

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 ladingresiduen (PbEG L 332)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 mei 2004

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de door de leden van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. Mede namens de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer spreek ik de verwachting uit dat met de beantwoording van de vragen en het geven van een reactie op de opmerkingen de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende is voorbereid. De regering verzoekt de Kamer, indien ook zij van oordeel is dat de openbare behandeling voldoende is voorbereid, deze behandeling op korte termijn te agenderen. Deze nota volgt de opbouw van het verslag.

Algemeen

Alvorens in te gaan op de afzonderlijke vragen, wil de regering eerst in meer algemene zin ingaan op de implementatie 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) in Nederland. Tevens zal daarbij op een aantal vragen van de leden van alle fracties worden ingegaan.

De regering hecht veel waarde aan het zo snel mogelijk implementeren van de richtlijn in Nederland op zodanige wijze dat de kosten van inzameling, opslag en verwerking van scheepsafval voor 100% indirect gefinancierd kan worden. De regering is van oordeel dat die doelstelling haalbaar is. Echter, dit zal niet meteen vanaf het begin mogelijk zijn. Tijdens het proces om met betrokken partijen tot implementatie van de richtlijn over te gaan bleek als gevolg van de wijze van implementatie van de richtlijn door Vlaanderen dat het draagvlak bij die partijen afbrokkelde. De aanloopkosten in de Nederlandse havens zouden onaanvaardbaar stijgen ten opzichte van de aanloopkosten in de Vlaamse havens, indien onverkort zou worden vastgehouden aan de doelstelling om onmiddellijk over te gaan op een stelsel met 100% indirecte financiering. Verder is gebleken dat onmiddellijke invoering van een kostendekking van 100% uit indirecte financiering van de betrokken havens onder de huidige

omstandigheden onevenredig veel uitvoeringslasten vergt. Het is effectiever gebleken met een groeimodel te gaan werken. Op die manier kan bovendien beter worden beoordeeld of de hoogte van de bijdrage behoorlijk is afgestemd op de hoeveelheid en de aard van de afgegeven afvalstoffen. Zo blijft ook het gevaar dat de scheepvaart te veel of te weinig in rekening wordt gebracht het kleinst. Als dat risico beheersbaar blijft, wordt ook een bijdrage geleverd aan verkleining van het risico van illegale lozing van afvalstoffen op zee. Uiteindelijk worden de milieudoelstellingen van de richtlijn op deze wijze het best gediend.

Het blijven vasthouden aan een 100% indirecte financiering onmiddellijk na de inwerkingtreding van de wetgeving zou de indiening van het wetsvoorstel derhalve ernstig hebben bemoeilijkt en vertraagd. Zoals gezegd hecht de regering echter aan een zo snel mogelijke implementatie van de richtlijn, hetgeen noopte tot een herbezinning op de strategie voor de implementatie van de richtlijn¹. Die herbezinning leidde tot een nieuwe strategie langs twee sporen. Het beleid blijft gehandhaafd: een zo snel mogelijke uitvoering van de richtlijn en een 100% indirecte financiering. Om een zo snel mogelijke implementatie van de richtlijn te bewerkstelligen neemt de regering bij de start genoeg met een 30% indirecte financiering, in lijn met de verplichtingen uit de richtlijn. De ambitie is om, afhankelijk van een transparante afweging van het concurrentiebelang, milieubelang en continuïteit van de inzameling en verwerking, binnen vijf jaar een systeem met een 100% indirecte financiering operationeel te hebben. Deze nieuwe strategie heeft veel draagvlak bij de betrokken partijen en heeft geleid tot het onderhavige wetsvoorstel.

Zoals eerder aangegeven² waren de inspanningen van regering en havenbeheerders gericht op een implementatie van de richtlijn per 1 mei 2004. Op die datum zouden de havenbeheerders gereed zijn met de voorbereiding voor de uitvoering van de richtlijn in hun havens. Daadwerkelijke implementatie is echter afhankelijk van het van kracht worden van het wetsvoorstel. De havenbeheerders hebben aangegeven hun voorbereidende werkzaamheden nagenoeg te hebben afgerond: de havenafvalplannen naderen hun voltooiing.

In het wetsvoorstel is er voor gekozen de verantwoordelijkheid voor de invulling neer te leggen bij de havenbeheerder. De havenbeheerder heeft daarbij ruimte voor een eigen invulling, mede afhankelijk van de wijze waarop hij in zijn haven een en ander organiseert, maar is daarbij uiteraard wel gebonden aan de kaders van de wetgeving. De invulling kan daarom per haven verschillen. De regering hecht er aan te benadrukken dat, overeenkomstig het advies van de Raad van State de havenbeheerder niet de bevoegdheid heeft bepaalde afvalstromen uit te zonderen van de indirecte financiering. Wel heeft hij de keuze, tot het moment waarop de beoogde 100% indirecte financiering is gerealiseerd, de hoeveelheid, de eigenschappen en de wijze van afgifte van het scheepsafval te bepalen voor de afval(deel)stromen.

De implementatie van de richtlijn heeft in slechts één EU-lidstaat tot een volledige 100% indirecte financiering geleid: Zweden. Dit is ook het geval in Noorwegen (niet EU-lid). In toenemende mate ondervinden de havens in Zweden echter de problemen hiervan. Doordat kapiteins hun afval aan boord houden totdat ze in Zweden zijn ontstaat er een vorm van afvaltoerisme waardoor de financiering van het afval in Zweden steeds problematischer wordt en de havens de kosten steeds moeilijker kunnen opbrengen. Verondersteld mag worden dat zich in Noorwegen dezelfde problemen voordoen. In Denemarken en Duitsland is een tussenvorm geïmplementeerd waar de regering een sterk voorstander van is: de afvalstromen worden daar 100% indirect gefinancierd, maar met een maxime-

¹ Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 21 maart 2003, Kamerstukken II 2002/03, 25 868, nr. 5.

² Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 2 december 2003, Kamerstukken II 2003/04, 25 868, nr. 9.

ring van de daarbij af te geven hoeveelheden afval. Bij de start worden deze hoeveelheden overigens betrekkelijk laag gehouden.

Binnen de kaders van de richtlijn en het wetsvoorstel wordt de implementatie in Nederland grofweg in een tweetal systemen door de havens uitgewerkt. Deze uitwerking heeft in beide gevallen veel weg van het systeem in Denemarken en Duitsland. In de meeste havens kan, zolang de kosten van de afgegeven hoeveelheden scheepsafval niet boven het afgifrecht van het schip uitkomen, in feite worden gesproken van een 100% indirecte financiering. Voor de betaling van een bijdrage kan het schip het afgifrecht besteden aan de afgifte van zowel oliehoudend afval, als huishoudelijk afval en klein gevaarlijk afval. Uiteraard betekent dit dat die schepen rechtstreeks aan de inzamelaar zullen moeten bijbetalen indien meer wordt afgegeven dan waar zij voor hebben betaald bij wijze van indirecte bijdrage. Dit komt overeen met het systeem zoals dat ook in Duitsland en Denemarken is ingevoerd. Ook daar zal men moeten bijbetalen indien het schip meer afgeeft dan de vastgestelde maximale hoeveelheden voor de 100% indirecte financiering.

Het Havenbedrijf Rotterdam N.V. (HbR NV) en de havens van Schiedam, Vlaardingen, Dordrecht en Moerdijk kiezen voor een variant. Deze havens menen dat, vanuit het oogpunt van de levensvatbaarheid van de verwerkingsinstallatie(s) op de korte en de lange termijn voor een borging van voldoende verwerkingscapaciteit in de olieverwerkingsmarkt moet worden gezorgd. Daartoe sluiten de desbetreffende havens prestatie- en servicecontracten met de bedrijven die ter plaatse de markt vertegenwoordigen. In de contracten zal worden geregeld dat inzameling en verwerking van huishoudelijk en klein gevaarlijk afval voor 100% indirect wordt gefinancierd, evenwel met een maximering van de af te geven hoeveelheden, en dat voor oliehoudend afval een deel van de verwijderingskosten 100% indirect wordt gefinancierd. De inzameling van oliehoudend afval wordt geheel aan de markt overgelaten. HbR NV heeft aangegeven dat deze keuze ook de wens is van zowel de scheepvaart- als de maritieme sector. Die wens wordt mede ingegeven door de verschillen tussen de markten voor inzameling en verwerking van oliehoudend afval en, bijvoorbeeld, huishoudelijk en klein gevaarlijk afval. Op de markt voor inzameling van olieafval zijn meer aanbieders actief, dan op de markt voor andere afvalsoorten. Zo bezien ligt de stimulans voor het afgeven van huishoudelijk afval in de omstandigheid dat de kosten voor inzameling en verwerking in beginsel geheel worden gefinancierd uit de indirecte bijdrage. HbR NV verwacht dat de stimulans om daadwerkelijk oliehoudend afval af te geven ligt in de combinatie van de omstandigheid dat de verwerkingstarieven versleuteld zijn in de indirecte bijdragen, en voor het overige concurrentie op prijs en serviceniveau van de inzamelbedrijven mogelijk is. HbR NV verwacht door deze variant te kiezen dat de af te geven hoeveelheden oliehoudend afval zullen toenemen.

Hoofdstuk 1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie geven aan dat de doelstelling van de wet is het bevorderen van een verantwoorde inzameling en verwerking van scheepsafval en het tegengaan van milieuvervuiling. Zij vragen zich af in hoeverre de illegale lozing/dumping van scheepsafval in Europese wateren een strengere aanpak behoeft, nu er in Europa in toenemende mate sprake is van een sluitend systeem voor inzameling en verwerking van scheepsafval. Tevens vragen zij of de regering kan aangeven welke (wettelijke) maatregelen, naast het onderhavige wetsvoorstel, op dit terrein in Europees en nationaal verband worden voorbereid. Onderscheid moet worden gemaakt tussen dumping en lozing. Dumping is onderhevig aan een eigen regime onder de London Convention. Het gaat daarbij in principe om het in zee storten van afval dat op het land is

ontstaan. Aangezien dumping van afval direct noch indirect onderwerp van dit wetsvoorstel is, wordt dumping van afval in deze nota verder buiten beschouwing gelaten.

De richtlijn is gericht op de voorkoming of beperking van operationele (i.t.t. accidentele) lozingen van de scheepvaart. In de scheepvaart is sprake van operationele lozingen van afvalstoffen die bij de normale bedrijfsvoering aan boord ontstaan, bijvoorbeeld olie-watermengels uit de machinekamer, sanitair afval, huisvuil en ladingrestanten. Van legale lozing is sprake als stoffen in het kader van de bedrijfsvoering van een schip overboord worden gezet of gepompt onder inachtneming van de bij verdrag en nationale wetgeving vastgelegde voorwaarden. Alle andere operationele lozingen zijn illegaal.

De richtlijn en de implementatie daarvan hebben als belangrijk doel het terugdringen van (il)legale lozingen. Gezien de huidige omvang van deze lozingen is een strengere aanpak en effectievere handhaving van de lozingsregels in Europees verband gewenst en kan zo'n strengere aanpak complementair zijn aan het beleid betreffende havenontvangstvoorzieningen.

De aanpassing van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen in verband met de instelling van de exclusieve economische zone¹ voorziet in meer mogelijkheden tot effectieve handhaving.

In Europees verband wordt reeds geruime tijd onderhandeld over een richtlijn en een kaderbesluit betreffende sancties op illegale lozingen. Bij de onderhandelingen over die richtlijn zijn grote verschillen in opvatting aan het licht getreden tussen de lidstaten die tot dusver ook onder het Ierse voorzitterschap onoverbrugbaar bleken te zijn, nadat eerder het Griekse en het Italiaanse voorzitterschap er niet in slaagden tot een akkoord te komen.

De leden van de PvdA-fractie hebben hun teleurstelling uitgesproken over de uitkomsten van de onderhandelingen over de dekkingsgraad en hebben geïnformeerd naar de visie van de regering op de stelling dat er geen sprake is geweest van het sluiten van een compromis, maar dat na lang onderhandelen met de inzet van overige landen is ingestemd. Tijdens de onderhandelingen van de richtlijn in Brussel is met name gesproken over het financieringssysteem voor afgifte. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk waren tegen het opnemen in de richtlijn van elke vorm van financiering. Mede door de inzet van Nederland is besloten tot een compromis, namelijk een systeem waarbij alle schepen die een haven in een lidstaat aandoen, substantieel bijdragen in de kosten van de havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval, met inbegrip van de behandeling en verwijdering van het scheepsafval, ongeacht het feitelijke gebruik van de voorzieningen. In een verklaring geeft de Europese Commissie voorts aan dat zij de uitdrukking «substantieel» interpreteert als zijnde in orde van grootte van 30%. Dit compromis was uiteindelijk voor Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk acceptabel. Er is dus wel degelijk een compromis gesloten. Zonder een compromis over de wijze van financiering was de richtlijn zeer waarschijnlijk niet aangenomen.

De leden van de PvdA-fractie willen graag een toelichting ontvangen op de aannamen die aan het streven binnen 5 jaar het percentage van de indirecte financiering uit te breiden naar 100% ten grondslag liggen. Zo willen zij antwoord op de vraag of de onderhandelingspartners hebben ingestemd met dit streven, of dat nader overleg tot een dergelijk resultaat moet leiden. Indien sprake is van dat laatste geval vragen zij de regering om een toelichting op het stappenplan en om een schets van de realiteitswaarde van het streven. Tevens hechten zij veel waarde aan een grondige evaluatie van de wet, een jaar na de inwerkingtreding. Zij vragen de regering om een toelichting op de wijze waarop de evaluatie zal plaatsvinden en welke mogelijkheden er bestaan om naar aanleiding van de evaluatie

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 984, nr. 2.

de werkwijze te herzien. Ook zij vragen de regering om een toelichting op de wijze waarop de evaluatie zal plaatsvinden en welke mogelijkheden er bestaan om naar aanleiding van de evaluatie de werkwijze te herzien. Zij vragen voorts of de regering kan aangeven op basis van welke criteria de afweging tussen de diverse belangen jaarlijks wordt gemaakt en of de regering concreet kan aangeven hoe de volledige indirecte financiering stapsgewijs zal worden ingevoerd, zodat ook de sector zich hierop kan instellen.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie zich af hoe het percentage van de indirecte financiering vastgesteld wordt en wat de kosten hiervan zijn. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering kan aanwijzen wat de werkelijk te verwachten gekapitaliseerde schade is die de Nederlandse havenbedrijven lijden bij 100% financiering, en waarop deze is gebaseerd. De leden van de fractie van GroenLinks menen dat bij de afweging van economische belangen van de havenbedrijven ook kosten meegenomen moeten worden die nu niet in rekening worden gebracht maar wel gekoppeld zijn aan de keuze om niet meteen te beginnen met 100% indirecte financiering. Tevens vragen de leden van de fractie van GroenLinks of de regering inzichtelijk kan maken of andere kosten, zoals de kosten voor oliebestrijding op land en op zee, vuilvisprojecten en gedeerde inkomsten van afvalinzamelaars en verwerkers, zijn en/of worden meegenomen in de afweging van belangen. Deze leden menen dat deze kosten eerst in beeld gebracht dienen te worden voordat een weging gemaakt kan worden uit economische belangen van de havens en afvalverwerkers en inzamelaars en milieubelangen. De leden van de fractie van GroenLinks vinden dat deze afweging van publieke en private belangen thuis hoort bij een overheidsorgaan of dat in elk geval duidelijke richtlijnen worden vastgesteld waarbinnen deze afweging plaats dient te vinden.

De ambitie is om, afhankelijk van een transparante afweging van het concurrentiebelang, milieubelang en continuïteit van de inzameling en verwerking, binnen 5 jaar een systeem met een 100% indirecte financiering operationeel te hebben. Een projectplan voor die transparante afweging wordt thans voorbereid. In dat plan zal worden aangegeven dat een jaar na invoering van de wetgeving en vervolgens jaarlijks een transparante afweging zal plaatsvinden van het concurrentiebelang, milieubelang en de continuïteit van de inzameling en verwerking. Dit projectplan is afgestemd met betrokkenen. Aan hen is gevraagd zich hieraan te conformeren. In dat plan zal aan een aantal actoren (havens, milieubeweging en vereniging van ondernemingen in de milieudienstverlening voor de scheepvaart VOMS) gevraagd worden aan te geven waarom het percentage indirecte financiering wel/niet moet/kan worden verhoogd. Onderbouwing zal moeten plaatsvinden door eenvoudig te vergaren en te verifiëren gegevens uit bestaande onderzoeken en rapporten. In ieder geval zullen door de actoren de volgende gegevens in kaart gebracht moeten worden:

wat zijn de kosten voor strandschoonmaakwerkzaamheden door gemeenten voor aangespoeld vuil en olieresten?

wat zijn de kosten voor «vuilvisprojecten» (opgevisst vuil van vissers wordt door vissers aangeboden aan de wal en wordt gefinancierd uit diverse bijdragen van EU en overheid)?

wat is de praktijk van de implementatie van de richtlijn in de Nederlandse en de andere relevante EU-havens en wat zijn de kosten, het serviceniveau en het feitelijk gebruik van ontvangstvoorzieningen in die havens? Is het gebruik van havenontvangstvoorzieningen in Nederlandse havens verbeterd?

Wat zijn de gedeerde inkomsten door de afvalinzamelaars en/of afvalverwerkers bij uitblijven van de afvalstromen?

Wat betreft het derde punt, merkt de regering op dat dit een zeer bepalende invloed zal hebben op de stellingname van de Nederlandse havens

bij de beslissing om naar een 100% indirecte financiering door te groeien. De hoogte van de indirecte bijdrage kan de beslissing van scheeps-exploitanten om voor een bepaalde haven te kiezen beïnvloeden. Het is niet goed mogelijk om dergelijke effecten te kwantificeren, maar significante stijgingen van de haven aanloopkosten kunnen gedragseffecten bewerkstelligen. Bij de introductie van een afvalbijdrage is het daarom van belang geweest om een ongelijkmatige ontwikkeling in de Hamburg – Le Havre – range zo veel mogelijk te voorkomen. Bij de belangenafweging die voorafgaat aan een beslissing tot verhoging van die bijdrage zal de ontwikkeling van die bijdrage binnen de gehele Hamburg – Le Havre – range evenzeer in het oog worden gehouden.

Op basis van de inbreng van de actoren zal door de regering een analyse worden gemaakt en een rapport worden opgesteld. Dit rapport zal aan betrokken partijen (w.o. havenbeheerders, reders, cargadoors, VOMS, Stichting De Noordzee) worden aangeboden voor een reactie waarna ik een beslissing neem het percentage al dan niet te verhogen. Overigens is de regering graag bereid de Kamer op de hoogte te stellen van die voorgenomen beslissing en de onderbouwing daarvan, zodat daarover zonedig overleg over kan plaatsvinden.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie om een actuele stand van zaken met betrekking tot het tijdsplan, omdat de genoemde datum van 1 mei 2004 in de ogen van die leden onrealistisch lijkt, verwijs ik kortheidshalve naar de algemene inleiding.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de VVD-fractie hebben geïnformeerd naar de stand van zaken van de procedures die de Europese Commissie is gestart vanwege het niet tijdig implementeren van de richtlijn. De stand van zaken is als volgt. Op 15 december 2003 heeft de Europese Commissie het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen verzocht vast te stellen dat Nederland in strijd met het EG-verdrag heeft nagelaten om tijdig de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te treffen om aan de richtlijn te voldoen. Op 4 februari 2004 is door Nederland een verweerschrift ingediend. Daarmee is de schriftelijke behandeling van de procedure afgerond. Zoals gebruikelijk in dit type zaken blijft een mondelinge behandeling achterwege. De conclusie van de advocaat-generaal wordt op korte termijn verwacht. Daarna zal het Hof uitspraak doen. Dit zal hooguit nog enkele maanden duren.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of een meer gedetailleerde richtlijn een uniforme werkwijze op Europees niveau had kunnen bevorderen en of de regering met hen van mening is dat overleg over de wijze waarop de richtlijn wordt uitgevoerd op een Europees niveau dient te worden gevoerd om verschillende interpretaties te voorkomen. In het algemeen is de regering met de leden van de PvdA-fractie van mening dat naarmate een richtlijn minder vrijheid laat aan de lidstaten, een meer uniforme implementatie van die richtlijn in de hele Europese Unie gemakkelijker mogelijk lijkt. Een zekerheid is dit echter niet. De implementatie van richtlijnen dient plaats te vinden binnen de afzonderlijke rechtsstelsels van de lidstaten. Die rechtsstelsels verschillen onderling soms sterk van elkaar, waardoor verschillen in het tempo en de wijze van implementatie kunnen optreden, nog los van de wijze waarop de desbetreffende lidstaat de eventueel bestaande beleidsvrijheid gebruikt. Bij de totstandkoming van de onderhavige richtlijn bleek een compromis alleen mogelijk door op enkele onderdelen de lidstaten een ruimere mate van vrijheid te laten. Het is onvermijdelijk dat lidstaten rekening houdend met afwegingen van interne aard die vrijheid zullen gebruiken. De regering wijst erop dat de richtlijn een evaluatiebepaling bevat. De regering meent dat in het kader van de evaluatie moet worden gezien welke verschillen er tussen de lidstaten bestaan en hoe die verschillen moeten worden beoordeeld.

De leden van de PvdA-fractie willen van de regering weten wat de huidige stand van zaken is met betrekking tot een mogelijk vrijwillig systeem vooruitlopend op de vaststelling van onderhavige wet en op welke wijze de eerder gereserveerde middelen zijn besteed.

In een brief van 30 juni 2003¹ is al aangegeven dat er middelen zijn gereserveerd met het oog op een voortvarende implementatie van de richtlijn, zo mogelijk op basis van zelfregulering per 1 januari 2004. Het bleek echter dat de havenbeheerders meer tijd nodig hadden om het systeem in hun havens gereed te hebben. Bovendien bleek het draagvlak om, vooruitlopend op het van kracht worden van de wetgeving, delen van de richtlijn eerder te implementeren bij een aantal havenbeheerders en gebruikers niet aanwezig. De middelen waaraan de leden van de PvdA-fractie refereren zijn met name besteed aan de inhuur van externe deskundigheid om de samenwerking tussen rijksoverheid en havenbeheerders verder te faciliteren. In gesprekken met de individuele havenbeheerders is hen met behoud van hun eigen verantwoordelijkheden stap voor stap advies verleend over de implementatie van de richtlijn in hun havengebied.

De leden van de VVD-fractie hopen dat er binnen afzienbare tijd met de Noordzeelands afspraken kunnen worden gemaakt over 100% indirecte financiering van de afvalverwerking. Zij zijn verheugd te lezen dat er een vervolgconferentie door Zweden wordt georganiseerd om verder te spreken over de financiering en informatie-uitwisseling. Tijdens de vervolgconferentie in Zweden (begin 2006) zal in elk geval worden gezien in hoeverre de Noordzeelands invulling hebben gegeven aan de Verklaring van Bergen die is aangenomen tijdens de Ministerconferentie van maart 2002. In deze verklaring is vastgelegd dat zoveel mogelijk zal worden gestreefd naar een gecoördineerde implementatie van de richtlijn in het Noordzeegebied. Tijdens de conferentie in Zweden in 2006 zullen de diverse manieren van implementatie in zowel de Noordzee alsook de Oostzee worden geëvalueerd. Op basis van die evaluatie zal door alle Noordzeelands, dus ook Nederland, worden gezien in hoeverre het nodig is de implementatie aan te passen. Met name zal verder worden gewerkt aan een zoveel mogelijk geharmoniseerde implementatie in de landen, gelegen aan de Noordzee en de Oostzee. Daarbij is het van evident belang om duidelijk te krijgen in welke mate er drempels zijn voor het gebruik van de ontvangstvoorzieningen door schepen in de havens in het Noordzeegebied.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd naar het tijdstip waarop de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen in verband met de instelling van een exclusieve economische zone wordt ingediend en wanneer Nederland illegale lozingen buiten de territoriale wateren kan bestrijden. De nota is inmiddels ingediend. Strafvervolgning van illegale lozingen in de exclusieve economische zone door schepen die niet onder Nederlandse vlag varen kan plaatsvinden zodra het desbetreffende wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden.

De leden van de SP-fractie vragen zich af of een sterkere regierol van de minister niet tot een veel snellere en transparantere regelgeving zou kunnen leiden.

Zoals in de inleiding reeds aangegeven heeft de oorspronkelijke strategie mede als gevolg van de wijze van implementeren in Vlaanderen geleid tot een afkalkend draagvlak bij betrokkenen. Dat is onder meer de reden geweest om in te grijpen en zich te bezinnen op een nieuwe strategie. Die nieuwe strategie heeft geleid tot het onderhavige wetsvoorstel dat geheel aansluit bij de richtlijn.

¹ Brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 30 juni 2003, Kamerstukken II 2002/03, 25 868, nr. 8.

De leden van de SP-fractie geven aan dat in 2002 reeds het systeem van indirecte financiering bij havenafval zou ingevoerd worden en dat dit in het onderliggende wetsvoorstel nog slechts ten dele gebeurt. Zij vragen vanwaar deze wijziging is doorgevoerd. De leden van de fractie van GroenLinks hebben aangegeven verheugd te zijn dat er wettelijke regels komen voor de inzameling en verwerking van scheepsafval, maar menen dat de ambitie van de regering op dit punt te laag is.

In aanvulling op hetgeen in de algemene inleiding is gesteld, wil de regering over de implementatie van de richtlijn havenontvangstvoorzieningen geen enkel misverstand laten bestaan: deze wordt in zijn geheel in Nederland ingevoerd door middel van het onderhavige wetsvoorstel, zonder welke beperking dan ook. Ook het beleid om te komen tot 100% indirecte financiering blijft volledig overeind. Echter om een verdere vertraging zoveel mogelijk te voorkomen wordt bij de start genoeg genomen met 30% indirecte financiering.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom de termijn ter implementatie van de richtlijn zo ruim is overschreden, terwijl er toch niet veel van de minimale vereisten van de richtlijn wordt afgeweken. De regering verwijst voor een antwoord op deze vraag naar de algemene inleiding.

Hoofdstuk 2. Afstemming tussen de Noordzeelanden

De leden van de VVD-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat schepen hun afval opsparen totdat ze in een land zijn waar minder strenge normen gelden of dat ze op volle zee zijn en het afval daar alsnog over boord zetten.

Schepen krijgen, bij inwerkingtreding van de wet een afgifteplicht waarop toezicht wordt gehouden door de Inspectie Verkeer en Waterstaat Divisie Scheepvaart (IVW DS). De richtlijn geeft aan dat een kapitein onder voorwaarden kan besluiten af te zien van afgifte indien in de volgende aanloophaven een voldoende havenontvangstvoorziening geschikt voor het in ontvangst nemen van al het scheepsafval beschikbaar is, en er aan boord van het schip voldoende afzonderlijke opslagcapaciteit beschikbaar is voor al het scheepsafval dat reeds aan boord is en nog tijdens de voorgenomen reis van het schip naar deze haven zal ontstaan. Dit is ook in het voorgestelde artikel 12b van de Wet voorkoming verontreiniging van schepen (Wvvs) vastgelegd. Door de IVW DS wordt in een beleidsregel vastgelegd onder welke omstandigheden de IVW DS van mening is dat de kapitein een juiste beslissing heeft genomen.

Hoofdstuk 4. Nieuwe verplichtingen voor de scheepvaart

Paragraaf 4.1 Afgifteplicht voor scheepsafval en ladingresiduen

De leden van de CDA-fractie hebben opgemerkt dat noch in het wetsvoorstel, noch in de memorie van toelichting uitgebreid wordt stilgestaan bij de rol en de verantwoordelijkheid van de exploitanten van schepen (rederijen). De regering wijst er op dat van de drie centrale verplichtingen in het wetsvoorstel voor de scheepvaart, de afgifteplicht, de meldplicht en de plicht een bijdrage te betalen, de eerste twee zijn gericht tot de kapitein, en niet tot de exploitant of reder. De afgifteplicht en de meldplicht zijn operationeel van aard. Het lag alleen daarom al niet voor de hand ten aanzien van die verplichtingen te regelen dat deze door, of mede door de reder moeten worden ingevuld, of daaraan in de memorie van toelichting een specifieke beschouwing te wijden. Wat betreft de verplichting een bijdrage te betalen; deze is wel gericht tot de exploitant, hetgeen ook geldt voor de overeenkomstige verplichtingen voor de visserij en de pleziervaart. Dat is gedaan omdat betalingsverplichtingen in veel gevallen door

de reder of zijn vertegenwoordiger, de scheepsagent, worden afgewikkeld. Deze praktische omstandigheid gaf op zichzelf genomen evenmin aanleiding tot fundamentele beschouwingen over de rol van de scheepsexploitant.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven op welke wijze exploitanten van schepen, ook die onder buitenlandse vlag, op hun verantwoordelijkheid voor een goede bedrijfsinterne milieuzorg worden aangesproken.

In het voorgestelde tweede lid van artikel 6a van de Wvvs is een voorziening opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de hoogte van de bijdrage te kunnen beïnvloeden voor schepen die door het gebruik van eigen milieuzorgsystemen, ontwerp, uitrusting en exploitatie significant minder scheepsafval produceren. Artikel 12, vierde lid, van de richtlijn vergt overigens dat de criteria voor de aanwijzing van dergelijke schepen door de Europese Commissie en de lidstaten gezamenlijk worden bepaald. Deze criteria zijn nog niet vastgesteld. Dit voorgestelde artikel geldt ook voor buitenlandse schepen.

Tevens vragen de leden van de CDA-fractie of de regering kan aangeven waarom het afgeven van ladingresiduen buiten de richtlijn en het wetsvoorstel zijn gehouden.

Met betrekking tot het omgaan en afgeven van residuen van de lading verwijst de richtlijn naar de internationale instrumenten en voorschriften die daar op van toepassing zijn. De normen voor de behandeling van ladingresiduen zijn vastgelegd in het Marpol-verdrag. Het Commissievoorstel voor de richtlijn bevatte destijds een verwijzing naar het Marpol-verdrag en tijdens de onderhandelingen over de richtlijn in de Raad hebben alle lidstaten zich daaraan geconformeerd. Er is dus bewust voor gekozen om voor het omgaan met ladingresiduen geen strengere normen in de richtlijn op te nemen. Om die reden is in het wetsvoorstel ook geen strengere norm opgenomen.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie hoe het buiten de richtlijn en wetsvoorstel houden van de ladingresiduen zich verhoudt tot de internationale en nationale doelstelling om de lozing van schadelijke stoffen op zee tegen te gaan.

Het uiteindelijke doel van de richtlijn is om de lozingen van de scheepvaart zoveel als mogelijk te reduceren dan wel te elimineren. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de scheepvaart in een internationaal veld opereert en om die reden dienen normen en standaarden zoveel mogelijk op internationaal niveau te worden vastgelegd. Nederland heeft zich daar in het verleden voor ingespannen en ook nu wordt getracht de normen voor schadelijke stoffen welke mogelijk in zee kunnen worden geloosd zoveel mogelijk aan te scherpen in de internationale fora. In dat verband wil ik er op wijzen dat in het kader van Noordzee Ministersconferentie is afgesproken door de Ministers van de Noordzeelanden om het zogenaamde «clean ship» concept verder uit te werken. Met de ontwikkeling van dit concept wordt getracht de effecten van de scheepvaart op het mariene milieu zoveel mogelijk te beperken. Het «clean ship» concept maakt ook onderdeel uit van de Europese Maritieme Strategie die momenteel door de Europese Commissie en de lidstaten wordt ontwikkeld. Met deze strategieën zal een verdere stap worden gezet om het lozen of dumpen van schadelijke stoffen op zee tegen te gaan.

Meer in het algemeen verzoeken de leden van de CDA-fractie de regering om aan te geven in hoeverre het wetsvoorstel zich richt op de afvalstromen die het zee- en kustmilieu het meest bedreigen.

Om de huidige omvang van de problematiek van vervuiling door zeeschepen binnen de Nederlandse EEZ beter in kaart te brengen, is in

2003 het project Emissieregistratie en -monitoring scheepvaart (hierna: EMS) voltooid. Het systeem voorziet in een methodiek om een onderbouwde schatting te maken van de afvalstoffen van emissies door zee- en binnenvaartschepen. Jaarlijkse registratie van de emissies van scheepvaart is nodig om:

de belangrijkste bronnen te identificeren ten behoeve van het stellen van prioriteiten;

effectieve beleidsinstrumenten in te kunnen zetten;

de effectiviteit van beleid te meten;

te voldoen aan internationale rapportageverplichtingen.

Daarnaast wordt er aan gewerkt om de verschillende gegevens voor het 'monitoren', zoals olievlekken op zee, afval, de olielachtoffers onder de zeedieren langs de stranden en afgegeven hoeveelheden afval in de havens, beter op elkaar af te stemmen zodat een betrouwbaarder beeld ontstaat van de lozingen en waar mogelijk de kwaliteit van de gegevens kan worden verbeterd. Met het registratiesysteem en het monitoringprogramma kan dan worden vastgesteld welke stoffen in het mariene milieu en de atmosfeer terecht komen alsmede de hoeveelheden daarvan. Vervolgens kan prioriteit worden gegeven aan het terugdringen van de meest vervuilende stoffen of afvalstromen.

De regering verwijst voor meer informatie over EMS naar de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen in verband met de instelling van een exclusieve economische zone¹.

De leden van de VVD-fractie hebben diverse vragen gesteld over de wijze waarop de inzameling van scheepsafval van schepen van de Koninklijke Marine plaatsvindt. De regering verwijst hiervoor mede naar paragraaf 4 van de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen in verband met de instelling van een exclusieve economische zone¹. In die paragraaf wordt de rechtsgrondslag voor de uitzonderingspositie van oorlogsschepen in het Marpol-verdrag nader toegelicht. Bij de implementatie van het Marpol-verdrag in de Wet voorkoming verontreiniging door schepen in 1983 is er voor gekozen dat het Ministerie van Defensie zelf zorgt voor voorschriften ter uitvoering van het Marpol-verdrag. De Koninklijke Marine heeft interne voorschriften opgesteld over het beheer van afval aan boord van oorlogsschepen op basis van het Marpol-verdrag.

De leden van de CDA-fractie constateren dat het voorgestelde artikel 6a, tweede lid, van de Wvvs bepaalt dat het percentage van de totale kosten van inzameling, opslag en verwerking van scheepsafval door de Minister van Verkeer en Waterstaat wordt bepaald. Deze leden constateren dat de regering in beginsel binnen vijf jaar naar een kostendekking uit indirecte financiering van 100% wil, onder afweging van het havenbelang, het milieubelang en de belangen van de afvalverwerkingssector. Bepaling van het percentage is volgens deze leden het hart van het voorliggende wetsvoorstel, hetgeen volgens hen medebetrokkenheid van het parlement rechtvaardigt bij de bepaling van het percentage. Zij vragen zich dan ook af waarom het percentage niet in wetsvoorstel is opgenomen.

Geconstateerd kan worden dat de discussie tussen regering en Staten-Generaal zich toespitst op de hoogte van het percentage. De regering is het met de leden van de CDA-fractie eens dat dit zeer belangrijk is, maar wijst toch ook op het belang van de verplichting om alle scheepsafval af te geven. Er is bewust voor gekozen om bepaling van het percentage bij ministeriële regeling te laten plaatsvinden. Er moet op worden gewezen dat de grens van 30% niet in de richtlijn zelf is vastgelegd, maar is opgenomen in een interpretatieve verklaring van de Europese Commissie bij de richtlijn. Dat betekent dat de Commissie dit percentage zelf eenvoudig en op zeer korte termijn kan wijzigen. Het is dan noodzakelijk dit percen-

¹ Kamerstukken II 2003/04, 28 984, nr. 5.

tage ook in Nederland binnen een zeer korte termijn dienovereenkomstig te kunnen wijzigen, zonder dat de hele wetgevingsprocedure gevolgd moet worden. Overigens is de regering graag bereid voorgenomen wijzigingen van het percentage aan de Kamer mee te delen, zodat daarover desgewenst kan worden beraadslaagd.

De leden van de CDA-fractie constateren voorts dat de havenbeheerders veel beleidsruimte is toegekend bij de nadere uitwerking van de richtlijn. De Raad van State signaleert het gevaar dat hierdoor bepaalde soorten afval systematisch buiten het stelsel van indirecte bijdragen worden gehouden, hetgeen in strijd is met de richtlijn. De memorie van toelichting (p. 7) wekt de indruk dat de indirecte financiering beperkt blijft tot vuilnis en olieafval. Voor de overige soorten afval zou directe financiering blijven bestaan, hetgeen weer zou kunnen aanzetten tot lozen op zee. Deze leden vragen zich dan ook af welke invloed de regering kan uitoefenen op de keuze die beheerders maken voor de soorten afval die binnen of buiten het systeem van indirecte financiering worden gehouden. Het advies van de Raad van State is voor de regering aanleiding geweest om in het wetsvoorstel vast te leggen dat alle scheepsafval onder de indirecte financiering valt. De havenbeheerder heeft die beleidsruimte derhalve niet. Voor het overige verwijst de regering naar de algemene inleiding van deze nota.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie of de havenbeheerders verschillende tarieven kunnen toepassen voor het aanbieden en het verwerken van afval.

In het wetsvoorstel is er voor gekozen de verantwoordelijkheid voor de invulling neer te leggen bij de havenbeheerder. De havenbeheerder heeft derhalve ruimte voor een eigen invulling, mede afhankelijk van de wijze waarop hij in zijn haven een en ander organiseert. Hij is daarbij uiteraard wel gebonden aan de kaders van de wetgeving. De invulling kan daarom per haven verschillen. Dit betekent dat de bijdragen die schepen aan de havenbeheerders moeten voldoen per haven(gebied) kunnen verschillen.

Paragraaf 4.3 Indirecte financiering van de kosten van inzameling en verwerking van scheepsafval

De leden van de VVD-fractie vragen de regering hoe zij aankijkt tegen de wijze waarop België de richtlijn implementeert, of deze implementatie gevolgen heeft voor de concurrentiepositie van de Nederlandse havens, en of zij overwogen heeft de richtlijn op dezelfde wijze te implementeren. De leden van de CDA-fractie, en de leden van de fractie van GroenLinks, vragen welke stappen de regering onderneemt in de richting van België, dat de invoering van de indirecte financiering via een waarborgconstructie lijkt te frustreren, en de Europese Commissie.

De leden van de SP-fractie vragen wat de gevolgen van het Belgische systeem zijn voor de Nederlandse situatie. De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af waar de regering zich op baseert wanneer zij wel degelijk een negatief effect op de concurrentiepositie veronderstelt. Voorts geven zij aan dat de regering echter kiest voor een startpunt van 30% en dat de regering dit voorstelt omdat anders de kosten voor afvalverwerking zorgen voor een te hoog havengeld, waardoor er nadelige economische gevolgen voor de havenbedrijven optreden. De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af waarop deze gevolgtrekking is gebaseerd en uit welk onderzoek blijkt dat 100% indirecte financiering zorgt voor een verzwakking van de concurrentiepositie. Daarnaast merken deze leden op dat de besluitvorming in België blijkbaar van grote invloed is geweest op het uiteindelijke wetsvoorstel van de Nederlandse regering. De regering wijst er allereerst op dat de implementatie van deze richtlijn in België een zaak is van de gewestelijke overheden. Vlaanderen, Wallonië

en het Brussels hoofdstedelijk gewest hebben elk een eigen regeling ter uitvoering van de richtlijn vastgesteld. Voor een vergelijking met de situatie in Nederland is alleen de Vlaamse regelgeving relevant. De daarin neergelegde waarborgconstructie acht de regering in strijd met de richtlijn en een stimulans voor grensoverschrijdend afvaltoerisme. Het is onvermijdelijk dat invoering van een waarborgsysteem invloed heeft op de havenaanloopkosten. In beginsel zijn de havenaanloopkosten hoger wanneer altijd betaald moet worden. De havens van Antwerpen en Gent zullen van dat verschil indirect voordeel ondervinden ten opzichte van, met name, Rotterdam en de Nederlandse Scheldehavens. Door Nederland is in overweging genomen een zelfde systeem van borgstelling aan de havenbeheerders voor te stellen. Bij nadere afweging is dit achterwege gelaten, omdat het in strijd is met de richtlijn. Verkeerde implementatiewetgeving moet immers weer worden gewijzigd. Wel is de Vlaamse regelgeving voor Nederland mede aanleiding geweest om het niveau van kostendekking via indirecte financiering niet onmiddellijk op 100% vast te stellen. Zou dat wel gedaan zijn, dan zouden de havenaanloopkosten van de Nederlandse havens in sterkere mate verschillen van die van Antwerpen.

Nederland heeft via de daarvoor in aanmerking komende kanalen (o.a. de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart) de Vlaamse autoriteiten haar mening over de Vlaamse regelgeving duidelijk naar voren gebracht. Daarnaast heeft Nederland de Europese Commissie langs formele en informele weg laten weten dat Vlaanderen de richtlijn naar haar oordeel onjuist heeft geïmplementeerd.

De in Vlaanderen gemaakte keuze heeft een directe invloed op de havenaanloopkosten van de Vlaamse havens. Indien de betaalde borg wordt terugbetaald, indien bijvoorbeeld in een Nederlandse haven wordt afgegeven, is er geen sprake van een toename van de aanloopkosten in Vlaanderen, terwijl dit wel in Nederland het geval is. De regering wijst er op dat ook de havensector nauwkeurig heeft geanalyseerd op welke wijze de richtlijn in de ons omringende havens in de EU zou worden geïmplementeerd, en welke kosten dit voor de scheepvaart opleverde. Ook bij de havens bleef de voorkeur uitgaan naar aansluiting bij de meest milieuvriendelijke variant in de Hamburg-Le Havre-range – het eerder geschetste Duitse en Deense systeem van 100% indirecte financiering met een maximum af te geven hoeveelheid afval- boven het Vlaamse model. Korthedshalve verwijst de regering voor het overige tevens naar de beantwoording van de eerdere vragen bij de algemene inleiding en Hoofdstuk 1.

De leden van de SP-fractie vragen zich af of de regering wel rekening houdt met de kosten van de handhaving in het geval er geen sprake is van volledige indirecte financiering?

De kosten van handhaving zijn niet gekoppeld aan de indirecte financiering van de kosten voor inzameling, opslag en verwerking van scheepsafval. De kosten gemoeid met de handhaving mogen ook niet worden doorberekend in de indirecte bijdrage die de scheepvaart betaalt, en ook niet in het bedrag dat de scheepvaart rechtstreeks betaalt aan de houder van de havenontvangstvoorziening. Doorberekening zou in strijd zijn met de richtlijn, omdat de bijdrage alleen kosten voor inzameling, opslag en verwerking mag betreffen. Doorberekening zou ook overigens in strijd zijn met het kabinetsbeleid betreffende het doorberekenen van toezichts- en handhavingskosten, zoals neergelegd in het rapport «Maat houden». In lijn met de richtlijn wordt door de IVW DS gehandhaafd op de afgifteplicht waarbij tenminste 25% van de schepen worden gecontroleerd.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering het terecht vindt dat het milieu zal moeten lijden onder de druk van de havenbeheerders die geen geheel indirecte financiering wensen. Tevens menen de leden van de

fractie van GroenLinks dat er een betere onderbouwing moet zijn waarom 100% indirecte financiering redelijkerwijs niet van de havenbedrijven dan wel de scheepseigenaren gevraagd kan worden. In de memorie van toelichting wordt nu alleen de stelling geponeerd dat 100% niet redelijkerwijs op korte termijn gehaald kan worden, maar een feitelijke onderbouwing daarvan ontbreekt, zo geven zij aan. Deze leden menen dan ook dat deze onderbouwing toegevoegd dient te worden voordat aannemelijk gemaakt kan worden dat 100% in een keer niet haalbaar dan wel wenselijk is. Afsluitend concluderen deze leden dat de regering onvoldoende onderbouwd heeft waarom afgeweken dient te worden van het beginsel van 100% indirecte financiering.

Alle havenbeheerders hebben aangegeven op termijn te willen groeien naar een 100% indirecte financiering. Kortheidshalve wordt voor een uitgebreidere beantwoording verwezen naar de algemene inleiding.

De leden van de SP-fractie vragen of zowel de afgifte van olie als de verwerking ervan zal vallen onder de indirecte financiering. De leden van de VVD-fractie vragen of er onderscheid wordt gemaakt tussen inzamelen verwerkingskosten door de havens. Indien dit het geval is vragen zij of het kan gebeuren of is toegestaan dat een havenontvangstinstallatie kosten in rekening brengt voor het inzamelen of verwerken van stoffen die onder de 30% indirecte heffing vallen.

HbR NV en de havens van Schiedam, Vlaardingen, Dordrecht en Moerdijk kiezen voor een variant op de 100% indirecte financiering, waarbij alleen de inzameling van oliehoudend afval geheel aan de markt wordt overgelaten. Verwezen wordt naar de algemene inleiding, waar dit nader is uiteengezet. De desbetreffende havens hebben er voor gekozen alleen de verwerkingskosten van oliehoudend afval onder te brengen in de indirecte financiering. Dit betekent dat de havenontvangstvoorziening het oliehoudend afval zonder verdere kosten moet aanbieden aan één van de gecontracteerde verwerkingsinstallaties. Deze verwerkingskosten kunnen daarom niet rechtstreeks in rekening worden gebracht aan het schip. De kosten van verwerking van het afval worden immers betaald uit de door het havenbedrijf ontvangen indirecte bijdragen van de schepen. De kosten van inzameling, opslag en transport naar de verwerkingsinstallatie worden door de houder van de havenontvangstvoorziening wel rechtstreeks in rekening gebracht aan het schip en vallen derhalve niet onder de indirecte financiering. Zoals is aangegeven in de inleiding zullen hierover nadere afspraken tussen de desbetreffende havenbeheerders en afvalbedrijven moeten worden gemaakt.

Tevens vragen de leden van de SP-fractie in hoeverre de prikkel voor illegale lozingen is verdwenen bij gedeeltelijke indirecte financiering. De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich sterk af of het wetsvoorstel in deze vorm, met een startpunt van 30% indirecte financiering wel aan het doel van de richtlijn voldoet, het bestrijden van lozingen van oliehoudend afval.

De regering is van oordeel dat dit stellig het geval is. De Europese wetgever heeft de lidstaten uitdrukkelijk een zekere mate van vrijheid gelaten bij de bepaling van dit percentage. Voorgesteld wordt om daarvan, alle daarbij betrokken belangen tegen elkaar afwegend, op een bepaalde wijze gebruik te maken. Het doel van de richtlijn wordt daarmee gehaald. Dat doel is overigens niet beperkt tot de bestrijding van de lozing van oliehoudend afval. Doel is de bestrijding van de lozing van alle soorten scheepsafval tegen te gaan.

De leden van de SP-fractie denken dat de antwoorden op al deze vragen ertoe leiden dat een systeem van 100% indirecte financiering op zo kort mogelijke termijn ingevoerd zal moeten worden. Dit zien zij dan ook graag

terug in het wetsvoorstel. Zij wijzen er op dat een duidelijke regierol van de Minister daarbij noodzakelijk is.

De regering is het met deze leden eens dat een systeem van 100% indirecte financiering op zo kort mogelijke termijn moet worden ingevoerd. Kortheidshalve wordt verwezen naar de beantwoording van een van de eerdere vragen over dit onderwerp (Hoofdstuk 1) waarin is aangegeven hoe de regie wordt gevoerd bij het maken van die afweging.

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat een deel van de overschrijding van de implementatiedatum veroorzaakt is door het langdurige overleg met andere lidstaten en dat het juist de andere lidstaten waren die niet over wilden gaan tot een systeem van 100% indirecte financiering. Deze leden vinden dit zeer opmerkelijk. Immers, kennen niet met name de noordelijke landen die grenzen aan de Noordzee, met name Duitsland, Denemarken en Noorwegen een systeem van 100% indirecte financiering?

Zoals in de algemene inleiding is aangegeven is de uitvoering in Nederland te vergelijken met het systeem in Duitsland en Denemarken (100% indirecte financiering met een maximering van de hoeveelheden af te geven scheepsafval). Noorwegen en Zweden hebben een systeem ingevoerd waar al het scheepsafval kan worden afgegeven zonder bijbetaling. In toenemende mate is dit een probleem voor de Zweedse havens omdat steeds meer afval wordt bewaard en pas afgegeven in die havens waardoor de kosten van het gebruik van havenontvangstvoorzieningen onevenredig stijgen. Verondersteld wordt dat zich in Noorwegen hetzelfde effect voordoet.

Tevens vragen de leden van de fractie van GroenLinks of aansluiting bij het beleid in deze Noordzeelanden niet voor de hand lag. De regering meent dat het Nederlandse beleid aansluit bij het beleid in deze Noordzeelanden. Ook in dit opzicht verwijst de regering naar de inleiding.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen in hoeverre het afvalinzamelingsbeleid in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en de zuidelijke lidstaten van negatieve invloed is op de concurrentiepositie van de Nederlandse havenbedrijven en geven daarbij aan dat de Britse havens en de havens van de zuidelijke lidstaten toch niet of nauwelijks concurreren met de Nederlandse havens.

De directe concurrenten van de Nederlandse havens zijn de Vlaamse en Duitse en in mindere mate de Franse havens. Het afvalinzamelingsbeleid van het Verenigd Koninkrijk en de zuidelijke lidstaten is van marginale betekenis voor de concurrentiepositie van de Nederlandse havens. Het inzamelbeleid in Frankrijk kan wel van invloed zijn op Nederland. Ook in Frankrijk wordt gekozen voor een systeem van 30% indirecte financiering.

De leden van de fractie van GroenLinks wijzen op een onderzoek van de Erasmusuniversiteit, waarin geconcludeerd wordt dat de regelgeving ten aanzien van afvalafgifte amper een significant nadeel oplevert voor de Nederlandse havenbedrijven en dat een verschuiving van ladingstromen in ieder geval niet te verwachten is.

Een van de conclusies over afvalstoffen uit het rapport «Het Level Playing Field in de Nederlandse zeehavens» is dat het risico bestaat dat door verschil in de financiële bijdrageplicht van rederijen bepaalde havens duurder of goedkoper worden. Het is daarom niet juist te concluderen dat de regelgeving ten aanzien van afvalafgifte nauwelijks een significant nadeel zal opleveren voor de Nederlandse havenbedrijven. Reeds een klein verschil in regelgeving of handhaving kan in een reeks van meerdere (milieu)maatregelen een cumulatieve werking hebben, wat er uiteindelijk toe kan leiden dat een rederij besluit een andere haven aan te gaan doen.

De leden van de fractie van GroenLinks menen dat eerst moet worden onderbouwd waarom een 100% dekking niet redelijkerwijs op korte termijn gehaald kan worden toegevoegd, alvorens aannemelijk gemaakt kan worden dat 100% in een keer niet haalbaar dan wel wenselijk is. Afsluitend concluderen zij dat de regering onvoldoende onderbouwd heeft waarom afgeweken dient te worden van het beginsel van 100% indirecte financiering.

Kortheidshalve verwijst de regering voor het beantwoorden van deze vragen naar de algemene inleiding.

De leden van de fractie van GroenLinks bepleiten duidelijke richtlijnen waarbinnen de havenbeheerders de tarifiering van de verschillende afvalstromen vormgeven. De regering verwijst hiervoor allereerst naar de algemene inleiding van deze nota. De daarin toegelichte keuzes die ten grondslag liggen aan het wetsvoorstel zijn bepalend geweest voor het niet overgaan tot het vaststellen van de door deze leden bepleite tarief-richtlijnen. Ook om andere redenen is de regering geen voorstander van het vaststellen van dergelijke richtlijnen. Havenbeheerders zijn in Nederland zeer verschillend georganiseerd. Zij hebben zelf de vrijheid om de wijze van heffing van de bijdrage vorm te geven. Het geven van richtlijnen spoot niet met deze vrijheid, en zou de regering overigens verplichten met alle denkbare varianten van bijdrageheffing rekening te houden.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering kan aangeven in hoeverre wordt verwacht dat het systeem van 30% indirecte financiering voldoende aanbod genereert voor een goed functionerende markt voor inzameling en verwerking van scheepsafval. Voorts vragen deze leden in hoeverre er een gevaar bestaat voor overcapaciteit bij de inzameling en verwerking naarmate het aandeel van indirecte financiering toeneemt tot 100%, waarvan de kosten weer moeten worden doorberekend aan havenbeheerders en rederijen.

Met de implementatie van de richtlijn in alle lidstaten van de Europese Unie is de verwachting gerechtvaardigd dat het aanbod van scheepsafval zal toenemen. Of die toename voldoende zal zijn om de markt voor inzameling en verwerking van scheepsafval in alle opzichten goed te laten functioneren kan nu nog niet worden gezegd, maar er is in ieder geval verbetering in de huidige situatie te verwachten. De destijds bestaande overcapaciteit is de afgelopen jaren gesaneerd, onder meer door sluiting van één van de havenontvangstvoorzieningen in Rotterdam en beperking van de activiteiten in Amsterdam. Verwacht wordt dat bij inwerkingtreding van de wet de bestaande capaciteit beter zal worden benut.

Hoofdstuk 5. Nieuwe verplichtingen voor havenbeheerders

De leden van de VVD-fractie hebben een aantal vragen gesteld over het karakter en de bedoeling van het systeem dat betaling aan de inzamelaar van afval eerst plaatsvindt nadat van de verwerker van de desbetreffende partij scheepsafval een verklaring is ontvangen dat verwerking heeft plaatsgevonden.

Dit systeem is primair voorgesteld in het belang van het milieu. Het beoogt te voorkomen dat scheepsafval wel wordt ingezameld, maar vervolgens niet wordt verwerkt overeenkomstig de geldende regelgeving. Het is een taak van het bevoegd gezag dat de milieuvergunning verleent¹ om toe te zien op de milieutechnische verwerking. De VROM-inspectie treedt daarbij op als tweedelijnstoezichthouder. Het systeem van verificatie heeft als neveneffect heeft dat de afvalsector in de prijsstelling de juiste componenten op de juiste manier betreft. Zo wordt bevorderd dat de scheepvaart uiteindelijk de juiste prijs voor de juiste prestatie betaalt. Het bevoegd gezag en de VROM-inspectie zijn niet belast met de controle

¹ In de regel gedeputeerde staten van de desbetreffende provincie.

op de prijsstelling als zodanig. De havenbeheerder heeft hier in ieder geval wel een taak.

Terecht wijzen de leden van de VVD-fractie erop dat daarnaast nog de NMa is belast met het toezicht op de naleving van de Mededingingswet, ook in de afvalsector. De omstandigheid kan zich voordoen dat een ongebruikelijke prijsstelling voor een aangeboden dienst een aanwijzing vormt voor normafwijkend gedrag. Daarbij hoeft het niet noodzakelijkerwijs om overtreding van de mededingingsregels te gaan. In de afvalsector zou dergelijk gedrag bijvoorbeeld ook een aanwijzing kunnen zijn voor overtreding van de milieuregels. Iedere betrokken partij behoort daarop alert te zijn en de uitvoerings- en handhavingsinstanties daarop attent te maken.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering inzichtelijk kan maken welke kosten zij en eventuele anderen nu maken voor de handhaving van het verbod op het lozen van scheepsafval. Verder vragen zij hoe hoog deze kosten zijn na invoering van dit wetsvoorstel en hoe hoog deze kosten zouden zijn wanneer meteen wordt uitgegaan van 100% indirecte financiering.

In het kader van inspecties op grond van de Wet havenstaatcontrole wordt gecontroleerd op afgifte van scheeps- en ladinggebonden oliehoudend afval en chemicaliën, middels het controleren van de administratie en een fysieke controle ter verificatie van de gegevens. De kosten (incl. administratieve ondersteuning) hiervoor bedragen thans bij de geldende wetgeving (dus zonder implementatie van de richtlijn) ca. 1400 inspecties x 35 minuten x € 52,- p/u = € 42 500,-¹.

De kosten van handhaving hebben geen relatie met de mate van indirecte financiering. In de handhavings- en uitvoeringstoets die is uitgevoerd op het wetsvoorstel is aangegeven dat handhaving (incl. administratieve ondersteuning en minimale controle van de meldingen door IVW DS) ca. 4000 manuur per jaar a € 52,- = € 208 000,- kost. De extra werkzaamheden verband houdende met de richtlijn worden begroot in de jaarplannen van IVW DS.

De leden van de fractie van GroenLinks geven aan dat uit het door Rotterdam voorgestelde tariefsysteem blijkt dat voor de afgifte van olie nog steeds betaald zal moeten worden, omdat de opbrengst van de indirecte financiering volledig ingezet zal worden voor de verwerking van oliehoudend afval. Deze leden vragen hoe de regering dit voorstel van HbR NV beoordeelt. Tevens vragen zij zich af of dit systeem er niet toe zal leiden dat oliehoudende producten nog steeds in dezelfde hoeveelheid gedumpt en geloosd zullen worden.

Het voorgestelde artikel 6a, eerste lid, van de Wvvs geeft aan dat bijdrage moet worden geheven voor inzameling, opslag en verwerking afval. Hoe de kostencomponenten intern worden verdeeld door de havenbeheerder is voor het schip niet relevant. Op welke wijze de opbrengst van de bijdrage wordt besteed maakt niet uit, zolang maar verzekerd is dat bepaalde categorieën scheepsafval niet principieel buiten dit systeem worden gehouden. In alle gevallen vertaalt zich dat in een lager bedrag dat via de weg van de directe financiering moet worden bijbetaald. De havenbeheerders hebben daarom de vrijheid om dit nader in te vullen en op welke wijze de indirecte bijdrage wordt verdeeld over de inzameling, opslag en verwerking. In Rotterdam geschiedt dit geheel volgens de wet: de bijdrage geldt voor de inzameling, opslag en verwerking van Annex V afval en de verwerking van Annex I afval. HbR NV verwacht door deze variant te kiezen dat de af te geven hoeveelheden oliehoudend afval zullen toenemen. Voor het overige wordt verwezen naar de algemene inleiding.

¹ Dit getal betreft alleen buitenlandse schepen, aangezien de Wet havenstaatcontrole alleen van toepassing is op schepen die niet onder Nederlandse vlag varen. Voor het toezicht op naleving van dit wetsvoorstel is vereist dat ook nog eens 25% van de schepen onder Nederlandse vlag wordt geïnspecteerd, hetgeen leidt tot 100 extra inspecties. In totaal dienen derhalve jaarlijks 1500 inspecties te worden verricht om te kunnen voldoen aan de richtlijn.

Hoofdstuk 6. Visserij

De leden van de VVD-fractie vragen waarom vissersschepen geen meldplicht hebben. In het wetsvoorstel is aan vissersschepen geen meldplicht opgelegd, omdat deze schepen in de richtlijn ook uitdrukkelijk van die verplichting zijn uitgezonderd. De achtergrond daarvan is dat vissersschepen, net als de pleziervaart en schepen die frequent en volgens dienstregelingen varen (o.a. veerboten) een veel regelmatigere aan- en afvaartpatroon hebben. De meldplicht wordt blijkens overweging 12 van de richtlijn opgelegd in het belang van de doelmatigheid van havenontvangstvoorzieningen en de doeltreffende planning van het afvalbeheer. De regelmaat in het aan- en afvaartpatroon van vissersschepen maakt dat ook veel meer dan bij de koopvaardij berekend kan worden op welk moment het afval kan worden afgegeven.

De leden van de VVD-fractie vragen of het vrijwillige karakter van het SFAV-systeem blijft bestaan. Dat is inderdaad het geval. In een inmiddels opgesteld ontwerp voor een Besluit havenontvangstvoorzieningen wordt het vrijwillige karakter van het SFAV-systeem in stand gelaten. Schepen die daarin om welke reden dan ook niet participeren vallen, wat de bijdrageplicht betreft, onder het normale regime.

Hoofdstuk 8. Lasten voor het bedrijfsleven

De leden van de PvdA-fractie zijn zich bewust van de noodzaak van een toereikende administratie om de beoogde effecten van de richtlijn te bereiken, maar vragen zich af of de regering zich een doel voor ogen heeft gesteld om -bijvoorbeeld door middel van de toepassing van een uniforme werkwijze op Europees niveau- de administratieve lasten te verlichten. De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze de regering de administratieve lastendruk zo laag mogelijk probeert te krijgen. Bij implementatie is zo veel als mogelijk gedacht aan het verminderen en beperken van de administratieve lastendruk, echter wel binnen de kaders die de richtlijn stelt. Ervaringen opgedaan bij de implementatie zullen worden meegenomen bij de evaluatie van de richtlijn door de Europese Commissie.

De leden van de VVD-fractie vragen of het klopt dat in het verleden subsidies zijn verstrekt voor het bouwen van havenontvangstinstallaties. Doelstelling van deze wet is volgens deze leden dat er meer afval afgegeven wordt. Zij vragen zich dan ook af of dit inhoudt dat er meer havenontvangstinstallaties gebouwd moeten worden en hoe hoog de kosten daarvan zijn. Zij vragen voorts wie die kosten gaat betalen en of dit de private inzamelaars, of de havens zijn, of dat er subsidie wordt verstrekt. Indien er geen subsidie wordt verstrekt, vragen deze leden of dit inhoudt dat de verwerking van afval duurder wordt, omdat de investeringskosten terug moeten worden verdiend.

In het verleden is de mogelijkheid geopend subsidies te verstrekken voor de bouw van havenontvangstvoorzieningen. Die subsidies waren nodig om bedrijven in de afvalsector over te halen de vereiste investeringen te doen en zich te kunnen houden aan de hoge milieueisen. Verder konden subsidies worden gebruikt als een soort gewenningsbijdrage voor de scheepvaartsector die nog niet geheel bereid was de afgifte van scheepsafval volledig te betalen. Het is niet zonder meer noodzakelijk te bevorderen dat het aantal havenontvangstvoorzieningen toeneemt. Het lijkt de regering beter de bestaande capaciteit doelmatiger te benutten. De kosten voor eventuele uitbreiding zullen hoe dan ook niet uit subsidies worden gedekt. De vervuiler moet die kosten dragen, niet de gemeenschap. Dat principe ligt ook duidelijk in de richtlijn verankerd. De omstandigheid dat niet gesubsidieerd wordt, hoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot stij-

ging van de prijzen voor inzameling, opslag en verwerking van scheepsafval. De investeringen in de bestaande voorzieningen zullen inmiddels vermoedelijk zijn afgeschreven. Verder bestaan er, voor zover de regering bekend is, thans geen plannen bij de sector om tot nieuwe investeringen over te gaan.

De leden van de VVD-fractie vragen of er volgens de richtlijn subsidie mag worden verstrekt voor het bouwen van havenontvangstvoorzieningen. De regering is van oordeel dat subsidieverlening voor de bouw van havenontvangstinstallaties in beginsel in strijd met de richtlijn is. Immers, de richtlijn gaat uit van het beginsel dat de vervuiler direct of indirect alle kosten voor inzameling, opslag en verwerking van scheepsafval betaalt. Gehele of gedeeltelijke betaling van deze kosten door de staat, in de vorm van subsidiëring is met dit beginsel niet in overeenstemming te brengen. De regering wijst er op dat artikel 6, vijfde lid, van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen – zoals dit artikel thans nog luidt – wel voorziet in een rijksbijdrage in kosten van inzameling, opslag en verwerking van scheepsafval. Aangezien dit artikel naar het oordeel van de regering om bovengenoemde redenen in strijd is met de richtlijn, is dit in het voorgestelde artikel 6, vijfde lid, van de Wvvs dan ook niet opgenomen.

De leden van de VVD-fractie merken op dat op pagina 8 van de memorie van toelichting staat dat gemeente Velsen de verantwoordelijkheid neemt voor voldoende havenontvangstinstallaties in haar gemeente. Zij vragen of dit betekent of gemeentes ook zelf in installaties mogen gaan investeren.

Gemeenten mogen dit inderdaad doen. In het uiterste geval zullen gemeenten die zijn aangewezen, krachtens het voorgestelde artikel 6, eerste lid, van de Wvvs daartoe zelfs moeten overgaan.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom schepen hun afvaladministratie vijf jaar lang moeten bewaren, en of dit voorschrift door Europa verplicht is gesteld.

Deze verplichting rust niet op de scheepvaart. Wel is deze verplichting in het voorgestelde artikel 6, zesde lid, van de Wvvs op de havenbeheerder gelegd. Deze termijn is zo lang omdat op grond van artikel 17 van de richtlijn de lidstaten elke drie jaar aan de Europese Commissie over de effecten van de richtlijn dienen te rapporteren. De gegevens die daarvoor nodig zijn moeten door de havenbeheerders worden geleverd. In het wetsvoorstel is gekozen voor een langere termijn dan drie jaar, omdat de behoefte bestaat om ten behoeve van beleidsevaluatie en handhaving over een ruimere hoeveelheid informatie te kunnen beschikken.

Hoofdstuk 9. Externe consultatie

De leden van de PvdA-fractie informeren naar de wijze waarop de regering de belanghebbende partijen bij de verdere implementatie (inclusief de aanvullende ministeriële regelingen) wil betrekken.

Bij de voorbereiding van een thans inmiddels aan de ministerraad voorgelegde algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van het wetsvoorstel (het Besluit havenontvangstvoorzieningen) zijn dezelfde belanghebbenden gehoord als ten tijde van de voorbereiding van het wetsvoorstel, met uitzondering van die belanghebbenden voor wie het Besluit havenontvangstvoorzieningen niet van onmiddellijk belang lijkt. Dezelfde methode wordt thans toegepast bij de voorbereiding van de ministeriële regeling (de Regeling havenontvangstvoorzieningen).

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom er zoveel tijd is gestoken door de regering in het overleg met marktpartijen, met name de havenbedrijven. Tevens vragen zij of de regering dit kan verklaren in het

licht van het feit dat de wet een heel eind tegemoet komt aan de mogelijke bezwaren van de havenbedrijven en of de inzet van de regering nu juist gericht was op het meekrijgen van de havenbedrijven in een meer milieuvriendelijke richting. Of kwam de inzet van de regering, zo vragen de leden zich af, juist sterk overeen met het uiteindelijke voorstel. De havenbeheerders zijn de instanties die in het kader van de richtlijn in hun havengebied een en ander moeten uitvoeren. Dat betreft zaken als de zorg voor toereikende voorzieningen, het in overleg met betrokken partijen opstellen en vaststellen van havenafvalplannen, het van de schepen in ontvangst nemen van de meldingen, het ten behoeve van de handhaving doorgeven van relevante informatie aan de IVW DS, het in ontvangst nemen van (indirecte) bijdragen, het beheren van de ontvangen bijdragen, het na verificatie betalen van havenontvangstvoorzieningen en het opstellen rapportages. Gelet op dit omvangrijke en op onderdelen ook zeer gecompliceerde takenpakket is het moeilijk voorstelbaar dat niet flink wordt geïnvesteerd in een voortdurend overleg met de havenbedrijven. Met de uitvoeringsaspecten is dan ook terdege rekening gehouden bij het opstellen van het wetsvoorstel. Scheepvaart, havens en milieu zijn niet gebaat bij niet uitvoerbare wetgeving. Helaas bleek, zoals reeds bij eerdere vragen is aangegeven, dat het draagvlak voor de oorspronkelijke implementatiestrategie eind augustus 2002 bij die betrokken partijen afnam. Het heeft daarna enige maanden tijd gekost om ons te bezinnen op een nieuwe strategie. Sinds de eerste helft van 2003 loopt het formele wetgevingstraject dat de nodige tijd in beslag neemt. Het beleid en de uitgangspunten zijn onveranderd: een volledige implementatie van de richtlijn en een – op termijn – invoering van de 100% indirecte financiering. In overleg met de betrokken partijen en met name de havenbedrijven is uitwerking gegeven aan het beleid en opgenomen in onderhavig wetsvoorstel. Het beleid is niet gewijzigd en is gericht op de medewerking van de havenbedrijven.

Hoofdstuk 10. Bestuurlijke lasten, uitvoerings- en handhavingsaspecten

De leden van de CDA-fractie geven aan dat de regering er op wijst dat toezicht op naleving van de verwerking een zaak blijft van het bevoegd gezag voor vergunningverlening krachtens de Wet milieubeheer of de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Zij vragen zich af of de regering kan aangeven in hoeverre het betreffende toezicht en handhaving op adequaat niveau is.

Het bevoegd gezag voor de vergunningen op grond van de Wet milieubeheer is in de regel het college van gedeputeerde staten van de desbetreffende provincie. Voor de lozingsvergunningen in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren is de waterkwaliteitsbeheerder aangewezen als bevoegd gezag. Voor lozing op rijkswater (en dat is hier vaak het geval) is dat Rijkswaterstaat. De inzamelvergunningen voor scheepsafvalstoffen worden verleend door het Minister van VROM en de toezichttaak berust bij de VROM Inspectie. Gebruikelijk is dat de toezichthouders hun activiteiten op elkaar afstemmen. Over de gehele linie is er sprake van een adequaat niveau van toezicht. Uiteraard blijft het daarbij altijd mogelijk in te spelen op ontwikkelingen indien daartoe aanleiding bestaat.

De leden van de CDA-fractie vragen of de Inspectie Verkeer en Waterstaat een uitvoerings- en handhavingstoets heeft uitgevoerd op het voorliggende wetsvoorstel, en wat daarvan de uitkomst is.

IVW DS is inderdaad verzocht om een uitvoerings- en handhavingstoets. In paragraaf 10.4 van de memorie van toelichting is dit vermeld. De uitkomst hiervan is geweest dat enkele bepalingen van het wetsvoorstel zijn aangepast of verduidelijkt en dat dit ook geldt voor onderdelen van de memorie van toelichting. Verder zijn op basis van deze toets nadere werk-

afspraken gemaakt tussen beleidsdirecties van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en IVW DS over aspecten van de wederzijdse taakverdeling. Daarnaast zullen nadere afstemmingsafspraken worden gemaakt tussen IVW DS en het openbaar ministerie ter zake van het wederzijdse optreden.

De leden van de PvdA-fractie brengen begrip op voor de inschakeling van havenbeheerders bij het toezicht op de naleving van de Wvvs. Wel vragen ze de regering naar een toelichting op de wijze waarop IVW DS op haar beurt zorgdraagt voor een juiste uitoefening van deze toezichthoudende en handhavende functie. Desalniettemin spreken zij de hoop uit dat de regering toeziet op een adequate monitoring van de resultaten, waarmee eventuele ondercapaciteit in een vroegtijdig stadium kan worden onderkend. Eventuele financiële gevolgen voor de politie, het openbaar ministerie en de rechterlijke macht dienen op een reële wijze te worden vertaald in de Rijksbegroting.

Havenbeheerders worden, naast hun belangrijke taak in de uitvoering, slechts op enkele onderdelen ingeschakeld als toezichthouder. Zij dienen ingevolge het voorgestelde artikel 6a, vijfde lid, van de Wvvs een financiële verificatie uit te voeren alvorens uit de ontvangen bijdragen uitkeringen te doen aan inzamelaars. In het Rotterdamse havengebied verrichten werknemers van HbR NV aan boord van schepen werkzaamheden ten behoeve van IVW DS. Deze bijzondere regeling bestaat al geruime tijd. De uitoefening van handhavingsbevoegdheden blijft in Rotterdam overigens strikt voorbehouden aan IVW DS.

Voor het overige stelt IVW DS thans een uitgebreid handhavingsplan op waarin beschreven wordt op welke wijze en met inachtneming van welke uitgangspunten de toezichthoudende en handhavende taken zullen worden vervuld, en welke zaken ter strafrechtelijke afdoening zullen worden gemeld bij het openbaar ministerie.

In het handhavingsplan van de IVW DS is voorzien in de communicatie tussen de IVW als toezichthouder en het openbaar ministerie. Nadere afspraken over de doormelding van strafbare feiten worden momenteel gemaakt, waarmee het OM een inschatting van haar inspanningen kan maken. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel zal, indien een en ander consequenties heeft voor de Rijksbegroting, dat in de toelichting op de betreffende begrotingshoofdstukken worden verantwoord.

De leden van de VVD-fractie hebben verscheidende vragen gesteld over de verhouding tussen de strafrechtelijke sanctionering van de misdrijven die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen en het tuchtrechtelijk gehandhaafde regime dat voor kapiteins op grond van de Zeevaartbemanningswet gaat gelden.

Artikel 13 van de richtlijn verplicht de lidstaten om nationale voorschriften die ter uitvoering van de richtlijn zijn vastgesteld doeltreffend, evenredig en afschrikkend te sanctioneren. In het wetsvoorstel is er voor gekozen dit te doen door middel van strafbaarstelling van de overtreding van de belangrijkste bepalingen. Het gewicht van de belangen die deze bepalingen beogen te beschermen (leven en gezondheid van mens en dier) rechtvaardigen dit. Gekozen is voor strafbaarstelling op grond van de Wet op de economische delicten (WED) omdat de motieven voor overtreding van de regels veelal van economische aard zijn, de WED een goed uitgebalanceerd stelsel van strafmaxima kent en voorziet in een uitgebreid geheel aan bevoegdheden voor opsporingsambtenaren en openbaar ministerie. De richtlijn, en dus ook het wetsvoorstel, is van toepassing op elke kapitein die zich op het territorium van een lidstaat, in ons geval Nederland, bevindt. De richtlijn maakt geen onderscheid naar nationaliteit van de kapitein of de vlag van het schip. Die benadering wordt dus in het wetsvoorstel ook gevolgd.

In het thans bij de Eerste Kamer in behandeling zijnde voorstel van wet houdende wijziging van de Zeevaartbemanningswet in verband met de invoering van tuchtrechtspraak¹ wordt voorzien in de formulering van een zeer algemeen geformuleerde gedragsregel (het «zich aan boord ten opzichte van de opvarenden, het schip, de lading, het milieu en het scheepvaartverkeer» gedragen «zoals een goed zeeman betaamt»). Deze regel wordt tuchtrechtelijk gehandhaafd. Het tuchtrecht geldt voor kapiteins en scheepsofficieren op schepen onder Nederlandse vlag. Tuchtrecht en strafrecht staan in beginsel los van elkaar. Tuchtrecht en strafrecht hebben ook niet altijd dezelfde doelen. Het feit dat de norm van goed zeemanschap tuchtrechtelijk wordt gehandhaafd, verzet zich daarom op zichzelf niet tegen het strafbaar stellen van specifieke gedragingen in andere wetten. Zo kan het voorkomen dat ondanks de tuchtrechtelijk gehandhaafde norm van artikel 4, derde lid, van de Zeevaartbemanningswet specifieke overtredingen van diezelfde wet strafrechtelijk gesanctioneerd zijn in de WED.

Iets anders is dat overtreding van de algemeen geformuleerde gedragsnorm zelf niet ook nog eens strafrechtelijk gesanctioneerd moet worden. Dat zou inderdaad tot een overbodige dubbele sanctiëring kunnen leiden, waartegen de leden van de VVD-fractie terecht bezwaar maken. Om deze reden is bij nota van wijziging op het bovenvermelde wetsvoorstel een voorziening getroffen om daaraan een einde te maken². Samenvattend acht de regering het uit een oogpunt van goede implementatie van de richtlijn noodzakelijk dat kapiteins zonder onderscheid naar nationaliteit worden behandeld waar het gaat om de strafbaarstelling. Daarnaast acht de regering het niet bezwaarlijk deze strafbaarstelling naast het tuchtrecht te introduceren.

De leden van de VVD fractie hebben een aantal vragen over de informatie-uitwisseling tussen de verschillende havens. Hier wordt in de memorie van toelichting een aantal keer naar verwezen (pag. 20). Zij vragen wat deze informatie-uitwisseling inhoudt. De leden van de VVD-fractie vragen verder hoe een Nederlandse haven wordt bericht dat een schip in een andere haven geen afval heeft afgegeven en of er een verplichting voor de haven bestaat melding aan de volgende haven te doen indien niet is afgegeven.

De lidstaten en de Europese Commissie hebben samen een passend informatie- en controlesysteem opgezet voor de gehele Europese Gemeenschap genaamd SafeSeaNet³. Indien de kapitein zich niet houdt aan de wet zal de bevoegde autoriteit in een lidstaat (in Nederland de IVW DS) middels het systeem SafeSeaNet alle lidstaten informeren dat het uitgevaren schip in overtreding is. Alle lidstaten worden geïnformeerd omdat het schip zijn haven van bestemming kan wijzigen. In het systeem SafeSeaNet worden gegevens van individuele schepen bijgehouden indien zij in overtreding zijn geweest. In Nederland hebben bevoegde autoriteiten zoals de Kustwacht, IVW DS en de havens toegang tot het systeem SafeSeaNet. In Nederland zal IVW DS naar aanleiding van de informatie van andere lidstaten een nadere evaluatie van de factoren met betrekking tot de naleving van de richtlijn uitvoeren aan boord van het schip. Hangende dit onderzoek zal aan het schip geen toestemming worden verleend de haven in Nederland te verlaten. Ook in buitenlandse havens zal de betreffende bevoegde autoriteit in zo'n geval het schip moeten onderzoeken.

Een kapitein kan onder bepaalde voorwaarden (indien het schip voldoende opslagcapaciteit heeft en havenontvangstvoorzieningen beschikbaar in de volgende aanloophaven) afzien van afgifte van scheepsafval. In zo'n geval, indien naar het oordeel van de bevoegde autoriteit de beslissing van de kapitein correct is, is het niet nodig andere lidstaten te informeren. In het geval, naar oordeel van de bevoegde autoriteit, de beslissing van de kapitein niet correct wordt geacht, zullen middels Safe-

¹ Kamerstukken I 2003/04, 28 803, A.

² Kamerstukken II 2002/03, 28 803, nr. 6.

³ Zie richtlijn nr. 2002/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2002 betreffende de invoering van een communautair monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart en tot intrekking van Richtlijn 93/75/EEG van de Raad (PbEG L 208).

SeaNet alle lidstaten worden geïnformeerd en zal de betreffende bevoegde autoriteit het schip nader onderzoeken. De havens hebben een dergelijke verplichting niet. Indien een schip een Nederlandse haven aandoet terwijl in de vorige (EU-)haven niet is afgegeven en de beslissing van de kapitein naar het oordeel van de betreffende bevoegde autoriteit correct is, zal dit blijken uit de aan boord bewaarde aanmeldingsgegevens van de vorige haven. Deze informatie wordt ten minste tot de volgende aanloophaven aan boord bewaard en desgevraagd ter beschikking gesteld van de autoriteiten van de lidstaat.

De leden van de VVD-fractie vragen of er plannen zijn om een Europees registratiesysteem op te zetten waarbij van ieder schip wordt bijgehouden wanneer het afval heeft afgeleverd, en indien dit niet het geval is, waarom dat niet gebeurt. Bovendien vragen zij of hier bij de conferentie in Zweden ook over wordt gesproken.

Een dergelijk systeem wordt niet opgezet. Tussen de Europese Commissie en de lidstaten is hierover overleg geweest. Nut, noodzaak en kosten afwegend is hier van afgezien. De administratieve lasten zouden onevenredig toenemen terwijl de kapitein, naar het oordeel van de bevoegde autoriteit, correct heeft gehandeld. De uitwisseling van informatie tussen de lidstaten blijft derhalve beperkt tot die schepen waarvan de bevoegde autoriteit van de betreffende lidstaat heeft vastgesteld dat zij de richtlijn en bepalingen van de wet niet goed heeft uitgevoerd. Uitwerking van de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten is een zaak van de Europese Commissie en de lidstaten en wordt en dat kader besproken. In het kader van de Noordzee Ministersconferentie wordt daarover verder niet van gedachten gewisseld.

De leden van de VVD-fractie vragen wie de buitenlandse schepen controleert en hoeveel buitenlandse schepen jaarlijks worden gecontroleerd. Op pagina 19 van de memorie van toelichting staat volgens deze leden dat minimaal 25% van de schepen gecontroleerd moeten worden. Op pagina 14 staat dat er in 2001 53620 aanlopen waren en dat 16% van deze schepen de Nederlandse vlag voerden (het betreft 8580 Nederlandse schepen). Dit betekent, zo stellen zij, dat de 100 schepen, die geïnspecteerd worden, verre van 25% van het totaal aantal Nederlandse aanlopen vormen. Door wie, zo vragen zij, wordt de overige 24,9% van de Nederlandse schepen gecontroleerd.

Buitenlandse schepen worden door de IVW DS meegenomen in de reguliere Port State Control (PSC) inspecties. Er zal echter wel een aparte rapportage naast de PSC rapportage moeten plaatsvinden. De richtlijn spreekt over minimaal 25% van de individuele schepen. Dit is gelijk aan de PSC-norm voor buitenlandse schepen. Hiertoe verwijs ik naar de Wet havenstaatcontrole en de Regeling havenstaatcontrole (art. 3). Op jaarbasis zullen door de IVW DS circa 1400 buitenlandse schepen worden gecontroleerd. Nederlandse schepen zijn niet onderworpen aan PSC-inspecties. Echter, ook 25% van de individuele Nederlandse schepen die een Nederlandse haven aanlopen moeten worden gecontroleerd. Dit zullen er circa 100 zijn. Het uitgangspunt voor handhaving is derhalve dat er in totaal minimaal 1500 inspecties op jaarbasis op naleving van deze richtlijn zullen plaatsvinden. Hoe de verdeling precies zal zijn is mede afhankelijk van de beschikbare capaciteit, de afgegeven signalen over eventuele overtredingen en inspecties uitgevoerd in het kader van strafrechtelijke vervolging.

De leden van de VVD-fractie hebben een aantal vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over de organisatie van het toezicht op de naleving. Personen, werkzaam bij HbR NV zijn op grond van een regeling van de Minister van Verkeer en Waterstaat gemachtigd werkzaamheden aan boord van schepen, die zich in het Rotterdamse havengebied bevinden, te

verrichten in het kader van de uitvoering van het Besluit voorkoming olieverontreiniging door schepen en het Besluit voorkoming verontreiniging door met schepen in bulk vervoerde schadelijke vloeistoffen. Deze regeling is bij gelegenheid van de privatisering van HbR NV opnieuw vastgesteld¹. In een samenwerkingsovereenkomst tussen de Inspecteur-Generaal van de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de havenmeester van Rotterdam is vastgelegd welke werkzaamheden precies worden verricht, en in welke gevallen medewerkers van HbR NV IVW DS op de hoogte stellen van aan schepen geconstateerde tekortkomingen². Ook zijn eisen gesteld aan het opleidingsniveau van de medewerkers van HbR NV. De uitoefening van handhavingsbevoegdheden (met name aanhouden van het schip) blijft voorbehouden aan de IVW DS. Ten aanzien van andere havenbedrijven zijn dergelijke regelingen niet getroffen³.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel C

De leden van de VVD-fractie hebben een aantal vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over het scheepsafval dat onder de 30% regeling valt. Schepen die een Nederlandse haven aanlopen worden verplicht een bijdrage te betalen voor het gebruik van de havenontvangstvoorzieningen. Het voorgestelde artikel 6a, derde lid, van de Wvvs geeft aan dat in ruil voor die betaling het schip afgiftereden krijgt. De afgifte van bepaalde hoeveelheden oliehoudend afval, vuilnis en/of van klein gevaarlijk afval kan hiermee dan worden afgedaan, waarbij de kapitein zelf kan besluiten hoe hij dat afgiftereden besteedt. In datzelfde voorgestelde artikel 6a, derde lid, krijgt de havenbeheerder echter ook de bevoegdheid om, in de aanloopfase en indien hij dit wenst, het afgiftereden te beperken door vast te stellen welke hoeveelheid scheepsafval, met welke eigenschappen en de daarbij behorende wijze van afgifte ten hoogste kan worden afgegeven in ruil voor betaling van de bijdrage. Een en ander is afhankelijk van de wijze waarop de havenbeheerder de afgifteen inzamelmarkt in zijn beheersgebied heeft georganiseerd en de richtlijn implementeert, uiteraard binnen de beleidsruimte die hij daarvoor heeft. Voor zover de houders van havenontvangstvoorzieningen zouden weigeren zonder redelijke grond bepaalde afvalstoffen in te nemen of te verwerken, kan er sprake zijn van misbruik van een economische machtspositie. Hiertegen zou de NMa kunnen optreden. Het maakt daarbij in beginsel geen verschil of het gaat om stoffen waarvan de kosten van inzameling en verwerking wel of niet gedekt worden door indirecte financiering.

Er zijn over de bepaling van de tegenprestatie geen afspraken gemaakt tussen de havenbeheerders en de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Wel zijn de voorschriften van de milieuvergunning bepalend voor de aard van de stoffen die in een havenontvangstvoorziening mogen worden ingezameld en verwerkt. De vergunning wordt afgegeven door het bevoegde gezag, in de regel het college van gedeputeerde staten van de desbetreffende provincie. De regering is vooralsnog niet voornemens om in plaats van de havenbeheerder te bepalen welke prestatie geleverd wordt in ruil voor betaling van de bijdrage. Dit is een zaak die de havenbeheerders zelf moeten regelen. Zij kennen de lokale situatie, de behoeften van de scheepvaart, de capaciteit van de ontvangstvoorzieningen en andere relevante omstandigheden veel beter dan de centrale overheid. Het is de regering niet bekend hoe dit in het ons omringende buitenland precies is geregeld. De aan de regering ter beschikking gestelde wetteksten geven daarover geen uitsluitsel.

¹ Besluit machtiging werkzaamheden Inspectie Verkeer en Waterstaat, 5 maart 2004, Strt. 45.

² Samenwerkingsovereenkomst aangaande het verrichten van bepaalde werkzaamheden aan boord van schepen, 8/9 maart 2004, Strt. 59.

³ HbR NV beschikt, anders dan alle andere havenbedrijven, over een zodanig groot aantal deskundigen dat een dergelijke regeling in het Rotterdamse havengebied verantwoord is.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om een reactie op vooronderstelling dat, indien jachthavens toch niet in de gelegenheid zijn om schepen van een bepaalde omvang te doen afmeren, de wetgever de exploitanten van deze havens kan verplichten de desbetreffende schepen te ontmoedigen in hun jachthaven aan te meren, of hen zelfs zou kunnen verplichten de toegang te weigeren. Dit teneinde te voorkomen dat de doelstelling van de richtlijn niet wordt bereikt.

De regering lijkt de ontmoedigingsplicht die deze leden voorstaan overbodig. Daargelaten de omstandigheid dat een rationeel handelende kapitein van een klein koopvaardijchip zijn schip om tal van redenen niet in een jachthaven aanlegt, mag worden verondersteld dat verreweg de meeste jachthavens zodanige interne reglementen hebben dat het afmeren van kleine koopvaardij schepen daarin is uitgesloten. Ook beschikken gemeenten waarin een jachthaven of een koopvaardijhaven is gelegen doorgaans over een pleziervaartuigenverordening en een havenverordening waarin afmeerverboden, waarop de leden van de PvdA-fractie doelen, zijn opgenomen. De regering acht de door de Raad van State uitgesproken vrees, die door deze leden kennelijk wordt gedeeld, dan ook niet terecht.

Deze nota gaat vergezeld van een nota van wijziging. In deze nota zijn enige aanpassingen van het wetsvoorstel opgenomen, die van wetgevingstechnische aard zijn. Deze voorstellen zijn noodzakelijk, aangezien er thans bij de Kamer verschillende voorstellen tot wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen aanhangig zijn, die onvermijdelijk gedeeltelijk betrekking hebben op dezelfde wetsartikelen. De nota van wijziging heeft tot doel de daaruit voortvloeiende problemen te ecarteren.

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