

Vergaderjaar 2003–2004

**29 400**

## **Wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen en de Wet op de economische delicten in verband met richtlijn nr. 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 november 2000 betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingsresiduen (PbEG L 332)**

**4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 3 november 2003 en het nader rapport d.d. 9 januari 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 20 augustus 2003, no.03.003322, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen en de Wet op de economische delicten in verband met richtlijn nr. 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 november 2000 betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen (PbEG L 332).*

*De voorgestelde wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (Wvvs) strekt tot implementatie van richtlijn 2000/59/EG.<sup>2</sup> Het voorstel bevat onder meer een verplichting voor de beheerder van een zeehaven om ervoor te zorgen dat er toereikende voorzieningen aanwezig zijn voor het in ontvangst nemen van scheepsafval en om een havenafvalplan op te stellen. Kapiteins van schepen die de haven aandoen zijn behoudens enkele uitzonderingen verplicht hun scheepsafval af te geven. De kosten voor inname en verwerking moeten op grond van richtlijn 2000/59/EG voor een substantieel deel indirect worden gefinancierd, wat inhoudt dat alle schepen die de haven aandoen in die kosten moeten bijdragen, ongeacht of ze afval afgeven of niet. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt over het voorstel een aantal opmerkingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> Richtlijn nr. 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 november 2000 betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen (PbEG L 332).

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2002/03, 25 868, nr. 5, blz. 3.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 augustus 2003, nr. 03.003322, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 november 2003, nr. W09.03.0315/V, bied ik U hierbij aan.

*1. De implementatiedatum van richtlijn 2000/59/EG, 28 december 2002, is niet gehaald. Voorjaar 2003 ging de Minister van Verkeer en Waterstaat ervan uit dat implementatie niet eerder haalbaar zou zijn dan medio 2004.<sup>3</sup>*

*Uit mededelingen, door de minister gedaan aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, blijkt dat de te late implementatie samenhangt met het afkalven van het draagvlak, dat oorspronkelijk bij betrokkenen (havens, reders, afvalverwerkingsbedrijven) voor de maatregelen bestond, veroorzaakt door België dat mogelijk zou kiezen voor implementatie door middel van een borgsomsysteem, waarbij de borgsom zou worden terugbetaald aan eigenaars van schepen die geen afval afgeven in Belgische havens.<sup>1</sup> Doordat in Nederlandse havens, overeenkomstig de voorschriften van richtlijn 2000/59/EG, alle schepen die een haven aandoen moeten bijdragen in de kosten, ongeacht het feitelijk gebruik van de voorzieningen, werd gevreesd dat de concurrentiepositie van de Nederlandse havens zou verslechteren.<sup>2</sup> Vanwege de vertraging in de omzetting heeft de Europese Commissie een inbreukprocedure tegen Nederland in gang gezet, die mogelijk resulteert in een veroordeling door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen; ingeval deze veroordeling niet zou worden nagekomen zou de Commissie in een volgende procedure kunnen vragen om de oplegging van een dwangsom.<sup>3</sup> In de memorie van toelichting wordt noch op de oorzaken, noch op de gevolgen van de te late implementatie ingegaan. Wel wordt vermeld dat er binnen het kader van de Noordzeeconferentie is besloten de implementatie van deze richtlijn in de verschillende Noordzeelanden (waaronder België) zo volledig mogelijk te harmoniseren, in het bijzonder wat betreft de financiering.<sup>4</sup> De Raad acht het wenselijk dat in de memorie van toelichting aandacht wordt besteed aan de oorzaken van de te late implementatie en aan de vraag welke gevolgen dit naar de actuele stand van zaken naar verwachting zal hebben. Daarbij dient naar het oordeel van de Raad ook te worden ingegaan op de vraag in hoeverre inmiddels op Noordzee-niveau afstemming van de desbetreffende bepalingen heeft plaatsgevonden.*

1. Zoals de Raad van State in zijn advies terecht aangeeft, is de implementatiedatum van richtlijn nr. 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 november 2000 betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen (PbEG L 332) (hierna: de richtlijn) verstreken voordat bijgaand voorstel kracht van wet heeft verkregen. De oorzaak voor deze termijnoverschrijding ligt vooral hierin dat het bij de implementatie van de richtlijn niet mogelijk is gebleken in alle daarvoor in aanmerking komende lidstaten van de Europese Unie, gelegen aan de Noordzee, een gelijkaardig systeem van indirecte financiering te ontwikkelen. Artikel 8, tweede lid, onder a, van de richtlijn schrijft voor dat alle schepen die een haven aandoen substantieel moeten bijdragen in de kosten van inzameling, behandeling en verwijdering van scheepsafval. De Europese Commissie interpreteert «substantieel» als zijnde ten minste 30% van deze kosten. De lidstaten hebben boven deze grens een aanzienlijke beleidsvrijheid. Nederland heeft zich langdurig beijverd voor een systeem waarbij de kosten voor inzameling en verwerking van scheepsafval in alle Noordzeelanden voor 100% uit indirecte bijdragen zou kunnen worden gefinancierd. Dit is niet mogelijk gebleken. In de zuidelijke lidstaten, met inbegrip van Frankrijk, en het Verenigd Koninkrijk wordt in het algemeen voor het minimum van 30% gekozen. Vlaanderen heeft zich bovendien voorstander betoond van een borgsomsysteem. Schepen moeten dan bij iedere aanloop in een Vlaamse haven betalen, maar krijgen het bedrag weer teruggestort wanneer zij kunnen aantonen dat zij het scheepsafval hebben afgegeven. Het maakt daarbij geen verschil waar die afgifte plaatsvond. Afgifte buiten Vlaanderen zou in beginsel ook recht op terugstorting geven.

Deze omstandigheid is voor mij aanleiding geweest de oorspronkelijk gekozen opzet van het voorstel te verlaten. De in Vlaanderen voorgestelde weg zou van directe invloed zijn op havenaanloopkosten in de Vlaamse havens. Uit een oogpunt van bescherming van de concurrentiepositie van de Nederlandse havens achtte ik voortgaan op de aanvankelijk voorgestane weg niet meer verantwoord. In plaats daarvan wordt een systeem voorgesteld dat er op is gericht om ten minste 30% van de desbetreffende kosten indirect te financieren en dat de mogelijkheid kent van uitbreiding naar een indirecte financiering van 100% van de kosten. Ik streef er naar binnen vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel 100% van de kosten van inzameling,

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2002/03, 25 868, nr. 7, blz. 4; advies Nationale Havenraad inzake deze wijziging van de Wvvs van 4 juli 2002, p. 2.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2002/03, 25 868, nr. 5, blz. 2.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2002/03, 25 868, nr. 5, blz. 3.

<sup>4</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.

behandeling en verwerking te dekken uit indirecte bijdragen. Tempo en omvang van deze uitbreiding zijn echter wel afhankelijk van een nadere afweging van de milieubelangen, de havenbelangen en de belangen van de afvalverwerkingssector.

Het overleg en de gekozen beleidswijziging hebben veel tijd gekost. Dit ging ook ten koste van de snelheid waarmee het voorstel van wet kon worden afgerond. Deze gang van zaken heeft ook gevolgen voor de praktijk. Zolang het voorstel nog geen kracht van wet heeft verkregen, is er geen algemeen geldende afgifteplicht. Het gevolg daarvan is dat er mogelijk elders scheepsafval wordt afgegeven, of dat er scheepsafval in zee wordt geloosd. Dit laatste is overigens, onder voorwaarden, onder de bestaande Nederlandse en internationale regelgeving toegestaan. Dat neemt niet weg dat in Nederland al het nodige wordt gedaan om de feitelijke implementatie van de richtlijn, zo veel mogelijk met ingang van 1 mei 2004, te bewerkstelligen. Conform het advies van de Raad is in de paragrafen 1.2 en 2 van de memorie van toelichting aan deze aspecten nadere aandacht geschonken. Eveneens is daarbij ingegaan op de resultaten van verder overleg met de Noordzeelanden.

*2. Bij koninklijke boodschap van 3 juli 2003 is aan de Tweede Kamer een voorstel tot wijziging van onder meer de Wvvs aangeboden in verband met de instelling door Nederland van een exclusieve economische zone («wetsvoorstel 28 894»).*<sup>1</sup> Dit voorstel bevat een aantal bepalingen over onderwerpen die ook in het onderhavige wetsvoorstel aan de orde komen.

2. Ik ben mij bewust van de samenloop van het onderhavige voorstel van wet met het voorstel van wet tot wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, de Wet verontreiniging zeewater en de Scheepvaartverkeerswet in verband met de instelling van de Nederlandse exclusieve economische zone en enkele andere onderwerpen (Kamerstukken II 2002/03, 28 984, nr. 1–3). Er zijn evenwel nog twee andere voorstellen van wet waarmee rekening moet worden gehouden. Het betreft het voorstel van wet tot wijziging van een aantal wetten in verband met de reorganisatie van de inspectiefunctie bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Kamerstukken II 2002/03, 29 011, nr. 1–3) en een nog in voorbereiding zijnd voorstel van wet inzake buitenlandse schepen. In verband daarmee is het voorgestelde artikel 1 van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (Wvvs) opnieuw geformuleerd en zijn veranderingen aangebracht in de voorgestelde artikelen 20 en 43b van de Wvvs ter vermindering van ongewenste gevolgen van deze samenloop. Verdere voorzieningen zullen niet kunnen uitblijven. Deze zullen zo veel mogelijk bij nota van wijziging op de dan bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanhangige wetsvoorstellen moeten worden uitgebracht. Zonodig zal daarover 's Raads advies worden verzocht.

*3. Het voorgestelde artikel 6a maakt, parallel aan artikel 8 van richtlijn 2000/59/EG, een onderscheid tussen scheepsafval waarvan de afgifte en verwerking door een indirecte bijdrage wordt gefinancierd (eerste tot en met vierde lid), en scheepsafval waarvoor de exploitant van het desbetreffende schip bij afgifte aan de houder van een havenontvangstvoorziening een directe bijdrage afdraagt (vijfde lid).*

*Voor de grondslag en de hoogte van de indirecte bijdrage bepaalt het tweede lid van artikel 6a dat de havenbeheerder, die deze bijdrage int van de scheepsexploitant, de bijdragen en de grondslagen ervan bekend moet maken in het havenafvalplan. Deze bepaling dient ter implementatie van artikel 8, derde lid, van richtlijn 2000/59/EG. Artikel 8, derde lid, heeft evenwel niet alleen betrekking op de indirecte bijdragen, maar ook op de directe bijdragen. Daaruit volgt dat ook de houder van een havenontvangstvoorziening verplicht is de hoogte van de door hem gevraagde bijdragen en de grondslag waarop ze zijn berekend aan de havengebruikers bekend te maken. Een bepaling van die strekking ontbreekt in het vijfde lid van artikel 6a.*

*De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen.*

3. Daargelaten of de interpretatie die de Raad aan artikel 8, derde lid, van de richtlijn geeft de juiste is, ben ik van oordeel dat de consequenties die de Raad aan de door hem gegeven interpretatie verbindt, niet in overeenstemming met de bedoeling van de richtlijn is. De interpretatie die het college voorstaat, zou er toe leiden dat de houder van een havenontvangstvoorziening openbaarheid

<sup>1</sup> Voorstel van wet houdende wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, de Wet verontreiniging zeewater en de Scheepvaartverkeerswet in verband met de instelling van de Nederlandse exclusieve economische zone en enkele andere onderwerpen, Kamerstukken II 2002/03, 28 984 nr. 1–2.

moet betrachten over de eigen kostprijscalculatie, en aldus sterk wordt beperkt in de mogelijkheden een eigen prijsbeleid te voeren. Dit zou verstrekkende consequenties kunnen hebben voor de onderlinge concurrentie in de afvalbranche. De richtlijn heeft niet tot doel de concurrentieverhoudingen te reguleren. Ik heb het wetsvoorstel dan ook niet in de door de Raad geadviseerde zin bijgesteld.

*4. Volgens het voorgestelde artikel 6a, derde lid, kan de beheerder van een haven de hoeveelheid, soort, eigenschappen en wijze van afgifte bepalen van het scheepsafval dat een kapitein zonder verdere vergoeding mag afgeven, indien hij de indirecte bijdrage heeft voldaan. Deze bepaling geeft de beheerder een aanmerkelijke vrijheid, die hij onder meer kan gebruiken om bepaalde soorten afval buiten het systeem van indirecte financiering te houden.<sup>1</sup> Dit laatste werd echter, zo blijkt uit de toelichting, in het bijzonder voor oliehoudend scheepsafval niet gewenst geacht.<sup>2</sup> Het komt de Raad voor dat een systeem waarbij bepaalde soorten scheepsafval systematisch buiten de indirecte financiering worden gehouden in strijd is met richtlijn 2000/59/EG. Artikel 8, tweede lid, van richtlijn 2000/59/EG bepaalt immers dat kostendekkingssystemen niet mogen aanzetten tot het lozen van afval op zee. De reden dat indirecte financiering in richtlijn 2000/59/EG (voor een deel) verplicht wordt gesteld is nu juist dat directe financiering een economische prikkel oplevert om afval in zee te lozen. De Raad adviseert het wetsvoorstel zo aan te passen dat wordt voorkomen dat bepaalde soorten afval stelselmatig buiten het stelsel van de indirecte bijdrage worden gehouden.*

4. Het advies van de Raad is voor mij aanleiding geweest de opzet van het voorgestelde artikel 6a, derde lid, van de Wvvs in heroverweging te nemen. Een wettelijke regeling die het geheel aan de havenbeheerder overlaat te bepalen welke soorten scheepsafval binnen of buiten het systeem van indirecte financiering worden gehouden zou inderdaad een aanmerkelijk kans in het leven roepen dat de afgifte en verwerking van bepaalde soorten afval in een aantal havens buiten de indirecte financiering worden gehouden. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat een belangrijke prikkel om scheepsafval bij een havenontvangstvoorziening af te geven komt te vervallen. Dit effect dient te worden vermeden. In het voorgestelde artikel 6a, derde lid, van de Wvvs en de paragrafen 4.3 en 5.4 van de memorie van toelichting zijn dan ook wijzigingen aangebracht in de door het college geadviseerde zin.

*5. Het voorgestelde artikel 12a vereist dat de kapitein van een schip op weg naar een haven als bedoeld in artikel 6, eerste lid, aan de beheerder van die haven ten minste 24 uur voor aankomst de bij ministeriële regeling aan te wijzen gegevens verstrekt. Op welke categorie of welk type gegevens de ministeriële regeling betrekking kan hebben wordt niet nader bepaald. Uit de wettelijke context, en uit het feit dat artikel 12a strekt tot implementatie van artikel 6 van (en Bijlage II bij) richtlijn 2000/59/EG, volgt dat op de grondslag van het voorgestelde artikel 12a Wvvs alleen gegevens kunnen worden gevraagd die kunnen bijdragen aan het doelmatig gebruik van de havenontvangstvoorzieningen en een doeltreffende planning van het afvalbeheer.<sup>3</sup> De Raad adviseert om een clause van die strekking in artikel 12a op te nemen.*

5. Het ligt in mijn bedoeling om, zodra het voorstel kracht van wet heeft verkregen, de bestaande Regeling communicatie en loodsaanvragen zeevaart aan te vullen met niet meer dan hetgeen nodig is om bijlage II bij de richtlijn te implementeren. Het volgen van het advies van de Raad met betrekking tot de daarvoor benodigde delegatiegrondslag ontmoet bij mij niettemin geen bezwaar. In het voorgestelde artikel 12a van de Wvvs heb ik daarom de door het college geadviseerde nadere clausulering aangebracht van de bevoegdheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen met betrekking tot de door de kapitein na te leven meldplicht.

*6. Artikel 12a, zoals voorgesteld, bepaalt in het vierde lid dat de kapitein van een schip dat van een binnen de Europese Unie gelegen haven op weg is naar een Nederlandse haven de gegevens bewaart die hij ter uitvoering van richtlijn 2000/59/EG aan de autoriteiten heeft gemeld. Het artikel geeft niet aan tot welk*

<sup>1</sup> Zie ook memorie van toelichting, paragraaf 5.4, laatste tekstblok.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.3, derde en vierde tekstblok.

<sup>3</sup> Preambule van de richtlijn, twaalfde overweging.

*moment die gegevens bewaard moeten worden. Omdat het hier een strafbaar feit betreft dient naar het oordeel van de Raad met het oog op de rechtszekerheid een bepaling hieromtrent te worden opgenomen.*

6. De Raad wijst terecht op de omstandigheid dat in het voorgestelde artikel 12a, vierde lid, van de Wvvs geen maximumtermijn was bepaald gedurende welke de kapitein de aan de havenautoriteiten gemelde gegevens diende te bewaren. Het wetsvoorstel is in de door het college geadviseerde zin aangevuld.

*7. Artikel 12d heeft betrekking op zeejachthavens, oftewel «havens waar overwegend gelegenheid wordt geboden voor het aanleggen, afmeren of afgemeerd houden van pleziervaartuigen». Deze havens worden, zo blijkt uit de memorie van toelichting, niet aangewezen op grond van artikel 6, en bijgevolg zijn op grond van de Wvvs de meldingsplicht en de verplichte indirecte bijdrage niet op zeejachthavens van toepassing. Het woord «overwegend» laat de mogelijkheid open dat deze havens ook worden aangedaan door andere dan pleziervaartuigen. Aangezien in richtlijn 2000/59/EG, naast vissersvaartuigen, alleen pleziervaartuigen (met maximaal 12 passagiers aan boord) van de meldingsplicht en de indirecte bijdrage zijn uitgezonderd, is een voorziening noodzakelijk om te bereiken dat niet-pleziervaartuigen die een zeejachthaven aandoen ook onder de meldingsplicht vallen en dat van hen ook een indirecte bijdrage wordt gevraagd. De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen.*

7. Het voorgestelde artikel 12d van de Wvvs heeft, zoals de Raad opmerkt, inderdaad betrekking op jachthavens waar «overwegend» gelegenheid wordt geboden voor het aanleggen, afmeren of afgemeerd houden van pleziervaartuigen. De voorgestelde formulering houdt er rekening mee dat de desbetreffende havens incidenteel worden aangedaan door schepen die niet als pleziervaartuigen kunnen worden aangemerkt. Een nogal strikte interpretatie van de richtlijn, zoals de Raad die kennelijk voorstaat, zou dan impliceren dat een voorziening moet worden getroffen, teneinde te verzekeren dat deze categorie schepen onderworpen wordt aan de meldplicht en ook aan de verplichting een indirecte bijdrage te betalen. Deze interpretatie acht ik te strikt. Uit de formulering van artikel 4 van de richtlijn blijkt naar mijn mening voldoende duidelijk dat ook de Europese wetgever zich bewust is van de omstandigheid dat zich incidenteel situaties kunnen voordoen waarin schepen havens aandoen, zonder dat een passend aanbod van ontvangstvoorzieningen beschikbaar is, en zonder dat er in concreto een rechtsplicht bestaat voor dat aanbod zorg te dragen. Het gaat er om dat dit aanbod beschikbaar moet zijn voor schepen die de desbetreffende haven «gewoonlijk» aandoen. De voorgestelde opzet van artikel 12d poogt hierbij aan te sluiten.

Overigens zal het naar mijn oordeel weinig voorkomen dat de jachthavens waarop het voorgestelde artikel 12d ziet gelegenheid zullen bieden aan andere schepen dan pleziervaartuigen. Deze schepen zijn vrijwel altijd van zodanige afmetingen dat het afmeren in een jachthaven niet goed mogelijk is. Ik zag op dit onderdeel dan ook geen aanleiding het voorstel aan te passen.

*8. De memorie van toelichting<sup>1</sup> vermeldt het voornemen van de regering om aan schepen die als zeeschip zijn aan te merken en daarnaast onder het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart vallen vrijstelling te verlenen van de verplichtingen onder de Wvvs met betrekking tot de melding en afgifte van afval. Artikel 9 van richtlijn 2000/59/EG, dat de mogelijkheid bevat om vrijstelling te verlenen, vereist echter dat de desbetreffende schepen moeten varen volgens een dienstregeling. Daarvan zal bij de in de memorie van toelichting bedoelde schepen lang niet altijd sprake zijn en in zoverre is het niet mogelijk om aan deze schepen op grond van artikel 4 Wvvs een vrijstelling te verlenen van de verplichtingen die gebaseerd zijn op richtlijn 2000/59/EG. Het college adviseert de memorie van toelichting op dit punt aan te passen.*

8. Anders dan de Raad kennelijk veronderstelt, ligt het juist niet in de bedoeling om schepen die zeeschepen zijn en die onder de werking van het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart (hierna: SB) zullen vallen in

---

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 12.1.

alle opzichten vrij te stellen van de uit de richtlijn voortvloeiende meldplicht en de verplichting tot afgifte van scheepsafval. Deze verplichtingen blijven integraal rusten op de desbetreffende categorie van schepen. Voor zover het SB corresponderende verplichtingen bevat, zullen zich hier naar mijn oordeel in de praktijk geen problemen voordoen. Wel problematisch is dat het SB voorziet in een geheel afzonderlijk systeem van indirecte financiering van de kosten van inzameling van olie- en vethoudend scheepsafval. Dit systeem valt niet te harmoniseren met het systeem van indirecte financiering dat de richtlijn voorschrijft.

Dat betekent dat het zonder het treffen van maatregelen onvermijdelijk wordt dat een, overigens betrekkelijk kleine, categorie van schepen twee maal moet betalen voor de financiering van de inzameling en verwerking van een deel van hetzelfde afval. Een dergelijke consequentie kan de Europese wetgever naar mijn oordeel niet hebben beoogd. Het ligt daarom in mijn voornemen om te zijner tijd te bevorderen dat met toepassing van artikel 4 van de Wvvs vrijstelling wordt verleend van artikel 6a voor schepen die onder de werking van het SB vallen, ook wanneer die schepen niet volgens een dienstregeling varen. Paragraaf 12.1 van de memorie van toelichting is in dit opzicht overigens verduidelijkt.

*9. De toelichting memoreert dat naar aanleiding van de TCR-affaire werd voorgesteld om een systeem van verificatie in te voeren, waarbij betaling aan de inzamelaar van afvalstoffen pas plaatsvindt als is komen vast te staan dat die stoffen ook daadwerkelijk zijn verwerkt.<sup>1</sup> Verificatie zou moeten plaatsvinden door een intermediaire organisatie die bij de implementatie van richtlijn 2000/59/EG zou kunnen worden opgericht. Het kabinet heeft aangekondigd dat bij de invoering van indirecte financiering deze conclusie, vervat in rapporten van de Commissie Havenontvangstinstallaties en de Inspectie Milieuhygiëne, zou worden overgenomen.<sup>2</sup>*

*De regeling die in het voorgestelde artikel 6a, vierde lid, is opgenomen weerspiegelt dit maar zeer ten dele. De verhouding tussen havenbeheerder en de houder van een havenontvangstvoorziening wordt in beginsel volledig door een tussen hen te sluiten overeenkomst geregeld en in de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat het de voorkeur verdient dat de betrokken partijen (ontdoeners, havenbeheerders, inzamelaars en verwerkers) samen zoeken naar een effectieve en efficiënte invulling van het regeringsstandpunt.<sup>3</sup> Weliswaar kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat een verklaring van verwerking vereist is alvorens kan worden betaald, maar een dergelijke maatregel lijkt bedoeld als terugvaloptie («in het geval partijen er niet uitkomen»). Of er daadwerkelijk verificatie plaats zal vinden en zo ja, in welke vorm en met welke waarborgen, is daarmee allesbehalve zeker.*

*In dit verband wordt in de memorie van toelichting gesteld dat het bevoegd gezag voor de Wm- en de Wvo-vergunningen op relatief eenvoudige wijze kan nagaan of een verwerker zich aan de procedures heeft gehouden. Die informatie is daarmee echter nog niet direct beschikbaar voor de havenbeheerder. Bovendien wordt in dit stelsel uitgegaan van adequaat toezicht en handhaving, waarvan naar aanleiding van de TCR-affaire juist werd geconstateerd dat daarvan niet altijd sprake was.<sup>4</sup>*

*In het licht van het vorenstaande is het naar het oordeel van de Raad wenselijk nader te motiveren waarom een verplichting tot verificatie niet in het wetsvoorstel is opgenomen.*

9. Het heeft steeds in de bedoeling gelegen uitvoering te geven aan het kabinetsbesluit terzake van de verificatie van de inzameling en verwerking van scheepsafval. In paragraaf 5.5 van de memorie van toelichting stond verwoord dat het mijn voorkeur had dat alle betrokken partijen – havenbeheerders, afvalinzamelaars- en verwerkers en ontdoeners van scheepsafval- gezamenlijk naar een oplossing zochten voor de invulling van het kabinetsstandpunt. Overheidsoptreden in de vorm van regelgeving zou eerst dan aan de orde kunnen komen wanneer die oplossing door de betrokken partijen niet zou kunnen worden bereikt. De Raad geeft in zijn advies aan dat dit beleidsuitgangspunt zijns inziens maar zeer ten dele is uitgewerkt in het voorgestelde artikel 6a van de Wvvs. Het advies van de Raad is voor mij aanleiding geweest dit beleidsuitgangspunt in het wetsvoorstel duidelijker uit te werken. Het komt mij daarom voor dat een explicitering van de rol van de havenbeheerder bij de verificatie noodzakelijk is. Deze verificatie zal, wat de havenbeheerder betreft,

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5.5.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1997/98, 24 791/22 343, nr. 10, blz. 4.

<sup>3</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5.5, laatste tekstblok.

<sup>4</sup> Zie het rapport van de Algemene Rekenkamer over de TCR-zaak, Kamerstukken II 1995/96, 24 715, nr. 2.

vooral een verificatie in financiële zin zijn. In ieder geval moet worden gecontroleerd of de afgegeven afvalstoffen zijn verwerkt. Die controle vindt plaats door middel van een door de verwerker aan de havenbeheerder ter hand te stellen verklaring van verwerking. Eerst na ontvangst van deze verklaring mag de havenbeheerder de kosten voor verwerking voldoen.

Aan deze verplichting kan, zonedig, nadere invulling worden gegeven bij algemene maatregel van bestuur. Het voorgestelde artikel 6a van de Wvvs en paragraaf 5.5 van de memorie van toelichting zijn in de hierboven aangegeven zin bijgesteld. Toezicht op de naleving van de verwerking is, en blijft, een zaak van het voor vergunningverlening krachtens de Wet milieubeheer of de Wet verontreiniging oppervlaktewateren aangewezen bevoegd gezag, en de VROM-Inspectie. Ook dit uitgangspunt is thans neergelegd in paragraaf 5.5 van de memorie van toelichting.

*10. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

10. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is gevolg gegeven, met uitzondering van de kanttekeningen achter het eerste en het derde gedachtestreepje.

Wat de kanttekening bij het eerste gedachtestreepje betreft, veronderstelt de Raad kennelijk dat er sprake is geweest van een schrijffout. Dat is niet het geval.

Wat betreft de kanttekening bij het derde gedachtestreepje was er bewust voor gekozen de richtlijn niet volledig in het wetsvoorstel aan te halen, maar dit in een ministeriële regeling te doen. De praktijk wijst uit dat het niet zelden voorkomt dat van bestaande richtlijnen bij (her)codificatieprojecten niet de inhoud, maar wel de nummering wordt gewijzigd. Om te voorkomen dat een wetswijziging noodzakelijk is om een eenvoudige verwijzing aan te passen wordt door mij vastgehouden aan het oorspronkelijke voorstel.

11. In het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn, behoudens de hierboven verantwoorde wijzigingen, nog de volgende wetgevingstechnische verbeteringen aangebracht:

- in het voorgestelde artikel 1 van de Wvvs zijn begrippen «havenbeheerder», «havenontvangstvoorziening» en «havenafvalplan» gedefinieerd;
- in het voorgestelde artikel 6a, tweede lid, is een afzonderlijke voorziening aangebracht ter implementatie van artikel 8, tweede lid, onder c, en 12, vierde lid, van de richtlijn;
- in het voorgestelde artikel 6a, derde lid, is een zinsnede toegevoegd om een betere aansluiting met het tweede lid van dat artikel te verkrijgen;
- in het voorgestelde artikel 12a, derde lid, van de Wvvs is «ten minste» vervangen door: in ieder geval;
- in de voorgestelde artikelen 6, achtste lid, 6a, tweede lid, 12a, eerste lid, 18, eerste lid, en 35a, vijfde lid, van de Wvvs is «bij ministeriële regeling» vervangen door: bij regeling van Onze Minister;
- de voorgestelde artikelen III en IV van het wetsvoorstel zijn redactioneel bijgesteld;
- in een nieuw artikel V is een voorziening opgenomen voor het voor de eerste maal vaststellen van het havenafvalplan;
- in het artikelsgewijze gedeelte van de memorie van toelichting is een korte passage gewijd aan het begrip «havenbeheerder», is de toelichting op de artikelen III en IV redactioneel bijgesteld en is het nieuw ingevoegde artikel V toegelicht;
- in de gehele memorie van toelichting zijn op vele plaatsen kleine actualiseringen en redactionele verbeteringen aangebracht.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 3 november 2003, no.W09.03.0315/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

*Voorstel van wet*

- In het voorgestelde artikel 1, onderdeel e, «luchtkussenvoertuigen» vervangen door: luchtkussenvaartuigen.
- In hetzelfde artikel een definitie opnemen van «ladingresiduen», aangezien deze term voorkomt in de definitie van «scheepsafval» en de betekenis ervan dus mede bepalend is voor wat als scheepsafval moet worden beschouwd en wat niet.
- In hetzelfde artikel richtlijn nr.2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 november 2000 betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen (PbEG L 332) aanhalen overeenkomstig aanwijzing 89 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
- In het voorgestelde artikel 6a het tweede lid, dat bepaalt dat bij ministeriële regeling het deel van de kosten wordt bepaald dat uit indirecte bijdragen wordt gefinancierd, en het zesde lid, dat spreekt over «de in het tweede lid bedoelde algemene maatregel van bestuur», op elkaar afstemmen.
- In het voorgestelde artikel 12b, tweede lid, invoegen «mede», omdat niet uit de verstrekte gegevens alleen kan blijken of in de volgende aanloophaven voldoende ontvangstvoorzieningen beschikbaar zijn.
- Het tweede lid van artikel 18 zo herformuleren dat duidelijk wordt dat de bedoelde categorieën schepen uitsluitend buiten beschouwing worden gelaten voor de bepaling van het percentage (van het totale aantal schepen) dat moet worden gecontroleerd. In de voorgestelde tekst kan namelijk worden gelezen dat de desbetreffende schepen niet op de naleving van de artikelen 12b en 12c zullen worden gecontroleerd, wat niet in overeenstemming zou zijn met artikel 11, eerste lid, van richtlijn nr. 2000/59/EG.
- Het voorgestelde artikel 43b als volgt formuleren: «Met betrekking tot sanitair afval is artikel 1, onderdeel i, eerst van toepassing twaalf maanden na de datum van inwerkingtreding van Bijlage IV bij het Verdrag voor de desbetreffende categorie van schepen».