



vereniging van Nederlandse
tankopslagbedrijven

Loire 150, ingang C
2491 AK Den Haag
+31 (0)70 33 78 750
www.votob.nl
info@votob.nl

Inspectie Leefomgeving en Transport
T.a.v. de heer mr. J.A. van den Bos
Inspecteur-generaal Inspectie Leefomgeving en Transport
Postbus 16191
2500BD Den Haag

Den Haag, 31 mei 2022

Betreft: concept-Beleidsregel handhaving kwaliteit benzine en diesel

Geachte heer Van den Bos,

Met deze brief reageert VOTOB op de concept-Beleidsregel handhaving kwaliteit van benzine en diesel bestemd voor de export buiten de EU, in het bijzonder de ECOWAS-landen, 2022 ('beleidsregel'), van de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT).

De VOTOB onderschrijft het streven om wereldwijd tot betere brandstofkwaliteiten te komen, maar heeft grote bezwaren tegen deze beleidsregel en wel om de volgende redenen:

1. De maatregel zal geen effect hebben zolang de importerende landen de aangescherpte brandstofstandaarden nog niet lokaal geïmplementeerd hebben. Aangezien de ECOWAS-landen bezig zijn met het invoeren van overeenkomstige brandstofstandaarden, is invoering van de beleidsregel op dit moment niet nodig en mogelijk zelfs contraproductief. Daarom zal het invoeren van de maatregel op dit moment nodeloos schade toebrengen aan de Nederlandse tankopslagbedrijven en aan de Nederlandse handelspositie, met bijgaande negatieve gevolgen voor het vermogen om te kunnen investeren in energiezekerheid en de energietransitie in Nederland.
2. De timing van de maatregel is hoogst ongelukkig vanwege de momenteel historisch hoge brandstofprijzen en de schaarste aan voorraden in de internationale oliemarkten. Deze instabiliteit zal door de aanstaande boycot op Russische olie alleen maar toenemen. De beleidsregel komt daar nog bovenop. Het gevolg is economische schade, ook in de ECOWAS-landen.
3. De, in de beleidsregel, opgenomen interpretatie van artikel 9.2.1.2 Wet milieubeheer ('Wm') is onterecht. Daarnaast gaat de ILT voorbij aan de Europese richtlijn 98/70/EG, die is geïmplementeerd in het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging, waarin o.a. voor voorgeschreven zwavelgehalten een uitzondering is gemaakt voor export van benzine en dieselproducten naar landen buiten de EU.





4. Er is sprake van onzorgvuldige besluitvorming omdat er, naar wij begrijpen, niet of nauwelijks overleg is gevoerd met ECOWAS-landen, noch met de Europese Commissie. Ook heeft het binnen Nederland ontbroken aan transparant en constructief overleg met de betrokken branches.

Om deze redenen vragen wij de ILT nogmaals dringend, hoewel wij de bedoeling begrijpen, op dit moment af te zien van invoering van deze beleidsregel. Wij lichten onze bezwaren hieronder toe en doen een voorstel voor een effectievere en meer inclusieve aanpak.

Nodeloze schade aan het Nederlandse bedrijfsleven en extra negatieve bijeffecten

De beleidsregel komt neer op een eenzijdige invoering van een exportverbod door ILT van benzine en diesel met een hoger zwavelgehalte dan 50 ppm, met meer dan 1% benzeen en met mangaan, voordat deze standaarden volledig zijn doorgevoerd in de ontvangende landen. De maatregel gaat voorbij aan het internationale karakter van de brandstoffenmarkt. De specificatie van brandstoffen wordt volledig bepaald door de importerende landen. Producten vinden hun weg daarnaartoe via verschillende internationale routes. Er wordt vanuit meerdere continenten brandstof geleverd aan ECOWAS-landen. Voor export vanuit Europa is Nederland slechts één van de routes die wordt gebruikt. Klanten van tankopslagbedrijven kiezen de meeste economische bron en route om een gevraagde specificatie te kunnen leveren. Totdat de nieuwe standaarden in de importerende landen daadwerkelijk zijn ingevoerd en lokaal worden afgedwongen, verwachten wij dat door deze beleidsregel meer hoogzwavelig product vanuit andere oorsprongen (waaronder Rusland) alsnog naar ECOWAS-landen zal worden verscheept.

Door de oorlog in Oekraïne en de op handen zijnde olieboycot, bevinden de oliemarkten zich in een zeer instabiele periode, waarin sprake is van enorme marktverstoringen, lage voorraden en historisch hoge prijzen. Daarom is het nu een uitermate slecht moment om de handel van benzine- en dieselproducten met deze beleidsregel nog verder (onnodig) te verstoren. Experts zeggen dat als gevolg van de beleidsregel, er meer olie vanuit Rusland, direct of via landen als India, naar Afrika zal vloeien en dat de prijzen daar verder omhoog zullen gaan. Wij vragen ons af hoe deze marktbevingingen door ILT samen met beleidsmakers is meegenomen en wordt beoordeeld.

De maatregel is dus marktversturend en leidt tot klantverlies voor Nederlandse tankopslagbedrijven en een verslechterde positie van Nederland in de internationale energiewereld. Zonder uitzondering laten klanten van tankopslagbedrijven ons weten het onbegrijpelijk te vinden dat Nederland een eenzijdig exportverbod wil instellen. Anticiperend op deze maatregel is een viertal klanten al vertrokken naar andere havens in Europa, waaronder zelfs Antwerpen, om van daaruit benzine en diesel tegen gevraagde kwaliteiten te blenden en te exporteren. Wij verwachten een direct verlies van 20% van de exportvolumes, hetgeen een economische waarde voor de sector vertegenwoordigt van € 100 miljoen per jaar en een indirect verlies (volume- en marge-effect) van nog eens € 100 miljoen per jaar. Het zeer voorstelbare risico is namelijk dat klanten ook andere delen van hun productportfolio verleggen. Vanwege een daaropvolgende leegstand bij onze leden





vereniging van Nederlandse
tankopslagbedrijven

Loire 150, ingang C
2491 AK Den Haag
+31 (0)70 33 78 750
www.votob.nl
info@votob.nl

ontstaat ook nog eens druk op opslagtarieven, waardoor het verlies voor de Nederlandse sector alleen nog maar groter wordt.

Probleem is dus dat de importerende landen de nieuwe standaarden nog niet volledig hebben doorgevoerd. Gelukkig zijn er wat dat betreft wel volop positieve ontwikkelingen in Afrika te melden. De Eastern Africa Community (EAC) heeft al een zwavellimiet van 50 ppm geïntroduceerd en gaat volgende maand de Euro4 standaard voor auto's overnemen. De ECOWAS-landen volgen een vergelijkbaar proces. Vorig jaar hebben deze landen de Euro4 standaard voor brandstoffen en auto's omarmd. Momenteel volgt de vertaling ervan naar nationale standaarden en vervolgens naar lokale regelgeving en handhaving. De invoering van de beleidsregel in Nederland levert echter geen bijdrage aan dit proces. Sterker nog en zoals al aangegeven, is het de verwachting dat we in de periode tussen het invoeren van de ILT-beleidsregel en het daadwerkelijk invoeren van de standaarden in Afrika onbedoelde negatieve bijeffecten zullen zien; er zullen meer lage-kwaliteit producten naar Afrika vertrekken uit andere regio's, met de nodige creativiteit geblend, verhandeld en verscheept door allerlei tussenpartijen.

Dit is wrang voor onze leden, want tegenover het economisch verlies staat geen verbetering van de kwaliteit van benzine en diesel in de bedoelde landen. Het beoogde doel van de beleidsregel – het verbeteren van de gezondheid van niet EU-burgers en het milieu buiten Nederland – wordt dus niet bereikt. De kans is groot dat wanneer de ECOWAS-landen uiteindelijk de standaarden volledig hebben doorgevoerd en daarmee de ILT-beleidsregel dus overbodig is geworden, de klanten van onze leden hun routes definitief hebben verlegd naar buiten Nederland. En daarmee is de schade onomkeerbaar.

Wij merken bovendien op dat onze sector door de Nederlandse overheid is aangemerkt als vitale infrastructuur en aanbieder van essentiële diensten binnen de olie- en gasmarkt. Daarnaast staat de sector aan de vooravond van grote investeringen met het oog op de transitie naar andere energiedragers. Dit voorgenomen exportverbod van ILT vermindert het vermogen van de sector om te kunnen investeren in deze maatschappelijk belangrijke ontwikkelingen. De positie van de sector bij internationale investeerders wordt verzwakt door het verstoren van het 'level playing field' door de eenzijdige acties en het onvoorspelbare gedrag van de Nederlandse overheid.

Juridische grondslag deugt niet

Met de toepassing van de beleidsregel beoogt de ILT voorts het belang van de bescherming van mens en milieu buiten de EU te reguleren. VOTOB meent echter dat de ILT daar geen bevoegdheid voor heeft en dat de zorgplicht ook niet zo kan worden uitgelegd zoals uiteengezet in de beleidsregel. Wij zetten dit hieronder uiteen:





De zorgplicht is een vangnetbepaling die is opgenomen in de Wm (voorheen in de Wet milieugevaarlijke stoffen, hierna: Wms). De wetgever heeft bij opname van de zorgplicht in de Wms¹ het volgende overwogen:

*“Onder het belang van de bescherming van mens en milieu, met het oog waarop maatregelen op grond van hoofdstuk 4, eerste paragraaf, kunnen worden getroffen, wordt primair verstaan het belang van de bescherming van mens en milieu **in Nederland.**”*

Het uitgangspunt is dus: de zorgplicht geldt ter bescherming van mens en milieu in Nederland en niet daarbuiten, laat staan buiten de EU. Zo volgt ook uit de hier volgende toelichting van de wetgever:

*“Niettemin mag niet worden uitgesloten, dat dergelijke maatregelen ten aanzien van milieugevaarlijke stoffen of preparaten die geëxporteerd worden, mede gegrond kunnen worden op het belang van de bescherming van mens en milieu buiten Nederlands grondgebied. **Daarbij moet echter onderscheid gemaakt worden tussen export naar lidstaten van de Europese Gemeenschappen en export naar andere landen.** Mede met het oog op een effectieve uitvoering van richtlijnen ter bescherming van mens en milieu in de Europese Gemeenschappen, moet het mogelijk zijn maatregelen te treffen ten aanzien van milieugevaarlijke stoffen die in Nederland uitsluitend voor export naar andere lidstaten van de Europese Gemeenschappen geproduceerd worden. Dergelijke stoffen kunnen bovendien gemakkelijk via herinvoer op de Nederlandse markt verschijnen. **Indien een milieugevaarlijke stof of preparaat uitsluitend voor export naar landen buiten de Europese Gemeenschappen wordt vervaardigd, zou een verbod of beperking van het vervaardigen van die stof of dat preparaat, in het uitsluitend belang van de bescherming van de mens of het milieu in landen buiten de Europese Gemeenschappen, te ver verwijderd raken van doel en strekking van dit ontwerp.** In verband hiermee is in het derde lid van artikel 30 een beperking aangebracht in de mogelijkheden tot regulering van het vervaardigen van stoffen en preparaten in het uitsluitend belang van de bescherming van mens en milieu buiten de Europese Gemeenschappen. Niet valt in te zien dat het uitsluitend belang van de bescherming van mens en milieu in landen buiten de Europese Gemeenschappen een zo vergaande maatregel als een verbod of beperking van de productie in Nederland rechtvaardigt.”*

Deze uitleg van onze wetgever staat duidelijk haaks op uw interpretatie en is de bevestiging dat uw interpretatie een juridische basis mist.

Daarnaast geldt voor bedrijven het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging (hierna: het Besluit), op grond waarvan eisen aan o.a. zwavelgehalten en andere elementen in brandstoffen zijn gesteld. Op grond van artikel 2.8 van dit Besluit, zijn deze eisen uitdrukkelijk door onze wetgever niet van toepassing verklaard op benzine, diesel en gasolie, waarvan wordt aangevoerd dat deze wordt uitgevoerd naar buiten het

¹ Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16800, nr. 3, p. 50 e.v.





vereniging van Nederlandse
tankopslagbedrijven

Loire 150, ingang C
2491 AK Den Haag
+31 (0)70 33 78 750
www.votob.nl
info@votob.nl

grondgebied van de Europese Unie en de staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte. Met uw interpretatie van de zorgplicht wordt deze wettelijke uitzondering in feite buiten werking gesteld en die bevoegdheid komt niet u, maar uitsluitend de AMvB wetgever toe.

Aangezien het onze klanten op grond van dit Besluit is toegestaan om brandstoffen, die niet de specificaties hebben als bedoeld in het Besluit, uit te voeren buiten de EU, is er geen sprake van een overtreding in Nederland van de zorgplicht waartegen u handhavend zou kunnen optreden, welke beleidsregel de ILT ook zou publiceren.

Met de beleidsregel legt de ILT tot slot het vrije verkeer van goederen aan banden, één van de vier fundamentele vrijheden van de EU. Dit doet de ILT bovendien ter bescherming van landen buiten de EU. Dit is in strijd met het EU-verdrag. Als er al sprake kan zijn van een export- c.q. productieverbod, wat de beleidsregel in feite inhoudt, dan is een dergelijke ingrijpende maatregel voorbehouden aan de democratisch gelegitimeerde wetgever en niet aan de ILT.

Kortom, los van alle overige bedenkingen en bezwaren tegen uw interpretatie, komt de ILT niet de bevoegdheid toe om handhavend op te treden omdat onze klanten op dit moment, noch in het verleden, de zorgplicht (hebben) overtreden.

Dan nog kort en vooruitlopend op het aspect van de onzorgvuldige besluitvorming, gaan we in op de inhoud van de beleidsregel en het evenredigheidsbeginsel, waar de beleidsregel ook aan getoetst moet worden.

In dit geval is er sprake van een (voorgenomen) belastende beleidsregel. Een besluit van de ILT, dus ook een besluit om een beleidsregel vast te stellen, moet worden getoetst aan o.a. het evenredigheidsbeginsel als neergelegd in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht ('Awb'). De hoogste bestuursrechter heeft geoordeeld dat de bestuursrechter bij toetsing aan artikel 3:4, tweede lid, Awb moet aansluiten bij de bewoordingen van die bepaling (toetsing evenredigheidsbeginsel nieuwe stijl). Volgens die bewoordingen (*'de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen'*) moet het bestuur bij de toepassing van de norm er steeds voor zorgen, dat sprake is van een evenredige doel- en middelverhouding. Bij de rechterlijke toetsing van het resultaat aan de norm van artikel 3:4, tweede lid, Awb moeten de geschiktheid, de noodzakelijkheid en de evenwichtigheid een rol spelen. Deze drietrapstoets sluit aan bij het Unierechtelijk evenredigheidsbeginsel. In de toelichting op de beleidsregel ontbreekt deze toets in het geheel. Het besluit om de beleidsregel definitief vast te stellen moet geschikt zijn om het doel te bereiken. De geschiktheidstoets houdt een effectiviteitstoets en coherentietoets in. Ook moet het besluit noodzakelijk zijn om het doel te bereiken. Is een keuze mogelijk tussen meer geschikte maatregelen, dan moet op basis van deze toets de maatregel worden gekozen die de belanghebbenden, waaronder en in het bijzonder de partijen als de geadresseerden van de beleidsregel, het minst belasten. Tot slot moet het besluit evenwichtig zijn. Zelfs als in rechte zou komen vast te staan dat het besluit om de beleidsregel definitief te maken geschikt en





noodzakelijk is (wat de leden en de VOTOB met klem bestrijden) dan nóg moet het besluit in de gegeven omstandigheden niet onredelijk bezwarend zijn. Deze toets aan de evenredigheid (nieuwe stijl) mist in de toelichting op de beleidsregel. Namens haar leden meent de VOTOB dat een besluit om de beleidsregel met deze inhoud vast te stellen de evenredigheidstoets bij de bestuursrechter niet zal doorstaan.

De branche zal een handhavingsbesluit genomen door de ILT, op basis van de interpretatie als neergelegd in de beleidsregel, dan ook (na bezwaar) voorleggen aan de bestuursrechter, waarbij ook aan de bestuursrechter gevraagd zal worden om (bij wijze van exceptieve toetsing) de beleidsregel aan het evenredigheidsbeginsel te toetsen. De leden en de VOTOB menen uiteraard dat het zo ver niet hoeft te komen.

Onzorgvuldige besluitvorming en ontbreken van overleg

In de mede aan u gestuurde brief van 24 januari 2022, is door VOTOB en de VNPI benadrukt dat aanpassingen in de kwaliteit van gevraagde benzine en diesel alleen succesvol zullen zijn, wanneer met betrokken landen en internationale samenwerkingsverbanden hierover afspraken worden gemaakt. Aangezien de ECOWAS-landen al bezig zijn de brandstofstandaarden aan te passen, gaat het vooral om het afstemmen van de timing. Een eenzijdig besluit om de olie-export van bepaalde (door het land zelf nu nog gevraagde) brandstofkwaliteiten op zeer korte termijn te verbieden zal geen effect hebben. De oliemarkt is immers een mondiale vrije markt. Wij hebben daarom in de brief voorgesteld dat de Nederlandse overheid samen met de ECOWAS-landen, UNEP, de EU en het internationale bedrijfsleven om tafel gaat zitten om de kwaliteit van de brandstoffen bestemd voor export buiten de EU te bespreken en tot afgestemde stappen te komen. Het gaat hier vooral om het afstemmen van de timing van maatregelen om de maatregelen daadwerkelijk effectief te laten zijn en negatieve bijeffecten te voorkomen.

Wij moeten constateren dat wij tot op heden geen reactie op onze brief hebben ontvangen en de minister noch de ILT op dit voorstel is ingegaan. Met het introduceren van onderhavige beleidsregel kiest zij voor een eenzijdige actie die, zoals wij dus nu al zien, niet zal leiden tot verbetering van de luchtkwaliteit in de ontvangende landen. Ook constateren wij dat de ILT amper tot niet naar de mogelijke gevolgen voor de tankopslagsector, producenten of handelaren heeft gekeken, hetgeen sowieso in strijd is met artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht zoals hierboven al aangegeven. Een behoorlijk overleg met vertegenwoordigers van sectoren en een beoordeling over effectiviteit, proportionaliteit en de gevolgen voor bedrijven en economie heeft niet plaatsgevonden en maakt dat de beleidsregel op voorhand in strijd moet worden geacht met het evenredigheidsbeginsel, zoals hiervoor ook is beschreven. Wij betreuren dit ten zeerste en vinden het getuigen van onbehoorlijk bestuur en onzorgvuldig omgaan met de belangen en de positie van het bedrijfsleven.

Hoe verder?

Vanwege bovenstaande argumenten doen wij nogmaals een zeer dringend beroep op de ILT om af te zien van de invoering van deze beleidsregel.





vereniging van Nederlandse
tankopslagbedrijven

Loire 150, ingang C
2491 AK Den Haag
+31 (0)70 33 78 750
www.votob.nl
info@votob.nl

Wij stellen voor om tenminste in overleg te gaan met de relevante departementen I&W, EZK en BUZA én het bedrijfsleven over de vraag hoe het verbeteren van de kwaliteit van brandstoffen buiten de EU kan worden bevorderd. Wij vragen u de invoering van beleid te synchroniseren *met België, met de EU en met de ECOWAS-landen*, om negatieve bijeffecten te voorkomen. Het gaat hier om inhoud *en* timing van maatregelen.

De VOTOB wil hieraan proactief bijdragen. Wij hebben contact met het UN Environment Programme (UNEP) waarmee wij bespreken hoe onze sector positief kan bijdragen aan het programma. Wij zullen onze leden alsmede onze Europese overkoepelende organisatie FETSA bijvoorbeeld oproepen het Partnership for Clean Fuels and Vehicles (PCFV) te steunen.

Ook heeft de VOTOB een olie-expert met kennis van de internationale oliemarkt gevraagd wat de effecten zijn van een eenzijdige besluit om de export van bepaalde benzine- en dieselspecificaties te verbieden én te beschrijven welke stappen genomen zouden kunnen worden om daadwerkelijk een versnelling aan te brengen in het een wereldwijd verbeteren van brandstofkwaliteiten, met oog op gezondheidswinst voor burgers. Wij willen het een en ander graag en snel met u en de relevante departementen bespreken.

De brief is in cc verzonden aan de bewindspersonen van de ministeries van I&W, EZK en BUZA.

Met vriendelijke groet,

Willem-Henk Streekstra
Directeur VOTOB

