

Vergaderjaar 2010–2011

32 375

Wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen en de Wet op de economische delicten in verband met de aanpassing van de definitie van schadelijke stof, de uitvoering van de in Bijlage II van het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen opgenomen voorschriften met betrekking tot het voorwassen van ladingtanks, de uitbreiding van de basis voor het aanwijzen van toezichthouders en enige andere onderwerpen

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 28 oktober 2010

1. Inleiding

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de bevindingen van de leden van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, belast met het voorbereidend onderzoek van het voorstel van wet tot wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (Wvvs) en de Wet op de economische delicten (WED) in verband met de aanpassing van de definitie van schadelijke stof, de uitvoering van de in Bijlage II van het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen opgenomen voorschriften met betrekking tot het voorwassen van lading tanks, de uitbreiding van de basis voor het aanwijzen van toezichthouders en enige andere onderwerpen. Ik spreek de verwachting uit dat met de beantwoording van de vragen en het geven van een reactie op de opmerkingen de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende is voorbereid. Voor de beantwoording van de vragen is zoveel mogelijk de volgorde van de vragen in het verslag aangehouden. De onder het kopje «algemeen» opgenomen vragen, die terugkomen bij de afzonderlijke onderwerpen, zijn bij de afzonderlijke onderwerpen beantwoord. Enkele vragen zijn bij de beantwoording samen genomen. Ik hoop dat de beantwoording zal bijdragen aan een spoedige afronding van het wetsvoorstel.

2. Algemeen

De leden van de SP-fractie vragen of de regering nu direct van de gelegenheid gebruik wil maken om 100% afgifteplicht voor slops (afvalstoffen die vrijkomen bij de reiniging van tanks) en ladinggebonden afval in Nederlandse havens bij wet vast te leggen, eventueel in samenwerking met concurrerende havens als Antwerpen en Hamburg. Zij

vragen, in het geval de regering daar nu niet voor kiest, waarom zij dat niet doet.

De regering zal geen 100% afgifteplicht voor zogenoemde slops invoeren. In de memorie van toelichting is toegelicht in welke gevallen na het lossen van de lading de tank moet worden voorgewassen en het uit de voorwas voortkomende waswater, vermengd met schoonmaakmiddelen en opgeloste resten van de lading moet worden afgegeven. Met deze regelgeving wordt uitvoering gegeven aan Bijlage II van het MARPOL-verdrag en aan de richtlijn havenontvangstvoorzieningen¹, die aangeeft dat de kapitein van een schip er voor moet zorg dragen ladingresiduen af te geven bij een havenontvangstvoorziening overeenkomstig de voorschriften van het MARPOL-verdrag. Deze bepaling bevat een duidelijke verplichting voor de kapitein van een schip en laat geen ruimte voor een strengere nationale afgifteplicht. Vanuit het oogpunt van het tegengaan van vervalsing van concurrentieverhoudingen zou een strengere afgifteplicht in Nederlandse havens dan de in internationaal en Europees verband overeengekomen afgifteplichten ook onwenselijk zijn. Met betrekking tot ladinggebonden afval (verpakings- en stuwmaterialen) zij opgemerkt dat dit scheepsafval betreft. Ten aanzien van alle scheepsafval geldt een afgifteplicht. De kapitein kan slechts afzien van deze afgifteplicht, indien er in de volgende aanloophavens een toereikend aanbod aan havenontvangstvoorzieningen beschikbaar is en er aan boord van het schip voldoende opslagcapaciteit beschikbaar is voor het scheepsafval. Zoals is meegedeeld aan uw Kamer in antwoord op eerdere vragen (TK 2006–2007, 22 343, nr. 147 antwoord op vraag 12) en zoals is herhaald in de brief van mijn voorganger aan uw Kamer van 28 juni 2010 (TK 2009–2010, 29 862, nr. 22), kan alleen dan worden afgeweken van het door de richtlijn gegarandeerde recht van de kapitein af te zien van afgifte van scheepsafval, indien er op grond van het internationale recht strengere voorschriften zijn vastgesteld, aldus artikel 7, derde lid, van de richtlijn. Nederland mag dus autonoom geen strengere afgifteplicht vaststellen, wanneer de EU of IMO geen strengere voorschriften heeft vastgesteld.

3. Het begrip schadelijke stof

De leden van de VVD-fractie geven aan zich zorgen te maken over de uitbreiding van de definitie van schadelijke stoffen (door het laten vervallen van de voorwaarde dat een stof daadwerkelijk negatieve effecten kan hebben), omdat op grond hiervan stoffen als schadelijk kunnen worden beschouwd, die op grond van internationale verdragen niet als schadelijk beschouwd dienen te worden. De leden van de PvdA-fractie willen weten waarom de definitie van schadelijke stoffen in het wetsvoorstel breder geformuleerd wordt dan in het MARPOL-verdrag en voorts of de bredere definitie niet tot ongewenste situaties leidt, zoals een achterstand in concurrentiekracht voor schepen die onder Nederlandse vlag varen, ten opzichte van reders met buitenlandse schepen die niet te maken hebben met een bredere definitie.

De voorgestelde definitie van schadelijke stof is niet breder geformuleerd dan de in het MARPOL-verdrag gegeven definitie van schadelijke stof. Op grond van het MARPOL-verdrag is een schadelijke stof elke stof die, indien zij in de zee terechtkomt, gevaar kan opleveren voor de gezondheid van de mens, schade kan toebrengen aan de zee flora en -fauna, de recreatiemogelijkheid die de zee biedt kan schaden of storend kan werken op ander rechtmatig gebruik van de zee en omvat in ieder geval elke stof die valt onder het toepassingsbereik van het MARPOL-verdrag. De definitie van het MARPOL-verdrag laat derhalve open dat ook andere stoffen dan die waarop de bijlagen betrekking hebben als schadelijke stof zijn aan te merken. De Wvvs beperkt haar toepassingsbereik enkel tot de stoffen waarop het MARPOL-verdrag van toepassing is. Dit zijn de stoffen

¹ Richtlijn 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2000 betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen (PB L 332).

die, voor een correcte implementatie van het MARPOL-verdrag, hoe dan ook als schadelijke stof moeten worden aangemerkt. Ook op grond van de huidige definitie, zoals deze in het Besluit voorkoming verontreiniging door schepen is uitgewerkt, zijn dit de stoffen die als schadelijke stof zijn aangemerkt. Het aantal stoffen dat onder het toepassingsbereik van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen valt wordt met het onderhavige wetsvoorstel dan ook niet uitgebreid

De leden van de CDA-fractie vragen of de definities van ballastwater en sedimenten nauwkeurig aansluiten bij de definities en de betreffende regimes uit het Ballastwaterverdrag.

De definities van ballastwater en sedimenten, die met het wetsvoorstel in de Wvvs worden opgenomen, zijn gelijklopend aan de in het Ballastwaterverdrag gegeven definities van ballastwater en sedimenten.

Voorts willen de leden van de CDA-fractie vernemen of in generieke zin in de wet de mogelijkheid wordt gegeven stoffen die schadelijk zouden kunnen zijn, na reiniging alsnog te lozen.

De lozingsvoorschriften van het MARPOL-verdrag zijn geïmplementeerd via het Bvvs. Deze artikelen bevatten een dynamische verwijzing naar de in het MARPOL-verdrag opgenomen lozingsvoorschriften. Hiervoor is onder punt 2 het lossen van de lading, het voorwassen van tanks en het afgeven van de uit de voorwas voortkomende residuen nader toegelicht. Bijlage II van het MARPOL-verdrag verbiedt de lozing in zee van elk water dat na het lossen en, indien aan de orde, de uitgevoerde voorwasprocedure in de tank wordt gebracht, behalve wanneer de lozing plaatsvindt onder voor elke categorie in detail vermelde voorwaarden. Deze voorwaarden omvatten parameters als de maximale hoeveelheid stof die per tank in zee mag worden geloosd, de snelheid van het schip gedurende de lozing, de minimum afstand tot het dichtstbijzijnde land gedurende de lozing, de minimumdiepte van het zeewater gedurende de lozing en de noodzaak de lozing onder de waterlijn te verrichten. Internationaal wordt ervan uitgegaan dat het lozen onder deze voorwaarden van water dat na het lossen en, indien aan de orde, de uitgevoerde voorwasprocedure, in de tank is gebracht, geen gevaar voor het mariene milieu meebrengt.

4. De voorwasprocedure

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering kiest voor een grondslag om ontheffing te kunnen verlenen van de voorschriften voor het voorwassen van ladingtanks indien het voorwassen onnodig oponthoud aan het schip zou veroorzaken. Zij vragen wat precies de definitie is van «onnodig oponthoud» en hoe deze zich precies verhoudt tot de met voorwassen te voorkomen milieu- en gezondheidsschade. De ontheffing die op grond van voorschrift 13.6.3 van Bijlage II van het MARPOL-verdrag kan worden verleend teneinde onnodig oponthoud van het schip te voorkomen heeft geen betrekking op de voorwas zelf, maar op de verplichting tot het laten meten van de concentratie van de schadelijke vloeistof nadat een voorwas is uitgevoerd. De ontheffing wordt verleend onder aanvaarding van een andere methode als equivalent voor het verkrijgen van de vereiste concentratie van de stof in het uit de voorwas voortkomende effluent. Daarbij geldt bovendien dat de voorwas dient plaats te vinden overeenkomstig een door de vlaggenstaat goedgekeurde procedure en behoorlijk aantekening wordt gemaakt in het ladingjournaal en dit wordt goedgekeurd door de inspecteur (surveyor). Onnodig oponthoud kan ontstaan als de tijd die nodig is voor de voorwasprocedure in verband met het meten van de concentratie van de schadelijke vloeistof, langer is dan de tijd die de voorwasprocedure normaalgesproken in beslag neemt. Dit oponthoud kan worden voorkomen, door gebruik te maken van voornoemde andere methode,

waarmee de milieubescherming wordt geborgd. In die situatie wordt de ontheffing verleend.

De leden van de SP-fractie vragen verder wat precies de normatieve bepalingen inhouden, die worden geformuleerd voor de kapitein van een buitenlands schip.

Het gaat hier om de voorschriften van Bijlage II van het MARPOL-verdrag met betrekking tot het voorwassen van ladingtanks. Deze voorschriften zijn thans voor Nederlandse schepen geïmplementeerd via artikel 10, eerste lid, onderdeel a, van de Wvvs en het daarop gebaseerde artikel 33 van het Bvvs. Zoals nader toegelicht in de memorie van toelichting, is er met het wetsvoorstel voor gekozen de verplichting van de kapitein die een Nederlandse haven aandoet om te voldoen aan de met de betrekking tot de voorwas te stellen regels – apart – op te nemen in een nieuw geredigeerd artikel 12c, tweede lid, van de Wvvs. Door dit lid tevens van toepassing te verklaren op de kapitein van een buitenlands schip die een Nederlandse haven aandoet, worden ook normatieve bepalingen met betrekking tot het voorwassen van ladingtanks geformuleerd voor de kapitein van een buitenlands schip dat een Nederlandse haven aandoet.

5. Uitvoerings- en handhavingsaspecten en bestuurlijke lasten

De leden van de VVD-fractie geven aan dat de mogelijkheid om ministeriële regels te stellen met betrekking tot het uitoefenen van toezicht op de naleving, niet mag leiden tot onnodige verzwaring van de algemene lastendruk. De leden willen weten hoe de regering eventuele aanvullende regels zal toetsen op toegevoegde waarde.

De regels die op grond van het voorgestelde artikel 14, tweede lid, van de Wvvs gesteld kunnen worden hebben betrekking op het toezicht op de naleving. Te denken is aan beleidsregels die een coördinerend oogmerk hebben, als de wenselijkheid van eenduidig toezicht daartoe zou nopen. Deze regels leiden dan ook niet tot een lastenverzwaring voor het bedrijfsleven.

De leden van de VVD-fractie vragen of, behalve het havenbedrijf Rotterdam en haven Amsterdam, ook de andere zeehavens worden betrokken bij het overleg over het aanwijzen van «andere personen» als toezichthouder. De leden van de PvdA-fractie vragen aan welke «andere personen» kan worden gedacht en wanneer er bij ministeriële regeling nadere invulling gegeven wordt aan de aanwijzing van «andere personen». De leden van de PVV-fractie vragen waarom de regering het niet nodig vindt om in de wet vast te leggen welke «andere personen» worden belast met het toezicht. Zij zouden graag zien dat dit gebeurt, zodat de mogelijkheden om onder de naleving van deze wetgeving uit te komen tot een minimum wordt beperkt.

Beoogd wordt om tegelijkertijd met de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel, medewerkers van het havenbedrijf Rotterdam N.V. en haven Amsterdam als toezichthouder aan te wijzen. De bedoeling is om daarnaast ook in overleg te treden met andere havens, om te bezien of de aanwijzing van aldaar werkzame personen als toezichthouder wenselijk is.

De verplichting tot het houden van toezicht zelf, ook indien het «andere personen» betreft, ligt vast in de wet en wordt derhalve niet bij ministeriële regeling geregeld. Bij ministeriële regeling worden de personen aangewezen met betrekking waartoe de in de wet neergelegde verplichting tot het houden van toezicht geldt. Door dit op het niveau van een ministeriële regeling te regelen, is het mogelijk om in de toekomst, indien gewenst, ook personen van andere havens aan te wijzen zonder dat hiervoor een wetswijziging tot stand hoeft te komen. Dit maakt het bovendien mogelijk om, indien dit al gewenst zou zijn, op vrij eenvoudige

wijze de verplichting (en daarmee ook de bevoegdheid) van personen tot het houden van toezicht in te trekken dan wel in te perken.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het mogelijk is, gezien de ernst van de overtredingen op het terrein van verontreiniging door schepen en het gemak waarmee dergelijke overtredingen kunnen worden begaan, om de boetes die voor deze overtredingen gelden te verhogen. De regering acht de boetes die gelden voor overtredingen op het terrein van verontreiniging door schepen passend. Overtreding van de regels met betrekking tot het voorwassen van ladingtanks zijn strafbaar gesteld middels een wijziging van de Wet op de economische delicten. Daarbij is er voor gekozen om artikel 12c, tweede lid, van de Wvvs op te nemen in artikel 1a onder 1°, van de WED waarin de milieubepalingen zijn opgenomen waarvan overtreding directe zware schade toebrengt aan het milieu, dan wel daarvoor een ernstige en directe bedreiging vormen. Het betreft hier de categorie strafbare feiten, waarop de zwaarste strafbedreiging staat, te weten een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar, taakstraf of geldboete van € 74 000,- (in geval van een misdrijf) dan wel een hechtenis van ten hoogste een jaar, taakstraf of geldboete van ten hoogste € 18 500 (in geval van een overtreding). Bovendien biedt de WED de mogelijkheid bijkomende straffen en maatregelen op te leggen.

De leden van de PVV-fractie geven aan dat er al een toezichthoudende instantie is, de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en vragen waarom de mogelijkheid open wordt gehouden om andere personen deze werkzaamheden te laten uitvoeren. Zij vragen of dit te maken heeft met mogelijke capaciteitsproblemen binnen de IVW. De leden van de CDA-fractie vragen hoe het toezicht op de voorwasprocedure zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld en welke doelstelling wordt beoogd met het belasten van derden met het toezicht op de naleving van de Wvvs. Zij vragen of hiermee het toezicht wordt verscherpt en of hier kosten aan zijn verbonden voor betrokken reders, direct dan wel indirect door tijdverlies. De leden van de SP-fractie vragen of het niet beter is de kennis en deskundigheid bij de IVW te vergroten en hoeveel extra personeel nodig is om het toezicht uit te kunnen voeren.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt geen verscherping of uitbreiding van het toezicht beoogd. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting, moet elke verplichte voorwasprocedure worden gecontroleerd en is het gelet daarop wenselijk om naast de medewerkers van de IVW ook andere personen te belasten met het toezicht op de voorwasprocedure. Daarbij is gewezen op de frequentie van de controles (2000 per jaar), de duur ervan (30 tot 60 minuten) en de tijdstippen waarop deze kunnen plaatsvinden (ook 's nachts en in het weekend). De vereiste controles op de naleving van de voorwasprocedure door Nederlandse en buitenlandse schepen vinden ook in de huidige situatie reeds plaats. Medewerkers van het havenbedrijf Rotterdam NV. staan de Inspectie Verkeer en Waterstaat in de huidige situatie reeds bij in het kader van de inspectie van schepen op de naleving van de in Bijlage II van het MARPOL-verdrag opgenomen regels met betrekking tot het voorwassen van ladingtanks. Omdat zij echter niet op basis van een wettelijke bepaling zijn aangewezen als toezichthouder, hebben zij niet de in de Algemene wet bestuursrecht opgenomen bevoegdheden voor toezichthouders. Wanneer deze bevoegdheden daadwerkelijk nodig zijn, moeten medewerkers van de IVW alsnog aan boord. Om de toezichtlast te verminderen en efficiënter en effectiever te kunnen optreden is het toekennen van dergelijke bevoegdheden onder voorwaarden wenselijk. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt de mogelijkheid gecreëerd dit te regelen.

In de andere havens controleren medewerkers van de IVW Nederlandse en buitenlandse schepen op de naleving van de voorwasprocedure. De

IWW heeft hiervoor zowel de capaciteit als de benodigde kennis en deskundigheid. Momenteel wordt bezien of het wenselijk is om ook medewerkers van haven Amsterdam de voorwasprocedure te laten controleren. Met de aanwijzing van medewerkers van haven Amsterdam als toezichthouder, zou ook de toezichtlast in haven Amsterdam verminderd kunnen worden.

Aangezien de controles op de voorwasprocedures reeds in de huidige situatie plaatsvinden, leidt het wetsvoorstel niet tot extra uitvoeringslasten noch tot extra lasten voor reders.

De leden van de SP-fractie vragen of havenbedrijven niet te direct betrokken zijn en of er niet te veel belangen op de achtergrond meespelen om ze geheel onafhankelijk toezicht te kunnen laten houden.

Aanwijzing van medewerkers van het havenbedrijf Rotterdam NV als toezichthouder is niet ongebruikelijk. Ook in de Binnenvaartregeling zijn medewerkers van het havenbedrijf aangewezen als toezichthouder. Bij de verzelfstandiging van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam zijn de publieke belangen geborgd in het Havenmeesterconvenant Rotterdam¹. Het convenant maakt een strikte scheiding tussen publieke en private (commerciële) taken; de publieke taken worden uitgevoerd door een apart bedrijfsonderdeel, de divisie «Rotterdam Port Authority» (thans divisie havenmeester). De havenmeester is over de uitvoering van zijn, door het rijk opgedragen taken, alleen verantwoording schuldig aan het bevoegd gezag en niet aan de directie van het Havenbedrijf Rotterdam NV.

De leden van de SP-fractie vragen of medewerkers van het havenbedrijf belast zullen worden met het toezicht op de naleving van alle bepalingen uit de Wvvs of dat het toezicht zich beperkt tot het voorwassen. Zij zien verder een risico dat een situatie als bij de Probo Koala – waarbij vele instanties en overheden een verantwoordelijkheid hebben, op elkaar gaan zitten wachten en zich achter elkaars verantwoordelijkheden verschuilen – zich herhaalt. Zij vragen hoe de bevoegdhedenstructuur voor toezicht, controle en handhaving op basis van dit wijzigingsvoorstel er precies uit komt te zien en waar de eindverantwoordelijkheid zal komen te liggen. Op grond van het voorgestelde artikel 14, tweede lid, van de Wvvs kan het toezicht betrekking hebben op alle bepalingen van de Wvvs. Het voornemen bestaat om de verdeling van taken en verantwoordelijkheid te regelen in goed overleg, in aanvulling op hetgeen reeds is vastgelegd in het op 16 december 2009 gesloten Convenant inspecties aan boord van zeeschepen. Het betreft een convenant tussen 18 inspectiediensten in de haven van Rotterdam en Amsterdam over inspecties aan boord van zeeschepen. Dit convenant is gericht op een nadere afstemming van werkzaamheden met als resultaat minder toezichtlasten voor zeeschepen onder gelijktijdige verhoging van de effectiviteit en efficiëntie van het overheidstoezicht. Het convenant past in het programma vernieuwing toezicht, waarin het kabinet de ambitie heeft neergelegd om het overheidstoezicht te moderniseren.

6. Inwerkingtreding

De leden van enkele fracties hebben vragen gesteld met betrekking tot de speedige inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

¹ Convenant van 17 december 2003 inzake publieke taken Havenbedrijf Rotterdam N.V. op het gebied van nautisch beheer (Stcrt. 2004, nr. 2).

De bedoeling is om dit wetsvoorstel zo spoedig als mogelijk is in werking te laten treden. Omdat de inwerkingtreding afhankelijk is van de duur van de behandeling in de beide kamers der Staten-Generaal, is geen concrete inwerkingtredingdatum in de wet opgenomen of in de memorie van toelichting genoemd.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus