

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)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 11 augustus 1997 en het nader rapport d.d. 19 januari 1998, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 11 februari 1997, no. 97.000690, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende 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).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 februari 1997, nr. 97 000690, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 augustus 1997, nr. W09.97 0063, bied ik U hierbij aan.

1. Het voorgestelde artikel 23j van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) beoogt (memorie van toelichting, paragraaf 8.3) de in het Verdrag voor nationale instituten opgenomen taken te verdelen over een door de minister aan te wijzen rechtspersoon – die belast wordt met het gedeelte van die taken waarbij de uitoefening van openbaar gezag niet aan de orde is – en de minister, die zorgdraagt voor de uitoefening van het gedeelte van deze taken waarbij dit laatste wel het geval is.

Het verdrag rept evenwel niet over de mogelijkheid van een verdeling van de taken van het nationaal instituut (NI) over verschillende instanties. Daarenboven laat de beoogde verdeling zich moeilijk rijmen met het in artikel 9, derde lid, van het verdrag neergelegde vereiste dat in het NI vertegenwoordigers van de binnenvaart opgenomen dienen te zijn. Bij uitoefening van in het Verdrag voor de nationale instituten opgenomen taken door de minister zal immers van betrokkenheid daarbij van vertegenwoordigers uit de binnenvaart in het algemeen geen sprake zijn.

De Raad van State vraagt zich voorts af in hoeverre bij de in het voorgestelde artikel 23j, tweede lid, onder a en b, WVO genoemde taken nog gesproken kan worden van het «niet uitoefenen van openbaar gezag». Met name lijkt daarvoor nauwelijks ruimte waar het gaat om de financiering van de organisatie van de inzameling en de verdere verwijdering van olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval. Die financiering geschiedt immers uit de betalingen van verwijderingsbijdragen. Het gaat – mede gelet op de verevening – om een

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

gedwongen bijdrage die de overheid krachtens algemene regels heft terzake van een concrete door de overheid (indirect) als zodanig bewezen dienst – de memorie van toelichting spreekt dan ook terecht van retributie (paragrafen 2.4 en 8.2) en daarbij sluit aan dat het ontwerp naheffing voorstelt met overeenkomstige toepassing van – onder meer – de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) en de Invorderingswet 1990 (artikel 23h, tweede lid, WVO). Het vorenstaande in aanmerking genomen, adviseert de Raad het voorgestelde artikel 23j WVO te heroverwegen.

1. In artikel 9, eerste lid, van het Verdrag wordt in zeer algemene bewoordingen de taak van een nationaal instituut (NI) vermeld. Het Verdrag rept niet over de mogelijkheid van verdeling van deze taak over verschillende instanties. Artikel 9 verwijst echter voor de nadere concretisering van deze taak naar de in deel A van bijlage 2 bij het Verdrag (Uitvoeringsregeling) vastgelegde bepalingen. De twee hoofdtaken van een NI die kunnen worden afgeleid uit het geheel van bepalingen betreffende de nationale instituten in het Verdrag en de Uitvoeringsregeling, zijn opgenomen in artikel 23j van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO), zoals dat was opgenomen in het aan de Raad voorgelegde voorstel van wet, welk artikel thans is vernummerd tot artikel 23i. Het betreft:

- a. de organisatie van de inzameling en de verdere verwijdering van olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval, alsmede de financiering daarvan;
- b. het zorgdragen voor de Nederlandse vertegenwoordiging in het Internationaal Verevenings- en Coördinatieorgaan (IVC).

Deze taken zijn van financieel-organisatorische aard.

Deel A van de Uitvoeringsregeling vermeldt op verschillende plaatsen de mogelijkheid dat een aldaar genoemde concrete deeltaak in het kader van de uitvoering van deel A kan worden verricht door het NI dan wel door de op grond van de nationale regelgeving bevoegde autoriteit; dit betreft de artikelen 3.01, vijfde lid, 3.02, derde volzin, en 3.03, tweede, derde en vierde lid, van de Uitvoeringsregeling. Deze bepalingen hebben voor een belangrijk deel betrekking op het uitoefenen van controletaken en kunnen de uitoefening van specifieke bevoegdheden voor toezicht op de naleving van wettelijke regels, met andere woorden: de uitoefening van openbaar gezag, met zich meebrengen. Zoals is uiteengezet in de memorie van toelichting, is het de bedoeling dat deze taken zullen worden verricht onder directe verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat. Met het oog hierop was in het aan de Raad voorgelegde artikel 23j, tweede lid, van de WVO, de clausulering opgenomen «voor zover deze niet de uitoefening van openbaar gezag inhouden». De aldus uitgezonderde taakelementen worden ingevolge het vierde lid van genoemd artikel aan de minister toebedeeld.

Bij nadere overweging, naar aanleiding van de eerste opmerking in onderdeel 1 van het advies, kan worden vastgesteld dat de bedoelde clausule overbodig is. Bij ontbreken van een uitdrukkelijke opdracht van inspectietaken aan het NI kunnen zodanige deeltaken niet geacht worden te vallen onder de twee in artikel 23i van de WVO vastgelegde hoofdtaken. De beoogde taaktoedeling zal bovendien nog nader worden vastgelegd in de krachtens artikel 23i, derde lid, WVO vast te stellen algemene maatregel van bestuur.

Het tweede gedeelte van onderdeel 1 van het advies betreft de vraag of in de hoofdtaken zelf niet reeds de uitoefening van openbaar gezag besloten ligt. Voor de vraag of een privaatrechtelijke instelling met openbaar gezag is bekleed in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Awb aan twee criteria worden getoetst: ten eerste of aan de instelling een of meer overheidstaken zijn opgedragen en ten tweede of daartoe publiekrechtelijke bevoegdheden zijn toegekend. De Raad van State besteedt in feite slechts aandacht aan de vraag of hier uitoefening van overheidstaken aan de orde is. Wij neigen met de Raad naar een bevestigende beantwoording van deze vraag, op basis van de in het advies gegeven overwegingen, alsmede de omstandigheid dat het Verdrag erin voorziet dat de apparaatskosten van een NI worden gedragen door de desbetreffende staat. Op het kenschetsen van de verwijderingsbijdrage als retributie komen wij hierna terug in onderdeel 3.

Aan het NI worden echter geen publiekrechtelijke bevoegdheden toegekend die gepaard gaan met de uitoefening van openbaar gezag in de zin van artikel

1:1 van de Awb. Het toedelen van bepaalde taakelementen aan het NI heeft uiteraard als keerzijde dat het NI bevoegd is die taken te verrichten. Te denken valt aan de taak van het NI om in Nederland de door het IVC uitgegeven zegels te verkopen en voor Nederland deel te nemen aan de internationale financiële verevening. Voor de toepassing van het tweede criterium is echter doorslaggevend of aan het NI bevoegdheden tot het vaststellen van besluiten worden toegekend; met andere woorden: of het NI eenzijdig rechtsgevolgen voor particulieren in het leven kan roepen. Wat dit betreft is met betrekking tot de hierboven onder a genoemde taak van het NI van belang, dat de organisatie van de inzameling en de verdere verwijdering van olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval haar beslag zal krijgen via privaatrechtelijke contracten, zoals in het artikelsgewijze deel van de memorie is uiteengezet. Het heffen van de verwijderingsbijdrage geschiedt ingevolge artikel 3.01 van de Uitvoeringsregeling, voor zover het de rol van het NI betreft, door de verkoop van zegels. Ter zake van de zegels ligt voor het NI de verkoopprijs vast en geldt geen uitgiftequotum. De minister ziet toe op het op de juiste wijze en in de juiste hoeveelheid overleggen alsmede ongeldig maken van zodanige zegels ter gelegenheid van het betrekken van gasolie door schepen en legt zonodig naheffingen op. Het door het NI deelnemen aan de internationale financiële verevening geschiedt door het verrichten van sterk regelgebonden feitelijke uitvoeringshandelingen: het verstrekken van gegevens en het ontvangen c.q. verrichten van betalingen. De hierboven onder b genoemde taak, het zorgdragen voor de Nederlandse inbreng in het IVC, strekt tot het deelnemen aan de voorbereiding van besluiten, waaronder de bepaling van de hoogte van de verwijderingsbijdrage en de besluiten inzake de verevening. Deze besluiten worden telkens door de Conferentie van Verdragspartijen en niet door het IVC vastgesteld.

Het wetsvoorstel kent dan ook geen bevoegdheid tot het nemen van besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht toe aan het NI. Naar onze mening wordt derhalve aan het NI geen openbaar gezag toegekend. Wat betreft de aard van de taakuitoefening bevindt het NI zich in een vergelijkbare positie als de Stichting Gemeenschappelijke Personeelsdienst Wegvervoer. Deze stichting is door de Minister van Verkeer en Waterstaat aangewezen als instelling in het kader van het niet vereist zijn van een verklaring van dienstbetrekking in de zin van artikel 26, aanhef en onder b, van het Besluit goederenvervoer over de weg. Blijkens een uitspraak van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (nr. 94/2974/087/300, AB 1996 nr. 258) kan een weigering een zodanige publiekrechtelijk relevante verklaring af te geven niet worden gezien als een ontheffing van het verbod van inlening van bestuurders van vrachtauto's in de zin van de Wet goederenvervoer over de weg. Het niet van kracht zijn van dat verbod vloeit in voorkomend geval rechtstreeks voort uit genoemd artikel 26. Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven oordeelde dan ook dat genoemde stichting geen openbaar gezag uitoefent, nu zij publieke bevoegdheden ontbeert.

In verband met het voorgaande is in het voorgestelde artikel 23i, tweede lid, van de WVO de zinsnede betreffende de uitoefening van openbaar gezag geschrapt en zijn onderdeel 8.3 van de memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 23i WVO dienovereenkomstig aangepast. De hierboven verwoorde zienswijze is in onderdeel 8.3 van de memorie wat uitvoeriger weergegeven dan in de aan de Raad voorgelegde versie.

2. Ingevolge het voorgestelde artikel 23k, eerste lid, aanhef en onder b, WVO verstrekt de minister aan het NI subsidie «ten aanzien van de internationale financiële verevening» bedoeld in artikel 10, eerste lid, van het verdrag. De Algemene wet bestuursrecht verstaat onder subsidie (in het nog niet in werking getreden artikel 4.21): «de aanspraak op financiële middelen, door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager ...». In dit geval gaat het er om (artikel 23k, tweede lid) dat de Minister van Verkeer en Waterstaat aan het NI een bedrag betaalt gelijk aan de opbrengst van de tekortheffing na aftrek van de heffings- en invorderingskosten, ten behoeve van de financiële verevening. De Raad meent dat karakterisering als subsidie niet juist is.

2. Het bestedingsdoel van de subsidie die wordt genoemd in het voorgestelde, thans tot artikel 23j vernummerde, artikel 23k, eerste lid, aanhef en onder b, van de WVO is de internationale financiële verevening. Deze subsidie wordt

aan het NI verstrekt omdat de desbetreffende bedragen – naast de opbrengst van de zegelverkoop – door dat instituut moeten worden ingebracht in die verevening, die immers wordt voltrokken door het IVC in samenwerking met alle nationale instituten.

Deze activiteit van het NI is naar onze mening een activiteit van een aanvrager als bedoeld in artikel 4:21, eerste lid, van de Awb. Mogelijk veronderstelt de Raad dat toepassing van de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht niet aan de orde is omdat materieel het initiatief bij de minister zou kunnen liggen. Slechts de minister kan immers overzien of en zo ja, tot welk bedrag, in enig jaar sprake is van een opbrengst van de tekorthemming welke voldoet aan het bepaalde in artikel 23j, tweede lid, WVO. Indien het laatste zich voordoet ligt het bedrag van de subsidie voorts vast op grond van laatstgenoemde bepaling. De subsidieaanvraag van het NI zal dus voor dit deel van de subsidie een routinematig karakter dragen. Dit laat evenwel onverlet dat het NI telkens een aanvraag zal moeten indienen; dit is ook in het belang van het NI. In verband met het voorgaande zijn wij, anders dan de Raad, van oordeel dat de onderhavige verstrekking van financiële middelen valt binnen de beoogde ruime reikwijdte van het subsidiebegrip van artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht. De toepasselijkheid van het algemene kader van de subsidietitel van die wet, onder andere inzake de administratie van de besteding van de subsidie, zal ook bijdragen aan een verantwoorde afwikkeling, mede in verband met de samenloop met de apparaatskostensubsidie aan het NI.

3. De Raad merkt ten aanzien van de inbedding van de verwijderingsbijdrage in het fiscale regime het volgende op. De verwijderingsbijdrage is, zoals ook in de toelichting is gesteld, aan te merken als een retributie. Bij een dergelijke heffing wordt tegenover de betaling een concrete dienst door de overheid als zodanig verricht. Als dienst is in dit geval de inname van olie- en vethoudend afval aan te merken. Dit brengt met zich dat als subject van de heffing degene aan wie de dienst wordt verleend, moet worden aangemerkt. Mede gelet op artikel 6 van het verdrag dat bepaalt dat de verwijderingsbijdrage wordt geheven van gemotoriseerde schepen voorzover zij gasolie gebruiken, ligt het voor de hand, nu het schip als zodanig niet kan worden aangewezen, als subject voor de heffing de exploitant of de eigenaar van het schip aan te wijzen. Dit laat onverlet dat de feitelijke betaling van de heffing door een ander dan het heffingssubject kan plaatsvinden.

De Raad adviseert in artikel 23c, eerste lid, WVO dan ook niet meer te bepalen dan dat ter gelegenheid van een levering van gasolie ten behoeve van een schip de verwijderingsbijdrage verschuldigd is, die door overlegging van zegels door de schipper en door het ongeldig maken van die zegels door de leverancier wordt voldaan. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen ter uitvoering van deze bepaling nadere regels worden gesteld met betrekking tot de overlegging van de zegels en het ongeldig maken van die zegels. Eerst bij het niet voldoen aan deze verplichtingen komt het fiscale regime in alle scherpheid naar voren. Alsdan moeten heffingsobject, heffingssubject, tarief en stelsel van heffing voldoende omgrensd in de wet zijn opgenomen. De Raad adviseert als heffingssubject alleen de eigenaar van het schip aan te wijzen. Aangezien de dienst niet jegens de schipper als zodanig wordt verricht, kan naar het oordeel van de Raad hij niet als heffingssubject worden aangewezen; dit zou strijden met het karakter van retributie dat de verwijderingsbijdrage heeft. Op de voet van hoofdstuk VI van de Invorderingswet 1990 zouden de vervoerder en de exploitant van het schip hoofdelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de verwijderingsheffing gelet op artikel 12, derde lid, van het verdrag. Dit zou ook kunnen gelden voor de leverancier indien hij de zegels niet of onjuist ongeldig heeft gemaakt alsmede in het geval hij gasolie heeft geleverd zonder dat aan hem zegels zijn overgelegd; een verdergaande regeling vloeit niet uit het verdrag voort. De Raad adviseert de artikelen 23c, 23d, eerste lid, en 23f, eerste en tweede lid, WVO in deze zin te heroverwegen.

3. Wij onderschrijven het gestelde in de eerste alinea van dit onderdeel van 's Raads advies, met dien c overstandinge dat bij nader inzien sprake is van een bestemmingsheffing en niet van een retributie. De verwijderingsbijdrage wordt immers ook geheven van een heffingsplichtige van wiens schip eventueel geen afval zou worden afgegeven. De onderdelen 2.4 en 8.2 van de memorie zijn wat dit betreft aangepast.

Als het subject van de heffing wordt de eigenaar – en dus niet de exploitant – van het schip aangewezen, onder andere om redenen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, zoals in onderdeel 8.2 van de memorie is uiteengezet. De eigenaar speelt ook een rol in de bepalingen van de accijnswetgeving die betrekking hebben op de levering van gasolie.

Anders dan de Raad in de tweede en derde alinea van onderdeel 3 lijkt te suggereren is de aanwijzing van het heffingssubject – een cruciaal onderdeel van deze heffingsregeling – niet overgelaten aan de algemene maatregel van bestuur, maar in artikel 23c, eerste lid, van de WVO opgenomen. Dit is nodig ter voldoening aan aanwijzing 22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) en voorts opdat de bepalingen ten aanzien van de naheffing goed aansluiten bij de regeling van de verwijderingsbijdrage. Met het oog op die aansluiting was in het aan de Raad voorgelegde artikel 23c mede vermeld dat de schipper en de leverancier de verwijderingsbijdrage verschuldigd zijn. Op dit punt verdient echter de door de Raad voorgestelde opzet de voorkeur, opdat uitdrukkelijk de meer ondergeschikte rol van die betrokkenen wordt vastgelegd: de schipper betaalt namens de eigenaar, door tussenkomst van de leverancier. In het nieuwe derde lid van artikel 23c, dat in de plaats komt van het tweede lid van de aan de Raad voorgelegde versie van artikel 23c, is geen melding gemaakt van betaling met behulp van zegels; dit zou strijdig zijn met het uitgangspunt dat de wettekst aansluit bij de tekst («mantel») van het Verdrag zelf, waarin de zegels niet genoemd worden. Met het oog op een goede aansluiting met de naheffing is voorts het tijdstip waarop de verwijderingsbijdrage verschuldigd wordt in de wettekst vastgelegd (artikel 23c, tweede lid, WVO).

Het gestelde in onderdeel 3, derde alinea, eerste volzin, van het advies kan in die zin worden gepreciseerd, dat het regime van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr) als zodanig eerst bij het niet voldoen aan de betalingsverplichtingen voor de verwijderingsbijdrage aan de orde komt (ingevolge de artikelen 23f en 23g van de WVO), doch zijn schaduwen vooruit werpt naar de vormgeving van de verwijderingsbijdrage.

De Raad baseert zijn voorstel voor het hoofdelijk mede-aansprakelijk stellen van de vervoerder en de exploitant van het schip op artikel 12 van het Verdrag, dat daartoe de mogelijkheid opent. De vraag of er een noodzaak bestaat voor deze mede-aansprakelijkheidstelling komt echter niet aan de orde in het advies. Wij ontwaren, uitgaande van een effectieve naheffing waar nodig, volgens een beproefd stramen van bepalingen van de Awr, vooralsnog ook niet een zodanige noodzaak.

Het naheffingsstelsel richt zich mede tot de leverancier, voor zover deze niet aan zijn eigen verplichting ter voltooiing van het betalingsproces voldoet (ontvangen zegels niet ongeldig maakt) en zich aldus ten onrechte een voordeel toeëigent. Het hoofdelijk mede-aansprakelijk stellen van de leverancier – zoals de Raad eveneens voorstelt – zou overwogen kunnen worden met betrekking tot gevallen waarin de eigenaar niet heeft voldaan aan zijn betalingsverplichting. Dit zou echter niet of nauwelijks bijdragen aan de effectiviteit van de naheffing jegens de eigenaar. Deze suggestie is daarom niet opgevolgd.

De artikelen 23c, 23d en 23f van de WVO en de memorie zijn in overeenstemming met het bovenstaande aangepast. In dit kader is ook een vereenvoudiging verwerkt in die zin, dat in artikel 23f kortweg wordt gesproken van naheffing en de term «tekortheffing» wordt vermeden; dit werkt uiteraard door in de artikelen 23g en volgende.

4. Artikel 23g, tweede lid, WVO bepaalt dat de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) met uitzondering van een aantal met name genoemde artikelen van overeenkomstige toepassing is op de heffing van de tekortheffing. Niet nader gemotiveerd is om welke redenen deze artikelen buiten toepassing blijven. In het bijzonder acht de Raad deze motivering nodig ten aanzien van het uitsluiten van de kwijtscheldingsbevoegdheid door of vanwege de minister van de in de belastingaanslag begrepen verhoging (artikel 66 AWR) en van de afdoeningsbevoegdheid (artikel 80 AWR).

De Raad adviseert ten aanzien van alle in artikel 23f, tweede lid, WVO buiten toepassing verklaarde artikelen van de AWR de redenen daarvan in de toelichting aan te geven.

4. De vormgeving van de aanknopng bij de Awr sluit aan bij artikel 13 van de Meststoffenwet, waarbij ook aandacht is besteed aan artikel 13aa van die wet, zoals die komt te luiden ingevolge de wet van 2 mei 1997 houdende wijziging van de Meststoffenwet (Stb. 360). In de memorie van toelichting is een uiteenzetting opgenomen als voorgesteld door de Raad. Bij nader inzien wordt in plaats van artikel 66 Awr (kwijschelding van de verhoging door de minister) artikel 21, tweede lid, Awr (kwijschelding van de verhoging door de inspecteur) buiten toepassing gelaten. Artikel 21, tweede lid, Awr vergt dat bij het opleggen van een naheffingsaanslag door de inspecteur steeds een uitdrukkelijke beschikking omtrent al dan niet kwijtschelden van de verhoging wordt genomen afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid bij de belastingplichtige. In artikel 23f WVO gaat het om zeer overzichtelijke situaties: de verhoging werkt hier als sanctie tegen het niet voldoen aan de krachtens artikel 23c, derde lid, van de WVO, gestelde betalingsvoorschriften. Aan de naheffing liggen voorts gestandaardiseerde schriftelijke stukken ten grondslag, te weten een bunkerverklaring, al dan niet met aangehechte ongeldig gemaakte zegels. Er is hier weinig ruimte voor discussies over verwijtbaarheid. Artikel 66 Awr wordt van overeenkomstige toepassing verklaard, opdat zonodig, naar verwachting in uitzonderlijke gevallen, wel kwijtschelding kan worden verleend door de minister. De afdoeningsbevoegdheid van artikel 76 Awr en de daarmee verband houdende bijzondere procedurele regeling van artikel 80, tweede, derde en vierde lid, van de Awr zijn ingevolge artikel 23g, eerste lid, WVO eveneens uitgezonderd van overeenkomstige toepassing. Er is geen aanleiding op dit punt af te wijken van de lijn die is neergelegd in andere wettelijke bepalingen waarin de Awr van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, zoals artikel 126 van de Waterschapswet, artikel 37k van de Luchtvaartwet en artikel 13 van de Meststoffenwet. Wel zou een afdoeningsbevoegdheid met betrekking tot overtredingen van het bepaalde bij en krachtens de artikelen 23c en 23e van de WVO voor het meest betrokken bestuursorgaan, de Minister van Verkeer en Waterstaat, voor een efficiënte en effectieve handhaving van belang kunnen zijn. Artikel 37 van de ingevolge artikel V van het wetsvoorstel toe te passen Wet op de economische delicten biedt daartoe een mogelijkheid. Bij de voorbereiding van het Scheepsafvalstoffenbesluit WVO-Wm-BW zal daaraan nader aandacht worden besteed. Artikel 23h van de WVO en de memorie zijn overeenkomstig het voorgaande aangepast. Daarbij zijn het eerste en het tweede lid uit het aan de Raad voorgelegde voorstel geïntegreerd in een nieuw eerste lid en zijn het derde en vierde lid uit dat voorstel vernummerd tot tweede en derde lid. Door het opnemen van een nieuw vierde en zesde lid wordt nog nauwer aangesloten bij bovenvermeld artikel 13aa van de Meststoffenwet.

5. Door de van overeenkomstige toepassingverklaring van de AWR zijn onder meer ook in beginsel bepalingen met betrekking tot de heffingsrente op de tekorthedding van toepassing.

De Raad adviseert uiteen te zetten of en zo ja over welke periode deze heffingsrente berekend zal worden, nu een met artikel 30a, derde lid, AWR overeenkomende bepaling niet in het voorstel is opgenomen.

5. De regeling van de heffingsrente in de Awr heeft betrekking op met name genoemde belastingen. Nu de naheffing van de verwijderingsbijdrage niet met name in de desbetreffende Awr-bepalingen wordt genoemd, is die regeling hierop niet van toepassing.

6. In artikel 23h WVO is een voor de Raad opmerkelijke bevoegdheidsverdeling met betrekking tot de invordering van de tekorthedding opgenomen. Deze bevoegdheidsverdeling behoeft naar het oordeel van de Raad een overtuigende motivering. In de daartoe te geven toelichting kan onder meer worden ingegaan op de redenen die tot deze verdeling hebben geleid en op de maatregelen die zullen worden genomen teneinde te vermijden dat degenen die tijdens het invorderingsproces met de bevoegdheidswisseling worden geconfronteerd daarvan geen nadeel ondervinden door de mogelijk bij hen optredende verwarring.

6. De bevoegdheidsverdeling van artikel 23h, derde en vierde lid, WVO, komt overeen met het toekomstige artikel 13ab, derde en vierde lid, van de

Meststoffenwet. Het komt er op neer dat de ontvanger bij uitsluiting bevoegd is ten aanzien van de dwanginvordering, omdat deze daarvoor het best is toegerust. Dit is de meest effectieve en efficiënte opzet. In de memorie van toelichting is dit thans vermeld. Er is geen verwarring bij de justitiabelen te verwachten.

7. Artikel 23h, tweede lid, WVO bepaalt dat de Invorderingswet 1990 met uitzondering van een aantal met name genoemde artikelen van overeenkomstige toepassing is op de invordering van de tekortheffing. Niet nader gemotiveerd is om welke redenen deze artikelen buiten toepassing blijven. De Raad adviseert ten aanzien van alle in artikel 23h, tweede lid, WVO buiten toepassing verklaarde artikelen van de Invorderingswet 1990 de redenen daarvan in de toelichting aan te geven.

7. Bij het van overeenkomstige toepassing verklaren van bepalingen van de Invorderingswet 1990 is wederom in belangrijke mate aangesloten bij artikel 13 van de Meststoffenwet, alsmede het toekomstige artikel 13ab van die wet. In de memorie is een motivering opgenomen voor het niet van overeenkomstige toepassing verklaren van enkele bepalingen. Bij nader inzien kan in nog verdergaande mate bij de Meststoffenwet worden aangesloten, door de uitzonderingen ten aanzien van de artikelen 20, 21 en 26 te doen vervallen. Laatstgenoemde bepalingen waren uitgezonderd in verband met de overweging, dat de desbetreffende bevoegdheden te verstrekkend kunnen zijn, waar het bij de naheffing op basis van artikel 23f WVO veelal om tamelijk kleine geldbedragen zal gaan. Gevallen waarbij gebruik van deze bevoegdheden gewenst is kunnen echter niet op voorhand worden uitgesloten. Voorts vervalt de uitzondering ten aanzien van artikel 64 van de Invorderingswet 1990; laatstgenoemde bepaling moet mede in het kader van hoofdstuk IVA WVO gelden, nu deze een sanctie inhoudt op overtreding van het eveneens van overeenkomstige toepassing zijnde artikel 58 van de genoemde wet. Artikel 23h van de WVO en de memorie van toelichting zijn overeenkomstig het voorgaande aangepast.

8. De tekortheffing houdt, zoals in paragraaf 8.2 van de toelichting is gesteld, een verhoging van 100% in ten opzichte van het bedrag dat in eerste instantie (in de vorm van zegels) verschuldigd is. Een dergelijke verhoging heeft een punitief karakter. Naar het oordeel van de Raad behoort de opbrengst van deze administratieve boeten niet zonder meer tot het bedrag dat bestemd moet worden voor de internationale financiële verevening. Uit artikel 23k, tweede lid, WVO zou kunnen worden afgeleid dat dit echter het geval is. De Raad adviseert op deze problematiek in de toelichting nader in te gaan.

8. De opbrengst van de verhoging van 100% in het kader van artikel 21, eerste lid, van de Awr vloeit in de algemene middelen; hetzelfde geldt dus voor de opbrengst van de verhoging uit hoofde van artikel 23g van de WVO j° artikel 21 Awr. Het gaat hier niet om inkomsten op het hoofdstuk Verkeer en Waterstaat van de rijksbegroting en -rekening. Bij nader inzien dient laatstbedoelde opbrengst dus eveneens te worden uitgezonderd in het kader van de door de Raad bedoelde bepaling, welke thans is vernummerd tot artikel 23j, tweede lid. Deze bepaling en de artikelsgewijze toelichting zijn aldus aangepast.

9. Voorgesteld wordt een algemene maatregel van bestuur met regels omtrent de verzameling en registratie van gegevens, de zorg voor de bestuurlijke handhaving en de behandeling van klachten (artikel 24, tweede lid, WVO). Het college adviseert – de hoofdzaken van – de desbetreffende structurele elementen op te nemen in de wet (aanwijzing 24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

9. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is artikel 24, tweede lid, van de WVO aangepast. De verantwoordelijkheid voor de bestuursrechtelijke handhaving en aanverwante taken met betrekking tot het bepaalde bij en krachtens artikel 2f van de WVO wordt opgedragen aan de bestuursorganen die tot nog toe ingevolge het eerste lid reeds eenzelfde verantwoordelijkheid hebben met betrekking tot lozingen vanaf schepen. In grote lijnen gaat het daarbij om de Minister van Verkeer en Waterstaat voor vaarwegen ten aanzien waarvan het rijk het waterstaatkundig beheer voert en de waterschappen voor

andere vaarwegen. Bij de voorbereiding van het Scheepsafvalstoffenbesluit WVO-Wm-BW wordt nog bezien of eventueel aanvullende voorzieningen nodig zijn in verband met de gewenste betrokkenheid van bestuursorganen met een scheepvaartkundige beheerstaak of gemeentelijke havenbedrijven.

10. Het voorgestelde artikel 929a, lid 3, van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek bepaalt onder meer dat nietig is ieder beding waarbij van het eerste lid op andere wijze wordt afgeweken dan volgens dat lid geoorloofd is. Het college ziet in het eerste lid geen vermelding van een wijze van afwijking. Het college beveelt aan de tekst van het derde lid te herzien.

10. Ingevolge het eerste lid van het voorgestelde artikel 8:929a van het Burgerlijk Wetboek stelt de vervoerder het schip ter beschikking met «ten minste» een bepaalde losstandaard. Ingevolge het derde lid van dit artikel is ieder beding nietig waarbij van het eerste lid op andere wijze wordt afgeweken dan volgens dit lid geoorloofd is. Aangezien het eerste lid een minimum-losstandaard eist, vloeit uit het derde lid juncto het eerste lid voort, dat een beding waarbij in een lagere losstandaard dan die minimum-losstandaard is voorzien nietig is en dat slechts een hogere losstandaard dan die minimum-losstandaard mag worden over eengekomen. Er is derhalve geen reden het derde lid te herzien.

11. Voor een aantal redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

11. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is gevolg gegeven, voor zover hierna niet anders is vermeld.

Voorstel van wet

Ten aanzien van de tweede kanttekening is de voorkeur gegeven aan toepassing van aanwijzing 122 van de Ar.

- Aan de zesde kanttekening is geen gevolg gegeven in verband met het vereiste van volledige rechtsbevoegdheid van artikel 4:66 van de Algemene wet bestuursrecht, nu op de subsidiëring van de ingevolge artikel 23i van de WVO aan te wijzen rechtspersoon krachtens artikel 23j, derde lid, van de WVO afdeling 4.2.8 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is.

Memorie van toelichting

Hoofdstuk I, algemeen deel, onderdeel A

- Met de zesde kanttekening doelt de Raad, naar aan te nemen valt, op de titel en niet op de inhoud van de in onderdeel 2.4, eerste alinea, vermelde Overeenkomst. In onderdeel 2.4 is de titel vermeld die wordt gebezigd in de vertaling van de bedoelde Overeenkomst, zoals opgenomen in Trb. 1954, 7. Dit laatste is alsnog in onderdeel 2.4 tot uiting gebracht.
- Naar aanleiding van de zevende kanttekening is in onderdeel 2.5 telkens aanwijzing 89, eerste lid, Ar gevolgd.

Hoofdstuk I, algemeen deel, onderdeel B

- Het telkens plaatsen van een komma na vermelding van een artikel, zoals voorgesteld in de eerste kanttekening, lijkt verwarrend; die kanttekening is dus in zoverre niet opgevolgd.

Hoofdstuk II, artikelsgewijze toelichting

- De tweede kanttekening gaat er ten onrechte van uit, dat de toelichting op artikel 23j (thans vernummerd tot artikel 23i), tweede zin, moet

terugverwijzen naar onderdeel 8.3 van de memorie. De desbetreffende verwijzing naar onderdeel 7.3 is gepreciseerd.

12. In het voorstel van wet en de memorie van toelichting zijn voorts nog de volgende wijzigingen aangebracht.

Voorstel van wet

- Artikel 2f, derde lid, van de WVO is zodanig aangepast dat een op grond van onderdeel a vast te stellen verbod mede betrekking kan hebben op het laden van schepen of het daaraan medewerking verlenen.
- Bij de hiervoor onder 4 vermelde aanpassing van artikel 23h van de WVO is ook het bepaalde in artikel 23i van de WVO, zoals dat was opgenomen in het aan de Raad voorgelegde voorstel, in een wat gewijzigde formulering geïntegreerd in artikel 23h, derde lid, dat overeenkomt met artikel 23h, vierde lid, van het aan de Raad voorgelegde voorstel. Het betreft hier namelijk overeenkomstige toepassing van de Awr. Voorts is ten behoeve van een sluitende regeling van de omkering van bewijslast het vijfde lid zodanig geherformuleerd dat deze bepaling uitdrukkelijk mede betrekking heeft op de overeenkomstige toepassing van de artikelen 25 en 29 van de Awr. Ten slotte wordt in laatstgenoemd lid voor de toepassing van artikel 53 van de Awr de leverancier mede als administratieplichtige aangemerkt. Dit is nodig omdat uit de administratie van de leverancier kan blijken of de eigenaar van het schip aan zijn verplichtingen met betrekking tot de verwijderingsbijdrage heeft voldaan en dus of naheffing jegens de eigenaar aan de orde moet komen.
- In het aan de Raad voorgelegde voorstel van wet was het uitgangspunt dat de scheepsafvalstoffen waarop het verdrag van toepassing is, steeds een gevaarlijke afvalstof in de zin van de Wet milieubeheer zijn. Gebleken is echter dat scheepsafvalstoffen ook bedrijfsafvalstof in de zin van die wet kunnen zijn. In verband hiermee is het ingevolge artikel III in de Wet milieubeheer op te nemen artikel 10.35a, eerste lid, uitgebreid.
- De aan het verdrag ontleende begripsomschrijving van gasolie in artikel 23a, onderdeel d, van de WVO, die van belang is voor de aansluiting met het accijnsregime, is vervangen door een omschrijving van het betrekken van gasolie, waardoor een passender aansluiting met het bedoelde regime wordt verkregen.
- Enige redactionele verbeteringen zijn verwerkt in de artikelen 23a, onder a, en 2f, vierde lid, van de WVO, alsmede in artikel VII van het wetsvoorstel.

Memorie van toelichting

- De onderdelen 3.1 en 3.4 zijn pregnanter geformuleerd en geactualiseerd in verband met de omstandigheid dat de Tweede Kamer inmiddels op 18 februari 1997 een motie heeft aangenomen (Kamerstukken II 1996/97, 25 000 XII, nr. 34) die ertoe strekt dat een van de in dat onderdeel genoemde praktijkrichtlijnen in stand wordt gehouden. In aansluiting daarop is in onderdeel 3.2 melding gemaakt van relevant beleid zoals verwoord in het inmiddels gereedgekomen Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen II.
- In de memorie zijn enige redactionele verbeteringen en aanpassingen aan nader ter beschikking gekomen gegevens aangebracht.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de ministers van Buitenlandse Zaken, van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 11 augustus 1997, no. W09.97.0063, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Voorstel van wet

- In artikel II, onder B, het opschrift van Hoofdstuk IVA van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO), «Financiering verwijdering olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen» wijzigen in: Financiering inname en verwijdering olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen.
- In het voorgestelde Hoofdstuk IVA WVO op diverse plaatsen «Algemene wet» wijzigen in: Algemene wet inzake rijksbelastingen.
- In het voorgestelde artikel 23j, tweede lid, onder b, WVO «Internationaal verevenings- en coördinatieorgaan» in overeenstemming met de schrijfwijze in het verdrag en de memorie van toelichting bij het voorstel van wet met drie hoofdletters schrijven.
- In de voorgestelde artikelen 23a, aanhef en onder h, en 23j, tweede lid, aanhef en onder a, WVO «als bedoeld» in overeenstemming met aanwijzing 82, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) wijzigen in: , bedoeld.
- In de voorgestelde artikelen 23d, eerste lid, 23f, derde lid, en 23g, derde lid, «onderscheidenlijk» in overeenstemming met aanwijzing 66, eerste lid, Ar wijzigen in: of.
- In het voorgestelde artikel 23j, de woorden «met volledige rechtsbevoegdheid» schrappen.
- In de in artikel II, onder D, voorgestelde wijzigingen van artikel 33a, eerste en tweede lid, WVO en ook in de in artikel V voorgestelde wijzigingen van artikel 1a, onder sub 1 en sub 2, van de Wet op de economische delicten de dubbele punten achterwege laten (toelichting op aanwijzing 233 Ar).
- In de in artikel V voorgestelde wijziging van artikel 1a, onder sub 2, van de Wet op de economische delicten de puntkomma tussen «10.35a, tweede lid» en «voorts wordt» wijzigen in: en.
- In het voorgestelde artikel VI het zinsdeel «alsmede de zegels die ingevolge» wijzigen in: alsmede op zegels die ingevolge.

Memorie van toelichting

Hoofdstuk I, algemeen deel, onderdeel A

- In paragraaf 2.1, eerste alinea, de datum van vaststelling van het besluit van de Commissie voor de Rijnvaart «9 september 1996» wijzigen in: 25 april 1996.
- In paragraaf 2.2, vierde alinea, voorafgaand aan de zin beginnend met «Jaarlijks wordt de prijs van de zegels bepaald;» het begrip zegels toelichten.
- Voorts in dezelfde paragraaf, voorlaatste alinea, aan de zin «Voor de inzameling van slops kunnen de kosten direct in rekening worden gebracht» na «direct» toevoegen: bij de schipper.
- In de volgende zin «directe financiering» wijzigen in: directe in rekening brenging.
- De in paragraaf 2.3.1 in de laatste zin van de eerste alinea, laatste zinsdeel, opgenomen aanduidingen van de vijf bij de Uitvoeringsregeling behorende aanhangsels letterlijk overnemen uit de bij de Uitvoeringsregeling behorende bijlagen en voor wat betreft aanhangsel III de aanduiding «Stoffenlijst» na de aanduiding van die lijst tussen haakjes plaatsen.
- In paragraaf 2.4, eerste alinea, de daar aangehaalde overeenkomst letterlijk citeren.

- In paragraaf 2.5 voor de nummeraanduiding van de genoemde Europese richtlijnen consequent aanwijzing 89, tweede lid, Ar volgen.
- In paragraaf 3.1, eerste zin, na «De bestaande Nederlandse regelingen ten aanzien van waterverontreiniging en afvalverwijdering (stort- en lozingsverboden, beschikbaarheid van inzamelsystemen)» toevoegen welke regelingen dat betreft.
- Voorts in dezelfde paragraaf bij de bedoelde convenanten verwijzen naar paragraaf 3.4.
- In paragraaf 3.3 de laatste zin zodanig redigeren dat duidelijk wordt waarop de tussenzin «, met subsidie vanwege de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer» betrekking heeft.
- In paragraaf 4.2, laatste alinea, de aanduiding EVO volledig uitschrijven.

Hoofdstuk I, algemeen deel, onderdeel B

- Nadat in de toelichting de eerste keer een afkorting is gehanteerd, bijvoorbeeld NI en IVC in paragraaf 2.2, alsmede WVO in paragraaf 3.1, deze consequent doorvoeren en daarbij steeds na het genoemde artikel een komma plaatsen.
- Aan het slot van paragraaf 8.3, in verband met de uitgestelde invoering van de derde tranche van die wet, de zin beginnend met «In verband daarmee is de ingevolge de Algemene wet bestuursrecht,» wijzigen in: In verband daarmee is de ingevolge de Algemene wet bestuursrecht, zoals deze komt te luiden ingevolge het voorstel van wet van 20 juni 1996, tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Derde tranche Algemene wet bestuursrecht) (Stb.333).
- In paragraaf 9.4.2, eerste alinea, aan het tussen haakjes geplaatste gedeelte van de zin beginnend met «Het NI zal de nodige contracten sluiten met» tussen «onderdeel» en «8.3» invoegen: 8.2.
- De toelichting op de voorgestelde wijziging van artikel 24 WVO in plaats van in paragraaf 11 in de artikelsgewijze toelichting opnemen.

Hoofdstuk II, artikelsgewijze toelichting

- In de toelichting op het voorgestelde artikel 23c WVO, voorlaatste alinea, in de zin beginnend met «De schipper zal in het algemeen» «aan boord» verplaatsen naar de positie voor «in het algemeen».
- In de toelichting op artikel 23j, tweede zin, «onderdeel 7.3» wijzigen in: onderdeel 8.3.
- In de toelichting op artikel IV, onder a, met betrekking tot artikel 1, onderdeel r, na de zin «Ook het begrip ontvanger is in Boek 8 te vinden» de desbetreffende vindplaats vermelden.

Transponeringstabel en Lijst van gebruikte afkortingen

- In de transponeringstabel, onderdeel a, tweede gedachtenstreepje, en in de lijst van gebruikte afkortingen het «Scheepvaartafvalstoffenbesluit» overeenkomstig onder andere de in paragraaf 7.3 aangegeven wijze aanduiden als: Scheepvaartafvalstoffenbesluit WVO/Wm/BW.