

Vergaderjaar 2005–2006

**25 868**

**Milieu en scheepvaart**

**Nr. 11**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 januari 2006

In november 2000 is de Europese richtlijn 2000/59/EC over «port reception facilities for ship-generated waste and cargo residues» van kracht geworden. Deze richtlijn schrijft voor hoe Europese zeehavens moeten omgaan met afval afkomstig van schepen. Een belangrijk punt in de richtlijn is dat de kosten voor het verwerken van het afval voor een substantieel deel (minimaal 30%) moeten worden gedekt via *indirecte financiering*. Hierbij dienen schepen te betalen voor afvalverwerking, ongeacht of zij ook daadwerkelijk afval afgeven. De gedachte hierachter is dat schepen worden aangemoedigd afval af te geven en dat de daadwerkelijke kosten om afval af te geven dalen.

De 30% van de kosten die minimaal gedekt moet worden door de indirecte fee is door havens op voorhand niet precies te bepalen. De havenautoriteit zal een inschatting moeten maken van de hoeveelheid die afgegeven zal worden en de kosten die daarvoor gemaakt worden. Het staat elk land en elke zeehaven vrij om te bepalen hoe zij de heffing vormgeven en of er voor bepaalde hoeveelheden/types afval dient te worden bijbetaald. Hierdoor zijn er grote verschillen ontstaan tussen Europese landen en tussen havens in hetzelfde land. In Nederland is de regeling 15 oktober 2004 geïmplementeerd in de «Wet Voorkoming Verontreiniging door Schepen» (WVVS). Hierbij is het percentage indirecte financiering vastgesteld op 30%. Wel heb ik toen de ambitie uitgesproken om in 5 jaar tijd tot 100% indirecte financiering te komen. Nu, ruim een jaar na implementatie van de richtlijn, kan worden gezien of het gedeelte van de kosten, dat indirect gefinancierd wordt, bijgesteld c.q. verhoogd kan worden. Bij deze informeer ik u over mijn beslissing hierover.

Mijn beslissing inzake eventuele verhoging van het percentage indirecte financiering is bepaald aan de hand van een transparante afweging van het milieubelang, het concurrentiebelang en de continuïteit van de inzameling en verwerking. Hiertoe heb ik adviezen gevraagd aan de Stichting De Noordzee, de Nederlandse zeehavens en de Vereniging van Ondernemingen in de Milieudienstverlening (VOMS). Daarnaast heb ik een onder-

zoek laten uitvoeren door de Erasmus Universiteit naar de relatie tussen verhoging van het percentage indirecte financiering en de gevolgen voor de concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens. De conclusies uit deze adviezen en onderzoeken zijn op 22 september 2005 besproken in een klankbordgroep met betrokken organisaties. Op basis van deze klankbordgroep, kom ik tot de volgende beslissing.

*Ik zal het percentage indirecte financiering het komende jaar niet wijzigen en vasthouden aan 30%. Wel maak ik afspraken met de havens om hun systemen te optimaliseren. Daarnaast zal ik mij in Europa inzetten voor harmonisatie van het indirecte financieringssysteem (level playing field). Eind 2006 zal ik de situatie weer evalueren.*

#### *Toelichting*

Hoewel de Erasmus Universiteit in haar studie constateert dat het verhogen van het indirect percentage in Nederland, gekoppeld aan begrensde maximale afgifte, nauwelijks effect zal hebben op de concurrentiepositie van de Nederlandse zeehavens, zijn er argumenten om dat op dit moment (nog) niet te doen.

De belangrijkste reden om op dit moment nog niets te veranderen aan het percentage, is het feit dat er momenteel geen Europees speelveld bestaat. Invoering van een zgn. «optimale» situatie van 100% indirecte financiering waarbij niet hoeft te worden bijbetaald voor excessieve hoeveelheden afval kan alleen werken wanneer dit in heel Europa wordt ingevoerd. Wanneer Nederland unilateraal een dergelijke stap zou nemen, dan leidt dit tot afvaltoerisme met alle kosten van dien. Zweden, dat een dergelijk systeem kent, ervaart dit en bezint zich op aanpassingen.

Het hierboven genoemde «optimale» systeem van 100% kan bovendien tot scheve verhoudingen tussen schepen leiden. Immers, de indirecte financiering zorgt voor een vorm van «kruissubsidie»: schepen die niet afgeven betalen voor de schepen die wel afgeven. Dit is een goed systeem voor de «niet-afgevers». Zij zullen minder geneigd zijn hun afval in zee te lozen. Het is echter minder rechtvaardig voor schepen die weinig afval produceren, bijvoorbeeld door een incinerator (verbrandingsoven) of een zeer efficiënte milieuvriendelijke motor. Deze schepen worden in de eerder geschetste situatie niet beloond. Zij betalen voor schepen die minder milieuvriendelijk opereren. Bovenstaand impliceert dat verhoging naar 100% met ongelimiteerde afgifte niet verstandig is. Het merendeel van de deelnemers aan de klankbordgroep onderschreef dit standpunt.

Tenslotte, in Europees verband vindt momenteel een evaluatie plaats van de Richtlijn. Het European Maritime Safety Agency (EMSA) voert het onderzoek uit. De uitkomsten, die naar verwachting begin 2006 bekend worden, zullen bepalend zijn voor de verdere wenselijke ontwikkeling van de indirecte tarieven in de Europese zeehavens. Ik zal de uitkomsten van de Europese evaluatie afwachten alvorens eind 2006 een beslissing te nemen over het in Nederland te hanteren percentage eind 2006.

#### *Afgifte in de praktijk*

Kijkend naar het doel van de Richtlijn, constateer ik dat een groter aantal schepen dit jaar afval heeft afgegeven in de Nederlandse zeehavens. Daarmee wordt een stap gezet in de realisatie van de intentie van de richtlijn, namelijk het voorkomen van lozing van afval op zee. In bijlage 1 treft u cijfers aan over het aantal schepen dat in 2005 afval heeft afgegeven. Daaruit blijkt dat de regelgeving een duidelijk positief effect heeft op de hoeveelheden afgegeven huisvuil. Bij oliehoudend afval is dit beeld

minder duidelijk. De oorzaak hiervan is niet bekend. Mogelijk komt dit door het feit dat de Richtlijn in Nederland relatief laat is geïmplementeerd en veel reders reeds contracten hebben in bijvoorbeeld Hamburg. De verwachting is echter dat de afgifteniveaus in Nederland de komende jaren verder zullen stijgen. Overigens dient het doel van de richtlijn op Europees niveau gezien te worden. Het is een Europese doelstelling om de Noordzee schoner te krijgen. Daar waar het gaat om afgiftegedrag in een Europese haven in relatie tot dat gedrag in andere Europese havens, kan sprake zijn van «communicerende vaten».

#### *Maatregelen*

In plaats van aanpassing van het percentage, heb ik met de havens afgesproken dat zij het komende jaar hun individuele afvalplannen en financieringssystemen zullen optimaliseren. Zij zullen hiertoe een plan van aanpak opstellen. Het gaat hierbij om maatregelen die de afgiftehoeveelheden verruimen of op andere wijze drempelverlagend kunnen werken. In de Nederlandse havens is de afgifte van scheepsafval ondanks alle inspanningen in 2005 achtergebleven ten opzichte van de vooraf verwachte hoeveelheden. Hierdoor zijn de kosten van inzameling en verwerking van scheepsafval achteraf lager gebleken dan de geïnde heffingen. De beschikbare/gereserveerde capaciteit bij de inzamelaars en verwerkers, dan wel reservering aan afgifterechten zijn hierdoor niet volledig benut. De betreffende havens beraden zich momenteel hoe zij de teveel geïnde heffingen zullen verrekenen in het financieringssysteem. Uitgangspunt van de havens is dat de geïnde heffingen op enige wijze ten goede zullen komen aan de inzameling, opslag of verwerking van scheepsafval. Daarnaast trachten de havens hun systeem van heffingen en indirecte financiering in 2006 aan te passen om te voorkomen dat er volgend jaar opnieuw een groot verschil ontstaat tussen de geïnde heffingen en indirecte kosten.

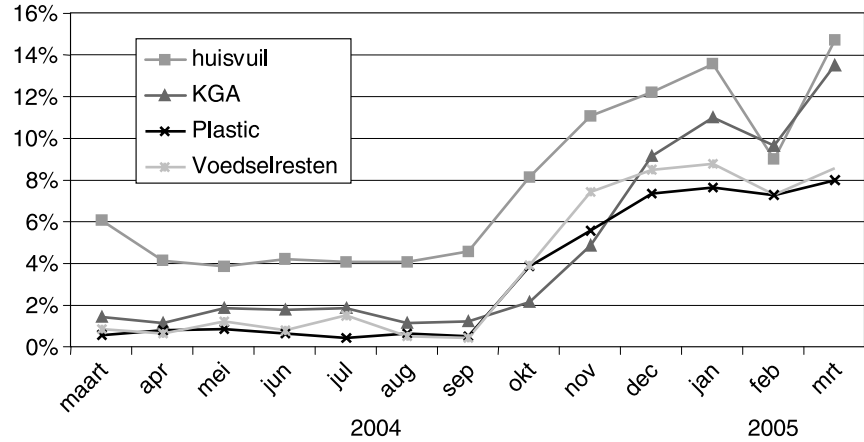
#### *Conclusie*

Gezien het bovenstaande blijft het percentage indirecte financiering in 2006 ongewijzigd en zullen de havens eerst hun huidige systemen verbeteren. De havens hebben aangegeven komend jaar maatregelen te zullen nemen om het huidige systeem te optimaliseren. De mate waarin de havens voortvarend de voorgenomen maatregelen weten te realiseren, alsmede de ontwikkelingen in het Europese speelveld zullen een rol spelen bij de transparante afweging eind 2006.

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

I ANNEX V AFVAL (HUISHOUDELIJK AFVAL EN KGA)

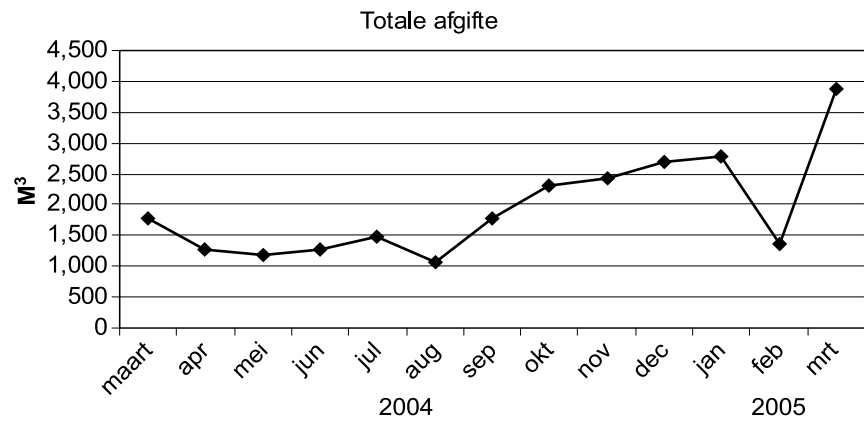
**Figuur 1: Percentage schepen dat Annex V (huishoudelijk en KGA) afval afgeeft in Rotterdam**



Bron: Havenbedrijf Rotterdam

De afgifte van huishoudelijk afval is in Rotterdam sterk gestegen na de invoering. Figuur 1 geeft de afgiftepercentages weer voor de verschillende soorten vast afval. Waar voorheen circa 4% van de schepen huishoudelijk afval afgaf is dat sinds oktober gestegen tot een niveau van rond de 14%. Ook de afgifte van ander afval Annex V, zoals klein gevaarlijk afval (KGA), is sterk gestegen. Het totale volume laat eveneens een stijgende trend zien. In maart werd het dubbele afgegeven vergeleken met september 2004 (figuur 2).

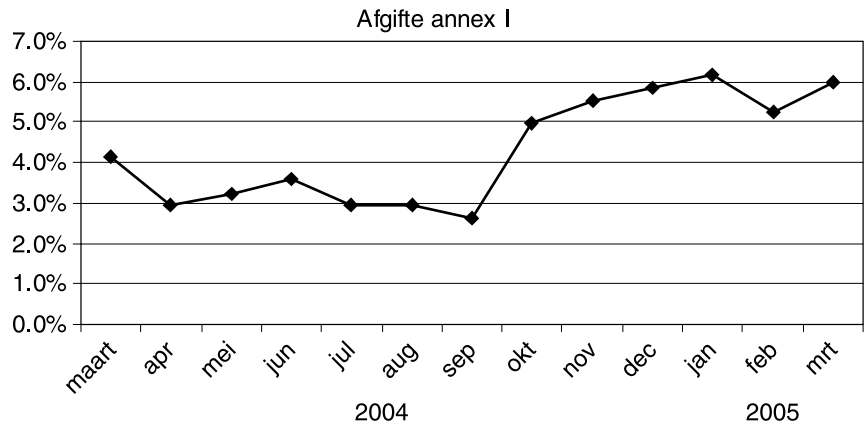
**Figuur 2: Totale afgifte Annex V (huishoudelijk afval en KGA) afval in Rotterdam (2004–2005)**



Bron: Havenbedrijf Rotterdam

## II ANNEX I AFVAL (OLIEHOUDEND)

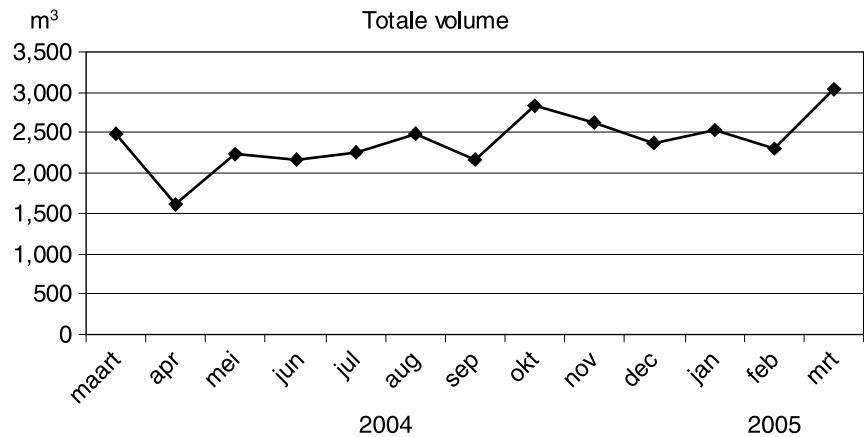
**Figuur 3: Percentage schepen dat in Rotterdam Annex I (oliehoudend) afval afgeeft**



Bron: Havenbedrijf Rotterdam

Vanaf oktober 2004 is duidelijk een stijging te zien in een groter aantal schepen dat oliehoudend afval afgeeft (van ca. 3% voor de invoering is het gestegen naar 6% in de eerste drie maanden van 2005). Deze stijging vertaalt zich echter niet volledig in een grotere hoeveelheid afgegeven Annex I afval (figuur 4).

**Figuur 4: Totale volume Annex I (oliehoudend afval) afgegeven in Rotterdam**



Bron: Havenbedrijf Rotterdam

## 2.1 Afgifte cijfers 2004 van Antwerpen, Hamburg en Rotterdam

Aangezien de richtlijn in Nederland pas eind 2004 is ingevoerd is er relatief weinig vergelijkingsmateriaal. In Hamburg is de regeling al ruim twee jaar van kracht en in Antwerpen ruim een jaar. De afgiftecijfers in Hamburg en Antwerpen lagen in 2004 duidelijk hoger dan in Rotterdam, waar de richtlijn pas in het laatste kwartaal 2004 is ingevoerd.

**Tabel: Afgiftecijfers 2004**

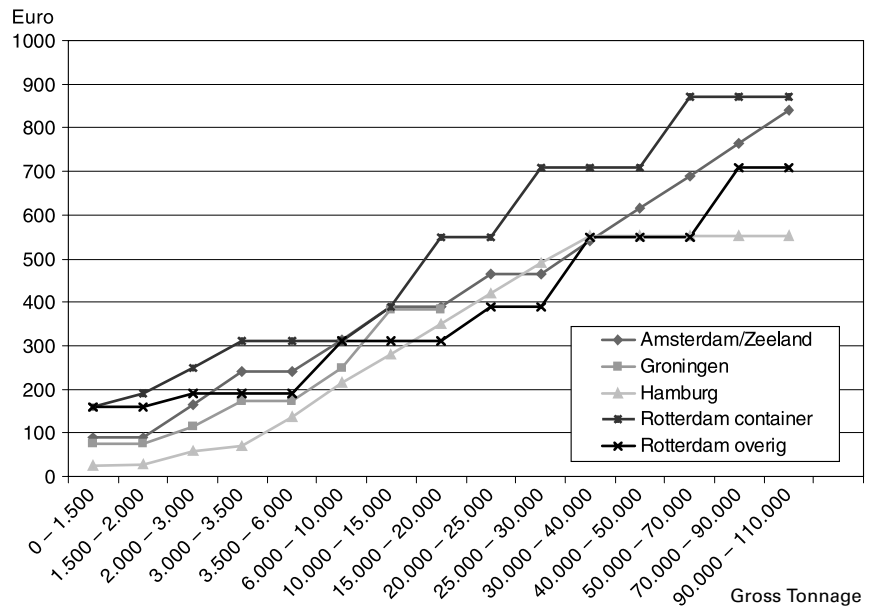
Haven	afgevende schepen Annex I (%)	Annex I per afgever (m <sup>3</sup> )	afgevende schepen Annex V (%)	Annex V per afgever (m <sup>3</sup> )
Antwerpen	12	25,6	39	3,3
Hamburg*	25	19,3	23	2,6
Rotterdam	3,2	8	9	1,8

\* De afgiftecijfers voor Hamburg zijn voorlopige cijfers, de ordegrrootte is wel correct  
Bron: Havenbedrijf Rotterdam

## 2.2. Vergelijking met systemen van Antwerpen, Hamburg en Zweden

In Hamburg is het uitgangspunt dat alle verwerking wordt bekostigd uit de indirecte financiering. Net als in Nederland bestaat er in Hamburg een maximum afgifte hoeveelheid voor schepen. De hoeveelheid huishoudelijk afval is weinig in vergelijking met Rotterdam, het maximum voor olie is relatief ruim. In België is geen indirecte financiering ingevoerd zoals in Nederland en Duitsland, maar wordt gewerkt met een borgsysteem. Schepen zijn verplicht afval af te geven in Antwerpen. Indien ze dat niet hebben gedaan betalen ze een «borg», die ze terugkrijgen als ze kunnen aantonen dat ze hun afval in een andere haven hebben afgegeven. Omdat dit systeem echter volgens de Europese Commissie niet voldoet aan de eisen die de richtlijn stelt aan indirecte financiering, is België bezig het systeem te herzien. In Zweden wordt gewerkt met een 100% no special fee systeem (alles kan worden afgegeven). Omdat Zweden als één van de weinige Europese landen de richtlijn op deze manier heeft geïmplementeerd, heeft men nu veel last van afvaltoerisme. Veel schepen geven immers hun vuil af daar waar het goedkoopst is om af te geven. Veel Zweedse havens zijn dan ook overgaan op het berekenen van een directe financiering, ondanks dat de wetgeving dit niet toestaat. De berekende bijdragen die de schepen moeten betalen verschillen per Duitse, Belgische en Nederlandse haven. Over het algemeen is Hamburg de goedkoopste haven en Rotterdam de duurste. Verder verschilt per scheepsgrootte welke haven het goedkoopst of het duurst is.

**Figuur 1: Hoogte van de fee in verschillende havens (Euro's)**



(Bron: Havenontvangstinstallaties, Erasmus Universiteit, 2005)

Figuur laat zien wat de kosten voor verschillende soorten schepen zijn. De kosten voor Amsterdam, Zeeland, Groningen en Hamburg zijn met elkaar vergelijkbaar. De kosten in Rotterdam worden gebaseerd op het motorvermogen (uitgedrukt in GT). In de grafiek is te zien dat er wel verschillen in de hoogte van de fee zijn. Veel verschillen ontstaan doordat de havens de schepen in klassen indelen en deze klassen niet overeenkomen.

Twee zaken zijn opvallend. In Hamburg is in de meeste gevallen het tarief het laagst. Alleen in Rotterdam is het tarief voor sommige schepen tussen de 15 000 en 30 000 GT lager. Ten tweede zijn de containerschepen in Rotterdam vrijwel altijd de hoogste bijdrage verschuldigd, doordat zij een hoge KW/GT verhouding hebben.