

Vergaderjaar 1997–1998

25 851

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Op 9 september 1996 is te Straatsburg het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart (Trb. 1996, 293) tot stand gekomen, in deze memorie verder aan te duiden als het verdrag. Op 13 september 1996 is de verdragstekst door de Minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, aangeboden aan de Tweede Kamer, vergezeld van een notitie inzake achtergronden, inhoud en gevolgen van het verdrag. Bij die gelegenheid is het thans voorliggende wetsvoorstel tot goedkeuring en uitvoering van het verdrag aangekondigd. In afdeling A van deze memorie (Goedkeuring van het verdrag) wordt aandacht besteed aan het verdrag als zodanig en de betekenis en gevolgen daarvan voor Nederland, met het oog op de voor toetreding van het Koninkrijk der Nederlanden als partij bij het verdrag benodigde wettelijke goedkeuring; in afdeling B (Uitvoering) worden de wettelijke voorzieningen ter omzetting van het verdrag toegelicht.

A. GOEDKEURING VAN HET VERDRAG

2. Inhoud en reikwijdte van het verdrag

2.1. Algemeen

Het verdrag houdt een eenvormig regime in voor de verzameling van scheepsafvalstoffen aan boord van schepen en de afgifte aan en inname door overslaginstallaties en ontvangstinrichtingen, een en ander met betrekking tot de scheepvaart op de Rijn en een groot aantal daarmee direct of indirect in verbinding staande vaarwegen. Het verdrag is voorbereid in het kader van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR), waarin België, Duitsland, Frankrijk, Nederland en Zwitserland vertegenwoordigd zijn. De CCR vervult een regulerende taak in het kader van het op de Rijn geldende regime van de vrije vaart, vastgelegd in de

Herziene Rijnvaartakte, de zogenoemde Akte van Mannheim (Trb. 1955, 161). Ter gelegenheid van de vaststelling van de tekst van het verdrag is door de CCR te Straatsburg op 25 april 1996 een besluit vastgesteld (Trb. 1997, 97, rubriek J) dat betrekking heeft op gevallen van samenloop van overtredingen van voorschriften van het verdrag enerzijds en door de CCR voor de scheepvaart vastgestelde voorschriften anderzijds (zie hierna onderdeel 2.4).

Het beoogde geografische bereik van het verdrag omvat alle voor de binnenvaart openstaande vaarwegen in Nederland, Duitsland en België, en voorts in Zwitserland de Rijn vanaf Rheinfelden, in Frankrijk met name de Rijn en een deel van de gekanaliseerde Moezel, alsmede voor de delen B en C (zie hierna onderdeel 2.2) enige grote Noord-Franse kanalen, en in Luxemburg de Moezel (artikel 2 en bijlage 1 van het verdrag).

2.2. Inhoudelijke hoofdlijnen

Belangrijke uitgangspunten van het verdrag zijn:

- een verbod tot lozing van afval;
- vermindering van afvalproductie;
- de vervuiler betaalt;
- geen concurrentievervalsing.

Het verdrag bestrijkt drie deelterreinen:

- A. olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval;
- B. afval van de lading, onderverdeeld in droge en vloeibare lading;
- C. overig scheepsbedrijfsafval, d.w.z. huisvuil, huishoudelijk afvalwater, slops (spiegelwater met vloeibare ladingrestanten), alsmede overig gevaarlijk afval (componenten uit de particuliere huishouding alsmede uit bedrijfsvoering).

Voor elk van deze terreinen geldt een verbod tot het lozen van afval (artikel 3 van het verdrag), met verschillende uitzonderingen op de terreinen A, B en C. Deze zijn, evenals vele andere uitwerkingbepalingen, opgenomen in de als bijlage 2 bij het verdrag opgenomen Uitvoeringsregeling, die is gestructureerd naar deze drie terreinen (zie hierna onderdeel 2.3). Voorts is een zorgplicht voor alle betrokkenen opgenomen, strekkend tot het voorkomen van waterverontreiniging en van het ontstaan van – onnodig grote hoeveelheden – afval (artikel 11).

Op de verdragstaten rust met betrekking tot alle drie genoemde hoofdcategorieën van scheepsafvalstoffen de verplichting zorg te dragen voor het inrichten of doen inrichten van een goed gespreid net van ontvangstinrichtingen (artikel 4). De ontvangstinrichtingen zijn verplicht het scheepsafval overeenkomstig de in de Uitvoeringsregeling vastgelegde procedure aan te nemen.

Bovenstaande uitgangspunten worden zodanig uitgewerkt dat de eigenaar of de exploitant van het schip de kosten draagt die samenhangen met de verwijdering van het afval dat voortkomt uit het varen van het schip, het zogenaamde scheepsbedrijfsafval. De eigenaar of exploitant is immers degene die hier de afvalstromen kan beheersen en dus kosten kan verminderen. Deze kosten zullen uiteindelijk in de vervoersprijs tot uiting komen; dit bevordert dus een bedrijfsvoering waarbij het ontstaan van afval wordt vermeden. Voor de betaling van de kosten van de inzameling en verdere verwijdering van een belangrijke vorm van scheepsbedrijfsafval, het olie- en vethoudend afval, wordt daartoe een systeem van indirecte financiering voorzien. Dit stelsel omvat een verwijderingsbijdrage waarvan de hoogte is gerelateerd aan de inzamelings- en verwijderingskosten en die in rekening wordt gebracht naar rato van de aan de schepen geleverde hoeveelheden gasolie (artikel 6). Jaarlijks wordt het tarief van de verwijderingsbijdrage bepaald; gedacht moet worden aan 1 à 2 cent per liter verkochte gasolie.

Voor de organisatie van het financieringssysteem voor de inzameling en verdere verwijdering van het olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval

wijst ieder der verdragsluitende staten ingevolge artikel 9 een nationaal instituut (NI) aan. De apparaatskosten van de nationale instituten worden gedragen door de betrokken nationale overheden. In het NI moet de binnenvaartbedrijfstaking vertegenwoordigd zijn; met inachtneming van dit vereiste kan aan het NI op nationaal niveau vorm worden gegeven. Omdat per verdragstaat de inkomsten uit de verwijderingsbijdrage niet gelijk zullen zijn aan de inzamelings- en verwijderingskosten die voortkomen uit de contracten met de inzamelaars, is voorzien in een internationale verevening van de kosten en opbrengsten die dit systeem met zich meebrengt. Voor de uitvoering van de internationale verevening wordt een Internationaal Verevenings- en Coördinatieorgaan (IVC) opgericht (artikel 10), bestaande uit vertegenwoordigers van de nationale instituten. Dit orgaan toetst ook of het inzamelnet voldoet aan de behoeften van de scheepvaart en de doelmatigheid van de afvalverwijdering. Dit kan resulteren in voorstellen van het IVC aan de Conferentie van Verdragsluitende Partijen (zie hierna).

Met betrekking tot het ladingafval leiden de bovengenoemde uitgangspunten ertoe dat de verlader voor het vervoer van zijn lading door de vervoerder een schoon schip (bezemschoon of nagelensd) krijgt aangeboden en dat hij, dan wel de ladingontvanger, er voor dient te zorgen dat na het lossen het schip in dezelfde toestand wordt opgeleverd (artikel 8). De ladingontvanger is verplicht restlading, overslagresten en afval van de lading aan te nemen (artikel 13, tweede lid); elders in het verdrag wordt aan de verlader een vergelijkbare verplichting opgelegd voor zover het vloeibare lading betreft. Aldus is de verlader met de ladingontvanger degene die in hoofdzaak de kosten draagt die samenhangen met het ladingafval. Voor de goede orde verdient het hierbij alvast opmerking, dat bij de omzetting in Nederlands privaatrecht enkele terminologische aanpassingen op hun plaats zijn. In plaats van «verlader» past in dat kader het begrip «afzender» en in plaats van «ladingontvanger» moet worden gesproken van «ontvanger». Deze terminologie wordt toegelicht in de toelichting op artikel IV, onderdeel a, van dit wetsvoorstel, het artikel dat betrekking heeft op de omzetting van verdragsbepalingen in het Burgerlijk Wetboek. In het bedoelde onderdeel van de artikelsgewijze toelichting wordt ook uiteengezet dat het verdrag met vervoerder doelt op de contractuele vervoerder en dus niet op de feitelijke vervoerder.

De verdragsbepalingen met betrekking tot ladingafval hebben naar verwachting onder meer tot gevolg dat er door de betrokken partijen naar zal worden gestreefd dat opeenvolgende ladingen elkaar verdragen, zodat minder afval ontstaat (eenheidstransporten). Voor bepaalde stoffen is, mits het schip tevoren overeenkomstig de regels is gelost en gereinigd, lozing van het waswater dat nog ladingresten bevat, toegestaan. In andere gevallen moet het waswater worden afgegeven aan de overslaginstallatie of bij een ontvangstinrichting. De te treffen maatregelen dienen een prikkel te geven tot het verminderen van de afvalproductie. De kosten-toerekening op zich is daarvoor natuurlijk al van belang, maar ook organisatorische en technische maatregelen dienen zoveel mogelijk te worden toegepast.

Voor de financiering van inzameling en verdere verwijdering van de verschillende deelcategorieën van het overig scheepsbedrijfsafval worden in artikel 7 afzonderlijke specifieke voorschriften gegeven. Voor de inname en verdere verwijdering van huishoudelijk afval in havens, alsmede bij ligplaatsen en dergelijke worden geen aparte heffingen toegestaan. De kosten voor het inzamelen van huisvuil in havens worden geacht te zijn inbegrepen in de haven- en liggelden, of gedekt door andere inkomstenbronnen van de havens. Voor de inzameling en verdere verwijdering van klein gevaarlijk afval laat het verdrag de keuze van indirecte financiering via de haven- of liggelden of een ander stelsel, met als randvoorwaarde de eis van onderlinge afstemming tussen de Verdragsluitende Staten. Voor de inzameling en verdere verwijdering van slops kunnen de kosten

direct aan de schipper in rekening worden gebracht. Vanwege het eigen karakter van de passagiersvaart, waar het om andere hoeveelheden «huishoudelijk» afval en «huishoudelijk» afvalwater gaat, wordt daar directe doorberekening toegelaten, doch overigens niet voorgeschreven. In de CCR is afgesproken dat met betrekking tot de financiering van inzameling en verdere verwijdering van het overig scheepsbedrijfsafval binnen vijf jaar nadere afspraken tot stand moeten komen. Ingevolge artikel 14 wordt een Conferentie van Verdragsluitende Partijen opgericht (verder in deze memorie ook wel aan te duiden als de conferentie), die met het toezicht op de uitvoering van het verdrag belast is. De conferentie komt ten minste jaarlijks bijeen. De conferentie neemt, op voorstel van het IVC, bindende besluiten in het kader van het internationale financieringsstelsel voor de verwijdering van olie- en vethoudend scheepsafval, betreffende de internationale financiële verevening en de jaarlijkse vaststelling van het tarief van de verwijderingsbijdrage. Voorts kan de conferentie aanbevelingen aan de Verdragsluitende Staten doen inzake het net van ontvangstinrichtingen. Een zeer belangrijke taak van de conferentie is te bewaken of het verdrag werkt zoals het is bedoeld; zij zal daarom de gemaakte afspraken evalueren.

2.3. De bijlagen en aanhangsels

2.3.1. Uitvoerende aard

Het verdrag bevat naast de hoofdtekst («mantel») twee bijlagen. Bijlage 1 geeft de precieze aanduiding van de vaarwegen waarop het verdrag van toepassing is. Bijlage 2 is aangemerkt als Uitvoeringsregeling en wordt in deze memorie ook kortweg als zodanig aangeduid; deze bijlage houdt een concretisering van diverse verdragsbepalingen in. Bij de Uitvoeringsregeling behoren vijf aanhangsels: het Model voor het olie-afgifteboekje (Aanhangsel I), de Eisen aan het nalenssysteem (Aanhangsel II), de Losstandaarden en afgifte-/innamevoorschriften met betrekking tot het geoorloofd lozen van waswater, regen- en ballastwater met ladingrestanten, in deze memorie kortweg aan te duiden als Stoffenlijst (Aanhangsel III), de Model-losverklaring (Aanhangsel IV) en de Grens- en controlewaarden voor zuiveringsinstallaties aan boord van passagiersschepen (Aanhangsel V).

De bijlagen, met aanhangsels, maken integraal onderdeel uit van het verdrag, doch zijn, gelet op hun inhoud, aan te merken als zijnde van uitvoerende aard. Verdragen tot wijziging van de bijlagen behoeven op grond van artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen parlementaire goedkeuring, tenzij de Staten-Generaal zich het recht op goedkeuring terzake voorbehouden.

2.3.2. De Uitvoeringsregeling

Deel A. Olie-en vethoudend scheepsbedrijfsafval

De in het verdrag opgenomen financieringsregeling houdt in dat de schipper van een binnenvaartschip bij het bunkeren van gasolie een hoeveelheid zegels afgeeft waarvan de waarde overeenkomt met de verschuldigde verwijderingsbijdrage voor de gebunkerde hoeveelheid gasolie. Hierdoor wordt met betrekking tot het schip vervolgens recht verkregen op afgifte van olieën vethoudend scheepsbedrijfsafval aan daartoe aangewezen ontvangstinrichtingen. Het bunkerbedrijf draagt zorg voor het ongeldig maken van de zegels. De waarde van de overgelegde zegels wordt met de geleverde hoeveelheid gasolie vermeld op een zogenaamde bunkerverklaring.

De taak van het NI omvat ingevolge de Uitvoeringsregeling, naast de zegelverkoop, enige taken met betrekking tot registratie van verkochte

hoeveelheden gasolie en zegels, alsmede de hoeveelheden verwijderd olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval. Het NI bewaakt de verwijderingskosten. Tevens kan het NI voorstellen doen aan het IVC inzake het vereiste net van ontvangstinrichtingen voor de inzameling van het afval.

Deel B. Afval van de lading

Ten einde de afvalstromen van de lading te verminderen worden verregaande eisen aan het laden en lossen van schepen gesteld. Uitgangspunt is dat zoveel mogelijk getracht moet worden eventuele restlading die in het laadruim achterblijft door middel van bepaalde lostechnieken bij de lading te voegen. Aan de verschillende in onderdeel 2.2 genoemde partijen die zijn betrokken bij het transport worden verplichtingen opgelegd terzake van het bezemen, zuigen dan wel nalenzen van het laadruim, het wassen van dat ruim in een aantal gevallen, de afgifte van het vrijgekomen waswater, alsmede het invullen van documenten (losverklaring). Bij droge lading ligt het zwaartepunt van de verplichtingen op de ontvanger, bij vloeibare lading op de afzender. In de Stoffenlijst is per ladingsoort aangegeven hoe met het waswater moet worden omgegaan. Het lozingsverbod geldt niet voor alle stoffen. Voor bepaalde lading is het toegestaan het waswater (met ladingrestanten) op het oppervlaktewater te lozen, indien het laadruim gelost is op de in de Stoffenlijst voorgeschreven wijze; afhankelijk van de vervoerde stof is dit bezemschoon, zuigschoon of nagelensd. In alle andere gevallen moet het waswater worden afgegeven aan een overslaginstallatie die beschikt over voldoende ontvangst- en verwerkingsmogelijkheden of bij een toegelaten ontvangstinrichting. Omdat voor de meeste betrokken staten het direct invoeren van de Stoffenlijst problemen oplevert, is een overgangperiode voorzien van vijf jaar, waarin voor de droge lading voor die gevallen waarvoor in de stoffenlijst zuigschoon wordt voorgeschreven, volstaan kan worden met bezemschoon opleveren van het schip en waarin voor vloeibare lading gebruik gemaakt moet worden van de aanwezige nalensmogelijkheden, ook als die nog niet voldoen aan de verdragsvoorschriften. Gedurende de overgangperiode is lozing van waswater op het oppervlaktewater in plaats van op de riolering nog toegestaan. De verdragstaten hebben overigens de mogelijkheid om voor hun grondgebied of delen daarvan al eerder de voorschriften overeenkomstig de Stoffenlijst onverkort toe te passen, indien de nodige voorzieningen aanwezig zijn.

Deel C. Overig scheepsbedrijfsafval

Op hoofdlijnen is aangegeven hoe met de desbetreffende soorten scheepsafval omgegaan moet worden. Voor de afgifte van huisvuil dienen met ingang van inwerkingtreding van het verdrag reeds ontvangstinrichtingen aanwezig te zijn. Voor de afgifte van klein gevaarlijk afval en slops wordt de verdragstaten een termijn van vijf jaar na inwerkingtreding van het verdrag gegund. Ten aanzien van het huishoudelijk afvalwater van passagiersschepen wordt voorzien in een gefaseerde invoering van het lozingsverbod, gekoppeld aan de datum waarop de ontvangstinrichtingen moeten zijn ingericht. Het huishoudelijk afvalwater van de overige vaart mag, vanwege de aard en de hoeveelheid van het afval, nog vrij worden geloosd.

2.4. Verhouding tot Rijnvaartregelingen

In de considerans van het verdrag is tot uitdrukking gebracht dat de heffing van de in het verdrag voorziene internationaal uniforme

verwijderingsbijdrage voor de inname en verdere verwijdering van olie- en vethoudende scheepsbedrijfsafvalstoffen geen schending oplevert van het beginsel van douane- en belastingvrijdom in de Rijnsoeverstaten en in België, zoals neergelegd in de op 16 mei 1952 te Straatsburg totstandgekomen Overeenkomst betreffende het douane- en belastingregime voor gasolie die in de Rijnvaart als boordvoorraad wordt verbruikt (Trb. 1952, 104; vertaling in Trb. 1954, 7). De verwijderingsbijdrage kan worden gezien als bestemmingsheffing voor aan de scheepvaart geleverde diensten. Door middel van het in onderdeel 2.1 genoemde besluit van de CCR – dit is een besluit van een volkenrechtelijke organisatie in de zin van artikel 92 van de Grondwet – wordt duidelijkheid geschapen over de handhaving van het verdrag voor zover dat samenloopt met de Herziene Rijnvaartakte. Het hier bedoelde besluit verklaart in de eerste plaats dat het voorkomen van schade aan het milieu ook doel is van de bepalingen voor de scheepvaart op de Rijn. Hiermee wordt gedoeld op door de CCR krachtens de Akte van Mannheim vastgestelde regels en met name op het Reglement van politie voor de Rijnvaart, in Nederland van kracht verklaard via het Besluit Rijnvaartpolitierglement 1995, dat in hoofdstuk 15 bepalingen inhoudt ter bescherming van het oppervlaktewater tegen verontreiniging. Het genoemde besluit stelt vervolgens vast dat het verdrag van toepassing is op het werkingsgebied van de Herziene Rijnvaartakte. De CCR besluit ter zake dat die overtredingen van de CCR-reglementen die tegelijkertijd overtredingen vormen van het verdrag bij wijze van uitzondering en in afwijking van de artikelen 32 tot en met 40 van de Herziene Rijnvaartakte (welke artikelen voorzien in een afzonderlijk strafrechtelijk regime) gestraft worden overeenkomstig artikel 16 van het verdrag. Bedoeld artikel 16 houdt in, dat de sanctionering van overtredingen van het verdrag geschiedt overeenkomstig de nationale wetgeving.

2.5. Communautaire aspecten

Een vertegenwoordiger van de Europese Commissie heeft als waarnemer de voorbereidende besprekingen met betrekking tot het verdrag in het kader van de CCR bijgewoond. De Europese Commissie heeft inmiddels aan de CCR te kennen gegeven dat voorbereidingen worden getroffen opdat de Europese Unie Verdragsluitende Partij bij het verdrag zal worden. Bij het opstellen van het verdrag is daarmee rekening gehouden. De in het verdrag neergelegde verwijderingsbijdrage voor olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen is verschuldigd met betrekking tot het door schepen bunkeren van accijnsvrije gasolie. Bij de uitwerking van het stelsel van de verwijderingsbijdrage van het verdrag moet rekening worden gehouden met richtlijn (EEG) nr. 92/12 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 25 februari 1992 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop (PbEG L 76). Ingevolge artikel 3, eerste lid, van deze richtlijn worden minerale oliën – en dus ook gasolie – als accijnsproduct beschouwd. Ingevolge het tweede lid van dat artikel kunnen op producten die onderworpen zijn aan accijnzen nog andere indirecte belastingen met specifieke doeleinden worden geheven, mits daarbij de uit hoofde van de accijnzen en de BTW geldende voorschriften in acht worden genomen wat betreft de vaststelling van de maatstaf van heffing en de berekening, de verschuldigdheid en de controle van de belasting. Richtlijn (EEG) nr. 92/81 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 19 oktober 1992 betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op minerale oliën (PbEG L 316) voorziet in artikel 8, tweede lid, onderdeel b, in een accijnsvrijstelling voor minerale oliën die worden geleverd voor gebruik als brandstof voor de vaart op communautaire wateren. Voor de EU-lidstaten die mede partij zijn bij de Herziene Rijnvaartakte is deze vrijstelling van belang in verband met de in

onderdeel 2.4 vermelde gasolieovereenkomst van 1952. In onderdeel 8.2 van deze memorie wordt uiteengezet dat bij de uitwerking van de verwijderingsbijdrage wordt aangesloten bij de regeling ten aanzien van deze accijnsvrijstelling.

Het verdragsregime is voorts in overeenstemming met de communautaire regelgeving inzake afvalstoffen. Het gaat daarbij om:

- richtlijn (EEG) nr. 75/442 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PbEG L 194), zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn nr. 91/156/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 18 maart 1991 (PbEG L 78) en
- richtlijn (EEG) nr. 75/439 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 16 juli 1975 inzake de verwijdering van afgewerkte olie (PbEG L 194), zoals laatstelijk gewijzigd door richtlijn nr. 87/101/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 22 december 1986 (PbEG L 42).

Deze richtlijnen voorzien slechts in een minimumharmonisatie. Ten aanzien van scheepsafvalstoffen is geen afzonderlijke richtlijn vastgesteld.

3. Belang en gevolgen van het verdrag voor Nederland

3.1. Belang voor Nederland

De bestaande Nederlandse regelingen ten aanzien van waterverontreiniging en afvalverwijdering, waaronder de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) en het hoofdstuk Afvalstoffen van de Wet milieubeheer (Wm), voorzien reeds in de meeste zaken die in het verdrag worden afgesproken, met name ten aanzien van deel A. Zo geldt een algemeen verbod van het lozen van afvalstoffen in oppervlaktewater, dat mede betrekking heeft op lozingen vanaf schepen. Zowel op het gebied van olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval, als op het gebied van de overige scheepsbedrijfsafvalstoffen is in de afgelopen jaren een net van inzamelstations ontstaan. De bekostiging geschiedt noodgedwongen grotendeels door overheden, bij gebrek aan een systeem van indirecte financiering, dat in deze sector internationale afstemming vergt. Dit inzamelnetwerk lijkt reeds ongeveer aan de bestaande behoefte te voldoen.

Ook bestaan er reeds, met name in de grote zeehavens, faciliteiten om ladingafval in te zamelen. De financiering daarvan geschiedt door directe betaling door de ontdoener van afval; in de huidige situatie is dat de vervoerder. Ladingresten, met name van droge ladingen, worden echter vanwege de inzamelkosten waarschijnlijk nog vaak overboord gezet na het wassen van de ruimen.

De meerwaarde van het verdrag voor Nederland is gelegen in het volgende.

- De inzameling en verdere verwijdering van scheepsbedrijfsafval worden niet meer uit de algemene middelen gefinancierd, maar worden in beginsel gedragen door de ontdoener.
- Doordat voor de verwijdering een internationale indirecte wijze van financiering is afgesproken voor wat betreft olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval en kaders zijn gesteld aan de wijze van financiering voor wat betreft overig scheepsbedrijfsafval, wordt concurrentievervalsing tussen vervoerders en havens in vergaande mate voorkomen.
- Voor het omgaan met ladingresten is internationaal een regeling overeengekomen voor de gehele binnenvaart, die er op gericht is dat ladingafval zoveel mogelijk voorkomen wordt en die de financiële verantwoordelijkheid daarvoor zoveel mogelijk bij de afzender en de ontvanger legt.
- In dit kader komt er voor de lozingen van met ladingresten vervuild

waswater internationaal meer uniformiteit over wat wel en wat niet wordt toegestaan.

- Handhaving en controle kunnen verbeterd worden doordat bij de uitwerking van bovenstaande regelingen administratieve procedures en documenten zijn voorgeschreven.
- Er is een internationaal gespreksplatform geschapen voor evaluatie en voorstellen voor aanpassingen, waardoor een eventuele toekomstige verdere verbetering door aanscherpen van de verdragsregels tot de mogelijkheden behoort. Het verdrag moet dan ook niet als eindpunt gezien worden, maar als een begin van een gezamenlijk door de verdragstaten te volgen traject naar verdere doorvoering van duurzaamheidsvereisten in de binnenvaart.

Op enkele aspecten gaan wij hierna nog wat dieper in.

3.2. Inzamelstructuur

In de komende tijd zullen de voor de verschillende afvalsoorten bestaande inzamelstructuren uitgebouwd moeten worden. Voor het olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval is reeds een goed gespreid inzamelnet aanwezig. In het Meerjarenplan Gevaarlijke Afvalstoffen II, door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Tweede Kamer aangeboden bij brief van 13 augustus 1997 en hierna aan te duiden als MJP, is opgemerkt dat de huidige capaciteit van de inzamelvergunninghouders voldoende is en dat geen uitbreiding van het aantal vergunninghouders zal plaatsvinden. In mindere mate geldt dat laatste ook voor de andere scheepsafvalsoorten. De uitvoering van het verdrag ligt op dit punt vooral in handen van op deze gebieden reeds actieve overheden en bedrijven. De inzamelstructuur zal waar nodig in goed overleg met deze schakels in de keten worden uitgebouwd.

3.3. Het zegelsysteem

Ruim aandacht moet worden besteed aan de organisatie van het nieuwe financieringsstelsel voor inzameling en verdere verwijdering van olie- en vethoudend afval, via het reeds genoemde zegelsysteem. Belangrijke aandachtspunten zijn in dit kader de controle op het systeem en het beperken van de fraudegevoeligheid en de uitvoeringslasten. Voor de uitvoering van het systeem dient een NI aangewezen te worden. Overigens kan in Nederland gebruik worden gemaakt van de ervaring die sedert enige jaren is opgedaan met een landelijk financieringsstelsel voor de verwijdering van olie- en vethoudend scheepsafval, dat wordt gesubsidieerd vanwege de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

3.4. Het ladingafval

3.4.1. Nederland kent tot nog toe in het kader van de WVO een verbod tot het lozen van afvalstoffen e.d., behoudens vergunning. Dit geldt mede ten aanzien van lozingen vanaf schepen. Op het terrein van de scheepvaart geldt echter als beleid dat geen vergunningen worden verleend, in verband met de praktische moeilijkheden die dit zou opleveren. Ook zijn er voor de scheepvaart geen specifieke wettelijke regels opgesteld. In Nederland zijn met betrekking tot het ladingafval twee convenanten gesloten met delen van het bedrijfsleven. Hieraan is uitwerking gegeven in de in juni 1990 tot stand gekomen Praktijkrichtlijn Afvalstoffen Binnentankvaart en de van mei 1993 daterende Praktijkrichtlijn Ladingresten Duwvaart. Deze richtlijnen betreffen met name het milieuvriendelijk laden en lossen en het op de juiste wijze afgeven van ladingrestanten en waswater. Omdat er behoefte was om waswater van relatief onschadelijke stoffen – resten van met name droge lading – op het oppervlaktewater te

kunnen lozen is door het Openbaar Ministerie van het arrondissement Rotterdam een sepotbeleid ontwikkeld ten aanzien van het lozen van een beperkt aantal stoffen uit een bezemschoon schip. Dit sepotbeleid is bekendgemaakt in de gepubliceerde uitgave van de Praktijkrichtlijn Ladingresten Duwvaart, overigens zonder uitdrukkelijke beperking van de toepasselijkheid tot het arrondissement Rotterdam.

Het voornemen bestond voorts om niet alleen het genoemde sepotbeleid een wettelijke grondslag te geven, maar ook de mogelijkheden om relatief onschuldige restlading met het waswater in het vaarwater te lozen verder te verruimen, uitgaande van scherpe normen ten aanzien van de losstandaard van de laadruimen. Een en ander zou zo spoedig mogelijk moeten plaatsvinden in het kader van een algemene maatregel van bestuur op grond van de WVO. De nationale activiteiten hiertoe werden echter opgeschort toen goede voortgang werd geboekt bij de onderhandelingen in CCR-kader. In de begeleidende verklaringen bij de convenanten was uitdrukkelijk het streven vastgelegd naar internationalisering van de regels.

In de Stoffenlijst van het verdrag wordt de mogelijkheid geopend dat waswater van aanzienlijk meer stoffen mag worden geloosd dan in Nederland op dit moment wordt toegestaan. In verband daarmee heeft de Tweede Kamer op 18 februari 1997 een motie aanvaard (Kamerstukken II 1996/97, 25 000 XII, nr. 34), waarin de regering wordt gevraagd de Praktijkrichtlijn Ladingresten Duwvaart in stand te houden. Deze uitspraak berust op de redengeving dat de ruimere toelating van lozing van soorten ladingresten veel moeilijker handhaafbaar is dan de beperkte lijst van die praktijkrichtlijn en dat na 1993 gedane investeringen in schoonmaakschepen voor niets zijn geweest. Dit geeft aanleiding tot de volgende nadere beschouwing.

3.4.2. De Stoffenlijst wijkt zowel voor wat betreft de inhoud als de structuur af van de in de praktijkrichtlijn genoemde sepotlijst. Het aantal opgesomde stoffen is verschillend. De huidige sepotlijst, waarbij in de wandeling wordt gesproken over 10 stoffen, omvat in werkelijkheid twee lijsten met in totaal 25 stofcategorieën waarvoor onder bepaalde voorwaarden lozing wordt toegestaan. De Stoffenlijst bevat alle mogelijke te vervoeren goederensoorten volgens een gedetailleerde statistische codering. Voor elke goederensoort is aangegeven wat de vereiste losstandaard van de laadruimten of ladingtanks is (geveegd, gezogen of nagelensd, dat wil zeggen: gereinigd met een speciale vacuümtechniek) en wat er met het waswater mag gebeuren. Van 55 goederensoorten is aangegeven dat het waswater in het oppervlaktewater mag worden geloosd, mits de voorgeschreven losstandaard is bereikt. In de Stoffenlijst zijn de stoffen op een veel gedetailleerder niveau weergegeven dan in de sepotlijst. Zo worden bijvoorbeeld in de sepotlijst zand en grind genoemd, terwijl deze twee stoffen in de Stoffenlijst 12 verschillende productsoorten omvatten. Verder kent de Stoffenlijst een aantal producten die in de sepotlijst niet voorkomen, maar waarover in de praktijk geen discussie is, omdat zij meestal verpakt vervoerd worden. Voor de meest vervuilende stoffen is er geen wezenlijk verschil tussen beide lijsten:

- voor vloeibare lading (chemicaliën), veruit de belangrijkste bron van verontreiniging, is lozing van het waswater niet toegestaan;
- bij erts en metaalafval moet, indien er wateroplosbare zouten vrijkomen, het waswater steeds worden afgegeven; waswater dat ontstaat na het vervoer van ijzerproducten die met olie verontreinigd zijn moet eveneens worden afgegeven.

Het belangrijkste verschil tussen het verdrag en de in Nederland geldende voorschriften doet zich voor bij 134 goederensoorten, waarvoor de Stoffenlijst ten aanzien van de wijze van afvoeren van het door ladingresten vervuild waswater een keuze biedt uit twee of drie mogelijkheden,

waarvan er meestal één is het lozen van het waswater op het oppervlaktewater. Een voorbeeld daarvan is vaste minerale brandstof (kolen e.d.), waarbij naast de mogelijkheid om waswater over de ladingopslag te spuiten ook het lozen van waswater in het oppervlaktewater wordt geboden. Het bleek niet mogelijk de verdragspartners er nu reeds van te overtuigen dat een algeheel lozingsverbod moet worden ingevoerd. Voor overname van de inhoud van het Rotterdamse sepotbeleid was in CCR-kader geen overeenstemming te verkrijgen, omdat men oordeelde dat het praktische verschil met de Nederlandse situatie naar alle waarschijnlijkheid slechts geringe hoeveelheden afval zou betreffen en omdat het bedoelde, als strikt beschouwde, beleid een praktisch handelen zou belemmeren. Door de eis van bezemschone oplevering kan het verdragsresultaat ook hier als verantwoord worden beschouwd. Bovendien zijn de verdragstaten ten aanzien van de genoemde 134 goederensoorten ook bevoegd om in plaats van het toestaan van lozing van waswater de eis te stellen dat aanwezige voorzieningen voor lozing van het waswater op de riolering of voor bijzondere behandeling van het waswater daadwerkelijk worden gebruikt. Het is de bedoeling in Nederland dit laatste te bevorderen; wij beschouwen de bovenvermelde motie als ondersteuning van dit streven. Nader onderzoek wordt thans gedaan naar de te verwachten lozingsvracht via het waswater van de ladingruimen volgens de regelingen van dit verdrag. Het zal hoe dan ook gaan om een vermindering ten opzichte van de lozingsvracht die door de huidige praktijk ontstaat, waarbij ondanks strenge regels het waswater van droge lading grotendeels overboord gepompt wordt en waarbij lang niet altijd tevoren de ruimen zijn aangeveegd.

3.4.3. Ten aanzien van het in de motie genoemde aspect van de handhaafbaarheid verdient het vermelding, dat inmiddels een beknopte evaluatie van beide Nederlandse convenanten heeft plaatsgevonden. Daaruit blijkt dat verschillende omstandigheden in de weg staan aan een goede naleving over de hele linie. Op deelterreinen wordt wel volgens de richtlijnen gewerkt. Vooral voor de droge ladingsector is de handhaafbaarheid volgens het rapport moeilijk; voorts zijn er te weinig daadwerkelijke controle-activiteiten ontplooid. Wat dit betreft zijn er voorwaarden voor verbetering in zicht ter gelegenheid van de wettelijke omzetting van het verdrag. De Stoffenlijst verkrijgt dan een wettelijke status voor alle Nederlandse vaarwegen en zal gelden voor alle relevante scheepstypen, terwijl totnogtoe sprake was van een convenant met betrekking tot duwbakken waaraan slechts bepaalde marktpartijen gebonden waren. In dit verband kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de in de motie geponeerde stelling dat investeringen in schoonmaakschepen voor niets zouden zijn geweest bij invoering van het verdrag. In het evaluatierapport wordt gesignaleerd dat de schoonmaakbranche klaagt over het uitblijven van werk. Dit lijkt mede verband te houden met de beperkte naleving van de convenant. Een overgang naar een voor alle partijen geldende wettelijke regeling kan een beter perspectief opleveren.

3.4.4. Resumerend kan worden gesteld dat het verdragsregime ten aanzien van afval van de lading, gelet ook op de verwachte gunstige uitwerking daarvan in de zich bovenstrooms van Nederland bevindende gebieden, verre de voorkeur verdient boven het geheel van wettelijke en buitenwettelijke regelingen dat tot nog toe in Nederland bestaat. Overigens zal de evaluatie van de Stoffenlijst een voortdurend punt van aandacht zijn voor de Conferentie van Verdragsluitende Partijen.

3.5. Kosten voor de overheid

In het verdrag worden enige kostenverplichtingen opgelegd aan de verdragstaten. Zo zullen de apparaatskosten van het NI niet worden betaald uit de zegelopbrengsten, maar door de overheid. Voor Nederland valt te verwachten dat deze apparaatskosten ongeveer f 400 000 zullen bedragen. Het uiteindelijke bedrag hangt uiteraard samen met de wijze waarop het stelsel nader, in overleg met de betrokkenen en de andere verdragstaten, zal worden uitgewerkt. Argument voor deze kosten-toerekening is dat de apparaatskosten veroorzaakt worden door het systeem van indirecte financiering dat uit een oogpunt van beperking van risico's voor de waterkwaliteit te prefereren is boven een systeem van directe financiering.

Tot nog toe wordt, zoals hierboven reeds is aangeduid, de verwijdering van olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval grotendeels door de Nederlandse overheid gefinancierd. Door de binnenvaartbranche wordt ook aan de kosten van de regeling bijgedragen, via een opslag op havengelden. De subsidieregeling moet eindigen bij inwerkingtreding van het verdrag. Gezien het feit dat in het financieringsstelsel van het verdrag de binnenvaart het inzamelen geheel gaat betalen, leidt de invoering van dit nieuwe systeem per saldo tot een besparing aan de kant van de overheid. Anderzijds moet rekening worden gehouden met meerkosten die kunnen optreden door een intensivering van handhavingsactiviteiten. Voor het welslagen van de invoering van het verdragsregime – met name ook bij deel B – is immers een goed georganiseerde en voldoende intensieve handhaving van groot belang.

Door het verdrag kunnen te zijner tijd ook kosten die nu nog door de overheid gedragen worden voor het inzamelen van klein gevaarlijk afval ten laste van de vervuiler gebracht worden.

Ten slotte dient hier te worden vermeld dat de Verdragsluitende Staten voor gelijke delen bijdragen in de kosten van het IVC.

3.6. Gevolgen voor het bedrijfsleven

In het algemeen kan worden opgemerkt dat door het verdrag een internationale uniformering van de regels met betrekking tot scheepsbedrijfsafval en afval van de lading wordt bereikt, hetgeen op dit gebied een vereenvoudiging inhoudt en tevens concurrentievervalsingen kan voorkomen. Het verdrag zal voor vervoerders en ladingbelanghebbenden leiden tot hogere kosten en aldus leiden tot een wat duurder vervoer over water. Verwacht wordt echter dat de verhoging van de vervoerskosten beperkt zal zijn en geen noemenswaardige negatieve invloed zal hebben op de zogenaamde modal split, dat wil zeggen de verdeling van de ladingstromen over de verschillende soorten transport.

De gevolgen voor het bedrijfsleven dienen mede te worden beoordeeld tegen de achtergrond van het nationaal en internationaal geldende beginsel «de vervuiler betaalt», dat tot op heden niet stringent is toegepast met betrekking tot de binnenvaart. Het verdrag preciseert en formaliseert dit beginsel naar de diverse betrokken doelgroepen toe, wat onvermijdelijk financiële en administratieve lastenverzwaring met zich zal meebrengen. Daarbij is gestreefd naar een zo rechtvaardig mogelijke toedeling.

De binnenvaartbranche wordt in het verdrag primair verantwoordelijk gesteld voor de kosten betreffende de verwijdering van olie- en vethoudende scheepsbedrijfsafvalstoffen: in Nederland liggen deze in de orde van f 9 miljoen per jaar, te betalen via het hiervoor aangeduide zegelsysteem. Op grond van het huidige tijdelijke indirecte financieringssysteem betaalt de branche van dit bedrag slechts ongeveer f 1,75 miljoen per jaar, via een opslag op de havengelden. Het rijk betaalt de rest. Het verdrag zal voor de scheepvaart dus een financiële verzwaring betekenen

van ongeveer f 7,25 miljoen per jaar. De hoogte van dit bedrag is mede afhankelijk van de gevolgen van de internationale financiële verevening en de uitwerking van het nieuwe stelsel voor wat betreft enkele BTW-aspecten. De branche zelf verwacht dat door preventieve en andere maatregelen, welke thans worden voorbereid, een reductie in de hoeveelheid afval en daarmee in de kosten kan worden bereikt. Onderzocht wordt of en op welke wijze steun gegeven kan worden aan maatregelen, aan boord van schepen, om het ontstaan van afval te voorkomen.

Het verdrag draagt de bunkerbedrijven op de zegels naar rato van de verkochte hoeveelheid gasolie in ontvangst te nemen en deze te ontwaarden. Dit zal enige administratieve lasten met zich meebrengen. Er wordt bij de voorbereiding van de uitvoeringsmaatregelen naar gestreefd deze tot het uiterste te beperken.

De binnenvaart wordt in het verdrag primair verantwoordelijk gehouden voor de kosten voor inname en verdere verwijdering van overig scheepsbedrijfsafval, zoals huishoudelijke afvalstoffen en klein gevaarlijk afval. De verdragsbepalingen terzake brengen voorlopig geen verandering in de huidige situatie, waarbij havens en waterbeheerders het leeuwendeel van de verwijdering en de kosten daarvan voor hun rekening nemen. Door de Stichting Scheepsafvalstoffen Binnenvaart wordt, in samenwerking met Binnenvaart Nederland en met steun van de overheid, een milieuzorgsysteem voor de binnenvaart ontwikkeld. Als dit systeem internationaal erkend wordt als een goed systeem dat gericht is op een steeds verdere verbetering van de milieuzorg, kan een hierop gebaseerde certificering mogelijk ook een rol spelen bij de toepassing van het verdrag.

Ten aanzien van de afgifte en inname van ladingresten legt het verdrag een aantal (administratieve) verplichtingen op aan de partijen die zijn betrokken bij het transport. Deze verplichtingen worden met betrekking tot een deel van de binnenvaart reeds nagekomen in verband met de in het kader van de eerdergenoemde Praktijkrichtlijnen afgesproken procedures. Voor diegenen die deze procedures reeds naleven zal dit verdrag ten aanzien van het ladingafval niet veel extra verplichtingen met zich meebrengen.

4. Overleg met bedrijfsleven en overheidsinstanties

4.1. Overleg over voorbereiding en uitvoering verdrag

De afgelopen jaren is over de inzameling van scheepsafval overleg gevoerd met organisaties van het betrokken bedrijfsleven, met name schippers, oliehandel, havens, inzamelaars, vervoerders en verladers. Dit overleg leidde tot o.a. de bestaande Praktijkrichtlijnen Afvalstoffen Binnentankvaart en Ladingresten Duwvaart. Met het oog op de Nederlandse inbreng in de CCR heeft opnieuw overleg plaatsgehad; dit overleg zal in verband met de voorbereiding van de Nederlandse uitvoeringsmaatregelen worden geïntensiveerd. Daarbij zijn ook IPO, VNG, Unie van Waterschappen en havenbeheerders betrokken. Voorts worden de Nederlandse Vereniging voor Zee- en Vervoersrecht en de Vereniging voor Publiek vervoersrecht geraadpleegd.

Door de CCR is een tweetal hoorzittingen van het internationale bedrijfsleven georganiseerd, waarbij vervoerders, verladers, de oliebranche, de inzamelaars en de havens zijn uitgenodigd. De opmerkingen zijn deels verwerkt in het verdrag.

4.2. Reacties betrokkenen

Over het algemeen steunt het bedrijfsleven het streven tot een internationale regeling van de afvalproblematiek te komen en worden de

uitgangspunten van het verdrag onderschreven. Bij de uitwerking van het verdrag konden niet alle wensen worden gehonoreerd.

De bunkerbedrijven hebben, bij monde van de Nederlandse Vereniging van Ondernemingen in de Energiebranche, bezwaren naar voren gebracht tegen het indirecte financieringssysteem voor het olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval en meer in het bijzonder met betrekking tot de hen toegedeelde rol in dat kader, in verband met de risico's die qua uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid aan het gekozen systeem kleven.

Vanuit de scheepvaartbranche is, onder andere door Binnenvaart Nederland, gewezen op een aantal zaken die nog uitwerking behoeven, in het bijzonder op het belang van een differentiatie in de verwijderingsbijdrage waardoor onder andere rekening gehouden wordt met de door de individuele ondernemers reeds genomen maatregelen ter vermindering van het ontstaan van afval. Hieraan wordt ook in CCR-verband, in overleg met het bedrijfsleven, gewerkt. Het in ontwikkeling zijnde milieuzorgsysteem, genoemd in onderdeel 3.6, kan hierbij mogelijk een rol spelen. Naar aanleiding van deze opmerkingen vermelden wij dat door de CCR alle mogelijkheden tot financiering van de afvalinzameling en verwerking van olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval (bilgewater c.a.) op een rij zijn gezet:

- directe financiering:
 - betaling bij afgifte;
- een aantal vormen van indirecte financiering:
 - heffing van een bedrag per schip;
 - opslag op de smeerolie;
 - opslag op de gasolie;
 - opslag op het havengeld.

Aan iedere methode kleven eigen voor- en nadelen, die in ieder van de deelnemende landen anders worden ingeschat. Na uitgebreide afweging van de mogelijkheden en intensief overleg met betrokkenen uit de oliebranche en de scheepvaart, bleek dat alleen een oplossing van indirecte financiering op basis van de gekochte hoeveelheid gasolie voor alle landen aanvaardbaar was. Uiteraard heeft het verkrijgen van een draagvlak bij de binnenvaart voor de regeling ook een rol gespeeld. Voorop staat ook dat de accijnsvrijstelling op de gasolie die nu geldt – ingevolge de Gasolieovereenkomst van 1952 en EG-regelgeving – niet in het geding is.

Door het gekozen systeem van indirecte financiering wordt tot op zekere hoogte een beroep gedaan op de onderlinge solidariteit van de deelnemers. Het zal echter nodig zijn om rekening te houden met de onevenredige belasting voor sommige schepen die weinig vervuilen en veel varen. Dit is ook nodig om een prikkel te geven tot het verminderen van de afvalhoeveelheid. Hiertoe wordt bij het internationale overleg in Straatsburg ter voorbereiding van de invoering van het verdrag thans een voorstel uitgewerkt. Bij de uitwerking van het systeem van indirecte financiering in Nederland wordt voorts de nodige aandacht besteed aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

De verladers hebben bij monde van de EVO, ondernemersorganisatie voor logistiek en transport, bezwaar geuit tegen het toepassen van de ladingvoorschriften op schepen die onder de toerbeurt vallen, omdat zij daarbij geen invloed hebben op de keuze van het schip en daarmee op de schoonmaakkosten. Zoals bekend zal het huidige toerbeurtstelsel stapsgewijs worden afgeschaft. Binnen afzienbare tijd zullen alleen de eenreisbevrachtingen nog via de toerbeurt gaan. Door het vervallen van de toerbeurtplicht voor de meerreizencharters wordt de weg geopend tot meer eenheidstransporten, waardoor de schoonmaakkosten aanzienlijk gereduceerd zullen worden.

5. Koninkrijkspositie

Het verdrag zal, gelet op zijn inhoud, voor wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, alleen voor Nederland gelden.

B. UITVOERING VAN HET VERDRAG

6. Hoofdlijn

Het verdrag strekt in de eerste plaats tot bescherming van het milieu en meer in het bijzonder tot bescherming van het oppervlaktewater tegen verontreiniging door lozingen van scheepsafvalstoffen vanaf schepen. In verband daarmee ligt het zwaartepunt van de wettelijke omzetting bij de WVO. In het kader van de WVO worden met name het lozingsverbod ten aanzien van scheepsafval, dat een prominente plaats inneemt in artikel 3 van het verdrag, alsmede de verdragsbepalingen die zich richten tot schippers omgezet. Het verdrag bevat ook een aantal bepalingen die zich meer in het bijzonder richten op het milieuvriendelijk laden en lossen van schepen, alsmede op de inzameling en verdere verwijdering van scheepsafvalstoffen, welke in het kader van de Wm moeten worden omgezet. Voorts betreffen verschillende bepalingen van het verdrag de onderlinge verdeling van de voorgeschreven verplichtingen met betrekking tot ladingresten en afval van de lading tussen verlader, vervoerder en ladingontvanger. Laatstbedoelde bepalingen, die de vervoerovereenkomst raken, komen primair in aanmerking voor omzetting via het Burgerlijk Wetboek (BW). Ten slotte zijn voor een goede handhaving strafrechtelijke bepalingen nodig, met name in het kader van de Wet op de economische delicten.

De als bijlage bij deze memorie gevoegde transponeringstabel biedt een overzicht van de benutting van de verschillende genoemde wettelijke kaders bij de omzetting van het verdrag.

7. Onderlinge verhouding WVO, Wm en BW

7.1. Verhouding WVO en Wm

De inhoud van het verdrag ligt, afgezien van de privaatrechtelijke aspecten die in onderdeel 7.2 aan de orde komen, in het grensgebied van de WVO en de Wm. Aan de ene kant kent het verdrag voorschriften die direct gericht zijn op het tegengaan van verontreiniging van oppervlaktewater en dus kunnen worden omgezet in WVO-kader, aan de andere kant gaat het om bepalingen inzake de inzameling en verdere verwijdering van afval, waarvan de omzetting dient te geschieden in het kader van de Wm. Tussen de uitersten in bevinden zich onder andere de bepalingen aangaande het laden en lossen, die soms direct het voorkomen van waterverontreiniging betreffen, maar ook wel langs indirecte weg dat doel dienen en dan primair strekken tot het voorkomen van het ontstaan van (onnodig veel) afval. In het wetsvoorstel is de volgende afbakening WVO-Wm gevolgd.

De regels ten aanzien van hetgeen aan boord van schepen geschiedt met betrekking tot scheepsafvalstoffen en het voorkomen van het ontstaan daarvan, met inbegrip van verplichtingen met betrekking tot het aan boord beschikbaar hebben van het olie-afgifteboekje (en waar nodig overleggen met het oog op de aantekening van nadere gegevens) alsmede de losverklaring, worden gebaseerd op de WVO. Hetzelfde geldt ten aanzien van de vaststelling van de losstandaard die is vereist bij het ter beschikking stellen van het schip voor het vervoer van zaken. Bij deze onderwerpen lijkt het belang van tegengaan van waterverontreiniging overheersend. De verdragsvoorschriften ten aanzien van het laden en

lossen van schepen, met inbegrip van de daarbij behorende verplichtingen tot bevestiging van de desbetreffende handelingen in losverklaringen, worden grotendeels omgezet in het kader van de Wm, voor zover het niet gaat om de zogenaamde boord-boord-overslag. Op laatstbedoelde vorm van overslag is, in lijn met het hierboven gestelde, de WVO van toepassing. Voorts worden in Wm-kader, zoals gezegd, de verdragsbepalingen ten aanzien van de inzameling omgezet; dit betreft zowel de planning van de voorzieningen als de innameplicht van ontvangstinrichtingen en de verplichting tot het invullen van een formulier.

Het financieringsstelsel voor de inzameling en verdere verwijdering van olie- en vethoudend scheepsafval wordt omgezet in het kader van de WVO. Het vormt een belangrijk – zij het indirect werkend – instrument voor het tegengaan van verontreiniging van het oppervlaktewater. Doordat de kosten van verwijdering van olie- en vethoudend afval in feite (via het zegelsysteem) worden betaald bij het bunkeren van scheepsbrandstof en niet in rekening worden gebracht ter gelegenheid van de afgifte van zodanig afval, is er geen financiële drempel om over te gaan tot afgifte. Dit verkleint de kans op illegale lozingen. Enige cruciale gedragsvoorschriften in het kader van dit stelsel richten zich tot de schipper (met name de verplichtingen tot het overleggen van zegels bij het bunkeren en tot het bewaren van de afschriften van de bunker-verklaringen); de handhaving hiervan kan in de praktijk goed gecombineerd worden met handhavingsactiviteiten ten aanzien van andere gedragsvoorschriften die ter uitvoering van het verdrag in WVO-kader worden verwerkt (met name inzake het bijhouden van een olie-afgifteboekje). Voorts pleit de overweging dat de binnenvaartbranche ingevolge het verdrag institutioneel een rol speelt bij de uitvoering van dit financieringsstelsel – artikel 9, tweede lid, van het verdrag eist dat in het aan te wijzen nationale instituut vertegenwoordigers van deze bedrijfstak worden opgenomen – voor een omzetting in het kader van een wet waarvoor de Minister van Verkeer en Waterstaat de eerste verantwoordelijkheid draagt. Deze minister heeft immers uit anderen hoofde reeds een belangrijke bemoeienis met de binnenvaart.

7.2. Verhouding milieuvoorschriften en BW

In het verdrag en met name in deel B van de Uitvoeringsregeling zijn publiekrechtelijke milieuvoorschriften verweven met privaatrechtelijke bepalingen inzake de onderlinge verdeling van de verplichtingen van de afzender («verlader»), de vervoerder en de ontvanger («lading-ontvanger»). Zie hiervoor de artikelen 8 en 13 van het verdrag, voor zover daaraan uitwerking is gegeven in de artikelen 7.01 tot en met 7.09 van de Uitvoeringsregeling.

De genoemde bepalingen van het verdrag en de Uitvoeringsregeling houden – veelal binnen het kader van één en dezelfde bepaling – enerzijds inhoudelijke eisen in betreffende in acht te nemen losstandaarden en het omgaan met bepaalde soorten afvalstoffen, alsmede daarop aansluitende administratieve verplichtingen, anderzijds een afbakening van de gehoudenheid tot de naleving van die voorschriften tussen de afzender, vervoerder en ontvanger, alsmede de exploitant van de overslag-installatie.

Het voorgaande brengt met zich mee dat een aantal bepalingen van het verdrag en de Uitvoeringsregeling zowel in een publiekrechtelijk als in een privaatrechtelijk kader wordt omgezet. De in de bedoelde bepalingen vervatte inhoudelijke eisen worden bij de omzetting neergelegd in publiekrechtelijke milieuvoorschriften in het kader van de Wm of de WVO. Voor zover de bepalingen zich richten op de onderlinge rechtsverhoudingen van de afzender, de vervoerder en de ontvanger, worden deze omgezet in het kader van het BW. De bij deze memorie gevoegde

transponeringstabel biedt een overzicht van de omzetting in de Nederlandse wetgeving. Zowel voor de publiekrechtelijke als voor de privaatrechtelijke aspecten wordt bij de omzetting met het oog op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zo veel mogelijk aangesloten bij de bestaande systematiek en terminologie van de desbetreffende wettelijke stelsels.

7.3. Bundeling uitwerking in één besluit

In aansluiting op de bestaande opzet van de WVO en de Wm bevat zowel het WVO-deel als het Wm- en het BW-gedeelte van dit wetsvoorstel delegatiebepalingen, die voorzien in uitwerking van de voorschriften en verplichtingen bij algemene maatregel van bestuur (amvb). Dit houdt mede verband met het streven om, met het oog op de gewenste overzichtelijkheid, de onderling veelal nauw samenhangende concrete voorschriften in het kader van de WVO, de Wm en het BW samen te brengen in één regeling. Dit kan geschieden in het kader van een op de drie genoemde wetten te baseren amvb, het beoogde Scheepsafvalstoffenbesluit WVO-Wm-BW, hierna aan te duiden als SB. De verdeling van de materie tussen wet en amvb sluit aldus ook aan bij de afbakening die is gevolgd tussen het verdrag enerzijds en de Uitvoeringsregeling anderzijds. Dit is ook daarom van belang, omdat met betrekking tot de Uitvoeringsregeling een lichtere wijzigingsprocedure geldt dan voor het verdrag zelf. In de nota van toelichting bij de amvb zal telkens worden aangegeven op welke wet een bepaald voorschrift berust.

8. Omzetting in het kader van de WVO

8.1. Algemene regels

Voor de omzetting van de algemene regels met betrekking tot schepen – die in het verdrag veelal tot de schipper gericht zijn – is in WVO-kader een afzonderlijke wettelijke basis nodig. De bedoelde verdragsvoorschriften strekken tot het reguleren van lozingen die anders dan met behulp van een werk – hierbij valt met name te denken aan een lozingspijp – plaatsvinden vanaf schepen, bijvoorbeeld olielozingen of lozingen van overslagresten bij het reinigen van schepen na het laden of lossen. In Nederland geldt voor zodanige lozingen tot nog toe in beginsel een vergunningplicht ingevolge artikel 1, derde lid, WVO; zie hiervoor artikel 4 van het Uitvoeringsbesluit artikel 1, derde lid, Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Voorts bestaat de mogelijkheid om bij het stellen van algemene regels, bij amvb krachtens artikel 2a van de WVO, deze vergunningplicht op te heffen. Alsdan dient ingevolge artikel 2b van de WVO een meldingsplicht te worden opgelegd ten aanzien van de (voorgenomen) lozingen.

In de praktijk is het vergunningstelsel ten aanzien van lozingen van schepen niet goed toepasbaar gebleken in verband met het grote aantal schepen (duizenden binnenschepen) en het internationale karakter van de binnenvaart. Dit kwam hiervoor in onderdeel 3.4 reeds aan de orde. In het verdrag is dan ook geen vergunningstelsel voorzien en evenmin een meldingsplicht. Bedacht moet ook worden dat veel verdragsvoorschriften weliswaar in belangrijke mate strekken tot het voorkomen van ongewenste lozingen, maar niettemin van toepassing moeten zijn onafhankelijk van de vraag of de onder die voorschriften vallende handelingen, bij voorbeeld loshandelingen, daadwerkelijk gepaard gaan met (rest-)lozingen.

In het wetsvoorstel vormt het nieuwe artikel 2f van de WVO de basis voor omzetting van de algemene regels met betrekking tot schepen. In het SB zal mede worden voorzien in aanvulling van artikel 2 van het bovengenoemde uitvoeringsbesluit ex artikel 1, derde lid, WVO, in die zin dat

laatstgenoemd besluit niet geldt voor gedragingen waaromtrent voorschriften zijn gesteld krachtens artikel 2f van de WVO. Wat betreft de inhoud van de regels verdient het meergenoemde lozingsverbod van artikel 3 van het verdrag de aandacht. Uitzonderingen op het verbod zijn opgenomen in de Uitvoeringsregeling; deze verschillen al naar gelang het deel A, B of C betreft. In artikel 2f van de WVO is aangegeven dat tot de bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels het lozingsverbod behoort, waarbij dan aansluitend de voor de verschillende categorieën van stoffen voorziene uitzonderingen worden geregeld. Voorts zullen met name de administratieve verplichtingen inzake het bijhouden en bewaren van een olie-afgifteboekje, alsmede het ondertekenen en bewaren van losverklaringen tot de algemene regels behoren. Ook zal de zorgplicht van artikel 11 van het verdrag, voor zover deze zich richt tot de schipper, bemanning en opvarenden, via artikel 2f worden omgezet. Ten slotte zullen op basis van artikel 2f WVO de bepalingen van deel B ten aanzien van de minimaal vereiste staat van reiniging (de zogenaamde losstandaard) van een schip dat voor vervoer van lading ter beschikking wordt gesteld, alsmede met betrekking tot gevallen van boord-boord-overslag via algemene regels voor de schipper, de vervoerder, de afzender en de ontvanger worden omgezet.

8.2. Financiering verwijdering olie- en vethoudend afval

Het verdragsstelsel inzake de verwijderingsbijdrage – een bestemmingsheffing – is bijna volledig neergelegd in de Uitvoeringsregeling. In lijn met het gestelde in onderdeel 7.3 zal dit stelsel worden omgezet in het kader van het SB. Het nieuwe hoofdstuk IVA van de WVO, dat op het financieringsstelsel betrekking heeft, bevat daartoe de nodige basisbepalingen.

De betaling van de verwijderingsbijdrage geschiedt ingevolge het verdrag op getrapte wijze: primair worden speciaal voor dit doel uitgegeven zegels gekocht. Het verdrag laat in het midden wie de zegels koopt, met andere woorden: van wie de verwijderingsbijdrage wordt geheven. Nu het hier materieel gaat om bekostiging voor diensten die door derden (de inzamelaars van afval) ten behoeve van de exploitatie van schepen worden geleverd, valt te denken aan de exploitant of de eigenaar van het schip. In artikel 23c van de WVO is bepaald dat de verwijderingsbijdrage wordt geheven van de eigenaar van het schip. Bij de uitwerking van dit stelsel wordt namelijk, ter voldoening aan de in onderdeel 2.5 van deze memorie genoemde EEG-richtlijn nr. 92/12 en mede ter beperking van administratieve lasten, alsmede vanuit handhavingsoptiek, aangeknoopt bij het accijnsregime ter zake van met name het betrekken van gasolie waarvan de levering geschiedt met vrijstelling van accijns dan wel aanleiding vormt voor teruggaaf van accijns aan de leverancier. In dit kader is telkens een bunkerverklaring van of namens de eigenaar vereist. Deze dient dus zorg te dragen voor de aanschaf van de ten behoeve van het schip benodigde zegels.

Ter voltooiing van de betaling van de verwijderingsbijdrage geeft de schipper ter gelegenheid van het bunkeren van gasolie het met de betrokken hoeveelheid gasolie overeenkomende aantal zegels af aan de leverancier, die deze aansluitend ongeldig maakt. Van de afgifte respectievelijk ontvangst van de zegels wordt melding gemaakt op een door beide partijen ondertekende bunkerverklaring. De ongeldig gemaakte zegels worden aan die verklaring gehecht. Deze verdragsvoorschriften zullen worden omgezet in het SB, waarbij wordt aangesloten bij de reeds voor de toepassing van het genoemde accijnsregime benodigde bunkerverklaring.

Artikel 6, vierde lid, van het verdrag eist uitdrukkelijk dat voorzieningen worden getroffen om te verzekeren dat de verplichtingen ten aanzien van de verwijderingsbijdrage worden vervuld. Hiertoe is, gelet op het

voorgaande, een naheffingsstelsel ontworpen dat qua terminologie en systematiek zo veel mogelijk is geënt op de fiscale wetgeving. Een zodanige naheffing houdt, evenals een fiscale naheffingsaanslag, een verhoging van 100 % in ten opzichte van het bedrag dat in eerste instantie (in de vorm van zegels) verschuldigd is. De naheffing wordt opgelegd onder verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat. Voorts is, voor ernstige gevallen van niet-naleving van het bepaalde bij en krachtens artikel 23c van de WVO, voorzien in een strafsanctie in het kader van de Wet op de economische delicten.

8.3. Het nationaal instituut

Het verdrag voorziet in de aanwijzing van een NI per verdragstaat voor het financieringssysteem van olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen. De taak van het NI omvat ingevolge artikel 9, eerste lid, in samenhang met de artikelen 6 en 10 van het verdrag en de artikelen 3.01 tot en met 4.04 van de Uitvoeringsregeling in hoofdlijnen:

- het Nederlandse aandeel in de organisatie van de inname en verdere verwijdering van de olie- en vethoudende scheepsbedrijfsafvalstoffen en de financiering daarvan;
- het zorg dragen voor de Nederlandse inbreng in het IVC.

Overwogen wordt de Stichting Scheepsafvalstoffen Binnenvaart (SAB) aan te wijzen als NI. De SAB is qua structuur een bundeling van vertegenwoordigers van scheepvaartbedrijfstaking en de gemeentelijke havenbedrijven. De SAB biedt aldus het voor het welslagen van het beleid noodzakelijke draagvlak in de binnenvaartbranche en voldoet aan het vereiste, neergelegd in artikel 9, tweede lid, van het verdrag, dat in het NI vertegenwoordigers van de binnenvaart moeten zijn opgenomen. Enige belangrijke organisatorische bevoegdheden, met name de bevoegdheid tot het benoemen van de voorzitter van de Raad van toezicht van de SAB, zijn in de statuten toebedeeld aan de Minister van Verkeer en Waterstaat. De SAB heeft op het terrein van de organisatie en bekostiging van de inzameling en verdere verwijdering van olie- en vethoudend scheepsafval ook reeds de nodige ervaring opgedaan als uitvoerende instantie in het kader van de tot nog toe geldende financieringsstructuur.

Het voorgestelde artikel 23i van de WVO voorziet in aanwijzing van een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid als NI; dit kan dus een privaatrechtelijke rechtspersoon zijn. Het verdient vermelding, dat bij het uitvoeren van de bovenvermelde taken door het NI het vaststellen van besluiten waarbij eenzijdig rechtsgevolgen voor particulieren in het leven worden geroepen, niet aan de orde is. Wat dit betreft is met betrekking tot de eerste hierboven genoemde taak van het NI van belang, dat de organisatie van de inzameling en verdere verwijdering van olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval haar beslag zal krijgen via privaatrechtelijke contracten. Het heffen van de verwijderingsbijdrage geschiedt ingevolge artikel 3.01 van de Uitvoeringsregeling, voor zover het de rol van het NI betreft, door de verkoop van zegels. Ter zake van de zegels ligt voor het NI de verkoopprijs vast en geldt geen uitgiftequotum. De minister ziet toe op het op de juiste wijze en in de juiste hoeveelheid overleggen alsmede ongeldig maken van zodanige zegels ter gelegenheid van het betrekken van gasolie door schepen en legt zonodig naheffingen op. Het door het NI deelnemen aan de internationale financiële verevening geschiedt door het verrichten van sterk regelgebonden feitelijke uitvoeringshandelingen: het verstrekken van gegevens en het ontvangen c.q. verrichten van betalingen. De tweede hierboven genoemde taak, het zorgdragen voor de Nederlandse inbreng in het IVC, strekt tot het deelnemen aan de voorbereiding van besluiten, waaronder de bepaling van de hoogte van de verwijderingsbijdrage en de besluiten inzake de verevening. Deze besluiten worden telkens door de Conferentie van Verdragspartijen en niet door het IVC vastgesteld.

Een als NI aangewezen privaatrechtelijke rechtspersoon verkeert bij afwezigheid van een bevoegdheid tot het vaststellen van publiekrechtelijke besluiten in een vergelijkbare positie als de Stichting Gemeenschappelijke Personeelsdienst Wegvervoer inneemt blijkens een uitspraak van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (nr. 94/2974/087/300, AB 1996, nr. 258). Het privaatrechtelijk vormgegeven NI oefent dus geen openbaar gezag uit in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onderdeel b, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en moet derhalve niet worden aangemerkt als bestuursorgaan.

In de WVO is in aansluiting op de aanwijzingsbevoegdheid voorzien in een toedeling van de verantwoordelijkheid voor bepaalde taken die ingevolge het verdrag aan het NI kunnen worden opgedragen, voor zover die taken wel de uitoefening van openbaar gezag inhouden, aan de Minister van Verkeer en Waterstaat. Het betreft hier de taken met betrekking waartoe de artikelen 3.01 tot en met 3.03 van de Uitvoeringsregeling de keuze laten of deze door het NI dan wel door de op grond van nationale regelgeving bevoegde autoriteiten worden vervuld.

Artikel 9, derde lid, van het verdrag voorziet erin dat de apparaats- en uitvoeringskosten van het NI ten laste van de algemene middelen komen. In verband daarmee is de ingevolge de Awb, zoals deze komt te luiden ingevolge de wet van 20 juni 1996 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Derde tranche Algemene wet bestuursrecht) (Stb. 333), vereiste wettelijke subsidiegrondslag opgenomen in de WVO. De regeling ten aanzien van subsidies in de Awb biedt het algemene kader voor deze subsidiëring. Bij dit kader wordt in de WVO aangesloten via nadere, bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen bepalingen.

9. Omzetting in het kader van de Wm

9.1. Onderwerpen

Omzetting van het verdrag langs de in paragraaf 7 uitgezette lijnen betekent dat de volgende onderwerpen uit het verdrag via de Wm dienen te worden geïmplementeerd:

- a. de inrichting van het net van ontvangstvoorzieningen voor scheepsafvalstoffen;
- b. de innameverplichtingen voor scheepsafvalstoffen en de verplichting om terzake van de inname een formulier in te vullen;
- c. de financiering van de inname en verdere verwijdering van overig scheepsbedrijfsafval;
- d. de zorgplicht voor de exploitanten van overslaginstallaties en van ontvangstinrichtingen;
- e. de voorschriften inzake het laden en lossen.

Hierna wordt eerst in het algemeen ingegaan op het in Wm-kader te hanteren instrumentarium (onderdeel 9.2) en op de terminologie van het verdrag in relatie tot die van de Wm (onderdeel 9.3). Vervolgens wordt in de omzetting ten aanzien van de hierboven genoemde onderwerpen a tot en met e nader toegelicht. Dit geschiedt in de onderdelen 9.4 tot en met 9.8.

9.2. Instrumentarium

De omzetting in Wm-kader kan grotendeels plaatsvinden via de delegatiebepalingen van de bestaande artikelen 8.44 en 10.4, alsmede het nieuwe artikel 10.35a; in concreto derhalve in het SB. Aanpassing van de Wm is nodig met betrekking tot de verdragsbepalingen inzake de bevestiging van de inname van diverse categorieën van scheepsafvalstoffen. Om deze te kunnen omzetten, moet de provinciale bevoegdheid om het meldingstelsel uit te werken op dit punt worden ingeperkt. Het wetsvoorstel bevat daartoe artikel 10.35a Wm.

Omdat het verdrag gevolgen heeft voor de provinciale overheden zal het wenselijk zijn om het MJP, waarin het beleid met betrekking tot de inzameling en verdere verwijdering van scheepsafvalstoffen is weergegeven, nader toe te spitsen op de uitvoering van het verdrag. In het huidige MJP is overigens een aantal belangrijke uitgangspunten van het verdrag reeds verwoord. Zo kent het sectorplan voor scheepsafvalstoffen ondermeer de volgende uitgangspunten:

- de vervuiler betaalt,
- de verwijderingsstructuur dient voor de binnenscheepvaart landelijk dekkend te zijn. Dit betekent dat met een toereikend net van ontvangstvoorzieningen, zonder onnodig oponthoud, afvalstoffen kunnen worden afgegeven,
- de verwijderingsstructuur dient een bijdrage te leveren aan een oplossing voor de verwijdering van alle (gevaarlijke) scheepsafvalstoffen en
- de afgiftedrempel voor de scheepsafvalstoffen dient laag te zijn.

9.3. Terminologie

Voor de omzetting geldt dat in zijn algemeenheid de terminologie van het verdrag aansluit bij de terminologie van de Wm. Waar in het verdrag gesproken wordt over ontvangstvoorzieningen, wordt gedeut op voorzieningen voor de inname van afvalstoffen. Het kan dan gaan om inrichtingen, die al of niet beschikken over varende voorzieningen, om inzamelaars, maar ook om voorzieningen voor de inname van huisvuil die als zodanig niet zijn aan te merken als een inrichting. Verder geldt dat de exploitant van een inrichting ingevolge de Wm zal dienen te worden aangeduid als degene die de inrichting drijft.

De drie hoofdcategorieën afvalstoffen uit het verdrag worden in de begripsbepalingen nader onderverdeeld. Deze moeten in het systeem van de Wm als volgt worden gekwalificeerd.

«Olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval», bestaande uit afgewerkte olie, oliehoudend bilgewater en overig olie- en vethoudend afval, moet worden aangemerkt als gevaarlijke afvalstof.

«Afvval van de lading» valt uiteen in afval en afvalwater dat in verband met de lading aan boord ontstaat. Het verdient hierbij de aandacht dat deel B van de Uitvoeringsregeling, getiteld «Verzameling, afgifte en inname van afval van de lading», mede voorschriften bevat met betrekking tot de restlading en de overslagresten, die volgens artikel 1, onderdeel f, van het verdrag niet behoren tot het afval van de lading. Restlading is lading die in het kader van het lossen nog zo veel mogelijk aan de lading behoort te worden toegevoegd (zie artikelen 5.01, onderdeel b, en 7.03, eerste lid, tweede volzin, van de Uitvoeringsregeling). Restlading is dus geen afvalstof. Overslagresten dienen ook zoveel mogelijk aan de lading te worden toegevoegd (zie artikelen 5.01, onderdeel e, en 7.03, derde lid, tweede volzin, van de Uitvoeringsregeling). Als dat niet meer mogelijk is, is sprake van ladingrestanten of waswater (zie artikel 5.01, onderdelen c en l, van de Uitvoeringsregeling). Dit zijn veelal gevaarlijke afvalstoffen.

Onder de categorie «overig scheepsbedrijfsafval» vallen huisvuil, huishoudelijk afvalwater, zuiveringsslib, slops en klein gevaarlijk afval. Bij de laatste drie stromen gaat het om gevaarlijke afvalstoffen. Huisvuil van het schip moet in Wm-termen worden beschouwd als huishoudelijke afvalstof als het uit het particuliere huishouden afkomstig is en als bedrijfsafvalstof als dat niet het geval is, bijvoorbeeld indien het van een passagiersschip afkomstig is. Hetzelfde onderscheid maakt de Wm bij huishoudelijk afvalwater. Dat wil zeggen indien het afvalwater afkomstig is van het particuliere huishouden van de schipper, dan betreft het huishoudelijk afvalwater. Is dat niet het geval, dan is er sprake van bedrijfsafvalwater.

9.4. Inrichting van het net van inzamelvoorzieningen

9.4.1. Het verdrag (artikel 4, eerste lid) en de Uitvoeringsregeling (artikelen 5.02 en 8.02)

Met artikel 4, eerste lid, van het verdrag hebben de staten die partij zijn bij het verdrag, zich ertoe verplicht een voldoende dicht net van inzamelvoorzieningen in te richten of in te laten richten voor de drie categorieën van scheepsafvalstoffen. De termijnen die gelden voor de realisering daarvan zijn verschillend.

Voor olie- en vethoudende afvalstoffen gelden meer in het bijzonder nog de artikelen 10, tweede lid, onderdeel b, en 14, derde lid, tweede volzin, van het verdrag. Het NI heeft de taak om aan het IVC voorstellen te doen voor een voldoende dicht net van innamevoorzieningen. Vervolgens kan op voorstel van dit orgaan, de conferentie aanbevelingen aan de Verdragsluitende Staten doen over de aanpassing van het net.

De verplichting om een voldoende dicht inzamelnet in te richten is voor afvalstoffen afkomstig van de lading uitgewerkt in Uitvoeringsregeling, deel B, artikel 5.02 en voor overige afvalstoffen in Uitvoeringsregeling, deel C, artikel 8.02.

9.4.2. Omzetting deel A: olie- en vethoudende afvalstoffen

Op dit terrein ligt er een relatie tussen de taak van het NI en de provinciale bevoegdheid voor het verlenen van inzamelvergunningen (artikel 10.36 Wm). Laatstbedoelde bevoegdheid wordt aangestuurd via het MJP. In de WVO is voorzien dat de aanwijzing van een rechtspersoon als NI door de Minister van Verkeer en Waterstaat wordt gedaan in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het betreft hier een voortzetting van de op dit terrein reeds bestaande samenwerking tussen de genoemde ministeries. Het NI zal de nodige contracten sluiten met (vergunninghoudende) inzamelaars, die ertoe strekken dat de inzamelaars gratis olie- en vethoudende afvalstoffen dienen in te nemen van schippers uit de binnenvaart en hun kosten vergoed krijgen via het NI (zie het gestelde in onderdelen 8.2 en 8.3). Dit komt in grote lijnen overeen met de taak die de SAB vervult in het kader van de bestaande Nederlandse financieringsregeling.

In het sectorplan scheepsafvalstoffen van het MJP is aangegeven dat geen uitbreiding van het aantal inzamelvergunningen voor de zogenaamde scheepsgebonden afvalstoffen zal worden toegestaan. Nagegaan zal moeten worden of dit uitgangspunt kan worden gehandhaafd. In het algemeen kan worden gezegd dat er op dit moment een redelijk dekkend net van innamevoorzieningen bestaat. Er zijn enkele kwetsbare trajecten. Om ervoor te zorgen dat op die plekken voldoende zekerheid bestaat dat wordt ingezameld, kan een oplossing worden gezocht in het aanpassen van de contract- dan wel de vergunningvoorschriften, waarbij er bijvoorbeeld in wordt voorzien dat een inzamelaar met een bepaalde frequentie op een zodanig traject inzamelt.

9.4.3. Omzetting deel B: afval van de lading

Staten, partij bij het verdrag, zijn ingevolge artikel 5.02 van de Uitvoeringsregeling verplicht ervoor zorg te dragen dat binnen vijf jaar na de datum van inwerkingtreding van het verdrag een voldoende net van voorzieningen aanwezig is voor het innemen van restlading, overslagresten, ladingrestanten en waswater.

Voorzieningen voor het innemen van restlading en overslagresten zullen veelal aanwezig dienen te zijn op de plaats waar de lading wordt gelost. Het gaat er immers om, zo veel mogelijk lading binnen het ladingcircuit te houden, ter voorkoming van het ontstaan van afvalstoffen. Voorzieningen

voor de inname van ladingrestanten en waswater behoeven niet noodzakelijkerwijs op de losplaats aanwezig te zijn. Laatstbedoelde afvalstoffen kunnen in principe ook op een andere plaats worden afgegeven, bijvoorbeeld te water aan inzamelboten of bij een havenontvangstinstallatie. Nagegaan wordt in hoeverre en langs welke weg extra voorzieningen tot stand dienen te komen.

Bij innamevoorzieningen in het kader van deel B dient onderscheid te worden gemaakt tussen natte en droge lading. Natte lading, ofwel in bulk vervoerde vloeibare lading, wordt doorgaans ingenomen bij terminals en raffinaderijen. Het is de bedoeling dat de schepen zelf over een lensleiding beschikken, waarmee bij het laden en lossen nagenoeg alle lading kan worden afgegeven. De praktijkrichtlijn verplicht daar ook toe. Een aansluitpunt op de wal voor het leidingstelsel aan boord is dan voldoende. Een en ander betekent dat innamevoorzieningen voor restlading en overslagresten van natte lading kunnen worden gerealiseerd door het voorschrijven van een aansluitpunt op de wal voor terminals en raffinaderijen.

Uitgangspunt van het MJP is dat vrijkomend waswater vervolgens eveneens bij de terminal of raffinaderij wordt afgegeven. In overleg met de provincies is besloten dit uitgangspunt verder uit te werken in het SB in rechtstreeks werkende verplichtingen krachtens artikel 8.44 van de Wm. Voor droge lading ligt de zaak iets gecompliceerder. Voor het innemen van restlading en overslagresten zullen veelal voorzieningen nodig zijn bij de overslaginstallatie. Denkbaar is ook dat, zoals in de haven van Rotterdam het geval is, inzamelaars van waswater bezemvoorzieningen aan boord hebben. Afhankelijk van de tussen partijen gemaakte afspraken over de ladingstandaard kunnen ook vacuümzuigers nodig zijn.

Of het doelmatig en efficiënt is dat overslaginstallaties beschikken over innamevoorzieningen voor ladingrestanten en waswater is nog de vraag. In de praktijk functioneren er op verschillende plaatsen inzamelaars van waswater en wordt op beperkte schaal waswater ingenomen bij de overslag, een en ander afhankelijk van de dimensionering van de bedrijfsriolering van de betrokken inrichting. Belangrijk gegeven is ook dat ingevolge het verdrag, als voldaan is aan de in de stoffenlijst van het verdrag aangegeven losstandaard, waswater in een aantal gevallen mag worden geloosd. Dat zal kunnen betekenen dat zeker niet elke overslaginstallatie over een innamemogelijkheid behoeft te beschikken.

Of en in welke mate de zorg voor voldoende innamepunten voor ladingrestanten en waswater zal moeten resulteren in extra voorzieningen bij losinstallaties of extra inzamelaars valt op dit moment nog niet aan te geven. Bij de totstandkoming van extra voorzieningen zullen overigens ook de marktpartijen zelf, die ingevolge het verdrag immers de kosten ervan dienen te dragen, een belangrijke rol spelen. Via artikel 8.44 of artikel 8.45 van de Wm kunnen omtrent de voorzieningen voorschriften worden gesteld. Voorzover er in verband met vergunningverlening aansturing nodig is van provincies en gemeenten, zal het MJP daartoe een geschikt kader bieden.

9.4.4. Omzetting deel C: overige afvalstoffen

Staten partij bij het verdrag moeten ingevolge artikel 8.02 van de Uitvoeringsregeling zorg dragen voor de totstandkoming van een voldoende net van voorzieningen voor de inname van huishoudelijke afvalstoffen, klein gevaarlijke afval, slops en huishoudelijk afvalwater en zuiveringsslib afkomstig van passagiers- en hotelschepen.

In zijn algemeenheid kan worden gezegd dat er voor huisvuil en klein gevaarlijk afval alsmede voor slops een redelijk adequaat voorzieningenniveau bestaat. Inschatting is dat er wellicht op het punt van gescheiden inzameling van klein gevaarlijk afval extra voorzieningen nodig zijn. Zowel voor slops als voor klein gevaarlijk afval geldt overigens ingevolge artikel

8.02 van de Uitvoeringsregeling dat de voorzieningen er dienen te zijn binnen een termijn van vijf jaar na inwerkingtreding van het verdrag. Het is zeker ook vanwege deze termijn de vraag of wettelijke bepalingen nodig zijn om de totstandkoming van voldoende innamevoorzieningen te verzekeren. Er zal worden gekozen voor een projectaanpak onder leiding van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, waarbij dat ministerie tezamen met de provincies en de gemeenten zal nagaan op welke wijze de taakstelling van het verdrag kan worden gerealiseerd.

9.5. Inneem- en formulierverplichtingen

9.5.1. Het verdrag (artikel 4, tweede en derde lid) en de Uitvoeringsregeling (artikelen 1.01, 7.01 en 10.01)

Het verdrag bevat een uitdrukkelijke verplichting om de verschillende scheepsafvalstoffen in te nemen en een verplichting om deze inname, wanneer het gaat om de afvalstoffen uit de delen A of B of om slops (deel C), te bevestigen op een document. Voor olie- en vethoudende afvalstoffen dient de inname bevestigd te worden in het olie-afgifteboekje, voor afval van de lading in de losverklaring en voor slops in een afgifteformulier.

9.5.2. Omzetting deel A: olie- en vethoudende afvalstoffen

Olie- en vethoudende afvalstoffen zijn gevaarlijke afvalstoffen in de zin van de Wm. Voor deze afvalstoffen is in het verdrag bepaald dat de exploitanten van de door het NI aangewezen ontvangstinrichtingen verplicht zijn deze gevaarlijke afvalstoffen in te nemen en de ontvangst ervan aan te tekenen in het olie-afgifteboekje, dat aan boord van het schip dient te blijven. Uit artikel 6, derde lid, van het verdrag blijkt dat ter gelegenheid van de inname geen kosten in rekening mogen worden gebracht; de kosten worden, zoals hierboven is uiteengezet, vergoed door het NI. De verplichting tot gratis inname zal worden neergelegd in het door het NI met de inzamelaar te sluiten contract.

Ingevolge de Uitvoeringsregeling dient het olie-afgifteboekje voor heel Nederland te worden voorgeschreven. Het onderwerp raakt als zodanig aan het meldingenstelsel van de artikelen 10.31 tot en met 10.34 Wm, waarin ten aanzien van de afgifte van gevaarlijke afvalstoffen een meldingsplicht voor de ontdoener is voorzien. Het in het wetsvoorstel opgenomen nieuwe artikel 10.35a van de Wm voorziet in niet-toepasselijkheid van die meldingsplicht voor zover zulks is aangegeven in het SB. De uitwerking van het meldingenstelsel van de Wm dient te geschieden door de provincies. Aangezien bij de omzetting van het verdrag in alle provincies uniforme voorschriften dienen te gelden, voorziet het genoemde artikel 10.35a er tevens in dat de verplichting voor de inzamelaar om de inname te bevestigen in het olie-afgifteboekje zal worden geregeld in het SB. Overigens moeten de inzamelaars ingevolge de met het NI te sluiten contracten wel de ontvangen hoeveelheden melden aan het NI, zoals thans reeds gebruikelijk is, en blijft ook de in de Wm opgenomen meldingsplicht van de inzamelaar jegens het landelijk meldpunt onverlet. De verplichtingen van de schipper met betrekking tot het olie-afgifteboekje worden geregeld op basis van artikel 2f van de WVO.

9.5.3. Omzetting deel B: afval van de lading

De verplichtingen die in de Uitvoeringsregeling zijn opgenomen met betrekking tot het innemen van restlading, overslagresten, ladingrestanten en waswater gelden voor de afzender of de ontvanger dan wel,

bij toepasselijkheid van artikel 7.08, voor de exploitant van de overslaginstallatie. Voorts ligt in artikel 7.05 een innameverplichting besloten voor de ontvangstinrichting ten aanzien van waswater.

In het kader van de Wm gaat het grotendeels om de publiekrechtelijk relevante verplichtingen voor degene die de overslaginrichting drijft (soms tevens afzender of ontvanger als bedoeld in het BW) en de inzamelaar (exploitant van de ontvangstinrichting). Wat de uitwerking hiervan betreft kan worden verwezen naar het gestelde in onderdeel 9.4.3. Uitvoering van het in dat onderdeel vermelde streven ten aanzien van overslag van vloeibare lading, strekkend tot inname van waswater door terminals en raffinaderijen, zal ertoe leiden dat inzamelaars wat dat betreft geen afzonderlijke rol spelen. Voor zover het lossen zich afspeelt buiten een inrichting worden de nodige voorschriften jegens afzenders en ontvangers vastgesteld op basis van artikel 10.4 Wm: deze gevallen komen uitgebreider aan de orde in onderdeel 9.8.2.

De inname van afval van de lading zal ingevolge de Uitvoeringsregeling dienen te worden bevestigd in de losverklaring, waarvan het model is opgenomen in Aanhangsel IV bij het verdrag. De losverklaring is een formulier dat door de exploitant van de overslaginstallatie, de schipper, de ontvangstinrichting voor waswater, onderscheidenlijk de ladingontvanger dient te worden ingevuld. In het formulier gaat het om het bevestigen van lossen, van de losstandaard (bezemschoon, zuigschoon, wasschoon), van het innemen van restlading en ladingrestanten, en van de inname van waswater. Het formulier als zodanig heeft dus een duidelijk bredere strekking dan het meldingsformulier van de Wm inzake de afgifte en de ontvangst van afvalstoffen. De losverklaring zal ook een rol spelen in de privaatrechtelijke verhouding tussen afzender en ontvanger. Het verdient de voorkeur de verplichtingen tot het invullen van het formulier door de diverse betrokkenen op te nemen in het SB, in samenhang met de op de WVO te baseren verplichting van de schipper tot het mede-ondertekenen en het bewaren van de formulieren aan boord. Dat kan, voor zover het gaat om andere zaken dan de bevestiging van de afgifte en de ontvangst van afvalstoffen, geschieden op basis van de artikelen 8.40 en 10.4 Wm. Bevestiging van het lossen, de losstandaard en het innemen van restlading op het losformulier kan geregeld worden in aansluiting op de materiële regels voor het milieuvriendelijk laden en lossen. Voorzover het de bevestiging van de ontvangst van gevaarlijke afvalstoffen door een inzamelaar of een overslaginrichting betreft, kan regeling in het SB plaatsvinden op basis van artikel 10.35a Wm, dat kan worden beschouwd als verbijzondering van het meldingsstelsel. De desbetreffende verplichtingen laten echter onverlet dat de ontvanger van de afvalstoffen zal dienen te voldoen aan zijn meldingsverplichting op grond van artikel 10.33 Wm, zoals uitgewerkt in de provinciale milieuverordening.

9.5.4. Omzetting deel C: overige afvalstoffen

Artikel 10.01 van de Uitvoeringsregeling bevat de verplichting voor de exploitant van een ontvangstinrichting om huisvuil, slops, klein gevaarlijk afval en zuiveringsslib gescheiden in te nemen; bij de inname van slops dient hij aan de schipper een verklaring inzake de afgifte te verstrekken. Het gaat hier om een innameplicht voor verschillende categorieën afvalstoffen. In de praktijk worden deze op verschillende wijzen ingezameld. Veelal kunnen huisvuil en klein gevaarlijk afval in een gemeente op een bepaalde plek aan de wal gescheiden worden afgegeven. In sommige gevallen beschikken overslaginstallaties terzake over voorzieningen. Voor slops en zuiveringsslib bestaan veelal afzonderlijke inzamelaars. Soms zamelt een inzamelaar overigens de verschillende categorieën in.

In het kader van het door VROM te leiden project voor de uitvoering van de bepalingen ten aanzien van overig scheepsbedrijfsafval zal worden

nagegaan in hoeverre wettelijk instrumentarium dient te worden ingezet om gescheiden inname van huisvuil en klein gevaarlijk afval van overheidswege te realiseren. Daarbij zal ook de vraag aan de orde komen of inname van deze afvalstoffen – als service – door overslaginstallaties in de desbetreffende vergunning moet worden geregeld. Ook de verplichting inzake een verklaring voor de afgifte van slops zal, voor zover dat niet reeds is geschied, kunnen worden uitgewerkt via de uitvoeringsregels voor het meldingenstelsel in de provinciale milieuverordening (copie ontvangstmelding aan schipper).

9.6. Financiering verwijdering overig scheepsbedrijfsafval (deel C)

9.6.1. Het verdrag

Artikel 7 van het verdrag gaat over de financiering van inname en verdere verwijdering van de afvalstoffen uit deel C: huishoudelijk afval, klein gevaarlijk afval, huishoudelijke afvalwater, zuiveringsslib en slops. Ingevolge het artikel mogen er geen aparte heffingen voor huisvuil worden geheven. Voor klein gevaarlijk afval wordt een systeem van financiering via de haven- of liggelden of langs andere weg ingevoerd. De betrokken staten moeten dit wel onderling afstemmen. Het eisen van betaling bij afgifte (directe financiering) is toegestaan ingeval van afgifte van afval van passagiersschepen en van slops.

9.6.2. De omzetting

Nagegaan zal worden, op welke wijze de inname en verwijdering van huishoudelijk afval nu wordt gefinancierd: via de gemeentelijke afvalstoffenheffing, het reinigingsrecht, een afzonderlijke retributie dan wel langs privaatrechtelijke weg. In het verlengde daarvan zal worden bezien of wettelijke bepalingen nodig zijn om zeker te stellen dat voor de inzameling en verdere verwijdering van huisvuil in havens geen afzonderlijke heffing wordt opgelegd. Een wettelijke voorziening in de Wm is niet nodig ingeval van indirecte financiering van de inname van klein gevaarlijk afval.

9.7. Zorgplicht (delen A, B en C)

9.7.1. Het verdrag (artikel 11)

In artikel 11 van het verdrag is een algemene zorgverplichting opgenomen, die mede voor laad- en losinstallaties en voor de inzamelvoorzieningen in het kader van de Wm moet worden omgezet. Het gaat daarbij om drie aspecten:

- het voorkomen van verontreiniging van het oppervlaktewater,
- het voorkomen of beperken van het ontstaan van afvalstoffen en
- het scheiden en gescheiden houden van afvalstoffen.

9.7.2. De omzetting

De Wm kent reeds twee algemene zorgplichten, beide algemener dan de zorgplichten uit het verdrag. Allereerst is er de zorgplicht uit artikel 1.1a, die geldt voor een ieder en waarvan de naleving slechts langs civielrechtelijke weg kan worden afgedwongen. Vervolgens is er de zorgplicht uit artikel 10.3. Deze laatste geldt voor degene bij wie in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf afvalstoffen ontstaan en kan tevens langs strafrechtelijke en bestuursrechtelijke weg worden gehandhaafd.

De zorgplicht uit het verdrag is meer gedetailleerd uitgewerkt en omvat ook preventieve handelingen. Er bestaat een voorkeur om de bepaling, die

als zodanig geldt voor alle normadressaten van het verdrag, op te nemen in het SB.

9.8. Laden en lossen (deel B)

9.8.1. Het verdrag

Deel B van de Uitvoeringsregeling bevat bepalingen inzake het milieuvriendelijk laden en lossen, en de afgifte van ladingrestanten en waswater. Het feit dat het merendeel van de bepalingen is geformuleerd als verplichting voor de verlader (afzender), de ladingontvanger en de vervoerder, laat onverlet dat een deel van de bepalingen in de praktijk, gelet op artikel 7.08 van de Uitvoeringsregeling, als verplichting zal gaan gelden voor de exploitant van een overslaginstallatie. Het gaat dan met name om de artikelen 7.01, 7.03, 7.04 en 7.05 van de Uitvoeringsregeling.

9.8.2. De omzetting

De omzetting van de zoëven genoemde artikelen van de Uitvoeringsregeling is gedeeltelijk al aan de orde gekomen in onderdeel 9.4 (net van voorzieningen) en 9.5 (innameverplichting en losformulier). Uitgangspunt is dat de milieunormen van deze bepalingen op het terrein van de Wm zo veel mogelijk worden uitgewerkt via algemene regels voor inrichtingen op grond van hoofdstuk 8 Wm en via voorschriften voor inzamelaars op grond van hoofdstuk 10 Wm.

De op grond van hoofdstuk 8 Wm (artikel 8.44) te stellen voorschriften zullen zich richten tot degene die de overslaginrichting drijft. Onverschillig of de inrichting wordt ingeschakeld door een afzender of een ontvanger (de in artikel 7.08 bedoelde situatie), dan wel degene die de inrichting drijft zelf tevens afzender of ontvanger is, zullen in diens inrichting de milieuvoorschriften dienen te worden nageleefd. Voor gevallen waarin het lossen plaatsvindt buiten een overslaginstallatie worden de desbetreffende milieuvoorschriften gericht tot de afzender of de ontvanger als zodanig. De basis daarvoor is artikel 10.4 Wm, dat onder meer de mogelijkheid biedt regels te stellen jegens degene die stoffen, preparaten of producten ter beschikking stelt dan wel in ontvangst neemt. Lossen buiten het kader van een overslaginrichting is met name aan de orde bij incidentele lossingen, bij voorbeeld van zand of grind in het kader van de uitvoering van werken.

10. Omzetting in het kader van het BW

Zoals hierboven in de onderdelen 6 en 7.2 is opgemerkt, bevat het verdrag regels van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke aard. De laatstbedoelde regels zijn met name vervat in de artikelen 8 en 13 van het verdrag juncto de artikelen 7.01 tot en met 7.08 van Deel B van de Uitvoeringsregeling. Deze bepalingen kennen veelal zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke aspecten en richten zich voornamelijk tot de partijen bij de overeenkomst van goederenvervoer over de binnenwateren. Het betreft hier met het laden en lossen samenhangende verplichtingen tot reiniging van schip en laadruimte die deels op de vervoerder, deels op de afzender en deels op de ontvanger rusten. Gezien het milieurechtelijke aspect van de desbetreffende verplichtingen worden deze primair omgezet in het kader van de WVO of de Wm, waardoor publiekrechtelijke handhaving mogelijk is. De onderlinge afbakening van de gehoudenheid tot naleving van deze verplichtingen tussen de bij de vervoerovereenkomst betrokken partijen wordt geregeld in Boek 8, titel 10, afdeling 2, van het BW, in een nieuw artikel 8:929a.

Het verdrag is zodanig opgezet dat het geen afwijkende overeenkomsten toestaat, tenzij het daartoe uitdrukkelijk de ruimte geeft. Deze systematiek

wijkt af van die van het Nederlandse verbintenissenrecht dat regelend recht is, tenzij uit de wet anders voortvloeit, met dien verstande dat niet kan worden afgeweken van regels waarbij de positie van derden is betrokken. De in het verdrag gevolgde systematiek is dus voorzover het verbintenissenrecht betreft spiegelbeeldig aan die van Boek 8 van het BW. Bij de omzetting van het verdrag in dat kader is om voor de hand liggende redenen de systematiek van het BW gevolgd. Dit heeft ertoe geleid dat de formuleringen die zijn gebruikt in diverse verdragsartikelen op onderdelen moesten worden aangepast.

11. Handhaving

Een belangrijk deel van de handhavingsinspanningen zal gericht zijn op de binnenscheepvaart, primair ten aanzien van de algemene gedragsregels, maar ook met betrekking tot de specifieke voorschriften in het kader van het financieringsstelsel voor de verwijdering van olie- en vethoudend scheepsafval. Daarbij is van belang, dat er in de kring van de instanties die vanuit milieu-optiek toezicht houden op de binnenvaart reeds sedert enige tijd wordt gewerkt aan voornemens om te komen tot beduidend meer controles aan boord van schepen. Er zijn stappen gezet om dit in het kader van de uitvoering van het verdrag te ondersteunen en te bevorderen dat daarbij mede wordt gecontroleerd ten aanzien van de bunkerverklaringen en olie-afgifteboekjes. Een stimulans voor intensivering van de controles wordt verwacht doordat bij de uitvoering van het verdrag meer duidelijkheid over de voor de scheepvaart geldende waterkwaliteitswetgeving kan worden geschapen. De regulering in het kader van de WVO wordt thans immers beter toegesneden op de lozingen vanaf schepen en de verhouding van de WVO-voorschriften tot de milieubepalingen van hoofdstuk 15 van het Rijnvaartpolitiereglement wordt verduidelijkt, op basis van het hierboven onder 2.4 besproken CCR-besluit. Ook de verantwoordelijkheid voor de bestuursrechtelijke handhaving van het krachtens de WVO bepaalde ten aanzien van de scheepvaart wordt verduidelijkt door aanvulling van artikel 24 van die wet. Door de fiscaal georiënteerde regeling met betrekking tot de naheffing zal de handhaving ten aanzien van de verwijderingsbijdrage normaliter in de financieel-administratieve sfeer liggen en behoeft slechts voor overtredingen van ernstige aard een beroep op de strafrechtelijke instanties te worden gedaan. Het financieel belang van juiste bunkerverklaringen voor de leveranciers en de afnemers van gasolie – het bedrag aan accijns dat gemoeid zou zijn met levering van gasolie zonder accijnsvrijstelling is hoger dan de geldswaarde van de zegels voor de desbetreffende verwijderingsbijdrage – is mede een stimulans voor de naleving van de desbetreffende verplichtingen. Van de zijde van het Ministerie van Financiën zal bij controle van bunkerverklaringen in het kader van de accijnswetgeving het aspect van de zegels worden meegenomen. Op basis van artikel 25 WVO jo artikel 18.4 Wm kunnen in WVO-kader bij ministerieel besluit ook functionarissen van de belastingdienst als toezichthouders worden aangewezen.

Ten behoeve van een effectieve invordering van de naheffing is onder andere artikel 10 van de Invorderingswet 1990 van overeenkomstige toepassing verklaard. Op basis van de onderdelen c en d van dat artikel zijn zonedig snelle invorderingsmaatregelen mogelijk jegens belasting-schuldige eigenaren van schepen in de internationale vaart. Ook is, door wijziging van artikel 216 van het Wetboek van Strafrecht, voorzien in een afzonderlijke strafbaarstelling ten aanzien van het vervalsen van de zegels. Het bestaande handhavingsinstrumentarium van de Wm biedt voldoende mogelijkheden voor de handhaving van de ter uitvoering van het verdrag te stellen regels. De bestuursrechtelijke handhaving zal voor inrichtingen en voor inzamelaars geschieden door het bevoegd gezag van de betrokken inrichting, onderscheidenlijk de betrokken provincie. Met name

de regels voor het laden en lossen zullen om extra handhavingsmaatregelen vragen. Overigens zal juist bij het opstellen van die regels de eenvoudige handhaafbaarheid daarvan een belangrijk criterium vormen. Voor zover het gaat om handhaving van niet op inrichtingen of inzame-laars gerichte regels is van belang dat onder verantwoordelijkheid van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een wetsvoorstel in voorbereiding is waarin onder andere de verantwoordelijkheid voor de bestuursrechtelijke handhaving van de afvalstoffenwetgeving buiten inrichtingen nader wordt geregeld. Voor handhaving buiten inrichtingen regelen de artikelen 18.7 en 18.9 Wm de bevoegdheid tot het treffen van bestuursrechtelijke handhavingsmaatregelen. In aanvulling op de publiekrechtelijke handhaving kunnen de in het kader van het BW vast te stellen regels ter omzetting van privaatrechtelijke (aspecten van) verdragsverplichtingen door de betrokken partijen onderling langs civielrechtelijke weg worden gehandhaafd.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel II (wijziging WVO)

Artikel 2f

Dit artikel dient weliswaar in belangrijke mate voor de omzetting van verdragsverplichtingen die zich tot de schipper richten, maar in het stelsel van de WVO past een formulering van breder strekking, die aanknoopt bij bepaalde handelingen in relatie tot verontreiniging van het oppervlaktewater. Artikel 2f voorziet daarom in het bij algemene maatregel van bestuur stellen van regels met betrekking tot het vanaf schepen in oppervlaktewateren brengen van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen; deze regels dienen ter bescherming van het oppervlaktewater tegen verontreiniging. Dit houdt mede verband met de algemene formulering van het lozingsverbod van artikel 3 van het verdrag en de algemene zorgplicht van artikel 11 van het verdrag. De regels hebben mede betrekking op drijvende werktuigen, in overeenstemming met de definitie van schip in artikel 1, onderdeel g, van het verdrag.

Artikel 23a

De definitie van schipper (onderdeel b) is ontleend aan artikel 1, onderdeel e, van de Binnenscheepwet, die weer aansluit bij de begripsbepaling van artikel 85 van het Wetboek van Strafrecht. Hiermee wordt harmonisatie van wetgeving beoogd. De bedoelde omschrijving is in overeenstemming met de definitie van schipper in artikel 1, onderdeel k, van het verdrag («degene onder wiens leiding het schip staat»).

Artikel 23b

De formulering van het eerste lid sluit aan bij de definitie van «schip» in de Scheepvaartverkeerswet, met uitzondering van het in het kader van de omzetting van het verdrag niet passende onderdeel watervliegtuig uit de bedoelde definitie. De definities uit de Scheepvaartverkeerswet zijn weer grotendeels ontleend aan het BW. Evenals in artikel 2f is er rekening mee gehouden dat de definitie van artikel 1, onderdeel g, van het verdrag mede «drijvende werktuigen» omvat.

De uitzondering ten aanzien van zeeschepen van artikel 6, eerste lid, van het verdrag wordt omgezet in artikel 23b, tweede lid, dat qua formulering aansluit bij de definitie van artikel 1, tweede lid, onderdeel c, van de Scheepvaartverkeerswet, die naar inhoud overeenkomt met die van artikel 1, onderdeel i, van het verdrag.

Artikel 23c

Dit artikel regelt de verschuldigdheid, alsmede de betaling van de verwijderingsbijdrage.

Artikel 6 van het verdrag, waar dat inhoudt dat de verwijderingsbijdrage wordt geheven «van gemotoriseerde schepen, voor zover zij gasolie gebruiken» vermeldt geen subject. Artikel 3.01, tweede lid, heeft betrekking op de betaling van de verwijderingsbijdrage; in dit lid is bepaald dat de zegels worden aangeschaft bij het NI. Dit voorschrift vermeldt niet wie de zegels aanschaft. De formulering van artikel 6 duidt er wel op dat de verwijderingsbijdrage uiteindelijk ten laste komt van de exploitant of de eigenaar van het schip. Voorts is in verband met de verschuldigdheid van de verwijderingsbijdrage artikel 12, derde lid, van het verdrag van belang, dat de algemene bepaling inhoudt dat de vervoerder, de exploitant van het schip of de scheepseigenaar voor de nakoming van de verplichtingen van de schipper verantwoordelijk kan worden gesteld. In onderdeel 8.2 van de memorie is uiteengezet waarom het voorgestelde artikel 23c, eerste lid, bepaalt dat de verwijderingsbijdrage wordt geheven van de eigenaar van het schip.

De in artikel 3.01, derde en vierde lid, van de Uitvoeringsregeling opgenomen concrete verplichtingen die strekken tot betaling van de verwijderingsbijdrage bij het betrekken van gasolie rusten enerzijds op de schipper en anderzijds op het bunkerbedrijf, hierna aan te duiden als de leverancier, evenals in de wettekst, die aansluit bij de toepasselijke accijnsregelingen. De bedoelde verplichtingen strekken tot het overleggen van de vereiste hoeveelheid zegels door de schipper – deze vertegenwoordigen een geldswaarde – en het ongeldig maken van die zegels door de leverancier. Beide handelingen zijn nodig voor het voldoen van de verwijderingsbijdrage. De verplichting voor de leverancier tot het ongeldig maken van de zegels is uiteraard slechts van toepassing voor zover geldige zegels zijn overgelegd. Artikel 23c, derde lid, bepaalt dienaangaande dat de betaling geschiedt door de schipper, namens de eigenaar, en door tussenkomst van de leverancier. Een en ander wordt nader geregeld bij algemene maatregel van bestuur. Op grond van deze bepaling zal in het SB artikel 3.01, tweede, derde en vierde lid, van de Uitvoeringsregeling worden omgezet.

Artikel 23e

Het betreft hier de in het SB te regelen verplichtingen, bedoeld in de artikelen 3.01, vijfde lid, en 3.03, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling, met uitzondering van de verplichting tot het ongeldig maken van de zegels, die een doublure inhoudt ten opzichte van artikel 3.01, vierde lid, van de Uitvoeringsregeling.

Artikel 23f

Dit artikel bevat de grondslag voor het opleggen van de naheffing in gevallen waarin niet volledig is voldaan aan de voorschriften ten aanzien van de betaling van de verwijderingsbijdrage. Dit opleggen geschiedt zoveel mogelijk op gelijke voet als ten aanzien van een naheffing is voorzien in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Awr).

Artikel 23f, eerste lid, regelt de naheffing jegens de eigenaar van het schip van het bedrag aan verwijderingsbijdrage dat verschuldigd is over het aantal liters gasolie bij het betrekken waarvan door die schipper of eigenaar niet volledig is voldaan aan het bepaalde bij en krachtens artikel 23c, derde lid. Voor zover het eerste lid niet van toepassing is en derhalve bij het betrekken van gasolie ten behoeve van een schip wel volledig is voldaan aan de verplichting tot het overleggen van het juiste aantal bij het NI aangeschafte geldige zegels, kan ingevolge artikel 23f, tweede lid, van

de leverancier het bedrag aan verwijderingsbijdrage worden nageheven dat is verschuldigd over het aantal liters gasolie met betrekking tot welke door de leverancier bij de desbetreffende levering niet is voldaan aan de verplichting tot het ongeldig maken van de zegels.

Artikel 23g

De naheffing geschiedt met overeenkomstige toepassing van de Awr. De vormgeving van de aanknopng bij de Awr sluit aan bij artikel 13 van de Meststoffenwet, waarbij ook aandacht is besteed aan artikel 13aa van die wet, zoals die komt te luiden ingevolge de wet van 2 mei 1997 houdende wijziging van de Meststoffenwet (Stb. 360). Voor de beroepsfase is door de overeenkomstige toepassing van de artikelen 22j en volgende van de Awr onder andere voorzien in een rol van de belastingrechter.

Enige bepalingen van de Awr zijn echter niet van overeenkomstige toepassing verklaard, omdat zij in het kader van hoofdstuk IVA van de WVO niet zinvol zouden zijn. In de eerste plaats betreft dit artikel 21, tweede lid, van de Awr, dat vergt dat bij elke naheffingsaanslag uitdrukkelijk een beschikking inzake kwijtschelding van de verhoging wordt vastgesteld. Gezien het weinig gecompliceerde standaardkarakter van de naheffing van de verwijderingsbijdrage, waarbij het sanctie-element niet kan worden gemist, zou toepassing van artikel 21, tweede lid, Awr in dit kader onnodige administratieve rompslomp opleveren.

De eveneens van overeenkomstige toepassing uitgezonderde artikelen 37 tot en met 40 van de Awr bevatten begunstigende bevoegdheden met het oog op een juiste belastingheffing in interregionale of internationale context. Artikel 6, vierde lid, van het Verdrag brengt daarentegen een strikte naheffingspraktijk met zich mee.

Artikel 47a van de Awr, dat ook buiten de overeenkomstige toepassing blijft, geeft in bepaalde situaties uitbreiding aan fiscale informatieverplichtingen jegens vennootschappen tot niet in het Rijk woonachtige personen of gevestigde lichamen. Het betreft hier niet door hoofdstuk IVA van de WVO bestreken gevallen.

Artikel 52 van de Awr bevat een regeling van reikwijdte en inhoud van de algemene fiscale administratieplicht. In het kader van hoofdstuk IVA van de WVO kan worden volstaan met de specifieke administratieve voorschriften van artikel 23e. Artikel 23g, vijfde lid, stelt die voorschriften voor de toepassing van de artikelen 25, 29 en 54 van de Awr in de plaats van artikel 52 van de Awr. Indien degene op wie de krachtens artikel 23e van de WVO geldende verplichtingen rusten niet voldoet aan de vordering tot overlegging van gegevensdragers of de inhoud daarvan, vindt derhalve bij een bezwaar- of beroepsprocedure ingevolge artikel 25, zesde lid, of 29, eerste lid, juncto 54 van de Awr inzake rijksbelastingen een omkering van de bewijslast plaats. Nu de administratie van de leverancier in de regel gegevens zal bevatten omtrent de betaling van de verwijderingsbijdrage door of namens scheepseigenaren, welke gegevens aanleiding kunnen geven tot het opleggen van een naheffing jegens een zodanige eigenaar, is de leverancier voorts voor de overeenkomstige toepassing van artikel 53 Awr aangemerkt als administratieplichtige ten behoeve van de belastingheffing van derden.

De afdoeningsbevoegdheid van artikel 76 Awr en de daarmee verband houdende bijzondere procedurele regeling van artikel 80, tweede, derde en vierde lid, van de Awr zijn ingevolge artikel 23g, eerste lid, WVO eveneens uitgezonderd van overeenkomstige toepassing. Er is geen aanleiding op dit punt af te wijken van de lijn die is neergelegd in andere wettelijke bepalingen waarin de Awr van overeenkomstige toepassing wordt verklaard, zoals artikel 126 van de Waterschapswet, artikel 37k van de Luchtvaartwet en artikel 13 van de Meststoffenwet. Wel zou een afdoeningsbevoegdheid met betrekking tot overtredingen van het

bepaalde bij en krachtens de artikelen 23c en 23e van de WVO voor het meest betrokken bestuursorgaan, de Minister van Verkeer en Waterstaat, voor een efficiënte en effectieve handhaving van belang kunnen zijn. Artikel 37 van de ingevolge artikel V van het wetsvoorstel toe te passen Wet op de economische delicten biedt daartoe een mogelijkheid. Bij de voorbereiding van het SB zal daaraan nader aandacht worden besteed.

Artikel 23h

De naheffing wordt ingevorderd met overeenkomstige toepassing van de Invorderingswet 1990 en de Kostenwet invordering rijksbelastingen. Bij het van overeenkomstige toepassing verklaren van bepalingen van de Invorderingswet 1990 is wederom in belangrijke mate aangesloten bij artikel 13 van de Meststoffenwet, alsmede met artikel 13ab van die wet zoals opgenomen in de wet van 2 mei 1997 houdende wijziging van de Meststoffenwet (Stb. 360).

Aan een afzonderlijke verplichting voor degenen die een bedrijf of beroep uitoefenen om de ontvanger inzage in boeken en bescheiden te geven van gegevens die van belang zijn voor de invordering ten aanzien van derden (de eigenaar van een schip of een leverancier), bestaat in deze betrekkelijk eenvoudige invorderingszaken geen behoefte; in verband hiermee kan artikel 59 van de Invorderingswet 1990 buiten overeenkomstige toepassing blijven. Voor een efficiënte dwanginvordering is wel de inlichtingenplicht jegens de ontvanger van artikel 58 van de Invorderingswet 1990 van belang; het zou echter te ver voeren deze ook te doen gelden jegens andere functionarissen. Artikel 62 van die wet is daarom niet van overeenkomstige toepassing verklaard.

De bevoegdheidsverdeling van artikel 23h, derde en vierde lid, WVO, komt overeen met die van het zoëven genoemde toekomstige artikel 13ab, derde en vierde lid, van de Meststoffenwet. Het komt er op neer dat de ontvanger bij uitsluiting bevoegd is ten aanzien van de dwanginvordering, omdat deze daarvoor het best is toegerust. Dit is de meest effectieve en efficiënte opzet.

Artikel 23i

De taken van het NI worden slechts globaal aangeduid in artikel 9, eerste lid, van het verdrag en in concreto uitgewerkt in de artikelen 3.01 tot en met 4.04 van de Uitvoeringsregeling. In overeenstemming met hetgeen aan het slot van onderdeel 7.3 van deze memorie is uiteengezet, sluit de wettekst wat de taakomschrijving van het NI betreft aan bij artikel 9 van het verdrag en worden de taken uitgewerkt in het SB.

De taken van het NI omvatten in concreto in elk geval:

- het innen van de verwijderingsbijdrage, door middel van het verkopen van de zegels;
- het voorzien in het recht van afgifte van de bedoelde afvalstoffen voor de scheepvaart, door middel van het sluiten van contracten met inzamelaars die ertoe strekken dat de inzamelaars de door de scheepvaart aangeboden afvalstoffen innemen, zonder dat daarbij kosten in rekening worden gebracht, alsmede zorg dragen voor de verdere verwijdering en dat de kosten worden vergoed door het NI (uit de opbrengst van de verwijderingsbijdrage);
- het leveren van inbreng in het IVC, waaronder voorstellen inzake het vereiste net van ontvangstinrichtingen;
- het registreren van de verkochte hoeveelheden gasolie en de aantallen daarbij overgelegde en ontwaarde zegels, alsmede van de hoeveelheden verwijderd olie- en vethoudend scheepsafval en
- het deelnemen aan de internationale financiële verevening.

Bepaalde taken die ingevolge de Uitvoeringsregeling weliswaar aan het NI zouden kunnen worden toebedeeld, maar de uitoefening van publiekrecht-

telijke controlebevoegdheden dan wel de toepasselijkheid van de geheimhoudingsverplichting van artikel 2:5 van de Awb met zich meebrengen, zullen worden vervuld door een dienst van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In concreto betreft dit de volgende taken, die zullen worden vervuld in het kader van de in het SB te stellen regels ter uitvoering van het financieringsstelsel:

- het in ontvangst nemen van gegevens betreffende door de afzonderlijke bunkerbedrijven geleverde hoeveelheden gasolie (artikel 3.01, vijfde lid);
- het bij de inzamelaars controleren van de gegevens met betrekking tot de verwijderde hoeveelheden alsmede de kosten van de verwijdering (artikel 3.02, derde volzin, en artikel 3.03, vierde lid), voor zover en en ander eventueel geschiedt met gebruikmaking van publiekrechtelijke toezichtbevoegdheden, buiten het kader van de door het NI met de inzamelaars te sluiten overeenkomsten;
- controle ten aanzien van de overeenstemming tussen de door de schepen betrokken hoeveelheden gasolie en de waarde van de afgegeven zegels (artikel 3.03, tweede lid).

Artikel 23j

Eerste en tweede lid. De nieuwe titel 4.2, betreffende subsidies, van de Awb zal van toepassing zijn op de subsidiëring van het NI, zonder dat daartoe een uitdrukkelijke bepaling in de WVO nodig is. Genoemde titel 4.2 brengt wel met zich mee dat in de WVO wordt aangegeven voor welke activiteiten subsidie wordt verstrekt. Dit is noodzakelijk, omdat een bestuursorgaan slechts een subsidie kan verstrekken op basis van een bij wettelijk voorschrift geregelde bevoegdheid. Het subsidiebegrip van artikel 4:21 van de Awb is van toepassing op tweeërlei verstrekking van financiële middelen door de minister aan het NI:

- a. een apparaatskostensubsidie, mede ter voldoening aan artikel 9, derde lid, van het verdrag en
- b. het ter beschikking stellen van de opbrengst van naheffing, met uitzondering van het boete-element daarin, na aftrek van de heffings- en invorderingskosten, ten behoeve van de internationale financiële verevening.

De onder b bedoelde subsidie houdt verband met het waar nodig door de minister naheffen van de verwijderingsbijdrage. De opbrengst van de verwijderingsbijdrage komt al rechtstreeks binnen bij het NI door de verkoop van zegels. Het NI moet het beheer over de opbrengst van de verwijderingsbijdrage met inbegrip van de naheffing voeren, met het oog op een correcte internationale financiële verevening.

Derde lid. Afdeling 4.2.8 Awb betreft per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen en is een standaardregeling voor – in beginsel jaarlijkse – subsidieverstrekking aan particuliere organisaties in gevallen waarin deze relatie wordt gekenmerkt door een sterke betrokkenheid van het subsidieverstrekken bestuursorgaan bij de subsidie-ontvanger, zoals met betrekking tot het NI het geval is.

Vierde lid. Het vierde lid van artikel 23j geeft aan welke onderwerpen met betrekking tot de subsidie in een amvb worden uitgewerkt. Ingevolge artikel 63 van de Comptabiliteitswet is een concept voor dit wetsvoorstel ter beoordeling voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer. In verband hiermee verdient het uitdrukkelijk vermelding dat de Algemene Rekenkamer ingevolge artikel 59, eerste lid, onderdeel d, van de Comptabiliteitswet controlebevoegdheden heeft ten aanzien van het NI.

Artikel 24

Artikel 24 van de WVO, dat de toedeling van verantwoordelijkheden voor de bestuursrechtelijke handhaving van die wet betreft, is tot nog toe geënt op het vergunningen- en meldingenstelsel, dat juist voor de scheepvaart niet goed functioneert. De verantwoordelijkheid voor de bestuursrechtelijke handhaving en aanverwante taken met betrekking tot het bepaalde bij en krachtens artikel 2f van de WVO, dat noch een vergunningplicht, noch een meldingsplicht bevat, wordt in het nieuwe tweede lid van artikel 24 opgedragen aan de bestuursorganen die tot nog toe ingevolge het eerste lid reeds eenzelfde verantwoordelijkheid hebben met betrekking tot lozingen vanaf schepen. In het tweede lid wordt noodzakelijkerwijs op een wat meer indirecte wijze dan in het eerste lid aangeknoopt bij de in artikel 3 van de wet geregelde bevoegdheid tot het verlenen van vergunningen. Aangezien het in artikel 2f gaat om regels met betrekking tot lozingen vanaf schepen, verwijst artikel 24, tweede lid, naar de bevoegdheid tot het verlenen van vergunningen als bedoeld in artikel 1, derde lid, met andere woorden: vergunningen voor lozingen die niet met behulp van een vast lozingswerk plaatsvinden. In concreto zal de Minister van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk zijn voor de genoemde taken voor vaarwegen ten aanzien waarvan het rijk het waterstaatkundig beheer voert en de waterschappen voor andere vaarwegen. Bij de voorbereiding van het Scheepsafvalstoffenbesluit WVO-Wm-BW wordt nog bezien of eventueel aanvullende voorzieningen nodig zijn in verband met de gewenste betrokkenheid van bestuursorganen met een scheepvaartkundige beheerstaak of gemeentelijke havenbedrijven.

Artikel III (wijziging Wm)

In het eerste lid van artikel 10.35a Wm wordt bepaald dat omtrent de afgifte van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen scheepsafvalstoffen geen regels meer worden gesteld op basis van artikel 10.31 Wm of op basis van artikel 10.20 overeenkomstig artikel 10.31 Wm. De aan te wijzen afvalstoffen zijn de olie- en vethoudende afvalstoffen uit deel A van het verdrag en de afvalstoffen van de lading uit deel B. Zowel voor het olie-afgifteboekje als voor het losformulier geldt dat de verplichting voor de schipper om in de betrokken formulieren de afgifte van de betrokken afvalstoffen te registreren zal worden gebaseerd op artikel 2f van de WVO. Krachtens dat artikel zullen ook de genoemde formulieren worden vastgesteld, in overeenstemming met het model dat is opgenomen in Aanhangsel I, onderscheidenlijk IV, van het verdrag. De verplichting van degene die deze afvalstoffen in ontvangst neemt om de ontvangst te bevestigen in het betrokken formulier, kan worden geregeld op grond van het tweede lid.

Artikel IV (wijziging BW)

a. Terminologie

Onderdeel p van artikel 1 van het verdrag definieert «verlader» (affréteur/Befrachter) als: degene die de vervoersopdracht heeft verleend. Bedoeld is derhalve niet degene die de zaken feitelijk ten vervoer bij de vervoerder aanlevert, die meestal als «verlader» wordt aangeduid, maar de contractuele wederpartij van de vervoerder, die in Boek 8 van het BW als «afzender» wordt aangeduid. Dit laatste begrip zal derhalve in de privaatrechtelijke uitvoeringswetgeving worden gebezigd. Omdat in Boek 8 van het BW (artikel 8:890) tijd- en reisbevrachting als vervoerovereenkomsten worden beschouwd, verdient het begrip «afzender» de

voorkeur boven «bevrachter». De afzender kan uiteraard tevens bevrachter zijn.

Onderdeel q van het verdrag definieert «vervoerder» (Frachtführer/exploitant du bâtiment) als: degene die zich beroepsmatig bezighoudt met het vervoer van goederen. De Nederlandse versie van het verdrag zou de indruk kunnen wekken dat hier niet bedoeld wordt op de contractuele vervoerder. De verdragsdefinities van afzender en vervoerder zouden dan niet in de pas lopen. Uit de Franse en Duitse versie van het verdrag echter, waar gesproken wordt van respectievelijk «s'engage à transporter» en «die Beförderung übernimmt», kan worden afgeleid dat de contractuele vervoerder bedoeld is, te weten degene die zich verbindt tot het vervoer van zaken. Dit begrip vervoerder spoort met het in Boek 8 van het BW gebruikte begrip; verwezen wordt naar de artikelen 8:20 en 8:890. Bevorderd wordt dat de Nederlandse verdragtekst op dit punt wordt verbeterd.

Onderdeel r van artikel 1 van het verdrag definieert «ladingontvanger» (destinataire de la cargaison/Ladungsempfänger) als: degene die gerechtigd is de goederen in ontvangst te nemen. Het begrip ladingontvanger, dat een vertaling vormt van de Duitse verdragsterm, wordt in Boek 8 niet gebruikt, wel het begrip geadresseerde, waarmee de Franse verdragsterm zou kunnen worden vertaald. Ook het begrip ontvanger is in Boek 8 te vinden: zie onder andere de artikelen 8:30, tweede lid, 8:929, tweede lid, en 8:954, tweede lid, BW. «Geadresseerde» wordt gebruikt voor degene die op grond van de vervoerovereenkomst jegens de vervoerder recht op uitlevering heeft. Omdat een ander dan de geadresseerde tot ontvangst van de goederen gerechtigd kan zijn (zie bijvoorbeeld artikel 8:937 BW), is in het wetsvoorstel niet voor het begrip geadresseerde maar voor het ruimere begrip ontvanger gekozen, dat mede de geadresseerde omvat.

b. De verplichtingen van partijen onderling

In artikel 8:929 BW is de in de binnenvaart gebruikelijke praktijk vastgelegd met betrekking tot het laden, stuwen en lossen. De bij de vervoerovereenkomst betrokken partijen kunnen echter anders overeenkomen.

Artikel 8:929 bepaalt dat de vervoerder het schip ter inlading en ter lossing beschikbaar moet stellen. Als zorgvuldig vervoerder dient hij niet alleen te zorgen voor de veiligheid van het schip en de geschiktheid daarvan voor de vaart, maar ook er op toe te zien dat bij het laden, stuwen of lossen schip en lading niet worden beschadigd. Thans is niet geregeld hoe het schip gereinigd moet zijn als de vervoerder het beschikbaar stelt. Het voorgestelde artikel 929a, eerste lid, brengt hierin verandering. Het vormt een uitwerking van de artikelen 8, tweede lid, en 7.02, eerste lid, van het verdrag. Tot de zorg van een zorgvuldig vervoerder behoort thans ook dat de vervoerder het schip zodanig gereinigd ter beschikking stelt, dat het voldoet aan de vereiste losstandaard, zodat de lading onbelemmerd vervoerd en afgeleverd kan worden. Dat is in de regel het geval als het laadruim bezemschoon is of de ladingtank is nagelensd en het schip vrij is van overslagresten. De losstandaard die vereist is hangt af van de aard van de goederen en is aangegeven in Aanhangsel III behorende bij het verdrag, Losstandaarden en afgifte-/innamevoorschriften met betrekking tot het geoorloofd lozen van waswater, regen- en ballastwater met ladingrestanten, de zogenaamde stoffenlijst. Losstandaard en reinigingsvoorschriften zullen nader worden uitgewerkt in het publiekrechtelijke gedeelte van het SB.

Artikel 7.02, tweede lid, van het verdrag expliciteert dat de partijen bij de vervoerovereenkomst kunnen overeenkomen dat het schip met een hogere losstandaard ter beschikking wordt gesteld dan ingevolge het verdrag is vereist. Het verdrag staat echter niet toe dat zij een lagere

losstandaard overeenkomen; dit zou de doelstellingen van het verdrag ondermijnen. Het voorgestelde eerste lid in verbinding met het derde lid van artikel 929a verklaart zo'n beding derhalve nietig. Het dwingend-rechtelijk karakter van deze bepaling vloeit voort uit de in het algemeen deel van deze memorie, onderdeel 10, beschreven opzet van de privaatrechtelijke verdragsbepalingen.

Ingevolge de tweede volzin van het eerste lid van artikel 929a, dat een uitwerking vormt van artikel 7.02, derde lid, van de Uitvoeringsregeling, wordt de vervoerder geacht het schip conform de vereiste losstandaard ter beschikking te hebben gesteld zodra het laden is begonnen. Het betreft hier een onweerlegbaar rechtsvermoeden, dat de positie van de vervoerder versterkt.

Ingevolge artikel 8:929, tweede lid, draagt de afzender zorg voor het laden en stuwen, de ontvanger voor het lossen. Het artikel zwijgt ten aanzien van hun respectievelijke reinigingsverplichtingen. Ingevolge het tweede lid van artikel 929a dienen zij in verband met het laden en lossen reinigingsmaatregelen te nemen. Als zij hierbij een overslaginstallatie gebruiken, dient de exploitant van die installatie de reinigingsmaatregelen te treffen.

Wat dit reinigen behelst, zal nader worden geregeld in het publiekrechtelijk gedeelte van het SB. In dit besluit zal ook worden aangegeven welke milieubescherpende verplichtingen afzender en ontvanger in het kader van laden en lossen moeten nemen. Zo moeten zij restlading en overslagresten zoveel mogelijk aan de lading toevoegen. Ook nalossen en wassen alsmede inname en verwijdering van ladingafval behoort tot hun verplichtingen. In het privaatrechtelijk gedeelte van genoemd besluit zal de onderlinge verdeling van deze verplichtingen tussen partijen nader worden geregeld. Een en ander vormt de uitwerking van de artikelen 8, eerste lid, 13, tweede lid, 7.03, 7.04, 7.05 en 7.08 van het verdrag.

c. Afwijkende contractuele voorzieningen

Artikel 7.07 van de Uitvoeringsregeling, uitgewerkt in de tweede volzin van het tweede lid van artikel 929a, geeft afzender en ontvanger de mogelijkheid hun verdragsverplichtingen in het kader van het laden, lossen en reinigen onderling afwijkend te regelen, tenzij dit gevolgen zou hebben voor de vervoerder. Gezien het feit dat het verdrag de vervoerder ten opzichte van afzender en ontvanger een beschermd positie toedenkt, is waarschijnlijk bedoeld dat de vervoerder van zo'n afwijkende overeenkomst geen nadelige gevolgen mag ondervinden.

Zoals hierboven bij de toelichting op het eerste en derde lid van artikel 929a is uiteengezet, is de vervoerder aan de door het verdrag voorgeschreven minimumreinigingsverplichting gebonden en mag hij geen lagere losstandaard overeenkomen.

d. Verhaal van kosten

Het verdrag legt, zoals gezegd, de partijen bij de vervoerovereenkomst bepaalde verplichtingen op. Hieruit vloeit voort dat de desbetreffende partij daarvan ook de kosten moet dragen. Indien een andere dan de door het verdrag aangewezen partij een bepaalde verdragsverplichting nakomt, bijvoorbeeld het schoonbezemen van het ruim, zal hij de kosten daarvan in beginsel kunnen verhalen op degene op wie de verdragsverplichting rust. Dit vloeit voort uit de algemene regels van het vermogensrecht (zie met name art. 6:200 en 6:212 van het BW). Om het verhaal te vergemakkelijken is in het tweede lid van artikel 929a bepaald, dat de afzender en de ontvanger jegens elkaar en jegens de vervoerder tot de desbetreffende verplichtingen gehouden zijn. Dit maakt een actie uit wanprestatie (toerekenbare tekortkoming) mogelijk. Een en ander vormt een uitwerking

van de verdragsbepalingen voor zover deze de draagplicht expliciteren (bijvoorbeeld in de artikelen 8 en 7.06). Ten aanzien van bijzondere met die verplichtingen verband houdende kosten, zoals die voor liggelden (artikel 7.04, vierde lid van de Uitvoeringsregeling), wachttijden en omwegen (artikel 7.06, eerste lid van de Uitvoeringsregeling), zal de draagplicht in het SB nader worden geregeld.

e. Rechten en verplichtingen van de exploitant van de overslaginstallatie

Hierboven onder b werd al aangestipt dat ingevolge artikel 7.08 van de Uitvoeringsregeling bij gebruik van een overslaginstallatie bij het laden of lossen, de rechten en verplichtingen van de afzender of ontvanger, zoals neergelegd in bepaalde genoemde verdragsartikelen c.q. -artikelonderdelen, toekomen aan respectievelijk rusten op de exploitant van de overslaginstallatie in plaats van op de afzender of ontvanger. Dit is in het tweede lid van artikel 929a tot uitdrukking gebracht.

Artikel V

Het voorzien in strafrechtelijke sanctionering van de nieuwe voorschriften in het kader van de WVO door aanpassing van de Wet op de economische delicten sluit aan bij de bestaande opzet voor reeds geldende WVO-voorschriften.

Artikel VI

Pogingen tot fraude ten aanzien van de zegels die in het kader van de financiering van de inzameling en verdere verwijdering van olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen in omloop komen en een bepaalde geldswaarde vertegenwoordigen, moeten kunnen worden tegengegaan. Als extra hulpmiddel daarbij wordt vervalsing van deze zegels strafbaar gesteld in artikel 216 van het Wetboek van Strafrecht, op gelijke voet als ten aanzien van andere waardenzegels in dat artikel is geschied. Handelen in strijd met dat artikel wordt gestraft met ten hoogste zes jaar gevangenisstraf of geldboete van de vijfde categorie (f 100 000,-).

Artikel VII

Met deze tariefbepaling wordt het bepaalde in artikel 3.01, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling omgezet.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
Jorritsma-Lebbink

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING

Transponeringstabel

a. Toelichting op de tabel

- In de tabel wordt primair aangegeven met behulp van welke wet een verdragsbepaling wordt omgezet in de Nederlandse rechtsorde: de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet milieubeheer of het Burgerlijk Wetboek, dan wel een andere wet.
- Indien de betrokken verdragsbepaling zal worden omgezet in het kader van het Scheepsafvalstoffenbesluit WVO-Wm-BW wordt achter het genoemde wetsartikel tevens de afkorting SB van dat besluit vermeld.
- Ingeval de betrokken verdragsbepaling zich als zodanig niet tot de verdragstaten richt of anderszins geen omzetting vergt, is dit aangegeven met: -.
- De aanduiding «geen afzonderlijke omzetting nodig» is opgenomen bij de verdragsbepalingen die begripsomschrijvingen inhouden, omdat die bepalingen als zodanig geen rechtsgevolgen teweegbrengen.
- Ingeval de betrokken verdragsbepaling zal worden uitgewerkt met behulp van de provinciale milieuverordening, is dit aangegeven met Wm, PMV (zie de memorie van toelichting, onderdeel 9.2).

b. Transponeringstabel

Artikel (-lid) verdrag/Uitvoeringsregeling	Omzetting
Verdrag	
1	geen afzonderlijke omzetting nodig
2	wordt niet afzonderlijk omgezet; de betrokken wetten gelden op het gehele Nederlandse grondgebied
3, eerste en derde lid tweede lid	art. 2f WVO /SB zie bij art. 16
4, eerste lid - deel A - deel B - deel C tweede lid - deel A - deel B - deel C derde lid - deel A - deel B - deel C vierde lid	zie bij art. 3.02 zie bij art. 5.02 zie bij art. 8.02 zie bij artt. 2.02 en 2.03 zie bij artt. 6.03, 7.01 en 7.05 zie bij artt. 9.03 en 10.01 zie bij art. 6, derde lid zie bij de artt. 7.01 en 7.05 zie bij art. 10.01 zie bij artikel 16
5	zie bij artt. 6, 7 en 8
6, eerste lid tweede lid derde lid vierde lid	artt. 23b t/m 23e WVO, SB - contracten NI met inzamelaars artt. 23f t/m 23i WVO; zie ook art. 16
7 eerste en tweede lid derde en vierde lid	wettelijke bepalingen lijken vooralsnog niet nodig; dit wordt nog nader onderzocht geen wettelijke voorzieningen nodig

Artikel (-lid) verdrag/Uitvoeringsregeling	Omzetting
8	art. 8:929a BW, SB; art. 2f WVO, SB
9, eerste en tweede lid derde lid	art. 23i WVO, SB art. 23j WVO, SB
10, eerste lid tweede lid, laatste volzin tweede t/m zesde lid	art. 23i WVO, SB art. 23i WVO, SB –
11	art. 2f WVO, SB; art. 8.44 Wm, SB
12, eerste lid tweede en derde lid	zie bij art. 4, tweede en derde lid art. 2f WVO, SB
13	zie bij artt. 6.02 tot en met 7.09
14 en 15	–
16	– artt. 24, tweede lid, en 25 WVO, alsmede hoofdstuk 18 Wm (bestuursrechtelijke handhaving) – art. 1a, onderdelen 1° en 2°, Wet op de economische delicten, artt. 44 en 45 Binnenschepenwet en art. 216 Wetboek van Strafrecht (strafrechtelijke handhaving)
17	–; zie overigens art. I van het wetsvoorstel
18	art. VIII van het wetsvoorstel
19 t/m 22	–
Uitvoeringsregeling	
<i>Deel A</i>	
1.01	art. 10.35a WM, SB
2.01 en 2.02 2.03, eerste en derde lid tweede lid	art. 2f WVO, SB art. 2f WVO, SB art. 2f WVO, SB, art. 10.35a Wm, SB
3.01, eerste lid tweede t/m zesde lid 3.02 3.03, eerste lid tweede t/m vijfde lid	art. VII van het wetsvoorstel artt. 23c en 23e WVO, SB art. 23i WVO, SB art. 23e WVO /SB artt. 24 en 25 WVO, hfdst. 18 Wm
4.01	–
4.02, eerste lid tweede lid derde lid j° art. 4.04	art. 23i WVO, SB – artt. 23i en 23j, eerste lid, onderdeel b, en tweede lid, WVO, SB
4.03	artt. 23i en 23j, eerste lid, onderdeel b, en tweede lid, WVO, SB
4.04	–
<i>Deel B</i>	
5.01	geen afzonderlijke omzetting nodig
5.02	artt. 8.44, 8.45 en 10.4 Wm, SB
5.03	art. 2f WVO, SB en artt. 8.44 en 10.4 Wm, reikwijdte- bepalingen in SB
6.01	art. 2f WVO, SB
6.02	art. 2f WVO, SB, artt. 8.44 en 10.4 Wm, SB
6.03, eerste en derde tot en met zesde lid tweede lid	art. 2f WVO, SB art. 2f WVO, SB; zie ook bij artt. 7.04 en 7.05

Artikel (-lid) verdrag/Uitvoeringsregeling	Omzetting
7.01, eerste lid	artt. 8.44 en 10.4 Wm, SB; art. 2f WVO, SB; art. 8:929a BW, SB
tweede lid	art. 10.35a Wm, SB
7.02	art. 2f WVO, SB; art. 8:929a BW, SB
7.03	artt. 8.44 en 10.4 Wm, SB; art. 2f WVO, SB; art. 8:929a BW, SB
7.04	artt. 8.44 en 10.4 Wm, SB; art. 2f WVO, SB; art. 8:929a BW, SB; wat betreft het nalenssysteem: art. 5 van de Binnenschepenwet, SB
7.05	artt. 8.44 en 10.4 Wm, SB; art. 2f WVO, SB; art. 8:929a BW, SB
7.06	artt. 8.44 en 10.4 Wm, SB; art. 2f WVO, SB; art. 8:929a BW, SB
7.07	art. 8:929a BW, SB
7.08	artt. 8.44 en 10.4 Wm, SB; art. 2f WVO, SB; art. 8:929a BW, SB
7.09	art. 10.4 Wm, SB
<i>Deel C</i>	
8.01	geen afzonderlijke omzetting
8.02	vooralnog geen wettelijke omzetting
9.01 t/m 9.03	art. 2f WVO, SB
10.01, eerste lid	onderzocht wordt of wettelijke bepalingen nodig zijn
tweede lid	Wm, PMV

Lijst van gebruikte afkortingen

amvb	= algemene maatregel van bestuur
Awb	= Algemene wet bestuursrecht
Awr	= Algemene wet inzake rijksbelastingen
BW	= Burgerlijk Wetboek
CCR	= Centrale Commissie voor de Rijnvaart
EEG	= Europese Economische Gemeenschap
EVO	= EVO, Ondernemersorganisatie voor logistiek en transport
IVC	= Internationaal Verevenings- en Coördinatieorgaan
MJP	= Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen II
NI	= nationaal instituut
PbEG	= Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen
PMV	= provinciale milieuverordening
SAB	= Stichting Scheepsafvalstoffen Binnenvaart
SB	= Scheepsafvalstoffenbesluit WVO-Wm-BW
Stb.	= Staatsblad
Trb.	= Tractatenblad
VROM	= Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WVO	= Wet verontreiniging oppervlaktewateren
Wm	= Wet milieubeheer

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN DEEL	1	II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	28
1. Inleiding	1	Transponeringstabel	37
A. GOEDKEURING VAN HET VERDRAG	1	a. Toelichting op de tabel	37
2. Inhoud en reikwijdte van het verdrag	1	b. Transponeringstabel	37
2.1. Algemeen	1	Lijst van gebruikte afkortingen	40
2.2. Inhoudelijke hoofdlijnen	2		
2.3. De bijlagen en aanhangsels	4		
2.3.1. Uitvoerende aard	4		
2.3.2. De Uitvoeringsregeling	4		
2.4. Verhouding tot Rijnvaartregelingen	5		
2.5. Communautaire aspecten	6		
3. Belang en gevolgen van het verdrag voor Nederland	7		
3.1. Belang voor Nederland	7		
3.2. Inzamelstructuur	8		
3.3. Het zegelsysteem	8		
3.4. Het ladingafval	8		
3.5. Kosten voor de overheid	11		
3.6. Gevolgen voor het bedrijfsleven	11		
4. Overleg met bedrijfsleven en overheidsinstanties	12		
4.1. Overleg over voorbereiding en uitvoering verdrag	12		
4.2. Reacties betrokkenen	12		
5. Koninkrijkspositie	13		
B. UITVOERING VAN HET VERDRAG	14		
6. Hoofdlijn	14		
7. Onderlinge verhouding WVO, Wm en BW	14		
7.1. Verhouding WVO en Wm	14		
7.2. Verhouding milieuvoorschriften en BW	15		
7.3. Bundeling uitwerking in één besluit	16		
8. Omzetting in het kader van de WVO	16		
8.1. Algemene regels	16		
8.2. Financiering verwijdering olie- en vethoudend afval	17		
8.3. Het nationaal instituut	18		
9. Omzetting in het kader van de Wm	19		
9.1. Onderwerpen	19		
9.2. Instrumentarium	19		
9.3. Terminologie	20		
9.4. Inrichting van het net van inzamelvoorzieningen	20		
9.4.1. Het verdrag (artikel 4, eerste lid) en de Uitvoeringsregeling (artikelen 5.02 en 8.02)	20		
9.4.2. Omzetting deel A: olie- en vethoudende afvalstoffen	21		
9.4.3. Omzetting deel B: afval van de lading	21		
9.4.4. Omzetting deel C: overige afvalstoffen	22		
9.5. Inneem- en formulierverplichtingen	23		
9.5.1. Het verdrag (artikel 4, tweede en derde lid) en de Uitvoeringsregeling (artikelen 1.01, 7.01 en 10.01)	23		
9.5.2. Omzetting deel A: olie- en vethoudende afvalstoffen	23		
9.5.3. Omzetting deel B: afval van de lading	23		
9.5.4. Omzetting deel C: overige afvalstoffen	24		
9.6. Financiering verwijdering overig scheepsbedrijfsafval (deel C)	25		
9.6.1. Het verdrag	25		
9.6.2. De omzetting	25		
9.7. Zorgplicht (delen A, B en C)	25		
9.7.1. Het verdrag (artikel 11)	25		
9.7.2. De omzetting	25		
9.8. Laden en lossen (deel B)	25		
9.8.1. Het verdrag	25		
9.8.2. De omzetting	26		
10. Omzetting in het kader van het BW	26		
11. Handhaving	27		