

Vergaderjaar 2008–2009

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. 8

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 19 november 2008

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over de brief van 3 juli 2008 inzake het ontwerpbesluit met wijziging amvb's vanwege wijziging Wet verontreiniging zeewater (Kamerstuk 31 049, nr. 7x).

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 19 november 2008. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Koopmans

De griffier van de commissie,
Van der Leeden

¹ Samenstelling:

Leden: Van Gent (GL), Van der Staaij (SGP), Poppe (SP), Snijder-Hazelhoff (VVD), ondervoorzitter, Depla (PvdA), Van Bochove (CDA), Koopmans (CDA), voorzitter, Spies (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Vietsch (CDA), De Krom (VVD), Samsom (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Roefs (PvdA), Neppérus (VVD), Van Leeuwen (SP), Jansen (SP), Van der Burg (VVD), Van Heugten (CDA), Vermeij (PvdA), Madlener (PVV), Ouwehand (PvdD), Bilder (CDA) en Wiegman-van Meppelen Scheppink (CU).

Plv. leden: Vendrik (GL), Van der Vlies (SGP), Polderman (SP), Remkes (VVD), Jacobi (PvdA), Hessels (CDA), Koppejan (CDA), Ormel (CDA), Koşer Kaya (D66), Leijten (SP), Schreijer-Pierik (CDA), Kamp (VVD), Timmer (PvdA), Waalkens (PvdA), Vos (PvdA), Zijlstra (VVD), Langkamp (SP), Gerkens (SP), Van Beek (VVD), Schermers (CDA), Besselink (PvdA), Agema (PVV), Thieme (PvdD), Vietsch (CDA) en Ortega-Martijn (CU).

Op welke wijze is de handhaving van het verbod op storten van alle afval in zee mondiaal georganiseerd? Hoe wordt hier op de Noordzee vorm aan gegeven?

Het voorkomen van milieuverontreiniging door schepen op zee is in verschillende (internationale) regelgeving geborgd. Het gaat hier om het MARPOL-Verdrag dat opgesteld is in het kader van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO). Daarnaast is er de Europese Richtlijn (2000/59/EG) betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen. Op grond van die richtlijn is elke lidstaat verplicht om tenminste 25% van de individuele schepen die een haven van de lidstaat aandoen en niet de vlag van de betreffende lidstaat hebben, te inspecteren op de naleving van de verplichtingen uit de richtlijn. De 25% van de richtlijn geldt voor de hele Europese Unie en op die wijze wordt 87% van de schepen ten minste eenmaal per jaar gecontroleerd. In Nederland worden in dit kader zowel schepen onder Nederlandse vlag als onder buitenlandse vlag gecontroleerd door de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Zowel het MARPOL-Verdrag als de Europese richtlijn zijn geïmplementeerd in de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (Wvvs). Deze wet bevat onder andere lozingsvoorschriften met betrekking tot aan boord ontstaan scheepsafval en ladingresiduen. De Inspectie Verkeer en Waterstaat is als toezichthouder aangewezen voor deze regelgeving. Daarnaast is er nog het «London protocol» (Protocol bij het Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen, 7 november 1996), waarvan de Wet verontreiniging zeewater (Wvz) op nationaal niveau een uitwerking is. De Wvz reguleert het lozen van afvalstoffen in de Nederlandse exclusieve economische zone van de Noordzee. Het betreft hier afvalstoffen die aan boord zijn genomen met het doel om deze te lozen in zee. De toezichthouder voor de naleving van Wvz is Rijkswaterstaat, directie Noordzee.

Over de mogelijkheden die de toezichthouders ter beschikking staan bij bovengenoemde regelgeving, wordt het volgende opgemerkt. Op grond van het VN-Zeerechtverdrag kan Nederland als kuststaat optreden tegen de in de Wvz en de Wvvs opgenomen verboden lozingen door buitenlandse schepen in de exclusieve economische zones. Ook kan, onder voorwaarden, Nederland als havenstaat optreden tegen de in de Wvvs en Wvz opgenomen verboden lozingen door buitenlandse schepen in zeegebieden buiten de eigen rechtsmacht. Rijkswaterstaat Noordzee voert kuststaatcontrole uit op de naleving van de lozingsvoorschriften ten aanzien van Nederlandse en buitenlandse schepen op de Noordzee met kustwachtvliegtuigen en -schepen. De Inspectie Verkeer en Waterstaat voert havenstaatcontrole uit op de naleving van de lozingsvoorschriften aan boord van Nederlandse en buitenlandse schepen in Nederlandse havens.

Voor verdere informatie over de handhaving en rechtsmacht op volle zee en rechtsmacht ten aanzien van schepen van andere vlaggenstaat wordt kortheidshalve verwezen naar onderdeel 3 van de Nota naar aanleiding van het verslag bij een wijziging van ondermeer de Wvz (TK 2007–2008, 31 057 (R 1828), nr 6).

Hoeveel afval wordt jaarlijks op schepen die Noordzeehavens aandoen geproduceerd en op welke wijze is voorzien in voldoende havenontvangst-installaties in de havens aan de Noordzee?

In het rapport «veiligere en schonere scheepvaart in de Europese Unie» van de European Maritime Safety Agency (EMSA, 2006) zijn indicatieve

niveaus voor scheepsafval opgenomen. Zo heeft een gemiddeld zeeschip circa 20 m³ olieachtig ruimwater per maand en produceert de bemanning gemiddeld 3 kilogram afval per persoon per dag. De hoeveelheid scheepsafval, die jaarlijks geproduceerd wordt door zeeschepen, is afhankelijk van het type schip, het aantal bemanningsleden en de lengte van de reis. Deze gegevens zijn niet bekend op geaggregeerd niveau. De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat informeert u jaarlijks over de hoeveelheid scheepsafval, die in de Nederlandse zeehavens wordt afgegeven. Zo is aangegeven in de brief van 19 mei 2008 dat de hoeveelheid afgegeven scheepsafval in 2007 in de Nederlandse zeehavens ruim 133 500 kubieke meter bedroeg.

De lidstaten van de Europese Unie moeten zorgdragen voor de beschikbaarheid van voldoende havenontvangstvoorzieningen. In Nederland hebben de havenbeheerders de taak gekregen om zorg te dragen voor voldoende havenontvangstvoorzieningen in de havens. De behoefte aan havenontvangstvoorzieningen en de capaciteit daarvan wordt per haven beschreven in de havenafvalplannen, die de havenbeheerders in overleg met de betrokken partijen hebben opgesteld. Deze havenafvalplannen worden regelmatig met betrokkenen besproken en ter goedkeuring voorgelegd aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (tenminste om de drie jaar en na significante veranderingen). Daarbij zijn geen klachten over onvoldoende capaciteit aan de orde geweest.

3

Is er sprake van een afgifteplicht in de haven en zo neen, hoe wordt dan voorkomen dat scheepsafval het laagste putje qua kosten en milieuvoorschriften opzoekt?

Ja, de Wvvs kent een afgifteplicht voor scheepsafvalstoffen tenzij er in de volgende aanloophaven een toereikend aanbod aan havenontvangstvoorzieningen beschikbaar is en er aan boord voldoende opslagcapaciteit beschikbaar is voor het scheepsafval dat reeds aan boord is en dat tot de volgende haven nog zal ontstaan. Overigens geldt op grond van de Wvvs en het Besluit voorkoming verontreiniging door schepen ook een afgifteplicht voor bepaalde aangewezen ladingresiduen (zie ook de brief van 18 december 2006 aan uw Kamer, TK 2006–2007, 22 343, nr. 147).

4

Vallen ladinggebonden afval en slops ook onder de definitie van afval? Zo neen, hoe wordt voorkomen dat slop uit schepen verontreiniging van zeewater of leefomgeving in ontwikkelingslanden veroorzaakt?

Voor zover u met «afval» het in de Wvvs gebruikte begrip «scheepsafval» bedoelt, merk ik het volgende op.

Ladinggebonden afval (verpakkings- en stuwmaterialen) valt onder de in de Wvvs neergelegde definitie van scheepsafval. «Slops» is een in de scheepvaartwereld gebruikelijke term voor mengsels van ladingrestanten, waswater en oplosmiddelen van zeer uiteenlopende aard. Slops zijn geen scheepsafval, maar ladingresidue (zie voornoemde brief aan uw Kamer van 18 december 2006). Voor scheepsafval, waaronder ladinggebonden afval, en voor bepaalde aangewezen ladingresiduen geldt een afgifteplicht. Korthedshalve verwijs ik hierbij naar het antwoord op vraag 3. Voor zover geen afgifteplicht geldt, zijn de in de Wvvs-regelgeving opgenomen lozingsvoorschriften van toepassing.

Indien u met «afval» doelt op het begrip «afvalstoffen» zoals dat in de Europese Verordening betreffende de Overbrenging van Afvalstoffen (EVOA) en in de Wet milieubeheer wordt gehanteerd, merk ik op dat zowel «ladinggebonden afval» als «slops», na het lossen aan wal, onder dit

begrip vallen. Op grond van de EVOA is de export van aan wal gebrachte gevaarlijke afvalstoffen vanuit Europa naar niet-OESO-landen verboden.

5

Had onder de gewijzigde wet de ramp met de Probo Koala zich voor kunnen doen? Met andere woorden: had de Probo Koala na deze gewijzigde wet met haar giftige slops de haven van Amsterdam kunnen verlaten? Zo ja, wanneer zal de wet hier dan wel op aangepast worden om rampen als deze te voorkomen?

Bij de beantwoording van deze en de volgende vragen wordt er vanuit gegaan dat u met «gewijzigde wet» doelt op de Wvz.

De Wvz heeft betrekking op het opzettelijk storten van afval in de zee en in de zeebodem dat niet aan boord is ontstaan, maar dat aan boord is genomen met het oogmerk zich daarvan te ontdoen. De Wvz is dus niet van toepassing op een situatie zoals heeft plaatsgevonden in Amsterdam met de Probo Koala. Voor een beschrijving van alle relevante wet- en regelgeving die van toepassing is op gebeurtenissen zoals met de Probo Koala hebben plaatsgevonden, wordt korthedshalve verwezen naar de brieven aan Uw Kamer van 16 mei 2007 (TK 2006–2007, 22 343, nr. 169) en 8 oktober 2008 (TK 2008–2009, 22 343, nr. 208).

6

Op welke wijze past het systeem van Green Award zoals toegepast in de Rotterdamse haven in deze wetswijziging? Hoe ontwikkelt zich de uitrol van deze Green Award? Hoeveel schepen hebben inmiddels zo'n Green Award en is er een meetbaar effect?

Er is geen verband tussen de wijziging van de Wvz en de Green Award-aanpak. De Wvz heeft betrekking op afval dat aan boord van schepen wordt genomen met de bedoeling deze in zee te storten.

Green Award is een vrijwillig en privaat certificeringssysteem voor tankers en bulkcarriers groter dan 20 000 ton. Green Award stelt eisen die verder gaan dan de internationale regelgeving ten aanzien van veiligheid en milieu in de zeevaart. Met andere woorden: strengere eisen dan SOLAS (International Convention for the Safety Of Life At Sea) en het MARPOL-Verdrag en de implementatie daarvan in de Nederlandse wetgeving (de Schepenwet en de Wvvs).

Schepen die voldoen aan de bovenwettelijke Green Award-eisen ontvangen in ruil daarvoor in havens in 8 landen een gunstiger behandeling. In de meeste gevallen betreft dit lagere haventarieven. Inmiddels hebben 217 schepen, voornamelijk tankers, een Green Award-certificaat. Het marktaandeel van deze schepen bedraagt ongeveer 10%.

Green Award-schepen zijn aantoonbaar veiliger en schoner dan schepen die geen Green Award hebben. Dit blijkt uit een studie waarop mevr. dr. S. Knapp op 25 januari 2007 aan de Erasmus Universiteit Rotterdam is gepromoveerd. Uit dit onderzoek, gebaseerd op havenstaat-inspecties, komt naar voren dat schepen met een Green Award-certificaat in vrijwel alle opzichten minder deficiënties vertonen dan schepen zonder deze Award. Een zelfde beeld komt naar voren uit de statistieken over 2007 van Equasis, een door de Europese Unie opgezette database met scheepsgegevens van havenstaatcontroleurs en zogenaamde «klassebureaus». De schepen van Green Award blijken vrijwel nooit te maken te hebben met aanhoudingen.

7

Is het mogelijk op basis van gevaren zeemijl, lading en bemanning een reële schatting te maken van de hoeveelheid en samenstelling van het afval dat op een schip ontstaat, zodat hier in de eerstvolgende haven op gecontroleerd en gehandhaafd kan worden? Wordt bij handhaving in de haven die verwachte hoeveelheid afval meegewogen?

Zoals in het antwoord op vraag 2 is verwoord zijn er vanuit EMSA indicatieve niveaus bekend voor bepaalde categorieën afval. Een integrale vorm van normstelling die gerelateerd kan worden aan het aantal zeemijlen is momenteel niet mondiaal ontwikkeld. Het ontbreekt in dit stadium aan voldoende ervaringsgegevens om tot zo'n norm te komen. Bij de handhaving kan de verwachte hoeveelheid zoals bedoeld dan ook niet meegenomen worden door de toezichthouder (Inspectie Verkeer en Waterstaat).

8

Hoe ver staat het met de afspraken met de havens om hun individuele afvalplannen en financieringssystemen eerst verder te optimaliseren zoals de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat vermeldt in Kamerstuk 25 868 nr. 15? Welke termijn is aan deze onderhandeling gekoppeld en wanneer moeten de financieringssystemen optimaal functioneren? Blijft daarbij het doel van 100% indirecte financiering voorop staan?

Na de implementatie van de Richtlijn Havenontvangstvoorzieningen hebben de zeehavens, conform afspraak, in 2006 en 2007 hun individuele afvalplannen en financieringssystemen verder geoptimaliseerd. In de brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 19 mei 2008 is aangegeven dat drie havens (Rotterdam, Groningen en Harlingen) in 2008 het havenafvalstelsel nog verder zullen optimaliseren. De overige havens hebben, na de wijzigingen in voorgaande jaren, in 2008 hun havenafvalsystemen ongewijzigd voortgezet. Alle havens zullen in 2008 extra aandacht geven aan de communicatie over de havenafvalplannen aan de gebruikers. Er is geen termijn gekoppeld aan de optimalisatie van de havenafvalsystemen, omdat dat per haven verschilt. Jaarlijks worden de resultaten van de scheepsafvalafgifte in de havens met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat besproken. In de brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat aan uw Kamer van 10 juli 2007 is medegedeeld dat de ambitie om binnen 5 jaar te komen tot 100% indirecte financiering is losgelaten, omdat een percentage op zich niet stimulerend hoeft te werken voor de afvalafgifte. Verhoging van de afgiftegrenzen, drempelverlagende maatregelen en een goede communicatie zijn van belang voor een goed functionerend afvalafgiftebeleid. Tijdens het Algemeen Overleg op 26 september 2007 heeft de Tweede Kamer ingestemd met de beleidslijn uit deze brief.

9

Kunt u per Europese haven aangeven hoe hoog de percentages indirecte financiering zijn en hoe per haven in de overgang naar 100% is voorzien?

In 2005 heeft de European Maritime Safety Agency een studie naar het functioneren van de havenontvangstvoorzieningen binnen de Europese Unie laten uitvoeren, waarbij specifiek gekeken is naar de financieringssystemen. Uit de studie bleek dat er grote verschillen waren in de financieringssystemen tussen de havens onderling en tussen lidstaten. In sommige lidstaten was het percentage indirecte financiering moeilijk te bepalen, omdat de indirecte financiering alleen aan Annex V (huisvuil) was gerelateerd. In een aantal andere lidstaten was het systeem niet op indirecte financiering maar op directe financiering gebaseerd met sanctiemogelijkheid (boetesysteem) voor schepen die niet afgeven. Er waren lidstaten met een «omgekeerd» model van indirecte financiering of met

een deposit systeem. Derhalve is het niet mogelijk om per Europese haven een percentage indirecte financiering aan te geven. Uit expertmeningen van de Europese Commissie met de lidstaten is gebleken dat een harmonisatie van de percentages indirecte financiering naar 100% op Europees niveau niet haalbaar lijkt te zijn. Eind dit jaar zal de Europese Commissie naar verwachting met herzieningsvoorstellen komen van de Europese Richtlijn Havenontvangstvoorzieningen.

10

Hoe verhoudt de Nederlandse inzet zich tot de indirecte financiering van afvalafgifte in Europese havens? Kunt u inzicht geven in de jaarlijkse transparante afweging, zoals Minister Peijs destijds heeft uitgesproken, van het milieubelang, het concurrentiebelang en de continuïteit van de inzameling en verwerking die u dit jaar heeft gemaakt om binnen vijf jaar het percentage indirecte financiering te verhogen naar 100%?

Voor antwoord op deze vraag verwijs ik u naar het antwoord op de vragen 8 en 9.