

Vergaderjaar 2008–2009

22 343

Handhaving milieuwetgeving

Nr. 208

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 oktober 2008

Mede namens de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de minister van Justitie wil ik u hierbij informeren over de stand van zaken omtrent de verbeteracties die zijn opgestart na de gebeurtenissen met het schip de Probo Koala. In uw verzoek van 10 april 2008 (08-VROM-B-019) heeft u daarom gevraagd. In mijn schrijven van 18 juni 2008 (22 343, nr. 194) is dit schrijven aangekondigd.

Deze brief is een vervolg op het kabinetsstandpunt over deze kwestie (mijn brief aan uw Kamer van 16 mei 2007, 22 343, nr. 169). De in die brief aangekondigde verbeteracties zijn inmiddels opgepakt en grotendeels afgerond. Bij het uitvoeren van deze acties is niet gewacht op de afronding van de thans bij de rechtbank Amsterdam lopende strafzaak tegen de gemeente Amsterdam, Trafigura, APS en enkele natuurlijke personen. De stand van zaken met betrekking tot de strafzaak is dat er eind juni 2008 regiezittingen hebben plaatsgevonden. Over het verdere verloop van de rechtzaak (zoals tijdsduur en planning) zijn geen voorspellingen te doen. Wel kan gesteld worden dat het zeer waarschijnlijk is dat de zaak nog enige tijd in beslag zal nemen voordat een onherroepelijke uitspraak voorhanden zal zijn. Zoals ik u ook reeds berichtte in de hierboven genoemde brief van 16 mei 2007 heeft het kabinet gelet hierop besloten de uitkomsten van deze strafzaak niet af te wachten maar de toegezegde verbeteracties reeds op te pakken en uit te voeren. Hierbij wordt wel opgemerkt dat na afronding van deze rechtzaak zal worden nagegaan of uit deze strafzaak nog aanvullende verbeterpunten volgen. Net als in het hierboven genoemde kabinetsstandpunt wordt – ter voorkoming van mogelijke onwenselijke beïnvloeding van het verloop van de strafzaak – in deze brief uitgegaan van de feiten zoals deze nu bekend zijn bij de betrokken instanties buiten het OM-onderzoek om.

In deze brief zal worden ingegaan op de belangrijkste conclusies van de verbeteracties. De bijlage bij deze brief bevat een uitgebreide beschrijving van de verbeteracties, bevindingen, conclusies en resultaten. Ook wordt in

deze brief aangegeven welke acties UNEP (United Nations Environment Programme) met behulp van de Nederlandse donatie heeft opgestart om de Ivoriaanse overheid te ondersteunen.

Verbeteracties en conclusies

Er zijn veel verbeteracties opgepakt na de gebeurtenissen met de Probo Koala. De gebeurtenissen met de Probo Koala waren aanleiding voor de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en mijzelf om te bezien op welke wijze dergelijke incidenten in de toekomst voorkomen zouden kunnen worden. De aan uw Kamer toegezegde verbeteracties zijn als volgt samen te vatten:

1. doorlichting van internationale regelgeving
2. doorlichting van de nationale wet- en regelgeving
3. verbetering van het toezicht en de handhaving.

De samenvattende conclusie uit de doorlichting van de internationale regelgeving is dat deze voldoet en op elkaar aansluit voor de huidige praktijk, er vanuit gaande dat, zoals uit de inventarisatie van de IMO (International Maritime Organization) is gebleken, productieprocessen aan boord niet plaatsvinden. Wat betreft de nationale regelgeving kan eveneens geconcludeerd worden dat deze voldoet en afdoende op elkaar is afgestemd. Een uitzondering hierop is echter de verhouding tussen de Wet milieubeheer en het acceptatiebeleid voor afvalstoffen zoals dat in vergunningen is opgenomen. Daarnaast is geconcludeerd dat in een enkel geval dezelfde begrippen en afkortingen worden gehanteerd in verschillende rechtsregimes terwijl verschillende zaken worden bedoeld. De conclusie voor de verbetering van het toezicht en de handhaving is dat de opgestarte verbeteracties erin hebben geresulteerd dat het toezicht op de scheepsafvalstoffenketen meer wordt gericht op de risico's waarbij ook de samenwerking tussen de verschillende toezichthouders is verbeterd.

De verbeteracties hebben samengevat geleid tot het volgende:

- Het voornemen tot wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (Wvvs) ter verduidelijking van de definitie van schadelijke stof. Met deze aanpassing wordt aangesloten bij de in het Marpol-verdrag gebruikte definitie van schadelijke stof.
- Het aanpassen van het acceptatiebeleid van afvalstoffen zoals dat in de nota «De Verwerking Verantwoord» is opgenomen. Hierbij zal rekening moeten worden gehouden met het verbod om afvalstoffen af te geven aan iemand die niet bevoegd is om deze te ontvangen (artikel 10.37 Wet milieubeheer). Dit zal worden meegenomen in het tweede Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) dat in het voorjaar van 2009 van kracht zal worden.
- In het tweede LAP zal beter rekening worden gehouden worden met de terminologie van de Wet milieubeheer en de Wvvs.
- De afronding van het project «draaiboek Scheepsafvalstoffen» waarbij de werkwijze van dit draaiboek geformaliseerd zal worden. Dat betekent ondermeer dat de randvoorwaarden om dit draaiboek in de praktijk te implementeren nader uitgewerkt zullen worden. De diverse bevoegde gezagen zullen, op basis van die uitwerkingen, keuzes maken die consequenties kunnen hebben voor onder andere de re-allocatie van capaciteit, de inzet van extra capaciteit en middelen of het overdragen van bevoegdheden. Na de formele besluitvorming over de aanbevelingen, en met name de benoemde randvoorwaarden, zal het draaiboek definitief worden gemaakt. De uitvoering van het draaiboek zal onder regie van het Directeurenoverleg Zeehavens ter hand worden genomen.
- Er zal een informatief werkdocument worden opgesteld voor de

betrokken toezichthouders in de havens over de van toepassing zijnde wet- en regelgeving.

Actieprogramma van UNEP

Wat betreft de donatie van 1 miljoen euro door Nederland aan het fonds van UNEP ten behoeve van Ivoorkust, is het volgende te melden. Van deze bijdrage is in juni 2008 een UNEP-project opgestart voor de regionale versterking van de handhaving. Dit project heeft een looptijd van vijf jaar en wordt gefinancierd met geld uit Nederland, Zweden en Denemarken. De concrete activiteiten die opgezet worden in Ivoorkust zijn:

- het ontwikkelen van een afvalbeheersplan voor gevaarlijk afval voor het district Abidjan (de streek waar het incident plaatsvond),
- het opstellen van aanbevelingen (in samenwerking met de IMO) ter verbetering van havensystemen en het beheer van gevaarlijke afvalstoffen en
- training van betrokken overheidsmedewerkers.

Het project kent verschillende fasen. Zo wordt het opgestart in Ivoorkust en daarna ook opgezet in andere kwetsbare Afrikaanse landen met havenvoorzieningen. Daarnaast kent het project ook nog overige activiteiten zoals het onderzoeken van de mogelijkheid van een «early warning-systeem» tussen de overheden in Europa en Afrika.

Tot slot

Als algemene conclusie ben ik van mening dat uit de vele activiteiten is gebleken dat de wet- en regelgeving en de implementatie daarvan van voldoende niveau is om het milieubelang, dat het doel is van de regelgeving inzake scheepsafvalstoffen, voldoende te borgen. Wel zijn, in goed overleg met diverse partijen op nationaal en lokaal niveau, verschillende verbeteringen aangebracht om incidenten zoals met de Probo Koala beter te kunnen beheersen waardoor de kans zal verminderen dat zich dit type incidenten nogmaals voordoet. Veel verbeteracties zijn inmiddels afgerond en een aantal loopt nog.

Ik ga ervan uit u hiermee voldoende inzicht gegeven te hebben in de verbeteracties die ter hand zijn genomen na de gebeurtenissen met de Probo Koala.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

Bijlage bij de brief aan de Tweede Kamer inzake de verbeteracties Probo Koala.

Zoals aangegeven in de brief, worden in deze bijlage de diverse verbeteracties en de resultaten daarvan uitgewerkt.

Inhoud van de toegezegde verbeteracties

Er zijn veel verbeteracties opgepakt na de gebeurtenissen met de Probo Koala. Deze punten zijn ondermeer geformuleerd op basis van de in de Probo Koala-zaak opgedane ervaring en de in dat kader uitgebrachte adviezen. De verbeteracties zijn aan uw Kamer toegezegd in:

- = de brief van 31 oktober 2006 (22 343, nr. 143)
- = de brief van 18 december 2006 (22 343, nr. 147 en 148)
- = Algemeen Overleg van 19 december 2006 (verslag vastgesteld 24 januari 2007, 22 343, nr. 153)
- = de brief van 16 mei 2007 (22 343, nr. 169)
- = de antwoorden op Kamervragen van 21 februari 2007 (22 343, nr. 160).

De verbeterpunten zijn in 3 categorieën in te delen:

1. De doorlichting van de internationale regelgeving. Het gaat hier zowel om de Europese regelgeving als mondiale regelgeving. De Europese regels zijn de Europese Verordening voor de Overbrenging van Afvalstoffen (EVOA) en de Richtlijn Havenontvangstvoorzieningen. De mondiale regels zijn het Verdrag van Bazel en het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (Marpol-verdrag). Bij deze doorlichting is in de eerste plaats op internationaal niveau gekeken naar de onderlinge afstemming van deze regels waarbij ook bezien is of er geen lacunes zijn in de regelgeving. Daarnaast is ook onderzocht of deze regelgeving vereenvoudigd en eenduidiger kan worden.
2. Het doorlichten van de nationale wet- en regelgeving op lacunes. Daarnaast is onderzocht of deze eenduidig, uitvoerbaar en handhaafbaar is. Verder is deze ook bezien op de mogelijkheden van vereenvoudiging. Het gaat hier zowel om de Wet milieubeheer (Wm) en de daarop gebaseerde regelgeving (onder verantwoordelijkheid van het ministerie van VROM) als de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (Wvvs) en de daarop gebaseerde regelgeving (onder verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat). Ook de onderlinge afstemming tussen beide rechtsregimes en het gebruik van definities en begrippen in deze regelgeving is hier meegenomen.
3. De verbetering van het toezicht en de handhaving. Hierbij is met name de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de verschillende toezichthoudende organisaties meegenomen omdat bij het toezicht op de naleving van de relevante regelgeving en de handhaving deze regelgeving diverse (zowel landelijk opererende als regionale) inspecties zijn betrokken. Hierbij is tevens de bekendheid van de verschillende wet- en regelgeving betrokken.

Hieronder is beschreven op welke wijze de verbeterpunten zijn uitgevoerd en tot welke conclusies en resultaten dat heeft geleid.

Ad1 De doorlichting van de internationale regelgeving

In aanvulling op hetgeen in onderdeel 5 van de bijlage bij het kabinetsstandpunt (brief van 16 mei 2007, 22 343, nr. 169) over internationale initiatieven is gezegd, wordt u als volgt geïnformeerd:

Inhoud van de internationale regelgeving

De internationale regelgeving op het gebied van het beheer van afvalstoffen, meer specifiek op de overbrenging en verwerking van afvalstoffen is neergelegd in het Verdrag van Bazel en de daarop gebaseerde Europese Verordening voor de Overbrenging van Afvalstoffen (EVOA).

Deze regelgeving beoogt ongewenste afwenteling van problemen op afvalgebied naar ontwikkelingslanden te voorkomen. Het verdrag van Bazel bevat regels met betrekking tot de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering daarvan. Het verdrag is geïmplementeerd in de Europese en Nederlandse rechtsorde door EVOA. De EVOA is van toepassing op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Unie. De EVOA kent een verbod voor de export van gevaarlijke afvalstoffen vanuit landen die lid zijn van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO-landen), de Europese Gemeenschap (EG) en Liechtenstein naar andere landen.

De internationale regelgeving op het gebied van voorkoming van verontreiniging door schepen is neergelegd in het Marpol-verdrag en de Richtlijn Havenontvangstvoorzieningen van de Europese Unie en heeft tot doel het mariene milieu te beschermen. Het Marpol-verdrag bevat lozingsvoorschriften ter voorkoming van verontreiniging door schepen en kent een afgifteplicht met betrekking tot bepaalde aangewezen ladingrestanten. De Richtlijn Havenontvangstvoorzieningen maakt deze in het Marpol-verdrag opgenomen verplichting tot afgifte van ladingrestanten onderdeel van het communautaire recht en verplicht daarnaast – in aanvulling op het Marpol-verdrag – tot afgifte van scheepsafval. Voornoemde afgifteplichten hebben betrekking op afval dat ontstaat tijdens de normale bedrijfsvoering aan boord. Het Verdrag van Bazel en de EVOA zonderen dit aan boord van schepen ontstane afval uit van de toepasselijkheid van het verdrag en de verordening. Op deze wijze sluiten het Verdrag van Bazel en de EVOA enerzijds en het Marpol-verdrag en de Richtlijn Havenontvangstvoorzieningen anderzijds op elkaar aan.

Acties in het kader van COP (Verdrag van Bazel) en IMO

Vanwege de mogelijkheid dat aan boord van de Probo Koala een productieproces heeft plaatsgevonden, waarin internationale regelgeving mogelijk onvoldoende voorziet, heeft het Secretariaat van de Conferentie van Partijen (COP) van het Verdrag van Bazel landen gevraagd een bijdrage te leveren aan het opsporen en oplossen van lacunes tussen de instrumenten van de International Maritime Organization (IMO) en het Verdrag van Bazel. Nederland heeft hieraan via het gezamenlijke standpunt van de Europese Unie een bijdrage geleverd. De Europese Unie heeft op COP9 van het Verdrag van Bazel een nadere inventarisatie door het Europese Agentschap voor Maritieme Veiligheid (EMSA) aangekondigd, dat de basis moet vormen voor eventuele harmonisatie tussen IMO verdragen (Marpol-verdrag) en het Verdrag van Bazel. Het Secretariaat van het Verdrag van Bazel zal de reacties van de partijen en het rapport van EMSA in de volgende vergadering van partijen presenteren.

Ook binnen IMO-kader is, zoals u reeds is meegedeeld, door Nederland aandacht gevraagd voor productieprocessen aan boord van schepen op volle zee. Uit de inventarisatie in IMO-verband op basis van de door Nederland ingediende submittie is niet gebleken dat productieprocessen aan boord van schepen, waarbij afvalstoffen vrijkomen, voorkomen. In deze submittie is expliciet gevraagd aan de diverse verdragsstaten of productieprocessen aan boord van schepen plaats vinden en zo ja in welke mate. De Nederlandse branchevereniging KNVR geeft aan dat aan boord van Nederlandse schepen deze productieprocessen niet plaatsvinden. De gebeurtenissen met de Probo Koala lijken daarmee een inci-

dent te zijn geweest. In IMO-verband bestaat om die reden momenteel geen aanleiding regelgeving op dit punt voor te bereiden.

Acties in het kader van de Europese Unie

Nederland heeft zich in Europees verband ingezet voor een betere aansluiting van de Richtlijn Havenontvangstvoorzielingen op de terminologie van het Marpol-verdrag. Hieronder is aangegeven welke acties het betreft.

Zoals aan uw Kamer meegedeeld tijdens het Algemeen Overleg op 21 juni 2007 heeft Nederland Eurocommissaris Barrot bij brief van 6 juni 2007 gevraagd bij de lopende evaluatie van de Richtlijn Havenontvangstvoorzielingen het verschil in terminologie en definities tussen het Marpol-verdrag enerzijds en de Richtlijn Havenontvangstvoorzielingen anderzijds, nadrukkelijk te betrekken. Voorts heeft dit voorjaar op initiatief van Nederland op ambtelijk niveau overleg plaatsgevonden met de Europese Commissie waarbij Nederland de ontstane verwarring als gevolg van het verschil in terminologie tussen de richtlijn en het Marpol-verdrag heeft toegelicht. Commissaris Barrot heeft in zijn antwoord op genoemde brief van 6 juni 2007 gewezen op de nog lopende evaluatie van de Richtlijn Havenontvangstvoorzielingen. Hoewel hij zich daarbij niet expliciet heeft uitgelaten over het verzoek van Nederland, is bij gelegenheid van het ambtelijk overleg van de zijde van de Commissie aangegeven dat bij de herziening van de richtlijn, in lijn met de wens van Nederland, wordt gestreefd naar een betere aansluiting van de richtlijn op de terminologie van het Marpol-verdrag.

De aansluiting van de Richtlijn Havenontvangstvoorzielingen op de terminologie van het Marpol-verdrag maakt het niet langer nodig om verschillende internationale begrippenkaders in de nationale regelgeving op te nemen en draagt derhalve bij aan een verdere vereenvoudiging van deze regelgeving. Hiermee wordt ook het door de Commissie Hulshof¹ op dit punt geuite bezwaar weggenomen.

Daarnaast heeft Nederland in IMO-verband actief bijgedragen aan de ontwikkeling van een uniform meldingsformulier. Met dit formulier kan bij zeehavens op een uniforme wijze scheepsafval en ladingresiduen gemeld worden. In oktober zal hier formele besluitvorming over plaatsvinden in het daartoe bevoegde IMO-gremium. In ambtelijk overleg met de Commissie in juni 2008 is aangegeven dat de Commissie na de IMO besluitvorming direct het voorstel wil doen dit nieuwe formulier op te nemen in de bijlage van de Richtlijn Havenontvangstvoorzielingen, zodat alle Europese havens eenzelfde formulier voor scheepsafvalstoffen gaan gebruiken. Ook als gevolg hiervan zal de richtlijn in terminologie beter aansluiten bij het Marpol-verdrag.

Evaluatie Richtlijn Havenontvangstvoorzielingen

De evaluatie van de richtlijn wordt naar verwachting eind 2008 afgerond, waarna de Commissie met een wijzigingsvoorstel zal komen.

De EMSA onderzoekt de uitvoering van de Richtlijn Havenontvangstvoorzielingen in de lidstaten, in het kader van haar taak de Europese Commissie en de lidstaten bij te staan bij de effectieve uitvoering van Europese regelgeving op het gebied van maritieme veiligheid en de voorkoming van verontreiniging door schepen. Ook ten aanzien van Nederland is een dergelijk onderzoek gedaan. De resultaten van dit onderzoek zullen aan de Europese Commissie ter beschikking gesteld worden zodat deze gebruikt kunnen worden bij de evaluatie van de richtlijn.

Ook tijdens de verdere behandeling van het voorstel tot wijziging van de richtlijn zal Nederland zich blijven inzetten bij de aansluiting van de Richt-

¹ De commissie Hulshof heeft in opdracht van de gemeente Amsterdam een onafhankelijk onderzoek gedaan naar de gebeurtenissen met de Probo Koala (rapport van 30 november 2006).

lijn Havenontvangstvoorzieningen op de terminologie van het Marpol-verdrag.

Conclusie doorlichting internationale regelgeving

De conclusie uit het voorgaande is dat de internationale regelgeving voldoet en op elkaar aansluit voor de huidige praktijk, waarbij er internationaal vanuit wordt gegaan dat productieprocessen aan boord niet plaatsvinden.

Overigens vindt het zogenaamde «blenden» (mengen van twee producten waarbij geen afvalstoffen vrijkomen) in toenemende mate plaats. Nederland volgt nauwlettend in IMO verband het opstellen van regelgeving ten aanzien van blenden. Bovendien vraagt Nederland in IMO verband speciale aandacht voor harmonisatie van definities binnen mondiale regelgeving.

Ad 2 De doorlichting van nationale wet- en regelgeving

Bij de regelgeving in het kader van de Wet milieubeheer is onder meer nagegaan of er lacunes zijn in de regelgeving ten aanzien van de afgifte van scheepsafvalstoffen. Ook is het eenduidig gebruik van definities onderzocht. Het gaat om het eenduidig gebruik in definities en terminologie in de Wet milieubeheer en de daarop gebaseerde regelgeving en beleidsplannen zoals «De verwerking verantwoord» en het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP). De verhouding tussen het acceptatiebeleid zoals dat in de nota «De verwerking Verantwoord» is geformuleerd en met name de afstemming daarvan met de Wet milieubeheer is meegenomen bij de evaluatie van deze beleidsnota die is uitgevoerd door een extern onderzoeksbureau. Ook de Wvvs-regelgeving is nogmaals doorgelicht. Daarbij zijn de mogelijkheden bekeken om deze regelgeving nog verder te vereenvoudigen door zo veel als mogelijk is aan te sluiten bij de structuur, inhoud en terminologie van het Marpol-verdrag. Bij de doorlichting van de nationale regelgeving is ook de afstemming van de Wet milieubeheer met de Wvvs-regelgeving nader onderzocht door de betrokken departementen. Het betreft dan zowel de vraag of deze afstemming voldoende is geregeld en of er geen lacunes zijn. Daarnaast is ook het gebruik van definities gezien die in beide rechtsregimes voorkomen.

De bevindingen uit de doorlichting van de nationale regelgeving zijn de volgende, waarbij met name wordt ingegaan op de geconstateerde onvolkomenheden.

Regelgeving Wet milieubeheer (Wm)

Het acceptatiebeleid zoals dat in de beleidsnota «De Verwerking Verantwoord» is omschreven, laat ruimte voor onduidelijkheid over de afstemming met de Wet milieubeheer. Het acceptatiebeleid gaat namelijk uit van de mogelijkheid dat de inzamelaar nadat de afvalstoffen feitelijk aan hem zijn afgegeven, nog mogen worden teruggeleverd aan de ontdoener. In «De Verwerking Verantwoord» wordt hierbij geen relatie gelegd met artikel 10.37 van de Wet milieubeheer dat bepaalt dat er geen afgifte van afvalstoffen mag plaatsvinden aan personen die niet bevoegd zijn om die afvalstoffen te ontvangen. Het externe onderzoeksbureau concludeert dat de bepalingen in «De Verwerking Verantwoord», waarin de mogelijkheid van «teruglevering» aan de ontdoener wordt gegeven, in strijd lijken te zijn met artikel 10.37 Wet milieubeheer. Een dergelijke teruglevering is wel toegestaan indien er een ontheffing wordt verleend op grond van artikel 10.63 Wet milieubeheer welke is bedoeld voor bijzondere situaties. Overigens kent de Wet Milieubeheer het begrip «acceptatie» ook niet. Zodoende is er sprake van een onduidelijkheid welke ongewenst is. Hieruit wordt geconcludeerd dat het acceptatiebeleid op dit punt moet

worden aangepast. Omdat de beleidsnota «De verwerking Verantwoord» een relatie heeft met het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) en op dit moment een nieuw LAP wordt opgesteld, zal deze aanpassing meelopen in het traject van het tweede LAP (welke in het voorjaar van 2009 van kracht zal worden).

Regelgeving Wet voorkoming verontreiniging door schepen (Wvvs)

Zoals al eerder aan uw Kamer is aangegeven, en ook door het rapport van de parlementair advocaat wordt onderkend, was de Wvvs-regelgeving, zoals deze gold ten tijde van het incident met de Probo Koala, weliswaar complex, maar niet gebrekkig. Deze complexiteit hield verband met de omvang van de regelgeving en de implementatie van verschillende internationale begrippenkaders in onze nationale regelgeving. De verbetering en vereenvoudiging van het complex aan regelgeving kan dan ook langs twee sporen worden gerealiseerd. Enerzijds kan het Marpol-verdrag en de nationale regelgeving die uitvoering geeft aan dit verdrag, worden vereenvoudigd. Anderzijds is het – aanvullend daarop – noodzakelijk dat ook de Richtlijn havenontvangstvoorzieningen nauw aansluit bij het Marpol-verdrag en daarmee ook bij onze nationale regelgeving. Op beide sporen is reeds ingezet. Dit proces zal worden voortgezet. Voor de aansluiting van de Richtlijn Havenontvangstvoorzieningen op het Marpol-verdrag wordt verwezen naar de hiervoor beschreven doorlichting van internationale regelgeving. De vereenvoudiging van het Marpol-verdrag en de nationale regelgeving die uitvoering geeft aan dit verdrag worden hierna besproken.

Reeds uitgevoerde vereenvoudiging van het Marpol-verdrag en nationale regelgeving

De afgelopen jaren zijn zowel internationaal als nationaal diverse acties uitgevoerd om de regelgeving te vereenvoudigen. Deze acties zijn definitief afgerond nadat de gebeurtenissen met de Probo Koala hebben plaatsgevonden.

In internationaal verband heeft Nederland een belangrijke rol gespeeld bij het herzien van Bijlagen I en II van het Marpol-verdrag. De herziening heeft ertoe geleid dat de bijlagen gebruiksvriendelijker en eenvoudiger zijn geworden. Voor een nadere toelichting op de herziening van Bijlagen I en II wordt verwezen naar de toelichting bij het Besluit voorkoming verontreiniging door schepen (Stb. 2006, 693).

Op nationaal niveau geldt met ingang van 1 januari 2007 het nieuwe Besluit voorkoming verontreiniging door schepen (Bvvs), waarmee een nieuw en modern kader is geschapen voor de ter uitvoering van de Wvvs te stellen regels. Het Bvvs vervangt zeven «oude» besluiten. Zowel de structuur als de inhoud van het Bvvs, sluit zoveel als mogelijk aan bij het Marpol-verdrag. Daarbij past het besluit de methodiek van dynamisch verwijzen naar internationale voorschriften toe, die voortkomt uit één van de doelstellingen van het departementale programma «Beter Geregeld» om regelgeving te vereenvoudigen en toegankelijker te maken. In de oude besluiten onder de Wvvs werd de techniek van implementatie door overschrijving toegepast, waardoor steeds wijzigingen van deze besluiten nodig waren. Door dynamisch te verwijzen wordt één op één aangesloten bij het Marpol-verdrag en zijn wijzigingen in de internationale regelgeving op het moment van inwerkingtreding direct van kracht in Nederland. Met het nieuwe Bvvs is bovendien tegemoet gekomen aan het door de Commissie Hulshof naar voren gebrachte bezwaar ten aanzien van de uitwerking van het begrip «schadelijke stof» in de Wvvs-regelgeving, doordat het nieuwe Bvvs duidelijk onderscheid maakt tussen enerzijds alle schadelijke stoffen waarop het Marpol-verdrag ziet, en anderzijds dat deel

van deze schadelijke stoffen waarvoor de in Bijlage II van het Marpol-verdrag neergelegde afgifteplicht geldt.

Voorgenomen actie tot vereenvoudiging

Naar aanleiding van het door de Commissie Hulshof gemaakte bezwaar, is gekeken naar de in de Wvvs opgenomen definitie van schadelijke stof. Deze definitie bevat een verwijzing naar lagere regelgeving (het Bvvs), waarin de stoffen zijn opgenomen die als schadelijke stof moeten worden aangemerkt. Omdat de uitwerking van een definitie in lagere regelgeving wetstechnisch gezien niet fraai is, bestaat het voornemen deze definitie aan te passen, door in de definitie zelf te verwijzen naar de stoffen waarop het Marpol-verdrag van toepassing is. Hiermee wordt één op één aangesloten bij het begrip «schadelijke stof» in het Marpol-verdrag.

Onderlinge afstemming van en terminologie in Wet milieubeer en Wvvs.

De Wm en de Wvvs sluiten goed op elkaar aan. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat de Wvvs van toepassing is tot en met de afgifte vanaf het schip van afvalstoffen. De Wm geldt vanaf de ontvangst van deze stoffen. Het verbod om afvalstoffen terug te pompen, indien de ontvanger niet bevoegd is deze afvalstoffen te ontvangen, betreft reeds ontvangen afvalstoffen en is derhalve neergelegd in de Wet milieubeheer. Teneinde te voorkomen dat op één gedraging met afvalstoffen zowel de Wvvs als de Wm van toepassing is, bepaalt de Wm dat in een dergelijke situatie van «stapeling van regelgeving» de bepalingen uit de Wm met betrekking tot afvalstoffen niet van toepassing zijn.

Het gebruik van definities en begrippen

Bij gelegenheid van de doorlichting is wel geconstateerd dat op uitvoeringsniveau verwarring kan ontstaan bij de kwalificatie van afvalstoffen, als gevolg van het gebruik van de vergelijkbare begrippen «scheepsafval» in de Richtlijn havenontvangstvoorziening en de Wvvs-regelgeving en het begrip «scheepsafvalstoffen» in de Wm-regelgeving. Deze begrippen hebben een verschillende inhoud. Scheepsafval in de zin van de Wvvs-regelgeving moet uitdrukkelijk worden onderscheiden van ladingresiduen, terwijl, zo bepaalt de Wm-regelgeving, onder scheepsafvalstoffen zowel scheepsafval als ladingresiduen moeten worden begrepen. Afgaande op de door de kapitein van de Probo Koala gedane melding, waren de afgegeven afvalstoffen geen scheepsafval in de zin van de Wvvs-regelgeving, maar wel scheepsafvalstoffen in de zin van de Wm-regelgeving. Het is dan ook belangrijk dat bij gebruik van het begrip scheepsafval dan wel scheepsafvalstoffen de context duidelijk is (Wvvs of Wm). Aan dit punt zal bijzondere aandacht worden besteed in het kader van het werkdocument voor de toezichthouders dat op dit moment word opgesteld (zie hierna).

Verder is geconstateerd dat in de praktijk de afkorting HOI wordt gebruikt voor twee verschillende begrippen. Het gaat hier om het begrip «havenontvangstvoorziening» (een begrip uit de Wvvs) waarmee een voorziening voor de ontvangst van scheepsafval en ladingresidue wordt aangeduid, welke in de praktijk wordt afgekort tot HOI. Deze zelfde afkorting wordt ook gebruikt voor het begrip «havenontvangstinstallatie» (een begrip uit de Wm) waaronder een inrichting wordt verstaan waarin scheepsafvalstoffen worden verwerkt. Dit zou (spraak)verwarring kunnen veroorzaken. Daarom zullen de betrokken departementen de terminologie beter gaan toepassen en daar consequent in zijn. Dit zal ook worden aangegeven in het hieronder genoemde werkdocument voor de toezichthouders.

Daarnaast zijn ook wat onduidelijkheden gevonden bij het gebruik van bepaalde termen in het LAP. Het gaat bijvoorbeeld om het gebruik van de

term «afval van lading» en «ladinggerelateerde afvalstoffen», waarbij het niet geheel duidelijk is in hoeverre deze begrippen overeenkomen met dan wel verschillen van de begrippen ladingresiduen en ladinggebonden afval in de Wvvs. Bij het opstellen van het tweede LAP zal hiermee rekening worden gehouden om onnodige verwarringen te voorkomen.

Conclusie doorlichting nationale regelgeving

De conclusie uit de doorlichting van de nationale wet- en regelgeving is dat ook deze voldoende is en afdoende op elkaar is afgestemd. Een uitzondering hierop is echter de verhouding tussen de Wet milieubeheer en het acceptatiebeleid voor afvalstoffen zoals dat in vergunningen is opgenomen. Dit zal worden aangepast in het nieuwe LAP. Daarnaast is geconcludeerd dat in een enkel geval dezelfde begrippen en afkortingen worden gehanteerd in verschillende rechtsregimes terwijl verschillende zaken worden bedoeld. Hier zal beter op gelet worden door de betrokken ministeries.

Ad 3 Verbetering van het toezicht en de handhaving

Draaiboek handhaving afvalstoffen van de zeescheepvaart

Ter verbetering van de handhaving en het toezicht is onder andere het project Scheepsafvalstoffen opgezet. In het kader van dat project is een uitvoeringsdraaiboek opgesteld voor de handhavers: het «Draaiboek handhaving afvalstoffen van de zeescheepvaart». Hiermee is voorzien in een protocol voor toezichhoudende instanties bij ongewone situaties met afvalstoffen van zeeschepen, zodat zij weten wat zij moeten doen en wie de regierol heeft. Aan een dergelijk protocol bleek behoefte na het incident met de Probo Koala. Het draaiboek beoogt tevens illegale lozingen, vervuiling van het milieu en mogelijke gezondheidsrisico's te beperken vanuit een risicoanalyse met ketenhandhaving en samenwerking tussen inspectiediensten die toezien op de ontdoener (fase 1), inzamelaar (fase 2) en verwerker (fase 3).

Om te zien of dit draaiboek regulier toegepast kan worden en de gevolgen daarvan in kaart te brengen, is een aantal pilots uitgevoerd in de periode september 2007 tot en met april 2008.

De pilots bestonden uit een geclusterd aantal controles in de havens door de betrokken instanties, apart van elkaar of gezamenlijk. Zo is praktijkervaring opgedaan met het in het draaiboek beschreven samenwerkingsmodel en zijn de uitgangspunten getoetst.

In mijn schrijven van 25 juni 2008 (22 343, nr. 195) heb ik u geïnformeerd over het verloop van deze pilots en de stand van zaken op dat moment.

De pilots zijn nu afgerond. De belangrijkste conclusie is dat uit deze pilots is gebleken dat het werken in de praktijk volgens het draaiboek goed functioneert: de controles zijn effectief, de noodzakelijke informatievoorziening en samenwerking tussen toezichhouders verbetert, de betrokken partijen herkennen risicovolle situaties beter en deze worden correct doorgegeven naar de volgende fase. Er ontstond ook meer duidelijkheid over definities in de verschillende wetgeving, zoals de Wm, de Wvvs en het Marpol-verdrag. Het draaiboek kan zowel functioneren voor incidenten als voor regulier toezicht. Uit de pilots volgt een aantal gewenste aanpassingen van het draaiboek. Daarnaast zijn in de uitgevoerde pilots enkele randvoorwaarden benoemd die geborgd zouden moeten zijn om structureel volgens het draaiboek te kunnen werken.

Om de werkwijze van het draaiboek «Scheepsafvalstoffen» te formaliseren worden, als vervolg op de pilots, de aanpassingen van het draaiboek en de randvoorwaarden nader uitgewerkt. Op basis van die uitwer-

kingen worden door de diverse bevoegde gezagen keuzes gemaakt die consequenties kunnen hebben voor onder andere de re-allocatie van capaciteit, de inzet van extra capaciteit en middelen of het overdragen van bevoegdheden. Na de formele besluitvorming over de aanbevelingen, en met name de benoemde randvoorwaarden, kan het draaiboek definitief worden aangepast. De uitvoering van het draaiboek zal onder regie van het Directeurenoverleg Zeehavens ter hand worden genomen.

Per fase van het draaiboek wordt hieronder nader ingegaan op de bevindingen:

Fase 1 (het toezicht op de ontdoener)

- Het draaiboek functioneerde goed. Het administratieve en fysieke toezicht conform het draaiboek leidde tot meer afgiften van scheepsafval, en ook de alertheid van havenbeheerders en de IVW op de naleving van de meldplicht en de plicht tot afgifte van scheepsafvalstoffen en ladingresiduen nam toe, evenals het bewustzijn van andere betrokken partijen, zoals scheepsagenten en inzamelaars. Hierdoor steeg de kans op ontdekking van risicovolle situaties.
- Kapiteins, reders en scheepsagenten zijn slecht op de hoogte van de voorgeschreven wijze van voormelden in het kader van de Richtlijn Havenontvangstvoorzieningen. De gegevens worden in veel gevallen niet tijdig, onjuist en onvolledig ingevuld. Daardoor worden ook de formulieren voor de inzamelaar (op grond van de Wm, zie fase 2) soms onjuist ingevuld. Daardoor kost de beoordeling van deze informatie volgens het risicomodel uit het draaiboek de toezichthouders veel tijd
- In het kader van de pilots hebben de havenbeheerders administratieve en fysieke controles aan boord van schepen uitgevoerd. Om deze controles in reguliere situaties op een goede wijze te kunnen uitvoeren is het nodig havenbeheerders toezichthoudende bevoegdheden te geven.
- De informatie-uitwisseling tussen de handhavingpartners kan efficiënter. Nu verliep deze via telefoon en e-mail.

Fase 2 (het toezicht op de inzamelaar)

- Toezicht op inzamelaars volgens het draaiboek blijkt het naleefgedrag te verbeteren.
- Doordat de voormeldingen op grond van de Wvvs slecht worden ingevuld lopen de inzamelaars een hoger risico een gevaarlijke afvalstof waarvan de samenstelling onbekend is, in te zamelen.
- Door de samenwerking kon de VI gebruik maken van de vaartuigen en communicatiesystemen van de havenbeheerders, zodat er efficiënt en slagvaardig werd gecontroleerd.
- Een risico voor de beheersing van incidenten is dat niet op alle momenten het bevoegd gezag snel ter plaatse kan zijn om te beslissen over inname van afvalstoffen door een inzamelaar of het bestempelen van een scheepslading als afval (om crises te voorkomen).
- Buiten kantooruren is er niet altijd een laboratorium voor monsteranalyse in dergelijke situaties.

Fase 3 (het toezicht op de verwerker)

- Fase-3-toezicht conform het draaiboek verliep goed

Programma Vernieuwing Toezicht

Ook in het kader van het Programma Vernieuwing Toezicht wordt gewerkt aan een betere samenwerking tussen de inspectiediensten. Specifiek voor de zeehavens (in eerste instantie geconcentreerd op Amsterdam en Rotterdam) is hiertoe als permanent platform voor de verbetering van de samenwerking het Directeurenoverleg Zeehavens opgericht. Onder leiding van dit overleg waarin tien toezichthouders in de zeehavens deel-

nemen wordt de samenwerking verder vormgegeven. Hierbij zijn de lessen, die zijn getrokken uit de gebeurtenissen met de Probo Koala ook ingebracht.

Werkdocument voor toezichthouders

In vervolg op de bovengenoemde punten over toezicht en de vereenvoudigingen van de regelgeving zal ter verdere borging van de kennis en kennisoverdracht een intern werkdocument voor de toezichthouders worden ontwikkeld. Hierbij is het uitgangspunt om vanuit de ketenbenadering een compleet beeld te schetsen van de feitelijke en juridische situatie, zodat alle betrokken instanties het toezichtsinstrumentarium adequaat kunnen inzetten. Hierdoor zal de informatie-uitwisseling tussen de verschillende inspectiediensten toenemen. Het gebruik van definities en de afstemming tussen de twee rechtsregimes (Wm en Wvvs-regelgeving) vormen de basis. Dit voorlichtende document zal in een workshop aan de medewerkers van de diverse partijen in de keten worden overgebracht. Dit project is inmiddels opgestart. In dit project participeren zowel juristen als uitvoerders van verschillende diensten van de ministeries. Hierdoor wordt praktijk en theorie bij elkaar gebracht, zodat het uiteindelijke product afgestemd is op de vraag uit de praktijk.

Conclusie verbetering van het toezicht en handhaving

De conclusie is dat met de beschreven resultaten het toezicht op de scheepsafvalstoffenketen meer wordt gericht op de risico's waarbij ook de samenwerking tussen de verschillende toezichthouders is verbeterd. Wat betreft het draaiboek zal dit na de formele besluitvorming over de aanbevelingen, en met name de benoemde randvoorwaarden, definitief worden aangepast. De uitvoering van het draaiboek zal onder regie van het Directeurenoverleg Zeehavens ter hand worden genomen. Tot slot zal er een werkdocument voor de toezichthouders worden opgesteld over de regelgeving.