

5 en 6 november  
Palais du Rhin – Straatsburg

## Internationale workshop **Milieuvriendelijke vervoerswijze: schone binnenvaart**

### De geschiedenis van het CDNI

Door **ir A.J. Veraart**, oud Rijnvaartcommissaris voor Nederland

Fig. 1<sup>1</sup>

Dames en heren,  
Hier zit een tevreden mens. Vanaf het begin ben ik betrokken geweest en heb ik mede vorm kunnen geven aan het CDNI. Ik vind het geweldig dat 20 jaar na het initiatief daartoe het Scheepsafvalstoffenverdrag in werking is getreden en dat ik dat feest met U mag vieren. Twintig jaar geleden verbleekte de gouden glans van de haren van de Loreley omdat er voor de Rijnvaart geen regels waren voor de omgang met het scheepsafval. Ik neem U mee terug naar die tijd, midden in de tachtiger jaren. Ik geef mijn beleving weer, uiteraard in een door mij, als nauw betrokkene, gekleurde visie en ook vooral vanuit Nederland gezien. Voor een historisch verantwoorde weergave zou men in alle nationale archieven moeten kijken en dat heb ik niet gedaan.

Fig. 2

Wat gebeurde er in die tijd allemaal?  
Deze figuur geeft een aantal belangrijke momenten in de tijd weer. In de loop van dit verhaal veranderd de kleur van de onderwerpen die ik heb behandeld.

In de tachtiger jaren van de vorige eeuw dringt overal het milieubewustzijn door. De kwaliteit van het water in de Rijn wordt na jarenlange inspanning beter. De aanpak van de watervervuiling door de industrie heeft resultaat. Een domper is de Endosulfan-vervuiling van 1986, na de brand in Basel, die wel een enorme extra impuls geeft aan acties om de Rijn nog schoner te krijgen.

---

<sup>1</sup> NB: de figuurnummers in de marge verwijzen naar de bijbehorende Powerpoint presentatie: "De geschiedenis van het CDNI".

In die jaren is Groot-Brittannië nog lid van de CCR.  
In de CCR praten we over de gevolgen van de Duitse eenwording voor de Rijnvaart.

Terug naar de vervuiling: ook de communale lozingen worden nu serieus aangepakt. Restaurants langs de rivier klagen over oneerlijke concurrentie door hotelschepen. De Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn tegen verontreiniging (Koblenz) benadert de CCR hierover in 1984. De CCR antwoordt in 1987 aan de IRC: dat stilliggende hotelschepen als probleem worden gezien. Maar de aanpak van de vervuiling door deze schepen vinden we niet dringend. Men ziet twee wegen die tot een oplossing leiden: verzameltanks aan boord met afgifte aan de wal of zuivering aan boord. Er moeten afgiftemogelijkheden komen en over de normstelling voor de zuiveringsinstallaties zal worden overlegd.

Na een aantal jaren intensief onderzoek wordt de zesbaksduwvaart op de Rijn toegestaan. Als gevolg hiervan omarmt, na aanvankelijke aarzeling, de milieubeweging in Nederland de binnenvaart als het milieuvriendelijkste vervoer. Dit in tegenstelling tot de Groenen in Duitsland die in die tijd van mening zijn (en dat nu misschien nog steeds zijn) dat de binnenvaart de reden is van het verpesten van de rivieren, door de bochtafsnijdingen, de verdieping en de kanalisaties. U weet dat dit aantoonbaar onjuist is; er waren heel andere redenen om de rivieren aan te pakken.

De binnenvaart profileert zich verder als milieuvriendelijk vervoerder. Deze goede naam van de binnenvaart is geheel gebaseerd op het, in verhouding tot de andere vervoerswijzen, geringe brandstofverbruik.

Intussen kampt men in de havens met vaak sterk vervuild slib. De oorzaak daarvan wordt gezien in de vroegere industriële vervuiling en de lozingen vooral van zeeschepen. Voor de zeevaart is er wel het MARPOL verdrag uit 1973, dat weinig effectief is, en waarvan de regels dus steeds meer worden aangescherpt. Het begint op te vallen dat ook de binnenvaart bijdraagt aan de vervuiling in de havens. Het vrijwel ontbreken van regelgeving met betrekking tot de omgang met het scheepsafval draagt er toe bij dat de goede naam van de binnenvaart dreigt te worden aangetast. In de publieke opinie ontstaat het beeld dat, omdat er geen regels zijn, de binnenvaart er een rommeltje van maakt.

In het RPR zijn er al langere tijd regels met betrekking tot het olie- en vethoudend afval. Dat moet worden afgegeven aan bilgeboden of aan land. Lange tijd waren ook olieafscidders aan boord toegestaan. De eerste bilgeboot vaart in de Ruhrorter haven in 1958 en in de haven van Basel in 1963.

Dat er aan boord ook ander afval dan bilgeafval ontstaat wordt nauwelijks gezien. In sommige landen is op grond van de waterkwaliteitswetten lozing van afval verboden. Soms treedt men daar tegen vervuilers op. Tegelijkertijd stelt men elders dat de binnenvaart op grond van de scheepvaartwetgeving het recht heeft om zijn afval over boord te zetten.

Het grootste probleem is – vanzelfsprekend – wie moet de kosten voor de afvalverwijdering dragen? Door de binnenvaart wordt gesteld dat zij niet de veroorzaker van de vervuiling is en dat zij niet de kennis, de mogelijkheden en de financiën heeft om voor een verantwoorde verwijdering te zorgen. De chemische industrie die toch al onder vuur lag, beseft dat zij hier ook een verantwoordelijkheid heeft. Men beseft dat het hun goede naam niet bevordert als er (teveel) van hun product in het water komt. In verschillende landen wordt gezocht naar oplossingen.

In Nederland lukt het om in overleg tussen binnenvaartorganisaties en de partners aan de wal kant en onder druk van de overheid, tot afspraken te komen. In 1989 wordt een convenant gesloten tussen binnenvaartorganisaties, chemische industrie, verladers, terminals, inzamelaars en de overheid. Het gaat daarbij om het afval dat ontstaat na het vervoer van vloeibare lading, de tankvaart.

Tegen die achtergrond en om te voorkomen dat er in de verschillende landen verschillende regels worden ingevoerd stelt de Nederlandse Rijnvaartdelegatie in september 1989 aan de CCR voor om regels te ontwikkelen met betrekking tot de omgang met scheepsafval. Dit voorstel heb ik destijds geschreven. Voor de CCR is niet vanzelfsprekend. De vraag is namelijk of de CCR wel bevoegd is om milieuregels te stellen. Tegelijkertijd is men in de CCR bang dat 'anderen', die uiteraard onvoldoende weten van de binnenvaart zich ermee zullen bemoeien en tot onwerkbaar regels zullen komen.

In november al valt een positief besluit en gaat de CCR aan de slag. Dit gebeurt na overleg met de Internationale Rijncommissie te Koblenz die het veel te druk heeft met het terugdringen van andere vervuilingen. De binnenvaart staat in Koblenz nog niet hoog op de prioriteitenlijst.

Omdat milieu als onderwerp niet past in de organisatiestructuur van de comités van de CCR wordt voor het afval een adhoc-groep ingesteld die rapporteert aan wat toen nog heet het Comité Adhoc (nu het Beleidscomité, comité Directeur genoemd). Vanaf nu zitten vertegenwoordigers van Milieuministeries mee aan tafel. En in het vervolg worden niet alleen vertegenwoordigers van de binnenvaart maar ook die van de walkant – de inzamelaars, de opslagbedrijven, de verladers, de olie- en chemische industrie – bij het overleg betrokken.

Fig. 3

Het debat in de najaarsvergadering van het Plenum in 1989, onder punt 3 van de agenda, is als we het verslag mogen geloven, kort:

Objet : Problèmes découlant de l'évolution de la navigation rhénane

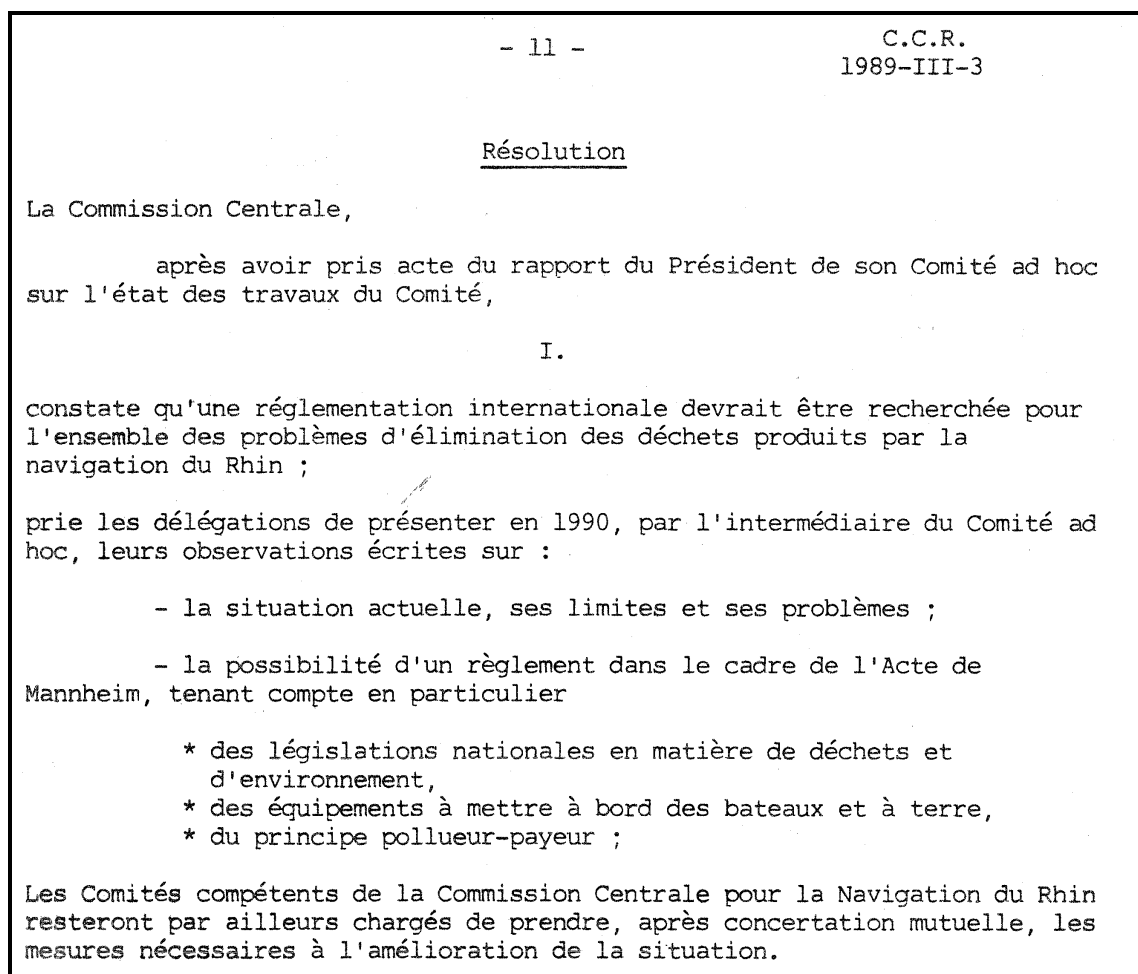
M. BAUWENS, Commissaire de  
BELGIQUE, Président du Comité ad hoc, indique que la Délégation  
néerlandaise a proposé d'étudier la possibilité de l'introduction  
d'une réglementation internationale traitant l'ensemble des problèmes  
d'élimination des déchets produits par la navigation du Rhin.

LE PRESIDENT constate que les délégations unanimes approuvent cette  
proposition. Les questions touchant l'environnement sont d'une grande  
actualité et préoccupent l'opinion publique.

Il espère que les différentes délégations présenteront au cours de  
l'année 1990 leurs observations sur la proposition.

Er staat dat de voorzitter van het Comité Ad Hoc aangeeft dat de Nederlandse Delegatie heeft voorgesteld om de mogelijkheid van een internationale regeling met betrekking tot de verwijdering van het afval van de Rijnvaart te onderzoeken. Daarop stelt voorzitter van de CCR vast dat de delegaties dit unaniem steunen en dat milieuvraagstukken erg actueel zijn en het publiek zeer bezighouden.

Fig. 4 Dit wordt vastgelegd in besluit 1989-III-3:



Daarin staat dat in 1990 bericht van de delegaties wordt verwacht over de actuele toestand en over de mogelijkheid onder de Akte van Mannheim regelingen te treffen. Daarbij moet rekening gehouden worden met de nationale wetgevingen, de uitrusting aan boord en het principe 'de vervuiler betaalt'.

Fig. 5

In de adhoc-groep afval wordt afgesproken dat Nederland en Duitsland samen een ontwerp zullen uitwerken. Op basis van plannen uit de beide landen wordt dit gedaan. De LAWA, Landes Arbeitsgemeinschaft Wasser, had een ontwerp voor soorten afval. In Nederland zijn er ideeën over praktijkrichtlijnen waarvan de contouren zichtbaar zijn. Daarin komen onderwerpen als reinigingsstandaarden en ladingjournaal aan de orde. Ook wordt gekeken naar de haven van Basel waar al een streng afvalregime met duidelijke regels geldt. [22 november 1990 ab ms Lely].

Vanuit deze gegevens en rekening houdend met het principe 'de vervuiler betaalt' komt er een indeling naar het ontstaan van het afval:

- Het afval uit het scheepsbedrijf (machinekamer- of olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval);

en:

- Het afval uit de lading;

Waaraan later nog wordt toegevoegd:

- Het afval uit de woning (en van passagiersschepen).

Voor ieder van deze groepen is de veroorzaker, en dus de betaler, goed aan te geven.

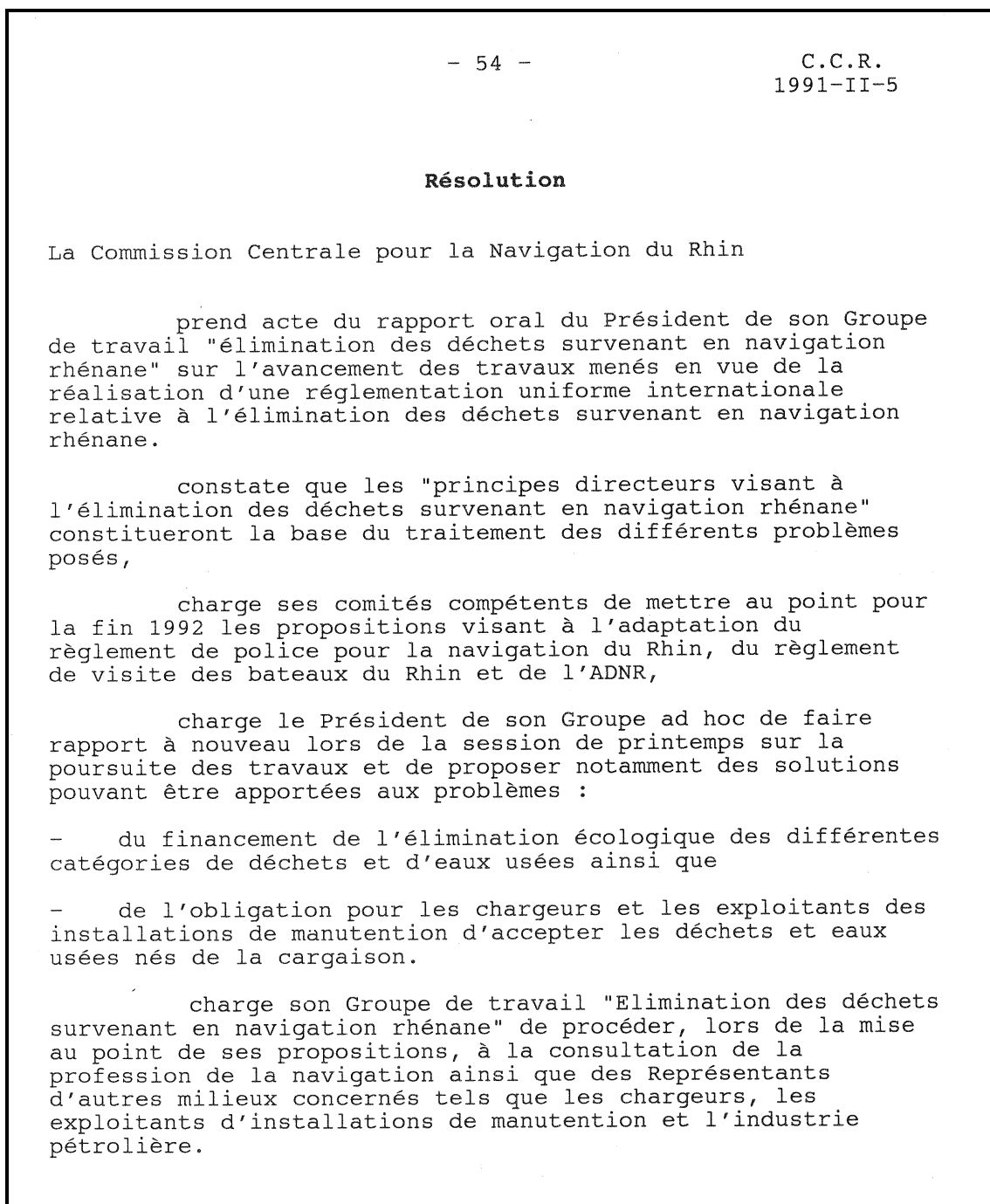
Door het bedrijfsleven wordt voorgesteld voor de afvalstoffen uit de lading uit te gaan van de NSTR-lijst, een Europese lijst van stofsoorten die gebruikt wordt voor de douane en statistiek. Deze lijst past op twee A4-tjes. Door specialisten op het gebied van stoffen en watermilieu wordt op basis van die lijst voor iedere stof aangegeven of lozing in het oppervlaktewater wel, een beetje of niet kan worden toegestaan. Omdat het bedrijfsleven een maximum aan lozingsvrijheid en de toezichthouders en opsporingsdiensten een maximum aan duidelijkheid willen moet per stof en niet per stofsoort worden gekeken. Zo ontstaat de 'positieve lijst': een zeer gedetailleerd overzicht van intussen 22 pagina's A4 waarin voor iedere stof die mogelijk per binnenschip vervoerd kan worden, is aangegeven hoe met het afval moet worden omgegaan

Intussen wordt in Nederland (maar ook elders) de druk opgevoerd:

In 1990 maakt de Rivierpolitie in Rotterdam proces verbaal op tegen enkele schippers. Deze verbaalen worden door het OM geseponeerd omdat men inziet dat de schippers weinig andere mogelijkheden hebben. Wel wordt met de binnenvaartorganisaties opnieuw afgesproken dat er een einde moet komen aan de vervuilingen. In vervolg op het convenant van 1989 wordt in 1991 de *Praktijkrichtlijn afvalstoffen binnentankvaart* getekend, in 1993 gevolgd door de *Praktijkrichtlijn ladingresten duwvaart*. Zolang het Scheepsafvalstoffenverdrag niet van kracht is, geldt voortaan in Nederland ten aanzien van de ladingafvalproblematiek het beleid zoals verwoord in deze Praktijkrichtlijnen.

Na een tussentijdse rapportage in 1990 liggen er in de najaarsvergadering van 1991, 'de Richtlijnen voor het inzamelen en verwijderen van het afval uit de Rijnvaart'. Gemeend wordt dat het voldoende is om de Rijnreglementen (RPR, ROSR en ADNR) aan te passen en dit aan te vullen met nationale regelingen. Dit wordt vastgelegd in Besluit 1991-II-5:

Fig. 6



De CCR constateert hierin dat de "Richtlijnen met betrekking tot de verwijdering van het afval uit de Rijnvaart" de basis vormen voor het oplossen van de problemen. De adhoc werkgroep wordt

opgedragen het varend bedrijfsleven en alle andere betrokken bedrijfstakken te raadplegen.

In de publieke opinie ontstaat helaas nu het beeld dat de binnenvaart wel een heel grote vervuiler moet zijn als er zovéél regels voor de omgang met het afval nodig zijn. Het kost veel moeite om duidelijk te maken dat de vele regels nodig zijn omdat het zo'n gecompliceerde aangelegenheid is. Tot in het NL parlement worden daar stevige discussies over gevoerd.

Fig. 7

De meeste discussie in de CCR gaat vervolgens over de betaalwijze voor het olie- en vethoudend afval. We schrijven het jaar 1992. Hoe worden de lasten eerlijk verdeeld, hoe verzeker je dat er daadwerkelijk wordt betaald, hoe verreken je onderling tussen de landen en hoe organiseer je het innamesysteem? [Besluit 1992-I-6]

In de herfst 1992 wordt duidelijk dat je er met regels voor de Rijn alléén niet bent. Ook lijkt een internationaal Coördinatieorgaan nodig. De CCR verzoekt de Rijnsoeverstaten en België om aan zo'n coördinatieorgaan mee te werken [Besluit 1992-II-8]. Ook vraagt de CCR om de regels met betrekking tot het afval zoals door haar voorzien [in Besluit 1991-I-6], ook toe te passen op al die wateren in hun gebied die met de Rijn in verbinding staan. [Besluit 1992-II-9].

In 1993 worden de principes van de internationale coördinatie en verevening vastgelegd. Geconstateerd wordt dat de binnenvaart en de olie -industrie ermee instemmen. Er komen Nationale Instituten en een Internationaal Coördinatie- en Vereveningsorgaan.

Fig.8

Uit besluit 1993-I-8, annex 1:

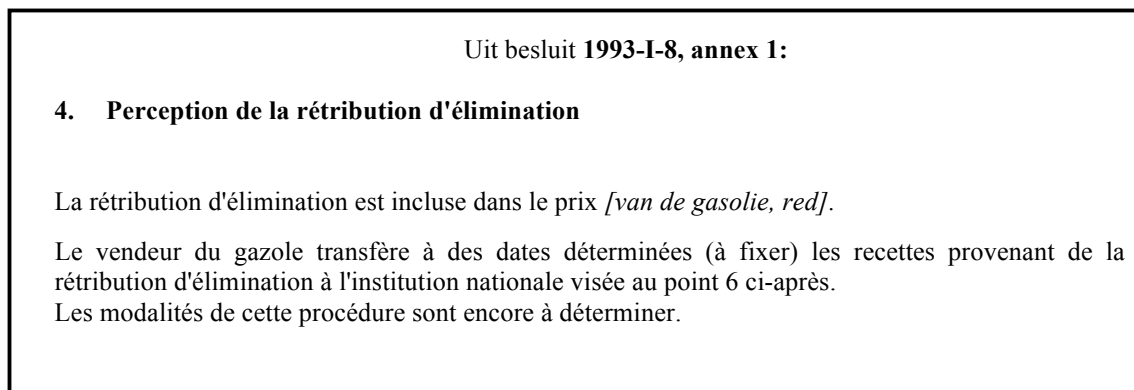
Dans cette institution nationale devront être représentés dans la mesure du possible et pour autant qu'ils existent sur le plan national:

- les associations de la navigation intérieure,
- les sociétés d'élimination,
- l'industrie pétrolière,
- les autorités compétentes,
- les ports publics et privés



In de nationale instituten moeten de binnenvaartorganisaties, de organisaties van inzamelaars, de olie-industrie, de bevoegde autoriteiten en de openbare en particuliere havens vertegenwoordigd zijn.

Fig. 9



In datzelfde besluit staat ook dat de verwijderingsbijdrage wordt opgenomen in de prijs *[van de gasolie]*!

Fig. 10

Luxemburg als oeverstaat van de Moezel wordt uitgenodigd deel te nemen.

Men verwacht per 1 januari 1996 de regels te kunnen invoeren.

Eind 1993 komt de vraag naar boven of de regels wel via de Akte van Mannheim kunnen worden ingevoerd.

Intussen verlaat per 1 januari 1994 Groot Brittannië de CCR. Aan de debatten over het afval hebben de Britten, nadat ze hebben vastgesteld dat hún schepen onder de zeevaart vallen, overigens niet deelgenomen.

Voorjaar 1994 moet naar andere financiering dan via de gasolieprijs worden gezocht. Zowel vanwege verzet bij de oliehandel als ook vanwege mogelijk gevaar voor de gasolieovereenkomst.

Intussen betaalt in Duitsland, Zwitserland en Nederland de overheid de kosten van de bijleginzameling. De druk wordt opgevoerd, de Bundesländer dreigen hun bijdrage aan de financiering van de inzameling stop te zetten. Dan komt het zegelsysteem op tafel.

We spreken inmiddels over een te sluiten 'akkoord met betrekking tot uniforme regels'. Het blijkt ook nodig dat een vertegenwoordiger van de EU aan het overleg gaat deelnemen. De EU was wel op de hoogte wat er gaande was via de permanente waarneming in de Plenaire.

De werkgroep krijgt in het najaar 1994 de opdracht in overleg met het bedrijfsleven een 'Verdrag' uit te werken.

Na lange aarzeling kan begin 1995 ook Frankrijk instemmen met het zegelsysteem. Nederland dat altijd al met reuzenstappen door de porseleinkast loopt, begaat de stommititeit om meteen een voorstel voor een digitale zegel ter tafel te brengen. Dit gaat België veel te snel. Bijna ligt de zo broze, net bereikte overeenstemming over het financieringssysteem in scherven.

Reeds voorjaar 1995 ligt er een ontwerp van een Verdrag! Nog resterende kleine problemen moeten voor het najaar worden opgelost.

Maar dan steekt de EU (voorjaar 1995) een spaak in het wiel en stelt dat EU staten geen verdrag mogen tekenen met een derde land, zonder toestemming van de EU. De CCR vraagt in een brief van december 1995 aan de EU om duidelijkheid. Brussel blijft niet dwarsliggen maar zegt zelf te willen toetreden tot het Verdrag. Omdat daarvoor een langdurige procedure in de EU nodig is spreken de CCR landen af dat als de EU verdragspartner wil worden de tekst daaraan t.z.t. zal worden aangepast.

Gezien de verre gaande gedetailleerdheid van de vele voorschriften stelt Nederland nog voor in het verdrag alleen de hoofdlijnen op te nemen en de details in Merkbladen te regelen. Dit leidt tot een voorzienbare Pavlov-reactie bij alle andere delegaties: ho, niets meer wijzigen! Daarmee staat de vorm en de inhoud van het verdrag vast.

Fig. 11

Op 9 september 1996 wordt het Verdrag in Straatsburg door alle zes verdragspartijen ondertekend en staat het voor Ratificatie open. De verwachting is dat het Verdrag in 2000 van kracht zal zijn. De data genoemd in hoofdstuk IX, art 9.01, over de lozingen van passagiersschepen (verboden in 2005 en 2010), laten dat ook zien.

Fig. 12

De realiteit is weerbarstiger, in een ritme van ongeveer 2 jaar worden de zes Ratificatieorkonden gedeponereerd:

- ZWITSERLAND      16 juli 1998
- NEDERLAND        10 juli 2000

- LUXEMBURG 14 mei 2002
- DUITSLAND 10 maart 2004
- FRANKRIJK 15 september 2005
- BELGIE 22 september 2009 (ruim een jaar in de kast gehouden op verzoek van alle delegaties!)

Volgens de regels van het Verdrag is het CDNI per 1 november 2009 in werking getreden.

Fig. 13

De tekst van het Verdrag is nu meer dan 15 jaar oud. Om de lopende ratificaties niet in gevaar te brengen mocht er intussen niets gewijzigd worden. Zelfs praten over aanpassingen werd slechts heel oogluikend toegestaan. Dat wil niet zeggen dat er niets te verbeteren of te moderniseren zou zijn.

Fig. 14

In verband daarmee wil ik drie wensen doen. Mijn eerste wens betreft het principe. Belangrijkste verbetering is volgens mij dat de milieuregels voor de hele Europese binnenvaart gelijk zijn en dat ze op één plaats staan.

In dit verband is interessant te weten dat er, vanaf eind negentiger jaren ook overleg is met de Donaucommissie; die probeert een deel van de systematiek en de regels van het Verdrag op de Donau toe te passen. Begin 2000 heeft de Donaucommissie al aanbevelingen aangenomen. In 2007 zijn deze hernieuwd. Het betreft een aanbeveling op hoofdlijnen: de definities komen zeer bekend voor, er komt een verbod afval te lozen, afgifteplicht en indirecte financiering naar het principe de vervuiler betaalt. De regels moeten door de Donaulanden in onderling overleg verder worden vastgesteld.

Mijn wens is dat het Verdrag voor heel Europa geldt en dat het dé plaats is waarin alle milieuregels voor de binnenvaart worden geregeld. Het Verdrag dient de lozing van afvalstoffen naar alle milieucompartimenten – water, land én lucht – te omvatten en deze compartimenten op een zelfde wijze te benaderen. Dus óók de dampen en gassen uit de lading en de uitlaatgassen uit de motoren en zelfs de behandeling van de scheepshuid horen in het verdrag. Details daarover mogen in ROSR en ADNR.

Mijn tweede wens is meer instrumenteel en betreft een vereenvoudiging van het Verdrag. Ik zou de stoffenlijst willen aanpakken en deze reduceren tot een overzichtelijke opsomming van hooguit 2 bladzijden. Een voorstel daarvoor ligt er al vanaf 1998.

Ik heb nog een derde wens: ik wens U allen veel wijsheid met het verder ontwikkelen van de milieuvriendelijke omgang met het afval uit de binnenvaart en ook veel geduld met het daarmee in overeenstemming houden van de regels van het Verdrag

Fig. 15

Tot slot: ik ben blij dat het geduld heeft gezegevierd en dat vele klippen zijn omzeild.

De Loreley kan haar opnieuw glimmende gouden haren weer rustig kammen zonder dat schippers op de klippen lopen en de Rijn vervuilen.

Ik feliciteer U en de Rijn- en binnenvaart in Europa met de totstandkoming van dit Verdrag.

*Uitgesproken te Straatsburg 5 november 2009 door:*

***ir A.J. Veraart***, *oud medewerker van de Rijkswaterstaat,*  
*in die functie onder andere*

*1985-1995 expert voor de Nederlandse Rijnvaartdelegatie*

*1995-2005 Rijnvaartcommissaris*

*van daar uit vanaf het begin betrokken bij de totstandkoming van het CDNI.*