

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. 3**

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

**Algemeen**

**1. Inleiding**

*1.1 Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen*

De bescherming van het mariene milieu is een belangrijk onderwerp op de nationale en de internationale agenda. In het bijzonder bestaat daarbij aandacht voor het voorkomen van milieuverontreinigingen afkomstig van de scheepvaart. Om die reden is in het kader van de Intergouvernementele Maritieme Consultatieve Organisatie, nadien omgedoopt tot Internationale Maritieme Organisatie (IMO), een agentschap van de Verenigde Naties, in 1973 een verdrag totstandgekomen om zulke verontreinigingen zoveel mogelijk tegen te gaan of te verminderen. Dit is het op 2 november 1973 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen, met Protocol en Bijlagen met Aansluitingen (Trb. 1975, 147), en met het op 17 februari 1978 te Londen tot stand gekomen Protocol bij dat Verdrag met Bijlagen en Aansluitingen (Trb. 1978, 188), meestal aangeduid als het Marpolverdrag, hierna «het Verdrag». De doelstelling van het Verdrag is het voorkomen van verontreiniging van de zee als gevolg van lozingen van schadelijke stoffen vanaf schepen. Daartoe zijn er voorschriften opgesteld die lozingen verbieden in bepaalde gebieden en grenzen stellen aan de lozingen in de gebieden waar deze wel zijn toegestaan. Daarnaast worden specifieke eisen gesteld aan de bouw, inrichting en uitrusting van schepen waardoor praktisch kan worden voldaan aan de voorschriften van het Verdrag.

De door de normale bedrijfsvoering aan boord van een schip ontstane schadelijke stoffen mogen, overeenkomstig de voorschriften van het Verdrag, slechts in beperkte mate in zee worden geloosd. Omdat het voorts niet altijd mogelijk is om deze stoffen aan boord te vernietigen (bijvoorbeeld door verbranding) of te verwerken voor hergebruik, dienen deze stoffen aan boord gehouden te worden tot deze in een haven kunnen worden afgegeven bij zogenaamde havenontvangstvoorzieningen. De aan het Verdrag deelnemende staten hebben zich verbonden zorg te dragen

voor dergelijke voorzieningen waar bepaalde schadelijke stoffen kunnen worden afgegeven.

Het Verdrag is in Nederland geïmplementeerd door de totstandkoming van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (hierna: Wvvs). Zij heeft het karakter van een raamwet. Aan de gedetailleerde, technische voorschriften en regels uit de verschillende Bijlagen van het Verdrag is uitvoering gegeven door middel van algemene maatregelen van bestuur, waarbij de structuur van de nationale wetgeving zoveel mogelijk in de pas loopt met die van het Verdrag en de Bijlagen. Deze keus is gemaakt in verband met de vele wijzigingen en aanvullingen van met name de Bijlagen van het Verdrag, die telkens ook een wijziging van de desbetreffende algemene maatregel van bestuur noodzakelijk maken. Zo heeft de constatering dat het zeer moeilijk is om te controleren of op zee wordt geloosd en of dit al of niet in overeenstemming met de regels geschiedt, geleid tot een aantal wijzigingen van de Bijlagen van het Verdrag, en dus van de corresponderende algemene maatregelen van bestuur, om verbeterde technische middelen verplicht te stellen. Op deze wijze is in de loop der jaren vooruitgang geboekt in de bescherming van het mariene milieu.

### *1.2 Richtlijn betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen*

Uit cijfers van de havens blijkt dat een relatief gering aantal schepen gebruik maakt van de mogelijkheid om in een haven schadelijke stoffen af te geven. Dit gegeven is naast de aangetroffen verontreiniging een sterke aanwijzing dat door een deel van de overige schepen op zee wordt geloosd. Met het oog daarop heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen – met inachtneming van het op 10 december 1982 te Montego-Bay totstandgekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Trb. 1983, 83), hierna te noemen UNCLOS, waarin is voorzien dat lidstaten van de Europese Unie, in de hoedanigheid van kuststaat, naast de internationale verdragen verdere maatregelen nemen voor de bescherming van hun kusten – een voorstel gedaan aan het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie voor de vaststelling van een richtlijn. De richtlijn schrijft in de eerste plaats voor dat alle schepen die een communautaire haven aandoen in principe al het aan boord aanwezige scheepsafval in die haven moeten afgeven. Onder scheepsafval wordt het grootste deel van de schadelijke stoffen begrepen die aan boord ontstaan als gevolg van de normale bedrijfsvoering. In de tweede plaats bevat de richtlijn maatregelen die moeten bewerkstelligen dat de beschikbaarheid van havenontvangstvoorzieningen geoptimaliseerd wordt. In de derde plaats bevat de richtlijn bepalingen die de lidstaten verplichten de kosten van de inzameling en verwerking van scheepsafval te verhalen op de ontdoeners van dat afval. Om het daadwerkelijk afgeven te stimuleren dient dat te gebeuren op een indirecte wijze: ongeacht afgifte dient een bepaald bedrag betaald te worden.

De verontreiniging van zeeën is uit de aard der zaak een grensoverschrijdend verschijnsel. Maatregelen op gemeenschapsniveau zijn derhalve de meest doeltreffende manier om gemeenschappelijke normen voor schepen en havens in de hele Europese Unie te verzekeren. Hoewel de scheepvaart per definitie een mondiale entiteit is in de logistieke wereld, is toch gekozen voor de vaststelling van een Europese richtlijn. Deze keus is ingegeven door het feit dat ontwikkelingen in de IMO over het algemeen langzaam gaan en altijd compromissen zullen zijn. Voor Europese regelgeving is dat in mindere mate het geval. Overigens is de richtlijn van toepassing op alle schepen die een communautaire haven aandoen, dus ook op schepen die varen onder een andere vlag dan die van één van de landen van de Unie.

Zodoende is richtlijn nr. 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 november 2000 betreffende haven-

ontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen (PbEG L 332) (hierna: de richtlijn) vastgesteld.

De Europese lidstaten dienden, ingevolge artikel 16 van de richtlijn, op 28 december 2002 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te hebben genomen om aan de richtlijn te voldoen. Deze datum is door Nederland niet gehaald. De oorzaak voor deze termijnoverschrijding ligt vooral hierin dat dat het bij implementatie van de richtlijn niet mogelijk is gebleken in alle daarvoor in aanmerking komende lidstaten van de Europese Unie, gelegen aan de Noordzee, een gelijkaardig systeem van indirecte financiering te ontwikkelen. Artikel 8, tweede lid, onder a, van de richtlijn schrijft voor dat alle schepen die een haven aandoen substantieel moeten bijdragen in de kosten van inzameling, behandeling en verwijdering van scheepsafval. De Europese Commissie interpreteert «substantieel» als zijnde ten minste 30% van deze kosten. De lidstaten hebben boven deze grens een aanzienlijke beleidsvrijheid. Nederland heeft zich langdurig beijverd voor een systeem waarbij de kosten voor inzameling, behandeling en verwijdering van scheepsafval in alle Noordzeelanden voor 100% van de kosten uit indirecte bijdragen zou kunnen worden gefinancierd. Dit is niet mogelijk gebleken. In de zuidelijke lidstaten met inbegrip van Frankrijk en in het Verenigd Koninkrijk wordt in het algemeen voor het minimum van 30% kostendekking gekozen. In Vlaanderen wordt dit bovendien zodanig ingevuld dat het daar gekozen systeem potentiële grensoverschrijdende effecten heeft. Schepen betalen bij aanloop van een Vlaamse haven een vast bedrag. Dit bedrag wordt terugbetaald indien de kapitein aantoont dat hij het scheepsafval heeft afgegeven, ongeacht in welke binnenlandse of buitenlandse haven dit is gebeurd<sup>1</sup>. De richtlijn gaat echter uit van een systeem waarbij schepen altijd betalen, ongeacht of zij afval afgeven, zonder terugbetaling.

De in Vlaanderen gemaakte keuze heeft uiteraard een directe invloed op de havenaanloopkosten van de Vlaamse havens. Uit een oogpunt van concurrentiepositie van de Nederlandse havens is voortgaan op de aanvankelijk voorgestane weg niet verantwoord. In plaats daarvan wordt een systeem voorgesteld dat er op is gericht de verplichtingen van de richtlijn volledig te implementeren en bij de start genoeg te nemen met een dekking van de kosten van inzameling en verwerking voor ten minste 30% uit de indirecte bijdragen. Het streven is er op gericht dit stelsel binnen vijf jaar uit te breiden naar een dekking van 100%. Het tempo van deze uitbreiding vergt een nadere afweging van het havenbelang, het milieubelang en de belangen van de afvalverwerkingssector. Het overleg en de gekozen beleidswijziging hebben veel tijd gekost. Dit is ten koste gegaan van de snelheid waarmee het voorstel van wet kon worden ingediend. Deze gang van zaken heeft ook gevolgen voor de praktijk. Zolang het voorstel nog geen kracht van wet heeft verkregen, is er geen algemeen geldende afgifteplicht. Het gevolg daarvan is dat er mogelijk elders scheepsafval wordt afgegeven, of dat er scheepsafval in zee wordt geloosd. Dit laatste is overigens, onder voorwaarden, onder de bestaande Nederlandse en internationale regelgeving toegestaan. Dit neemt niet weg dat in Nederland al het nodige wordt gedaan om de implementatie van de richtlijn, zo veel mogelijk met ingang van 1 mei 2004, te bewerkstelligen.

### *1.3 Wijziging van richtlijn 2000/59/EG*

Op 5 november 2002 hebben het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie richtlijn 2002/84/EG houdende wijziging van de richtlijnen op het gebied van maritieme veiligheid en voorkoming verontreiniging door schepen vastgesteld (PbEG L 324) (hierna: COSS-richtlijn). Deze richtlijn wijzigt onder andere richtlijn 2000/59/EG. Het betreft enerzijds de doorwerking van wijzigingen in het Verdrag in de richtlijn (wijziging van de artikelen 2 en 15 van de richtlijn) en anderzijds de vervanging van het

---

<sup>1</sup> Bijlage II bij het besluit van de Vlaamse regering tot wijziging van het Besluit van de Vlaamse regering van 17 december 1997 tot vaststelling van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en -beheer van 14 maart 2003, B.S. 14 april 2003.

regelgevend comité opgericht op grond van richtlijn 93/75/EG door het Comité voor maritieme veiligheid en voorkoming van verontreiniging door schepen (COSS) opgericht op grond van Verordening (EG) nr. 2099/2002 (wijziging van artikel 14 van de richtlijn). De wijzigingen die volgen uit de COSS-richtlijn zijn in het onderhavig wetsvoorstel meegenomen. Zie hiervoor de toelichting op artikel I, onderdeel A, met betrekking tot de definitie van Verdrag in het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting.

## **2. Afstemming tussen de Noordzeelanden**

Elke lidstaat heeft de mogelijkheid om bepaalde elementen te implementeren op een wijze die het beste past binnen zijn eigen systeem van voorzieningen voor de scheepvaart. Ondanks de daaruit voortvloeiende speelruimte is er voor gekozen om in elk geval voor wat betreft het Noordzeegebied de implementatie van de richtlijn zo volledig geharmoniseerd mogelijk te doen plaatsvinden. Dit schept enerzijds eenduidigheid voor de sector, terwijl er anderzijds zo min mogelijk sprake behoeft te zijn van aantasting van de concurrentieverhoudingen tussen de havens rond de Noordzee. Eind maart 2002 is, mede daartoe, in Bergen, Noorwegen, de 5e Internationale Conferentie ter bescherming van de Noordzee gehouden. In de Slotverklaring van deze conferentie hebben de betrokken ministers met betrekking tot de implementatie van de richtlijn afgesproken dat dit zoveel mogelijk zal worden gedaan door onderlinge coördinatie. Met name voor wat betreft de aspecten financiering en de uitwisseling van informatie tussen de havens waren de ministers van mening om in elk geval in het Noordzeegebied zoveel mogelijk af te stemmen. Het ligt in het voornemen om uiterlijk in 2006 een volgende conferentie te organiseren waarbij Zweden het initiatief zal nemen. Om die reden zal Zweden ook het voortouw nemen bij de gecoördineerde implementatie van de richtlijn.

In paragraaf 1.2 van deze memorie is uitgebreid ingegaan op het gemis aan overeenstemming tussen de Noordzeelanden over de organisatie van de indirecte financiering. Het komende overleg zal zich op handhavingsvraagstukken concentreren.

## **3. Implementatie in de Wet voorkoming verontreiniging door schepen**

Gelet op het feit dat de richtlijn hetzelfde onderwerp heeft als het Verdrag ligt het voor de hand de richtlijn te implementeren door middel van een wijziging van de Wvvs. De Wvvs verplicht de havens immers reeds zorg te dragen voor adequate voorzieningen voor schepen die bepaalde afvalstoffen willen afgeven. Voorts bevat zij verplichtingen voor de scheepvaart met het oog op voorkoming van verontreiniging van de zee. De hoofdelementen van het richtlijnregime worden in dit wetsvoorstel geregeld. Een belangrijk deel van de materiële normen zal worden opgenomen in een op grond van de Wvvs vast te stellen nieuwe algemene maatregel van bestuur. Dit sluit overigens aan op de structuur van de Wvvs. Het betreft dan met name de bepalingen die zien op de havenafvalplannen die de havenbeheerders moeten maken en de bijdragen die de scheepvaart moet betalen voor de inzameling en verwerking van het afval. Daarnaast zullen bepaalde voorschriften bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Zo zal de Regeling communicatie en loodsaanvragen zeevaart worden aangepast in verband met de meldplicht die de richtlijn oplegt aan de koopvaardij. De richtlijn biedt de lidstaten betrekkelijk weinig beleidsruimte. Waar mogelijk is rekening gehouden met specifieke Nederlandse omstandigheden. Hier wordt nader op ingegaan bij de artikelsgewijze toelichting.

#### 4. Nieuwe verplichtingen voor de scheepvaart

Het doel van de richtlijn is lozing van scheepsafval in zee, met name illegale lozing, te verminderen. Adequate voorzieningen dienen te voldoen aan de behoeften van de gebruikers en het milieu, zonder onnodig oponthoud te veroorzaken voor de schepen die er gebruik van maken. Het gebruik van de voorzieningen dient te worden bevorderd. Daartoe voorziet de richtlijn in een aantal verplichtingen voor het scheepvaartbedrijfsleven, voor de havenbeheerders en voor de (centrale) overheid. In deze paragraaf worden de verplichtingen voor de scheepvaart besproken. De volgende paragraaf bevat de verplichtingen voor de havens. De verplichtingen voor de overheid worden besproken in de paragrafen bestuurlijke lasten en handhaving.

##### 4.1 Afgifteplicht van scheepsafval en ladingresiduen

Ingevolge artikel 7, eerste lid, van de richtlijn mogen schepen die een Europese haven aandoen alleen dan naar zee vertrekken indien ze alle scheepsafval hebben afgegeven aan een daartoe bestemde voorziening in de haven. Dit is de *afgifteplicht*. Dit wijkt af van hetgeen in het Verdrag is vastgelegd. Immers, op grond van het Verdrag hebben schepen het *recht* om op een adequate wijze hun afvalstoffen af te kunnen geven. Omdat schepen aan boord kunnen beschikken over voldoende opslagcapaciteit voor afvalstoffen wordt deze afgifteplicht niet onverkort opgelegd. Indien een schip beschikt over voldoende afzonderlijke opslagcapaciteit om de diverse soorten afval die het genereert aan boord te kunnen opslaan tot de volgende aanloophaven, hoeft niet te worden afgegeven. Indien niet wordt afgegeven zal duidelijkheid moeten bestaan omtrent de opslagcapaciteit aan boord, de hoeveelheid afval die reeds aan boord is, wat de volgende aanloophaven is waar wel afgegeven zal worden, de hoeveelheid afval die zal ontstaan tijdens de komende reis naar die haven en de beschikbaarheid van toereikende havenontvangstvoorzieningen in die haven. Een en ander heeft regeling gevonden in het voorgestelde artikel 12b van de Wvvs (artikel I, onderdeel D, van het wetsvoorstel).

Alle schepen die de zee bevaren, genereren afvalstoffen en daarom is de afgifteplicht van toepassing op elk schip dat een haven aandoet, ongeacht het soort of type schip. Voor vissersvaartuigen en voor pleziervaartuigen waar maximaal 12 passagiers mee mogen worden vervoerd worden ten aanzien van de andere verplichtingen wel afwijkende normen gehanteerd. Daarop wordt ingegaan in de paragrafen 6 en 7 van deze memorie. Voor de goede orde zij hier vast vermeld dat pleziervaartuigen waarmee meer dan 12 passagiers mogen worden vervoerd worden beschouwd als passagiersschepen. Deze worden op gelijke wijze behandeld als koopvaardij-schepen. Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 1, onderdelen l en m.

Onderscheid moet worden gemaakt tussen de afgifte van scheepsafval en de afgifte van ladingresiduen. Afgifte van scheepsafval is onder de richtlijn in beginsel steeds verplicht bij aanloop van een haven in de Gemeenschap. Afgifte van ladingresiduen is alleen verplicht indien dit uit het Verdrag voortvloeit.

##### 4.2 Meldplicht

De scheepvaart wordt ingevolge artikel 6 van de richtlijn verplicht alvorens een haven aan te lopen, de havenbeheerder te melden hoeveel afval van welke soort aan boord is, hoeveel afzonderlijke opslagcapaciteit voor elk soort afval beschikbaar is en of en, zo ja, hoeveel afval men wil afgeven, eveneens uitgesplitst naar soort afval. In de eerste plaats is dit nodig om voldoende service te kunnen bieden aan de schepen en zo te voorkomen dat schepen onnodig worden opgehouden. De melding vormt

een essentieel aspect voor het kunnen aanbieden van de vereiste logistieke middelen tot afgifte afgestemd op de behoefte van de schepen. Daarnaast vormt de melding de basis voor de af te handelen procedures in de haven en is zij een bron van informatie voor een adequate handhaving en controle.

De meldplicht geldt niet voor pleziervaartuigen waar maximaal 12 passagiers mee mogen worden vervoerd en vissersvaartuigen. Voor de meldplicht is een grondslag gelegd in het voorgestelde artikel 12a van de Wvvs (artikel I, onderdeel D, van het wetsvoorstel). De meldplicht en de daaruit voortvloeiende gegevensstroom (zie bijlage II bij de richtlijn) zal worden geïntegreerd met de bestaande meldplichten voor de zeescheepvaart. De Regeling communicatie en loodsaanvragen zeevaart zal dienovereenkomstig worden aangepast.

Voor de volledigheid zij opgemerkt dat de meldplicht die voorgesteld wordt in artikel 12a van de Wvvs op te nemen een andere is dan die in de Wet milieubeheer is geregeld. In artikel 12a wordt de scheepvaart verplicht de voorgenomen afgifte van afvalstoffen te melden, in artikel 10.40 van de Wet milieubeheer wordt de inzamelaar (degene die de afvalstoffen in ontvangst neemt) van afval verplicht de in ontvangstname van afvalstoffen te melden.

Bij circulaire van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 19 december 2002, Stcrt. 247, is de scheepvaart reeds verzocht om, overeenkomstig de richtlijn, bij het naderen van een Nederlandse haven melding te doen van de voorgenomen afgifte van scheepsafval en ladingresiduen.

#### *4.3 Indirecte financiering van de kosten van inzameling en verwerking van scheepsafval*

De richtlijn gaat uit van het beginsel «de vervuiler betaalt». De kosten van havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval dienen derhalve door bijdragen van de scheepvaart te worden gedekt. Het gaat daarbij om de kosten van het hele proces: van inzameling via opslag en verwerking tot en met verwijdering van het afval. Om de scheepvaart aan te moedigen gebruik te maken van de havenontvangstvoorzieningen schrijft artikel 8, tweede lid, onder a, van de richtlijn voor dat «alle schepen, niet zijnde pleziervaartuigen waarmee ten hoogste 12 passagiers mogen worden vervoerd en vissersvaartuigen, die een haven in een lidstaat aandoen, substantieel bijdragen in de kosten van de voorzieningen, ongeacht het feitelijk gebruik ervan». Uitvoering van de richtlijn vergt dat de kosten voor inzameling en verwerking van scheepsafval zullen moeten worden voldaan als onderdeel van de kosten die bij een aanloop hoe dan ook worden gemaakt, zoals haven- of kadegelden, met dien verstande dat altijd moet worden bijgedragen in de kosten van inzameling en verwerking van scheepsafval, ook al vindt er feitelijk geen afgifte plaats. Dit is de zogenaamde indirecte bijdrage. Het economisch voordeel van lozen op zee wordt aldus aanzienlijk verminderd. Teneinde het begrip «substantieel» inhoud te geven, heeft de Commissie een verklaring aan de richtlijn toegevoegd dat zij deze bepaling aldus interpreteert dat de bijdrage aan de kosten van afgifte ten minste 30% van de totale kosten dient te bedragen. De kosten die niet door de indirecte bijdragen van de scheepvaart worden gedekt, komen voor rekening van de scheepvaart die daadwerkelijk afgeeft op basis van de hoeveelheden en soorten afgegeven scheepsafval. Een en ander is geïmplementeerd in het voorgestelde artikel 6a van de Wvvs (artikel I, onderdeel C, van het wetsvoorstel).

Aangezien de richtlijn slechts aangeeft dat de indirecte bijdrage «substantieel» dient te zijn, moet door elke lidstaat een keuze worden gemaakt in welke mate de kosten van inzameling en verwerking van scheepsafval indirect gefinancierd worden. Daartoe is uitvoerig en zorgvuldig overlegd met betrokkenen uit het bedrijfsleven en de havens en er is eveneens ter

zake een studie verricht<sup>1</sup>. Gelet op de verschillende belangen die afgewogen moeten worden is er voor gekozen in Nederland de mate van indirecte financiering geleidelijk aan te laten toenemen. Het is evident dat een systeem van 100% indirecte financiering de grootste positieve invloed zou hebben op de bereidheid scheepsafval af te geven. De richtlijn geeft echter de ruimte om slechts 30% van de kosten indirect te financieren. De keuze om bij de start van de implementatie niet onmiddellijk 100% van de kosten van inzameling en verwerking indirect te financieren is overigens niet alleen gemaakt met het oog op de concurrentieverhoudingen tussen de Europese havens. Een vlotte start van het stelsel van indirecte financiering is van groot belang voor alle betrokkenen: havens en scheepvaart. Invoering van een dekking van 100% vergt van de betrokken havens onder de huidige omstandigheden onevenredig veel uitvoeringslasten. Het is effectiever 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.

Een aantal varianten van indirecte financiering is onderzocht. Aanvankelijk werd overwogen om de mate van indirecte financiering op te voeren door de soorten scheepsafval gefaseerd voor die wijze van financiering in aanmerking te brengen. Dat zou echter betekenen dat in de eerste fase, gelet op de wens niet teveel uit de pas te lopen met andere lidstaten, slechts voor vuilnis<sup>2</sup> indirecte financiering zou kunnen worden ingevoerd. Mede naar aanleiding van overleg met de Tweede Kamer<sup>3</sup> is geconstateerd dat het niet wenselijk zou zijn om in de eerste fase in het geheel geen indirecte financiering voor olieafval<sup>4</sup> in te voeren. Voorts zou het vaststellen van de hoeveelheden afval die tegen betaling van de indirecte bijdrage kunnen worden afgegeven een financieel risico betekenen voor de havenbeheerders daar zij van tevoren een inschatting zouden moeten maken van het aantal schepen dat van de regeling gebruik zou gaan maken. Uit concurrentieoverwegingen wordt het bovendien gewenst geacht om havenbeheerders vrij te laten in de wijze waarop zij de indirecte financiering vorm geven. Tenslotte zou het in strijd met de richtlijn zijn, wanneer een systeem wordt gekozen dat de mogelijkheid biedt bepaalde soorten afval in zijn geheel buiten de indirecte financiering te houden.

Gekozen is dan ook voor een regeling op hoofdlijnen, waarbij, met inachtneming van de richtlijn, de concrete invulling kan plaatsvinden op het niveau van de havens. In het voorgesteld artikel 6a is dit als volgt geregeld. De minister bepaalt het gedeelte van de kosten van het in ontvangst nemen, opslaan en verwerken van scheepsafval dat tenminste indirect gefinancierd dient te worden. Gelet op het feit dat de richtlijn verplicht tot invoering van een systeem van indirecte financiering voor een substantieel deel van de kosten van het in ontvangst nemen, opslaan en verwerken van scheepsafval, wat door de Europese Commissie<sup>5</sup> wordt gelezen als tenminste 30% van die kosten, en op het feit dat een belangrijk aantal lidstaten bij de invoering van het systeem kiest voor «30% indirect», zal bij de implementatie het gedeelte van de kosten dat indirect gefinancierd wordt, vastgesteld worden op ten minste 30%. Het wordt vervolgens aan de havenbeheerder overgelaten om te bepalen hoe hoog de indirecte bijdrage met betrekking tot een afzonderlijk schip wordt en welke afgifrechten de kapitein op grond van de betaling van die bijdrage in de desbetreffende haven krijgt.

<sup>1</sup> Financiering en uitvoeringsorganisatie voor inzameling en verwerking van afvalstoffen uit de zeescheepvaart van TEBODIN/NIB, project-nr. 27 155, Hengelo, 22 mei 2001.

<sup>2</sup> In bijlage V van het Verdrag («Annex V») wordt vuilnis gedefinieerd als alle soorten voedselresten, huishoudelijk en bedrijfsafval met uitzondering van verse vis en gedeelten daarvan, dat ontstaat tijdens de normale bedrijfsvoering van een schip en regelmatig of voortdurend wordt verwijderd met uitzondering van de stoffen die gedefinieerd worden op opgenomen zijn in andere bijlagen bij het Verdrag. Annex-V-afval (zoals dit vuilnis in de praktijk wordt genoemd en hierna ook in deze memorie) bestaat bijvoorbeeld uit het huisvuil van de bemanning en klein gevaarlijk afval als oliefilters, verblikken en accu's.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2002/2003, 25 868, nr. 7.

<sup>4</sup> In bijlage I van het Verdrag is het oliehoudende afval geregeld. Het betreft zowel oliehoudend afval dat ontstaat als gevolg van de bedrijfsvoering (bijvoorbeeld het mengsel dat zich verzamelt in de bilge van een schip en dat olie uit de motoren bevat) als het afval dat ladingrestanten van schepen die olie transporteren bevat. Uitsluitend de eerste categorie valt onder «scheepsafval».

<sup>5</sup> PbEG L 332/90.

Aparte aandacht verdienen schepen die minder afval produceren, bijvoorbeeld omdat zij beschikken over een milieuzorgsysteem. In artikel 8, tweede lid, onderdeel c, van de richtlijn is bepaald dat voor dergelijke «groene» schepen de te betalen indirecte bijdrage lager kan zijn. In artikel 12, vierde lid, van de richtlijn is voorts bepaald dat de lidstaten en de Commissie samen werken bij de vaststelling van criteria voor de aanwijzing van deze schepen. Er is voorzien in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen ter uitvoering van deze criteria. Nederland heeft in internationaal verband altijd gepleit voor een systeem van 100% indirecte financiering. Het blijft dan ook de ambitie om een dergelijk systeem in te voeren. Een jaar na implementatie van de richtlijn, en vervolgens jaarlijks, zal worden bezien of het gedeelte van de kosten dat indirect gefinancierd wordt, bijgesteld kan worden. Die bijstelling zal afhankelijk zijn van een transparante afweging van milieubelang, concurrentiebelang en continuïteit van de inzameling en verwerking.

## **5. Nieuwe verplichtingen voor de havenbeheerders**

De havenbeheerder dient er voor te zorgen dat er toereikende ontvangstvoorzieningen zijn voor de scheepvaart die gewoonlijk zijn haven aandoet. Om een juiste inschatting van de behoefte van de scheepvaart te maken en om er voor te zorgen dat er «zonder onnodig oponthoud» kan worden afgegeven, worden de havenbeheerders krachtens artikel 5 van de richtlijn verplicht een zogenaamd havenafvalplan te maken. Daarnaast spelen de havens een rol bij de melding en bij de indirecte financiering. Voorts voorzien zij de overheid van gegevens met betrekking tot de afgifte van afval.

### *5.1 Havenbeheerder*

De Wvvs bepaalt dat de havenbeheerder moet zorgen voor toereikende havenontvangstvoorzieningen. Het begrip havenbeheerder wordt door de Wvvs niet nader gedefinieerd. In de parlementaire geschiedenis bij de wet wordt echter duidelijk gemaakt dat het gaat om de «lokale regelgevende autoriteit».<sup>1</sup> Ook in de nota's van toelichting bij de algemene maatregelen van bestuur die tot op heden vastgesteld zijn ter implementatie van de bijlagen bij het Verdrag, wordt opgemerkt dat «de havenbeheerder de plaatselijke autoriteit is, in wiens gebied de haven ligt en die bevoegd is de nodige publiekrechtelijke regels te stellen ter waarborging van een goed verloop van de dagelijkse gang van zaken en goede outillage in die haven».<sup>2</sup>

Uit de toelichtingen wordt duidelijk dat de beheerder van een haven in de zin van de Wvvs de «publieke» beheerder is. In de praktijk wordt dit ook zo opgepakt. Ook in het geval van private beheerders (zoals bijvoorbeeld de voormalige Hoogovens voor wat betreft de technische aspecten van het beheer van de betreffende haven) is het de lokale regelgevende autoriteit (gemeente Velsen) die de verantwoordelijkheid neemt voor voldoende havenontvangstvoorzieningen.

Hoewel er mogelijkheden bestaan om in de Wvvs nader te regelen wie de havenbeheerder is, wordt daar in dit wetsvoorstel niet toe overgegaan, aangezien dat buiten de reikwijdte van de implementatieopdracht zou gaan. Om twijfel uit te sluiten zal bij de aanwijzing van de havens op grond van het voorgestelde artikel 6 Wvvs worden aangegeven wie de betreffende beheerder is.

### *5.2 Havenafvalplannen*

De toereikendheid van de havenontvangstvoorzieningen wordt verbeterd doordat de havenbeheerders de havenafvalplannen in overleg met de andere betrokken partijen dienen op te stellen. Toereikend heeft zowel betrekking op de soort als op de hoeveelheid voorzieningen die in de

<sup>1</sup> Handelingen II, 1982/83, blz. 4833; memorie van antwoord, Kamerstukken II 1982/83, 17 320, nr. 6, blz. 4)

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld de toelichting bij het Besluit voorkoming olieverontreiniging door schepen.



haven aanwezig dienen te zijn. Bedacht moet worden dat niet in iedere haven iedere categorie afval kan worden afgegeven. Aldus wordt bijgedragen aan een efficiënte en effectieve afgifte door de scheepvaart. De verplichting voor een haven om voor bepaalde ontvangstvoorzieningen zorg te dragen wordt bewerkstelligd door aanwijzing van een haven onder één of meer van de algemene maatregelen van bestuur die zijn vastgesteld ter uitvoering van de Bijlagen bij het Verdrag: het Besluit voorkoming olieverontreiniging door schepen, het Besluit voorkoming verontreiniging door met schepen in bulk vervoerde schadelijke vloeistoffen of het Besluit voorkoming verontreiniging door vuilnis van schepen. Aanwijzing van een haven betekent dat de beheerder de verplichting heeft een havenafvalplan op te stellen.

Het plan dient een integraal beeld te bevatten van het proces: van de planning van de voorzieningen, de procedures voor, tijdens en na de afgifte van afvalstoffen tot en met de betaling van de kosten van de verwerking van het scheepsafval. Deze plannen zijn na vaststelling een communicatiemiddel tussen de havens en de havengebruikers. Het plan dient afgestemd te zijn op de actuele situatie in de haven. Tenminste elke drie jaar dient het plan dan ook opnieuw te worden vastgesteld. Indien gewenst kunnen havenbeheerders samenwerken bij de opstelling van havenafvalplannen. De plannen worden vastgesteld door de havens, maar behoeven de goedkeuring van de Minister van Verkeer en Waterstaat. Voor de goede orde zij er op gewezen dat op grond van artikel 10.3 van de Wet milieubeheer iedere vier jaar een (landelijk) afvalbeheersplan wordt vastgesteld. Waar de havenafvalplannen raakvlakken hebben met het vigerend afvalbeheersplan zal dit laatste plan referentiekader zijn voor de goedkeuring.

Nadere regels voor de opstelling van de plannen worden in een algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde artikel 6, derde lid, van de Wvvs neergelegd. Daarbij zal het met name gaan om de implementatie van bijlage I bij de richtlijn (Voorschriften voor afvalontvangst- en afvalverwerkingsplannen in havens). (Voor – verdere – bestuurlijke aspecten van de havenafvalplannen zij verwezen naar paragraaf 10.5 van deze memorie.)

### *5.3 Gegevens met betrekking tot afvalafgifte*

De havenbeheerder dient de door de scheepvaart gemelde gegevens gedurende vijf jaar te bewaren en op verzoek aan de Minister ter beschikking te stellen. De gemelde gegevens zijn een bron van informatie voor de handhaving. Daarnaast zijn deze gegevens nodig ten behoeve van rapportages aan de Commissie ten behoeve van de evaluatie van de effectiviteit van de richtlijn. Met het oog daarop wordt de havens voorts gevraagd om een registratie van de daadwerkelijke afgegeven hoeveelheden afval bij te houden. Om er voor te zorgen dat de havenbeheerder aan deze verplichting kan voldoen worden de inzamelaars van afval verplicht de havenbeheerder van voldoende informatie te voorzien omtrent het ingezamelde afval. Deze verplichting dient te worden onderscheiden van de meldplicht die in artikel 10.40 van de Wet milieubeheer is opgenomen. Naast de hiervoor genoemde reden zijn er nog twee redenen waarom de havenbeheerder over gedetailleerdere informatie dient te beschikken. In de eerste plaats dient de havenbeheerder de inzamelaars te betalen voorzover het de kosten van inzameling en verwerking betreft van soorten scheepsafval waarvoor het systeem van indirecte financiering geldt. De havenbeheerder heeft gedetailleerde informatie omtrent het afgegeven scheepsafval nodig voor enerzijds de afrekening van inzamelaars en anderzijds voor de vaststelling van de hoogte van de indirecte bijdrage. Ten tweede heeft de havenbeheerder de bedoelde informatie nodig voor het vaststellen en bijwerken van het havenafvalplan.

#### 5.4 Inning van de indirecte bijdrage

Naast het zorgdragen voor een voldoende voorzieningenniveau, dienen de havenbeheerders de indirecte bijdrage van de exploitanten van de schepen die hun havens aandoen te innen. De bijdragen kunnen worden geïnd in de vorm van een opslag op haven- of kadegelden, dan wel op een andere wijze, bijvoorbeeld in de vorm van een afzonderlijke heffing. De havenbeheerders hebben terzake enige beleidsvrijheid. Daarbij dient wel rekening gehouden te worden met het feit dat de richtlijn vereist dat de omvang en de grondslagen van de verschuldigde vergoeding aan de havengebruikers bekend moet worden gemaakt.

De havens zullen de – absolute – hoogte van de bijdrage zodanig moeten vaststellen dat zij voldoende middelen ontvangen om al het scheepsafval dat op grond van de betaalde bijdrage afgegeven wordt, op verantwoorde wijze te kunnen (doen) inzamelen en verwerken. De richtlijn, en dus ook het wetsvoorstel geeft niet aan dat de elementen inzameling, opslag en verwerking in gelijke delen vertegenwoordigd moeten zijn in de indirecte bijdrage. Ook hier heeft de havenbeheerder een zekere vrijheid. Het gekozen systeem van indirecte financiering biedt de havenbeheerder de mogelijkheid om de kapiteins afgifrechten te geven in de vorm van een korting op de kosten van de afgifte. Op die manier bestaat er geen financieel risico voor de havenbeheerder. De havenbeheerder kan ook de afgifrechten verstrekken in de vorm van bepaalde hoeveelheden van afzonderlijke soorten scheepsafval die ten hoogste mogen worden afgegeven. Dat brengt echter met zich dat de havenbeheerder een inschatting moet maken van de totale kosten voor het vaststellen van de hoogte van de indirecte bijdragen en derhalve een zeker financieel risico.

Een en ander is uiteraard wel afhankelijk van hetgeen de havenbeheerder en de in zijn haven opererende inzamelaars terzake overeenkomen.

#### 5.5 Betaling inzamelaars en verwerkers na verrichting prestaties

Een van de oorzaken van de zogenaamde TCR-affaire<sup>1</sup> was dat er onduidelijkheid kon bestaan tussen ontdoener, inzamelaar en verwerker over de aard en samenstelling van de afvalstoffen en daarmee over de wijze waarop deze afvalstoffen zouden moeten worden verwijderd. Gelet op het kortdurende karakter van de aanwezigheid van de ontdoeners (de scheepvaart) in een haven is het duidelijk dat die ook geen zicht kunnen hebben op de prestaties die geleverd worden door degene aan wie zij afval en bijbehorende financiën hebben overgedragen. De Commissie Havenontvangstinstallaties en de Inspectie Milieuhygiëne hebben een aantal voorstellen gedaan om te komen tot een verdere verbetering op dit punt. De regering heeft die voorstellen overgenomen<sup>2</sup>. Eén van de conclusies uit dat rapport was dat gesjoemel met afval voorkomen moest worden door in de toekomst over te gaan naar een systeem waarbij pas tot betaling wordt overgegaan nadat is geverifieerd dat de verwerkingsprestatie is geleverd (verificatie). De verificatie van de geleverde prestatie zou uitgevoerd moeten worden door een intermediaire organisatie welke bij de implementatie van de richtlijn zou kunnen worden opgericht.

De verificatie is ingegeven vanuit het algemene belang van milieubeheer alsmede het belang van de ontdoeners om de juiste prijs te betalen. Vanuit het algemene belang van milieubeheer is het rapport «De verwerking verantwoord» opgesteld en ingevoerd<sup>3</sup>. In dit rapport is onder andere aangegeven op welke wijze de administratie van een verwerker dient te worden vormgegeven. Op deze wijze kan het bevoegd gezag voor de milieuvergunningen van zowel de Wet milieubeheer als de Wet verontreiniging oppervlaktewateren op relatief eenvoudige wijze nagaan of de verwerker zich aan de procedures houdt voor een milieuhygiënisch juiste verwerking. De wijze van vormgeven van de administratie is een onder-

<sup>1</sup> Zie Kamerstukken II 1995/98, 22 343, nrs. 18, 20, 23, 29, 36 en 37; Kamerstukken II 1995/96, 24 715, nrs. 1 t/m 3; Kamerstukken II 1995/98, 24 791, nrs. 1 t/m 10; Handelingen II 1996/97, blz. 7354–7392.

<sup>2</sup> Zie het eindrapport van de Commissie Havenontvangstinstallaties: «HOI's; Zaken doen én laten» en het rapport van de Inspectie Milieuhygiëne naar de vergunningssituatie bij een aantal gevaarlijk-afvalverwerkende inrichtingen: «Gevaarlijk afvalverwerkende bedrijven onder de aandacht». Beide rapporten zijn aangeboden bij brief van de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Verkeer en Waterstaat en van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 26 mei 1998, Kamerstukken II 1997/98, 24 791 en 22 343, nr. 10. Genoemde ministers hebben in deze brief hun standpunt over de aanbevelingen neergelegd.

<sup>3</sup> Zie brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 26 maart 2002 betreffende het rapport «De verwerking verantwoord», niet dossierstuk Tweede Kamer 2001/02, vrom020454.

deel van de aanvragen om vergunning en is vastgelegd in de vergunningvoorschriften.

De ontdoener, i.c. de scheepvaartsector, heeft echter een commercieel belang, d.w.z. betaalt hij een juiste prijs en niet teveel. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien bepaalde afvalstoffen op een goedkopere wijze zijn verwerkt dan waarvoor een rekening is ontvangen. De commerciële verificatie is dus een private aangelegenheid.

In het wetsvoorstel is als volgt uitwerking gegeven aan de verplichting tot verificatie. In het voorgestelde artikel 6a, vijfde lid, van de Wvvs (artikel 1, onderdeel C, van het wetsvoorstel) is verwoord dat betaling door de havenbeheerder aan de inzamelaar niet mag plaatsvinden voordat een verklaring van verwerking is ontvangen. Er zijn in het wetsvoorstel geen regels gesteld over de wijze waarop dit verificatieproces moet worden ingericht.

Het is te prefereren dat de betrokken partijen – naast de ontdoeners zijn dat de havenbeheerders en de vereniging van ondernemingen in de milieudienstverlening voor de scheepvaart (inzamelaars en verwerkers) – samen zoeken naar een effectieve en efficiënte invulling van dit proces<sup>1</sup>. In het wetsvoorstel is een mogelijkheid opgenomen om, in het geval partijen er niet uitkomen of indien het om een andere reden wenselijk is, zoals het wettelijk faciliteren van de door partijen gemaakte afspraken, bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur nadere voorschriften te stellen met betrekking tot de betaling van de inzamelaar voor wat betreft de kosten van de verwerking. Die nadere regels zouden zonnodig kunnen voorschrijven dat, bijvoorbeeld met behulp van een accountant, controles plaatsvinden van de juistheid van de afgegeven verklaringen. Ook is denkbaar dat een modelverklaring wordt voorgeschreven.

Er zij op gewezen dat de verificatieplicht uitsluitend een financiële verificatie omvat. Toezicht op de naleving van de milieuregelgeving is en blijft een zaak van het voor vergunningverlening krachtens de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren bevoegde gezag en de VROM-Inspectie.

## 6. Visserij

Voor vissersvaartuigen volgt uit de artikelen 6, eerste lid, 7, eerste lid, en 8, tweede lid, van de richtlijn dat er wel een plicht tot afgifte bestaat, maar geen meldplicht en dat er een andere financieringswijze kan worden gekozen. Voor de havens die vissersvaartuigen tot hun vaste cliëntèle mogen rekenen, geldt dat zij moeten zorgen voor voorzieningen die toereikend zijn voor deze sector. Deze havens zullen worden aangewezen onder het Besluit voorkoming olieverontreiniging door schepen en het Besluit voorkoming verontreiniging door vuilnis van schepen. Op grond van deze aanwijzingen kunnen visserijhavens personen of bedrijven aanwijzen die feitelijk de havenontvangstvoorzieningen zullen aanbieden. Momenteel handelt het overgrote deel van de vissersvloot overeenkomstig het covenant dat de Minister van Verkeer en Waterstaat heeft gesloten met een groot aantal visserij-organisaties.<sup>2</sup> Ingevolge dat covenant geven vissersvaartuigen hun scheepsafval af bij de desbetreffende ontvangstvoorzieningen en wordt door betrokkenen jaarlijks een vast bedrag daarvoor afgedragen aan de Stichting Financiering Afvalstoffen Visserij (SFAV). Door de SFAV wordt een structuur aangeboden die in voldoende havenontvangstvoorzieningen voor vissersvaartuigen voorziet. De SFAV heeft in 18 visserijhavens voorzieningen getroffen voor de ontvangst van afvalstoffen. Aan de hand van het motorvermogen wordt bepaald hoeveel de vergoeding bedraagt die voor een schip betaald moet worden. Daarvoor mag dan een bepaalde hoeveelheid afvalstoffen worden afgegeven. Voor het meerdere wordt een naheffing opgelegd. Het is niet ondenkbaar dat de visserijhavens als gevolg van de landelijke acti-

<sup>1</sup> Wederom bevestigd in de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 21 maart 2003, aangehaald in voetnoot nr. 2.

<sup>2</sup> Covenant Proefproject Afvalstoffen Visserij, totstandgekomen op 20 mei 1994. 80% van de vissersschepen is thans aangesloten bij de SFAV.

viteiten van de SFAV besluiten een gezamenlijk havenafvalplan op te stellen. Het voorgestelde artikel 6, vierde lid, van de Wvvs (artikel I, onderdeel B van het wetsvoorstel) biedt daartoe de mogelijkheid. Of de betreffende havens inderdaad gebruik maken van de mogelijkheid om een gezamenlijk havenafvalplan vast te stellen behoort tot hun verantwoordelijkheid.

Het SFAV-systeem voldoet in de praktijk en de belanghebbenden geven er de voorkeur aan daarnaar te kunnen blijven handelen. Het gaat thans om een privaatrechtelijke overeenkomst waaraan op basis van vrijwilligheid wordt deelgenomen. De richtlijn staat een afwijkend bekostigingssysteem voor de afgifte van scheepsafval van vissersvaartuigen niet in de weg. Wel dient te zijn verzekerd dat alle vaartuigen aan de kosten van de desbetreffende havenontvangstvoorzieningen bijdragen. Op grond van het voorgestelde artikel 6a van de Wvvs (artikel I, onderdeel C, van het wetsvoorstel) wordt voor het SFAV-systeem ruimte gelaten doordat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld waarbij een bijdrage is verschuldigd ongeacht het aantal malen dat één of meer havens worden aangedaan. Vissers die om welke reden dan ook niet aan dit abonnementsysteem willen meedoen, dienen bij iedere aanloop een indirecte bijdrage te betalen.

## **7. Pleziervaart**

Voor de pleziervaartuigen waarmee ten hoogste 12 passagiers mogen worden vervoerd geldt, evenals voor de visserij, dat de afgifteplicht van toepassing is, maar niet de meldplicht en dat er een andere wijze van financiering kan worden gekozen.

Voor wat betreft de financiering van de ontvangstvoorzieningen ligt het voor de hand dat de bijdrage tegelijk met het lig- of passantengeld wordt geïnd. In het geval van het passantengeld is er een vergelijkbare situatie als met de inning van het havengeld. Voor elk schip wordt dan bij iedere aanloop een bijdrage betaald voor de dekking van de kosten van de ontvangstvoorzieningen. Integratie in het liggeld vertoont meer het karakter van een abonnement. Vandaar dat ook voor de pleziervaart voorzien is in een afwijkende financiering, waarbij één of meer havens voor één bijdrage meermaals mogen worden aangedaan.

Uit artikel 3, onder b, van de richtlijn vloeit voort dat alle havens die gewoonlijk worden aangedaan door zeegaande vaartuigen moeten voldoen aan de verplichtingen die de richtlijn aan havens stelt. Dit betekent dat ook havens die overwegend door zeegaande pleziervaartuigen worden aangedaan moeten beschikken over toereikende havenontvangstvoorzieningen. De eisen aan de inrichting van jachthavens zullen worden geregeld in het toekomstige Besluit jachthavens, vast te stellen op grond van de Wet milieubeheer. (Een voorontwerp van een Besluit jachthavens is bekendgemaakt in Stcrt. 2001, 174.) Aangezien het in het voornemen ligt in het toekomstige Besluit jachthavens voor te schrijven dat de beheerder van de desbetreffende jachthaven zorg dient te dragen voor de aanwezigheid van ontvangstvoorzieningen, is er geen noodzaak de door de richtlijn bedoelde jachthavens aan te wijzen krachtens de Wvvs. Voorzover de richtlijn verplichtingen bevat voor de havenbeheerder zal het toekomstige Besluit jachthavens aan de richtlijn worden aangepast. Aangezien in het Besluit jachthavens, gelet op de grondslag van dat besluit, geen verplichtingen voor kapiteins opgenomen kunnen worden, moet de afgifteplicht voor de kapitein van een schip dat een «zeejachthaven» aandoet, opgenomen worden in de Wvvs (zie het voorgestelde artikel 12d, artikel I, onderdeel D). Overigens ligt het in de bedoeling in het toekomstige Besluit jachthavens een bepaling op te nemen die het beheerders van zeejachthavens verbiedt om gebruikers een aparte financiële vergoeding te vragen voor het gebruik van op grond van dat

besluit voorgeschreven havenontvangstvoorzieningen. In zeejachthavens is daarmee altijd sprake van indirecte financiering.

De inwerkingtreding van de bedoelde verplichtingen in het toekomstige Besluit jachthavens wordt aangepast aan de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel.

Op dit stelsel wordt om praktische redenen één uitzondering gemaakt. Indien een jachthaven deel uitmaakt van een havencomplex waar ook een koopvaardij- of visserijhaven toe behoort, geldt de aanwijzing onder de nog tot stand te brengen nieuwe algemene maatregel van bestuur inzake havenontvangstvoorzieningen voor het hele havencomplex. De desbetreffende havenbeheerder is in dat geval onderworpen aan de regels van de Wvvs, en niet aan het Besluit jachthavens.

## **8. Lasten voor bedrijfsleven**

### *8.1 Algemeen*

Het spreekt vanzelf dat de afgifteplicht, de meldplicht en de plicht tot betaling van een bijdrage een verzwarende van de lasten van het scheepvaartbedrijfsleven betekenen. Mogelijk kan de afgifteplicht leiden tot een langere verblijfsduur in de haven. De verplichting aan de havens om geen onnodig oponthoud aan de scheepvaart toe te brengen moet dit echter tot een aanvaardbaar minimum beperken. Voorts voorziet de richtlijn in de mogelijkheid het afval aan boord te houden, indien kan worden aangetoond dat het schip over toereikende opslagcapaciteit beschikt. Zie hieromtrent hetgeen is opgemerkt over de afgifteplicht en de toelichting bij het voorgestelde artikel 12b, tweede lid, Wvvs (artikel I, onderdeel D van het wetsvoorstel) in het artikelsgewijze gedeelte van deze memorie. Wat de meldplicht betreft, worden de lasten zo veel mogelijk beperkt door die verplichtingen op te nemen in de Regeling communicatie en loods-aanvragen zeevaart. Sinds de vaststelling van die regeling bestaat er een geïntegreerde meldplicht voor de zeevaart. Alle meldplichten uit hoofde van de scheepvaartverkeersregelgeving zijn in één integrale melding samengevat die in veel gevallen langs elektronische weg kan worden gedaan. De meldplicht uit hoofde van de Wvvs wordt daaraan toegevoegd. In dit verband zij overigens verwezen naar paragraaf 8.2 van deze memorie.

Het is evident dat de verplichting tot het betalen van de indirecte bijdrage een last voor het bedrijfsleven vormt. Die last hoeft echter niet tot een hogere kostprijs van de vervoerde producten te leiden. Het systeem van indirecte financiering brengt immers met zich dat met betrekking tot elk schip betaald wordt voor de kosten van de inzameling en verwerking van scheepsafval. Exploitanten die toch al van plan waren scheepsafval af te geven kunnen daarbij goedkoper uit zijn dan onder een systeem van (volledige) directe financiering. Als gevolg van het meenemen van de milieulasten in alle gevallen waarin producten per schip worden vervoerd, ontstaat een gelijk spelveld en komt een reëlere kostprijs van de betreffende producten tot stand. Vanuit het principe dat de vervuiler betaalt ligt het in de rede dat de kosten van de inzameling en verwerking van scheepsafval bij de scheepvaartsector worden neergelegd.

Voor alle drie de verplichtingen geldt overigens dat aan de schepen die conform een dienstregeling veelvuldig en regelmatig bepaalde havens aandoen, ontheffing verleend kan worden indien een (eigen) regeling is getroffen voor de afgifte van het scheepsafval waarvoor voldoende eigen bijdragen verschuldigd zijn (zie het voorgestelde artikel 36 van de Wvvs, opgenomen in artikel I, onderdeel I van het wetsvoorstel).

De melding van de gegevens aan de havenbeheerder is te kenmerken als een administratieve last voor het bedrijfsleven. Zoals aangegeven is het echter voor een efficiënte en effectieve afhandeling van de afvalafgifte onontbeerlijk dat tevoren aangegeven wordt welke soorten afval in welke hoeveelheid worden afgegeven. Rapportageverplichtingen richting de Europese Commissie maken het noodzakelijk om over gegevens met betrekking tot de afgifte (en niet-afgifte) van scheepsafval te beschikken. Gelet op de verplichtingen die de richtlijn met zich meebrengt, bestaat er geen beleidsvrijheid om af te zien van bedoelde gegevensleveringen door scheepvaartbedrijfsleven en inzamelaars en verwerkers. (zie ook de paragrafen 4.2 en 5.3) Er bestaat een beperkte mogelijkheid om ontheffingen van de meldplicht te verlenen aan schepen die veelvuldig en regelmatig een bepaalde haven aandoen. Wel wordt er zowel nationaal als internationaal (zie ook de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 12a van de Wvvs, artikel I, onderdeel D van het wetsvoorstel) naar gestreefd administratieve verplichtingen zoveel mogelijk te stroomlijnen en te vereenvoudigen. Het gebruik van innovatieve middelen (bijvoorbeeld elektronische gegevensuitwisseling) wordt gestimuleerd om de scheepvaart zo min mogelijk te belasten.

Op basis van feitelijke en geschatte gegevens is een beoordeling gemaakt van de administratieve lasten.

De tijd die gemoeid is met het verzamelen, verstrekken en bewaren van de voor de melding relevante gegevens wordt aan de hand van interviews met betrokkenen ingeschat op 300 minuten per aanloop. Het overgrote deel van de betreffende gegevens dient echter reeds op grond van bestaande regelgeving beschikbaar te zijn. Op grond van artikel 11 van de Wvvs en de daarop berustende besluiten ter uitvoering van de bijlagen bij het Verdrag<sup>1</sup> dient een kapitein immers journaals bij te houden waarin handelingen met betrekking tot het vervoer en de lozing van de stoffen waarop de meldplicht van het voorgestelde artikel 12a betrekking heeft, worden aangetekend. Ongeveer 20% van de ingeschatte tijd kan worden beschouwd als extra belasting verband houdend met de in dit wetsvoorstel opgenomen meldplicht (zie – de artikelsgewijze toelichting bij – het voorgestelde artikel 12a van de Wvvs, opgenomen in artikel I, onderdeel D van het wetsvoorstel).

In 2001 waren er in Nederlandse havens in totaal 53 620 aanlopen<sup>2</sup>. Door uit te gaan van gemiddelde loonkosten van 45 euro per uur kunnen de totale extra kosten gemoeid met het doen van de melding door de scheepvaart worden begroot op ongeveer 2,4 miljoen euro. Aangezien ongeveer 16% van de aanlopen onder Nederlandse vlag geschiedt, kan de administratieve belasting van het Nederlandse scheepvaartbedrijfsleven worden begroot op ongeveer 0,4 miljoen euro.

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid ontheffing van de meldingsverplichting te verlenen voor schepen die met een zekere regelmaat een haven aandoen. Op basis van de aanloopgegevens in 2001 is een inschatting te maken van het aantal aanlopen dat toe te rekenen is aan schepen die regelmatig een Nederlandse haven aandoen. Hoeveel ontheffingen verleend kunnen worden en bij hoeveel aanlopen als gevolg daarvan de meldplicht vervalt hangt onder meer af van de minimale frequentie die gekozen wordt. Een minimale frequentie van één maal in de twee dagen dezelfde haven aandoen heeft als gevolg dat slechts een twintigtal (dus ongeveer vier Nederlandse) schepen een ontheffing krijgen. Die schepen genereren in een jaar ongeveer 6000 aanlopen (waarvan ongeveer duizend aanlopen door onder Nederlandse vlag varende schepen geschiedt).

Een minimale frequentie van één maal in de twee weken dezelfde haven aandoen heeft als gevolg dat meer dan 300 (ruim 50 Nederlandse)

<sup>1</sup> Artikel 20 van het Besluit voorkoming olieverontreiniging door schepen, artikel 9 van het Besluit voorkoming verontreiniging door met schepen in bulk vervoerde schadelijke vloeistoffen en artikel 8c van het Besluit voorkoming verontreiniging door vuilnis van schepen.

<sup>2</sup> Jaarverslag Nationale Havenraad 2001.

schepen een ontheffing krijgen. Het betreft dan ruim 23 000 aanlopen (ruim 3700 Nederlandse).

Als gevolg daarvan kunnen de kosten die samenhangen met de melding worden teruggebracht met 0,3 tot 1 miljoen euro voor alle schepen en met 0,04 tot 0,16 miljoen euro voor het Nederlands scheepvaartbedrijfsleven. Mede gelet op het effect op de administratieve lasten zal bij de vaststelling van het ontheffingenbeleid gekozen worden voor een minimale frequentie van één maal in de twee weken.

Voor de goede orde zij vermeld dat met het aanvragen van een ontheffing beperkte administratieve lasten zijn gemoeid. Het aanvragen van een (jaarlijkse) ontheffing kost de exploitant van een schip ongeveer 90 minuten. Rekenend met de aantallen ontheffingen per jaar zoals hierboven aangegeven en gemiddelde loonkosten van 45 euro per uur worden de totale administratieve lasten gemoeid met de aanvraag van een ontheffing ingeschat op 20 000 euro voor alle schepen en derhalve op 3375 euro voor de Nederlandse scheepvaart.

Ook de inspecties die op grond van de richtlijn moeten worden uitgevoerd brengen administratieve lasten met zich. De kapitein of een ander lid van de bemanning dient de inspecteurs immers tijdens de inspectie van informatie te voorzien. Gelet op het aantal Nederlandse schepen dat jaarlijks één of meer keer een Nederlandse haven aandoet, verwacht de Divisie Scheepvaart van de Inspectie Verkeer en Waterstaat jaarlijks ongeveer 100 Nederlandse schepen aan een inspectie op de naleving van de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen te zullen onderwerpen. De Divisie Scheepvaart heeft aangegeven dat een dergelijke inspectie ongeveer 1,5 uur in beslag zal nemen. Uitgaande van gemiddelde loonkosten van 45 euro per uur, kunnen de administratieve lasten gemoeid met de inspecties van Nederlandse schepen worden begroot op 6750 euro.

De inzamelaars en verwerkers van scheepsafval worden met administratieve lasten geconfronteerd door de verplichting gegevens aan de havenbeheerder te verstrekken met het oog op de indirecte financiering van de kosten van inzameling en verwerking van scheepsafval alsmede met het oog op de gegevens die nodig zijn voor evaluaties van de effectiviteit van de richtlijn. Daarnaast dienen de inzamelaars en verwerkers te voldoen aan de administratieve verplichtingen op grond van milieuwetgeving (het betreft onder andere het afvalbegeleidende S-formulier). Die verplichtingen vloeien overigens, strikt genomen, niet uit dit wetsvoorstel voort. Voor een volledig beeld van de administratieve lastendruk die uit dit voorstel voortvloeit is het echter nodig om ook deze kosten in kaart te brengen. Op basis van gegevens van het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen en de sector met betrekking tot de hoeveelheid tijd die gemoeid is met de geschetste gegevensverzameling en -verstrekking (ingeschat op 40 minuten per aanloop), de gemiddelde loonkosten (45 euro per uur), het huidige aantal afgiften (9631 afgiften in 2000), een inschatting van de toename van het aantal afgiften (maal 2,5) en de kosten van benodigde apparatuur voor de verwerking van de gegevens (216 500 euro per jaar voor 25 bedrijven), wordt de toename van de administratieve lasten voor de Nederlandse inzamelaars en verwerkers na de implementatie begroot op ongeveer 0,6 miljoen euro per jaar.

De totale administratieve belasting van het Nederlandse bedrijfsleven als gevolg van dit wetsvoorstel komt daarmee op ongeveer 0,8 miljoen euro per jaar.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> De totale administratieve lastendruk van de Wvvs is in de «Nulmeting administratieve lasten ministerie van Verkeer en Waterstaat» begroot op ongeveer 17,7 miljoen euro. Het onderzoek is uitgevoerd door Cap Gemini Ernst en Young; definitief rapport: Utrecht, 9 november 2001.

Tenslotte zij nog gewezen op het voornemen het verbod zonder aanwijzing in te zamelen, zoals dat thans in de besluiten ter uitvoering van de bijlagen bij het Verdrag is neergelegd, te laten vervallen (zie de twee na laatste alinea van de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 6 van de Wvvs, artikel I, onderdeel B van het wetsvoorstel). Dit kan een

(beperkte) vermindering voor de administratieve belasting van de inzamelaars betekenen. De omvang daarvan is echter niet in te schatten, aangezien de mogelijkheid blijft bestaan om een aanwijzing te geven met het oog op het stellen van nadere voorschriften aan inzamelaars en de mogelijkheid die havenbeheerders hebben om een dergelijk verbod in hun havenverordening op te nemen.

Het wetsvoorstel is ter toetsing voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL). In overleg met ACTAL is met name paragraaf 8 op een aantal punten aangevuld en verduidelijkt. Bij brief van 8 mei 2003 heeft ACTAL geadviseerd het wetsvoorstel in te dienen.

## **9. Externe consultatie**

Een voorontwerp van dit wetsvoorstel is aangeboden aan een groot aantal belanghebbenden. Reacties zijn ontvangen van de Nationale Havenraad, het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam, het Gemeentelijk Havenbedrijf Amsterdam, Groningen Seaports en Zeeland Seaports, de Vereniging van Rotterdamse Cargadoors, de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders, de rivierpolitie van de regiopolitie Rotterdam-Rijnmond (de huidige Zeehavenpolitie), het openbaar ministerie (Staf-bureau Commissie Noordzee officieren van justitie), Korps Landelijke Politiediensten (Unit Noordzee), de HISWA/KNWV, de Stichting De Noordzee, de Vereniging van Ondernemingen in de Milieudienstverlening ten behoeve van de Scheepvaart en de Stichting Financiering Afvalstoffen Visserij. Waar mogelijk is in het wetsvoorstel en deze memorie rekening gehouden met de opmerkingen die bij het voorontwerp gemaakt zijn. Terugg koppeling naar de betreffende organisaties aan de hand van de gemaakte opmerkingen heeft rechtstreeks plaats gehad.

## **10. Bestuurlijke lasten, uitvoerings- en handhavingsaspecten**

### *10.1 Strafrechtelijke handhaving*

De handhaving van de gedragsnormen van de Wvvs, voor zover deze zich tot de kapitein van een zeeschip richten, geschiedt langs strafrechtelijke weg. Dit ligt in de rede aangezien het veelal gaat om eenmalige overtredingen die zich op een schip, dat een dynamisch karakter heeft, afspelen. Strafbbaarstelling vindt plaats in artikel 1a, onder 1° en onder 2°, van de Wet op de economische delicten (hierna: WED). Het – bestuurlijke en strafvorderlijke – instrumentarium van de WED staat ter beschikking van politieambtenaren en terzake bevoegde bijzondere opsporingsambtenaren indien er algemene aanwijzingen zijn dat de middels de Wvvs juncto de WED strafbaar gestelde overtredingen worden begaan. De omstandigheid dat er illegaal wordt geloosd is overigens voldoende voor het aanwezig zijn van dergelijke algemene aanwijzingen. In artikel 37 van de Wvvs vindt een bijzonder dwangmiddel regeling. Indien het vermoeden bestaat dat een van de in dat artikel genoemde voorschriften, gesteld bij of krachtens de Wvvs is overtreden, kan de kapitein bevel worden gegeven dat het schip Nederland niet zal verlaten dan nadat een geldsom is gestort waarop een eventueel op te leggen geldboete kan worden verhaald. Het bevel wordt gegeven door de rechter voor wie de zaak wordt of zal worden vervolgd, op vordering van de officier van justitie.

### *10.2 Wijzigingen Wet op de economische delicten*

De in dit wetsvoorstel opgenomen wijziging van een aantal bestaande bepalingen van de Wvvs en de toevoeging van een aantal nieuwe bepalingen aan die wet, noodzaakt dat de hiervoor aangeduide bepalingen uit



de Wvvs en de WED wijziging ondergaan. Tevens dient op grond van artikel 13 van de richtlijn te worden voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sanctionering.

In artikel II van het wetsvoorstel worden aan de opsomming van artikel 1a, onder 1°, van de WED, de zwaarste categorie strafbare feiten, de volgende bepalingen toegevoegd:

1. artikel 12b, eerste lid, van de Wvvs. Toevoeging van deze bepaling heeft tot gevolg dat overtreding van de plicht tot afgifte van scheepsafval strafbaar gesteld is. Die strafbaarstelling strekt zich ook uit tot buitenlandse schepen. Voor een toelichting op het begrip «scheepsafval» wordt verwezen naar het artikelsgewijze gedeelte van deze memorie, onder artikel 1.
2. artikel 12c, eerste lid, van de Wvvs. Toevoeging van deze bepaling heeft tot gevolg dat overtreding van de verplichting tot afgifte van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen schadelijke stoffen of restanten van schadelijke stoffen strafbaar gesteld is. Deze strafbaarstelling strekt zich ook uit tot buitenlandse schepen. Voor een toelichting op het begrip «schadelijke stoffen, dan wel restanten van schadelijke stoffen» wordt verwezen naar het artikelsgewijze gedeelte van deze memorie, onder artikel 1.
3. artikel 35a, derde lid, van de Wvvs. Toevoeging van deze bepaling heeft tot gevolg dat de overtreding van voorschriften en beperkingen verbonden aan een krachtens artikel 35a, eerste lid, van de Wvvs verleende ontheffing van de bijdrageplicht, de meldplicht of de afgifteplicht strafbaar is. Die strafbaarstelling strekt zich ook uit tot buitenlandse schepen.

In artikel II van het wetsvoorstel wordt aan de opsomming van artikel 1a, onder 2°, van de WED, een lichtere categorie strafbare feiten, de volgende bepaling toegevoegd:

1. artikel 12a, eerste, tweede, derde en vierde lid, van de Wvvs. Toevoeging van deze bepaling heeft tot gevolg dat overtreding van de verplichtingen van de kapitein de nodige gegevens te verstrekken aan de havenbeheerder, de minister, of de bevoegde autoriteiten van een lidstaat van de Europese Unie strafbaar is gesteld. De strafbaarstelling strekt zich, met uitzondering van het derde lid (zie hieromtrent de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel D van het wetsvoorstel, ten aanzien van het voorgestelde artikel 12a Wvvs), ook uit tot buitenlandse schepen.
2. artikel 12d, eerste lid, van de Wvvs. Toevoeging van deze bepaling heeft tot gevolg dat overtreding van de plicht tot afgifte van scheepsafval in havens waar overwegend gelegenheid wordt geboden voor het aanleggen, afmeren of afgemeerd houden van (zeegaande) pleziervaartuigen, strafbaar gesteld is. Die strafbaarstelling strekt zich ook uit tot buitenlandse schepen.

Aangezien het in dit geval hoofdzakelijk om particulieren gaat die niet bij de uitoefening van een beroep of bedrijf de afgifteplicht overtreden, kan volstaan worden met lichtere sancties dan bij overtreding van de afgifteplicht die in de artikelen 12b en 12c is opgenomen. Die afgiftebepalingen zijn immers met name bedoeld om de beroeps- of bedrijfsmatige exploitatie van een schip te normeren.

De hiervoor aangeduide verplichtingen opgelegd aan kapiteins van schepen ter implementatie van de richtlijn worden op één uitzondering na van overeenkomstige toepassing verklaard op buitenlandse schepen. Tijdens de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel is geconstateerd dat het niet nodig is om de leden waarin dat gebeurt op te nemen in de opsommingen van de WED. Het niet opnemen van deze leden brengt echter met zich dat vergelijkbare leden die nu in de opsommingen van de WED zijn opgenomen niet kunnen worden gehandhaafd. Voorgesteld wordt dan de opsomming bij de Wvvs onder artikel 1a, onder 1°, van de

WED, als volgt aan te passen. Artikel 5 wordt beperkt tot het eerste lid, artikel 12 wordt beperkt tot het eerste en tweede lid, artikel 13a wordt beperkt tot het eerste, tweede, derde en vierde lid en artikel 23 wordt beperkt tot het tweede en vierde lid.

Ten aanzien van de opsomming bij de Wvvs onder artikel 1a, onder 2°, van de WED wordt voorgesteld artikel 11 te beperken tot het eerste en derde lid.

De strafbaarstelling van de overtreding van een verplichting strekt zich dus uit tot de kapiteins van buitenlandse schepen indien de betreffende verplichting is opgenomen in de opsomming van de WED en van overeenkomstige toepassing is verklaard op buitenlandse schepen.

Voor de volledigheid zij vermeld dat in het wetsvoorstel tot wijziging van onder andere de Wvvs in verband met de instelling van onder meer de Nederlandse exclusieve economische zone<sup>1</sup> in de opsomming bij de Wvvs onder artikel 1a, onder 1°, van de WED voorgesteld wordt het eerste lid van artikel 23 in te voegen en in de opsomming bij de Wvvs onder artikel 1a, onder 2°, van de WED de vervallen artikelen 16, 17 en 31 te schrappen. Beide wetsvoorstellen zullen te zijner tijd door samenloopbepalingen op elkaar afgestemd worden.

### *10.3 Wijziging borgstellingsbepaling*

In de voorgestelde wijziging van artikel 37 van de Wvvs (artikel I, onderdeel J, van het wetsvoorstel) zijn alle uit dit wetsvoorstel voortvloeiende nieuwe strafbare feiten opgenomen. Verdenking van overtreding van de desbetreffende voorschriften kan dan leiden tot een verbod om uit te varen voordat een borgsom is gestort.

Voor wat betreft buitenlandse schepen geldt in algemene zin hetzelfde als in paragraaf 10.2 dienaangaande is opgemerkt. Voorgesteld wordt om artikel 37 als volgt aan te passen. Artikel 5 wordt beperkt tot het eerste lid, artikel 11 wordt beperkt tot het eerste en derde lid, artikel 12 tot het eerste en tweede lid en artikel 23 tot het eerste en tweede lid.

Voor de volledigheid zij vermeld dat in het voornoemde wetsvoorstel tot wijziging van onder andere de Wvvs in verband met de instelling van onder meer de Nederlandse exclusieve economische zone in artikel 37 het vierde lid van artikel 23 wordt opgenomen en de vervallen artikelen 16 en 17 worden geschrapt.

### *10.4 Toezicht op de naleving*

Het toezicht op de naleving van de gehele Wvvs is in artikel 14 van de Wvvs opgedragen aan de ambtenaren van de divisie Scheepvaart van de Inspectie Verkeer en Waterstaat<sup>2</sup>. Aan hen zijn daartoe de nodige bevoegdheden als toezichthouder in de zin van de Algemene wet bestuursrecht toegekend. De opsporing van feiten die strafbaar zijn gesteld in de WED is in artikel 17 van de WED primair opgedragen aan de politie. Daarnaast kunnen krachtens de WED ook andere ambtenaren worden aangewezen aan wie de opsporing van in de WED strafbaar gestelde feiten kan worden opgedragen. Langs die weg is aanwijzing van ambtenaren van de divisie Scheepvaart tot buitengewoon opsporingsambtenaar mogelijk. Ingevolge de WED hebben opsporingsambtenaren tevens een aantal bevoegdheden die gelijklopend zijn aan de toezichtsbevoegdheden uit de Algemene wet bestuursrecht.

Daarnaast zij er op gewezen dat ingevolge artikel 30 Wvvs ook andere organisaties of personen gemachtigd kunnen worden bepaalde werkzaamheden ten behoeve van de divisie Scheepvaart te verrichten. Op grond van dit artikel zijn personen werkzaam bij het Havenbedrijf Rotterdam N.V. gemachtigd om inspecties aan boord van schepen te

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 984, nr. 1–3.

<sup>2</sup> Het wetsvoorstel waarin onder meer wordt voorgesteld om in de Wvvs de benaming «Scheepvaartinspectie» te vervangen door «divisie Scheepvaart» (van de Inspectie Verkeer en Waterstaat) en de functieaanduiding «Hoofd van de Scheepvaartinspectie» door «inspecteur-generaal» (van de Inspectie Verkeer en Waterstaat), is op 26 augustus 2003 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden (Kamerstukken II 2002/03, 29 011, nr. 1–3). In het onderhavige wetsvoorstel is er om redenen van doelmatigheid voor gekozen om bij deze nieuwe benamingen aan te sluiten.

houden in het kader van de uitvoering van het Besluit voorkoming verontreiniging door met schepen in bulk vervoerde schadelijke vloeistoffen en het Besluit voorkoming olieverontreiniging door schepen.<sup>1</sup> In het handavingsplan van de divisie Scheepvaart zal aandacht worden besteed aan de wenselijkheid havenbeheerders te betrekken bij toezichtwerkzaamheden. Uiteraard zal voorafgaand aan een machtiging met de betreffende havenbeheerders overleg plaatsvinden.

De uitoefening van het toezicht op de naleving moet goed worden gecoördineerd met de opsporing van de feiten die op grond van de WED strafbaar zijn gesteld. Dit vereist in het bijzonder bij het voorgestelde artikel 12b van de Wvvs (artikel I, onderdeel D, van het wetsvoorstel) de nodige aandacht. De afgifteplicht die in dat artikel is neergelegd is niet absoluut. Er hoeft niet te worden afgegeven indien voldoende opslagcapaciteit beschikbaar is aan boord, die capaciteit voldoende is voor de opslag van het afval dat nog zal ontstaan tot de volgende aanloophaven en er in die haven voldoende ontvangstcapaciteit beschikbaar is. Het is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de kapitein bij iedere aanloop een beslissing terzake te nemen. De divisie Scheepvaart is vervolgens goed in staat om op grond van de eigen expertise een oordeel te vellen over de beslissing van de kapitein. De artikelen 5:17 en 5:19 van de Algemene wet bestuursrecht stellen de ambtenaar van de divisie Scheepvaart in staat zonodig het schip te onderzoeken, de opslagtanks te peilen en monsters te nemen. Het ligt in de rede dat de divisie Scheepvaart terzake een toezichtsbeleid bekend zal maken. Aanknopingspunt is daarbij de melding van de kapitein. Aan de hand van de door hem verstrekte gegevens kan bezien worden of hij voornemens is om afval af te geven. Als dat niet het geval is, dient een beoordeling te worden gemaakt van de juistheid van de beslissing van de kapitein om de afgifte van afval uit te stellen. Concreet gaat het daarbij om de beantwoording van de vraag: neemt de kapitein terecht aan dat hij aan boord voldoende opslagcapaciteit heeft voor de te onderscheiden afvalsoorten, gelet op de hoeveelheid afval die reeds aan boord is en gelet op de reis die hij gaat maken tot de volgende aanloophaven met geschikte havenontvangstvoorzieningen en de extra hoeveelheid afval die daarbij zal ontstaan? Hoewel die vraag van geval tot geval anders zal kunnen worden beantwoord, is het wel mogelijk om door middel van het toetsingskader enige vuistregels te geven. Daarbij dient gedacht te worden aan bepaalde (maximale) benuttingspercentages waarbij, in samenhang met de geplande volgende reis, de kapitein in beginsel mag afzien van afgifte. Bij overschrijding van de in het toezichtsbeleid gehanteerde normen zal een opsporingsambtenaar – na een nadere inspectie of de afgifteplicht inderdaad wordt overtreden – proces-verbaal kunnen opmaken. Voorafgaand aan de opstelling van het toetsingsbeleid zal uiteraard overleg met de direct betrokkenen plaatshebben.

Toezicht op de naleving en handhaving zijn geen vrijblijvende zaken. De richtlijn verlangt een hoge mate van toezicht. Uit artikel 11, tweede lid, onder b, van de richtlijn vloeit voort dat tenminste 25% van de individuele schepen die een Nederlandse haven aan doen een inspectie moeten ondergaan op de naleving van de verplichtingen uit de richtlijn. Dit percentage is gelijk aan het aantal schepen dat jaarlijks op grond van de Wet havenstaatcontrole moet worden geïnspecteerd, met dien verstande dat dit laatste percentage alleen betrekking heeft op schepen die niet de Nederlandse vlag voeren. Het toezicht op de naleving van de richtlijn brengt met zich dat ook onder Nederlandse vlag varende schepen in het in de richtlijn bedoelde percentage moeten worden begrepen. In het voorgestelde artikel 18 van de Wvvs (artikel I, onderdeel E, van het wetsvoorstel) is de grondslag gelegd om die maatstaf uit de richtlijn in een ministeriële regeling neer te leggen.

---

<sup>1</sup> Besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 2 november 1988, Stcrt. 1988, 234.

Indien de kapitein nalaat de nodige gegevens aan de havenbeheerder te melden, behoort dit consequenties te hebben. Het desbetreffende schip moet dan bij voorkeur worden geïnspecteerd, zo volgt uit artikel 11, tweede lid, onder a, van de richtlijn. Voorts zijn in de voorgestelde wijzigingen van artikel 20 van de Wvvs (artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel) uitbreidingen van de aanhoudingsbevoegdheid opgenomen. Aanhouding is mogelijk als de handhaver gegronde redenen heeft om aan te nemen dat de kapitein in strijd handelt met de afgifteplichten zoals die in de voorgestelde artikelen 12b tot en met 12d worden voorgesteld. Dergelijke gegronde redenen zullen in ieder geval aanwezig zijn als de kapitein van het schip ondanks herhaald verzoek geen melding heeft gedaan, dan wel een melding heeft gedaan die onjuist voorkomt dan wel blijk geeft van een onjuiste opvatting omtrent de mogelijkheid af te zien van afgifte.

Daarnaast wordt het mogelijk gemaakt om een schip aan te houden indien vanuit een andere lidstaat wordt bericht dat het betreffende schip aldaar de haven verlaten heeft zonder aan de afgifteplichten te hebben voldaan. Ingevolge artikel 11, tweede lid, onder d, van de richtlijn, mag het schip dan immers niet de eerstvolgende haven in een lidstaat verlaten alvorens aan een nadere evaluatie te zijn onderworpen met betrekking tot de naleving van de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen.

Bij brief van 29 mei 2002, no. G/V-02/004193/VV, is een voorontwerp van het wetsvoorstel op grond van de Regeling Inspectie Verkeer en Waterstaat voorgelegd aan de directeur-hoofdinspecteur van de divisie Scheepvaart van de Inspectie Verkeer en Waterstaat voor een uitvoerings- en handhavingstoets. Bij brief van 27 juni 2002, no. DS/HH/02-236, heeft de directeur-hoofdinspecteur deze toets verricht. Dit heeft geleid tot de nodige bijstellingen van het wetsvoorstel. Op de personele en financiële consequenties voor de uitvoering en het toezicht op de naleving wordt kort ingegaan in paragraaf 11 van deze memorie.

Een voorontwerp is eveneens voorgelegd aan het openbaar ministerie en de politie. Ook de reacties van deze instanties hebben geleid tot enige bijstellingen van het voorontwerp. Een aantal voorstellen van het openbaar ministerie kan niet in dit wetsvoorstel worden verwerkt, aangezien zij niet strikt beperkt zijn tot implementatie van de richtlijn. Deze voorstellen zullen, voorzover zij worden overgenomen, in een ander wetsvoorstel tot wijziging van de Wvvs worden opgenomen. Het betreft in ieder geval het wetsvoorstel waarin de consequenties van de instelling van een exclusieve economische zone worden geregeld.<sup>1</sup>

#### *10.5 Bestuurlijke aspecten*

Krachtens het voorgestelde artikel 6 van de Wvvs (artikel I, onderdeel B, van het wetsvoorstel) dienen de havenbeheerders havenafvalplannen op te stellen. De Minister van Verkeer en Waterstaat is belast met de goedkeuring van deze plannen. In totaal zal het om ongeveer 30 plannen gaan. Mogelijk komen de visserijhavens met een gezamenlijk plan, waardoor het aantal plannen kan worden gereduceerd. De met de planvaststelling gemoeide bestuurlijke lasten moeten vooralsnog beperkt worden geacht. De inhoud van de plannen wordt door bijlage I van de richtlijn al tamelijk gedetailleerd geregeld. Bovendien is onder auspiciën van de Nationale Havenraad een modelplan ontwikkeld.

De havenbeheerders zullen, gelet op de richtlijn, in ieder geval in het kader van de planvaststelling, zich er van moeten vergewissen dat het aanbod van de exploitanten van ontvangstvoorzieningen voldoende tegemoet komt aan de behoeften van de scheepvaart. Het gaat hier overigens niet om nieuwe bestuurlijke lasten. Reeds op grond van bestaande bepalingen van de Wvvs, het Besluit voorkoming olieverontreiniging door schepen, het Besluit voorkoming verontreiniging door met schepen in

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 984, nr. 1-3.

bulk vervoerde schadelijke vloeistoffen en het Besluit voorkoming verontreiniging door vuilnis van schepen, ligt deze taak bij de havenbeheerder. Waar het vervolgens voor de havenbeheerders met name op neer zal komen is het geven van een beschrijving van de feitelijke situatie ter plaatse, en het bekendmaken van het plan. De omstandigheid dat de richtlijn de inhoud van het plan en procedure van de planvaststelling al gedetailleerd regelt, maakt ook dat het goedkeuringsbeleid van de minister zich kan uitstrekken tot enerzijds de controle of het plan op de juiste wijze, dat wil zeggen in nauwe samenspraak met alle betrokken partijen, tot stand is gekomen en anderzijds of alle punten waarvan de richtlijn voorschrijft dat ze in het plan moeten worden opgenomen daadwerkelijk zijn opgenomen, en een marginale toetsing van de inhoud daarvan.

Enige nieuwe bestuurlijke lasten vloeien verder voort uit de verplichtingen om een indirecte heffing in rekening te brengen bij de scheepvaart, de opbrengst daarvan uit te keren aan de inzamelaars en verwerkers van afvalstoffen en uit de verplichtingen terzake administratieve gegevens in te nemen, ter beschikking te houden en desgevraagd door te geven aan uitvoerings- en handhavingsinstanties. Waar het gaat om de melding van gegevens door de scheepvaart aan de havenbeheerder zal dit geïntegreerd met andere wettelijk voorgeschreven meldingen kunnen plaatsvinden.

Voor het overige mag er van worden uitgegaan dat de havenbeheerders de bereidheid bezitten deze lasten te aanvaarden.

Gelet op de bestuurlijke verhoudingen mag er zonder meer van worden uitgegaan dat de Nederlandse havenbeheerders zich aan hun verplichtingen zullen houden. Voor het onwaarschijnlijke geval dat vaststelling van een plan achterwege blijft, zou met gebruikmaking van de instrumenten uit de Gemeentewet die verplichting kunnen worden afgedwongen.

#### *10.6 Rechtsbeschermingsaspecten*

De implementatie van de richtlijn in de lidstaten van de Europese Unie moet tot gevolg hebben dat op korte termijn de verplichting tot afgifte van scheepsafvalstoffen in Europa zal leiden tot minder (illegale) lozingen van afvalstoffen. Mogelijk leidt dit tot een afname in de handhavingsinspanningen. Van introductie van deze verplichting mag ook worden verwacht dat het aanbod van ontvangstvoorzieningen op den duur zal toenemen. De vraag neemt immers toe. Van de verplichting, genoemd in artikel 11, tweede lid, onder b, van de richtlijn tenminste 25% van de inkomende scheepvaart aan een inspectie te onderwerpen, zal, naar mag worden aangenomen, een belangrijke stimulans uitgaan om het afval daadwerkelijk af te geven.

Niettemin is het nauwelijks doenlijk reële verwachtingen uit te spreken over de toe- of de afname van het aantal strafbare feiten en de daaruit voortvloeiende belasting van politie, openbaar ministerie en rechterlijke macht. Afgewacht moet worden welke ervaringen zullen worden opgedaan.

Het valt tevoren niet geheel uit te sluiten dat de besluiten tot ontheffingverlening, of juist de afwijzing van verzoeken tot ontheffingverlening, op grond van het voorgestelde artikel 36 van de Wvvs (artikel I, onderdeel H, van het wetsvoorstel) tot bezwaar- en beroepsprocedures zullen leiden. Bij de aanvragen van veerdiensten worden geen noemenswaardige problemen verwacht. Bij de aanvragen van zeeschepen die ook de binnenwateren bevaren zal het er vooral op neerkomen dat de exploitanten van deze schepen zelf de nodige bewijsstukken overleggen waaruit blijkt met welke regelmaat zij een haven aandoen, en dat voor de afgifte van scheepsafvalstoffen wordt betaald overeenkomstig het regime van het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart. Een substantiële

toename van het aantal bezwaar- en beroepschriften wordt vooralsnog niet verwacht.

## **11. Financiële consequenties**

De handhaving van de richtlijn zal de nodige inspanningen vergen. Aangezien de toezichthoudende taken en bevoegdheden betreffende de Wvvs zijn neergelegd bij de divisie Scheepvaart van de Inspectie Verkeer en Waterstaat zal deze dienst een toenemende belasting krijgen als gevolg van de implementatie van de richtlijn. De extra werkzaamheden verband houdende met de richtlijn zullen vanaf 2004 worden begroot in de jaarplannen van de Inspectie. Gelet op de voorgaande paragraaf, valt niet aan te geven welke financiële gevolgen dit wetsvoorstel gevolgen zal hebben voor de belasting van politie, openbaar ministerie en rechterlijke macht. Indien een en ander consequenties heeft voor de Rijksbegroting 2004, zal dat in de toelichting op de betreffende begrotingshoofdstukken worden verantwoord.

## **12. Verhouding tot andere regelingen**

### *12.1 Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart*

In het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart (hierna: SB) zijn, ter uitvoering van het op 9 september 1996 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag inzake de inzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart (Trb. 1996, 293) regels gesteld met betrekking tot de afgifte van scheepsafvalstoffen afkomstig van binnenschepen. Het SB is nog niet in werking getreden, aangezien het evengenoemde verdrag ook nog niet in werking is getreden. In het SB en evenbedoeld verdrag is, net als in de richtlijn, een systeem van verplichte afgifte van scheepsafvalstoffen en indirecte financiering van die afgifte opgenomen. Het systeem van de indirecte financiering verschilt echter aanzienlijk van het systeem van de richtlijn. De schipper is ingevolge artikel 15 van het SB verplicht olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen aan te bieden aan een ontvangstvoorziening. De financiering geschiedt via betaling van een verplichte verwijderingsbijdrage, die evenwel niet aan de inzamelaar wordt betaald, maar in de vorm van waardezegels aan de leverancier van gasolie, de gebruikelijke brandstof voor binnenschepen. De hoeveelheid waardezegels is gerelateerd aan de hoeveelheid ingenomen gasolie. De schipper betreft de zegels tegen betaling van een aangewezen instituut. De leverancier zendt de zegels aan een aangewezen instantie, die tot taak heeft voor uitbetaling aan de inzamelaar zorg te dragen. In artikel 3 van het SB is bepaald dat het besluit niet van toepassing is op zeeschepen die zich bevinden in de zeehavens of op daarheen leidende toegangswegen. In verreweg de meeste gevallen zal wel duidelijk zijn wanneer een schip valt onder het toepassingsbereik van het SB of van de richtlijn.

Aandacht verdient de categorie schepen die op grond van de verleende certificaten zowel zeeschip, als schip in de zin van het SB zijn, en die bovendien gasolie als brandstof gebruiken. Voor die schepen vloeit uit dit wetsvoorstel voort dat indien zij een zeehaven in Nederland aandoen, als schip in de zin van de Wvvs worden aangemerkt. Hierbij dient men te denken aan zogenaamde binnen-buitenschepen, lage kruiplijncoasters en bepaalde Rijnschepen. De exploitanten van deze schepen zullen niet zelden moeten participeren in het systeem van afgifte van afval, neergelegd in het SB. Tegelijk vallen zij onder het bereik van de richtlijn, zodat zij ook moeten voldoen aan de plichten van dit wetsvoorstel. Wat betreft de afgifteplichten op grond van de richtlijn en het SB lijken er geen bijzondere problemen te zijn. Deze verplichtingen zijn over en weer goed vergelijkbaar. Een bijzondere afstemmingsvoorziening wordt dan ook niet nodig

geoordeeld. Wat de meldplichten betreft is een voorziening niet alleen niet nodig, maar ook onwenselijk. Elk schip dat vanuit zee een Nederlandse haven nadert, is verplicht zich te melden, ongeacht of het schip ook geschikt en bestemd is om er mee op de binnenwateren te varen. Er zal dan ook, mede uit oogpunt van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, een melding overeenkomstig het voorgestelde artikel 12a Wvvs moeten worden gedaan. Wel problematisch is de bijdrageplicht. Zonder nadere regeling zouden deze schepen verplicht zijn om twee maal een bijdrage te betalen in ruil voor deelname aan twee regelingen die allebei beogen illegale lozingen te voorkomen. Om deze ongewenste situatie te voorkomen, zal op grond van artikel 4 van de Wvvs een algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld waarmee vrijstelling kan worden verleend van de verplichtingen voortvloeiend uit het voorgestelde artikel 6a van de Wvvs. Aangezien het SB in werking dient te treden bij inwerkingtreding van het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart en dit Verdrag in werking treedt op de eerste dag van de tweede maand na nederlegging van de laatste akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring door de ondertekenende staten, zal deze maatregel tijdig moeten worden voorbereid. Deze maatregel zal dan ook deel uitmaken van de nieuwe algemene maatregel van bestuur die ter uitvoering van de richtlijn zal worden vastgesteld.

### *12.2 Milieuwetgeving*

Dit wetsvoorstel bevat geen bepalingen met betrekking tot wijze van verwerking, terugwinning of verwijdering van scheepsafval en ladingresiduen. De voor die activiteiten gestelde regels op grond van de Wet milieubeheer blijven onverkort gelden. Wel behoort de regelgeving met betrekking tot inzameling en verwerking van scheepsafvalstoffen en ladingresiduen goed op elkaar aan te sluiten. Hiervoor behoeven geen bijzondere voorzieningen te worden getroffen. Wel zal in de praktijk van het toezicht en de handhaving van de beide regelcomplexen afstemming dienen plaats te vinden tussen de verschillende betrokken instanties. Uit artikel 12, onder g, van de richtlijn vloeit voort dat de richtlijn niet beoogt enige wijziging te bewerkstelligen in de geldende communautaire regelgeving op het gebied van afvalstoffen. Dit wetsvoorstel beoogt derhalve evenmin wijziging aan te brengen in de geldende Nederlandse milieuregelgeving waarin de in de richtlijn genoemde communautaire regelgeving is geïmplementeerd. Bestaande verplichtingen uit hoofde van de Nederlandse milieuregelgeving, ook waar het gaat om het scheiden en gescheiden houden van verschillende soorten afval<sup>1</sup>, blijven gelden.

### *12.3 Douanewetgeving*

In artikel 12, tweede lid, van de richtlijn is bepaald dat afgegeven scheepsafval en ladingresiduen worden beschouwd als in het vrije verkeer te zijn gebracht in de zin van artikel 79 van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek en dat overeenkomstig artikel 45 van het communautair douanewetboek de douaneautoriteiten afzien van de eis dat er een summiere aangifte moet worden ingediend. Voor de goede orde zij opgemerkt dat op grond van artikel 43, juncto artikel 4, leden 15 tot en met 17, van het communautair douanewetboek wel de zogenaamde aangifte «brengen in het vrije verkeer» moet worden gedaan. Het voornemen bestaat om aan het S-formulier een doorslag toe te voegen waarmee deze aangifte kan worden gedaan. Hiertoe is door de Belastingdienst een regeling vastgesteld.

---

<sup>1</sup> Verwezen zij met name naar de Regeling scheiden en gescheiden houden van gevaarlijke afvalstoffen.

### 13. Medeverantwoordelijkheid

Dit wetsvoorstel is tot stand gekomen onder medeverantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Deze memorie is mede namens deze bewindspersoon vastgesteld.

#### Artikelsgewijs

##### Artikel I

##### Onderdeel A

Het bestaande artikel 1 van de Wvvs wordt uitgebreid met een aantal definities. Uit het oogpunt van overzichtelijkheid wordt artikel 1 in zijn geheel opnieuw vastgesteld. Daarbij is reeds rekening gehouden met wijzigingen van artikel 1 die zijn voorgesteld in enkele andere wetsvoorstellen<sup>1</sup>.

##### Verdrag

De definitie van Verdrag is aangepast. De huidige redactie kent een statische verwijzing naar het Verdrag en de daarop gebaseerde documenten tot en met het Protocol van 1978. Het Protocol van 1978 staat echter naast het Verdrag van 1973 en moet daarmee in samenhang worden gezien. Met de COSS-richtlijn (zie paragraaf 1.3 van het algemeen deel van de toelichting) is in de richtlijn een dynamische verwijzing opgenomen naar het Verdrag en het Protocol van 1978. Daarnaast is in artikel 15 van de richtlijn voorzien in een lichtere wijzigingsprocedure om de richtlijn aan te passen aan wijzigingen van het Verdrag of het Protocol van 1978, zolang er geen uitbreiding van het toepassingsgebied van de richtlijn door ontstaat. Daarnaast kan het Comité voor maritieme veiligheid (COSS)<sup>2</sup> bepalen dat bepaalde wijzigingen van het Verdrag van het toepassingsgebied van de richtlijn worden uitgesloten. Om te bewerkstelligen dat de verdragsdefinitie uit de Wvvs niet bij elke wijziging van het Verdrag behoeft te worden aangepast, is in lijn met de richtlijn, een dynamische verwijzing voorgesteld. Aangezien de doorwerking van wijzigingen van het Verdrag in de Nederlandse rechtsorde daarmee afhankelijk wordt van communautaire besluitvorming met korte implementatietermijnen wordt in het voorgestelde artikel 43a Wvvs geregeld dat de inwerkingtreding van wijzigingen van het Verdrag voor de toepassing van de Wvvs bij besluit van de Minister kan worden bepaald. Wijzigingen van het Verdrag die op grond van communautaire besluitvorming in de Wvvs tot uitdrukking dienen te komen, kunnen daarmee op het bij het betreffende communautair besluit voorgeschreven moment in de Wvvs doorwerken. Ook kan op basis van het voorgestelde artikel 43a, indien besloten wordt dat bepaalde wijzigingen van het Verdrag niet in de Wvvs tot uitdrukking mogen komen, – zonodig – door middel van een besluit van de minister daarin worden voorzien. Uiteraard worden wijzigingen van de Wvvs of van de daarop berustende regelgeving, benodigd om uitvoering te geven aan wijzigingen van het Verdrag of aan ter implementatie van EU-regelgeving door middel van de geldende wetgevingsprocedures voorbereid en vastgesteld.

<sup>1</sup> Wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, de Wet verontreiniging zeeewater en de Scheepvaartverkeerswet in verband met de instelling van de Nederlandse exclusieve economische zone en enkele andere onderwerpen (Kamerstukken II 2002/03, 28 984, nr. 1–3, wijziging van een aantal wetten in verband met de reorganisatie van de inspectiefunctie bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat, Kamerstukken II 2002/03, 29 011, nr. 1–3 en een nog in te dienen voorstel van wet inzake buitenlandse schepen.

<sup>2</sup> Het COSS is opgericht bij verordening (EG) nr. 2099/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 5 november 2002 betreffende de oprichting van het Comité voor maritieme veiligheid en voorkoming van verontreiniging door schepen (COSS) en houdende wijziging van de verordeningen op het gebied van maritieme veiligheid en voorkoming van verontreiniging door schepen.

##### Schip

De definitie van schip in de Wvvs wijkt iets af van de definitie in artikel 2, onder a, van de richtlijn. Schip in de zin van de Wvvs omvat namelijk ook «boorplatformen» behalve wanneer die als zodanig in gebruik zijn, dan vallen ze namelijk onder de mijnbouwwetgeving. Nu de richtlijn ziet op de situatie dat een schip een haven binnenloopt dan wel daar in bedrijf is, is de Nederlandse wetgeving terzake in overeenstemming met de richtlijn,



aangezien ook een «boorplatform» dan onder de definitie van «schip» valt. De in de Wvvs gebezigde uitzondering interfereert dus niet met het toepassingsgebied van de richtlijn en wordt gecontinueerd.

#### *Vissersvaartuig en pleziervaartuig*

De definities van vissersvaartuig en pleziervaartuig zijn letterlijk gelijklopend aan artikel 2, onder f en g, van de richtlijn. Voor de goede orde zij er op gewezen dat deze definities op onderdelen afwijken van de definities die terzake in andere Nederlandse wetgeving opgenomen zijn. Zie bijvoorbeeld artikel 1, eerste lid, van de Schepenwet en artikel 1, onder a, van de Wet pleziervaartuigen.

Bedacht moet worden dat zowel de beroepsmatig als de niet beroepsmatig geëxploiteerde pleziervaartuigen als een pleziervaartuig in de zin van de richtlijn moeten worden aangemerkt.

Daarnaast dient een opmerking te worden gemaakt over de zogenaamde (bedrijfsmatige) zeesportvissers: ondernemers die tegen betaling particulieren meenemen om op zee vis te vangen. De schepen die hierbij gebruikt worden, vallen niet onder het begrip vissersvaartuigen. Het commerciële karakter is immers hoofdzakelijk verbonden aan het bieden van gelegenheid tot vrijetijdsbesteding.

Voorts verdient nog vermelding dat visfabrieksschepen die geen vis vangen niet beschouwd moeten worden als vissersvaartuigen.<sup>1</sup>

Op een aantal plaatsen in de richtlijn zijn bepaalde verplichtingen niet van toepassing op pleziervaartuigen die ten hoogste 12 passagiers mogen vervoeren. In artikel 2, onder e, van richtlijn nr. 1998/18/EG van de Raad van de Europese Unie van 17 maart 1998 inzake veiligheidsvoorschriften en -normen voor passagiersschepen (PbEG L 144 (hierna de passagiersschepenrichtlijn) is bepaald dat een passagiersschip een schip is dat meer dan 12 passagiers vervoert. In artikel 1, eerste lid, Schepenwet is dit voorschrift geïmplementeerd. Passagiers zijn in zowel de passagiersschepenrichtlijn als in de Schepenwet: alle personen aan boord met uitzondering van de kapitein, de bemanningsleden en andere personen die in welke hoedanigheid dan ook in dienst of tewerkgesteld zijn aan boord van een schip ten behoeve van dat schip, en kinderen beneden de leeftijd van één jaar. Zowel de passagiersschepenrichtlijn als de Schepenwet zijn slechts van toepassing op pleziervaartuigen die passagiers tegen een vergoeding vervoeren.

Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de richtlijn (2000/59/EG)<sup>2</sup> valt op te maken dat een pleziervaartuig dat meer dan 12 passagiers «mag» vervoeren, niet meer beschouwd moet worden als een pleziervaartuig, maar als een passagiersschip. De richtlijn maakt geen onderscheid tussen passagiersschepen en andere commerciële vaartuigen. Uit de artikelen 3 en 4 van de Schepenwet volgt dat passagiersschepen dienen te beschikken over een certificaat. Voor de toepassing van de Wvvs geldt dat als een schip een certificaat heeft waaruit blijkt dat het (een bepaald) aantal passagiers (groter dan 12) mag vervoeren, het een passagiersschip is, ook als het (eveneens) onder de richtlijndefinitie van pleziervaartuig valt. Het wordt dan behandeld als een koopvaardijship: afgeven, melden, indirecte bijdrage betalen, geïnspecteerd worden voor de 25%norm etc. Als men met pleziervaartuigen zonder certificaat meer dan 12 passagiers tegen een vergoeding vervoert, handelt men in strijd met de Schepenwet en het Schepenbesluit 1965.

Tenslotte zij op het volgende gewezen. Strikt genomen is het onder Nederlands recht alle pleziervaartuigen toegestaan om meer dan 12 passagiers te vervoeren, zolang er maar geen vergoeding wordt gevraagd. Alsdan zouden alle richtlijnverplichtingen toch op alle pleziervaartuigen van toepassing zijn. Derhalve dient voor de toepassing van de Wvvs, indien onderscheid gemaakt wordt tussen pleziervaartuigen waarmee al dan niet meer dan 12 passagiers mogen worden vervoerd, dit onderscheid gelezen

<sup>1</sup> Gemeenschappelijk standpunt (EG) Nr. 2/2000 door de Raad vastgesteld op 8 november 1999 (PbEG 2000 C 10).

<sup>2</sup> Advies van de Commissie van de Europese Gemeenschappen over de amendementen van het Europees Parlement d.d. 19 april 2000, COM(2000) 236.

te worden als dat het *uitdrukkelijk* toegestaan is om meer dan 12 passagiers te vervoeren. Dat geldt in Nederland dus alleen de schepen die betalende passagiers vervoeren en derhalve een certificaat moeten hebben.

#### *Schadelijke stof*

De Wvvs kent «schadelijke stof» als overkoepelend begrip, als uitwerking van het begrip «harmful substance», uit artikel 2 van het Verdrag. Een stof is een schadelijke stof in de zin van de Wvvs indien deze is aangewezen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Aanwijzing geschiedt ter uitvoering van de bijlagen van het Verdrag, die regels stellen met betrekking tot de betreffende stoffen. Vooralsnog zijn de stoffen waarop de bijlagen bij het Verdrag zien, te kwalificeren als «scheepsafval» of als «ladingresiduen». Dit zijn de centrale begrippen uit de richtlijn, welke hierna worden toegelicht. De Wvvs geeft voortaan uitvoering aan zowel de richtlijn als het Verdrag. Het is dan ook wenselijk dat het begrip schadelijke stof in de Wvvs wordt gecontinueerd. Door de directe band tussen de richtlijn en het Verdrag vallen scheepsafval en ladingresiduen thans aan te merken als schadelijke stoffen, uit te sluiten valt echter niet dat dit in de toekomst wijzigt. Voorts wordt door het uitdrukkelijk noemen van het begrip scheepsafval de implementatie van de richtlijn beter tot uitdrukking gebracht. Om te benadrukken dat de Wvvs geen regels stelt met betrekking tot de afgifte van schadelijke stoffen in zijn algemeenheid, wordt in de huidige bepalingen in de Wvvs die zien op afgifte gesproken van *restanten van schadelijke stoffen*. Waar er onder schadelijke stoffen sanitair of vuilnis begrepen wordt, is in feite geen sprake van de afgifte van restanten. Daarom is er voor gekozen in de nieuwe bepalingen die zien op de afgifte «restanten van schadelijke stoffen» te vervangen door «schadelijke stoffen dan wel de restanten van schadelijke stoffen».

#### *Scheepsafval*

Het is voorts nodig in de wet te specificeren wat er precies wordt verstaan onder de term «scheepsafval» zoals dat overeenkomstig de richtlijn in het wetsvoorstel voorkomt. De richtlijn beoogt immers lozingen van afval op zee terug te dringen door in beginsel alle schepen te verplichten hun scheepsafval voor vertrek uit de haven bij havenontvangstvoorzieningen af te geven. Daarmee gaat de richtlijn verder dan het Verdrag, dat het tegengaan van milieuvervuiling met name door de regulering van de lozing van bepaalde schadelijke stoffen beoogt. Bij de totstandkoming van de richtlijn is het niet nodig geacht in te gaan op het al dan niet schadelijke karakter van de verontreiniging van de zee en de kusten door scheepsafval. Algemeen uitgangspunt is dat zulke verontreiniging dient te worden tegengegaan. De aard van het van schepen afkomstige afval is daarbij in beginsel niet relevant.

De richtlijn hanteert onder de noemer scheepsafval twee soorten afval: bedrijfsgebonden afval en ladinggebonden afval. Bedrijfsgebonden afval is het afval dat ontstaat bij de bedrijfsvoering van een schip. Het gaat daarbij enerzijds om zuiver afval, maar ook om residuen van stoffen die tijdens de bedrijfsvoering ontstaan. Te denken valt aan afgewerkte olie, bilgewater, sludge, maar ook spoelwater uit de kombuis, douches en toiletten. Bij residuen gaat het overigens niet om ladingresiduen, zie hierna. Voor bedrijfsgebonden afval geldt verder dat het valt onder het toepassingsgebied van de Bijlagen I, IV en V van het Verdrag. In verband met het gegeven dat Bijlage IV nog niet in werking is getreden, bepaalt de richtlijn in artikel 16, eerste lid, dat zijn toepassing met betrekking tot sanitair afval wordt opgeschort tot twaalf maanden na de inwerkingtreding van Bijlage IV van het Verdrag. Met het oog daarop voorziet het voorgestelde artikel 43b van het wetsvoorstel in een overgangsbepaling dienaangaande.

Voor wat betreft het zogenaamde ladinggebonden afval verwijst de richtlijn naar hetgeen als zodanig wordt aangeduid in de zogenaamde Guide-

lines for the implementation of Annex V, een uitgave in de Engelse taal van de IMO (London, 1997). Onderdeel 1.7.5. van de Guidelines bevat de volgende definitie van «cargo-associated waste»: «all materials which have become wastes as a result of use on board a ship for cargo stowage and handling. Cargo-associated waste includes but is not limited to dunnage, shoring, pallets, lining and packing materials, plywood, paper, cardboard, wire, and steel strapping». In het voorgestelde nieuwe onderdeel n wordt niet nadrukkelijk verwezen naar genoemde Guidelines. Gekozen is voor een inhoudelijke verwoording van de betekenis van ladinggebonden afval door middel van opname van een passage met een vertaling van de desbetreffende definitie in de Guidelines. Deze keuze is ingegeven door het ontbreken van een verdragsrechtelijke status van de Guidelines en van een officiële, gepubliceerde Nederlandstalige versie daarvan. Daardoor zou ingeval van overname uit de richtlijn van de verwijzing naar de Guidelines niet zijn voldaan aan het kenbaarheidsvereiste in verband met de strafrechtelijke handhaving van bepalingen waarvan het begrip scheepsafval onderdeel vormt. Tenslotte zij nog opgemerkt dat de definitie van scheepsafval uit de richtlijn niet letterlijk is overgenomen, om buiten twijfel te stellen dat de beperkingen «die ontstaan tijdens de bedrijfsvoering en vallen onder het toepassingsgebied van de Bijlagen I, IV en V van het Verdrag» zowel op «afval, met inbegrip van sanitair afval» als op «residuen, met uitzondering van ladingresiduen» betrekking heeft.

#### *Sanitair afval*

Op 27 september 2003 treedt Bijlage IV van het Marpol-verdrag, dat ziet op sanitair afval van schepen, internationaal in werking. Een algemene maatregel van bestuur ter implementatie van deze bijlage bij het Verdrag is in voorbereiding.<sup>1</sup> De bijlage wordt gefaseerd van toepassing op verschillende categorieën schepen. De richtlijn bepaalt in artikel 16, eerste lid, tweede alinea, dat «met betrekking tot sanitair afval de toepassing van de richtlijn wordt opgeschort tot twaalf maanden na de inwerkingtreding van bijlage IV van Marpol 73/78, met inachtneming van het aldaar gemaakte onderscheid tussen nieuwe en bestaande schepen». Voor zover Bijlage IV op een categorie van schepen van toepassing is geldt voor die schepen dat, gelet op het feit dat de inwerkingtreding van deze wet nagenoeg zal samenvallen met het van toepassing worden van de richtlijn op sanitair afval dat vanaf inwerkingtreding van de wet scheepsafval inclusief annex IV-afval is. Derhalve moeten er op dat moment voorzieningen zijn, geschikt of bestemd voor het in ontvangst nemen van sanitair afval en zijn de afgifteplicht en de meldplicht voor de betreffende categorie ook van toepassing op sanitair afval. De kosten van de inzameling en verwerking van sanitair afval maken deel uit van de totale kosten van het in ontvangst nemen, opslaan en verwerken van scheepsafval. Zie hieromtrent paragraaf 4.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

#### *Ladingresiduen*

In artikel 2, onder d, van de richtlijn is het begrip ladingresiduen omschreven. Dit begrip is uitsluitend in het wetsvoorstel geïmplementeerd, omdat het een element is in de omschrijving van scheepsafval, opgenomen in de richtlijn. Inhoudelijk heeft dit begrip geen andere betekenis dan het reeds in de Wvvs gebruikte «restanten van schadelijke stoffen». De verplichting, bedoeld in artikel 10 van de richtlijn heeft betrekking op de reeds bestaande verplichting restanten van schadelijke stoffen in de zin van Bijlagen I en II van het Verdrag af te geven. Deze verplichting is, uit een oogpunt van volledigheid overigens wel opgenomen in het wetsvoorstel.

---

<sup>1</sup> Het thans geldende Besluit voorkoming verontreiniging door sanitair afval van schepen beoogt slechts de lozing van sanitair afval in het Antarctisch gebied te verbieden, zulks ter uitvoering van het milieuprotocol bij het Antarticaverdrag.

### *Haven*

Het begrip haven zoals dit in de Wvvs is opgenomen ter uitvoering van het Verdrag en die in het voorgestelde artikel 1 wordt gehandhaafd, is ruimer dan de definitie van haven in de richtlijn. Bij de aanwijzing van de havens op grond van het voorgestelde artikel 6, eerste lid, zullen echter alleen havens worden aangewezen die voldoen aan de definitie van de richtlijn. (Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel B, met betrekking tot artikel 6, eerste lid.) In paragraaf 5.1 van het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet wie de beheerder van een haven is.

### *Exploitant*

In het voorgestelde artikel 6a van de Wvvs (artikel I, onderdeel C) en het bestaande artikel 13a van de Wvvs worden verplichtingen op de exploitant van het schip gelegd. In het voorgestelde artikel 6a van de Wvvs is de verplichting opgenomen dat de exploitant van een schip een bijdrage is verschuldigd indien een aangewezen haven wordt aangelopen. Aangezien de richtlijn in het midden laat wie de verschuldigde vergoeding moet betalen, is er voor gekozen deze verplichting te leggen op degene die het schip economisch exploiteert. Overigens zij vermeld dat het daadwerkelijk betalen van de vergoeding vaak zal worden gedaan door de agent van het schip in die bepaalde haven. De agent treedt dan op als vertegenwoordiger van de exploitant.

### *Kapitein*

In de richtlijn wordt in een aantal bepalingen verplichtingen gelegd op de «kapitein van een schip». Het is duidelijk dat daarmee wordt bedoeld op de feitelijke gezagvoerder van een schip. Aangezien deze onder omstandigheden kan worden vervangen, valt in de desbetreffende gevallen ook de vervanger van de gezagvoerder onder de toepassing van de richtlijn. De richtlijn betreft evenwel twee categorieën van schepen, ten aanzien van welke de hantering van het begrip kapitein niet gebruikelijk is, namelijk vissersvaartuigen en pleziervaartuigen. In de praktijk wordt degene die het gezag voert over een vissersvaartuig of een pleziervaartuig aangeduid als «schipper». De wens tot het maken van deze nuancering heeft geleid tot het doen opnemen in het voorgestelde onderdeel n van artikel 1 van de Wvvs van een definitie van het begrip «kapitein». Uiteraard wordt in het wetsvoorstel volstaan met de hantering van de woorden «de kapitein van een schip», indien niet slechts sprake is van de schipper van een vissersvaartuig of pleziervaartuig. In de besluiten ter uitvoering van de wet kan het begrip schipper zeer wel worden gebruikt, indien in het bijzonder of uitsluitend op de schipper van een dergelijk schip wordt bedoeld.

### *Havenbeheerder*

In de omschrijving van het begrip havenbeheerder is bewust afgezien van het geven van een materiële omschrijving. Wie beheerder is, volgt uit feiten en omstandigheden. Beheerders kunnen publiekrechtelijk (bijvoorbeeld het Gemeentelijk Havenbedrijf Amsterdam) of privaatrechtelijk (bijvoorbeeld Havenbedrijf Rotterdam N.V.) georganiseerd zijn. In de praktijk geeft dit geen aanleiding tot moeilijkheden.

### Onderdeel B

In artikel 4 van de richtlijn is voorgeschreven dat er toereikende havenontvangstvoorzieningen beschikbaar moeten zijn ten behoeve van de schepen die de desbetreffende haven gewoonlijk aandoen. Onder «aandoen» wordt verstaan het op enigerlei wijze gebruik maken van de haven, bijvoorbeeld door te laden, te lossen of het ondergaan van een reparatie, niet het enkele doorvaren of voor de rede liggen. De verplich-

ting havenontvangstvoorzieningen te realiseren zal voor de koopvaardij- en visserijhavens geschieden door opname in de (bestaande) ministeriële regelingen, die hun grondslag vinden in de algemene maatregelen van bestuur ter uitvoering van de Bijlagen bij het Verdrag. Concreet betekent dit dat de meeste nieuwe aanwijzingen zullen plaatsvinden onder het Besluit voorkoming olieverontreiniging door schepen en het Besluit voorkoming verontreiniging door vuilnis van schepen. Onder het Besluit voorkoming verontreiniging door met schepen in bulk vervoerde schadelijke vloeistoffen zullen uitsluitend die havens worden aangewezen waar gewoonlijk schepen komen die behoefte hebben aan havenontvangstvoorzieningen voor de afgifte van dergelijke stoffen. Naar verwachting treden er geen wijzigingen op in de aanwijzingen onder het laatstgenoemde besluit.

De verplichting voor de beheerders van jachthavens die gewoonlijk worden aangedaan door zeegaande pleziervaartuigen om zorg te dragen voor adequate havenontvangstvoorzieningen voor zeegaande pleziervaartuigen zal worden geregeld in het toekomstige Besluit jachthavens. De in de huidige tekst van artikel 6, eerste lid, van de Wvvs opgenomen verplichting voor de havenbeheerders om zorg te dragen voor voldoende voorzieningen geschikt voor het in ontvangst nemen van restanten van schadelijke stoffen afkomstig van schepen, is beperkt tot de stoffen waarop het lozingsverbod van artikel 5 van de Wvvs van toepassing is. Artikel 4, tweede lid, van de richtlijn verlangt evenwel dat de havenontvangstvoorzieningen geschikt zijn voor scheepsafval en ladingresiduen, zonder dat er een (directe) relatie wordt gelegd met een lozingsverbod. Zoals bij de toelichting op artikel I, onderdeel A, onder schadelijke stoffen aangegeven, worden, waar in de Wvvs aan zowel de richtlijn als het Verdrag uitvoering wordt gegeven, zowel de begrippen «scheepsafval» als «(overige) schadelijke stoffen dan wel restanten daarvan» gebruikt. Voor de goede orde zij vermeld dat de aanwijzing van een haven het gehele beheersgebied van de havenbeheerder impliceert. De beheerder van de haven zal moeten zorgen voor, zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin, toereikende ontvangstvoorzieningen. Wáár in een haven de voorzieningen worden getroffen, is aan de beheerder van die haven.

In het *tweede* lid van het voorgestelde artikel 6 van de Wvvs is tot uitdrukking gebracht dat ook de afgifte van scheepsafval of (restanten van) overige schadelijke stoffen, niet anders mag geschieden dan op een bij de desbetreffende algemene maatregel van bestuur aangegeven wijze. Voor wat betreft ladingresiduen bepaalt de richtlijn met zoveel woorden dat zulks overeenkomstig de voorschriften van het Verdrag dient te geschieden. Materieel heeft dit thans slechts betekenis voor schadelijke stoffen aangewezen in de Bijlagen I en II van het Verdrag. De desbetreffende voorschriften zijn reeds opgenomen in het Besluit voorkoming olieverontreiniging door schepen en het Besluit voorkoming verontreiniging door met schepen in bulk vervoerde schadelijke vloeistoffen.

In het *derde* lid van het voorgestelde artikel 6 van de Wvvs is geregeld dat de beheerders van de aangewezen havens verplicht zijn passende plannen voor ontvangst en verwerking van (restanten van) schadelijke stoffen en scheepsafval vast te stellen. Deze zogenaamde havenafvalplannen dienen na overleg met de betrokken partijen, zoals de inzamelers en verwerkers van afval, en in het bijzonder de havengebruikers, zoals rederijen, verladers en scheepsagenturen, tot stand te komen. Zowel de behoeften van de (internationale) zeevaart als de afvalstoffenwetgeving zijn hierbij richtinggevend. Een havenbeheerder moet in ieder geval elke drie jaar een plan vaststellen. Ook na significante wijzigingen in de werking van de haven dient een plan geactualiseerd en opnieuw vastgesteld te worden. Bijlage I bij de richtlijn bevat voorschriften met betrekking tot de inhoud van het plan. Deze bijlage zal in een algemene maatregel van bestuur worden geïmplementeerd. Overigens zij opgemerkt dat

ook indien havenbeheerders externe partijen inschakelen voor de uitvoering van bepaalde taken, zij verantwoordelijk blijven voor het voldoen aan de verplichtingen die de wet aan havenbeheerders oplegt.

In artikel 5, tweede lid, van de richtlijn is verwoord dat de havenafvalplannen in regionaal verband tot stand kunnen komen. Die mogelijkheid is neergelegd in het *vierde* lid van het voorgestelde artikel 6 van de Wvvs. Indien havens samenwerken in het bieden van havenontvangstvoorzieningen is het gezamenlijk vaststellen van een plan een aan te bevelen optie. Een dergelijk gezamenlijk plan dient wel voor elke haven afzonderlijk aan te geven wat de behoefte aan havenontvangstvoorzieningen is en welke capaciteit beschikbaar is. Gelet op het feit dat sommige havens dichtbij elkaar gelegen zijn, is het zeker mogelijk om bepaalde voorzieningen gezamenlijk aan te bieden of naar elkaars voorzieningen te verwijzen. Uiteraard dient iedere haven wel in het oog te houden dat hij een voldoende aanbod organiseert opdat de scheepvaart zonder onnodig oponthoud de afvalstoffen kan afgeven. De vaststelling van een gezamenlijk vastgesteld plan is verder aan dezelfde verplichtingen onderworpen als een «gewoon» havenafvalplan.

Het *vijfde* lid van het voorgestelde artikel 6 van de Wvvs geeft uitvoering aan de verplichting uit artikel 5, derde lid, van de richtlijn dat de lidstaten de havenafvalplannen dienen goed te keuren. De Minister van Verkeer en Waterstaat is met die goedkeuring belast. De richtlijn schrijft voor dat een goedkeuring voor ten hoogste een periode van drie jaren wordt verleend. Aangezien op grond van artikel 10:29, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht goedkeuring niet voor bepaalde termijn kan worden verleend is er in het derde lid van het voorgestelde artikel 6 voor gekozen het plan telkens voor een termijn van ten hoogste drie jaar te doen vaststellen. Plannen met een langere of onbepaalde duur zullen dan ook niet worden goedgekeurd. Om de goedkeuring van de plannen op een ander, bijvoorbeeld decentraal niveau te kunnen beleggen wordt de mogelijkheid opengelaten de plannen te doen goedkeuren door een ander bestuursorgaan. Daarbij kan worden gedacht aan het bevoegd gezag dat uit andere hoofde belast is met het toezicht op de havens.

In het *zesde* lid van het voorgestelde artikel 6 van de Wvvs is de verplichting voor de havenbeheerder neergelegd een registratie bij te houden van de hoeveelheden restanten van schadelijke stoffen, scheepsafval en ladingresiduen die daadwerkelijk in zijn haven worden afgegeven. Aan de hand van de daadwerkelijk afgegeven hoeveelheden en de door de scheepvaart op grond van het voorgestelde artikel 12a van de Wvvs (artikel I, onderdeel D, van het wetsvoorstel) gemelde gegevens zal overeenkomstig artikel 17, eerste lid, van de richtlijn aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen gerapporteerd worden. Aangezien het hierbij niet uitsluitend om informatie gaat die in het kader van de toezichtrelatie verstrekt dient te worden is een afzonderlijke wettelijke basis gecreëerd. In het *zevende* lid van het voorgestelde artikel 6 van de Wvvs is geregeld dat de afvalinzamelaar de havenbeheerder de nodige informatie verstrekt opdat de beheerder zijn verplichting op grond van het voorgaande lid kan nakomen.

Om nader aan te geven welke gegevens dienen te worden verstrekt en hoe en wanneer deze dienen te worden geregistreerd is voorzien in een ministeriële regeling waarin zowel de informatieverplichting van de havenbeheerders aan de minister als die van de inzamelaars aan de havenbeheerders wordt uitgewerkt.

In het *negende* lid van het voorgestelde artikel 6 van de Wvvs is opgenomen wat in het huidige artikel 6, derde lid, van de Wvvs is bepaald. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt de tekst opnieuw te redigeren. Het achtste lid geeft de havenbeheerder de bevoegdheid de beheerders van specifieke los- en laadplaatsen en reparatiewerven in hun havens te verplichten zorg te dragen voor voldoende voorzieningen voor het in ontvangst nemen van scheepsafval, ladingresiduen en (restanten van)

overige schadelijke stoffen, afkomstig van schepen die gebruik maken van die los- of laadplaats dan wel reparatiewerf. Aangezien de bevoegdheid voor de havenbeheerder regels te stellen ter uitvoering hiervan, daarin begrepen is, behoeft dat geen nadere regeling. Uiteraard zullen alle havenontvangstvoorzieningen ook moeten voldoen aan de toepasselijke milieuvoorschriften.

#### *Aanwijzing van havenontvangstvoorzieningen*

In de algemene maatregelen van bestuur waarin ter uitvoering van het Verdrag nader is geregeld dat havenbeheerders zorg dienen te dragen voor voldoende voorzieningen is thans bepaald dat die havenbeheerders personen dienen aan te wijzen die daadwerkelijk over de bedoelde voorzieningen dienen te beschikken. Aan een dergelijke aanwijzing kunnen nadere voorschriften worden verbonden. Tevens is in die algemene maatregelen van bestuur bepaald dat het verboden is aan niet aangewezen personen om de desbetreffende afvalstoffen in te zamelen. Dit laatste zal komen te vervallen daar dergelijke bepalingen overlappen met de op grond van de Wet milieubeheer verplichte vergunning voor bedrijven die scheepsafval in ontvangst nemen. Het is personen die een dergelijke vergunning ontberen niet toegestaan afval van schepen in ontvangst te nemen. De bevoegdheid om nadere voorschriften te geven zal wel blijven bestaan. Indien een havenbeheerder daar geen behoefte aan heeft, is er dus geen noodzaak meer een aanwijzingsbesluit te nemen. Havenbeheerders die het voorbedoelde verbod wensen te continueren, kunnen dat in hun havenverordening regelen.

Het *tiende* lid van het voorgestelde artikel 6 van de Wvvs verzekert dat de havenontvangstvoorzieningen ook bedoeld zijn voor het in ontvangst nemen en verwerken van scheepsafval en (restanten van) overige schadelijke stoffen, afkomstig van buitenlandse schepen. Immers, ingevolge artikel 2 van de Wvvs is het bij of krachtens die wet bepaalde slechts op zulke schepen van toepassing, voor zover dat in de desbetreffende artikelen van de wet uitdrukkelijk is bepaald. In het huidige artikel 6 van de Wvvs was een dergelijke bepaling niet nodig, omdat er een verband was gelegd met het lozingsverbod van artikel 5 van de Wvvs, in welk artikel wel een dergelijke bepaling was opgenomen.

Tenslotte zij nog opgemerkt dat de in het huidige vijfde lid van artikel 6 van de Wvvs opgenomen mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur regels vast te stellen met betrekking tot het verlenen van een Rijksbijdrage in de kosten van ontvangst, opslag en verwerking, die niet op degenen die deze afgeven verhaald kunnen worden, komt te vervallen. De richtlijn schrijft in de eerste plaats uitdrukkelijk voor dat de kosten van de havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval worden bekostigd uit bijdragen van de scheepvaart. In de tweede plaats biedt de Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat een afdoende juridisch kader om subsidies te verlenen ingeval daar om beleidsmatige redenen behoefte toe zou bestaan.

#### Onderdeel C

Het voorgestelde artikel 6a van de Wvvs strekt tot implementatie van artikel 8 van de richtlijn, waar de bekostiging van de havenontvangstvoorzieningen uit bijdragen van schepen regeling heeft gevonden. De wet kende tot dusverre een dergelijke bepaling niet. De achtergronden zijn toegelicht in de paragrafen 4.3 tot en met 7 in het algemeen gedeelte van deze memorie.

In het *eerste* lid van het voorgestelde artikel 6a van de Wvvs is aangegeven dat de verplichte bijdrage door schepen bestemd is voor de dekking van de kosten van voorzieningen voor het in ontvangst nemen,

opslaan en verwerken van scheepsafval. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat er een duidelijke relatie bestaat tussen de beschikbaarheid van de voorzieningen en de verschuldigde financiële bijdrage, ook al geeft een schip niet altijd daadwerkelijk scheepsafval af. Voorts is bepaald dat de exploitant van een schip de vergoeding aan de havenbeheerder is verschuldigd. Tenslotte geeft het eerste lid het uitgangspunt weer, dat de vergoeding is verschuldigd in verband met het aanlopen van een aangevoerde haven.

In het *tweede* lid van het voorgestelde artikel 6a wordt geregeld dat de havenbeheerder de hoogte van de bijdrage vaststelt. Bij ministeriële regeling wordt het gedeelte van de kosten van het in ontvangst nemen, opslaan en verwerken van scheepsafval in de desbetreffende haven, dat indirect gefinancierd dient te worden, vastgesteld. Om aan de richtlijn te voldoen zal dit gedeelte bij inwerkingtreding van de onderhavige wet worden vastgesteld op tenminste 30%. Zie ook paragraaf 4.3 van het algemeen deel van deze memorie. Teneinde te kunnen voldoen aan artikel 8, derde lid, van de richtlijn wordt de havenbeheerder verplicht de grondslagen en de hoogte van de indirecte bijdrage bekend te maken in het havenafvalplan. Tenslotte is in het tweede lid nog een voorziening opgenomen om bij of krachtens amvb 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.

Het *derde* lid van het voorgestelde artikel 6a is de tegenhanger van het eerste lid. De betaling van de indirecte bijdrage geeft de kapitein van het schip het recht in de desbetreffende haven scheepsafval af te geven zonder daarvoor een afzonderlijke vergoeding te zijn verschuldigd. Zolang er nog geen sprake is van een dekking van 100% van de kosten door indirecte financiering kan door de havenbeheerder worden bepaald welke hoeveelheid scheepsafval met welke eigenschappen hij ten hoogste mag afgeven. Hij kan er voor kiezen om dit gedetailleerd te doen en op die manier invloed uit te oefenen op de afvalstromen in zijn haven. Hij kan er echter ook voor kiezen om de hoeveelheid af te geven scheepsafval uit te drukken in een geldbedrag. In dat geval kan de kapitein in samenspraak met de inzamelaar beslissen welk afval hij tegen welke prijs afgeeft.

De eigenschappen van het betreffende afval zijn relevant omdat de kosten van de verwerking van afval stijgen naar mate het ernstiger verontreinigd is of naar zijn aard minder restwaarde heeft. Tenslotte wordt ook nog de mogelijkheid gecreëerd om de wijze van afvalafgifte te bepalen, aangezien de kosten van de inzameling van bepaalde soorten afval verband houden met de snelheid waarmee deze vanuit het betreffende schip kunnen worden gepompt.

In het *vierde* lid wordt geregeld dat de havenbeheerder met de ontvanger van het op grond van het derde lid afgegeven afval een overeenkomst sluit met betrekking tot het af te geven scheepsafval. In deze overeenkomst zullen afspraken met betrekking tot de wijze van betaling vastgelegd kunnen worden. De havenbeheerder doet betalingen uit de bijdragen die hij op grond van het eerste lid heeft ontvangen. Hij dient dus met inzamelaars van scheepsafval afspraken te maken omtrent de afrekening van het afval dat door de scheepvaart zonder afzonderlijke vergoeding wordt afgegeven. De havenbeheerder doet er verstandig aan deze afspraken vooraf te maken, zodat alle betrokken partijen weten waar zij aan toe zijn. Zoals in paragraaf 5.5 van het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven is er aandacht nodig voor financiering van de verwerking van het afval.

Het *vijfde* lid formuleert een belangrijke voorwaarde, die los van de inhoud van de overeenkomst, bedoeld in het vierde lid, geldt: betaling



door de havenbeheerder mag eerst plaatsvinden nadat een verklaring van verwerking is ontvangen.

In het zesde lid is voor de volledigheid neergelegd dat de kapitein voor de afgifte van al het afval dat hij anders dan op grond van het derde lid afgeeft direct met de houder van de ontvangstvoorziening dient af te rekenen.

Het zevende lid maakt het mogelijk om voor vissersvaartuigen te voorzien in een andere wijze van indirecte financiering. Met name dient daarbij te worden gedacht aan het SFAV-systeem dat beschreven is in het algemeen deel van deze toelichting. Ook voor pleziervaartuigen waarmee ten hoogste 12 passagiers mogen worden vervoerd bestaat de mogelijkheid om een andere wijze van indirecte financiering te kiezen dan een aanloop per haven. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een jaarliggeld in een haven. Zie ook paragraaf 7 van het algemeen deel van deze toelichting.

#### *Klachtenregeling*

In verband met artikel 4, derde lid, en artikel 12, eerste lid, onder f, van de richtlijn dienen regels te worden gesteld met betrekking tot de behandeling van klachten over vermeende tekortkomingen bij havenontvangstvoorzieningen. De procedures zullen op grond van het voorgestelde artikel 6b van de Wvvs in de algemene maatregel van bestuur waarmee de richtlijn verder wordt geïmplementeerd worden neergelegd. Gelet op deze algemene klachtenregeling kunnen de bestaande klachtenregelingen uit de algemene maatregelen van bestuur ter implementatie van de Bijlagen bij het Verdrag zijn opgenomen worden verwijderd. Overigens dient in de havenafvalplannen eveneens aandacht aan de behandeling van deze klachten te worden geschonken. Het uitgangspunt is dan ook dat de havenbeheerder als eerste de klacht behandelt. Gelet op de toezichtstaak van de inspecteur-generaal Verkeer en Waterstaat, is voor de mogelijkheid gekozen hem hier ook een taak toe te delen.

#### Onderdeel D

Zoals aangegeven in paragrafen 4.1 en 4.2 van het algemeen gedeelte van deze memorie voorziet de richtlijn in een verplichting tot informatieverstrekking en een afgifteplicht met betrekking tot scheepsafval. Beide verplichtingen rusten op de kapitein van het schip dat een haven aandoet.

#### *Meldplicht*

Het voorgestelde artikel 12a van de Wvvs regelt de verplichtingen inzake de informatieverstrekking. Het eerste lid bepaalt dat de kapitein van een schip dat op weg is naar een aangewezen haven, de nodige gegevens verstrekt aan de beheerder van die haven. Bijlage II van de richtlijn bevat een model van een te hanteren formulier met de desbetreffende gegevens. Van belang in deze is dat de Nederlandse overheid reeds geruime tijd streeft – ook in internationaal verband – naar een zo volledig mogelijk geïntegreerd systeem van centrale melding door de scheepvaart aan havenautoriteiten en dienstverlenende instanties voor de scheepvaart van door hen benodigde gegevens. Het aantal afzonderlijke meldingen wordt daardoor beperkt. Genoemd streven heeft in 1999 geleid tot de vaststelling van de Regeling communicatie en loodsaanvragen zeevaart, die een uitvoering vormt van diverse algemene maatregelen van bestuur krachtens de Scheepvaartverkeerswet alsmede van richtlijn nr. 93/75/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 13 september 1993 betreffende de minimumeisen voor schepen die gevaarlijke of verontreinigende goederen vervoeren en die naar of uit de zeehavens van de Gemeenschap varen (PbEG L 247).

Het voornemen bestaat de Regeling communicatie en loodsaanvragen zeevaart uit te breiden met de gegevens en voorschriften, bedoeld in

artikel 12a van de Wvvs. Gevoegd bij het operationele karakter van zulke gegevens en voorschriften is dan ook in het *eerste lid* van het voorgestelde artikel 12a van de Wvvs aangegeven dat die gegevens bij ministeriële regeling worden bepaald, en dat daarin tevens nadere regels met betrekking tot de wijze van verstrekking van die gegevens worden gesteld. Zulke nadere regels zullen met name vorm kunnen geven aan een specifiek formulier voor de te melden gegevens. Ook zal de mogelijkheid bestaan over te gaan tot het voorschrijven van een elektronische wijze van aanlevering van gegevens.

Met name vanuit het oogpunt van een goede handhaving van de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen voor de scheepvaart, zij er op gewezen dat alle te melden gegevens waarheidsgetrouw dienen te worden verstrekt.

In het *eerste tot en met het vijfde lid* van het voorgestelde artikel 12a van de Wvvs is aangegeven op welke tijdstippen de melding uiterlijk moet worden gedaan en bij welke instantie. Voorts wordt ten behoeve van het toezicht op de naleving een bewaarplicht aan de havenbeheerder opgelegd. Ten behoeve van het vergaren van beleidsinformatie in verband met de rapportageverplichtingen aan de Europese Commissie wordt tevens een inlichtingenplicht gecreëerd. (Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 6, zesde lid, van de Wvvs, artikel I, onderdeel B, van het wetsvoorstel.)

De verplichtingen neergelegd in het *eerste, tweede, vierde en vijfde lid* van het voorgestelde artikel 12a van de Wvvs zijn ook van toepassing op buitenlandse schepen. Toepassing van het derde lid op buitenlandse schepen die naar een andere lidstaat zijn vertrokken, wordt niet in overeenstemming geacht met het internationale recht. Het internationale zeerecht, zoals dit onder andere in UNCLOS is neergelegd, brengt met zich dat in de Nederlandse wetgeving geen verplichtingen kunnen worden opgelegd aan buitenlandse schepen die zich buiten de Nederlandse rechtsmacht bevinden. Een en ander behoeft geen afbreuk te doen aan de goede werking van de richtlijn. Immers, de bewaarplicht van de kapitein van een buitenlands schip kan door de lidstaat waarin de volgende aanloophaven is gelegen, worden gerealiseerd op een wijze als in het vierde lid van het voorgestelde artikel 12a is gedaan.

De richtlijn zondert pleziervaartuigen die niet meer dan 12 passagiers mogen vervoeren en vissersvaartuigen, uit van deze meld- en bewaarplicht. Deze uitzondering is opgenomen in het *zevende lid* van artikel 12a van de Wvvs.

In dit kader zij nog opgemerkt dat conform artikel 12, derde lid, van de richtlijn door de Europese Commissie en de lidstaten wordt samengewerkt om een passend informatie- en controlesysteem wordt opgezet om de schepen die de afgifteverplichtingen schenden beter te kunnen identificeren en na te kunnen gaan of de doelstellingen van de richtlijn gehaald worden. Het opzetten van dit systeem wordt geïntegreerd aangepakt met het ontwerpen van het zogenaamde Safe Sea Net.<sup>1</sup>

#### *Afgifteplicht scheepsafval*

Het voorgestelde artikel 12b van de Wvvs regelt de afgifteplicht, bedoeld in artikel 7 van de richtlijn. In het *eerste lid* is het uitgangspunt neergelegd, volgens welk de kapitein van elk schip dat een op grond van het voorgestelde artikel 6 van de Wvvs aangewezen haven aandoet, verplicht is zich aldaar van alle scheepsafval te ontdoen door middel van afgifte aan de daartoe bestemde havenontvangstvoorzieningen. Onder bepaalde voorwaarden kan een kapitein afzien van afgifte van scheepsafval. In het *tweede lid* van het voorgestelde artikel 12b van de Wvvs is dienovereenkomstig neergelegd dat de volgende aanloophaven bekend moet zijn en er voldoende afzonderlijke opslagcapaciteit aan boord beschikbaar is voor alle scheepsafval dat reeds aan boord is en nog tijdens de voorgenomen

<sup>1</sup> Zie Richtlijn 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)

reis zal ontstaan. Met voldoende afzonderlijke opslagcapaciteit wordt bedoeld dat voor elk van de verschillende soorten scheepsafval voldoende opslagcapaciteit aan boord is.

De volgende aanloophaven behoeft niet in een lidstaat te zijn gelegen. Wel moeten aldaar toereikende havenontvangstvoorzieningen aanwezig zijn. Een en ander dient te blijken uit de op grond van het voorgestelde artikel 12a van de Wvvs te melden gegevens. Indien er goede redenen bestaan om daaraan te twijfelen, zal de kapitein het zich aan boord bevindende scheepsafval moeten afgeven. Het gaat daarbij om objectieve gronden om te twijfelen. Wat betreft de handhaving van deze bepaling zij verwezen naar paragraaf 10.4 van het algemeen gedeelte van deze memorie.

Wanneer er duidelijke aanwijzingen zijn dat een schip een haven verlaten heeft zonder aan de afgifteplicht met betrekking tot scheepsafval te hebben voldaan dan wel in strijd met de voorschriften van het Verdrag voor wat betreft de afgifte van ladingresiduen te hebben gehandeld wordt de bevoegde autoriteit van de (vermoedelijke) volgende aanloophaven in kennis gesteld. Uit artikel 11, tweede lid, onder d, van de richtlijn volgt dat het schip daar aan een nader onderzoek te worden onderworpen. Voor de omgekeerde situatie, dat wil zeggen als een schip op weg is naar een Nederlandse haven en gemeld wordt dat in de vertrekhaven (vermoedelijk) één van de afgifteplichten is geschonden, wordt de ambtenaren van de divisie Scheepvaart in onderdeel F een aanhoudingsbevoegdheid toegekend. Zie de toelichting bij dat onderdeel met betrekking tot het voorgestelde artikel 20, eerste lid, onderdeel f, van de Wvvs. Het *derde lid* van de voorgestelde bepaling voorziet erin dat de afgifteplicht ook van toepassing is op buitenlandse schepen.

#### *Afgifteplicht ladingresiduen*

In het voorgestelde artikel 12c van de Wvvs wordt uitvoering gegeven aan artikel 10 van de richtlijn. De kapitein dient ladingresiduen af te geven overeenkomstig het Verdrag. Indien afgifte van een schadelijke stof op grond van het Verdrag verplicht is, dan wordt dit voor Nederland geregeld in de algemene maatregel van bestuur die de regels geeft voor de betreffende stof. Zoals hierboven aangegeven is dit thans alleen aan de orde in het Besluit voorkoming verontreiniging door met schepen in bulk vervoerde schadelijke vloeistoffen en het Besluit voorkoming olie-verontreiniging door schepen.

Door opname van de afgifteplicht in artikel 12c van de Wvvs wordt de noodzakelijke wettelijke basis gecreëerd. In artikel III van dit wetsvoorstel is een voorziening getroffen die er toe strekt het Besluit voorkoming verontreiniging door met schepen in bulk vervoerde schadelijke vloeistoffen na de inwerkingtreding van de onderhavige wetswijziging tevens op artikel 12c Wvvs te doen berusten. Ook ten aanzien van de afgifteplicht met betrekking tot ladingresiduen geldt dat deze gelijkelijk van toepassing is op Nederlandse als op buitenlandse schepen. Voor het overige zij verwezen naar de toelichting op van artikel I, onderdeel A, onder «ladingresiduen».

#### *Afgifteplicht in zeejachthavens*

Zoals in paragraaf 7 van het algemeen deel van deze toelichting is aangegeven, worden de verplichtingen voor de beheerders van jachthavens die gewoonlijk door zeegaande pleziervaartuigen worden aangedaan (hierna: zeejachthavens) geregeld in het toekomstig Besluit jachthavens.

Zeejachthavens worden niet aangewezen op grond van het voorgestelde artikel 6, eerste lid, van de Wvvs (artikel I, onder B, van het wetsvoorstel), tenzij zij deel uitmaken van een aangewezen havencomplex met een koopvaardij- of visserijhaven. Uit de systematiek van het wetsvoorstel vloeit voort dat de afgifteplicht zoals die in het voorgestelde artikel 12b Wvvs van het wetsvoorstel is opgenomen, niet van toepassing is in niet

aangewezen zeejachthavens. Aangezien de afgifteplicht met betrekking tot scheepsafval ook voor kapiteins die met een schip een niet aangewezen zeejachthaven aandoen, dient te gelden, wordt daarin voorzien met het voorgestelde artikel 12d van de Wvvs. Aangezien het Besluit jachthavens nog niet van kracht is, is gekozen voor een omschrijving van de betreffende havens die aansluit op de definitie van jachthaven in artikel 1, eerste lid, onder e, van de Wet op de openluchtrecreatie. Voor de goede orde zij er op gewezen dat deze afgifteplicht geldt voor alle schepen die een zeejachthaven aandoen en dat het, gelet op de definities van schip en pleziervaarttuig, in de Wvvs altijd om zeegaande vaartuigen gaat. In het tweede lid wordt aan de kapiteins van schepen die zeejachthavens aandoen de mogelijkheid geboden om zo'n haven aan te doen zonder scheepsafval af te geven indien aan boord van het schip voldoende afzonderlijke opslagcapaciteit is voor het aan boord reeds aanwezige afval en het afval dat nog zal ontstaan tijdens de voorgenomen reis. Gelet op het feit dat bij pleziervaart veelal geen sprake zal zijn van een bekende volgende aanloophaven, is het niet zinvol om nadere eisen te stellen. In de praktijk zal dan ook pragmatisch moeten worden omgegaan met de handhaving van de hier bedoelde afgifteplicht.

#### Onderdeel E

In artikel 11, tweede lid, onder b, van de richtlijn is bepaald dat inspecties om na te gaan of schepen zich houden aan de afgifteplicht met betrekking tot scheepsafval en ladingresiduen plaats kunnen vinden in het kader van de havenstaatcontrole maar dat ongeacht het in het kader van Richtlijn 95/21/EG van de Raad van 19 juni 1995 betreffende de naleving, met betrekking tot de schepen die gebruik maken van havens in de Gemeenschap en varen in de onder de jurisdictie van de Lid-Statens vallende wateren, van internationale normen op het gebied van de veiligheid van schepen, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord (havenstaatcontrole) vermelde vereiste van 25% inspecties geldt. In de op grond van het voorgestelde artikel 18 van de Wvvs vast te stellen ministeriële regeling zal dan ook worden vastgelegd dat jaarlijks 25% van de individuele schepen aan een inspectie op de naleving van de voorgestelde artikelen 12b en 12c van de Wvvs onderworpen wordt. Voor de goede orde zij vermeld dat het hierbij – anders dan in de Wet havenstaatcontrole – gaat om 25% van alle schepen, dus zowel de onder buitenlandse, als onder Nederlandse vlag varende schepen.

#### Onderdeel F

In artikel 20 van de Wvvs is geregeld in welke gevallen waarin een ambtenaar van de Divisie Scheepvaart van de Inspectie Verkeer en Waterstaat bevoegd is een Nederlands schip aan te houden. De huidige reikwijdte van dat artikel is te beperkt. Voor een goed toezicht op de naleving van de voorgestelde normen is aanvulling van de aanhoudingsgronden noodzakelijk. Ook artikel 11, tweede lid, onder d, van de richtlijn vergt uitbreiding van de aanhoudingsbevoegdheid. Het gaat daarbij om de volgende gevallen. In de eerste plaats om een geconstateerd evident gebrek aan voldoende afzonderlijke opslagcapaciteit aan boord voor al het scheepsafval dat reeds aan boord is of nog tijdens de voorgenomen reis van het schip naar de voorgenomen haven van afgifte zal ontstaan. In de tweede plaats kan het zijn dat naar het oordeel van de toezichthouder in de haven van bestemming geen toereikende voorzieningen voor het in ontvangst nemen van het scheepsafval zijn. Ten derde kan de situatie zich voordoen dat door de kapitein geen uitvoering is gegeven aan de afgifteplicht ten aanzien van ladingresiduen. Ten vierde kan er een melding zijn ontvangen dat er duidelijke aanwijzingen zijn dat het schip de vorige haven is uitgevaren, zonder dat was voldaan aan de voorschriften ingevolge de richtlijn

met betrekking tot de afgifte van scheepsafval of ladingresiduen. In het voorgestelde artikel 20, eerste lid, onder d, en e, van de Wvvs is voorzien in specifieke aanhoudingsgronden voor deze situaties. De bevoegdheid tot het aanhouden van een schip bestaat indien er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat de kapitein in strijd handelt met één van de afgifteplichten. Hierbij moet in ieder geval gedacht worden aan het feit dat de kapitein geen tijdige of volledige melding heeft gedaan, uiteraard na hierom verzocht te zijn, of aan het feit dat de gemelde gegevens niet aannemelijk zijn gelet op het soort schip dat het betreft.

De aanhouding ingevolge de onderdelen d en e wordt pas opgeheven, indien aan de afgifteplicht is voldaan, zo nodig nadat eerst een nader onderzoek door een ambtenaar van de Divisie Scheepvaart heeft plaatsgevonden. Zie hieromtrent het huidige artikel 25 Wvvs. Voor de goede orde zij opgemerkt dat indien bij de aanhouding van een schip op grond van het voorgestelde artikel 20, eerste lid, onderdeel e, Wvvs inderdaad blijkt dat de kapitein in strijd met een afgifteplicht handelt, de bevoegdheid tot aanhouding tevens komt te rusten op het voorgestelde artikel 20, eerste lid, onderdeel d, en derhalve gecontinueerd kan worden tot afgifte heeft plaatsgevonden.

Wat betreft het toezicht op de naleving op de voorgestelde normen, volgt uit het toepassingsbereik van de richtlijn dat de aanhoudingsbevoegdheid ook moet kunnen worden uitgeoefend ten aanzien van buitenlandse schepen. De nieuwe aanhoudingsgronden zullen dan ook gaan gelden voor niet-Nederlandse schepen. Daartoe wordt voorgesteld aan artikel 20 van de Wvvs een tweede lid toe te voegen. Tevens wordt de aanhoudingsbevoegdheid ter verzekering van de onbelemmerde uitoefening van de ambtenaar van de divisie Scheepvaart van zijn taak (voorgesteld artikel 20, eerste lid, onderdeel f, Wvvs) ook uitgebreid tot buitenlandse schepen. De toepassing van de onderhavige aanhoudingsbevoegdheden dient te worden onderscheiden van die op grond van de Wet havenstaatcontrole, waarbij het immers gaat om de handhaving van internationale voorschriften. De bij het onderhavige wetsvoorstel in de Wvvs op te nemen normen strekken weliswaar tot omzetting van de richtlijn, maar zijn als zodanig nationale voorschriften. Zulks volgt ook uit het feit dat bij de vaststelling van de richtlijn niet is gekozen voor aanvulling of aanscherping van richtlijn nr. 95/21/EG van de Raad van de Europese Unie van 19 juni 1995 betreffende de naleving, met betrekking tot de schepen die gebruik maken van de havens van de Gemeenschap en varen in de onder de jurisdictie van de lidstaten vallende wateren, van internationale normen op het gebied van de veiligheid van schepen, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord (havenstaatcontrole) (PbEG L 157). Voor de volledigheid zij opgemerkt dat op grond van artikel 9 jo. Bijlage VI, onderdeel 3.6, onder 2. van richtlijn 95/21/EG in de Wet havenstaatcontrole reeds een beperkte bevoegdheid tot aanhouding aan de ambtenaren van de Divisie Scheepvaart van de Inspectie Verkeer en Waterstaat is toegekend. Het betreft daar uitsluitend het geval waarin de «overblijvende capaciteit van de sloptank onvoldoende is voor de voorgenomen reis». Dit geeft geen problemen voor de uitvoering nu beide bevoegdheden aan de ambtenaren van de Divisie Scheepvaart toekomen en er naar gestreefd wordt ten aanzien van schepen onder buitenlandse vlag de inspecties in het kader van de onderhavige richtlijn zoveel mogelijk te laten samenvallen met de inspecties op grond van richtlijn 95/21/EG.

#### Onderdeel H

Voor schepen die frequent en regelmatig bepaalde havens aandoen, kunnen de in het onderhavige voorstel opgenomen verplichtingen inzake aanmelding, afgifte van scheepsafval en betaling onevenredig bezwarend zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld aan veerboten of aan schepen die hun

scheepsafval (in de toekomst) overeenkomstig het SB afgeven, worden gedacht. Artikel 9, eerste lid, van de richtlijn maakt het mogelijk dat aan zulke schepen van een of meer van bedoelde verplichtingen ontheffing wordt verleend. De richtlijn spreekt van «vrijstelling», terwijl het duidelijk gaat om individuele gevallen. In de Nederlandse bestuursrechtelijke terminologie wordt dan gesproken van «ontheffing».

In het voorgestelde artikel 35a van de Wvvs is een ontheffingsbevoegdheid opgenomen. Overeenkomstig de richtlijn komen enkel schepen in aanmerking die volgens een dienstregeling veelvuldig en regelmatig bepaalde havens aandoen. Een dergelijke dienstregeling zal in de regel een bepaalde periode betreffen en zeker in het geval van veerboten tevoren zijn bekendgemaakt. Voorts moet ten genoegen van de Minister van Verkeer en Waterstaat zijn aangetoond dat er een regeling is getroffen voor afgifte van scheepsafval in een (of meer) volgens de dienstregeling aan te lopen haven (of havens). Ten slotte dienen voor die afgifte voldoende financiële bijdragen te zijn verschuldigd. Met de laatste voorwaarde wordt beoogd te verzekeren dat voor een schip te allen tijde voor de afgifte van scheepsafval dient te worden betaald, ook al wordt ontheffing verleend van de betalingsplicht terzake van het aanlopen van één of meerdere havens. Om papieren constructies te voorkomen dient het gaan om voldoende financiële bijdragen, opdat ook door de ontheffinghouders substantieel wordt bijgedragen aan de kosten van inzameling en verwerking.

De ontheffing kan worden aangevraagd door of namens de exploitant van een schip. Deze is ook degene die de wettelijk verplichte bijdrage in de kosten van de ontvangstvoorzieningen is verschuldigd. Aangezien het bij de verlening van de onderhavige ontheffing voor de afgifteplicht of de meldplicht niet zozeer gaat om een operationele voorziening, maar meer om een maatregel van vooral economisch belang ligt het voor de hand de bevoegdheid tot het aanvragen van een desbetreffende ontheffing eveneens bij de exploitant van het schip te leggen. In de voorgestelde bepaling is daarin voorzien.

De ontheffingverlening zal worden uitgevoerd door de Divisie Scheepvaart van de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Door middel van een beleidsregel zal worden verduidelijkt wanneer een schip een zodanig vaarpatroon heeft dat sprake is van «volgens een dienstregeling veelvuldig en regelmatig bepaalde havens aandoen» en wat verstaan wordt onder een «afdoende regeling voor de afgifte van scheepsafval waarvoor voldoende bijdragen zijn verschuldigd».

In ieder geval zal bij de ontheffing worden bepaald voor welke havens de ontheffing geldt. Er zal regelmatig sprake zijn van grensoverschrijdende vaarpatronen. Uiteraard kan de Nederlandse overheid slechts ontheffing verlenen met betrekking tot Nederlandse havens. Er wordt in internationaal verband gestreefd naar het over en weer erkennen en gevolg geven aan elkaars ontheffingen. Zo zou de SFAV-regeling, waar het overgrote deel van de visserij zich nu al aan verbonden heeft, aanleiding kunnen zijn voor een buitenlandse haven om een ontheffing te verlenen van de verplichtingen van richtlijn.

Voor de goede orde zij opgemerkt dat de ontheffing op grond van het voorgestelde artikel 35a Wvvs onderscheiden moet worden van de mogelijkheid tot het afzien van afgifte op grond van artikel 12b van de Wvvs. Bij artikel 12b Wvvs is er sprake van een situatie aan boord die op dat moment niet noopt tot afgifte. Er moet in dat geval echter wel gemeld worden en ook de indirecte bijdrage is verschuldigd. Wanneer een ontheffing verleend wordt kan worden bepaald dat afgezien kan worden van melding, indirecte bijdrage en afgifte. Bij de afgifte van de ontheffing is immers geconstateerd dat de exploitant met betrekking tot de afgifte zijn eigen verantwoordelijkheid neemt. Overigens zal ook op de naleving van de ontheffingsvoorschriften worden toegezien.

## Onderdeel I

Dit onderdeel is toegelicht in paragraaf 10.3 van het algemeen gedeelte van deze memorie.

## Onderdeel J

Daar nieuwe delegatiebepalingen aan de wet worden toegevoegd, dient ook het artikel gewijzigd te worden dat aangeeft door welke minister de voordracht voor een algemene maatregel van bestuur dient te worden gedaan.

## Onderdeel K

Vooralsnog maakt de richtlijn geen onderdeel uit van het zogenaamde «acquis communautaire» dat op grond van de Overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte (EER) ook voor de EER-landen verbindend is. Zodra dit echter wel het geval is, worden de EER-landen die niet tevens lidstaat van de Europese Unie zijn, op grond van het voorgestelde artikel 41 van de Wvvs van rechtswege gelijkgesteld met de lidstaten van de Europese Unie. Voor de goede orde zij opgemerkt dat het bestaande artikel 41 inmiddels is uitgewerkt en derhalve kan vervallen.

## Onderdeel L

Het voorgestelde artikel 43a van de Wvvs is toegelicht bij artikel I, onderdeel A.

### *Artikel II*

Dit artikel is toegelicht in paragraaf 10.2 van het algemeen deel van deze memorie.

### *Artikel III en IV*

Als gevolg van de voorgestelde wijziging in artikel 1 van de Wvvs wordt de grondslag voor de vaststelling van algemene maatregelen van bestuur tot aanwijzing van schadelijke stoffen verplaatst van onderdeel e naar onderdeel h van dat artikel. Aangezien het Besluit voorkoming olie-verontreiniging door schepen, het Besluit voorkoming verontreiniging door met schepen in bulk vervoerde schadelijke vloeistoffen, het Besluit voorkoming verontreiniging door met schepen vervoerde schadelijke stoffen in verpakte vorm, het Besluit voorkoming verontreiniging door sanitair afval van schepen en het Besluit voorkoming verontreiniging door vuilnis van schepen alle mede berusten op artikel 1, onder e, van de Wvvs dient een voorziening te worden getroffen die de grondslag van deze besluiten sauveert. Door het voorgestelde artikel 12c van de Wvvs is bovendien voorzien in wettelijke verankering van de afgifteplicht voor ladingresiduen. Het Besluit voorkoming verontreiniging door met schepen in bulk vervoerde schadelijke vloeistoffen dient dan ook mede te worden gebaseerd op artikel 12c van de Wvvs. In de voorgestelde artikelen III en IV zijn de nodige voorzieningen aangebracht.

### *Artikel V*

Het is noodzakelijk in het wetsvoorstel een voorziening op de nemen om te bewerkstelligen dat de havenbeheerders voor de eerste maal een havenafvalplan opstellen. Een periode van drie maanden na de datum van inwerkingtreding van de wet wordt daarvoor voldoende geacht.

#### *Artikel VI*

In verband met nog vast te stellen uitvoeringsmaatregelen is het exacte tijdstip van inwerkingtreding nog niet te bepalen. Aangezien het onderhavige wetsvoorstel uitsluitend strekt tot de omzetting van de richtlijn in de Nederlandse wetgeving zal de vastgestelde wet ingevolge artikel 7, onderdeel e, van de Tijdelijke referendumwet niet referendabel zijn.

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



# Bijlage bij de memorie van toelichting

## Transponeringstabel

Bepaling uit de richtlijn:	Wetsartikel Wvvs/opmerkingen:
1	behoeft geen implementatie
2, onderdeel a	1, onderdeel d
2, onderdeel b	1, onderdeel b
2, onderdeel c	1, onderdeel j
2, onderdeel d	1, onderdeel i
2, onderdeel e	6, eerste lid
2, onderdeel f	1, onderdeel g
2, onderdeel g	1, onderdeel f
2, onderdeel h	1, onderdeel m
2, slotalinea	behoeft geen implementatie
3, onderdeel a	3
3, onderdeel b	6, eerste lid
3, slotalinea	zie voorgesteld artikel 2 Wvvs in wetsvoorstel Nederlandse exclusieve economische zone <sup>1</sup> , voorzover het geen oorlogsschepen e.d. betreft; voor wat betreft oorlogsschepen e.d. zij vermeld dat interne voorschriften van het ministerie van defensie hierin voorzien.
4, eerste lid	6, eerste lid
4, tweede lid	6, eerste lid
4, derde lid	6b
5, eerste lid	6, derde lid
5, tweede lid	6, vierde lid
5, derde lid	6, derde en vijfde lid
6, eerste lid	12a, eerste, tweede, zesde en zevende lid 12a, derde en vierde lid; artikel 5:17 Algemene wet bestuursrecht
6, tweede lid	12b, eerste lid; 12d, eerste lid
7, eerste lid	12b, tweede lid; 12d, tweede lid
7, tweede lid, eerste alinea	20; 37
7, tweede lid, tweede alinea	behoeft geen implementatie
7, derde lid	6a, eerste, tweede en derde lid
8, eerste lid	6a, eerste, tweede en derde lid
8, tweede lid, aanhef en onder a	6a, vierde lid
8, tweede lid, onder b	6a, eerste en tweede lid
8, tweede lid, onder c	6a, tweede lid
8, derde lid	behoeft geen implementatie
8, vierde lid	35a
9, eerste lid	behoeft geen implementatie
9, tweede lid	6, tweede lid; 6a, vierde lid; 12c
10	14
11, eerste lid	14, 15, 17 en 19
11, tweede lid, onder a	18
11, tweede lid, onder b	20, eerste lid, onder d
11, tweede lid, onder c	20, eerste lid, onder e
11, tweede lid, onder d	14; 30
11, derde lid	behoeft geen implementatie
12, eerste lid, onderdeel a	6, eerste lid; 14
12, eerste lid, onderdeel b	behoeft geen implementatie
12, eerste lid, onderdeel c	6, tweede lid; 14
12, eerste lid, onderdeel d	6, eerste en tweede lid
12, eerste lid, onderdeel e	6b
12, eerste lid, onderdeel f	behoeft geen implementatie
12, eerste lid, onderdeel g	behoeft geen implementatie
12, eerste lid, onderdeel h	behoeft geen implementatie
12, tweede lid, eerste volzin	behoeft geen implementatie
12, tweede lid, tweede volzin	behoeft geen implementatie
12, derde lid	behoeft geen implementatie
12, vierde lid	behoeft geen implementatie
13	artikel II Wijzigingswet; Wet op de economische delicten
14	behoeft geen implementatie
15	behoeft geen implementatie
16	artikel 43b
17	behoeft geen implementatie
18	behoeft geen implementatie
19	behoeft geen implementatie
bijlage I	6, derde, lid; 6a, tweede lid
bijlage II	12a, eerste lid

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 984, nr. 1-3.