

Vergaderjaar 2003–2004

28 984

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

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 18 september 2003

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare handeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inleiding

De leden van de fracties van CDA, PvdA en VVD hebben kennis genomen van het voorstel van de regering tot wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, de Wet verontreiniging zeewater en de Scheepvaartverkeerswet in verband met de instelling van de Nederlandse exclusieve economische zone (EEZ). Door de voorgestelde uitbreiding van de rechtsmacht van Nederland als kuststaat en als havenstaat nemen de mogelijkheden toe om zowel preventief als repressief op te treden tegen vervuiling door zeeschepen.

Algemeen

De regering komt met het wetsvoorstel voor een deel tegemoet aan de kritiek van de Algemene Rekenkamer, die in het rapport «Milieuvervuiling door zeeschepen» (2001) een groot aantal tekortkomingen en achterstanden constateert. Een van de kritiekpunten betrof de achterstanden in de regelgeving, waaronder het vestigen van rechtsmacht in de EEZ ter bescherming van het maritieme milieu conform het VN-Zeerechtverdrag. Ook de commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving signaleert in 2003 diverse knelpunten in de nationale wet- en regelgeving, waaronder de mogelijkheid tot het reguleren van activiteiten in de EEZ. De voorgestelde uitbreiding van bevoegdheden heeft op hoofdlijnen dan ook de instemming van de leden van de CDA-fractie. Wil er echter sprake zijn van een effectieve bescherming van het maritieme milieu, hetgeen het wetsvoorstel beoogt, zal aan een aantal randvoorwaarden moeten worden voldaan. Zo constateerde de Rekenkamer onder meer dat duidelijke doelstellingen en verantwoording ten aanzien van emissies door zeeschepen ontbreken, dat de samenwerking tussen verschillende overheidsdiensten

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteyn (PvdA), Dijksma (PvdA), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Van Hijum (CDA), Van Lith (CDA), Timmermans (PvdA), van Bommel (SP), van der Staaij (SGP), Koopmans (CDA), Oplaat (VVD), Geluk (VVD), ten Hoopen (CDA), Dijsselbloem (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA) voorzitter, Depla (PvdA), Van As (LPF), van den Brand (GL), Duyvendak (GL), Gerkens (SP), Van Haersma Buma (CDA), Bruls (CDA), Van der Ham (D66), Boelhouwer (PvdA), Dubbelboer (PvdA), De Krom (VVD), Hermans (LPF) en Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD).
Plv. leden: Heemskerk (PvdA), Tichelaar (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Hessels (CDA), Eurlings (CDA), Smeets (PvdA), De Ruiter (SP), Huizinga-Heringa (CU), Buijs (CDA), De Grave (VVD), Szabó (VVD), Van Winsen (CDA), Van Dijken (PvdA), Haverkamp (CDA), Waalkens (PvdA), Herben (LPF), Vos (GL), Halsema (GL), Vergeer-Mudde (SP), Jager (CDA), Mastwijk (CDA), Giskes (D66), Van Dam (PvdA), Verdaas (PvdA), Van Beek (VVD), Van den Brink (LPF) en Luchtenveld (VVD).

te wensen overlaat, dat er capaciteitsproblemen zijn ten aanzien van toezicht, opsporing en handhaving, dat er onvoldoende gerichte handhaving plaatsvindt en dat de regering tekortschiet in de zorg voor havenontvangstinstallaties.

De leden van de CDA-fractie constateren in dit verband dat de minister van Verkeer en Waterstaat vanaf begin jaren negentig diverse malen aan de Tweede Kamer heeft toegezegd om het aantal en de ernst van de problematiek van legale, illegale en accidentele lozingen op zee beter in beeld te brengen. Op deze wijze zou het voor de Kamer mogelijk worden om de effectiviteit van het beleid te volgen en te toetsen. Deze leden vragen zich af op welke wijze de regering deze toezegging wil inlossen en de Tweede Kamer periodiek wil informeren over de voortgang en de effectiviteit van het beleid. Voorts verzoeken de leden van de CDA-fractie de regering om aan te geven wat de huidige omvang van de problematiek van vervuiling door zeeschepen binnen de Nederlandse EEZ is en welke vermindering concreet wordt nagestreefd met de uitbreiding van de rechtsmacht van Nederland als kuststaat en havenstaat.

Daarnaast achten de leden van de CDA-fractie samenwerking en afstemming in Europees verband van groot belang voor een effectieve aanpak. De Europese Commissie heeft onlangs een voorstel ingediend voor een richtlijn inzake verontreiniging vanaf schepen en invoering van sancties, inclusief strafrechtelijke sancties, voor milieumisdrijven (C5-0076-03). Deze richtlijn neemt in de eerste plaats de geldende internationale lozingsvoorschriften in het gemeenschapsrecht op. De richtlijn beoogt tevens de handhaving door lidstaten te uniformeren en de samenwerking en informatie-uitwisseling te bevorderen. Daarnaast bevat de voorgestelde richtlijn de bepaling dat overtredingen van de lozingsregels misdrijven zijn. Ook geeft de richtlijn richtsnoeren inzake de aard van op te leggen straffen. Het heeft de leden van de CDA-fractie verbaasd dat in het wetsvoorstel met geen woord wordt gerept over deze Europese ontwerp-richtlijn inzake verontreiniging vanaf schepen. Zij vragen de regering dan ook nader toe te lichten hoe het wetsvoorstel zich tot deze richtlijn verhoudt.

De leden van de CDA-fractie constateren voorts dat het wetsvoorstel een verschuiving betekent in de balans tussen de rechtsmacht van de vlaggenstaten en die van Nederland als kust- en havenstaat. Zij vernemen graag van de regering in hoeverre deze uitbreiding van de rechtsmacht binnen Europa gecoördineerd plaatsvindt en op welke wijze afstemming plaatsvindt ten aanzien van de uitvoering.

De leden van de CDA-fractie hebben ten slotte kennis genomen van het advies van de Raad van State die twijfelt aan de rechtsgrond voor een verbod op lozingen door zeeschepen in volle zee (art. 5 Wvvs). Meer in algemene zin valt op dat in de artikelen en in de Memorie van Toelichting herhaaldelijk wordt verwezen naar internationale verdragen, zoals het VN-Zeerechtverdrag en het MARPOL-verdrag, die de materiële normen bevatten ten aanzien van eisen en voorschriften aan schepen, lozingen en dumping. Dit komt de leesbaarheid van het wetsvoorstel naar de mening van de leden van de CDA-fractie niet ten goede. Toezicht, opsporing en handhaving moeten immers steeds op basis van deze inhoudelijke voorschriften en normen plaatsvinden. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering dan ook, mede gelet op de onduidelijkheid die het advies van de Raad van State oproept over de volgens haar «universele normstelling» ten aanzien van lozingen op volle zee, duidelijker aan te geven welke materiële normen van toepassing zijn in (a) de territoriale wateren, (b) de EEZ en (c) op volle zee op grond waarvan Nederland handhavend kan optreden?

De leden van de fractie van de PvdA zien de voorgenoemde wetswijziging als een goede stap vooruit op weg naar een optimale handhaving van een schone zee, waarin scheepvaart veilig en onder rechtvaardige controle kan varen. Ze betreuren wel de late termijn waarop het wetsvoorstel aan de Staten-Generaal wordt voorgelegd. De mogelijkheid om de rechtsmacht van Nederland uit te breiden tot de exclusieve economische zone bestaat immers al enige tijd. Kan de regering aangeven wat de achtergrond is van de late afronding van het wetsvoorstel?

Bij brief heeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat het stappenplan voor de Noordzee gepresenteerd (28 600, nr. 89). Uit dit stappenplan is duidelijk geworden dat het voorliggende wetsvoorstel niet op zichzelf staat. De voorliggende wetswijziging is namelijk slechts één stap van het stappenplan. De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering een totaaloverzicht te geven van alle wetswijzigingen, beleidsnota's etc, die samenhangen met de instelling van de EEZ.

Om meer inzicht te krijgen in het overheidshandelen op de Noordzee zouden de leden van de VVD-fractie daarnaast graag ook een overzicht ontvangen van alle overheidsorganisaties die binnen de territoriale wateren en de EEZ opereren. Vanuit welk departement worden ze aangestuurd en wat zijn hun taken? Hoe zijn bijvoorbeeld de Kustwacht, Inspectie Verkeer en Waterstaat en de directie Noordzee georganiseerd? Welke taken voeren zij gezamenlijk uit? Houdt de VROM-inspectie zich bezig met milieu-inspecties op de Noordzee? Hebben douane, KLPD en de marechaussee nog een taak op de Noordzee? De Algemene Inspectie Dienst van het ministerie van LNV houdt zich bezig met de controle op naleving van de vogel- en habitatrichtlijn. Gaat zij dit ook doen op de Noordzee?

Doelstelling

De leden van de PvdA-fractie missen in de Memorie van Toelichting een duidelijke omschrijving van de doelstellingen van het wetsvoorstel. De aanleiding en de uitwerking zijn uitgebreid omschreven, maar de beoogde effecten zijn achterwege gelaten. Het doel van de wetswijziging lijkt louter om de mogelijkheden die het Zeerechtverdrag biedt te benutten, maar het ultieme doel – voorkoming en vervolging van vervuiling van de zee – wordt niet nader omschreven. Kan de regering aangeven, bij voorkeur met streefwaarden onderbouwd, op welk moment de implementatie van de wet geslaagd is? Worden de effecten van de wetswijziging onderzocht en geëvalueerd?

Rijksvaartuigen en uitzonderingspositie militaire schepen

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering om nader toe te lichten waarom oorlogsschepen, marineschepen en andere militaire schepen een uitzonderingspositie in de Wvvs behouden, ook als zij civiele taken vervullen.

De leden van de PvdA-fractie kunnen instemmen met de opheffing van de uitzonderingspositie van rijksvaartuigen. Deze opheffing vond al eerder plaats in de Schepenwet en de Binnenschepenwet. Hoe is onafhankelijke handhaving van deze overheidsschepen gewaarborgd? Wat betreft de positie van oorlogsschepen roept het wetsvoorstel vragen op. Net als de leden van de CDA-fractie willen de leden van de PvdA-fractie weten of deze uitzondering voor oorlogsschepen ook buiten oorlogstijd geldt. Zo ja, waarom is hiervoor gekozen?

De leden van de VVD-fractie zijn voorstander van het feit dat rijksvaartuigen niet langer een uitzonderingspositie vormen in de Wet voorkoming verontreiniging door schepen. Eisen die de overheid aan het bedrijfsleven oplegt ten aanzien van voorkoming van milieuverontreiniging moet de overheid ook aan zichzelf opleggen. Vanuit dat perspectief vragen deze leden zich net als de leden van de fracties van CDA en PvdA af waarom militaire schepen een uitzondering vormen. Waarom is het noodzakelijk dat militaire schepen al hun afval over boord kunnen zetten? Gelden deze redenen alleen in oorlogssituaties of ook tijdens oefeningen?

Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en inschakeling klassenbureaus

Nederland is in het kader van de Wvvs en de Wvz verantwoordelijk voor de naleving van eisen en voorschriften op het gebied van veiligheid en milieu door zeeschepen, voor zover het gaat om schepen die onder Nederlandse vlag varen. In het wetsvoorstel (art. 8) wordt het reeds bestaande systeem van certificering van schepen wettelijk verankerd. De primaire verantwoordelijkheid ligt bij het Inspectoraat-Generaal V&W (IVW). Bij het uitvoeren van onderzoeken spelen in de praktijk (internationaal erkende) particuliere klassenbureau's een belangrijke rol. De inschakeling van deze bureaus wordt door de Europese wetgever gereguleerd en is vertaald naar Nederlandse wetgeving (art. 8, lid 3). De Algemene Rekenkamer heeft de afhankelijkheid van klassenbureau's als «risicovol» bestempeld, omdat er geen waarborgen zijn dat deze bureaus zich onafhankelijk opstellen en onvoldoende (kunnen) worden aangestuurd door het IVW. De minister van V&W heeft toegezegd deze risico's nader te zullen onderzoeken (TK 2001–2002, 28 040, nr. 4). De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering om nader aan te geven welke risico's zij onderkent ten aanzien van het inschakelen van klassenbureaus voor het uitvoeren van onderzoeken, waaraan schepen zijn onderworpen ter verkrijging of behoud van een certificaat. Tevens vragen zij of artikel 8, lid 4 voldoende mogelijkheden bevat voor het IVW om grip te houden op het functioneren van de klassenbureaus en de kwaliteit van de extern uitgevoerde onderzoeken te waarborgen.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat ook eigenaren/rederes actief op hun verantwoordelijkheid voor de voorkoming van vervuiling moeten worden aangesproken. In het kader van het streven naar «gespreide verantwoordelijkheid» vragen de leden van de CDA-fractie de regering om een oordeel over het evenwicht tussen enerzijds de eigen verantwoordelijkheid van rederijen om te varen met schepen die voldoen aan de eisen en voorschriften, en anderzijds de rol/verantwoordelijkheid van het IVW voor het verlenen van certificaten, het toezicht daarop alsmede de handhaving.

De Rekenkamer constateerde in 2001 dat met name de handhaving een knelpunt is. Zo blijft de capaciteit voor en de inzet van luchtsurveillances achter bij de behoefte en is er onvoldoende afstemming tussen Kustwacht (KLPD), directie Noordzee, IVW en OM. Ook schiet de beschikbaarheid van mensen en middelen bij het OM en het ondersteunende stafbureau tekort, waardoor opsporing en vervolging van milieudelicten op de Noordzee onvoldoende van de grond komt. Ook de coördinatie tussen handhaving van de regelgeving voor zeevaart op zee en in de havens is een aandachtspunt.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering in een reactie op het rapport van de Rekenkamer (2001) heeft gesteld dat het Ministerie van Justitie en het Openbaar Ministerie bij de toetsing van nieuwe wetgeving bijzondere nadruk zullen leggen op de handhaafbaarheid en uitvoerbaar-

heid. Deze leden vernemen graag van de regering hoe zij de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de voorgestelde uitbreiding van de kuststaatjurisdictie beoordeelt.

De leden van de CDA-fractie vernemen graag welke extra inspanningen worden verwacht van het OM en de KLPD en hoe dit zich verhoudt tot reeds bestaande knelpunten in de capaciteit. Deze leden constateren tevens dat de Kamer voor eind 2002 een evaluatie van de Kustwacht was toegezegd, waarin aandacht zou worden besteed aan de verbetering van de samenwerking tussen de handhavende partners. De leden vernemen graag van de regering wanneer deze evaluatie aan de Kamer wordt aangeboden.

De leden van de CDA-fractie leiden voorts uit het Jaarbericht 2002 van de IVW af dat deze is begonnen met het toetsen van wet- en regelgeving ten aanzien van de zeevaart op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Daarbij wordt geconstateerd dat meer dan de helft van de wetten of wijzigingen «minder goed» of «moeilijk» handhaafbaar is. De leden verzoeken de regering aan te geven hoe zij de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de uitbreiding van de havenstaatjurisdictie beoordeelt.

De Rekenkamer concludeerde in 2001 dat het haventoezicht op de naleving van milieuregels door het IVW op een aantal beter zou kunnen. Nederland voldoet weliswaar aan de verplichting om 25% van de buitenlandse schepen in Nederlandse havens te inspecteren, maar de controles blijken onvoldoende gericht op schepen die voor het milieu of veiligheid grotere risico's met zich meebrengen (target factor). De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat controles gericht en gecoördineerd met andere Europese kuststaten zouden moeten plaatsvinden. Deze leden vragen de regering of zij deze mening deelt en zo ja, op welke wijze de coördinatie zal worden bevorderd.

Regels stellen is stap één bij het bereiken van doelstellingen op het gebied van voorkoming van verontreiniging, maar toezicht en handhaving vormen een onmisbare tweede stap. De leden van de PvdA-fractie vinden de toelichting op dit onderdeel in de Memorie van Toelichting onvoldoende. In het wetsvoorstel is ogenschijnlijk niet geanticipeerd op de uitkomsten van het onderzoek «Milieuvervuiling door schepen» van de Algemene Rekenkamer van oktober 2001. De hierna volgende vragen, die bij deze leden leven, grijpen terug op de aanbevelingen die volgen uit het betreffende rapport.

- De Rekenkamer plaatste vraagtekens bij de inschakeling van particuliere klassenbureaus voor het uitvoeren van milieutoezicht op schepen. In een brief gedateerd 31 januari 2002 (28 040, nr. 4) kondigde de minister van Verkeer en Waterstaat een «spoedig» extern onderzoek aan naar de uitbesteding van werkzaamheden aan de bureaus. Wat zijn de uitkomsten van het onderzoek en zijn naar aanleiding van de uitkomsten maatregelen genomen ten aanzien van de inschakeling van klassenbureaus?
- De Rekenkamer concludeerde dat verantwoording aan het parlement onvoldoende uit de verf komt. Welke ambities heeft de regering om gedurende de huidige regeerperiode de Kamer adequaat te informeren?
- De Rekenkamer hekelde de servicegerichte opstelling van de scheepvaartinspectie. In bovengenoemde brief pareerde de minister van Verkeer en Waterstaat de kritiek door te wijzen op de reorganisatie van de inspectie en de komst van de sector handhaving. Welke ervaringen zijn opgedaan met deze nieuwe werkwijze? Kan een actueel overzicht worden gegeven van het jaarlijkse aantal geconstateerde overtredingen en de wijze waarop die zaken zijn afgehandeld?

Met name over de Kustwacht hebben de leden van de VVD-fractie een aantal vragen. Welke departementen zijn bij de Kustwacht betrokken? Hoe is de aansturing van de Kustwacht geregeld? Op de begroting van welk(e) departement(en) drukken de kosten van de Kustwacht en hoe zijn de kosten over de departementen verdeeld? Hoe hoog is de jaarlijkse begroting van de Kustwacht? Welke departementen leveren welk materieel? Hoe zijn de kosten van de Orions over de departementen verdeeld?

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat het een goede zaak is dat de Staat meer mogelijkheden krijgt tot handhaving binnen de EEZ. Schepen die onrechtmatig lozen op zee moeten aangepakt kunnen worden. Niet duidelijk is echter hoe deze handhaving eruit ziet. Welke instanties zijn hiervoor verantwoordelijk? Hoe voeren zij hun taken uit en welke bevoegdheden hebben zij? Zo staat in de Memorie van Toelichting op pagina 4 dat de Staat een onderzoek mag instellen. Houdt dit in dat er daadwerkelijk schepen binnen de EEZ geïnspecteerd mogen worden? Mogen schepen aangehouden worden etc.?

Door het van toepassing verklaren van een aantal wetten in de EEZ wordt het gebied waarin de Nederlandse Staat toezicht houdt vergroot en neemt het aantal bevoegdheden van de Staat toe, zo constateren de leden van de VVD-fractie. Neemt hierdoor ook de hoeveelheid werk voor de verschillende inspectiediensten, de Kustwacht etc. toe? Zo ja, hoeveel fte gaat hiermee gepaard? Wat zijn hiervan de financiële gevolgen voor de Rijks-overheid en voor de afzonderlijke departementen?

Alternatieve handhavingsmethoden

De leden van de PvdA-fractie zijn zich ervan bewust dat controle op lozing en storten en verontreinigende stoffen door schepen op volle zee een complexe zaak is. De gevolgen van lozingen en stortingen zijn echter dermate groot dat een discussie over mogelijke alternatieven voor of aanvullingen op de huidige wijze van controle gerechtvaardigd is. In dat kader wordt een reactie van de regering gevraagd op de volgende mogelijkheden.

In april 2003 is in de Tweede Kamer gediscussieerd over de wijze van financiering van de havenontvangstinstallaties. Een motie van de leden van de PvdA- en de SP-fractie voor verhoging is daarbij afgewezen. Hoe kijkt de regering thans aan tegen deze mogelijkheid?

De Algemene Rekenkamer concludeerde dat het gebruik van luchtsurveillances achterblijft bij de opgegeven behoefte. Kan worden aangegeven hoe de inzet van luchtsurveillances op dit moment verloopt? Is daarnaast de mogelijkheid onderzocht om gebruik te maken van satellieten om eventuele lozingen of stortingen op zee te constateren?

Toezicht op verontreiniging door schepen is bij uitstek een onderwerp dat internationale afstemming behoeft. Welke mogelijkheden ziet de regering om het toezicht in Europees verband nader af te stemmen? Middels een scheepvaartgeleidingssysteem zouden schepen over de Noordzee gevolgd en geadviseerd kunnen worden vergelijkbaar met het systeem dat in de luchtvaart wordt gebruikt. Hoe beoordeelt de regering dat voorstel, zo willen de leden van de PvdA-fractie tot slot weten.

Strafrechtelijke aspecten

Het wetsvoorstel breidt de rechtsmacht van Nederland als kuststaat uit tot de EEZ. Artikel 12 van de Wvvs verplicht de kapitein van een schip (ook onder vreemde vlag) dat is betrokken bij een voorval of gebeurtenis

waarbij gevaarlijke stoffen vrijkomen, dit terstond te melden aan de autoriteit van de dichtstbijzijnde kuststaat. Artikel 5 van de Wvvs wordt zo gewijzigd dat internationale verboden tot lozing van kracht worden voor de EEZ, op grond waarvan opsporing en handhaving kunnen plaatsvinden. De mogelijkheid om handhavend op te treden wordt gecreëerd in artikel 36 van de Wvvs en artikel 1a van de Wvz. De voorgestelde uitbreiding van het toepassingsbereik van het strafrecht (milieudelicten in het kader van de Wvvs vallen onder de Wet Economische Delicten) lijkt evenwel deels ongedaan te worden gemaakt door de bepaling uit het VN-Zeerechtverdrag dat terzake van overtredingen door buitenlandse schepen geen andere straffen mogen worden opgelegd dan geldboeten, met uitzondering van opzettelijke en ernstige daden van verontreiniging in de territoriale zee. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering om aan te geven in hoeverre reders of vlaggenstaten aansprakelijk kunnen worden gesteld voor vervuiling binnen de EEZ, die het gevolg zijn van nalatigheid of lozingen.

Tevens vernemen deze leden graag van de regering in hoeverre de huidige strafmaat voor het illegaal lozen van verontreinigende stoffen in zee door haar voldoende «doeltreffend, evenredig en afschrikkend» wordt geacht, zoals wordt vereist in de – in het algemene deel van dit verslag reeds genoemde – Europese ontwerprichtlijn.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering voorts in hoeverre zij het noodzakelijk acht om in het wetsvoorstel nadere bepalingen op te nemen ter bescherming van de rechtszekerheid van de kapitein en de scheepsbemanning gelet op het feit dat de oorzaak voor opgetreden verontreiniging veelal niet bij hen ligt maar bij scheepseigenaren, tekortschietende vlaggenstaten of gebrekkige controle door havenstaten.

Op basis van het wetsvoorstel kan Nederland als havenstaat rechtsmacht uitoefenen ten aanzien van verboden lozingen die zijn begaan buiten de Nederlandse binnenwateren, territoriale wateren of EEZ, derhalve in het zeegebied dat buiten de directe rechtsmacht van Nederland valt en die niet direct de belangen van Nederland schaden. Wel moet in dit geval aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Zo moet het schip vrijwillig in de Nederlandse haven liggen en moet er bewijsmateriaal zijn. Daarnaast bestaat er concurrente rechtsmacht van de vlaggenstaat en van de kuststaat die voor de verboden lozing is getroffen. Van deze bevoegdheid gaat volgens de regering een preventieve werking uit. De leden van de CDA-fractie constateren dat voorheen buitenlandse schepen volgens de Wvvs niet in overtreding waren als zij aan de autoriteiten in de Nederlandse zeehavens een leeg of foutief ingevuld oliejournaal toonden, terwijl dit voor Nederlandse schepen wel strafbaar is. Deze leden verzoeken de regering om aan te geven of deze lacune met het voorliggende wetsvoorstel wordt verholpen.

De leden van de PvdA-fractie hechten veel waarde aan vervolging van overtreders van de Wvvs en acht voldoende capaciteit daarvoor van groot belang. Nieuwe regels hebben geen effect, wanneer niet wordt nagezien op naleving van de regels. In de Memorie van Toelichting (pagina 13–14) wordt een toelichting gegeven op de benodigde justitiële inzet, die «naar verwachting binnen de gegeven capaciteit kan worden opgevangen». Daarnaast wordt gesproken over een «lopende discussie tussen de betrokken ministeries» over het gebruik en de mate van gebruik van de nieuwe mogelijkheden. In de Memorie van Toelichting staat vermeld dat in een later stadium zal moeten worden beslist over de eventuele wenselijkheid van de uitbreiding van de inzet. Overigens concludeerde de Algemene Rekenkamer in haar rapport in oktober 2001 dat het OM kampte met capaciteitsproblemen. Bovendien bleek het OM er slechts in een minder-

heid van de gevallen in te slagen een sanctie op te leggen, waarbij de hoogte van de sancties niet in verhouding stond met de exploitatievoordelen die de sector ondervindt door illegale lozingen. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft daar in haar antwoord van 31 januari 2002 niet op gereageerd. Kan de regering hier alsnog een toelichting op geven? Betekent «optimale inzet van de thans beschikbare middelen» dat deze inzet op dit moment niet optimaal is? In welk stadium kan een besluit over de capaciteit worden verwacht? Onderschrijft de regering de opvattingen van de leden van de PvdA-fractie met betrekking tot de vervolging? Hoe beoordeelt de regering de mogelijkheid om milieuschade of opruimkosten via een civielrechtelijke procedure te verhalen op de vervuilers?

Kan de Nederlandse Staat optreden tegen schepen die onder de vlag varen van een land dat het internationale VN-zeerechtverdrag niet heeft ondertekend, zo willen de leden van de VVD-fractie weten. Op pagina 12 van de Memorie van Toelichting staat dat voor het begaan van overtredingen door buitenlandse schepen alleen geldboetes kunnen worden opgelegd met uitzondering van zeer ernstige gevallen. Voor Nederlandse schepen kunnen in meer gevallen gevangenisstraffen worden opgelegd. Kan aangegeven worden waarom opvarenden van Nederlandse schepen strenger bestraft moeten worden, zo willen deze leden weten. Nederland krijgt bevoegdheden om ook binnen de wateren van andere landen te opereren. Welke (werk)afspraken moeten hierover met onze buurlanden worden gemaakt?

Overige vragen en opmerkingen

De leden van de CDA-fractie vragen zich af welke mogelijkheden de regering ziet om de administratieve lastendruk voor rederijen en de bemanning van zeeschepen te verminderen, zonder daarbij de veiligheidsborging en de kwaliteit van de uit te voeren inspecties geweld aan te willen doen.

Op basis van artikel 11 van de Wvvs worden schepen die Nederlandse havens aandoen verplicht om (restanten van) schadelijke stoffen af te geven bij een havenontvanginstallatie. Deze faciliteiten beogen de lozing van afvalstoffen op zee tegen te gaan. De leden van de CDA-fractie vernemen graag van de regering hoe de plicht voor schepen om afval- en reststoffen af te geven bij een havenontvanginstallatie (HOI) zich verhoudt met stand van zaken rond de realisatie van deze installaties in de 34 Nederlandse (zee)havens. Tevens vragen deze leden aan de regering in hoeverre aanvullende regelgeving in de Wvvs noodzakelijk wordt geacht op het punt van de import en lozing van uitheems ballastwater, waarin micro-organismen kunnen voorkomen die schade kunnen toebrengen aan economie en/of ecologie.

De Raad van State wijst er in zijn reactie op dat de kwestie van concurrerende rechtsmacht een bijzondere rol kan spelen in het geval van de territoriale wateren en de EEZ van de Nederlandse Antillen en Aruba. Kan de regering aangeven op welke wijze in voorkomende gevallen hiermee wordt omgegaan, zo willen de leden van de PvdA-fractie weten?

Deze leden hebben ook een vraag naar aanleiding van de mededeling van de regering in het nader rapport dat de mandaatconstructie nadere studie behoeft. Kan daar uit worden afgeleid dat er vooralsnog geen sprake zal zijn van mandaatverlening ten behoeve van het plaatsen van aantekeningen op certificaten?

Hoe verhoudt het onderliggende wetsvoorstel zich tot de invoering van het trustrecht, vragen de leden van de VVD-fractie. Krijgt een kapitein

bevoegdheden ten aanzien van de bemanningsleden die verantwoordelijk zijn voor illegale lozingen?

In de Memorie van Toelichting wordt op pagina 8 het verschil aangegeven tussen storten en lozen. Kan aangegeven worden of het na gebruik achterlaten van hele offshore platforms, kabels of leidingen valt onder de definitie van storten of lozen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Het Centrum voor omgevingsrecht en beleid (NILOS) concludeert in haar rapport dat het de vraag is in hoeverre kabels en pijpleidingen van derden na gebruik weggehaald moeten worden. Kan Nederland dit van bedrijven en andere staten eisen? Wat is er juridische geregeld voor het buiten gebruik achterlaten van offshore platforms, kabels en leidingen? Is de overheid van mening dat dit verboden moet kunnen worden door de Nederlands Staat? Zo ja, is de regering van mening dat hier aanvullende wetgeving voor nodig is?

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

De adjunct-griffier van de commissie,
Kool