

Vergaderjaar 2009–2010

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

§ 1. Inleiding

Met de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (Wvvs) en de daarop gebaseerde regelgeving is uitvoering gegeven aan de in het kader van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) tot stand gekomen scheepvaartverdragen op het gebied van milieu. Het betreft het MARPOL-verdrag¹, het AFS-verdrag² en het Ballastwaterverdrag³.

Dit wetsvoorstel strekt in de eerste plaats tot uitvoering van de in Bijlage II van het MARPOL-verdrag opgenomen voorschriften met betrekking tot het voorwassen van ladingtanks waaruit schadelijke stoffen zijn gelost. De Wvvs en de daarop gebaseerde regelgeving bevatten reeds de normatieve bepalingen voor een Nederlands schip ter uitvoering van deze voorschriften. Voorgesteld wordt om deze normatieve bepalingen tevens van toepassing te verklaren op de kapitein van een buitenlandse schip dat een Nederlandse haven aandoet. De redenen voor dit voorstel worden hierna in paragraaf 3 toegelicht.

Mede om voornoemde normatieve bepalingen met betrekking tot het voorwassen van ladingtanks te kunnen controleren, wordt met dit voorstel bovendien de basis voor het aanwijzen van toezichthouders uitgebreid. Deze wijziging wordt in paragraaf 4 toegelicht.

Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel de definitie van het in de Wvvs en de daarop gebaseerde regelgeving gebruikte begrip «schadelijke stof» aangepast. In paragraaf 2 wordt hier nader op ingegaan.

¹ Het op 2 november 1973 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen, met Protocolen en Bijlagen met Aanhangsels (Trb. 1975, 147 en Trb. 1978, 187), en met het op 17 februari 1978 te Londen tot stand gekomen Protocol bij dat Verdrag met Bijlage en aanhangsels (Trb. 1978, 188).

² Het op 5 oktober 2001 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake de beperking van schadelijke aangroeiwerende verfsystemen op schepen (Trb. 2004, 44).

³ Het op 13 februari 2004 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag voor de controle en het beheer van ballastwater en sedimenten van schepen, met Bijlage, Aanhangsels, en Resoluties (Trb. 2004, 256 en Trb. 2005, 44).

Tot slot bevat het wetsvoorstel nog enkele andere wijzigingen van de Wvvs, onder meer in verband met de uitbreiding van de bevoegdheid tot het verlenen van ontheffingen, die verderop in deze memorie zullen worden toegelicht.

§ 2. Het begrip schadelijke stof

Het MARPOL-verdrag bevat zes bijlagen. Bijlagen I tot en met V van het MARPOL-verdrag hebben betrekking op vijf groepen van stoffen die schadelijk kunnen zijn indien zij in zee terecht komen, te weten olie (bijlage I), schadelijke vloeistoffen in bulk (annex II), schadelijke stoffen in verpakte vorm (Annex III), sanitair afval (Bijlage IV) en vuilnis (Bijlage V). Bijlage VI bij het MARPOL-verdrag heeft betrekking op luchtverontreinigende stoffen.

De Wvvs kent schadelijke stof als overkoepelend begrip, als uitwerking van het begrip schadelijke stof uit artikel 2 van het MARPOL-verdrag. Om als schadelijke stof als bedoeld in artikel 1, onderdeel h, van de Wvvs te worden aangemerkt, moet voldaan zijn aan twee cumulatieve voorwaarden. Allereerst moet het gaan om een stof die, indien zij in zee terechtkomt, gevaar kan opleveren voor de gezondheid van de mens, schade kan toebrengen aan het mariene milieu, de recreatiemogelijkheden die de zee biedt kan schaden of storend kan werken op enig ander rechtmatig gebruik van de zee. Daarenboven moet de stof zijn aangevoerd bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. In artikel 2 van het Besluit voorkoming verontreiniging door schepen (Bvvs) zijn de schadelijke stoffen die onder het bereik van Bijlagen I tot en met V vallen op grond van artikel 1, onderdeel h, van de Wvvs aangewezen.

Voor de aanwijzing van stoffen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur is destijds gekozen in verband met de gefaseerde inwerkingtreding van de Bijlagen I tot en met V van het MARPOL-verdrag. Inmiddels zijn deze bijlagen inwerking getreden. Om die reden wordt voorgesteld de definitie van schadelijke stof niet nader in te vullen door lagere regelgeving, maar neer te leggen in één bepaling in de Wvvs. Het voornemen hiertoe was reeds aangekondigd in de bijlage bij de brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 8 oktober 2008 over de verbeteracties in verband met de gebeurtenissen met het schip de Probo Koala (TK 2008–2009, 22 343, nr. 208).

Blijkens de in het MARPOL-verdrag opgenomen definitie van schadelijke stof, worden stoffen die onder het toepassingsbereik van dit verdrag vallen, in elk geval als schadelijke stof aangemerkt. Voorgesteld wordt in artikel 1, onderdeel h, van de Wvvs hierbij aan te sluiten en stoffen die onder het toepassingsbereik van het MARPOL-verdrag vallen als schadelijke stof onder de Wvvs aan te merken. Tegelijkertijd wordt voorgesteld de eerste voorwaarde van de definitie (dat het moet gaan om een stof die, indien zij in zee terecht komt, een gevaar kan opleveren voor de gezondheid van de mens, schade kan toebrengen aan het mariene milieu, de recreatiemogelijkheden die de zee biedt kan schaden of storend kan werken op enig ander rechtmatig gebruik van de zee) te laten vervallen. Hiermee wordt verduidelijkt dat ook de onder het toepassingsbereik van Bijlage II van het MARPOL-verdrag vallende vloeistoffen ten aanzien waarvan de schadelijkheid voor het mariene milieu of de gezondheid van de mens nog niet is vastgesteld, voor de toepassing van de Wvvs en de daarop gebaseerde regelgeving als schadelijke stof moeten worden aangemerkt. Het betreft hier stoffen die, vanwege het ontbreken van een beoordeling van de schadelijkheid ervan, nog niet zijn ingedeeld in één van de in Bijlage II bij het MARPOL-verdrag onderscheiden categorieën van schadelijke stoffen noch in de categorie «andere

stoffen» die niet schadelijk worden geacht voor het mariene milieu en de gezondheid van de mens. Bijlage II bepaalt dat deze vloeistoffen niet vervoerd of geloosd mogen worden totdat de betrokken regeringen volledige overeenstemming hebben bereikt over een voorlopige indeling van deze stoffen.

Het Ballastwaterverdrag heeft eveneens betrekking op stoffen die schadelijk kunnen zijn voor het milieu indien zij in zee terechtkomen, te weten ballastwater en sedimenten van schepen. Gelet hierop zijn op grond van artikel 1, onderdeel h, van de Wvvs ook deze stoffen in artikel 2 van het Bvvs als schadelijke stoffen aangewezen. Dit maakte het mogelijk om ter uitvoering van het Ballastwaterverdrag regels met betrekking tot het lozen van ballastwater en sedimenten vast te stellen op basis van artikel 5, eerste lid, onder a, van de Wvvs, op grond waarvan regels kunnen worden gesteld met betrekking tot het lozen van schadelijke stoffen in zee.¹

Met het onderhavige voorstel wordt evenwel gekozen voor een onderscheid tussen schadelijke stoffen, waarmee de door het MARPOL-verdrag beheerste en in dit verdrag als zodanig gedefinieerde stoffen worden bedoeld, en overige stoffen, waaronder ballastwater en sediment uit ballastwater. Dit betekent dat ballastwater en sediment niet langer onder de definitie van schadelijke stoffen vallen en apart zullen moeten worden gedefinieerd. Dit past in de systematiek van de Wvvs, waarbij in meerdere artikelen onderscheid wordt gemaakt tussen schadelijke stoffen en overige stoffen. Zo biedt artikel 10, onderdeel a, zowel een grondslag voor het stellen van regels ten aanzien van het vervoer van schadelijke stoffen als het vervoer van overige stoffen, waarmee blijkens de toelichting bij de wijziging van het Wvvs in verband met onder andere het Protocol van 1997 tot wijziging van het MARPOL-verdrag en richtlijn nr. 2005/33/EG², ook ballastwater wordt bedoeld.

Het voorgaande betekent wel dat de ter uitvoering van het Ballastwaterverdrag in de Bvvs opgenomen voorschriften voor het lozen van ballastwater en sediment uit ballastwater van een nieuwe wettelijke grondslag moeten worden voorzien. Hiertoe wordt voorgesteld aan artikel 5, eerste lid, van de Wvvs, een onderdeel toe te voegen, op grond waarvan regels met betrekking tot het lozen van ballastwater en sediment uit ballastwater kunnen worden vastgesteld.

Bijlage VI van het MARPOL-verdrag bevat regels met betrekking tot de emissie van stoffen ter voorkoming van luchtverontreiniging vanaf schepen. De reden voor deze regels is derhalve niet gelegen in het vermogen van deze stoffen tot verontreiniging van de zee. Om deze reden vallen deze stoffen niet onder het begrip «schadelijke stof». Voor zover in de Wvvs wordt verwezen naar luchtverontreinigende stoffen, wordt het begrip «(overige) stoffen» gebruikt.

§ 3. De voorwasprocedure (Bijlage II van het MARPOL-verdrag)

a. Inleidende opmerkingen

Bijlage II van het MARPOL-verdrag heeft betrekking op de voorkoming van verontreiniging door met schepen in bulk vervoerde schadelijke vloeistoffen. Deze bijlage bevat voorschriften met betrekking tot het ontwerp, de constructie en uitrusting van schepen enerzijds en de voorschriften over lozingen en andere gedragingen en operationele voorschriften anderzijds. De voorschriften met betrekking tot het voorwassen van een tank waaruit lading is gelost, maken onderdeel uit van deze operationele voorschriften. Zo bepaalt Bijlage II dat een tank waaruit schadelijke vloeistoffen zijn gelost die vallen in de in Bijlage II genoemde categorie x (schadelijke vloeistoffen die, wanneer zij bij het

¹ Voor een nadere toelichting zij gewezen op de nota van toelichting bij het besluit van 9 februari 2010 tot wijziging van het Besluit voorkoming verontreiniging door schepen (Stb. 91)

² Wijziging van de Wvvs in verband met onder andere het Protocol van 1997 tot wijziging van het Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen en richtlijn nr. 2005/33/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 6 juli 2005 tot wijziging van richtlijn 1999/32/EG wat betreft het zwavelgehalte van scheepsbrandstoffen betreft (TK 2005–2006, 30 500, nr. 3)

reinigen van tanks in zee worden geloosd, worden geacht een groot gevaar op te leveren voor het mariene milieu), moet worden voorgewassen. Ook een tank waaruit hoogvisceuze of stollende stoffen die vallen in de in bijlage II genoemde categorie y (schadelijke vloeistoffen die, indien geloosd in zee, worden geacht een gevaar op te leveren voor het mariene milieu), moet worden voorgewassen. Een tank moet tevens worden voorgewassen, indien daaruit schadelijke vloeistoffen zijn gelost die vallen in de in bijlage II genoemde categorie y of de in Bijlage II genoemde categorie z (schadelijke vloeistoffen die, indien geloosd in zee, worden geacht een klein gevaar op te leveren voor het mariene milieu), voor zover het lossen niet is gebeurd in overeenstemming met het handboek voor procedures en voorzieningen dat zich aan boord van het schip moet bevinden. Daarnaast regelt Bijlage II de wijze waarop de voorwasprocedure dient plaats te vinden, de wijze waarop deze procedure gecontroleerd dient te worden en de mogelijkheden om ontheffing te verlenen van de voorschriften met betrekking tot de voorwasprocedure.

b. Ontheffing van de voorschriften met betrekking tot het voorwassen van ladingtanks

Zoals aangegeven in het algemeen deel van deze memorie, bevatten de Wvvs en de daarop gebaseerde regelgeving reeds de normatieve bepalingen voor een Nederlands schip ter uitvoering van de voorschriften van Bijlage II van het MARPOL-verdrag met betrekking tot het voorwassen van ladingtanks. De reden om deze normatieve bepalingen tevens van toepassing te verklaren op de kapitein van een buitenlands schip dat een Nederlandse haven aandoet, is gelegen in de bevoegdheden die Bijlage II van het MARPOL-verdrag geeft aan de havenstaat (in Bijlage II aangeduid als de regering van de ontvangende partij) om op verzoek van de kapitein ontheffing te verlenen van in het kader van de voorwasprocedure gestelde eisen. Allereerst betreft het de bevoegdheid van de havenstaat om ontheffing te verlenen van de hiervoor genoemde, in Bijlage II opgenomen, verplichting tot het voorwassen van een tank waaruit schadelijke vloeistoffen zijn gelost. Deze bevoegdheid bestaat onder meer indien de havenstaat ervan overtuigd is dat de geloste tank opnieuw zal worden geladen met dezelfde stof of met een andere stof die daarmee verenigbaar is, en dat de tank niet wordt schoongemaakt of geballast vóór het laden (voorschrift 13.4 van Bijlage II). Voorts betreft het de bevoegdheid van de havenstaat om ontheffing te verlenen van de verplichting tot het laten meten van de concentratie van de schadelijke vloeistof na het uitvoeren van een voorwas, teneinde vast te stellen of deze voorwas moet worden voortgezet of kan worden beëindigd (voorschrift 13.6 van Bijlage II). Deze bevoegdheid bestaat in gevallen waarin de havenstaat de zekerheid heeft verkregen dat het ondoenlijk is genoemde concentratie te meten zonder onnodig oponthoud van het schip te veroorzaken, mits de tank wordt voorgewassen overeenkomstig een door de vlaggenstaat goedgekeurde procedure en van de voorwas aantekening wordt gemaakt in het ladingjournaal en dit wordt goedgekeurd door de inspecteur (*surveyor*) van de havenstaat.

Om uitvoering te kunnen geven aan voornoemde bevoegdheden, worden met dit wetsvoorstel de normatieve bepalingen geformuleerd voor de kapitein van een buitenlands schip dat een Nederlandse haven aandoet, waarvan ontheffing kan worden verleend. Tegelijkertijd wordt de in de Wvvs opgenomen mogelijkheid tot het verlenen van ontheffing uitgebreid met deze bepalingen. In de artikelsgewijze toelichting wordt hier nader op ingegaan.

c. Controle op de voorwasprocedure

De controle op de voorwasprocedure vindt plaats op grond van de Wet havenstaatcontrole¹. In deze wet is uitvoering gegeven aan de in een aantal mondiale scheepvaartverdragen met betrekking tot de veiligheid aan boord, de voorkoming van mariene verontreiniging en de leef- en werkomstandigheden aan boord opgenomen bevoegdheid om buitenlandse schepen in de haven te controleren op de naleving van de verdragsvoorschriften. Het betreft onder meer de in artikel 5 van het MARPOL-verdrag en voorschrift 16 van Bijlage II van het MARPOL-verdrag opgenomen bevoegdheid tot het uitoefenen van havenstaatcontrole.

Verder is met de Wet havenstaatcontrole uitvoering gegeven aan richtlijn nr. 95/21/EG inzake havenstaatcontrole². De richtlijn bevat de gemeenschappelijk criteria voor de wijze waarop de havenstaatcontrole die in de verschillende scheepvaartverdragen aan verdragspartijen is toegekend, moet worden uitgeoefend in de havens van de lidstaten van de Europese Unie.

Voornoemde bevoegdheid tot het uitoefenen van havenstaatcontrole beperkt zich in eerste instantie tot een controle op de aanwezigheid van de vereiste certificaten en documenten. Controle op de operationele voorschriften aan boord, waaronder de controle op de naleving van de voorwasprocedure, kan eerst dan plaatsvinden, wanneer blijkt van duidelijke gronden dat de toestand van het schip, de uitrusting, de bemanning of de leef- en werkomstandigheden aan boord niet in overeenstemming zijn met de gegevens van de vereiste certificaten of documenten of met de verdragsvoorschriften.

De controle op de voorwasprocedure gaat verder dan en moet worden onderscheiden van de havenstaatcontrole als bedoeld in artikel 5 van het MARPOL-verdrag en voorschrift 16.9 van Bijlage II van het MARPOL-verdrag. Op grond van Bijlage II moeten de door de verdragspartijen daartoe aan te wijzen inspecteurs (*surveyors*) te allen tijde een controle uitvoeren op de voorwas van een tank waaruit schadelijke stoffen van categorie x zijn gelost. Voorts mogen deze inspecteurs te allen tijde een controle uitvoeren op de voorwas van een tank waaruit schadelijke stoffen van categorie y of z zijn gelost. De mogelijkheid om de voorwas te controleren moet derhalve ook bestaan indien niet blijkt van duidelijke gronden dat de toestand van het schip, de uitrusting of bemanning of de leef- en werkomstandigheden aan boord niet in overeenstemming zijn met de vereiste certificaten of documenten of met de verdragsvoorschriften.

Het onderscheid tussen controle op de voorwasprocedure en de reguliere havenstaatcontrole, blijkt ook uit voorschrift 16.1 van bijlage II van het MARPOL-verdrag, op grond waarvan de verdragspartijen inspecteurs (*surveyors*) moeten aanwijzen die de controle op de voorwasprocedure uitvoeren, naast de inspecteurs (*port state control officers*) die op grond van voorschrift 16.9 van Bijlage II zijn belast met de reguliere havenstaatcontrole. Het onderscheid blijkt voorts uit voorschrift 16.9.4 van Bijlage II van het MARPOL-verdrag, dat bepaalt dat de in voorschrift 16.9 opgenomen bevoegdheid tot havenstaatcontrole op de in Bijlage II opgenomen operationele voorschriften, niet afdoet aan de rechten en plichten van een verdragspartij die controle uitoefent op de vereisten met betrekking tot de bedrijfsvoering aan boord waarin het MARPOL-verdrag specifiek voorziet. In Bijlage II is specifiek voorzien in regels met betrekking tot het voorwassen van ladingtanks.

¹ Voor een nadere toelichting op de Wet havenstaatcontrole zij gewezen op de Memorie van Toelichting bij deze wet (TK 1996–1997, 25 254, nr. 3)

² Richtlijn nr. 95/21/EG van de Raad van de Europese Unie, betreffende de naleving met betrekking tot schepen die gebruik maken van havens in 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 (richtlijn havenstaatcontrole) (PbEG L 157). Met ingang van 1 januari 2011 zal deze richtlijn worden vervangen door de op 23 april 2009 door het Europees Parlement en de Raad vastgestelde richtlijn 2009/16/EG betreffende havenstaatcontrole (Pb EG L 131).

Onder punt b van deze paragraaf is het voorstel toegelicht om de voor Nederlandse schepen geldende normatieve bepalingen met betrekking tot de voorwasprocedure tevens van toepassing te verklaren op buitenlandse schepen die een Nederlandse haven aandoen. Dit voorstel heeft tot gevolg dat controle op de naleving van deze bepalingen door buitenlandse schepen die een Nederlandse haven aandoen (tevens) kan plaatsvinden op grond van artikel 14 van de Wvvs. Op laatstgenoemde grondslag kan te allen tijde toezicht worden gehouden op de naleving van de regels met betrekking tot het voorwassen van ladingtanks. Hiermee kan volledige uitvoering worden gegeven aan de in Bijlage II van het MARPOL-verdrag opgenomen voorschriften met betrekking tot de controle op de voorwasprocedure.

§ 4. Uitvoerings- en handavingsaspecten en bestuurlijke lasten

a. Toezicht op de naleving

Zoals in paragraaf 3 is aangegeven dient een controle op de voorwasprocedure te allen tijde plaats te vinden indien een stof is gelost in de in Bijlage II genoemde categorie X. Gelet op de frequentie van de controles op de voorwasprocedure (2000 per jaar), de duur ervan (30 tot 60 minuten) en de tijdstippen waarop deze kunnen plaatsvinden (ook 's nachts en in het weekend), is het wenselijk om naast de medewerkers van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) tevens andere personen te belasten met het toezicht op de voorwasprocedure. Zoals ook is aangegeven in de op 23 november 1995 door de Algemene Vergadering van de IMO aangenomen resolutie A.787(19) met betrekking tot de havenstaatcontroleprocedures, moet de met de controles op de voorwasprocedure belaste inspecteur grondige kennis hebben van Bijlage II van het MARPOL-verdrag en van de gewoonten van de haven met betrekking tot onder andere de behandeling van lading, het wassen van tanks en ligplaatsen voor tankreiniging. Daarbij kan gedacht worden aan medewerkers van havenautoriteiten, vanwege hun ervaring en deskundigheid op dit gebied. Het havenbedrijf Rotterdam N.V. staat in de huidige situatie de IVW 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. Momenteel vindt overleg plaats met het havenbedrijf Rotterdam N.V. over de aanwijzing van personen werkzaam bij het havenbedrijf als toezichthouder op grond van de Wvvs. Met het oog op de aanwijzing van personen van het gemeentelijk havenbedrijf Amsterdam, is ook het gemeentelijk havenbedrijf Amsterdam bij dit overleg betrokken. Daarbij wordt tevens gesproken over de nadere invulling van de op grond van artikel 14 Wvvs op te stellen aanwijzingsregeling.

Omdat artikel 14, tweede lid, van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen enkel de mogelijkheid bevat om naast de medewerkers van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, ambtenaren van andere diensttakken aan te wijzen, wordt met het onderhavige wetsvoorstel deze mogelijkheid uitgebreid tot andere personen.

Tevens wordt de mogelijkheid om bij ministeriële regeling regels te stellen met betrekking tot de wijze van uitoefening van de bevoegdheid tot het uitoefenen van toezicht uitgebreid tot de mogelijkheid regels te stellen met het toezicht op de naleving in zijn algemeenheid. Hiermee kunnen ook regels worden gesteld met betrekking tot bijvoorbeeld de opleiding die toezichthouders moeten hebben gevolgd voor het uitoefenen van toezicht.

b. Strafrechtelijke handhaving

De handhaving van gedragsnormen van de Wvvs die zich richten tot de kapitein van zeeschepen, geschiedt langs strafrechtelijke weg. Dit ligt in de rede aangezien het veelal gaat om eenmalige overtredingen die zich op een schip afspelen. Strafbaarstelling vindt plaats in de Wet op de economische delicten (hierna: WED). Het – bestuurlijke en strafvorderlijke – instrumentarium van de WED staat ter beschikking van politieambtenaren en ter zake bevoegde bijzondere opsporingsambtenaren indien er algemene aanwijzingen zijn dat de middels de Wvvs in samenhang met de WED strafbaar gestelde overtredingen worden begaan.¹

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt de verplichting geformuleerd voor de kapitein van een buitenlands schip dat een Nederlandse haven aandoet om te voldoen aan de regels met betrekking tot het voorwassen van tanks. Teneinde overtreding van deze regels strafbaar te stellen, wordt voorgesteld de Wet op de economische delicten te wijzigen. Dit voorstel wordt toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

c. Financiële consequenties

Reeds in de huidige praktijk wordt gecontroleerd op de naleving van de in Bijlage II van het MARPOL-verdrag opgenomen regels met betrekking tot het voorwassen van tanks. Het onderhavige wetsvoorstel brengt dan ook geen financiële consequenties mee ten opzichte van de huidige praktijk.

Het onderhavige wetsvoorstel brengt evenmin een extra belasting mee voor de politie, het openbaar ministerie (OM) en de rechterlijke macht. Zoals wordt aangegeven in de toelichting bij artikel I, onderdeel D, hangt de verplichting tot het uitvoeren van een voorwas in een Nederlandse haven met betrekking tot tanks waaruit schadelijke vloeistoffen zijn gelost, nauw samen met de verplichting tot afgifte van schadelijke stoffen. Het voorwassen van de ladingtanks en de afgifte van schadelijke stoffen maken onderdeel uit van hetzelfde complex van handelingen. Indien sprake is van overtreding van de voor de voorwas geldende regels zal in beginsel tevens sprake zijn van een overtreding van de afgifteplicht, welke reeds strafbaar is gesteld. Alleen in de uitzonderingssituatie dat wel een voorwas moet worden uitgevoerd, maar de afgifte van de uit deze voorwas voortkomende residuen kan worden uitgesteld tot de volgende aanloophaven (gewezen zij op hetgeen hierover is vermeld in de toelichting op artikel I, onderdeel E), kon voordien niet strafrechtelijk worden opgetreden. Met dit wetsvoorstel wordt dit mogelijk. Buitenlandse schepen die in Nederlandse havens hun ladingtanks voorwassen, maken echter geen gebruik van de mogelijkheid hun ladingresiduen af te geven in een volgende haven, gelet op de beschikbaarheid in de Nederlandse havens van voorzieningen, toereikend en geschikt voor het in ontvangst nemen van uit deze voorwas voortvloeiende schadelijke residuen. Daarmee voldoen buitenlandse schepen in de Nederlandse havens aan hun afgifteplicht. De situatie dat buitenlandse schepen na het lossen van schadelijke vloeistoffen de haven verlaten zonder hun ladingtanks te hebben voorgewassen doet zich niet voor. Deze schepen worden met het oog op de controle van de uit te voeren voorwasprocedure te allen tijde bezocht door de havenautoriteiten.

¹ Vergelijk de Memorie van Toelichting bij de 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)

§ 5. Lasten voor het bedrijfsleven en milieueffecten

a. Bedrijfseffecten en milieueffecten

Het wetsvoorstel leidt niet tot negatieve effecten op het Nederlandse bedrijfsleven of op het milieu.

b. Administratieve lasten

De uitbreiding van de bevoegdheid tot het verlenen van ontheffingen met de regels ten aanzien van lozing van ballastwater en sediment uit ballastwater en ten aanzien van verboden gedragingen vanaf of aan boord van schepen, die krachtens de nieuwe onderdelen b en c van artikel 5, eerste lid, van de Wvvs kunnen worden vastgesteld, brengen geen additionele administratieve lasten mee ten opzichte van het Besluit voorkoming verontreiniging door schepen (Bvvs). Zoals wordt aangegeven in de toelichting bij artikel I, onderdeel H is de mogelijkheid om ontheffing te verlenen (lees: afwijking toe te staan) van deze regels met het Besluit van 9 februari 2010 tot wijziging van het Bvvs (Stb. 91) in het Bvvs opgenomen. Voor een nadere toelichting op de administratieve lasten die verband houden met deze ontheffingen zij dan ook verwezen naar de Nota van Toelichting bij dit besluit.

Voor het overige schept dit wetsvoorstel geen informatieverplichtingen voor het Nederlandse bedrijfsleven.

§ 6. Externe consultatie

Een voorontwerp van dit wetsvoorstel is aangeboden aan de Nationale Havenraad en de Koninklijke Vereniging van Reders. Van deze organisaties is geen reactie ontvangen.

§ 7. Medeverantwoordelijkheid

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

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

A

Het voorstel voor een nieuw artikel 1, onderdeel i, is toegelicht in paragraaf 2 van het algemeen deel van deze memorie. Met dit voorstel komt de wettelijke grondslag voor artikel 2 Bvvs te vervallen. Daarmee komt ook artikel 2 Bvvs te vervallen.

Het voorstel voor de nieuwe onderdelen j en k van artikel 1 houdt verband met de uitvoering van het Ballastwaterverdrag, dat betrekking heeft op de controle en het beheer van ballastwater en sedimenten van schepen. Ook het voorstel voor een nieuw onderdeel s van artikel 1 houdt verband met de uitvoering van het Ballastwaterverdrag. In verband met het in paragraaf 2 van het algemeen deel van deze memorie toegelichte voorstel om ballastwater en sedimenten van schepen niet als schadelijke stoffen aan te merken, is aanpassing van de in dit onderdeel opgenomen definitie van het begrip «lozen» noodzakelijk.

B

Voorgesteld wordt aan artikel 5, eerste lid, van de Wvvs, een nieuw te redigeren onderdeel b toe te voegen, op grond waarvan regels met betrekking tot het lozen van ballastwater en sediment uit ballastwater kunnen worden vastgesteld. Hiertoe wordt het bestaande onderdeel b verletterd tot onderdeel c. De reden voor dit voorstel is toegelicht in paragraaf 2 van het algemeen deel van deze memorie over de wijziging

van het begrip schadelijke stof. De wijziging van artikel 5, vierde lid, vloeit voort uit de verlettering van het eerste lid.

C

Deze wijziging komt voort uit de breed gedragen wens om in wetten in formele zin geen naar algemene maatregel van bestuur gedelegeerde afwijkmogelijkheid te creëren (zie Handelingen I 2006–2007, nr. 24, p. 880 – 887). Thans is de constructie in artikel 6a, dat het eerste lid een algemene bepaling bevat, waarop het zevende lid voor de genoemde plezier- en vissersvaartuigen een afwijking bij algemene maatregel van bestuur mogelijk maakt. In dit voorstel worden deze in het eerste lid genoemde vaartuigen uitgezonderd van de algemene bepaling; het zevende lid geeft de mogelijkheid om voor die groep vaartuigen nadere regels bij algemene maatregel van bestuur te stellen. Artikel 6a bevat de implementatie van bepalingen uit richtlijn 2000/59/EG¹; de voorgestelde wijziging is met die richtlijn in overeenstemming.

D

De wijziging van artikel 11, eerste lid, vloeit voort uit de wijziging van de definitie van het begrip schadelijke stof. Artikel 11, eerste lid geeft de grondslag voor de verplichting in het Bvvs om een ballastwaterjournaal bij te houden. Net als in artikel 10, eerste lid, onderdeel a, moet daarom in dit artikel ook onderscheid worden gemaakt tussen het vervoer van schadelijke stoffen en andere stoffen.

E

De in Bijlage II van het MARPOL-verdrag opgenomen verplichting tot het voorwassen van een tank, hangt nauw samen met de in Bijlage II opgenomen verplichting tot afgifte van de in die bijlage nader genoemde schadelijke stoffen. Deze laatste verplichting houdt in dat de residuen die voortkomen uit de verplichte voorwas van een tank waaruit schadelijke stoffen zijn gelost van categorie x of hoogvisceuze of stollende stoffen van categorie y, moeten worden afgegeven in de haven waar de voorwas heeft plaatsvonden. Het voorwassen van de tank en de afgifte van schadelijke stoffen maken in dit geval derhalve onderdeel uit van hetzelfde complex van handelingen (de voorwasprocedure). Ook de residuen die voortkomen uit de verplichte voorwas van een tank waaruit schadelijke stoffen zijn gelost van categorie y (niet zijnde hoogvisceuze stoffen of stollende stoffen) of categorie z, moeten worden afgegeven, al kan de afgifte in dat geval ook geschieden in een andere haven met een geschikte ontvangstvoorziening, mits schriftelijk is bevestigd dat in deze haven een daartoe geschikte ontvangstvoorziening beschikbaar is.

¹ 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 (PbEU L 332).

² Memorie van Toelichting bij de wijziging van de Wvvs in verband met onder andere het Protocol van 1997 tot wijziging van het Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen en richtlijn nr. 2005/33/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 6 juli 2005 tot wijziging van richtlijn 1999/32/EG wat betreft het zwavelgehalte van scheepsbrandstoffen (TK 2005-2006, 30 500, nr. 3).

³ Wijziging van de Wvvs 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 (Stb. 2004, 348).

De in Bijlage II van het MARPOL-verdrag opgenomen voorschriften met betrekking tot de voorwasprocedure, zijn voor Nederlandse schepen geïmplementeerd via artikel 10, eerste lid, onderdeel a, van de Wvvs en artikel 33 van het Bvvs. Artikel 10, eerste lid, onderdeel a, van de Wvvs vormt de basis voor het vaststellen van regels met betrekking tot het vervoer van schadelijke stoffen door Nederlandse schepen. Op basis van dit onderdeel zijn bij artikel 33 van het Bvvs deze regels vastgesteld. Zoals is aangegeven in de Memorie van Toelichting bij de wijziging van de Wvvs in verband met onder andere het Protocol van 1997 van het MARPOL-verdrag en richtlijn nr. 2005/33/EG², omvatten deze regels ook het lossen inclusief het reinigen van de tanks.

Met de wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen 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 ladingresiduen³, is er voor gekozen de verplichting van de kapitein die een Nederlandse haven

aandoet om bepaalde schadelijke stoffen af te geven, apart te regelen in een nieuw artikel 12c en dit artikel gelijkelijk van toepassing te laten zijn op een kapitein van een Nederlands schip dat een Nederlandse haven aandoet en een kapitein van een buitenlands schip dat een Nederlandse haven aandoet. Gelet op de nauwe samenhang tussen de voorwasprocedure en de afgifte van schadelijke stoffen, wordt er met het onderhavige voorstel voor gekozen ook de verplichting van de kapitein die een Nederlandse haven aandoet om te voldoen aan de met betrekking tot de voorwas te stellen regels op te nemen in artikel 12c. Hiertoe wordt een nieuw te redigeren artikel 12c, tweede lid, voorgesteld. Tegelijkertijd wordt het bestaande tweede lid, dat bepaalt dat artikel 12c ook van toepassing is op buitenlandse schepen, vernummerd tot derde lid. Hiermee wordt bewerkstelligd dat de verplichting voor de kapitein van een Nederlands schip om te voldoen aan de met betrekking tot de voorwas te stellen regels, tevens van toepassing wordt op de kapitein van een buitenlands schip dat een Nederlandse haven aandoet. De noodzaak hiervoor is toegelicht in het algemeen deel van deze memorie.

F

Dit onderdeel is toegelicht in paragraaf 4, onderdeel a, van het algemeen deel van deze memorie.

H

Bijlage VI van het MARPOL-verdrag, zoals deze is herzien bij resolutie MEPC.176(58) van het mariene milieuc comité van de IMO, alsook de Bijlage van het Ballastwaterverdrag bevatten de mogelijkheid afwijking toe te staan van de in deze bijlagen opgenomen voorschriften. Daarbij geldt dat een alternatieve voorziening voorhanden moet zijn, die gelijkwaardig is aan de in deze voorschriften voorgeschreven voorziening waarvan wordt afgeweken. Wat betreft Bijlage VI van het MARPOL-verdrag, gaat het om voorschriften over gedragingen aan boord van schepen, zoals bijvoorbeeld het gebruik van brandstofolie. Deze voorschriften zijn geïmplementeerd via artikel 5, eerste lid, onderdeel b (met dit voorstel te verletteren tot onderdeel c) van de Wvvs en het daarop gebaseerde artikel 31 van het Bvvs in de vorm van verbodsbepalingen. Wat betreft de bijlage van het Ballastwaterverdrag, gaat het om voorschriften voor pleziervaartuigen over het lozen van ballastwater en sediment en om voorschriften over gedragingen aan boord van schepen (zoals het wisselen van ballastwater). Deze voorschriften zijn geïmplementeerd via artikel 5, eerste lid, onderdeel b (met dit voorstel te verletteren tot onderdeel c), artikel 5, eerste lid, onderdeel a, voor zover het betreft het lozen van ballastwater en sediment en ballastwater (met dit voorstel op te nemen in onderdeel b) en het op deze onderdelen gebaseerde artikel 31a van het Bvvs in de vorm van verbodsbepalingen.

Teneinde uitvoering te geven in Nederlandse regelgeving aan voornoemde in Bijlage VI van het MARPOL-verdrag en de Bijlage bij het Ballastwaterverdrag opgenomen mogelijkheden om afwijking toe te staan van de geldende voorschriften, is in het Besluit voorkoming verontreiniging door schepen de mogelijkheid opgenomen voor de minister om afwijking toe te staan van de in artikel 31, eerste en tweede lid, Bvvs bedoelde eisen en voorschriften en van de in de Bijlage bij het Ballastwaterverdrag opgenomen voorschriften¹. Om deze mogelijkheid van de noodzakelijke wettelijke basis te voorzien, wordt voorgesteld om de in artikel 35, tweede lid, van de Wvvs neergelegde mogelijkheid tot het verlenen van ontheffing uit te breiden met de regels ten aanzien van verboden gedragingen aan boord van schepen en ten aanzien van lozing van ballastwater en sediment uit ballastwater, die krachtens de nieuwe onderdelen b en c van artikel 5, eerste lid, van de Wvvs kunnen worden vastgesteld.

¹ Besluit van 9 februari 2010 tot wijziging van het Besluit voorkoming verontreiniging door schepen in verband met de implementatie van het Ballastwaterverdrag en de herziene Bijlage VI van het MARPOL-verdrag (Stb. 91).

Bovendien wordt voorgesteld de in artikel 35, tweede lid, Wvvs opgenomen mogelijkheid tot ontheffing uit te breiden met artikel 12c, tweede lid, van de Wvvs, waarin de verplichting is neergelegd voor de kapitein van een schip dat een Nederlandse haven aandoet om te voldoen aan de regels met betrekking tot het voorwassen van een tank. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de voorschriften 13.4 en 13.6 van Bijlage II van het MARPOL-verdrag, die de ontheffing van deze regels mogelijk maken. In het algemeen deel van deze memorie is het voorgaande reeds toegelicht.

Daarnaast wordt de mogelijkheid tot het geven van vrijstellingen in het voorgestelde eerste lid uitgebreid met artikel 5, eerste lid, onderdeel b (met dit voorstel te verletteren tot onderdeel c) en het met dit voorstel op te nemen onderdeel b. Dit is nodig met het oog op het verlenen van vrijstellingen op grond van artikel 3 van het Ballastwaterverdrag. Schepen kunnen op grond van dat artikel – onder het geven van voorschriften en beperkingen – van de toepassing van dit verdrag worden uitgezonderd.

Tot slot wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om in artikel 35, eerste en tweede lid, van de Wvvs te expliciteren dat de bevoegdheid van Onze Minister tot het verlenen van ontheffing en vrijstelling wordt begrensd door de voorschriften van de in de Wvvs geïmplementeerde verdragen.

I

Voor het toezicht op de naleving van de voorwasprocedure door Nederlandse en buitenlandse schepen zijn twee aan boord van het schip vereiste documenten van belang. Enerzijds is dat het in voorschrift 15 van Bijlage II van het MARPOL-verdrag voorgeschreven ladingjournaal. Alle handelingen met schadelijke vloeistoffen en ladingtanks waarin deze zich bevinden, zoals het laden, lossen en verwijderen van restanten, reinigen en ballasten of ontballasten van ladingtanks, alsook het lozen op zee, dienen in het ladingjournaal te worden aangetekend onder vermelding van tijd en locatie van de handeling. Anderzijds is met het oog op de controle op de operationele voorschriften vereist dat het schip is uitgerust met een handboek overeenkomstig een gestandaardiseerd model. In dit handboek is een omschrijving opgenomen van de inrichting en uitrusting van het schip, alsmede van alle operationele handelingen die ingevolge de voorschriften van bijlage II van het MARPOL-verdrag van toepassing zijn op de schadelijke vloeistoffen die het schip blijkens het aan het schip afgegeven certificaat, gerechtigd is te vervoeren. Het handboek dient te zijn goedgekeurd en gewaarmerkt door de vlaggenstaat van het schip, nadat uit gehouden onderzoeken en inspecties is gebleken dat al hetgeen daarin is opgenomen in overeenstemming is met alle voor het schip relevante bepalingen van Bijlage II.

Op grond van Bijlage II moet de voor de controle op de voorwasprocedure aangewezen inspecteur (*surveyor*) aantekenen op het ladingjournaal dat de voorwasprocedure in overeenstemming met de vereisten van het handboek is uitgevoerd. Voorts dient de inspecteur, indien hij een ontheffing verleend van de voorwasprocedure, daarvan aantekening te maken in het ladingjournaal. Ter uitvoering van Bijlage II op dit punt is in artikel 36, zevende lid, van het Bvvs bepaald dat Onze Minister aantekeningen maakt in het ladingjournaal overeenkomstig de in Bijlage II van het Verdrag gegeven voorschriften.

Met het onderhavige voorstel voor een nieuw artikel 35c, wordt de wettelijke basis hiervoor gecreëerd en wordt tevens geregeld dat deze bepaling van het Bvvs tevens geldt voor buitenlandse schepen.

Artikel II

Zoals hiervoor is aangegeven bij de bespreking van artikel I, onderdeel E, hangt de verplichting tot het uitvoeren van een voorwas in een Nederlandse haven met betrekking tot een tank waaruit schadelijke stoffen zijn gelost, nauw samen met de verplichting tot afgifte van schadelijke stoffen. Gelet op deze nauwe samenhang, is ervoor gekozen om met de strafbaarstelling van de overtreding van de voorschriften met betrekking tot de voorwas in een Nederlandse haven, aan te sluiten bij de reeds bestaande strafsancie voor overtreding van de afgifteverplichting door de kapitein van een schip.

Onder artikel 1a, onder 1°, van de WED zijn de milieubepalingen opgenomen, waarvan overtreding direct schade toebrengt aan het milieu, dan wel daarvoor een ernstige en directe bedreiging vormen. Ook artikel 12c, eerste lid, van de Wvvs, waarin de verplichting tot afgifte van schadelijke stoffen is neergelegd, is opgenomen in de opsomming in artikel 1a, onder 1°. Met het voorstel wordt ook artikel 12c, tweede lid, aan de opsomming van artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten toegevoegd.

Toevoeging van artikel 12c, tweede lid, van de Wvvs aan de opsomming in artikel 1a, onder 1°, van de WED maakt strafrechtelijke handhaving mogelijk met betrekking tot de verplichting van de kapitein van een buitenlands schip dat een Nederlandse haven aandoet om te voldoen aan de met betrekking tot de voorwasprocedure gestelde regels. Dit is te meer van belang, omdat de mogelijkheid het schip aan te houden op grond van artikel 20, eerste lid, onderdeel e, van de Wvvs alleen soelaas biedt indien er aanwijzingen zijn dat de kapitein in strijd met deze regels zal handelen. Een daadwerkelijke overtreding van de met betrekking tot de voorwasprocedure gestelde regels kan eerst aan de orde zijn op het moment dat het schip naar zee vertrekt. Aanhouding van het schip is dan niet meer mogelijk.

Toevoeging van artikel 12c, tweede lid, Wvvs aan de onder artikel 1, onder 1°, opgenomen opsomming heeft verder tot gevolg dat ook de overtreding van de voorschriften met betrekking tot het voorwassen van een tank door buitenlandse schepen strafbaar is gesteld. Hiermee wordt aangesloten bij de strafbaarstelling van de overtreding van de afgifteplicht, die zich ook uitstrekt tot buitenlandse schepen.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings