

Vergaderjaar 2003–2004

28 984

Wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, de Wet verontreiniging zeewater en de Scheepvaartverkeerswet in verband met de instelling van de Nederlandse exclusieve economische zone en enkele andere onderwerpen

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 april 2004

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de bevindingen van de leden van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, belast met het voorbereidende onderzoek van het voorstel van wet tot uitbreiding van de rechtsmacht ten aanzien van de voorkoming van verontreiniging door schepen in verband met de Nederlandse exclusieve economische zone en enkele andere onderwerpen. Uit de vragen en de opmerkingen van de leden maak ik op dat de in het wetsvoorstel voorgestelde uitbreiding van de rechtsmacht in principe de instemming heeft van de leden, maar dat zij, met het oog op een effectieve bescherming van het milieu, met name graag meer inzicht willen verkrijgen in de wijze waarop deze uitbreiding zal worden uitgevoerd en gehandhaafd, met inbegrip van de wijze waarop de betrokken overheden zijn georganiseerd en de aanwezige dan wel benodigde capaciteit daarvoor. Voor de beantwoording van de vragen heb ik zoveel mogelijk de volgorde van de vragen in het verslag aangehouden; bij een aantal vragen wordt (gedeeltelijk) verwezen naar eerdere beantwoording van vragen van gelijke strekking en enkele vragen zijn bij de beantwoording samengenomen. Ik hoop dat de beantwoording zal bijdragen aan een spoedige afronding van het wetsvoorstel.

Alvorens op de vragen in te gaan, wil ik er op wijzen dat er nog een nota van wijziging zal worden ingediend om in het wetsvoorstel bepalingen op te nemen ter afstemming met andere wetsvoorstellen waarin de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (Wvvs) wordt gewijzigd (het voorstel van wet tot wijziging van een aantal wetten op het terrein van de scheepvaart in verband met de reorganisatie van de inspectiefunctie binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Kamerstukken II 2002/03, 29 011, nr. 2, hierna wetsvoorstel IVW/Scheepvaart), het voorstel van wet, houdende een voorziening om ter uitvoering van besluiten van instellingen van de Europese Unie regels te kunnen stellen ten aanzien van buitenlandse schepen (Wet buitenlandse schepen) (Kamerstukken II 2003/04, 29 394, nr. 2) en het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen en de Wet op de economische delicten in verband met richtlijn nr. 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 november 2000

betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en lading-residuen (PbEG L 332) (Kamerstukken II 2003/04, 29 400, nr. 2). Daarnaast moet de zogenaamde omhangbepaling in artikel V van het wetsvoorstel worden geactualiseerd. Omdat de nota van wijziging vooral technische aanpassingen zal bevatten ten behoeve van een goede afstemming van de verschillende wetsvoorstellen, heb ik voorrang gegeven aan de beantwoording van de vragen en zal die nota op een later moment worden ingediend.

2. Algemeen

De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe de regering diverse toezeggingen over het informeren van de Tweede Kamer over het aantal en de ernst van de problematiek van legale, illegale en accidentele lozingen op zee wil inlossen en hoe de Tweede Kamer periodiek geïnformeerd zal worden over de voortgang en de effectiviteit van het beleid. Ten aanzien van de voortgang van het beleid heb ik in januari 2002 de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de actiepunten van de Voortgangsnota Scheepvaart en Milieu (Kamerstukken II 1997/98, 25 868, nr. 1). Binnen het kader van de concept-Nota Mobiliteit die thans in voorbereiding is, worden deze acties voortgezet. In het kader van de *monitoring* van de Nota Mobiliteit zal hierover periodiek gerapporteerd worden. Jaarlijks geven zowel het jaaroverzicht Kustwacht als het jaarbericht IVW inzicht in de lozingen op zee, de handhaving van milieu-regels en de vervolging van strafbare feiten. In het antwoord op de volgende vraag wordt ingegaan op de in de jaarlijks aan de Kamer toegezonden Milieubalans nieuw op te nemen scheepvaartemissies.

Voorts verzoeken de leden van de CDA-fractie de regering om aan te geven wat de huidige omvang van de problematiek van vervuiling door zeeschepen binnen de Nederlandse EEZ is en welke vermindering concreet wordt nagestreefd met de uitbreiding van de rechtsmacht van Nederland als kuststaat en havenstaat. In paragraaf 5 van deze nota treft u een cijfermatig overzicht aan van het aantal geconstateerde lozingen in de afgelopen jaren en de wijze van afdoening daarvan. Welke vermindering met de uitbreiding van de rechtsmacht wordt nagestreefd is niet concreet in cijfers uit te drukken en een toename of afname van het aantal lozingen is overigens ook van meer factoren afhankelijk dan alleen de voorgestelde uitbreiding van de rechtsmacht. Met name het preventieve effect dat uitgaat van de uitbreiding van de rechtsmacht zal op het punt van het verminderen van lozingen positief van invloed zijn.

Om de huidige omvang van de problematiek van vervuiling door zeeschepen binnen de Nederlandse EEZ beter in kaart te brengen, is in 2003 is het project Emissieregistratie en *-monitoring* scheepvaart (hierna: EMS) voltooid. Het systeem voorziet in een methodiek om een onderbouwde schatting te maken van de afvalstoffen van en emissies door zee- en binnenvaartschepen. Jaarlijkse registratie van de emissies van scheepvaart is nodig om:

- de belangrijkste bronnen te identificeren ten behoeve van het stellen van prioriteiten;
- effectieve beleidsinstrumenten in te kunnen zetten;
- de effectiviteit van beleid te meten;
- te voldoen aan internationale rapportageverplichtingen.

Daarnaast wordt er aan gewerkt om de verschillende gegevens voor het «monitoren», zoals olievlekken op zee, afval, de olieslachtoffers langs de stranden en afgegeven hoeveelheden afval in de havens, beter op elkaar af te stemmen zodat een betrouwbaarder beeld ontstaat van de lozingen en waar mogelijk de kwaliteit van de gegevens kan worden verbeterd. Met het registratiesysteem en het *monitoring*-programma kan dan worden vastgesteld welke stoffen in het mariene milieu en de atmosfeer terecht

komen alsmede de hoeveelheden daarvan. Vervolgens kan prioriteit worden gegeven aan het terugdringen van de meest vervuilende stoffen of afvalstromen.

Het eindresultaat van EMS is een verzameling van *monitoring*-protocollen voor de belangrijkste emissies naar lucht en water van de zeescheepvaart en de binnenvaart. Een *monitoring*-protocol bestaat uit (1) rekenregels, (2) aannames voor de gehanteerde emissiefactoren, (3) bron voor de jaarlijks te genereren emissie verklarende variabele en (4) een beschrijving van de taakverdeling (wie levert wat wanneer aan). Er zijn protocollen gemaakt voor motoren, ontgassing, koelsystemen, *coatings*, anodes en afvalstoffen.

De nieuwe protocollen zullen vanaf 2004 worden uitgevoerd door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Directe aanleiding om dit project te starten was de belofte aan de Kamer ingevolge actie 1 uit de genoemde Voortgangsnota Scheepvaart en Milieu. Deze luidt: «Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zorgt voor het tot stand brengen van een periodieke rapportage over emissies van de scheepvaart naar lucht en naar water.» De scheepvaartemissies, berekend volgens de nieuwe protocollen, zullen jaarlijks aan de Kamer worden toegezonden in Milieubalans, gepubliceerd door het Rijksinstituut voor Milieuhygiëne. Met ingang van mei 2004 zullen daarin ook de cijfers over scheepvaartemissies worden opgenomen. Het betreft dan de gegevens over 2002. Deze cijfers zullen ook worden opgenomen in de reguliere CBS-uitgaven.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering verder toe te lichten hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot het voorstel voor een richtlijn inzake verontreiniging vanaf schepen en invoering van sancties, inclusief strafrechtelijke sancties, voor milieumisdrijven (COM (2003) 92 def., hierna: ontwerp-richtlijn sancties scheepvaartlozingen). Voor meer algemene informatie over dit voorstel en het aanvullende voorstel van de Commissie van de Europese Gemeenschappen voor een kaderbesluit tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van verontreiniging vanaf schepen (COM(2003) 227 def., hierna: ontwerp-kaderbesluit sancties scheepvaartlozingen) verwijs ik naar de fiches van de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen die inmiddels aan de Tweede Kamer zijn toegezonden (Kamerstukken II 2003/04, 22 112, nr. 287, blz. 21–22 en nr. 289, blz. 12–14).

De ontwerp-richtlijn is in de Transportraad van 5 december 2003 aan de orde geweest. Door de Transportraad is vastgesteld dat een tweedeling in een richtlijn en een kaderbesluit gewenst is, vooral met het oog op de rechtsgrondslag van deze Europese instrumenten. Daarbij is het uitgangspunt dat in de richtlijn geen bepalingen worden opgenomen die het strafrecht van de lidstaten rechtstreeks raken. Met de ontwerp-richtlijn noch met het ontwerp-kaderbesluit kon in de fase van de totstandkoming van het nader rapport rekening worden gehouden, aangezien beide nog volop onderwerp van discussie zijn in het ambtelijk voortraject (behandeling in raads werkgroepen). Op dit moment is nog niet volledig te voorzien hoe de verdere behandeling van de twee voorstellen zal verlopen, maar verwacht mag worden dat overeind blijft dat de lidstaten in hun nationale wetgeving in ieder geval zullen moeten beschikken over strafrechtelijke sancties tegen lozingen van olie en schadelijke vloeistoffen in bulk in strijd met het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (Trb. 1975, 147 en 1978, 188, hierna: MARPOL-verdrag), begaan in onder andere de EEZ van de lidstaat en op volle zee, ook indien het buitenlandse schepen betreft. In dit laatste nu voorziet het onderhavige wetsvoorstel. De lozingsvoorschriften van het MARPOL-verdrag zijn al opgenomen in de Wvvs met de bijbehorende algemene maatregelen van bestuur. In de Wet op de economische delicten (Wed) is overtreding van deze voorschriften

strafrechtelijk gesanctioneerd. Voor Nederlandse schepen gelden de betreffende voorschriften al wereldwijd. Door de reikwijdte van de Wvvs door middel van dit wetsvoorstel uit te breiden tot overtredingen begaan door buitenlandse schepen in de Nederlandse EEZ en de volle zee, zal ook ten aanzien van die schepen aan de genoemde eis van de ontwerp-richtlijn en het bijbehorende ontwerp-kaderbesluit zijn voldaan. Zowel de twee voorstellen van de Europese Commissie, als het onderhavige wetsvoorstel nemen de bepalingen van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Trb. 1983, 83, hierna: VN-Zeerechtverdrag) in acht.

Voor de volledigheid zij nog opgemerkt dat het wetsvoorstel op een aantal punten verder gaat dan de twee voorstellen van de Europese Commissie. Zo geldt de uitbreiding van de rechtsmacht in de Wvvs ook voor lozingen van schadelijke stoffen in verpakte vorm en vuilnis in strijd met het MARPOL-verdrag, voor lozingen van sanitair afval en vuilnis in strijd met Bijlage IV van het op 4 oktober 1991 te Madrid tot stand gekomen Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica, met Bijlagen (Trb. 1992, 110) en lozingen van alle hiervoor genoemde stoffen in de territoriale wateren en exclusieve economische zones van andere landen. Overigens staan noch de EU-regelgeving, noch het MARPOL-verdrag of het VN-Zeerechtverdrag in de weg aan deze aanvullingen.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag van de regering in hoeverre de uitbreiding van de rechtsmacht binnen Europa gecoördineerd plaatsvindt en op welke wijze afstemming plaatsvindt ten aanzien van de uitvoering. De door deze leden aan de orde gestelde verschuiving in de balans tussen de rechtsmacht van de vlaggenstaten enerzijds en de kust- en havenstaten anderzijds is voorzien als mogelijkheid in het VN-Zeerechtverdrag. Met de instelling van exclusieve economische zones en het waar nodig aanpassen van nationale wetgeving wordt binnen de grenzen van het internationale zeerecht gebruik gemaakt van de mogelijkheden die dit zeerecht biedt, allereerst door de EEZ op te nemen in het beschikbare wettelijke instrumentarium. De wetgeving ten aanzien van zeescheepvaart en milieu van de andere Noordzeelanden is reeds van toepassing in de exclusieve economische zones (of vergelijkbare zones) van die landen. Afstemming over de uitvoering van de rechtsmacht vindt in verschillende kaders plaats, onder meer in het *Port State Control Committee* dat is ingesteld onder het op 26 januari 1982 te Parijs tot stand gekomen Memorandum van overeenstemming inzake toezicht op schepen door de havenstaat (Trb. 1996, 248, hierna *Paris MOU*). Het in 2002 tot stand gekomen Europese Agentschap voor maritieme veiligheid (*European Maritime Safety Agency, EMSA*) (opgericht bij Verordening (EG) 1405/2002 Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2002 tot oprichting van een Europees Agentschap voor maritieme veiligheid, PbEG L 208) moet bij de uniforme toepassing van internationaal, Europees en nationaal wettelijk instrumentarium een belangrijke rol gaan vervullen.

De leden van de CDA-fractie vragen duidelijker aan te geven welke materiële normen van toepassing zijn in de territoriale wateren, de EEZ en op volle zee tegen overtreding waarvan Nederland handhavend kan optreden. Vanwege de relatie die de leden van de CDA-fractie bij deze vraag leggen met het advies van de Raad van State ten aanzien van de rechtsgrond voor een verbod op lozingen door zeeschepen op volle zee, wil ik allereerst nogmaals benadrukken dat bij die voorgestelde uitbreiding geen sprake is van «universele normstelling» of toepassing van het universaliteitsbeginsel. Daarvoor kent artikel 218 van het VN-Zeerechtverdrag immers te veel beperkende voorwaarden, zoals de eis dat het verdachte (buitenlandse) schip zich vrijwillig in een Nederlandse haven moet bevinden.

Wat betreft de materiële normen die in de genoemde zeegebieden van toepassing zijn, geldt het volgende. Op grond van de huidige Wvvs zijn de lozingsvoorschriften ten aanzien van Nederlandse schepen overal ter wereld van toepassing en ten aanzien van buitenlandse schepen alleen in de territoriale wateren. Op grond van het voorgestelde derde lid van artikel 5 van de Wvvs zal het dan voortaan ook voor buitenlandse schepen verboden zijn om schadelijke stoffen waar dan ook in zee te lozen, behoudens in de gevallen en op de wijze vast te stellen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. De lozingsvoorschriften waar het om gaat zijn de volgende:

- de artikelen 9, 10 en 11, van het Besluit voorkoming olie-verontreiniging door schepen;
- de artikelen 5, 5A, 6, en 14, van het Besluit voorkoming verontreiniging door met schepen in bulk vervoerde schadelijke vloeistoffen;
- artikel 8 van het Besluit voorkoming verontreiniging door met schepen in bulk vervoerde schadelijke stoffen in verpakte vorm;
- de artikelen 4 en 5, van het Besluit voorkoming verontreiniging door sanitair afval van schepen, en;
- de artikelen 3, 4, 5 en 6, van het Besluit voorkoming verontreiniging door vuilnis van schepen.

De betreffende voorschriften zijn alle rechtstreeks afkomstig uit het MARPOL-verdrag, met uitzondering van de genoemde voorschriften uit het Besluit voorkoming verontreiniging door sanitair afval van schepen, die de implementatie zijn van de hiervoor reeds genoemde Bijlage IV van het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica. De verwijzing naar het MARPOL-verdrag en het VN-Zeerechtverdrag in het voorgestelde artikel 5, derde lid, omvat deze verdragen en sluit aan bij de «internationale voorschriften» die volgens de artikelen 218 en 220 van het VN-Zeerechtverdrag door de havenstaat, respectievelijk kuststaat gehandhaafd mogen worden, waarmee in ieder geval ook de lozingsvoorschriften uit de twee genoemde verdragen worden bedoeld. Het verschil tussen het begaan van een overtreding in de territoriale zee, de EEZ of daarbuiten zit dus niet in de van toepassing zijnde materiële normen. Wel is er een verschil in de omstandigheden waaronder handhavend kan worden opgetreden (bijvoorbeeld alleen als een schip zich vrijwillig in een haven bevindt of ernstige schade aan de kust dreigt) en welke procedurele voorschriften en waarborgen daarbij in acht moeten worden genomen. Deze elementen zijn alle verwerkt in de voorstelde artikelen 16 en 36 van de Wvvs. In paragraaf 5 van deze nota is bij de beantwoording van vragen van de leden van de VVD-fractie over hoe de handhaving van onrechtmatige lozingen binnen de EEZ eruit ziet, een uitgewerkt voorbeeld opgenomen van de beperkingen van artikel 220 van het VN-Zeerechtverdrag.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de achtergrond van de late afronding van het wetsvoorstel, luidt mijn antwoord dat de reden voor de opgetreden vertraging bij het opstellen van het nader rapport is gelegen in enerzijds de vele andere prioriteiten op het gebied van wetgeving ten aanzien van de scheepvaart en de beperkte capaciteit daarvoor binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en anderzijds de gecomplexiteerdheid van het advies van de Raad van State.

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering een totaaloverzicht te geven van alle wetswijzigingen, beleidsnota's, enzovoort, die samenhangen met de instelling van de EEZ. In reactie op dit verzoek is in de bijlage bij deze nota een overzicht opgenomen van de belangrijkste nota's en brieven die vanaf 1995 aan de Tweede Kamer zijn toegezonden en meest relevante geldende en in voorbereiding zijnde wet- en regelgeving. Het overzicht beperkt zich, gezien de aard van het wetsvoorstel in het kader waarvan de betreffende vraag is gesteld, tot de bescherming van

het milieu, de ruimtelijke ordening en de natuur in de EEZ. Stukken met betrekking tot bijvoorbeeld de mijnbouw, visserij en installaties op de Noordzee (bijvoorbeeld ten aanzien van subsidies en octrooien) zijn niet opgenomen.

Deze leden vragen ook om een overzicht van alle overheidsorganisaties die binnen de territoriale wateren en de EEZ opereren. Aangezien de verbondenheid van Nederland met de Noordzee groot is, zijn vrijwel alle ministeries er wel op enigerlei wijze bij betrokken. In relatie tot het onderwerp spelen de volgende ministeries en dienstonderdelen een rol:

- Verkeer en Waterstaat: Directoraat-Generaal Goederenvervoer, Directoraat-Generaal Water, Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat;
- Justitie: Directoraat-Generaal Rechtshandhaving, Openbaar Ministerie (OM);
- Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: Korps Landelijke Politiediensten (KLPD);
- Financiën: Douane.

Wat betreft hun aansturing en taken kan ik het volgende antwoorden. Het Directoraat-Generaal Goederenvervoer, het Directoraat-Generaal Water en het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat worden aangestuurd vanuit het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Hun taken zijn wet- en regelgeving en de bestuurlijke handhaving.

Het OM is de strafrechtelijk handhaver van de rechtsorde in het algemeen en opereert daarbij onder de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. Het Functioneel Parket i.o. (FP) gaat over de rechtmatigheid en uitvoerbaarheid van de in het kader van die strafrechtelijke handhaving verrichte activiteiten op of boven zee. Bij het FP is de zorg belegd voor de strafrechtelijke handhaving op zee van wet- en regelgeving voor de resultaatgebieden milieu, verkeer (en veiligheid) en visserij. De daarmee verband houdende taken worden onder verantwoordelijkheid van de hoofdofficier van justitie van het FP uitgevoerd door de Noordzee officier van justitie binnen dat parket. De strafrechtelijke handhaving voor het resultaatgebied algemene handhaving is belegd bij het Landelijk Parket, voorzover geen ander parket op grond van een daar lopend onderzoek bevoegd is. Het OM wordt ondersteund door buitengewone opsporingsambtenaren bij bijvoorbeeld de directie Noordzee van Rijkswaterstaat.

Het beheer van het KLPD is gelegen bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bij optreden op de Noordzee ligt het gezag over het KLPD bij het OM waar het betreft de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

De Douane is een onderdeel van de Belastingdienst, wordt aangestuurd vanuit het Ministerie van Financiën en is belast met het douanetoezicht. Daarnaast is het personeel van de Douane in meerdere wetten benoemd tot opsporingsambtenaar of toezichthouder. Zo is de Douane bijvoorbeeld bevoegd om vervallen en ingetrokken certificaten die zijn verleend krachtens de Wvvs in te nemen en toestemming voor vertrek te onthouden aan schepen indien zij ernstige redenen hebben om te vermoeden dat in strijd met een van de lozingsverboden («dumping», zie hierna onder 8) uit de Wet verontreiniging zeewater (hierna: Wvz) is of zal worden gehandeld.

Meer specifiek wordt in dit verband gevraagd naar de organisatie van de Kustwacht, Inspectie Verkeer en Waterstaat en de directie Noordzee van Rijkswaterstaat. De Kustwacht is een samenwerkingsorganisatie van diverse rijksdiensten met een taak op de Noordzee en draagt zorg voor de uitvoering van de zogenoemde Kustwachttaken, bestaande uit zowel handavings- als dienstverleningstaken. De Kustwacht staat onder de operationele leiding van de Commandant Zeemacht in Nederland. De dagelijkse operationele leiding berust bij de Directeur Kustwacht. De Kust-

wacht beschikt over een Kustwachtcentrum en is verder een samenwerkingsverband van:

- de AID (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit);
- het Directoraat-Generaal Goederenvervoer (Ministerie van Verkeer en Waterstaat);
- het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat (Ministerie van Verkeer en Waterstaat);
- de Douane (Ministerie van Financiën);
- het KLPD;
- het Nationaal Coördinatiecentrum (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en de Regionale Alarm Centrales;
- het OM.

De Inspectie Verkeer en Waterstaat is een zelfstandige organisatie binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en bestaat uit de volgende divisies: divisie Scheepvaart, divisie Luchtvaart, divisie Vervoer, divisie Water en divisie Rail. De divisie Scheepvaart houdt toezicht op onder meer milieuwetgeving en opereert daarbij in de Nederlandse havens en niet op zee. De directie Noordzee is één van de regionale directies van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat en is met betrekking tot de Noordzee belast met het bodem- en waterkwaliteitsbeheer, beheer van de vaarwegen (vaarwegmarkering, baggerwerkzaamheden, wrakkenberging). Directie Noordzee voert in opdracht van het Directoraat-Generaal Goederenvervoer in kustwachtverband vliegende surveillance uit in het kader van de Wvvs en draagt zorg voor de bestrijding van olieverontreinigingen op zee en op de kust. Het vliegtuig wordt daarnaast gebruikt voor toezichttaken van andere departementen.

De beleidsmatige aansturing van de Kustwacht geschiedt gebundeld door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voor de «dienstverleningstaken» en door de Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee (hierna: PKHN) voor de «handhavingstaken». Deze laatste taken zijn in het kader van het onderhavige wetsvoorstel van belang. De taakomschrijving van de PKHN staat in het eerste lid van artikel 2 van de Wijziging Beschikking instelling Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee (Kamerstukken II 2001/02, 28 040, nrs. 1-2). Deze taak omvat de beleidsmatige aansturing van de Kustwacht voor wat betreft de handhaving van de wettelijke voorschriften op de Noordzee, inclusief daarop gebaseerde besluiten met betrekking tot de resultaatgebieden aangegeven in artikel 15, vijfde lid, van de Overeenkomst voor de Kustwacht van 1 juni 1995. Dit zijn de resultaatgebieden: algemene handhaving, milieu, verkeer en visserij. Het tweede lid van genoemd artikel regelt dat de PKHN alle werkzaamheden verricht die nodig zijn voor het ontwikkelen, vaststellen en evalueren van het maritieme handhavingsbeleid met betrekking tot genoemde resultaatgebieden.

De PKHN wordt op grond van het Kabinetbesluit van 14 oktober 1994 voorgezeten door het OM. Het voorzitterschap is thans belegd bij de leiding van het FP, in de persoon van de plaatsvervangend hoofdofficier van justitie. Het secretariaat is belegd bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De leden van de PKHN en hun plaatsvervangers worden aangewezen door hun minister.

De voorzitter van de PKHN, de Directeur Kustwacht en de Directeur Transportveiligheid van het Directoraat-Generaal Goederenvervoer van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat vormen samen het driehoeks-overleg.

De leden van dit driehoeksoverleg zijn belast met het dagelijks bestuur ten aanzien van de activiteiten die worden uitgevoerd in kustwachtverband en dragen in dit verband zorg voor afstemming tussen beleid en uitvoering. Jaarlijks worden twee beleidsplannen opgesteld, die de basis vormen voor het door Directeur Kustwacht op te stellen geïntegreerd operationeel jaarplan. Operationeel wordt de Kustwacht aangestuurd vanuit het Kustwachtcentrum.

Van andere diensten waarnaar wordt gevraagd, houdt de VROM-inspectie zich niet bezig met milieu-inspecties op de Noordzee. De Douane, KLPD en de Koninklijke Marechaussee (Kmar) hebben daarentegen op de Noordzee wel een taak. De Douane oefent onder meer toezicht uit op goederenstromen aan de buitengrenzen van de EU. Dit toezicht richt zich op het innen van douanerechten en andere belastingen bij invoer en op het verrichten van controles bij uitvoer. In het kader van bescherming van de Europese samenleving tegen gevaarlijke en illegale producten controleert de Douane tevens in te voeren producten op volksgezondheids-, milieu- en veiligheidsaspecten. Het douanetoezicht op of boven zee bestaat uit het verrichten van algemeen toezicht door middel van varende en vliegende surveillances op zee en gerichte controles aan boord van zeeschepen. De Kmar is de dienst die de in kustwachtverband aan haar opgedragen taak van de grensbewaking uitvoert. In het najaar van 2002 is de verantwoordelijkheid voor het vreemdelingenbeleid en daarmee die van de grensbewaking overgeheveld van de Minister van Justitie naar de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. De doelstelling van de grensbewaking van de Nederlandse kust is het tegengaan van illegale migratie vanuit en naar Nederland via de Noordzee. Vertaald naar de grensbewaking in kustwachtverband betekent dit het uitoefenen van algemeen toezicht en het verrichten van gerichte fysieke controles op zeeschepen met als doel illegale en ongecontroleerde grensoverschrijding van de Nederlandse buitengrens via de Noordzee zo effectief mogelijk tegen te gaan.

Ten slotte vragen de leden van de VVD-fractie in dit kader of de AID van het Ministerie van LNV ook op de Noordzee gaat controleren op de naleving van de Vogelen Habitatrichtlijn. De Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (richtlijn (EEG) nr. 79/409 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103) en richtlijn nr. 92/43 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 22 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206)) zijn geïmplementeerd in de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet. Beide wetten zijn niet van toepassing op het gedeelte van de Noordzee buiten de territoriale zee. De AID is een van de instanties die toezicht houdt op de naleving van deze wetten. In voorkomende gevallen zal de AID onderzoek instellen of optreden naar aanleiding van geconstateerde overtredingen binnen de territoriale zee. Er zal overigens een wijziging van de Natuurbeschermingswet en Flora- en Faunawet worden voorbereid met het oog op het van toepassing verklaren van deze wetten in de EEZ.

3. Doelstelling

De leden van de PvdA-fractie vragen of, bij voorkeur met streefwaarden onderbouwd, kan worden aangegeven op welk moment de implementatie van de wet geslaagd is en of de effecten van de wetswijziging zullen worden onderzocht en geëvalueerd. Het ultieme doel van de wet- en regelgeving blijkt uit de titel van de wet waarin de bepalingen met betrekking tot de EEZ thans worden ondergebracht: de Wet voorkoming verontreiniging door schepen. De implementatie van de wet mag geslaagd heten wanneer met gebruikmaking daarvan overtredingen begaan in de Nederlandse EEZ of elders met succes kunnen worden vervolgd; van deze dreiging van vervolging zal preventieve werking uitgaan. De door het OM met de andere bij de handhaving op zee betrokken partijen op te stellen handhavingsarrangementen moeten in combinatie met de jaarlijks op te stellen handhavingsplannen voorzien in een risicogerichte inzet van de beschikbare middelen. De handhavingsplannen worden jaarlijks bij het opstellen van de opvolgende plannen geëvalueerd. Vanaf 2004 wordt niet meer uitsluitend gewerkt met de per departement

omschreven beleidsvoornemens en behoeften aan mensen en middelen met betrekking tot de handhaving op de Noordzee, maar wordt tevens gestart met het werken op basis van een nieuw (be-)sturingsinstrumentarium.

Naar verwachting zal hierdoor met betrekking tot de handhaving op de Noordzee in de loop der tijd een beter inzicht in de combinatie van inzet en resultaat worden verkregen en worden vastgesteld welke aanpak in welke situatie naar verwachting tot het beste resultaat leidt. Op 10 september 2003 heeft de PKHN met het werken conform dit nieuwe (be-)sturingsinstrumentarium ingestemd. Conform dit nieuwe instrumentarium is in een samenwerkingsverband van het FP en het KLPD reeds een aanvang gemaakt met het opstellen van een dreigingsbeeld voor de Noordzee. Dit betreft de eerste stap van het nieuwe (be)sturingsinstrumentarium. Bij verdere invulling van het dreigingsbeeld voor de Noordzee ten aanzien van waterverontreiniging zullen de effecten en de evaluatie van deze nieuwe wetgeving worden meegenomen. Wel wordt opgemerkt dat de wetswijziging onderdeel is van een reeks instrumenten die alle gericht zijn op voorkoming van zeevervuiling. Dit zijn zowel internationale als nationale instrumenten waarvan de afzonderlijke effecten niet altijd zijn vast te stellen.

4. Rijksvaartuigen en uitzonderingspositie militaire schepen

De leden van zowel de CDA-fractie, de PvdA-fractie als de VVD-fractie verzoeken de regering om nader toe te lichten waarom oorlogsschepen, marineschepen en andere militaire schepen een uitzonderingspositie in de Wvvs behouden, ook als zij civiele taken vervullen. De leden van de PvdA-fractie en de VVD-fractie vragen zich af of het inderdaad zo is dat de uitzondering ook geldt buiten oorlogstijd of tijdens oefeningen. Waarom is het noodzakelijk dat militaire schepen al hun afval over boord kunnen zetten, vragen de leden van de VVD-fractie. Ik ben het eens met het standpunt van de VVD-fractie dat de overheid eisen die ze oplegt aan het bedrijfsleven ten aanzien van voorkoming van milieuverontreiniging, ook aan zichzelf moet opleggen. Het is dan ook niet zo dat oorlogsschepen, ook tijdens het vervullen van civiele taken, tijdens oefeningen of buiten oorlogstijd, zich niet zoveel als mogelijk aan de internationale verdragen inzake de voorkoming van verontreiniging van het (mariene) milieu moeten houden. Bij de implementatie van het MARPOL-verdrag in de Wvvs is er destijds voor gekozen dat het Ministerie van Defensie zelf zorgt voor voorschriften ter uitvoering van het MARPOL-verdrag. De Koninklijke Marine heeft voorschriften opgesteld over het beheer van afval aan boord van schepen op basis van het MARPOL-verdrag. De reden dat oorlogsschepen in de Wvvs zijn uitgezonderd hangt samen met de verdragen van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO), zoals het MARPOL-verdrag, en regelgeving van de Europese Unie (EU), zoals richtlijn nr. 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 november 2000 betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen (PbEG L 332) (hierna: Richtlijn havenontvangstvoorzieningen). In deze internationale regelgeving worden oorlogsschepen, marineschepen en andere militaire schepen in veel gevallen uitgezonderd van de bepalingen van het desbetreffende verdrag omdat deze schepen geen deel uitmaken van de «normale» handelsvloot. Deze schepen hebben met het oog op de operationele taakuitvoering een zekere immuniteit (die ook is vastgelegd in artikel 32 van het VN-Zeerechtverdrag) en vallen om die reden in principe buiten de werkingssfeer van de internationale verdragen. Wel is in die internationale regelgeving bepaald dat oorlogsschepen zoveel als redelijk en praktisch mogelijk is, dienen te handelen in overeenstemming met deze regelgeving. Zoals hiervoor al aangegeven, voldoet Nederland aan die verplichting.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de onafhankelijke handhaving is gewaarborgd ten aanzien van de rijksvaartuigen waarvan wordt voorgesteld de uitzonderingspositie op te heffen. Zoals in paragraaf 4, onderdeel a, van de memorie van toelichting al is aangegeven, wordt sinds 1988 het veiligheids- en milieutoezicht op rijksvaartuigen uitgeoefend door de IVW/DS. De eigen regels die golden voor rijksvaartuigen zijn inmiddels vervallen en de uitzonderingspositie van de rijksvaartuigen in de Schepenwet en Binnenschepenwet is al opgeheven. Sindsdien wordt ook de milieuregelgeving al op vrijwillige basis nageleefd door de rijksvaartuigen. Die vrijwillige toepassing krijgt nu dus een wettelijke basis. De handhaving van de regels die voor rijksvaartuigen nu al gelden op grond van de Schepenwet en de Binnenschepenwet geschiedt door IVW/DS op onafhankelijke wijze en hetzelfde zal gelden ten aanzien van de milieu-regelgeving.

5. Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en inschakeling klassenbureaus

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering om nader aan te geven welke risico's zij onderkent ten aanzien van het inschakelen van klassenbureaus voor het uitvoeren van onderzoeken, waaraan schepen zijn onderworpen ter verkrijging of behoud van een certificaat. Het «twee petten»- probleem wordt door de regering onderkend als een belangrijk risico. Aan de ene kant heeft het klassenbureau een klant-leverancier verhouding met de reder en anderzijds heeft het een toezichthoudende taak. Deze toezichthoudende taak namens de vlaggenstaat is echter beperkt tot uitvoerend werk in het kader van certificering, op verzoek van de reder. Voor onderzoek van ongevallen en overtredingen en handhavende inspecties (inspecties niet ten behoeve van een certificaat, maar bijvoorbeeld in het kader van havenstaatcontrole), zijn klassenbureaus niet gemachtigd. De wijze waarop taken aan klassenbureaus zijn uitbesteed en het toezicht daarop, is geheel overeenkomstig de voorschriften van de IMO en de EU. De regering hecht eraan te melden dat door uitbesteding van routinematige inspecties aan erkende organisaties als klassenbureaus, capaciteit wordt vrijgemaakt voor handhavende inspecties op basis van risicoanalyse, alsmede meer aandacht kan worden besteed aan milieu-overtredingen.

Dezelfde leden vragen of artikel 8, vierde lid, van de Wvvs voldoende mogelijkheden biedt voor de IVW om grip te houden op het functioneren van de klassenbureaus en de kwaliteit van de extern uitgevoerde onderzoeken te waarborgen. In antwoord hierop wordt er allereerst op gewezen dat het toezicht op de klassenbureau inmiddels grotendeels op EU-niveau is geregeld en de nationale ruimte beperkt is. Het toezicht op erkende organisaties (klassenbureaus) is geregeld in richtlijn nr. 94/57/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 november 1994 inzake gemeenschappelijke voorschriften en normen voor de met inspectie en controle van schepen belaste organisaties en voor de desbetreffende werkzaamheden van maritieme instanties (PbEG L 319). De erkenning van en het toezicht op het voldoen aan de erkenningscriteria is een taak van de Europese Commissie. De lidstaten maken een formele afspraak met de organisaties die zij machtigen en houden daarop toezicht. De IVW controleert de naleving van haar contracten met klassenbureaus, houdt *audits* en voert steekproeven uit. Tweejaarlijks wordt de Europese Commissie geïnformeerd over de bevindingen. Tot nu toe heeft Nederland positief over het functioneren van de klassenbureaus gerapporteerd. De eerdergenoemde richtlijn geeft aan welke sanctiemogelijkheden er zijn ten aanzien van de klassenbureaus. De mogelijke sancties bestaan uit schorsen en het uiteindelijk intrekken van de erkenning door de Europese Commissie. In aanvulling op dit Europese toezichtskader biedt artikel 8, vierde en vijfde lid, de

IVW voldoende mogelijkheden om wat betreft de machtigingen het toezichtregime vorm te geven.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts een oordeel over het evenwicht tussen enerzijds de eigen verantwoordelijkheid van de rederijen om te varen met schepen die voldoen aan de eisen en voorschriften, en anderzijds de rol/verantwoordelijkheid van het IVW voor het verlenen van certificaten, het toezicht daarop alsmede de handhaving. Sinds juni 2002 is het merendeel van de Nederlandse handelsvloot (schepen met een brutotonnage van 500 GT of meer) op grond van de internationaal verplichte *International Safety Management Code* (ISM-Code, de bij resolutie A.741(18) van de Algemene Vergadering van de IMO aangenomen Internationale Management Code voor scheepsveiligheid en ter voorkoming van verontreiniging) verplicht om een kwaliteitssysteem te hebben en te onderhouden om te voldoen aan de internationale voorschriften voor veiligheid en milieu. Dit systeem is gecertificeerd. Daarnaast is er een certificaatsysteem voor de eisen aan de bouw, inrichting en uitrusting van schepen.

De klassenbureaus zijn gemachtigd om een deel van de uitvoerende inspecties te doen. Vervolgens geeft IVW/DS, op basis van eigen inspecties en van de klassenrapportage, een certificaat af. De verantwoordelijkheid voor de afgifte van het certificaat ligt uitdrukkelijk bij de IVW. In het nieuwe nog in ontwikkeling zijnde toezichtarrangement wordt beoogd de juiste balans te vinden tussen eigen verantwoordelijkheid van de reder, de uitvoerende taak van het klassenbureau, de certificerende rol van de IVW/DS en de handhavende taak van de IVW. Door middel van proces- en productcontroles zal de IVW controleren of klassenbureau en reder hun verantwoordelijkheid waar maken. In dit systeem wordt geen onderscheid gemaakt tussen milieu en veiligheid. De komende jaren zal er bij IVW/DS een verschuiving komen van uitvoerende inspecties (in het kader van certificering) naar handhavende activiteiten op basis van risicoanalyse van de reders en de schepen aan de hand van bijvoorbeeld geconstateerde gebreken of ongevallen.

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering aan te geven hoe zij de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de uitbreiding van de kuststaatjurisdictie en de havenstaatjurisdictie beoordeelt. De met het wetsvoorstel te realiseren uitbreiding van de kuststaatjurisdictie en de havenstaatjurisdictie heeft positieve gevolgen voor de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de relevante milieuregelgeving, in het bijzonder betreffende het tegengaan van illegale lozingen. De uitbreiding van de kuststaatjurisdictie maakt het mogelijk om ook op te treden tegen illegale lozingen in de EEZ. Daartoe is niet nodig dat een van illegaal lozen verdacht schip ook in een Nederlands haven komt. Indien voldoende bewijs aanwezig is kan tegen de reder of de kapitein strafrechtelijk worden opgetreden, ook als de reder of de kapitein niet ter zitting verschijnt; net als in andere processen, kan ook hier een veroordeling bij verstek volgen. Doorgaans zal het overigens niet tot een zitting komen en een transactievoorstel naar de reder of kapitein worden verstuurd. De uitbreiding van de havenstaatjurisdictie maakt optreden mogelijk tegen illegale lozingen, waar ook ter wereld begaan. Tot nu toe kon dit alleen voor schepen onder Nederlandse vlag, straks, onder voorwaarden, dus ook tegen schepen onder buitenlandse vlag.

De leden van de CDA-fractie vernemen verder graag welke extra inspanningen worden verwacht van het OM en de KLPD en hoe dit zich verhoudt tot reeds bestaande knelpunten in de capaciteit. Mede namens de Minister van Justitie merk ik over deze vragen op dat naar verwachting – ondanks de uitbreiding van de bevoegdheden van de Nederlands staat – de hoeveelheid werk voor inspectiediensten, de Kustwacht, en de andere handhavende diensten niet significant toeneemt en met de bestaande

formatie kan worden volstaan. Dit is terug te voeren op het feit dat veel verkeer zich in de kustzone concentreert en dat surveillances reeds de EEZ omvatten, in lijn met de bepalingen van het zeerecht aangaande milieubescherming. Bij constatering van overtredingen worden ook reeds waar mogelijk vervolgingsacties ingesteld, bijvoorbeeld door de vlaggenstaat en de haven van bestemming te informeren.

In plaats van bij geconstateerde overtredingen de processen-verbaal door te sturen naar de vlaggenstaat, kan straks de vervolging geheel in Nederland worden afgedaan. Op grond van artikel 228 van het VN-Zeerechtverdrag biedt Nederland vlaggenstaten (door toezending van de relevante stukken) gedurende zes maanden wel de mogelijkheid ten aanzien van eigen schepen strafrechtelijke maatregelen te nemen. Doen deze staten dat niet, dan kan (alsnog) een strafrechtelijke reactie volgen in Nederland, hetgeen zoals gezegd doorgaans zal geschieden in de vorm van een transactievoorstel aan de reder of kapitein. De wijzigingen in de Wvvs uit het onderhavige wetsvoorstel zullen aldus vooral leiden tot een verandering van de werkzaamheden en hooguit een geringe uitbreiding daarvan.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar het tijdstip waarop de toegezegde evaluatie van de Kustwacht aan de Kamer zal worden aangeboden, kan ik antwoorden dat een concept-regeringsstandpunt wordt voorbereid.

Ik deel de mening van de leden van de CDA-fractie dat controles gericht en gecoördineerd met andere kuststaten moeten plaatsvinden. Coördinatie met andere kuststaten verbetert het toezicht. Hiermee kan gericht(er) (effectiever) en efficiënter (vermindering inspectielast) toezicht gehouden worden. In het kader van het *Paris MOU* worden acties in het kader van havenstaatcontrole met andere landen gecoördineerd. Schepen waarvan door andere staten die partij zijn bij het *Paris MOU* is gemeld dat ze worden verdacht van milieuvervuiling, worden in MOU-verband gevolgd en geïnspecteerd bij havenstaatcontroles. Nederland doet daaraan actief mee. Het milieuhandavingsplan van de PKHN voorziet in de bovengenoemde coördinatie op zee. Het kustwachtcentrum is de coördinerende partij in deze en zorgt voor de informatievoorziening naar andere kuststaten, waarop toezichthoudende instanties aldaar kunnen worden ingezet. Deze instanties daar geven op hun beurt weer de nodige informatie aan Nederland. Het EMSA zal, zodra de organisatie voldoende is bemenst, een coördinerende rol spelen bij het onderzoek naar en de bestrijding van een milieuverontreiniging.

De leden van de PvdA-fractie stellen een aantal vragen die teruggrijpen op aanbevelingen uit het onderzoek «Milieuvervuiling door schepen» van de Algemene Rekenkamer van oktober 2001. De eerste vraag heeft betrekking op de uitkomsten van het aangekondigde externe onderzoek naar de inschakeling van klassenbureaus en eventueel naar aanleiding daarvan genomen maatregelen. Het bedoelde externe onderzoek is uitgevoerd door Bureau Berenschot. In het onderzoek werd geconcludeerd dat de resultaten van het huidige Nederlandse toezichtstelsel met betrekking tot veiligheid en milieu in de scheepvaart, waarin de klassenbureaus een grote rol spelen, goed zijn. Nederland hoort bij de toptien van de vlaggenstaten, volgens de ranglijst die wordt bijgehouden door het *Paris MOU*. Verder werd geconstateerd dat de borging van het toezichtstelsel onvoldoende is en het systeem dus onvoldoende garanties biedt voor goede resultaten. De belangrijkste reden hiervoor is het «twee petten»-probleem van de klassenbureaus, dat hiervoor bij de beantwoording van een vraag van de leden van de CDA-fractie over klassenbureaus reeds is genoemd: commerciële belangen kunnen hierdoor prevaleren boven toezichtbelangen.

Geadviseerd werd om het «twee petten»-probleem te doorbreken en de klassenbureaus niet meer te beschouwen als de «verlengde arm» van de overheid, maar alleen als opdrachtnemer (deskundig adviseur) van de reder. Via een stringent toezicht op de reders en hun schepen kan de overheid dan toezicht houden op de naleving van de wet- en regelgeving. De resultaten van dit toezicht kunnen ook worden gebruikt om het functioneren van de klassenbureaus te beoordelen. De resultaten van dit oordeel kunnen, net als de huidige rapportages over de klassenbureaus, ook worden aangeboden aan het EMSA, dat deze gebruikt om te toetsen of een klassenbureau blijft voldoen aan de erkenningcriteria. Over de rol van de Europese Commissie en het EMSA in deze verwijs ik naar het antwoord op eerdere vragen van de leden van de CDA-fractie over artikel 8 van de Wvvs en de klassenbureaus.

Naar aanleiding van het onderzoek wordt nu gewerkt aan een nieuw toezichtarrangement voor de klassenbureaus (dit arrangement staat voor alle duidelijkheid overigens los van het Handhavingsplan Noordzee). In dit toezichtarrangement wordt de verantwoordelijkheid voor veiligheid en milieu meer dan voorheen bij de reder gelegd. Hij kan daarbij gebruikmaken van de erkende klassenbureaus, die gemachtigd worden nagenoeg alle inspecties ten behoeve van een certificaat uit te voeren. Het toezicht op het geheel wordt verbeterd, waarbij de aandacht wordt geconcentreerd op de risicogebieden en niet, zoals voorheen, op routinecontroles. In dit toezichtarrangement met de klassenbureaus over de koopvaardij wordt onder andere gekeken naar de werkwijze van klassenbureaus.

De tweede vraag betreft de ambities van de regering om gedurende de huidige regeerperiode de Kamer te informeren over milieuvervuiling door zeeschepen. Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar de beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie (zie paragraaf 2).

De derde vraag naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer betreft de ervaringen die bij de IVW zijn opgedaan met de nieuwe werkwijze na de reorganisatie en de komst van de sector handhaving. In juli 2001 is de IVW opgericht. De Scheepvaartinspectie werd daarbij anders georganiseerd en werd daarna divisie Scheepvaart genoemd. In de nieuwe organisatie kreeg de handhaving een prominente plaats in een aparte sector, gescheiden van de sector die zich bezighoudt met certificering. Het opbouwen van de sector handhaving kost echter veel tijd. Zoals hiervoor reeds gemeld, is de inrichting van een nieuw toezichtarrangement nog niet volledig afgerond. Besluitvorming heeft nog niet plaatsgevonden.

De sector handhaving heeft zich na de oprichting nagenoeg uitsluitend kunnen richten op taken in het kader van havenstaatcontrole. De uit richtlijn nr. 95/21/EG van de Raad van de Europese Unie van 19 juni 1995 betreffende havenstaatcontrole (PbEG L 157) voortvloeiende eisen ten aanzien van het aantal uit te voeren inspecties (ten minste 25% van de buitenlandse schepen die een Nederlandse haven aandoen, moeten aan een inspectie worden onderworpen, inclusief het groot aantal schepen met een hoge prioriteitsfactor), het werven en opleiden van nieuwe gekwalificeerde inspecteurs (de richtlijn eist minimaal één jaar inspectieervaring) en de verplichte uitgebreide inspecties, doen een zwaar beroep op de beschikbare capaciteit. Hierdoor zijn de handhavende activiteiten met betrekking tot de vlaggenstaatverantwoordelijkheden de afgelopen twee jaar in geringe mate ontwikkeld.

Wel zijn positieve ervaringen opgedaan met het ontwikkelen van instrumenten voor risicoanalyse op basis waarvan een nieuw handhavingsproject is opgestart. Met deze veranderde werkwijze wordt invulling gegeven aan de verschuiving van toezicht op het schip naar toezicht op de reders en organisaties.

Tenslotte wordt opgemerkt dat bij de uitvoering van havenstaatcontrole klachten en overtredingen (bijvoorbeeld melding van milieuverontreiniging) altijd met voorrang worden behandeld en zonodig het betreffende schip zal worden geïnspecteerd.

In dit kader vragen dezelfde leden om een actueel overzicht van het jaarlijkse aantal geconstateerde overtredingen en de wijze waarop die zaken zijn afgehandeld. Ten eerste is informatie over de havenstaatcontroles van elk Europees land beschikbaar op de site van het *Paris MOU*: <http://www.parismou.org>. Voor Nederland geldt dat in 2002 door buitenlandse autoriteiten op Nederlandse en Nederlands-Antilliaanse schepen 1032 inspecties zijn uitgevoerd. Daarbij zijn 467 gebreken geconstateerd en zijn 39 schepen aangehouden (Jaarverslag IVW/DS). Voor de 39 aanhoudingen zijn 57 aanhoudingsgronden genoemd; een schip kan namelijk worden aangehouden op meer dan één aanhoudingsgrond. Slechts één van de aanhoudingsgronden betrof een milieuovertreding. In 2002 zijn 3089 inspecties in de koopvaardij uitgevoerd op 552 Nederlandse schepen. Het aantal buitenlandse schepen dat in 2002 in Nederland is geïnspecteerd bedraagt 1394. Bij 696 inspecties zijn gebreken aangetroffen. Daarvan was het bij 93 schepen noodzakelijk deze aan te houden. Daarvan waren 17 aanhoudingen (mede) gebaseerd op gebreken gerelateerd aan de klassenbureaus (Bron: *Paris MOU Blue Book 2002*). Ten tweede is er informatie beschikbaar over de op de Noordzee geconstateerde overtredingen. Ten tweede worden er jaarlijks tussen de 400 en 600 verontreinigingen waargenomen vanuit het Kustwachtvliegtuig. Dit is op basis van statistische schattingen 10–15% van wat er totaal in zee drijft. Een kleine 20% van de vlekken wordt waargenomen binnen de territoriale zee, de rest drijft daarbuiten. Slechts een deel hiervan leent zich voor nader onderzoek. Dit betreft de lozingen op heterdaad en de verontreinigingen in de directe nabijheid van een verdacht schip. Daarnaast worden de grotere vlekken (meer dan 5 m³ olie of meer dan 5 km²) zonder bekende dader in het onderzoek meegenomen. Het FP maakt binnen deze selectie onderscheid in milieudelicten gepleegd binnen de Nederlandse territoriale wateren (overtreding van de Wvvs) en in de Nederlandse EEZ (overtreding van het MARPOL-verdrag):

- Het totaal aantal dossiers betreffende zogenoemde «gerapporteerde lozers» (lozingen waarbij de dader is achterhaald, «bekende daders») binnen de territoriale wateren lag in 1997 op 12, in 1998 op 14, in 1999 op 9, in 2000 op 3, in 2001 op 16, in 2002 op 12 en in 2003 op 8. Nagenoeg alle afgedane zaken hebben geleid tot het betalen van een transactiebedrag dan wel een geldboete. In een beperkt aantal zaken is besloten tot sepot vanwege onvoldoende bewijs. Een aantal recente zaken is nog in behandeling.
- Het totaal aantal dossiers betreffende de «gerapporteerde lozers» in de EEZ lag in 1997 op 69, in 1998 op 59, in 1999 op 45, in 2000 op 30, in 2001 op 28, in 2002 op 20 en in 2003 op 27. Een deel van deze zaken is toegezonden aan de vlaggenstaten en een andere deel is «opgelegd», omdat naar verwachting toezending aan de betreffende vlaggenstaat geen gevolgen zouden hebben gehad. Zo werden er bijvoorbeeld in 1999 en 2000 20 dossiers aan vlaggenstaten toegezonden en in die jaren 21 respectievelijk 10 dossiers «opgelegd».
- Het totaal aantal dossiers betreffende zogenoemde «gerapporteerde olievlekken» (lozingen van meer dan 5 m³ olie of meer dan 5 km² waarbij de dader niet is achterhaald, «onbekend gebleven daders») binnen de territoriale wateren lag in 1997 op 26, in 1998 op 23, in 1999 op 19, in 2000 op 6, in 2001 op 11, in 2002 op 5 en in 2003 op 11. Het totaal aantal dossiers betreffende deze «gerapporteerde olievlekken» in de EEZ lag in 1997 op 124, in 1998 op 66, in 1999 op 62, in 2000 op 60, in 2001 op 47, in 2002 op 57 en in 2003 op 56.

De leden van de VVD-fractie stellen een aantal vragen over de Kustwacht. Voor uitgebreide informatie over de betrokken departementen en de wijze waarop zij worden aangestuurd zij verwezen naar de antwoorden in paragraaf 2 van deze nota op de vragen die daarover door dezelfde leden zijn gesteld. De overige vragen zullen op deze plaats worden beantwoord. De kosten van de Kustwacht drukken op de begroting van de zes samenwerkende departementen, zoals genoemd: Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie, Financiën, Justitie, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Verkeer en Waterstaat. Gelet op het gegeven dat er binnen de departementen geen gescheiden boekhouding wordt bijgehouden voor de kosten van de in de Kustwacht uitgevoerde activiteiten, is er geen verdeling over de departementen aan te geven. De Kustwacht in Nederland is dus geen zelfstandige organisatie met eigen middelen (personeel, materieel en financiën). Van een «begroting van de Kustwacht» is dan ook geen sprake. De jaarlijkse input is volledig afhankelijk van de ambitieniveaus van de samenwerkende departementen. Voor het materieel van de Kustwacht stelt de directeur Kustwacht jaarlijks een capaciteitsplan op op basis van een door de deelnemende diensten te verstrekken opgave van de beschikbare middelen. Op hoofdlijnen ziet dit plan er, ingedeeld per ministerie, als volgt uit:

- VenW: – vaartuigen voor rampen- en incidentenbestrijding, inzetbaar binnen
- EEZ: – vaartuigen voor vaarwegmarkering, inzetbaar binnen
- EEZ: – maritiem patrouillevliegtuig
- Fin.: – surveillance vaartuigen, inzetbaar binnen EEZ
- BZK: – surveillance vaartuigen, inzetbaar binnen de territoriale wateren
- LNV: – inspectievaartuig, inzetbaar binnen EEZ
- Def.: – (mijnenbestrijdings)vaartuigen, inzetbaar binnen EEZ
- maritiem patrouillevliegtuig (tot 1 januari 2005)
- helikopters ten behoeve van «*Search-And-Rescue*».

Daarnaast is er een overeenkomst met de Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij voor de permanente beschikbaarheid van voldoende reddingboten. Voor het antwoord op de vraag over de kosten van de Orions verwijs ik u naar de antwoorden van de Minister van Defensie op vragen van de vaste commissie voor Defensie inzake de afstoting van Orions en het Marinekamp Valkenburg (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 X, nr. 67).

De leden van de VVD-fractie stellen een aantal vragen over hoe de handhaving van onrechtmatige lozingen binnen de EEZ eruit ziet, wie ervoor verantwoordelijk zijn, welke bevoegdheden zij hebben en of daadwerkelijk schepen binnen de EEZ bijvoorbeeld geïnspecteerd en aangehouden mogen worden. Voor de beantwoording van de vragen over degenen die voor de handhaving verantwoordelijk zijn en wat hun bevoegdheden zijn, verwijs ik mede naar de beantwoording in paragraaf 2 van deze nota van gelijksoortige vragen die door dezelfde leden hierover zijn gesteld. Handhaving vindt hoofdzakelijk plaats met behulp van luchtsurveillance. Processen-verbaal worden tot op heden ter afdoening doorgestuurd naar de vlaggenstaat van het betreffende schip, zonder dat daar nog veel invloed op is uit te oefenen. Op basis van de gewijzigde Wvvs en de gewijzigde Wvz wordt het mogelijk om de vervolging geheel in Nederland af te doen.

Nu onrechtmatige lozingen in de Wvvs alleen strafrechtelijk kunnen worden vervolgd op grond van de Wed, zijn volgens artikel 17 van de Wed met opsporing belast de algemene opsporingsambtenaren (artikel 141 Wetboek van Strafvordering), zoals officieren van justitie en ambtenaren van de politie, en daarnaast speciaal aangewezen ambtenaren en de

ambtenaren van de rijksbelastingdienst, bevoegd inzake de douane. De bevoegdheden van deze ambtenaren zijn de gebruikelijke opsporingsbevoegdheden uit het Wetboek van Strafvordering en de Wed.

Uit het voorstelde artikel 36 van de Wvvs volgt dat bij de opsporing van onrechtmatige lozingen door buitenlandse schepen de artikelen 218 en 220 en afdeling 7 van Deel XII van het VN-Zeerechtverdrag in acht moeten worden genomen. Concreet komt dat voor overtredingen begaan in de EEZ op grond van artikel 220 van het VN-Zeerechtverdrag in grote lijnen neer het volgende:

- 1) Wanneer een schip wordt verdacht van een onrechtmatige lozing in de EEZ en het zich vrijwillig in een Nederlandse haven (of laad- of losplaats buitengaats) bevindt, kan vervolging worden ingesteld.
- 2) Bevindt het schip ten aanzien waarvan er duidelijke redenen zijn om aan te nemen dat het onrechtmatig in de Nederlandse EEZ heeft geloosd, zich niet in een haven, maar vaart het in de Nederlandse territoriale zee of EEZ, dan:
 - a) kan van het schip informatie worden verlangd over zijn identiteit, haven van registratie, zijn laatste en volgende aanloophaven en andere informatie die vereist is om vast te stellen of zich inderdaad een overtreding heeft voorgedaan;
 - b) kan, indien er duidelijke redenen zijn om aan te nemen dat het gaat om een aanzienlijke lozing die aanmerkelijke verontreiniging van het mariene milieu veroorzaakt of dreigt te veroorzaken, worden overgegaan tot feitelijke inspectie van het schip indien het schip bijvoorbeeld heeft geweigerd informatie te verstrekken of de omstandigheden zo'n inspectie rechtvaardigen.
 - c) kan, indien het gaat om een lozing die leidt tot grote schade of risico van grote schade aan de kustlijn of rijkdommen van de Nederlandse territoriale zee of EEZ, en mits het bewijsmateriaal dat rechtvaardigt, vervolging worden ingesteld, inclusief vasthouding van het schip. Zoals aangegeven in de artikelsgewijze toelichting bij de voorgestelde wijziging van artikel 37 Wvvs (artikel I, onderdeel R van het wetsvoorstel), is in samenhang met deze bevoegdheid tot vasthouding van een schip dat in de EEZ vaart, voorgesteld om artikel 37 van de Wvvs in die zin uit te breiden dat het voortaan ook mogelijk zal zijn om een kapitein bevel te geven dat hij zich begeeft naar een Nederlandse haven. Op grond van hetzelfde artikel 37 Wvvs kan dan een waarborgsom worden gevorderd teneinde het mogelijk te maken dat het schip hangende het strafrechtelijk onderzoek kan uitvaren. Hiermee wordt overigens uitvoering gegeven aan artikel 220, zevende lid, van het VN-Zeerechtverdrag.

De mogelijkheid om buitenlandse schepen te inspecteren en aan te houden bestaat op dit moment overigens reeds binnen de territoriale wateren. De praktijk heeft uitgewezen dat uitvoering ervan niet eenvoudig is. Van de nieuwe mogelijkheden van inspectie en aanhouding in de EEZ zal daarnaast overigens ook preventieve werking uitgaan.

Voor het antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie over de gevolgen van de uitbreiding van de reikwijdte van de Wvvs tot de EEZ voor de verschillende betrokken diensten en de financiële gevolgen, verwijs ik naar de hiervoor opgenomen beantwoording van soortgelijke vragen van de leden van de CDA-fractie.

6. Alternatieve handhavingmethoden

De leden van de PvdA-fractie vragen, onder verwijzing naar de discussie in april 2003 in de Tweede Kamer en een motie van de leden van de PvdA- en de SP-fractie, naar de huidige opvatting van de regering ten aanzien van de mogelijkheid om een verhoging door te voeren in de wijze van financiering van de havenontvangstinstallaties. Korthedshalve zij

verwezen naar de brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 30 juni 2003 (Kamerstukken II 2002/03, 25 868, nr. 8). Tijdens het algemeen overleg van 9 december 2003 (Kamerstukken II 2003/04, 25 868, nr. 10) heb ik de opvatting van de regering (wederom) uiteengezet en een op 18 december ingediende motie (Kamerstukken II 2003/04, 26 563, nr. 3) over de financiering is toen verworpen.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts hoe de inzet van lucht-surveillances op dit moment verloopt en of daarnaast de mogelijkheid is onderzocht om gebruik te maken van satellieten om eventuele lozingen of stortingen op zee te constateren. De realisatie van luchtsurveillances blijft nog steeds achter bij de behoeftestelling. Voor een structurele oplossing van dit probleem is binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat onlangs besloten tot het inhuren van twee identieke maritieme patrouille-vliegtuigen. Voor meer informatie hierover verwijs ik u naar de antwoorden van de Minister van Defensie op vragen van de vaste commissie voor Defensie inzake de afstoting van Orions en het Marinekamp Valkenburg (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 X, nr. 67). De ontwikkelingen op het gebied van observaties met behulp van satellieten worden op de voet gevolgd. Het ontbreken van de benodigde financiële middelen maakt het echter onmogelijk hier actief in te participeren.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie over afstemming van het toezicht op lozingen in Europees verband, verwijs ik u naar mijn antwoord in paragraaf 5 op een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder naar het oordeel van de regering over het voorstel om, vergelijkbaar met de luchtvaart, door middel van een scheepvaartgeleidingssysteem schepen over de Noordzee te volgen en te adviseren. Op zich draagt een systeem van (verplichte) verkeersbegeleiding bij aan verbetering van de veiligheid van de scheepvaart. Dat is ook de reden waarom dergelijke systemen inmiddels operationeel zijn voor alle toegangen tot de Nederlandse zeehavens, inclusief de aanloopgebieden op de Noordzee. Deze systemen worden ook periodiek vernieuwd en aangepast aan de eisen die een veilige en vlotte afwikkeling van het scheepvaartverkeer in die toegangen en aanloopgebieden stelt. Een aanzienlijk deel van het Nederlands deel van de Noordzee, en met name de territoriale wateren, vallen daarmee onder dekking van een verkeersbegeleidend systeem. Ook in het Engels Kanaal bestaat reeds sinds jaren een gemeenschappelijk Frans-Engels radarsysteem waarmee, binnen de kaders en beperkingen van internationale verdragen, aan de scheepvaart in het Kanaal een zekere mate van verkeersbegeleiding wordt gegeven.

In de in 1996 aan de Tweede Kamer uitgebrachte Voortgangsnota Scheepvaartverkeer Noordzee (Kamerstukken II 1996/97, 24 165, nr. 9), waarin over de evaluatie van het sinds 1988 gevoerde beleid werd gerapporteerd, is de situatie voor wat betreft structurele en incidentele verkeersbegeleiding in het Nederlands deel van de Noordzee geschetst. Daarbij is, mede op basis van die beleidsevaluatie, aangegeven dat meer structurele vormen van verkeersbegeleiding langs de Nederlandse kust, in dit geval uitbreiding daarvan tot in de routes voor passerende scheepvaart, niet worden overwogen: dergelijke maatregelen zijn te weinig kosteneffectief; de hoge investerings- en exploitatiekosten wegen niet op tegen de beperkte risicoreducerende rol van verkeersbegeleiding op die delen van de Noordzee waar momenteel geen (radar)dekking aanwezig is. Deze conclusie was gebaseerd op zowel de aard, samenstelling en intensiteit van het scheepvaartverkeer op de Noordzee, als op de aard, oorzaken en gevolgen van ongevallen zoals die zich op de Noordzee voordoen, en op de reeds getroffen maatregelen in de sfeer van regelgeving, routing en

voorzieningen voor navigatieondersteuning. Tevens was deze conclusie gebaseerd op het gegeven dat de belangrijke scheepvaartroutes voor de Nederlandse kust zich grotendeels buiten de Nederlandse territoriale wateren bevinden, en Nederland geen rechtsmacht bezit om in die routes meer actieve vormen van verkeersbegeleiding toe te passen. Een evaluatie van het gevoerde beleid sinds 1996 leidt noch wat betreft ontwikkelingen in aard en omvang van het scheepvaartverkeer, noch wat betreft de aard, oorzaken en gevolgen van ongevallen tot een andere conclusie. Over de bevoegdheden van kuststaten om ook buiten de territoriale wateren meer actieve vormen van verkeersbegeleiding toe te passen heeft de afgelopen tien jaar in het kader van de herziening van het op 1 november 1974 te Londen totstandgekomen Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee (Trb. 1976, 157, SOLAS-verdrag) in IMO-verband de nodige discussie plaatsgevonden, maar er is vooralsnog geen internationaal draagvlak gebleken voor dergelijke bevoegdheden. Voorts kan nog worden gemeld dat er zowel in IMO- als in Europees verband afspraken zijn gemaakt om in zeegebieden, ook buiten de territoriale wateren, tot een verbeterde *monitoring* van het scheepvaartverkeer te komen, zonder dat er daarbij sprake is van actieve verkeersbegeleiding door kuststaten. In IMO-verband betreft het de (verplichte) invoering van een zogenaamd automatisch identificatiesysteem (AIS) aan boord van schepen (opgenomen in hoofdstuk V van het SOLAS-verdrag). In Europees verband betreft het richtlijn nr. 2002/59 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2002 betreffende de invoering van een communautair monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart en tot intrekking van Richtlijn nr. 93/75/EEG van de Raad (PbEG L 208). Deze richtlijn voorziet onder meer in meldingsverplichtingen voor schepen en in *monitoring* van de scheepvaart in zogenaamde scheepsrapportagesystemen in Europese wateren. Het genoemde AIS-systeem zal de komende jaren een belangrijke rol gaan spelen, zowel bij bedoelde *monitoring* van het scheepvaartverkeer door de kuststaat als in de interactie tussen schepen onderling, en zal daarmee kunnen bijdragen aan het voorkómen van aanvaringen tussen schepen. Vanaf 2004 zullen in beginsel alle koopvaardijsschepen met een dergelijk systeem moeten zijn uitgerust. De komende jaren zal langs de Noordzeekust een netwerk van AIS-walstations worden ontwikkeld om *monitoring* door de kuststaten mogelijk te maken. Hoewel er daarbij meer sprake is van «verkeersordening» dan «verkeersbegeleiding» wijs ik in dit verband voorts op de 1 december 1997 van kracht geworden «verplichte route voor tankers» (zie de Regeling routeringsysteem Noord Hinder-Duitse Bocht, Stcrt. 1997, 220). Met deze maatregel is vrijwel al het vervoer van gevaarlijke en/of verontreinigende goederen verlegd naar deze gemiddeld 80 kilometer uit de kust gelegen route.

7. Strafrechtelijke aspecten

Voor het antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie over de mogelijkheden om reders of vlaggenstaten aansprakelijk te kunnen stellen voor vervuiling binnen de EEZ die het gevolg is van nalatigheid of lozingen, verwijs ik naar de strafbaarstelling van lozingen in strijd met de voorschriften van het MARPOL-verdrag in artikel 1a, onder 1°, van de Wed in samenhang met artikel 5 van de Wvvs; in de beantwoording op andere vragen hierover van de diverse fracties is dit onderwerp reeds uitgebreid aan de orde gekomen. Ten aanzien van civielrechtelijke aansprakelijkheid is de situatie als volgt. De internationale verdragen die in het kader van de IMO tot stand zijn gekomen op het gebied van aansprakelijkheid voor (voorkoming van) schade door het zeevervoer van olie en andere gevaarlijke stoffen, garanderen mogelijkheden tot een snelle en adequate

vergoeding van deze schade. Deze verdragen zijn ook van toepassing voor schade binnen de EEZ of een vergelijkbare 200-mijlszone.

In 1992 zijn Protocollen totstandgebracht bij de bestaande verdragen inzake olieverontreiniging waarbij de aansprakelijkheidsbedragen aanzienlijk zijn verhoogd. Thans bestaat het internationale systeem voor vergoeding van schade door ongevallen met olietankers, dat ook voor Nederland in werking is, uit twee lagen (zgn. «*tiers*»): *Tier 1* is geregeld in het op 27 november 1992 te Londen totstandgekomen Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie, 1992 (Trb. 1994, 229, *1992 Civil Liability Convention (CLC)* of Aansprakelijkheidsverdrag 1992, hierna: 1992 CLC) en bestaat uit de risicoaansprakelijkheid van de eigenaar van een olietankschip tot een bepaalde limiet, die met de grootte van het schip oploopt en waarvoor een verplichte verzekering is geïntroduceerd. *Tier 2* is geregeld in het op 27 november 1992 te Londen totstandgekomen Internationaal Verdrag betreffende de instelling van een Internationaal Fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie, 1992 (Trb. 1994, 228, *1992 Fund Convention* of Fondsverdrag 1992). Krachtens dit verdrag bestaat het *International Oil Pollution Compensation Fund* (hierna: *IOPC Fonds*), waaraan door de feitelijke ontvangers van over zee aangevoerde olie pro rata wordt bijgedragen en waaruit schade wordt vergoed voorzover deze niet op grond van de 1992 CLC kan worden verhaald. Naar aanleiding van het ongeval in 1999 met de Maltese tanker «Erika» voor de Franse kust en in november 2002 met de op de Bahamas geregistreerde tanker «Prestige» voor de kusten van Spanje en Portugal is gebleken dat de hoogte van de momenteel onder het IOPC Fonds beschikbare schadevergoeding (ongeveer € 260 miljoen per ongeval) bij extreme calamiteiten mogelijk ontoereikend kan zijn. Geheel conform de daartoe afgestemde aanpak («*common approach*») van lidstaten van de EU is daarom een aanvullend Protocol tot stand gebracht met een verdere verhoging van de limieten van het systeem tot een limiet van ongeveer € 1 miljard voor die landen die daaraan behoefte hebben omdat de huidige limieten daar tekort schieten. In EU-verband is afgesproken om het Protocol in het voorjaar van 2004 in werking te laten treden.

In 1996 is in het kader van IMO voor schepen die andere schadelijke stoffen dan olie vervoeren het Internationaal Verdrag inzake aansprakelijkheid en vergoeding van schade in samenhang met het vervoer over zee van gevaarlijke en schadelijke stoffen (Trb. 1997, 302, *Hazardous and Noxious Substances – HNS Verdrag*) totstandgekomen. Dit verdrag heeft in beginsel dezelfde strekking als de verdragen die op olie van toepassing zijn en voorziet in een risicoaansprakelijkheid van de scheepseigenaar met hoge aansprakelijkheidslimieten waarvoor eveneens een verzekering verplicht zal worden gesteld. Nederland heeft het verdrag onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring op 29 september 1997 ondertekend. Voordat het verdrag in werking kan treden (in EU-verband is daarvoor het jaar 2006 afgesproken) wordt thans in internationaal verband de implementatie besproken van het bij door dit verdrag eveneens geïntroduceerde aanvullend compensatiefonds, het zogeheten «HNS Fonds».

In aanvulling op de hiervoor genoemde aansprakelijkheidsverdragen is voor vervuiling door van schepen afkomstige oliebrandstoffen in 2001 totstandgekomen het Internationaal Verdrag inzake Aansprakelijkheid voor Schade door Verontreiniging door Scheepsbunkers. Met name regelt dit verdrag naar wie de risicoaansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door bunkerolie wordt gekanaliseerd (naast de geregistreerde scheepseigenaar ook de feitelijke exploitant van het betreffende schip) en wie daarvoor een verplichte verzekering zal aanhouden met de mogelijkheid van een directe actie op de verzekeraar. Het verdrag is internationaal nog niet in werking getreden, maar vooruitlopend daarop en op de inwerkingtreding van het hiervoor genoemde HNS Verdrag is een soortgelijke regeling al wel in de Nederlandse regelgeving van Boek 8 van het Burgerlijk

Wetboek opgenomen (echter vooralsnog zonder invoering van een verplichte verzekering).

Daarnaast wordt thans in het kader van het IMO *Legal Committee* gewerkt aan een Ontwerp-verdrag inzake wrakopruiming, waarbij door Nederland als «*leading country*» wordt gestreefd naar een geharmoniseerde uniforme regeling met vergaande bevoegdheden van kuststaten en verplichtingen van scheepseigenaren ten aanzien van wrakken en schepen die in ander opzicht gevaar voor het scheepvaartverkeer opleveren, die zijn gelegen buiten de grenzen van de territoriale zee. Er bestaat daarbij ruime steun voor de invoering van een verplichte verzekering voor de aansprakelijkheid van de opruimkosten met een direct vorderingrecht op de verzekeraar. Het onderwerp staat thans met hoge prioriteit op het werkprogramma van het *Legal Committee* en, afhankelijk uiteraard van de verdere voortgang, zal in 2005/6 hierover een diplomatieke conferentie worden gehouden.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in hoeverre de huidige strafmaat voor het illegaal lozen van verontreinigende stoffen in zee door haar voldoende «doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend» wordt geacht, met verwijzing naar de ontwerp-richtlijn sancties scheepvaartlozingen. In het algemeen kunnen zowel strafrechtelijke, civielrechtelijke als bestuursrechtelijke handhaving voldoen aan de drie genoemde eisen, die overigens in de meeste richtlijnen van de Europese Gemeenschappen zijn opgenomen als eisen aan de sanctionering van overtredingen van de nationale regelgeving ter uitvoering van richtlijnen. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven, is overtreding van de lozingsvoorschriften onder de Wvvs een economisch delict op grond van artikel 1a, onder 1°, van de Wed. Illegaal lozen is daarmee op grond van artikel 2, eerste lid, van die wet een misdrijf voorzover opzettelijk begaan en overigens een overtreding. Op het misdrijf staat op grond van artikel 6, eerste lid, onder 1°, van de Wed een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of een geldboete van de vijfde categorie (€ 45 000, artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht). Op de overtreding staat op grond van artikel 6, onder 3°, van de Wed een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de vierde categorie (€ 11 250, artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht). Op grond van artikel 23, zevende lid, van het Wetboek van Strafrecht is het overigens mogelijk om aan rechtspersonen, indien de voor het feit bepaalde boetecategorie geen passende bestraffing toelaat, een hogere geldboete op te leggen, wat voor de overtredingen dan neer komt op maximaal € 45 000 en voor misdrijven op maximaal € 450 000. Daarnaast voorziet de Wed in een aantal bijkomende straffen en maatregelen, zoals zijn genoemd in artikel 7 en 8 van die wet. De regering acht deze strafmaat voldoende doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend. In dit verband wijs ik nog op het volgende. Naar verwachting zal het ontwerp-kaderbesluit sancties scheepvaartlozingen – dus niet de ontwerp-richtlijn sancties scheepvaartlozingen zoals de vragenstellers veronderstellen – op dit punt overigens voorzien in de onderlinge aanpassing binnen de Europese Unie van minimummaximumstraffen (dat wil zeggen dat een minimum wordt vastgesteld voor de maximale straffen voor een bepaald delict) voor het geval dat olieverontreiniging plaatsvindt onder strafverzwarende omstandigheden.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering verder in hoeverre zij het noodzakelijk acht om in het wetsvoorstel nadere bepalingen op te nemen ter bescherming van de rechtszekerheid van de kapitein en de scheepsbemanning gelet op het feit dat de oorzaak voor opgetreden verontreiniging veelal niet bij hen ligt maar bij scheepseigenaren, tekortschietende vlaggenstaten of gebrekkige controle door havenstaten. De lozingsvoorschriften in de Wvvs zijn zo geformuleerd dat het verboden is te lozen «behoudens in de gevallen en op de wijze vast te stellen bij of krachtens

algemene maatregel van bestuur». Strikt genomen is daarmee eenieder die ten aanzien van de illegale lozing een strafrechtelijk verwijt kan worden gemaakt strafbaar, hoewel uit bijvoorbeeld artikel 11 van het Besluit voorkoming olieverontreiniging door schepen, waarin de situaties (bijvoorbeeld noodsituaties) worden beschreven waarin de lozingsvoorschriften niet gelden, kan worden afgeleid dat met name wordt gedacht aan de kapitein of de eigenaar. Of doorgaans de kapitein of de eigenaar wordt vervolgd, verschilt per land, maar de praktijk van het OM is om primair de eigenaar te vervolgen, al komt ook vervolging van de kapitein incidenteel voor. Ik zie dan ook geen aanleiding om nadere bepalingen op te nemen ter bescherming van de rechtszekerheid van de kapitein en de scheepsbemanning. In dat verband wijst de regering er bovendien op dat de werkingssfeer van het ontwerp-kaderbesluit van de Europese Unie met betrekking tot de mogelijk te vervolgen (rechts)personen tamelijk ruim is. Dat ontwerp bevat namelijk de gebruikelijke regeling voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen en de daarbij passende sancties.

Op de vraag van dezelfde leden of de lacune ten aanzien van een leeg of foutief ingevuld oliejournaal met het voorliggende wetsvoorstel wordt verholpen, luidt mijn antwoord dat op basis van de huidige tekst van de Wvvs niet kan worden opgetreden tegen buitenlandse schepen waarvan het oliejournaal niet of foutief is ingevuld. Gebleken is dat in een aantal gevallen wel strafrechtelijk kan worden opgetreden op basis van artikel 225, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht (valsheid in geschrifte; het gebruik van valse of vervalste geschriften). De keuze om vervolging van buitenlandse schepen aan de vlaggenstaat over te laten is een bewuste geweest. In overleg met het Ministerie van Justitie en het OM is voorlopig de conclusie getrokken dat het op zich gewenst is hierin verandering te brengen. Een en ander wordt thans op verenigbaarheid met de verdragsverplichtingen en mogelijke consequenties voor andere wet- en regelgeving bezien.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering alsnog een toelichting kan geven op de conclusie van de Algemene Rekenkamer in haar rapport van oktober 2001 ten aanzien van capaciteitsproblemen bij het OM, het lage aantal veroordelingen en de hoogte van de opgelegde sancties in verhouding tot de exploitatievoordelen die de sector ondervindt door illegale lozingen. Mede namens de Minister van Justitie merk ik over deze vragen op dat het OM meent dat er ten aanzien van de capaciteitsproblemen sprake is van een verbetering. Door de overheveling van de werkzaamheden van de Commissie Noordzee officieren van justitie en het ondersteunende bureau naar het FP zijn de werkzaamheden zodanig geconcentreerd dat een merkbare efficiencywinst is bereikt. Bovendien is een beleidsmedewerker aan de formatie toegevoegd. Het FP heeft een sturingsmodel voor de strafrechtelijke handhaving op zee geïntroduceerd dat door de PKHN is geaccordeerd. Vanwege deze nieuwe werkwijze en de verwachting dat mede als gevolg hiervan het aantal strafzaken zal toenemen is het mogelijk dat hierdoor personele consequenties voor het OM zullen ontstaan. Het FP zal in het jaar 2004 bezien of hiervoor een oplossing mogelijk is. Deze druk op de capaciteit van het OM staat los van de gevolgen van dit wetsvoorstel ten aanzien van de capaciteit, waarop in paragraaf 5 in antwoord op vragen van de CDA-fractie reeds is ingegaan.

Ten aanzien van de overige conclusies van de Algemene Rekenkamer merk ik op dat het onderhavige wetsvoorstel deels een oplossing biedt voor de geconstateerde problemen. Immers, door dit wetsvoorstel komt een einde aan de reeds jaren durende situatie dat met betrekking tot buitenlandse schepen die schadelijke stoffen lozen buiten de 12-mijlszone, maar binnen de Nederlandse EEZ, geen rechtsmacht bestaat.

De vervolging wordt bemoeilijkt doordat de verantwoordelijken voor het lozen van schadelijke stoffen relatief weinig op heterdaad kunnen worden betrapt. Wat betreft de wel geconstateerde strafbare feiten binnen de 12-mijlszone (en voor Nederlandse schepen ook buiten de 12-mijlszone) geldt dat deze feiten in alle gevallen door het OM zijn vervolgd.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering verder of de zinsnede «optimale inzet van de thans beschikbare middelen» betekent dat deze inzet op dit moment niet optimaal is. De regering is van oordeel dat op dit moment de inzet van de thans beschikbare middelen inderdaad niet optimaal is. Dit is een van de bevindingen van de evaluatie van de Kustwacht, waarover u binnenkort nader wordt geïnformeerd in een separaat schrijven.

Op de vraag van dezelfde leden over het stadium waarin een besluit over de capaciteit van het OM zich bevindt, luidt mijn antwoord – zoals in de vraag naar de capaciteit van het OM hiervoor al is aangegeven – dat het OM in de loop van 2004 nadere besluiten zal nemen met betrekking tot de capaciteit die beschikbaar is voor handhaving. Dit besluit hangt overigens samen met de nieuwe werkwijze van het FP en niet zozeer met de uitbreiding van rechtsmacht van dit wetsvoorstel.

Ik hecht, net als de leden van de PvdA-fractie, veel waarde aan vervolging van overtreders van de Wvvs en acht voldoende capaciteit daarvoor ook van groot belang.

Hoe beoordeelt de regering de mogelijkheid om milieuschade of opruimkosten via een civielrechtelijke procedure te verhalen op de vervuilers, zo willen de leden van de PvdA-fractie weten. In het antwoord in paragraaf 7 van deze nota op vragen van de leden van de CDA-fractie over de mogelijkheden om reders of vlaggenstaten aansprakelijk te stellen, zijn reeds de internationale verdragen genoemd die in het kader van de IMO tot stand zijn gekomen op het gebied van aansprakelijkheid voor (voorkoming van) schade door het zeevervoer van olie en andere gevaarlijke stoffen. Op grond van die verdragen is vergoeding van deze schade mogelijk voorzover het gaat om opruimkosten, kosten in verband met preventieve maatregelen en vermogensschade als gevolg van de vervuiling, waaronder bijvoorbeeld schade door gederfde winst en economisch verlies. Vergoeding van schade voor andere kosten dan winstderving of economisch verlies is daarbij mogelijk voor kosten van redelijke en daadwerkelijk genomen of nog te ondernemen herstelmaatregelen. Een en ander is op een dergelijke manier neergelegd in de Nederlandse invoeringswetgeving van deze verdragen en, voorzover deze nog niet in werking zijn, in de daarop vooruitlopende regeling in Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek. In geval van aantoonbare schade onder deze regelingen bestaan dus mogelijkheden om deze schade op de veroorzakers te verhalen.

De leden van de VVD-fractie vragen of de Nederlandse Staat kan optreden tegen schepen die onder de vlag varen van een land dat het internationale VN-Zeerechtverdrag niet heeft ondertekend. In het algemeen kan deze vraag bevestigend worden beantwoord, maar enige uitleg en nuancering is daarbij op zijn plaats. Het VN-Zeerechtverdrag is in belangrijke mate de neerslag van het klassieke recht van de zee (zowel verdragsrechtelijk als volkenrechtelijk gewoonterecht). Daarnaast biedt het verdrag op onderdelen duidelijkheid die voorheen (nog) niet bestond (bijvoorbeeld over de breedte van 12 zeemijlen van de territoriale zee) en bevat het enkele nieuwe elementen (zoals in artikel 218). De relaties met landen die geen partij zijn bij het VN-Zeerechtverdrag worden thans in hoofdzaak beheerst door bestaande maritieme verdragen, waarbij de meeste zeevarende landen wel partij zijn. In het kader van dit wetsvoorstel is met name het

MARPOL-verdrag van belang. Het VN-Zeerechtverdrag verwijst ook op tal van plaatsen naar onder meer deze verdragen met de woorden «de algemeen aanvaarde internationale regels en normen, vastgesteld via de bevoegde internationale organisatie of algemene diplomatieke conferentie», waarbij met de bevoegde internationale organisatie doorgaans de IMO wordt bedoeld. De algemene beginselen en doelstellingen van het VN-Zeerechtverdrag zijn richtinggevend voor de toepassing van deze maritieme verdragen (zie artikel 237). Ook voorzover het VN-Zeerechtverdrag de neerslag is van volkenrechtelijk gewoonterecht (bijvoorbeeld terzake van de instelling van de EEZ), is het van toepassing op landen die daarbij geen partij zijn. In het licht van het voorgaande kan in het algemeen dus worden gesteld dat het VN-Zeerechtverdrag wat betreft de voorkoming van verontreiniging door schepen in veel gevallen van toepassing zal zijn op landen die geen partij zijn bij het verdrag. Daarnaast zullen er situaties zijn waarin een beroep op het verdrag van geval tot geval beoordeeld zal moeten worden, waarbij de toepasselijkheid van het VN-Zeerechtverdrag mede moet worden gezien tegen de achtergrond van de ontwikkelingen aangaande de uitoefening van rechtsmacht door kust- en havenstaten. Overigens zijn naar de stand van zaken op 16 januari 2004 145 landen partij bij het verdrag, dit is een grote meerderheid van de statengemeenschap.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom opvarenden van Nederlandse schepen strenger bestraft moeten worden dan die van buitenlandse schepen. Ten eerste is het inderdaad zo dat artikel 230 van het VN-Zeerechtverdrag bepaalt dat voor overtredingen door buitenlandse schepen voorzover begaan buiten de territoriale zee van een staat alleen geldboetes kunnen worden opgelegd, en voorzover begaan in de territoriale zee alleen geldboetes, behalve in het geval van een opzettelijke en ernstige daad van verontreiniging in de territoriale zee. Deze beperking geldt niet voor opvarenden van Nederlandse schepen, aan wie op grond van de Wed ongeacht de zwaarte van de overtreding en de plaats waar de overtreding is begaan zowel een gevangenisstraf als een boete kan worden opgelegd. De vraag waarom opvarenden van Nederlandse schepen strenger bestraft moeten worden dan die van buitenlandse schepen, gaat uit van de veronderstelling dat bij overtredingen begaan door opvarenden van Nederlandse schepen altijd van de strengere mogelijkheid van het opleggen van een gevangenisstraf gebruik wordt gemaakt. In de praktijk is het echter zo dat in dergelijke gevallen meestal «slechts» wordt besloten tot (het eisen van) het opleggen van een geldboete aan de rechtspersoon of natuurlijke persoon, waardoor er uiteindelijk geen verschillen zijn in behandeling van een buitenlands of Nederlands schip dat de lozingsvoorschriften heeft overtreden.

De veronderstelling van de leden van de VVD-fractie dat Nederland met dit wetsvoorstel bevoegdheden krijgt om ook binnen de wateren van andere landen te opereren, is niet juist. Werkafspraken met buurlanden op dit punt zijn dan ook niet nodig. Het wetsvoorstel maakt het wel mogelijk om overtredingen van de lozingsvoorschriften, begaan door buitenlandse schepen in de territoriale zee of EEZ van andere landen te vervolgen, maar deze vervolgingsmogelijkheid kan op grond van artikel 218 van het VN-Zeerechtverdrag alleen worden uitgeoefend als het betreffende schip zich vrijwillig in een Nederlandse haven bevindt. Zoals in onderdeel d van paragraaf 2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven, zal tevens aan enkele andere voorwaarden moeten worden voldaan, voordat tot vervolging kan worden overgegaan.

8. Overige vragen en opmerkingen

De leden van de CDA-fractie vragen zich af welke mogelijkheden de regering ziet om de administratieve lastendruk voor rederijen en de bemanning van zeeschepen te verminderen, zonder daarbij de veiligheidsborging en de kwaliteit van de uit te voeren inspecties geweld aan te willen doen. Het kabinet hecht groot belang aan het terugdringen van de administratieve lastendruk voor rederijen en bemanning van zeeschepen zonder daarbij het belang van veiligheid en milieu en de kwaliteit van de inspecties geweld aan te doen. Zo is met het van kracht worden van de Zeevaartbemanningswet in 2002 al een forse reductie van deze lastendruk gerealiseerd. Als uitvloeisel van het regeerakkoord zal in 2004 door het kabinet worden besloten welke verdere inmiddels in kaart gebrachte forse reductiemogelijkheden op het gebied van de administratieve lastendruk voor de zeescheepvaart worden gerealiseerd. Daarnaast wordt gewerkt aan een efficiëntere gegevensaanlevering door middel van ICT en de implementatie van de één-loket-gedachte. Naar verwachting zullen de noodzakelijke inspecties ten behoeve van certificering en het voldoen aan meldingsplichten hierdoor vanuit het oogpunt van de rederijen doelmatiger kunnen worden verricht. Overigens vloeien uit het onderhavige wetvoorstel geen administratieve lasten voor de Nederlandse scheepvaartsector voort.

De leden van de CDA-fractie vernemen, in verband met het voorgestelde artikel 11 van de Wvvs, graag van de regering hoe de plicht voor schepen om afval- en reststoffen af te geven bij een havenontvanginstallatie zich verhoudt met stand van zaken rond de realisatie van deze installaties in de 34 Nederlandse (zee)havens. Het voorgestelde artikel waarnaar de leden verwijzen, bedoeld wordt artikel 11a, geeft de noodzakelijke wettelijke grondslag aan reeds bestaande afgifteplichten uit het Besluit voorkoming verontreiniging door met schepen in bulk vervoerde schadelijke vloeistoffen. Deze afgifteplichten zijn overigens in het bedoelde besluit opgenomen ter uitvoering van Bijlage II van het MARPOL-verdrag. Voor deze afgifteplichten zijn in de acht op basis van artikel 7, eerste lid, van dat besluit aangewezen havens voorzieningen beschikbaar.

Buiten deze afgifteplichten bestaan er op grond van het MARPOL-verdrag en zijn bijlagen geen andere afgifteplichten. Een afgifteplicht in algemene zin is wel opgenomen in de Richtlijn havenontvangstvoorzieningen. Die afgifteplicht is opgenomen in een afzonderlijk voorstel van wet houdende wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen en de Wet op de economische delicten in verband met richtlijn nr. 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 november 2000 betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen (PbEG L 332)(Kamerstukken II 2003/04, 29 400, nr. 2). Op grond van de geldende wetgeving ter uitvoering van bijlage I (olie), II (in bulk vervoerde schadelijke vloeistoffen) en V (vuilnis) van het MARPOL-verdrag zijn reeds thans 34 Nederlandse zeehavens aangewezen waar havenontvangstvoorzieningen aanwezig moeten zijn.

Op de vraag van dezelfde leden over regelgeving in de Wvvs op het punt van de import en lozing van uitheems ballastwater, kan ik antwoorden dat een internationaal verdrag in voorbereiding is ter voorkoming van de verspreiding van ongewenste mariene organismen via het ballastwater van zeeschepen. Een diplomatieke conferentie bij de IMO ter afronding van dit verdrag is gehouden van 9 tot en met 13 februari 2004. Tijdens deze conferentie is een verdragstekst vastgesteld. Implementatie door middel van een besluit onder de Wvvs wordt beoogd, maar de implementatie is mede afhankelijk van de voortgang bij de vervulling van de voorwaarde voor inwerkingtreding van het verdrag. Te zijner tijd zal het verdrag ter goedkeuring aan het parlement worden aangeboden.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe zal worden omgegaan met kwesties van concurrerende rechtsmacht in het geval van de territoriale wateren en de EEZ van de Nederlandse Antillen en Aruba. Zoals in onderdeel 3c van het nader rapport is uiteengezet, kan eventuele concurrente rechtsmacht binnen het Koninkrijk der Nederlanden alleen denkbaar zijn, indien bijvoorbeeld een «Nederlands schip» in de zin van de Wvvs een lozing pleegt in strijd met de voorschriften van het MARPOL-verdrag in bijvoorbeeld de territoriale wateren van de Nederlandse Antillen of Aruba. Zo'n lozing is zowel op grond van de Wvvs als de Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse rechtsregels verboden, zodat zowel de Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse overheid (als kuststaat)(het schip geldt als buitenlands schip), als de Nederlandse overheid (als vlaggenstaat) kunnen optreden. De Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse overheid handelt in dat geval uit hoofde van de kuststaatjurisdictie; de Nederlandse overheid uit hoofde van de vlaggenstaatjurisdictie. In deze situatie zijn de voorschriften van het VN-Zeerechtverdrag ter zake van concurrentie van rechtsmacht niet van toepassing, omdat het dan gaat om concurrentie van rechtsmacht op grond van regels die gelden voor de onderscheiden landen binnen het volkenrechtelijk subject Koninkrijk der Nederlanden. De betreffende voorschriften kunnen echter wel parallel worden toegepast binnen het Koninkrijk als waren het afzonderlijke staten.

De leden van de PvdA-fractie willen weten of uit de mededeling van de regering in het nader rapport dat de mandaatconstructie nadere studie behoeft, kan worden afgeleid dat er voornamelijk geen sprake zal zijn van mandaatverlening ten behoeve van het plaatsen van aantekeningen op certificaten. In antwoord op deze vraag kan ik melden dat de aanvankelijk in het wetsvoorstel voorgestelde bevoegdheid om aan de klassenbureaus mandaat te verlenen van de Minister van Verkeer en Waterstaat in het aangepaste wetsvoorstel niet is teruggekeerd en derhalve de bestaande situatie op dit punt, namelijk mandaatverlening door het Hoofd van de Scheepvaartinspectie (en na inwerkingtreding van het wetsvoorstel IVW/Scheepvaart : de inspecteur-generaal van de Inspectie Verkeer en Waterstaat), voornamelijk gehandhaafd blijft. Voor de voortgang van de nadere studie verwijs ik u naar mijn antwoord in paragraaf 5 op vragen van de leden van de CDA-fractie over klassenbureaus.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de invoering van het tuchtrecht en of een kapitein bevoegdheden krijgt ten aanzien van de bemanningsleden die verantwoordelijk zijn voor illegale lozingen. Bij de beantwoording ga ik ervan uit dat gevraagd wordt naar het tuchtrecht. Het wetsvoorstel houdt op zichzelf geen verband met de invoering van tuchtrechtspraak. De tuchtrechtspraak zoals bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Zeevaartbemanningswet in verband met de invoering van tuchtrechtspraak (Kamerstukken II 2002/03, 28 803) wordt voorgesteld heeft alleen betrekking op de bemanning van Nederlandse schepen, terwijl het onderhavige wetsvoorstel voor wat betreft de uitbreiding van de rechtsmacht ten aanzien van lozingsvoorschriften alleen betrekking heeft op buitenlandse schepen. In ruimere zin is er wel een verband tussen de invoering van tuchtrechtspraak en de Wvvs, aangezien de tuchtrechtspraak ook betrekking heeft op de zorg die de kapitein en scheepsofficieren in acht behoren te nemen ten opzichte van het milieu, hetgeen ook de inachtneming van de lozingsvoorschriften uit de Wvvs omvat. Naast de strafrechtelijke vervolging op grond van de Wed, zijn dan ook tuchtrechtelijke maatregelen mogelijk (zie ook artikel 5 van de Wed). Verder breidt het onderhavige wetsvoorstel de toepasselijkheid van de Wvvs ook uit tot rijksvaartuigen, een categorie schepen waarop de Zeevaartbemanningswet, en daarmee ook de invoering van de tuchtrechtspraak, reeds van toepassing is.

Ten aanzien van de bevoegdheden van de kapitein tegenover de bemanningsleden, geeft zowel voor Nederlandse als buitenlandse schepen artikel 5 van de internationaal verplichte *International Safety Management Code* van de IMO aan dat de kapitein verantwoordelijk is voor onder andere de veiligheid en de bescherming van het milieu aan boord van het schip en dat hij de doorslaggevende autoriteit is ten aanzien van beslissingen aan boord met betrekking tot deze onderwerpen. In die rol kan hij ook optreden tegen bemanningsleden die verantwoordelijk zijn voor illegale lozingen. Verder kan ook de werkgever ingrijpen op grond van de tussen hem en de bemanning (inclusief de kapitein) gesloten arbeidsovereenkomsten. Voor een buitenlands schip geldt op dit laatste punt het recht van het land van de vlag waaronder het schip vaart.

De leden van de VVD-fractie vragen of het na gebruik achterlaten van hele *offshore platforms*, kabels of leidingen valt onder de definitie van storten of lozen. Hetgeen in de memorie van toelichting hierover is gezegd, sluit aan op de definities die in internationale verdragen worden gehanteerd. Daarin heeft het begrip lozen met name betrekking op bedrijfsmatige lozingen door schepen en het begrip storten op het aan boord nemen van afval met het doel dat in zee te dumpen. Verdragsrechtelijk is het achterlaten van *offshore platforms*, kabels of leidingen geregeld in de verdragen over het storten van afvalstoffen, zoals het op 29 december 1972 te Londen totstandgekomen Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen (Trb. 1973, 172, hierna: het Londen *dumping*-verdrag) en het op 22 september 1992 te Parijs tot stand gekomen Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan, met bijlagen en aanhangsels (Trb. 1993, 16, hierna: OSPAR-verdrag). Bij dit OSPAR-verdrag is ook een besluit totstandgekomen over het verwijderen van niet meer in gebruik zijnde *offshore platforms* (*OSPAR decision 98/3 on the disposal of disused offshore installations*; hierna *OSPAR decision 98/3*). Deze verdragen zijn uitgevoerd bij of krachtens de Wvz en de Mijnbouwwet.

In de Wvz wordt op dit moment nog de term «lozing» gebruikt. Wel is een wijziging van de Wvz in voorbereiding ter uitvoering van het op 7 november 1996 te Londen tot stand gekomen Protocol bij het Londen *dumping*-verdrag (Trb. 1998, 134, hierna: het protocol) en ter nadere uitvoering van het OSPAR-verdrag, waarin de huidige definitie van lozen in de Wvz zal worden vervangen door «storten». Met het Ministerie van Economische Zaken vindt in dit kader overleg plaats, vanwege de raakvlakken met de mijnbouwwetgeving.

Dezelfde leden vragen naar aanleiding van het rapport van het Centrum voor omgevingsrecht en beleid (NILOS) of Nederland van bedrijven en andere staten kan eisen dat kabels en pijpleidingen van derden na gebruik worden weggehaald en wat er juridisch is geregeld voor het buiten gebruik achterlaten van *offshore platforms*, kabels en leidingen. Op grond van het protocol en het OSPAR-verdrag, is het achterlaten van mijnbouwpijpleidingen en andere pijpleidingen en kabels in of op de zeebodem niet verboden. Het achterlaten van mijnbouwinstallaties is volgens deze verdragen wel verboden, maar in de *OSPAR decision 98/3* is overeengekomen dat er bij gewichtige redenen een aantal uitzonderingen op dat verbod mogelijk is. Het betreft dan het onderste gedeelte van stalen constructies, waarvan het dragende deel meer dan 10 000 ton weegt (deze komen in Nederland niet voor) en betonnen constructies. In de Nederlandse wetgeving is ten aanzien van niet meer in gebruik zijnde mijnbouwinstallaties (dus ook de genoemde betonnen constructies) bepaald (zie artikel 44, eerste lid, van de Mijnbouwwet) dat deze verwijderd moeten worden, maar die verwijderingsplicht kan door de Minister van Economische Zaken worden beperkt tot een door hem te bepalen diepte beneden de bodem van de zee (zie het derde lid van artikel 44 van

de Mijnbouwwet). Deze beperking betreft de heipalen in de bodem van de zee die als fundering dienen voor de platforms en als zodanig overigens niet onder het bereik van *OSPAR decision 98/3* vallen. Deze beperking heeft ook betrekking op verbuizing van het boorgat dat onderdeel uit maakt van de Mijnbouwinstallatie (zie ook Kamerstukken II 1998/99, 26 219, nr. 3, blz. 68). Verder geldt als hoofdregel dat de beheerder van een achtergelaten mijnbouwpijpleiding op grond van artikel 103 van het Mijnbouwbesluit verplicht is om pijpleidingen schoon en veilig achter te laten. De Minister van Economische Zaken is bevoegd om de beheerder van de pijpleiding op te dragen deze te verwijderen (zie artikel 45 Mijnbouwwet). Daarnaast kan de Minister van Economische Zaken aan die beheerder een plicht tot het uitvoeren van herstelwerkzaamheden opleggen, of aanwijzingen geven over de wijze van achterlating en het uitvoeren van periodieke controles. Op kabels is krachtens artikel 106 van het Mijnbouwbesluit eenzelfde regime van toepassing als op pijpleidingen. Het spreekt voor zich dat de Mijnbouwwet en de daarop gebaseerde regelgeving alleen van toepassing zijn op pijpleidingen en kabels die voldoen aan de desbetreffende definities, opgenomen in artikel 92 van het Mijnbouwbesluit.

Ten aanzien van de vraag van de leden van de VVD-fractie of het achterlaten van *offshore platforms*, kabels en leidingen verboden zou moeten kunnen worden en zo ja, of aanvullende wetgeving nodig is, blijkt aldus dat ten aanzien van mijnbouwinstallaties zo'n verbod er al is. Voor het achterlaten van mijnbouwpijpleidingen en kabels is er bij de voorbereiding van de Mijnbouwwet bewust voor gekozen om niet uit te gaan van een algemene verwijderingsplicht, omdat het verwijderen mogelijk meer schade aanricht aan met name het milieu dan het schoon en veilig achterlaten. De Mijnbouwwet kent echter zoals gezegd wel de mogelijkheid om verwijdering van buiten gebruik gestelde leidingen en kabels voor te schrijven. Voor kabels en leidingen die niet vallen onder de reikwijdte van de mijnbouwwetgeving, biedt de Wet beheer rijkswaterstaatswerken op zich mogelijkheden om via de vergunningverlening bij de aanleg van nieuwe kabels en leidingen een plicht tot opruimen na gebruik op te leggen. Bij vergunningverlening voor het leggen van nieuwe kabels in de territoriale zee is het reeds gebruikelijk om in de vergunning een opruimplicht op te nemen. In de Nota Ruimte en in het Integraal Beheerplan Noordzee 2015 zal worden aangegeven hoe zal worden omgegaan met kabels en leidingen die buiten gebruik worden gesteld, waarbij de internationale regelgeving uiteraard in acht zal worden genomen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs

Bijlage bij de Nota naar aanleiding van het verslag bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, de Wet verontreiniging zeewater en de Scheepvaartverkeerswet in verband met de instelling van de Nederlandse exclusieve economische zone en enkele andere onderwerpenwetsvoorstel Wvvs/EEZ

1. Geldende wet- en regelgeving

a. Instelling EEZ

Rijkswet van 27 mei 1999 tot instelling van een exclusieve economische zone van het Koninkrijk (Rijkswet instelling exclusieve economische zone) (Stb. 1999, 281, inwerkingtreding Stb. 2000, 167).

Besluit van 13 maart 2000, houdende vaststelling van de grenzen van de exclusieve economische zone van Nederland en tot inwerkingtreding van de Rijkswet instelling exclusieve economische zone (Besluit grenzen Nederlandse exclusieve economische zone) (Stb. 2000, 167).

b. Wet beheer rijkswaterstaatswerken

Wet van 15 november 2000, houdende uitbreiding van het toepassingsgebied van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken tot de exclusieve economische zone (Stb. 2000, 510).

Beleidsregels van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, handelende in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van 24 april 2002, nr. HDJZ/WAT/2002-590, inzake toepassing Wet beheer rijkswaterstaatswerken met betrekking tot installaties in de exclusieve economische zone (Stcrt. 2002, 85, blz. 34).

c. Wet milieubeheer

Wet van 29 april 1999 tot wijziging van bepalingen in de Wet milieubeheer met betrekking tot milieu-effectrapportage (Stb 1999, 208).

2. Wet- en regelgeving in voorbereiding

a. Wet ruimtelijke ordening

Voorstel van wet, houdende nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening) (Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 2).

b. Milieu-effectrapportage 1994

Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 (aanpassing aan wet- en regelgeving en overige wijzigingen) (Stcrt. 2003, 9, blz. 12).

c. Natuurbeschermingswet en Flora- en Faunawet

Wijziging van de Natuurbeschermingswet en Flora- en Faunawet met het oog op het van toepassing verklaren in de EEZ, indiening wetsvoorstel bij Tweede Kamer voorzien eind 2004.

d. Wet beheer rijkswaterstaatswerken

Wijziging van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en de Mijnbouwwet

in verband met elektriciteitsopwekking (regulering van de vestiging van windturbineparken in de EEZ), indiening wetsvoorstel bij Tweede Kamer voorzien medio 2004.

3. Kamerstukken/Brieven

Brief van 10 februari 1999 van Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat inzake de aanbidding van de Vierde Nota Waterhuishouding, met bijlage «*Vierde Nota Waterhuishouding*» (Kamerstukken II 1998/99, 26 401, nr. 1).

Brief van 21 mei 1999 van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat inzake de aanbidding van de Beheersvisie Noordzee 2010 en vergunningverlening aan Delta Radio, met bijlage «*Beheersvisie Noordzee 2010*» (Kamerstukken II 1998/99, 26 563, nr. 1).

Planologische Kernbeslissing Vijfde Nota ruimtelijke ordening; Kabinetsstandpunt (Kamerstukken II 2001/02, 27 578, nr. 5, blz. 13, 66, 82 en 100).

Milieuvervuiling door zeeschepen; Rapport algemene rekenkamer met reacties van de Minister van Verkeer en Waterstaat (Kamerstukken II 2001/02, 28 040, nr. 1–4).

Brief van 14 maart 2003 van de Staatssecretaris Verkeer en Waterstaat over voornemens ter bescherming van natuur en milieu in de exclusieve economische zone (*Stappenplan wettelijke bescherming exclusieve economische zone*), met bijlage «*Onderzoek wetgeving exclusieve economische zone*» uitgevoerd door het Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/ NILOS (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 XII, nr. 89).

Advies «*Waarborgen voor een samenhangend beleid over de Noordzee*» van de Commissie van advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW), met een analyse van de huidige (inter)nationale wetgeving inzake het beheer van de Noordzee, met schriftelijke reactie van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 29 augustus 2003 (Niet-dossierstuk 2002/2003, vw03000274 en vw03000597, Tweede Kamer).

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor het jaar 2003; Lijst van vragen en antwoorden over de brief van 8 januari 2003 inzake het *ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit milieu-effectrapportage 1994* (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 XI, nr. 103).

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2003; Brief van 4 juli 2003 de Minister van Economische Zaken en de Staatssecretarissen van Verkeer en Waterstaat, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit met reactie op vragen over *windenergie* (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 XIII, nr. 58).

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2004; Lijst van vragen en antwoorden over windturbineparken naar aanleiding van de brief van 4 juli 2003 over windenergie, vastgesteld op 28 oktober 2003 (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XIII, nr. 29).