

Vergaderjaar 2006–2007

31 049

Wijziging van de Wet verontreiniging zeewater en enige andere wetten in verband met de uitvoering van het op 7 november 1996 te Londen tot stand gekomen Protocol bij het Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen (Trb. 1998, 134 en Trb. 2000, 27)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 16 november 2006 en het nader rapport d.d. 11 mei 2007, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 9 oktober 2006, no. 06.003651, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet verontreiniging zeewater en enige andere wetten in verband met de uitvoering van het op 7 november 1996 te Londen tot stand gekomen Protocol bij het Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen (Trb. 1998, 134 en Trb. 2000, 27), met memorie van toelichting.

Het voorstel van wet brengt enkele wijzigingen aan in de Wet verontreiniging zeewater (Wvz), die voortvloeien uit het protocol van 1996 bij het Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen (hierna: het protocol van 1996)². In overeenstemming met het protocol geldt voortaan een algeheel verbod op het lozen van stoffen in zee, tenzij daarvoor ontheffing is verleend. De criteria voor het verlenen van ontheffing zijn vastgelegd in het protocol. De noodzaak om stoffen die niet mogen worden geloosd bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen vervalt daarmee. Ook wordt het toepassingsbereik van de Wvz, die nu alleen betrekking heeft op het water van de zee, uitgebreid, zodat ook de zeebodem en de ondergrond daarvan onder het bereik van de wet vallen. Ten slotte vindt nadere afbakening plaats met de Mijnbouwwet. De Raad onderschrijft de strekking van het voorstel van wet, maar maakt een opmerking over de reikwijdte van het lozingsverbod voor Nederlandse schepen en over het gebruik van de term «lozen» in het wetsvoorstel in plaats van «storten». Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

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

² Protocol van 1996 bij het Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen van 1972, met Bijlagen; Londen, 7 november 1996; Trb. 1998, 134 en 2000, 27.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 oktober 2006, nr. 06.003651, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd op 16 november 2006 nr. W09.06.0430/V, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Raad van State aanleiding tot het maken van enige inhoudelijke opmerkingen.

1. Reikwijdte lozingsverbod voor Nederlandse schepen

In het huidige artikel 1, eerste lid, Wvz wordt «lozen» omschreven als «het zich ontdoen van stoffen door deze door of van vaartuigen of luchtvaartuigen in het water van de zee te brengen». Volgens het wetsvoorstel is er (kort gezegd) sprake van lozen wanneer men zich ontdoet van stoffen door deze vanaf werken, vaartuigen of luchtvaartuigen in het zeegebied te brengen. Onder «zeegebied» wordt verstaan de Nederlandse territoriale zee, de Nederlandse exclusieve economische zone (EEZ) en de volle zee, steeds met inbegrip van de bodem en de ondergrond daarvan¹.

De Raad wijst erop dat volgens de nieuwe definitie van «lozen», als gevolg van de verwijzing naar het «zeegebied», uitsluitend het zich ontdoen van stoffen binnen de Nederlandse territoriale wateren, de Nederlandse EEZ en de volle zee verboden is. Het lozen van stoffen buiten deze gebieden, dus binnen de territoriale wateren of EEZ van andere staten, is volgens het voorgestelde artikel 1 niet verboden. Met betrekking tot Nederlandse schepen en luchtvaartuigen betekent het wetsvoorstel in dit opzicht een beperking van de reikwijdte ten opzichte van de bestaande Wvz; het lozingsverbod geldt voor Nederlandse schepen en luchtvaartuigen thans immers wereldwijd².

Het op deze manier beperken van de toepassing van het lozingsverbod voor Nederlandse schepen en luchtvaartuigen verdraagt zich slecht met de doelstelling zoals vervat in artikel 2 van het protocol: het beschermen van het mariene milieu tegen alle bronnen van verontreiniging en het nemen van doeltreffende maatregelen om verontreiniging door het storten in zee te voorkomen. Hierbij is van belang dat het protocol onder «zee» verstaat alle mariene wateren met uitzondering van de binnenwateren van staten³. Doordat in artikel 3, eerste lid, onderdelen b en c van de Wvz wordt verwezen naar «het oogmerk om te (doen) lozen» is voorts het laden in Nederland van stoffen bedoeld om in de territoriale zee of EEZ van een andere staat te lozen op grond van het wetsvoorstel niet verboden, en evenmin het in het buitenland laden van stoffen aan boord van Nederlandse schepen, met het oog op het lozen in de territoriale zee of EEZ van een andere staat. Daarmee is naar het oordeel van de Raad ook artikel 9, tweede lid, van het protocol niet volledig geïmplementeerd.

De Raad adviseert het voorstel van wet op de genoemde punten aan te passen.

1.

De Raad merkt op dat door de begripsbepaling van «zeegebied» in het wetsvoorstel een beperking van de reikwijdte van de Wet verontreiniging zeewater wordt geïntroduceerd. Deze beperking is niet beoogd. Het wetsvoorstel is op dit punt aangepast. Het begrip zeegebied is vervangen door het begrip zee, waaronder volgens artikel 1, onderdeel A, van het wetsvoorstel conform de tekst van het Protocol wordt verstaan «alle mariene wateren, met uitzondering van de binnenwateren van staten, met inbegrip van de bodem en ondergrond daarvan». Met deze begripsbepaling wordt bereikt dat de wet van toepassing blijft op lozingshandelingen van Nederlandse schepen in de territoriale zee en de EEZ van andere staten en op het door Nederlandse schepen in het buitenland aan boord nemen van stoffen met het oogmerk deze stoffen in de territoriale zee of de EEZ van een andere staat te lozen. De memorie van toelichting is eveneens hierop aangepast.

2. Terminologie

In navolging van de huidige Wvz gebruikt ook het wetsvoorstel de term «lozen».

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, de Wet verontreiniging zeewater en de Scheepvaartverkeerswet in verband met de instelling van de Nederlandse exclusieve economische zone en enkele andere onderwerpen werd aangekondigd dat bij de wijziging van de Wvz ter uitvoering van het protocol van 1996 de term «lozen» in de Wvz zou worden vervangen door «storten»⁴. Op die manier zou verwarring met het begrip «lozen» uit de Wet voorkoming verontreiniging door schepen worden voorkomen. In de Nederlandse vertaling van het Verdrag van Londen en van het protocol van 1996 in het Tractatenblad is ook gekozen voor de term «storten», als vertaling van de Engelse term «dumping». Uit de toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel blijkt niet waarom van deze terminologische aanpassing is afgezien.

¹ Artikel 1, onderdeel A, van het wetsvoorstel.

² Vgl. de memorie van toelichting bij de oorspronkelijke Wvz, Kamerstukken II 1972/73, 12 293, nr. 3, blz. 5.

³ Artikel 1, zevende lid, van het protocol.

⁴ Kamerstukken II 2002/03, 28 984, nr. 3, blz. 8.

De Raad adviseert aan te sluiten bij de terminologie van het protocol, en in de Wvz «lozen» te vervangen door «storten».

2.

Het advies van de Raad om in aansluiting bij de terminologie van het protocol de term «lozen» in de Wvz te vervangen door «storten» wordt niet overgenomen. In tegenstelling tot hetgeen hierover in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, de Wet verontreiniging zeewater en de Scheepvaartverkeerswet in verband met de instelling van de Nederlandse exclusieve economische zone is aangekondigd, is ervoor gekozen de term «lozen» in de Wvz te handhaven. Ten behoeve van een spoedige ratificatie van het Protocol en vooruitlopend op de totstandkoming van een integrale Waterwet is ervoor gekozen de wijzigingen in de Wvz te beperken tot hetgeen noodzakelijk is voor een juiste uitvoering van het Protocol. Anders dan de Raad suggereert, levert het gebruik van het begrip lozen in diverse wetten in de praktijk geen verwarring op.

3. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

3.

De redactionele kanttekening van de Raad is overgenomen.

4.

In het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel, zoals aangeboden aan de Raad van State, is reeds melding gemaakt van de ontwikkelingen op het terrein van de opslag van het broeikasgas CO₂. Na de voordracht van het wetsvoorstel aan de Raad van State is op 2 november 2006 een amendement op bijlage 1 van het Protocol aangenomen. Daarmee is de opslag van CO₂ in de ondergrond van de zee in geschikte geologische formaties (bijvoorbeeld in lege olie- of gasvelden of ondergrondse watervoerende geologische formaties) mogelijk gemaakt. Met een wijziging in paragraaf 3.1. van het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting worden bovengenoemde ontwikkelingen nader uiteengezet.

5.

Het wetsvoorstel is conform het Protocol niet van toepassing op het plaatsen van stoffen met een ander oogmerk dan het zich er enkel van ontdoen (zie het voorgestelde nieuwe onderdeel e van artikel 2 Wvz). Nu deze uitzondering concrete gevolgen zal hebben voor de regulering van bepaalde gevallen van het verspreiden van baggerspecie, is het bij nader inzien wenselijk in te gaan op het toepasselijke wetgevingsregime voor het verspreiden van baggerspecie. Hiertoe is in paragraaf 2.2. van het algemeen deel van de memorie van toelichting een alinea toegevoegd.

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

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

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. C. Huizinga-Heringa

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W09.06.0430/V een met redactionele kanttekening die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel I, onderdeel F, «het in artikel 3, eerste lid, onderdeel a, omschreven verbod» vervangen door: het in artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel a, omschreven verbod.