

Vergaderjaar 2004–2005

29 713

Regels ten aanzien van het veilig laden en lossen van zeeschepen (Wet laden en lossen zeeschepen)

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 19 oktober 2004

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de bevindingen van de leden van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, belast met het voorbereidende onderzoek van het voorstel van wet, houdende regels ten aanzien van het veilig laden en lossen van zeeschepen (Wet laden en lossen zeeschepen). Uit de vragen en de opmerkingen van de leden maak ik op dat de leden instemmen met dit wetsvoorstel ter implementatie van richtlijn nr. 2001/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie tot vaststelling van geharmoniseerde voorschriften en procedures voor veilig laden en lossen van bulkschepen (PbEG 2002, L 13) (hierna: de richtlijn). Wel hebben de leden nog enkele vragen die zij graag beantwoord willen zien. Ik hoop dat de beantwoording van deze vragen zal bijdragen aan een spoedige afronding van het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen de regering om een toelichting op de oorzaak van de vertraging bij de implementatie van deze richtlijn en verzochten de regering om een uiteenzetting van de maatregelen die zijn genomen om toekomstige implementatietermijnen wel te halen. Allereerst merk ik op dat ik, met de leden van de fractie van de PvdA, de vertraging van de implementatie van deze richtlijn betreurt. De afgelopen jaren is in de Europese Unie en in de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) een grote hoeveelheid regels op het gebied van de zeescheepvaart tot stand gekomen. Op dat gebied was binnen mijn ministerie slechts beperkte capaciteit aanwezig. Die capaciteit moest ook voor andere prioriteiten op het gebied van beleidsontwikkeling en wetgeving ten aanzien van de zeescheepvaart worden ingezet. Gelet op de grote hoeveelheid internationale regels en het belang om de ontstane achterstand bij de implementatie daarvan in te lopen, heb ik extra capaciteit aangetrokken. Dat heeft al tot resultaten geleid. Begin dit jaar is een drietal wetsvoorstellen ter implementatie van diverse EU-besluiten ingediend. Mede dankzij de spoedige behandeling door beide Kamers der Staten-Generaal zijn die voorstellen rond het afgelopen zomerreces tot wet verheven¹ en van kracht geworden. Verder zijn deze zomer drie andere implementatiewetsvoorstellen bij de Tweede Kamer ingediend. Naast het onderhavige wetsvoorstel, gaat het om het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de

¹ De wet ter implementatie van richtlijn nr. 2000/59/EG betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen, de Havenbeveiligingswet en de Wet buitenlandse schepen.

pleziervaartuigen en het wetsvoorstel ter implementatie van richtlijn nr. 2002/59/EG (communautair monitoring- en informatiesysteem scheepvaart) (Kamerstukken II 2003/04, 29 669, respectievelijk Kamerstukken II 2003/04, 29 714). Indien deze wetsvoorstellen tot wet worden verheven en in werking treden, zal de nu nog bestaande achterstand van de implementatie van EU-besluiten op het gebied van de zeescheepvaart (nagenoeg) zijn weggewerkt.

Het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over het al dan niet strikt implementeren van de richtlijn luidt dat – conform het kabinetsbeleid aangaande implementatie van communautaire regelgeving – in dit wetsvoorstel geen andere regels zijn opgenomen met betrekking tot het veilig laden en lossen dan nodig zijn voor de implementatie van de richtlijn. Voor de in voorbereiding zijnde ministeriële regeling bij dit wetsvoorstel zal hetzelfde gelden. Wel is, vergelijkbaar met de Havenbeveiligingswet, in artikel 24 van het wetsvoorstel een voorziening opgenomen voor implementatie van toekomstige communautaire en internationale regelgeving op het terrein van het laden en lossen van zeeschepen. De leden van de VVD-fractie wilden verder weten of het te laat implementeren van de richtlijn nog gevolgen heeft voor Nederland. Het gevolg voor de sector is dat bij het ontbreken van een wettelijk kader op dit moment in Nederland de uitvoering van de richtlijn, evenals die van de BLU-Code, voorlopig op vrijwillige basis geschiedt, en dat derhalve geen toezicht en handhaving kan plaatsvinden (met uitzondering overigens van die onderdelen van de richtlijn waaraan in bestaande wetgeving reeds uitvoering wordt gegeven, zie paragraaf 5 van de memorie van toelichting). Een ander gevolg is dat Nederland (net als België, Finland, Frankrijk, Italië en Oostenrijk) recentelijk door de Europese Commissie is aangeklaagd bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen voor het niet tijdig implementeren van de richtlijn.

3. Solas-verdrag en BLU-Code

De leden van de CDA-fractie stelden enkele vragen over het formaliseren van de BLU-Code op Europees en internationaal niveau, de onderschrijving, naleving en toepassing van de Code in Europa, de incorporatie van de Code in de Nederlandse wetgeving en de intensivering van het toezicht daarop. De BLU-Code is een internationaal aanbevolen gedragscode die als handreiking dient voor kapiteins en terminalvertegenwoordigers bij de naleving van de verplichtingen uit het SOLAS-verdrag ten aanzien van het zorgvuldig en veilig laden en lossen van bulkloading. Het antwoord op de gestelde vragen is dat de richtlijn deze internationaal niet verplichte maar aanbevolen BLU-Code grotendeels verplicht stelt voor het laden en lossen van bulkschepen in terminals van de lidstaten van de Europese Unie door veel onderdelen van die Code in (met name de bijlagen bij) de richtlijn op te nemen. Nederland heeft de totstandkoming van de richtlijn gesteund vanwege de beoogde doelstellingen ten aanzien van de veiligheid en de bevordering van gelijke concurrentieposities tussen Europese havens. Door de implementatie van de richtlijn in het onderhavige wetsvoorstel wordt de BLU-Code dus grotendeels in de Nederlandse wetgeving geïncorporeerd, waarmee het tevens mogelijk wordt om op de naleving ervan toezicht te gaan houden. Mede gelet op het harmoniserende karakter van de richtlijn en de gelijke concurrentiepositie van Europese havens, is het overigens niet wenselijk om het (geringe) aantal onderdelen van de BLU-Code dat niet in de richtlijn is opgenomen, in onze wetgeving verplicht te stellen.

De vraag van dezelfde leden naar het effect van de BLU-Code op het aantal scheepsongevallen en slachtoffers sinds 1997 is op dit moment moeilijk te beantwoorden. Over bulkschepen (in de definitie van de richtlijn) die varen onder de Nederlandse vlag worden geen gegevens bijge-

houden, aangezien maar één (in Nederland geregistreerd) bulkschip vaart onder de vlag van het Koninkrijk.

Wel heeft Nederland als kuststaat betrokkenheid bij de veiligheid van bulkschepen in het algemeen om scheepsongevallen op de Nederlandse wateren te voorkomen. Om deze veiligheidssituatie in ogenschouw te houden, maakt Nederland gebruik van de gegevens die hierover internationaal worden verstrekt. Recentere internationale gegevens dan die ik in paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting heb verstrekt, zijn mij niet bekend. Wel zal de Europese Commissie de effecten van de geharmoniseerde procedures voor het laden en lossen uit de richtlijn op de veiligheid evalueren. Ten behoeve van die evaluatie zullen alle lidstaten van de Europese Unie op grond van artikel 11 van de richtlijn om de drie jaar verslag doen aan de Europese Commissie over de naleving van de richtlijn uit te voeren inspecties.

Ter beantwoording van vragen van deze leden over de naleving van de BLU-Code door de terminalexploitanten, meld ik dat de toepassing van de Code in Nederland al sinds 1998 is aanbevolen en dat een deel van de laad- en losactiviteiten nu in de praktijk ook reeds in lijn met de Code wordt uitgevoerd. De verplichte toepassing van de Code als gevolg van de implementatie van de richtlijn moet er nu voor gaan zorgen dat de laad- en losactiviteiten van bulkschepen conform de richtlijn en Code altijd zorgvuldig en in goed onderling overleg plaatsvinden.

De actuele stand van zaken met betrekking tot de binnen de IMO gevoerde discussie over het al dan niet verplicht stellen van de BLU-Code, waar de leden van de PvdA-fractie naar vroegen, is dat die discussie inmiddels is gevoerd en dat er geen aanleiding is te veronderstellen dat de BLU-Code de komende jaren internationaal verplicht zal worden gesteld. Binnen de IMO bestaat namelijk enige terughoudendheid om verplichtingen op te leggen aan terminals en het merendeel van de lidstaten van de Europese Unie stelt zich bij de discussies ook terughoudend op om mogelijk tegenstrijdigheid met de richtlijn te voorkomen. Mocht de Code op langere termijn toch internationaal verplicht worden gesteld, dan zijn de gevolgen daarvan voor de Nederlandse wetgeving afhankelijk van de alsdan waarschijnlijk aangepaste inhoud (en reikwijdte) van de Code en de wellicht op grond daarvan aangenomen wijzigingen van de richtlijn. Uitvoering onder de wet die nu als voorstel voorligt en het Schepenbesluit 2004 ligt in dat geval het meest voor de hand.

De uitzonderingspositie van graan in de richtlijn, waar de leden van de VVD-fractie naar informeerden, komt voort uit het feit dat ook de BLU-Code niet van toepassing is op graan. Voor het vervoer van graan is door het IMO de verplichte Graancode vastgesteld (de bij resolutie MSC.23(59) van de Maritieme Veiligheidscommissie aangenomen Internationale Code voor het veilig vervoer van graan in bulk («International Grain Code»)). De reden voor afzonderlijke bepalingen voor graan is dat vanwege de specifieke eigenschappen van gestort graan bijzondere voorzieningen nodig zijn om te voorkomen dat door het «overgaan» van lading het schip instabiel wordt en kan gaan hellen, terwijl voor overige gestorte lading (vaste bulklading) met name van belang is dat het laden en lossen zodanig plaatsvindt dat de constructie van het schip niet wordt overbelast of dat delen van de constructie in de laadruimten niet worden beschadigd. In de IMO is, zoals vermeld in paragraaf 3.2. van de memorie van toelichting, gesproken over samenvoeging van de BLU-Code en de Graancode. Deze discussie is mede vanwege bovenstaande verschillen inmiddels beslecht in het voortbestaan van de twee afzonderlijke codes.

5. Implementatie door middel van bestaande regelgeving

De CDA-leden vroegen hoeveel bulkschepen varen onder de vlag van het Koninkrijk en naar de wijze waarop in Koninkrijksverband aandacht aan het veilig laden en lossen van bulkschepen wordt besteed. Op dit moment varen in totaal twee bulkschepen (in de definitie van de richtlijn) onder de vlag van het Koninkrijk, waarvan er één is geregistreerd in Nederland en één in de Nederlandse Antillen. In Koninkrijksverband zijn de bepalingen van het SOLAS-verdrag voor kapiteins over het laden en lossen van bulkclading vooralsnog uitgevoerd onder het Schepenbesluit 1965, maar deze zullen binnenkort vallen onder het nieuwe Schepenbesluit 2004. Het gaat onder het Schepenbesluit 2004 bijvoorbeeld om de verplichting om een laad- of losplan op te stellen. In dat kader blijft de bij de Bekendmaking aan de scheepvaart nr. 320/1998 (Veilig laden en lossen van gestorte ladingen, anders dan graan) van 18 september 1998 van het Hoofd van de Scheepvaartinspectie (Stcrt. 1998, 197)) aan alle schepen die varen onder de vlag van het Koninkrijk aanbevolen BLU-Code uiteraard relevant.

De leden van de PvdA-fractie informeerden naar de invoering van de richtlijn in de overige (West-)Europese landen en de gevolgen daarvan voor de concurrentiepositie van de Nederlandse havens en bulkterminals. Uit het lijstje van de bij het Hof aangeklaagde lidstaten die de richtlijn niet tijdig hebben geïmplementeerd (zie paragraaf 1, laatste alinea, van deze nota), blijkt dat de meerderheid van de lidstaten inmiddels uitvoering geeft aan de richtlijn. Zodra de richtlijn overal is geïmplementeerd, zal de concurrentiepositie in heel Europa gelijk zijn.

8. Extern consultatie

Wat betreft de instemming van de sector met het wetsvoorstel kan ik, in antwoord op vragen daarover van de leden van de CDA-fractie, aangeven dat tijdens de twee besprekingen die met de sector over de implementatie van de richtlijn zijn gehouden de havenautoriteiten en de scheepvaartsector de noodzaak van de richtlijn onderschreven, met de aantekening dat gewaakt moet worden voor onnodige procedures. Van de zijde van de terminals werd de richtlijn als een onnodige inbreuk op hun eigen procedures gezien en werd de noodzaak voor de verbetering van de veiligheid van schepen door het opleggen van verplichtingen aan de terminals minder gevoeld.

9. Uitvoerings- en handhavingsaspecten en bestuurlijke lasten

De leden van de CDA-fractie informeerden naar een aantal aspecten van het toezicht op de naleving van de wet. De uitbreiding van de capaciteit van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) die nodig is voor het toezicht wordt geschat op drie formatieplaatsen. Inspecties door de IVW zijn naast de controles (audits) die zullen plaatsvinden in het kader van de certificering en kwaliteitszorg om verschillende redenen nodig. Zo moet hoe dan ook worden gecontroleerd of de terminals wel een gecertificeerd kwaliteitszorgsysteem hebben ingevoerd en of dit volgens de regels wordt gecontroleerd. Verder is het hebben en onderhouden van een gecertificeerd kwaliteitszorgsysteem een verplichting die rust op de terminal-exploitanten, terwijl de wet bijvoorbeeld ook verplichtingen zal opleggen aan kapiteins. Bovendien garandeert een goed gecertificeerd kwaliteitszorgsysteem nog niet dat de terminalvertegenwoordigers in de praktijk te allen tijden ook de voorgeschreven laad- en losprocedures in acht zullen nemen; de richtlijn verplicht in artikel 11 de lidstaten dan ook om door onaangekondigde inspecties tijdens het laden en lossen de naleving van deze procedures te verifiëren. Een goede en tijdige certificering en gunstige resultaten van controles in het kader van die certificering kunnen

uiteraard wel een rol spelen bij de prioritering en intensiteit van het door de IVW uit te voeren toezicht.

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