

Vergaderjaar 2007–2008

31 057 (R 1828)

Goedkeuring van het op 7 november 1996 te Londen tot stand gekomen Protocol van 1996 bij het Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen van 1972, met Bijlagen (Trb. 1998, 134 en Trb. 2000, 27)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 januari 2008

Uit de gestelde vragen, waarvan ondergetekende mede namens de minister van Buitenlandse Zaken met belangstelling kennis heeft genomen, kan worden geconcludeerd dat de verschillende fracties die vragen hebben gesteld, het doel en het belang van onderhavig wetsvoorstel onderschrijven. Graag wordt op de gestelde vragen ingegaan in het vertrouwen dat deze nota naar aanleiding van het verslag zal bijdragen aan een spoedige behandeling van dit wetsvoorstel. De beantwoording van deze vragen geschiedt mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken.

1. Algemeen

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen het opslaan van broeikasgas CO₂ in de zeebodem en willen graag inzicht hebben in de voorwaarden waaronder deze opslag geschiedt.

De regering ondersteunt de opslag van CO₂ in de zeebodem mits dit op een veilige wijze geschiedt. Daartoe worden in internationaal verband eisen gesteld aan de kwaliteit van CO₂-stroom die wordt opgeslagen. Deze stroom moet voor het overgrote deel bestaan uit CO₂ hetgeen wil zeggen dat de stroom niet alleen CO₂ kan bevatten, maar ook geringe concentraties van andere stoffen die naast CO₂ vrijkomen bij de verbranding van fossiele brandstoffen, stoffen die nodig zijn om CO₂ af te scheiden en stoffen die moeten worden toegevoegd om de opslag van CO₂ mogelijk te maken en veilig te laten plaatsvinden. Het is verboden om andere stoffen aan een CO₂-stroom toe te voegen.

Er is afgesproken dat zo spoedig mogelijk richtlijnen worden opgesteld die erop zijn gericht om de opslag op een veilige manier te laten plaatsvinden. Bedoeling van de richtlijnen is dat de risico's voor het mariene milieu tot een acceptabel minimum worden beperkt. Uitgangspunt daarbij is dat CO₂ zeer lange tijd (duizenden jaren) in geologische formaties dient te blijven opgesloten. Hiertoe is een raamwerk voor het management van de risico's m.b.t. CO₂-opslag opgezet dat onder andere bestaat uit een zorgvuldige selectie en karakterisering van locaties waar CO₂ kan worden opgeslagen, beoordeling van het risico en mogelijke effecten van

uitstroom van CO₂ en de uitvoering van monitoring. Daarnaast zijn richtlijnen uitgewerkt waarin o.a. wordt aangegeven aan welke eisen vergunningen voor de opslag van CO₂ moeten voldoen. Tijdens de bijeenkomst van de partijen bij het Londen Protocol in november 2007 zijn deze richtlijnen vastgesteld.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af in hoeverre de ons omliggende landen dit Protocol inmiddels hebben goedgekeurd.

Inmiddels hebben alle andere, aan de Noordzee grenzende landen het Londen Protocol geratificeerd.

2. Artikelsgewijze toelichting bij het Protocol

De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd of met dit Protocol het storten van vervuild zuiveringslib en baggerspecie afdoende kan worden tegengegaan, daar op grond van artikel 4 van het Protocol er een vergunning voor het storten van deze afvalstromen kan worden aangevraagd.

Ook onder het huidige regime van Wet verontreiniging zeewater kan in beginsel een ontheffing worden verleend voor het storten van vervuild zuiveringslib en baggerspecie in de zee. Dergelijke aanvragen worden echter in de praktijk niet ingediend. Maatschappelijk wordt breed gedeeld dat bij het storten van vervuild zuiveringslib en verontreinigde baggerspecie in het mariene milieu geen sprake is van een doelmatige afvalverwijdering. Mocht in de toekomst in voorkomende gevallen toch voor het storten van dergelijke verontreinigende activiteiten ontheffing worden aangevraagd dan biedt het instrumentarium op grond van de Wet verontreiniging zeewater en de Wet milieubeheer afdoende mogelijkheden om hierop negatief te beschikken. Het beleid is dat voor het storten van dergelijke afvalstoffen geen ontheffingen worden verleend. Het Londen Protocol brengt in dit beleid geen verandering.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering voornemens is om het protocol op de zoute binnenwateren toe te passen, zoals artikel 7 van het protocol mogelijk maakt.

De regering is niet voornemens het protocol op de zoute binnenwateren (Wadden, Deltawateren, Westerschelde) van toepassing te verklaren. Deze gebieden worden reeds afdoende beschermd door EU-regelgeving – de Kaderrichtlijn water, de Vogelrichtlijn, de Habitatrichtlijn en de Afvalstoffenrichtlijn – alsmede nationale regelgeving en bijbehorende planfiguren, zoals PKB Waddenzee. Deze regels zijn aan te merken als andere doeltreffende maatregelen waarnaar artikel 7, tweede lid, van het Protocol refereert.

3. Overig

De leden van de fractie van de SP vragen hoe de verboden met name ten aanzien van de intercontinentale zeeën zullen worden gehandhaafd. De leden van de fractie van de VVD vragen wie verantwoordelijk is voor de handhaving van het Protocol.

Met betrekking tot handhaving van de verboden van het Londen Protocol ten aanzien van de intercontinentale wateren (volle zee) is het op 10 december 1982 te Montego-Bay tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht op zee (Trb. 1983, 83) (hierna: VN-Zeerechtverdrag) relevant. In het VN-Zeerechtverdrag zijn specifieke bepalingen opgenomen over de rechtsmacht en daarmee de verantwoordelijkheid van staten om in het kader van bescherming en behoud van het mariene milieu

verontreiniging als gevolg van illegale lozingen tegen te gaan. Voor de volle zee heeft de vlaggenstaat rechtsmacht (de artikelen 216 e.v. VN-Zeerechtverdrag). Controle van de verboden van het Londen Protocol in de volle zee door een vlaggenstaat is echter moeilijk te organiseren. Indien er een serieus signaal is dat in strijd met de Wet verontreiniging zeewater (hierna: Wvz) door een Nederlands schip op de volle zee wordt gehandeld, wordt hiertegen opgetreden. Voor de EEZ en de territoriale wateren wordt wel nadrukkelijk gecontroleerd of schepen zich houden aan de milieueisen waaronder die van de Wvz. In dit kader is een handhavingplan Noordzee opgesteld dat jaarlijks wordt herzien. Nadrukkelijk wordt door de Kustwacht en Rijkswaterstaat/directie Noordzee met behulp van boten en vliegtuigen bezien of schepen de verboden van onder andere de Wvz niet overtreden.

Daarnaast geschiedt handhaving met name ook in de havens. In deze situatie heeft vanzelfsprekend een staat als vlaggenstaat volledige rechtsmacht om op te treden in zijn eigen havens ten aanzien van nationale schepen. Indien een ernstig vermoeden van overtreding van de verboden van het Londen Protocol rijst, krijgt het schip geen toestemming van de douane tot vertrek uit Nederland (artikel 17 van de Wvz). Met betrekking tot buitenlandse schepen heeft een havenstaat binnen de marges van artikel 218 van het VN-Zeerechtverdrag rechtsmacht in het geval dit schip in een haven of laad- of losplaats een lading aan boord neemt met het oogmerk zich hiervan illegaal in de volle zee te ontdoen (havenstaat-jurisdictie). Bestaat er ernstig vermoeden dat van een dergelijk schip in strijd met het Londen Protocol wordt gestort, dan wordt ook in dit geval geen toestemming door de douane gegeven om uit Nederland te vertrekken.

Thans is alleen verspreiding van (licht verontreinigende) baggerspecie op vaste losplaatsen (loswallen) toegestaan die aan de daaraan in de Wvz en de vierde Nota Waterhuishouding gestelde criteria voldoen. In de door de Minister van Verkeer en Waterstaat verleende ontheffing wordt geëist dat de kwaliteit van de te verspreiden baggerspecie aan specifieke normen moet voldoen. Jaarlijks wordt door Rijkswaterstaat beoordeeld of de ontheffingsaanvrager zich houdt aan deze voorwaarde. Daarnaast worden de loswallen periodiek middels vaartuigen van Rijkswaterstaat gemonitord op milieueffecten en mogelijke overtredingen.

Voor het opslaan van stoffen (zoals CO₂) in de zeebodem is de minister van Economische Zaken ingevolge de Mijnbouwwet verantwoordelijk voor vergunningverlening. Staatstoezicht op de Mijnen is verantwoordelijk voor de handhaving van de voorwaarden bij afgifte van vergunningen, zoals de goedkeuring van het opslagplan en de mijnbouwmilieuvergunning. In dat kader worden ook inspecties uitgevoerd. Staatstoezicht op de Mijnen heeft overigens al ervaring met opslag in de diepe ondergrond op land, zoals bij de gasopslag in Grijpskerk, Norg en Alkmaar.

De leden van de fractie van de VVD vragen in hoeverre goedkeuring van dit Protocol effect heeft op mogelijke administratieve lasten voor overheid en bedrijfsleven.

Goedkeuring en de implementatie van het Londen Protocol zullen in de praktijk geen gevolgen hebben voor de hoogte van de administratieve lasten voor overheid en bedrijfsleven. Hierbij moet worden aangetekend dat in de praktijk de op handen zijnde inwerkingtreding van het Besluit bodemkwaliteit¹ voor de verspreiding van baggerspecie in zee wel leidt tot een vermindering van de administratieve lasten voor overheid en bedrijfsleven. Uit de toets ten aanzien van de bedrijfseffecten die over het ontwerp van het Besluit bodemkwaliteit is uitgevoerd, komt naar voren

¹ Kamerstukken II, 2005/2006, 29 383.

dat de afschaffing van de ontheffingsverplichting voor het nuttig toepassen van (schoon tot maximaal licht verontreinigde) baggerspecie waaronder het verspreiden ervan, een aanzienlijke administratieve lastenvermindering met zich brengt. Voor het onderdeel grond en bagger is berekend dat de administratieve lasten als gevolg van de te nemen maatregelen, zoals beschreven in de nota van toelichting op het Besluit bodemkwaliteit, in totaliteit afnemen met circa € 9 miljoen per jaar.

De leden van de SP-fractie vragen zich af of een verbod voldoende is en of extra prikkels als het indirect financieren van de haven Ontvangst Installaties moeten worden ingezet. Ook vragen deze leden naar de samenhang tussen het beleid op zee en aan de wal. Komt de regering met een regeling afgifteplicht scheepsafvalstoffen en slops die door één autoriteit kan worden gehandhaafd?

De Londen Conventie en het Londen Protocol hebben betrekking op het storten in zee van stoffen die niet aan boord zijn ontstaan, maar die aan boord zijn genomen met het oogmerk zich daarvan te ontdoen. Op voorhand is beoordeeld of die stoffen op land kunnen worden verwerkt. Dit schrijven zowel Londen Conventie als Londen Protocol voor. Alleen het verspreiden van schoon tot maximaal licht verontreinigde baggerslib en, in de toekomst, het opslaan in de zeebodem van CO₂ zullen in de zee respectievelijk in de zeebodem worden toegestaan. Extra prikkels zijn derhalve niet aan de orde.

Van de Londen Conventie en het Londen Protocol moet worden onderscheiden het Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging door schepen (het MARPOL-verdrag, Trb. 1975, 147), dat is geïmplementeerd via de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (Wvvs). Het MARPOL-verdrag bevat onder meer voorschriften met betrekking tot het lozen in zee door schepen van stoffen verbonden met of afkomstig uit de normale exploitatie van schepen en voorschriften met betrekking tot de afgifte van deze stoffen. Ook richtlijn 2000/59 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2000 betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen (PbEG L 332) bevat voorschriften met betrekking tot de afgifte van genoemde stoffen. De vraag van de SP moet tegen de achtergrond van deze regelgeving inzake de voorkoming van verontreiniging door schepen worden gezien en staat derhalve los van de goedkeuringswet van het Londen Protocol.

Tijdens het AO omtrent sloopschepen en havenontvangstvoorzieningen van 26 september jl. is onder andere de indirecte financiering en de daaronder vallende afvalstoffen met uw Kamer besproken¹. Voorts is naar aanleiding van de gebeurtenissen rondom de Probo Koala een traject met verbeteracties ingezet, die onder meer betrekking hebben op de regelgeving inzake verontreiniging door schepen, de uitvoering en de handhaving daarvan. Aan uw Kamer is toegezegd dat u op de hoogte wordt gehouden van de voortgang van dit traject. Gewezen zij op de brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 16 mei 2007². Verder is tijdens het AO van 21 juni jl. aangegeven dat de nationale regelgeving nog een keer zal worden doorgelicht, waarbij ook de onderlinge afstemming tussen natte en droge regelgeving aan de orde zal komen³. In het kader van deze doorlichting zal ook de vraag van de SP-fractie worden meegenomen. Aangegeven is dat met de conclusies van de doorlichting wordt gewacht op de uitkomsten van het onderzoek van het OM ter zake.

¹ Kamerstukken II 2007/08, 25 868 en 22 112, nr. 116.

² TK 2006/07, 22 343, nr. 169.

³ TK 2006/07, 22 343, nr. 178.

De leden van de SP-fractie zien het mengen, het blenden en het ontzwellen van brandstoffen aan boord van zeeschepen ook als een milieu-

bedreigende activiteit. Deze leden zouden graag zien dat daartegen ook internationale maatregelen worden genomen.

Het Londen Protocol verbiedt het opzettelijk storten van afval en andere stoffen in de zee en in de zeebodem. Ook het aan boord nemen van afval en andere stoffen met het oogmerk deze stoffen te storten in de zee of in de zeebodem valt onder de verboden van het Londen Protocol. Eveneens verbiedt het Londen Protocol het verbranden van afval of andere stoffen op zee. Het mengen, het blenden en het ontzwellen van brandstof zijn handelingen in het kader van een productieproces. Dergelijke stoffen worden niet aan boord genomen om opzettelijk te worden gestort in de zee of in de zeebodem. Derhalve is op deze situatie het Londen Protocol niet van toepassing maar het Marpol-verdrag.

Naar aanleiding van het gebeuren rondom de Probo Koala heeft Nederland bij de Marine Environment Protection Committee (MEPC) van de International Maritime Organisation een submittie ingediend om te onderzoeken op welke schaal industriële productieprocessen zich aan boord van schepen op zee voordoen. Aan de hand van de uitkomsten kan worden gekeken of er mogelijke lacunes in de internationale wetgeving zijn die verholpen dienen te worden. Hier zij verwezen naar de brief van 18 december 2006 van mijn ambtsvoorganger¹ en de bijlage bij de brief van 16 mei 2007 van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer².

De leden van de VVD-fractie vragen of goedkeuring van het Protocol gevolgen heeft voor Nederlandse activiteiten op zee die onder de huidige wetgeving nog wel mogen worden uitgevoerd.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van onder meer de Wvz tot uitvoering van het Londen Protocol is aangegeven dat de praktijk van ontheffingsverlening op basis van de Wvz reeds gedurende een aantal jaren in overeenstemming is met de nieuwe verbodssystematiek van het Londen Protocol³. Derhalve zijn er geen activiteiten op te noemen die als gevolg van goedkeuring en uitvoering van het Londen Protocol niet meer mogen worden uitgevoerd.

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. C. Huizinga-Heringa

¹ TK 2006/07, 22 343, nr. 148.

² TK 2006/07, 22 343, nr. 169.

³ TK 2006/07, 31 049, nr. 3, blz. 5.