, zoals België en Frankrijk. Kort geleden heeft ook Denemarken een verbod aangekondigd in hun territoriale wateren. Tevens is in OSPAR verband, het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan, een voorstel ingediend door Zweden en Frankrijk voor een regionaal verbod van scrubber lozingen binnen de territoriale wateren van alle OSPAR lidstaten binnen 12 nautische mijl van de kust. Nederland is lidstaat in OSPAR. De OSPAR strategie stelt dat vervuiling door schadelijke stoffen voorkomen moet worden om zo schade aan het mariene milieu uit te sluiten, waaronder schade veroorzaakt door scrubbers¹¹.

In de IMO zijn momenteel discussies gaande over het mogelijk instellen van verplichtende maatregelen om scrubber waswater lozingen te reguleren. Binnen IMO is hier echter vooralsnog beperkt draagvlak voor. De EU lidstaten, waaronder Nederland, stellen zich in deze discussies ambitieus op en pleiten sterk voor verplichtende maatregelen. Daartegenover staan onder andere partijen die stellen dat er niet voldoende wetenschappelijk bewijs is om de schadelijkheid van scrubber waswater aan te tonen en partijen die voorstellen om de vrijwillige lozingseisen voor zwavelscrubbers aan te scherpen. Het belang van technologie-neutraliteit komt terug in de discussies in IMO over een mogelijk verplichtende maatregel¹². Aangezien er nog geen zicht is op consensus over een dergelijke internationale maatregel zijn er ook nog geen besluiten genomen over het daarin borgen van technologie-neutraliteit. Waar het scrubbers betreft hebben andere landen reeds wetgeving geïmplementeerd die waswater lozingen door scrubbers in bepaalde wateren aan banden leggen. Het gebruik van scrubbers of lozen wordt hiermee niet verboden, maar in bepaalde gebieden beperkt.

Concluderend en vervolg stappen

De huidige inzichten over de milieu-effecten van de scrubber waswater lozingen geven voldoende aanleiding er van uit te kunnen gaan dat scrubbers een negatieve impact hebben op het mariene milieu; ook al verschillen de inzichten over de mate waarin dit het geval is. Scrubber waswater lozingen dragen in ieder geval niet bij aan het bereiken van een goede milieutoestand van de Noordzee. Nederland zal zich daarom blijven inzetten voor regulering in IMO verband omdat dit de meest effectieve manier is om voor een internationale sector maatregelen te treffen. Het is echter onzeker of, en wanneer, dit tot nieuwe internationale wetgeving leidt gezien het beperkte internationale draagvlak voor het reguleren van scrubber lozingen. Daarom zal tevens gekeken worden naar het zo veel mogelijk regionaal harmoniseren van wetgeving. Daartoe zal het ministerie het in OSPAR ingediende voorstel beoordelen, en zal hierbij de sector en andere relevante belanghebbenden betrekken. Beoogd wordt om hierover in de tweede helft van 2024 een principebesluit te nemen. De Kamer zal periodiek van relevante ontwikkelingen op de hoogte worden gehouden.

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

¹¹ North-East Atlantic Environment Strategy 2030 | OSPAR Commission

¹² Op 8 februari jl. is tijdens het Commissiedebat Maritieme Zaken toegezegd om de Kamer per brief te informeren over de uitkomsten van het overleg binnen de IMO over het techniekneutraal houden van investeringen in de zeevaart, de zogenaamde scrubbers, TZ202402-099