

Vergaderjaar 1997–1998

**25 851**

## **Goedkeuring en uitvoering van het op 9 september 1996 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart (Trb. 1996, 293)**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 16 maart 1998

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen omtrent dit wetsvoorstel.

Onder het voorbehoud dat de regering de in dit verslag opgenomen vragen en opmerkingen afdoende beantwoordt, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **Algemeen**

De leden van de CDA-fractie achten internationale samenwerking van groot belang voor het milieubeleid. In dit licht hebben zij met instemming kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij vinden het een goede zaak de afvalproblematiek in de Rijn- en binnenvaart internationaal te regelen.

De splitsing in olie- en vethoudend afval, afval van lading, en overig afval zoals huisvuil komt deze leden logisch voor. Dat geldt ook voor de verschillende financieringsstromen.

De leden van de CDA-fractie zijn voor goed overleg met het bedrijfsleven. Zij betreuren het dat niet op alle punten overeenstemming is bereikt. Graag willen deze leden op de hoogte blijven van de verdere uitwerking, vooral op het gebied van de kosten.

De leden van de fractie van D66 hebben met bijzondere belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel dat de goedkeuring en uitvoering regelt van het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart.

De leden van de fractie van D66 constateren dat volgens de regering het beginsel «de vervuiler betaalt» geldt. Kan de regering nader aangeven hoe dit beginsel zich verdraagt met een systeem van indirecte financiering voor het olie- en vethoudend afval, waarbij de hoeveelheid aan een schip geleverde gasolie bepaalt hoe hoog de verwijderingsbijdrage is? Geldt het beginsel ook in geval een schip weliswaar zeer veel gasolie tot zich neemt, maar zich buitengewoon milieuvriendelijk gedraagt, bijvoorbeeld door het voeren van een stringent beleid gericht op het minimaliseren van olie- en vethoudend afval? Of acht de regering een rechtstreeks en noodzakelijk

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), ondervoorzitter, Van den Berg (SGP), Lilipaly (PvdA), Biesheuvel (CDA), voorzitter, Reitsma (CDA), Versnel-Schmitz (D66), Van Gijssel (PvdA), Leers (CDA), Van Heemst (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Poppe (SP), Van 't Riet (D66), H. G. J. Kamp (VVD), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), Roethof (D66), M. B. Vos (GroenLinks), Verkerk (AOV), Van Zuijlen (PvdA), Van Waning (D66), Keur (VVD), Assen (CDA), Ten Hoopen (CDA), Luchtenveld (VVD).  
Plv. leden: Blauw (VVD), Schutte (GPV), Van Gelder (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Dankers (CDA), Jeekel (D66), Swildens-Rozendaal (PvdA), Terpstra (CDA), A. de Jong (PvdA), Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), vacature CD, Hillen (CDA), Remkes (VVD), Leerkes (U55+), Witteveen-Hevinga (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Rosenmüller (GroenLinks), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Valk (PvdA), Hoekema (D66), Klein Molekamp (VVD), Van der Linden (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Te Veldhuis (VVD).

verband aanwezig tussen de inname van gasolie en het produceren van olie- en vethoudend afval?

De leden van de fractie van D66 vragen de regering of de binnenvaart-bedrijfstaking inmiddels accoord is gegaan met een vertegenwoordiging in het Nationaal Instituut (NI).

De leden van de fractie van D66 vragen de regering een motivering van de keuze voor het systeem van verkoop en registratie van zegels. Deze leden zouden zich kunnen voorstellen dat met de stand van de huidige informatietechnologie een ander, minder bureaucratisch, systeem mogelijk is dan het voorgestelde waarin zegels achtereenvolgens worden geproduceerd, verkocht, afgegeven en ongeldig gemaakt; waarbij de voornaamste taak van het NI bestaat uit het verkopen van zegels en het bijhouden van verkochte hoeveelheden zegels en gasolie; en waarbij de waarde van de zegels, tezamen met de geleverde hoeveelheid gasolie, vermeld wordt op een zgn. bunkerverklaring. In hoeverre is het systeem fraudegevoelig? Zijn de zegels hierop getest? Hoeveel personen zullen naar verwachting werkzaam zijn in het NI?

De leden van de fractie van D66 constateren, dat gesteld wordt dat de meerwaarde van het verdrag gelegen is in het feit dat de inzameling en verdere verwijdering van scheepsbedrijfsafval niet langer uit de algemene middelen worden gefinancierd, maar in beginsel worden gedragen door de ontdoener. Naar aanleiding hiervan vragen deze leden, of onderzocht is in hoeverre het feit dat betaald moet worden voor het afgeven van afval – negatieve – invloed heeft op de hoeveelheid afgegeven afval?

In de memorie van toelichting wordt gesteld, dat er voor de lozingen van met ladingresten vervuild waswater internationaal meer uniformiteit komt over wat wel en wat niet wordt toegestaan. Hoe verhouden de bestaande Nederlandse regelingen op dit gebied zich tot de toekomstige internationale; oftewel: is Nederland strenger of minder streng dan die toekomstige regels?

De leden van de fractie van D66 constateren dat de regering een uitgebreide passage in de memorie van toelichting heeft opgenomen over het ladingafval, meer specifiek de verhouding van de Praktijkrichtlijn (convenanten) tot de verdragsbepalingen. In een motie-Poppe (25 000 XII nr. 34) heeft de kamer, waaronder de fractie van D66, in meerderheid uitgesproken dat de Praktijkrichtlijn Ladingresten Duwvaart in stand moest worden gehouden aangezien deze richtlijn «strenger» zou zijn dan de Stoffenlijst van het Verdrag, waar nog bij zou komen dat investeringen in schoonmaakschepen anders voor niets zouden zijn geweest: alleen bij «strengere» regels zijn die immers nodig en renderend. De regering geeft aan, dat het belangrijkste verschil tussen de (nationale) praktijkrichtlijn en het verdrag bestaat uit de regeling ten aanzien van een 134-tal goederen: het waswater kan volgens het verdrag geloosd worden op het oppervlaktewater, waar de praktijkrichtlijn dit laatste verbiedt. Internationaal heeft Nederland geen steun gekregen voor de aanpak van de Praktijkrichtlijn, o.a. omdat het slechts zou gaan om een gering verschil dat praktisch moeilijk uitvoerbaar zou zijn. De leden van de fractie van D66 vinden het jammer dat het Nederlandse standpunt internationaal geen steun heeft gekregen. Zij vinden het dan ook een goede zaak dat Nederland gebruik wil maken van de mogelijkheid om t.a.v. deze 134 stoffen de eis te stellen dat geloosd zal worden op de riolering of dat het waswater een bijzondere behandeling zal ondergaan. Deze leden zijn dan ook van mening dat niet van de regering gevraagd kan worden verder te gaan als het gaat om de uitvoering van de motie: dat zou de internationale concurrentiekracht van de binnenvaart niet ten goede komen, terwijl deze sector van zulk een groot belang is, zeker vanuit milieuoogpunt, voor het goederentransport. De uitkomsten van de evaluatie van de convenanten wijzen eveneens in deze richting: de handhaafbaarheid van de convenanten is moeilijk en de convenanten gelden niet voor alle marktpartijen. Opmerkelijk is eveneens dat de schoonmaakbranche klaagt over het uitblijven van werk, wat zou

wijzen op een beperkte naleving van de convenanten. De leden van de fractie van D66 onderschrijven, concluderend, op grond van deze, deels nieuwe, gegevens, de mening van de regering dat het verdragsregime de voorkeur verdient boven het geheel van wettelijke en buitenwettelijke regelingen dat tot nog toe in Nederland bestaat.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden stellen vast dat, hoewel ons land momenteel reeds over een goede infrastructuur voor de inname en verwijdering van scheepsafvalstoffen beschikt, het huidige systeem bepaald niet optimaal functioneert. Naar verluidt wordt immers slechts een beperkt deel van de scheepsafvalstoffen daadwerkelijk ingezameld. Een drastische verbetering van het bestaande stelsel is derhalve wenselijk. Het wetsvoorstel geeft daartoe een aantal aanzetten. Op sommige onderdelen betekent het wetsvoorstel naar hun mening echter een achteruitgang ten opzichte van de bestaande situatie. Als voorbeeld noemen zij dat onder het nieuwe regime meer lozingen op oppervlaktewater zullen zijn toegestaan dan thans het geval is.

Alvorens nader in te gaan op het wetsvoorstel zelf, wensen deze leden enige opmerkingen te maken met betrekking tot de problematiek van de scheepsafvalstoffen in meer algemene zin. Uit een enkele jaren geleden verschenen rapport van de Algemene Rekenkamer is gebleken dat slechts zo'n 6% van de schepen die Nederlandse havens frequenteert afvalstoffen afgeeft. De rest verdwijnt vermoedelijk in het milieu. Welke maatregelen zijn of worden genomen om het afgiftepercentage te verhogen? In hoeverre hebben deze maatregelen inmiddels effect gesorteerd? Worden de ontwikkelingen op het gebied van de ontdoening van de scheepsafvalstoffen door de betrokken instanties nauwkeurig gevolgd?

De leden van de SGP-fractie merken op dat vanuit de scheepsafvalsector wordt geklaagd over het gebrek aan samenhang in het overheidsbeleid. De sector heeft te maken met een veelheid aan vergunningverlenende en toezichthoudende overheidsorganen: de regionale directies van Rijkswaterstaat, het Ministerie van VROM, gemeentelijke milieudiensten en -havenbedrijven, de rivierpolitie, het Ministerie van Financiën en straks ook nog het Nationaal Instituut. De vergunningverlening vindt plaats via een veelheid aan loketten die successievelijk langs moeten worden gelopen. Kan e.e.a. niet beter worden gecoördineerd?

De versnippering van bevoegdheden leidt eveneens tot inefficiënties bij de handavingsinspanning. Door het afzonderlijk opereren van de toezichthouders wordt geen optimaal gebruik gemaakt van de beschikbare deskundigheid. Dit komt de geloofwaardigheid van het beleid en de handhaving daarvan bepaald niet ten goede. Is de regering bereid het initiatief te nemen om te komen tot een versterking van de coördinatie op het gebied van de vergunningverlening en de handhaving?

Deze leden vragen een nadere toelichting op het punt van de reikwijdte van het wetsvoorstel. De regeling is nadrukkelijk gericht op de binnenvaart. Kan de doelgroep nader worden omschreven? Waar houdt de binnenvaart op en wanneer is sprake van zeevaart? Het is bekend dat bepaalde zeewaardige schepen tot aan Nijmegen kunnen doorvaren. Vallen deze schepen ook onder het regime van dit wetsvoorstel? Voorts vragen deze leden naar de positie van binnenvaartschepen afkomstig uit de Midden- en Oosteuropese landen. Deelt de regering de mening dat het uiteraard niet zo kan zijn dat de eigenaren van deze schepen een concurrentievoordeel behalen ten opzichte van binnenvaartschippers uit de CCR-landen, die nolens volens meebetalen aan de verwijdering van scheepsafvalstoffen? Uiteraard is het lozingsverbod van afvalstoffen ook van toepassing voor binnenvaartschepen afkomstig uit niet-CCR-landen. Is echter gegarandeerd dat de eigenaren van deze schepen ook daadwerkelijk meebetalen aan de bekostiging van de verwijderingsstructuur? Naar deze leden menen sorteert het systeem van

de zegels voor deze categorie schepen weinig of geen effect. De eigenaren van deze schepen kunnen zich immers voorzien van bunkerolie in het land van herkomst. Verdient het geen aanbeveling een heffing te introduceren gebaseerd op af te leggen vaarafstand en de lading van de vracht?

In de memorie van toelichting wordt met geen woord gerept over het functioneren van de bestaande infrastructuur voor de inzameling van scheepsafvalstoffen en de effecten van dit wetsvoorstel voor deze verwijderingsstructuur. Kan enig cijfermatig inzicht worden gegeven in de totale hoeveelheid afvalstoffen die door de binnenvaart wordt gegenereerd? Welk deel daarvan valt thans onder de afgifteplicht? Correspondeert deze hoeveelheid met de feitelijke afgifte bij de betreffende ontvangstinstallaties? Voorts willen deze leden weten hoe op dit moment de rendementspositie is van de betrokken inzamelings- en verwijderingsbedrijven.

Naar de leden van de SGP-fractie begrepen zal het op grond van dit wetsvoorstel mogelijk worden om varende inzamelingsinstallaties te exploiteren geheel los van voorzieningen aan de wal. Op grond van artikel 1, sub j, wordt immers onder een ontvangstinrichting mede verstaan een schip toegelaten tot het in ontvangst nemen van afvalstoffen. Is een dergelijk schip een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer? Met het oog op de definitieve verwijdering zal een varende inzamelaar zijn ingezamelde afvalstoffen aan een verwijderingsbedrijf dienen af te staan. Is het hoofdstuk Afvalstoffen van de Wet milieubeheer onverkort van toepassing? Hoe kunnen lekken in de verwijderingsketen kunnen worden voorkomen?

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de definities van verschillende afvalstoffen die in het wetsvoorstel worden genoemd inhoudelijk overeenkomen met de definities in de reeds bestaande nationale en EU-regelgeving. Wekt de term «klein gevaarlijk afval» geen verwarring? Het Verdrag voorziet er in dat de CCR-landen met betrekking tot het zogeheten klein gevaarlijk afval afgestemde regelingen zullen treffen voor een financieel systeem. Moet hieruit worden afgeleid dat de binnenvaart zich vooralsnog niet kosteloos van deze afvalstroom zal kunnen ontdoen? Zo ja, is de regering bereid de totstandkoming van een adequate regeling ter zake te bevorderen?

De hier aan het woord zijnde leden zijn er niet op voorhand van overtuigd dat op het gebied van de verwijdering van scheepsafvalstoffen de markt automatisch zijn werk doet, althans niet op de goede manier. Een sturende rol van de overheid is – mede gezien de ervaringen uit het verleden – naar hun mening geen overbodige luxe. Verdient het vanuit het oogpunt van handhaving en vanuit het oogpunt van rendement voor de verwijderingsbedrijven geen aanbeveling om de vergunningverlening voor het inzamelen van scheepsafvalstoffen te beperken tot die bedrijven die zich richten op zowel de inzameling als op de definitieve verwijdering van deze afvalstoffen? Hoe kan geknoei met deze afvalstoffen worden voorkomen? Hoe kan bovendien worden voorkomen dat er op het gebied van de inzameling en de verwijdering van deze afvalstoffen overcapaciteit ontstaat?

De leden van de SGP-fractie merken op dat een groot voordeel van de financieringssysteem is, dat de afgifte van afvalstoffen voortaan kosteloos zal kunnen plaatsvinden. Ongetwijfeld zal de afgiftebereidheid hierdoor toenemen. Van groot belang is echter ook dat de afgifte van afvalstoffen efficiënt – dat wil zeggen met een minimum aan tijdverlies – kan plaatsvinden. In hoeverre wordt met dit aspect rekening gehouden bij door de inzamelingsbedrijven? Zal dit punt ook worden meegenomen bij de verlening van vergunningen aan de inzamelingsbedrijven?

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat leveranciers en afnemers een financieel belang hebben bij een correcte afhandeling van de bunkerverklaringen. Kan dit nader worden toegelicht? Is het voor een

binnenvaartschipper financieel niet aantrekkelijk om het zegelsysteem te ontduiken?

De leden van de SGP-fractie achten een geloofwaardige handhaving van de wettelijke regels voor de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart van cruciaal belang. Is naar het oordeel van de regering thans reeds sprake van een toereikende handhavingsinspanning? Vindt de handhaving planmatig plaats en wordt door de verschillende met handhaving belaste organen ter zake samengewerkt?

Het Verdrag voorziet in een algemene zorgplichtbepaling. Wat is hiervan de reikwijdte? Hoe effectief is een dergelijke bepaling als instrument van de handhaving? Welke ervaringen zijn tot nu toe opgedaan met de vergelijkbare zorgplichtbepaling uit de Wet milieubeheer? Welke conclusies vallen te trekken uit de inmiddels ontstane jurisprudentie?

De regels voor het laden en lossen zullen om een extra handhaving-inspanning vragen. Op welke wijze zal hierin worden voorzien? Welke aanvullende middelen zullen hiervoor worden uitgetrokken en hoe zal e.e.a. worden gefinancierd?

De Conferentie van Verdragsluitende partijen is bevoegd tot het nemen van bindende besluiten. De leden van de SGP-fractie vragen een nadere toelichting op de reikwijdte van deze bevoegdheid. Is voorzien in een periodieke rapportageverplichting jegens elkaar?

De voorzitter van de commissie,  
Biesheuvel

De griffier van de commissie,  
Roovers