

NOTA VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

Het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart bevat voorschriften die nodig zijn ter uitvoering van het op 9 september 1996 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart (Trb. 1996, 293), verder aan te duiden als het verdrag. Een wetsvoorstel voor de goedkeuring en uitvoering van het verdrag is ingediend bij Koninklijke boodschap van 23 januari 1998 (Kamerstukken II 1997/98, 25 851, nrs. 1–3). De beoogde wet is inmiddels op 26 november 1998 tot stand gekomen (Stb. 687); deze wet bevat met name wijzigingen van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO), de Wet milieubeheer (Wm) en het Burgerlijk Wetboek (BW). In de paragrafen 6 en 7 van de memorie van toelichting bij genoemd wetsvoorstel is een uiteenzetting opgenomen over de hoofdlijnen van de omzetting van het verdrag in de Nederlandse rechtsorde. In dat kader is in onderdeel 7.3 aangekondigd, dat de concrete voorschriften ter omzetting van het verdrag in verband met de onderlinge samenhang en ter wille van de overzichtelijkheid worden gebundeld in één algemene maatregel van bestuur, die wordt gebaseerd op de genoemde drie wetten. Daarmee werd bedoeld op het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart, dat hierna kortweg wordt aangeduid als het besluit of het SB.

Het besluit is tot stand gebracht onder medeverantwoordelijkheid van de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Justitie; deze nota van toelichting is dan ook mede namens de genoemde ministers vastgesteld.

Het algemeen deel van deze nota bevat achtereenvolgens uiteenzettingen over de hoofdlijnen van het verdrag, de opzet en indeling van het besluit en een hoofdstuksgewijze toelichting, waarna aandacht wordt besteed aan de gevolgen voor het milieu en voor het bedrijfsleven, de handhaving alsmede de wijze waarop het besluit is voorbereid.

De nota van toelichting omvat drie bijlagen. De eerste bijlage is een lijst met gebruikte afkortingen. In de eveneens bij deze nota van toelichting gevoegde *transponeringstabel a* is per artikel van het verdrag, met inbegrip van de daarbij behorende Uitvoeringsregeling, aangegeven door welke bepalingen van het SB dan wel van de wetten waarop het SB berust, dat artikel in de Nederlandse wetgeving is omgezet. De bij deze toelichting gevoegde *transponeringstabel b* geeft per artikel van het SB aan welke bepaling van het verdrag of de Uitvoeringsregeling daarmee wordt omgezet en waar de nationale wettelijke grondslag is gelegen.

HOOFDSTUK 2. HOOFDLIJNEN VAN HET VERDRAG

Het verdrag houdt een eenvormig regime in voor de verzameling van scheepsafvalstoffen aan boord van schepen en de afgifte aan en inname door overslaginstallaties en ontvangstinrichtingen, een en ander met betrekking tot de scheepvaart op de Rijn en een groot aantal daarmee direct of indirect in verbinding staande vaarwegen.

Belangrijke uitgangspunten van het verdrag zijn:

- een verbod tot lozing van afval;
- vermindering van afvalproductie;
- de vervuiler betaalt;
- geen concurrentievervalsing.

Het verdrag bestrijkt drie deelterreinen, die hierna achtereenvolgens worden aangeduid in de terminologie van het SB – die nader aan de orde komt in onderdeel 4.1.1 van deze toelichting – telkens met tussen haakjes de desbetreffende verdragstermen:

A. olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen (olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval);

B. afval van de lading (afval van de lading);

C. overige scheepsafvalstoffen (overig scheepsbedrijfsafval), d.w.z. huisvuil, afvalwater, zuiveringslib, slops, alsmede gevaarlijke afvalstoffen, voorzover niet vallend onder A of B. Het gaat hier dus om afvalcomponenten uit de particuliere huishouding alsmede uit bedrijfsvoering aan boord.

Op de verdragsstaten rust met betrekking tot alle drie genoemde hoofdcategorieën van scheepsafvalstoffen de verplichting zorg te dragen voor het inrichten of doen inrichten van een goed gespreid net van ontvangstinrichtingen (*artikel 4*).

Het geografische bereik van het verdrag omvat alle voor de binnenvaart openstaande vaarwegen in Nederland, Duitsland en België, en voorts in Zwitserland de Rijn vanaf Rheinfelden, in Frankrijk met name de Rijn en een deel van de gekanaliseerde Moezel, alsmede voor de delen B en C (zie hierna onderdeel 2.2) enige grote Noord-Franse kanalen, en in Luxemburg de Moezel (*artikel 2 en bijlage 1 van het verdrag*).

Het verdrag bevat naast de hoofdtekst («mantel») twee bijlagen. Bijlage 1 geeft de precieze aanduiding van de vaarwegen waarop het verdrag van toepassing is. Bijlage 2 is aangemerkt als Uitvoeringsregeling en wordt in deze memorie ook kortweg als zodanig aangeduid; deze bijlage houdt een concretisering van diverse verdragsbepalingen in. Bij de Uitvoeringsregeling behoren vijf aanhangsels: het Model voor het olie-afgifteboekje (Aanhangsel I), de Eisen aan het nalenssysteem (Aanhangsel II), de Losstandaarden en afgifte-/innamevoorschriften met betrekking tot het geoorloofd lozen van waswater, regen- en ballastwater met ladingrestanten, in deze memorie kortweg aan te duiden als Stoffenlijst (Aanhangsel III), de Model-losverklaring (Aanhangsel IV) en de Grens- en controlewaarden voor zuiveringsinstallaties aan boord van passagierschepen (Aanhangsel V).

In hoofdstuk 4 van deze toelichting wordt per hoofdstuk van het SB een nadere uiteenzetting over het verdrag opgenomen.

HOOFDSTUK 3. ALGEMENE ASPECTEN VAN HET SB

3.1. Indeling

Het besluit sluit aan bij de inhoud van het verdrag en de Uitvoeringsregeling, ook wat betreft de volgorde van de te regelen materie. Hoofdstuk 1 regelt enkele onderwerpen die de deelterreinen A, B en C overstijgen, waarna die drie deelterreinen achtereenvolgens aan de orde komen in de hoofdstukken 2, 3 en 4. Wel is op deelterrein A de regeling van taken en positie van het nationaal instituut, die voor de justitiabelen niet van direct belang is, afgezonderd en ondergebracht in hoofdstuk 5 van het besluit. Hoofdstuk 6 bevat enkele wijzigingen van andere besluiten, alsmede overgangsbepalingen en technische bepalingen.

Bij het besluit behoort een drietal bijlagen. Bijlagen 1 (modellen met betrekking tot de nalensinstallatie) en 2 (stoffenlijst) houden verband met hoofdstuk 3, bijlage 3 (boordzuiveringsinstallatie) behoort bij hoofdstuk 4.

3.2. Verhouding WVO en Wm

De inhoud van het SB ligt, afgezien van de privaatrechtelijke aspecten die in de toelichting bij hoofdstuk 3 van het SB aan de orde komen, in het

grensgebied van de WVO en de Wm. Aan de ene kant kent het verdrag voorschriften die direct gericht zijn op het tegengaan van verontreiniging van oppervlaktewater en dus kunnen worden omgezet in WVO-kader, aan de andere kant gaat het om bepalingen inzake het net van inzamelvoorzieningen, waarvan de omzetting dient te geschieden in het kader van het hoofdstuk Afvalstoffen van de Wm. Tussen de uitersten in bevinden zich onder andere de bepalingen aangaande het laden en lossen, die soms direct het voorkomen van waterverontreiniging betreffen, maar ook wel langs indirecte weg dat doel dienen en dan primair strekken tot het voorkomen van het ontstaan van (onnodig veel) afval. In het besluit is, in lijn met het gestelde in de onderdelen 7.1 en 7.2 van de memorie van toelichting bij het in de inleiding genoemde wetsvoorstel, de volgende afbakening WVO-Wm gevolgd.

De regels ten aanzien van hetgeen aan boord van schepen geschiedt met betrekking tot scheepsafvalstoffen en het voorkomen van het ontstaan daarvan, met inbegrip van het lozingsverbod, alsmede de verplichtingen met betrekking tot het aan boord beschikbaar hebben van het olie-afgifteboekje en de losverklaring, worden gebaseerd op de WVO. Ook het voorschrift ten aanzien van de losstandaard die is vereist bij het ter beschikking stellen van het schip voor het vervoer van zaken berust op de WVO. Bij deze onderwerpen lijkt het belang van tegengaan van waterverontreiniging overheersend.

Voorts wordt het financieringsstelsel voor de inzameling van olie- en vethoudend scheepsafval omgezet in het kader van de WVO. Het vormt een belangrijk – zij het indirect werkend – instrument voor het tegengaan van verontreiniging van het oppervlaktewater. Enige cruciale gedragsvoorschriften in het kader van dit stelsel richten zich tot de schipper, met name de verplichtingen tot het overleggen van zegels bij het bunkeren en tot het bewaren van de afschriften van de bunkerverklaringen. De handhaving hiervan kan in de praktijk goed gecombineerd worden met handhavingsactiviteiten ten aanzien van andere gedragsvoorschriften die ter uitvoering van het verdrag in WVO-kader worden omgezet (met name inzake het bijhouden van een olie-afgifteboekje). Ook pleit de overweging dat de binnenvaartbranche ingevolge het verdrag institutioneel een rol speelt bij de uitvoering van dit financieringsstelsel – artikel 9, tweede lid, van het verdrag eist dat in het aan te wijzen nationale instituut vertegenwoordigers van deze bedrijfstak worden opgenomen – voor een omzetting in het kader van een wet waarvoor de Minister van Verkeer en Waterstaat de eerste verantwoordelijkheid draagt. Deze minister heeft immers uit anderen hoofde reeds een belangrijke bemoeienis met de binnenvaart.

De voorschriften ten aanzien van het milieuvriendelijk laden en lossen van schepen, met inbegrip van de daarbij behorende verplichtingen inzake losverklaringen, berusten in hoofdzaak op de Wm. Voorts worden in Wm-kader de verdragsbepalingen ten aanzien van de inzameling omgezet; dit betreft de innameplicht van ontvangstinrichtingen en de verplichting tot het invullen van het desbetreffende deel van de losverklaring.

3.3. Verhouding milieuvoorschriften en Burgerlijk Wetboek

In het verdrag en met name in deel B van de Uitvoeringsregeling zijn publiekrechtelijke milieuvoorschriften verweven met privaatrechtelijke bepalingen inzake de onderlinge verdeling van de verplichtingen van de verlader, de vervoerder en de ladingontvanger. Zie hiervoor de artikelen 8 en 13 van het verdrag, voorzover daaraan uitwerking is gegeven in de artikelen 7.01 tot en met 7.09 van de Uitvoeringsregeling.

De genoemde bepalingen van het verdrag en de Uitvoeringsregeling houden – veelal binnen het kader van één en dezelfde bepaling – enerzijds inhoudelijke eisen in betreffende in acht te nemen losstandaarden en het omgaan met bepaalde soorten afvalstoffen, alsmede daarop aansluitende

administratieve verplichtingen, anderzijds een afbakening van de gehoudenheid tot de naleving van die voorschriften tussen de verlader, vervoerder en ladingontvanger, alsmede de exploitant van de overslaginstallatie.

Het voorgaande brengt met zich mee dat een aantal bepalingen van het verdrag en de Uitvoeringsregeling zowel in een publiekrechtelijk als in een privaatrechtelijk kader wordt omgezet. De in de bedoelde bepalingen vervatte inhoudelijke eisen worden bij de omzetting neergelegd in publiekrechtelijke milieuvoorschriften in het kader van de Wm of de WVO. Voorzover de bepalingen zich richten op de onderlinge rechtsverhoudingen van de betrokkenen met betrekking tot het in acht nemen van de milieuvoorschriften, worden deze omgezet in het kader van het BW. Dit laatste betreft hoofdstuk 3, paragraaf 11, van het SB.

3.4. Inhoud SB in relatie tot wettelijke grondslag

Zoals is vermeld in de inleiding, zijn in het kader van de goedkeurings- en uitvoeringswet voor het verdrag enige wijzigingen in de WVO, de Wm en Boek 8 van het BW aangebracht. Die wetten bieden daardoor thans een geschikte basis voor de verdere omzetting van het verdrag in dit besluit.

Wat betreft de WVO is in de eerste plaats van belang, dat artikel 2f van die wet thans met betrekking tot scheepsafvalstoffen de basis geeft voor een wat ander type algemene regels dan tot nog toe was voorzien in het kader van de artikelen 2a en volgende van die wet. De op artikel 2f van de WVO gebaseerde regels van dit besluit hebben weliswaar betrekking op het brengen van scheepsafvalstoffen in oppervlaktewateren, maar strekken in vergaande mate tot het voorkomen van zodanige lozingen. Daarom is noch een vergunningplicht, noch een verplichting tot voorafgaande melding van lozingen als vervat in artikel 2b van de WVO zinvol in dit kader; het verdrag voorziet daar ook niet in. Ook meer in het bijzonder bevat artikel 2f een uitdrukkelijke wettelijke basis voor de preventief gerichte algemene regels van het SB, met name ten aanzien van de staat van reiniging waarin een schip voor vervoer moet worden aangeboden. Daarnaast bevat het besluit op basis van het nieuwe hoofdstuk IVA van de WVO de uitwerking van enige onderdelen van het financieringsstelsel voor de inzameling en verwijdering van olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen. Dat stelsel omvat een bestemmingsheffing die niet goed past in het kader van hoofdstuk IV van de WVO (heffingen, bijdragen en rechten), mede gezien de rol van het nationaal instituut die ingevolge het verdrag moet worden geregeld. Hoofdstuk IVA van de WVO bevat enige hoofdelementen van de heffingsregeling: de aanwijzing van de heffingsgrondslag, het belastbare feit, de heffingplichtigen en de basis van het tarief. Voorts regelt het de naheffing. De verdere uitwerking is aan het SB overgelaten.

Het verdient vermelding, dat ingevolge de wet van 16 maart 2000, houdende vervanging van hoofdstuk IV van de WVO (Stb. 135) enige technische verbeteringen worden aangebracht in genoemd hoofdstuk IVA en voorts de artikelen 23a en volgende van dat hoofdstuk worden vernummerd tot 28a en volgende. Bij de verwijzingen naar die artikelen in het SB en deze nota van toelichting is uitgegaan van die nieuwe nummering. Eveneens is hier vermeldenswaard, dat enige terminologische aanpassingen zullen worden aangebracht in hoofdstuk IVA van de WVO indien het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (structuur verwijdering afvalstoffen), zoals aangepast bij nota van wijziging (Kamerstukken II 1999/2000, 23 638, nr. 6) kracht van wet verkrijgt en in werking treedt. Met name wordt de term «verwijderingsbijdrage» bij die gelegenheid vervangen door «afvalbeheersbijdrage». De hieruit voortvloeiende wijzigingen in het SB zullen worden bewerkstelligd via een nog op te stellen algemene maatregel van bestuur houdende

aanpassing van diverse bestaande uitvoeringsregelingen aan de nieuwe terminologie.

De bepalingen van het SB die liggen in de sfeer van de Wm vinden voornamelijk hun basis in artikel 8.44 van die wet. Daarbij gaat het om de verplichtingen voor degene die een inrichting in de zin van de Wm drijft. Te denken valt aan een inrichting die behoort tot een ontvangstvoorziening (een inrichting die wordt gedreven door een inzamelaar van afvalstoffen) en voorts, wat betreft hoofdstuk 3, aan een overslaginrichting (een inrichting voor het laden en lossen van schepen). Zodanige inrichtingen komen grotendeels overeen met datgene wat in het verdrag wordt aangeduid met overslaginstallatie. Voorzover laden en lossen niet plaatsvinden in het kader van een overslaginrichting, wordt toepassing gegeven aan artikel 10.4 Wm. Daarbij worden rechtstreeks voorschriften gericht tot degene die laadt dan wel degene die lost.

Bij de bovenvermelde wijzigingswet is in de Wm een wijziging aangebracht in de bepalingen over de inzameling van bedrijfsafvalstoffen en van gevaarlijke afvalstoffen, met het oog op omzetting van de verdragsbepalingen ten aanzien van het olie-afgifteboekje en de losverklaring. Artikel 10.35a, tweede lid, van de Wet milieubeheer voorziet in een verplichting voor inzamelaars om deze documenten in te vullen.

Door de wijzigingswet is in het BW een artikel ingevoegd ter omzetting van het bepaalde in de artikelen 8 en 13 van het verdrag, alsmede de artikelen 7.01 tot en met 7.08 van Deel B van de Uitvoeringsregeling, betreffende milieuvoorschriften met betrekking tot het laden en lossen. Deze verplichtingen kwamen voorheen niet uitdrukkelijk aan de orde in Boek 8 van het BW. De onderlinge afbakening van de gehoudenheid tot naleving van de desbetreffende verplichtingen tussen de afzender, de vervoerder, de ontvanger en de exploitant van de overslaginstallatie wordt thans geregeld in Boek 8, titel 10, afdeling 2, van het BW, in een nieuw artikel 8:929a. Dit artikel houdt mede in dat de afzender en de ontvanger voorzover het hun onderlinge verplichtingen betreft anders kunnen overeenkomen.

In aansluiting op het bepaalde in artikel 28k van de WVO voorziet het SB er in dat de uitvoering van bepaalde bindende besluiten van de Conferentie van Verdragsluitende Partijen met betrekking tot de verwijderingsbijdrage voor de inzameling en verdere verwerking van olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen wordt geregeld in een ministeriële regeling. Het gaat daarbij om een in voorbereiding zijnd besluit van de conferentie over vermindering van de verwijderingsbijdrage met betrekking tot schepen die zijn uitgerust met bepaalde technische voorzieningen ter voorkoming van het ontstaan van afval.

3.5. Ontvangstvoorzieningen

De verplichting voor de verdragsstaten om zorg te dragen voor de inrichting van een net van ontvangstinrichtingen wordt in Nederland voor de delen A, B en C van het verdrag verschillend vormgegeven. Daarbij past overigens de opmerking dat het in Nederland in de praktijk zal gaan om enige verdere uitbouw van het bestaande net van inzamelvoorzieningen. Voor deel A ligt hier een taak voor het nationaal instituut en wordt dit geregeld in hoofdstuk 5 van het SB. Voor deel B is de verdragsstaten in artikel 5.02 van de Uitvoeringsregeling een termijn van 5 jaar gegeven om het net op of uit te bouwen. Ter zake is het voorzieningenbeleid thans in voorbereiding, waarbij overwogen wordt dit te regelen in een afzonderlijke algemene maatregel van bestuur. Dit laatste geldt eveneens voor deel C, waarvoor grotendeels in artikel 8.02 van de Uitvoeringsregeling ook termijnen van enige jaren zijn vastgelegd.

HOOFDSTUK 4. TOELICHTING PER HOOFDSTUK VAN HET SB

4.1. Hoofdstuk 1 SB

4.1.1. Begripsbepalingen

Veel van de begripsomschrijvingen zijn ontleend aan die van het verdrag, doch soms ontdaan van niet strikt nodige dan wel verwarrende elementen. Ten behoeve van de handhaafbaarheid van het besluit is op enkele punten, ter verhoging van de eenduidigheid, voorzien in de mogelijkheid van nadere concretisering van begrippen bij ministeriële regeling.

Voorts brengt het gebruikmaken van de WVO, de Wm en het BW met zich mee dat aangesloten wordt bij de terminologie van die wetten. Het belangrijkste verschil schuilt in de aanduiding van de afvalstoffen die in het verdrag worden aangeduid als scheepsbedrijfsafval, onder te verdelen in olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval en overig scheepsbedrijfsafval. Het gaat hier om afvalstoffen – daaronder begrepen afvalwater – die bij het in bedrijf zijn alsmede het onderhoud aan boord van een schip ontstaan. Deze worden in het SB aangeduid als olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen. Gebruik van de term «scheepsbedrijfsafval» wordt in het SB vermeden, omdat het verdrag met die term mede doelt op gevaarlijke afvalstoffen in de zin van de Wm, welke volgens die wet niet als bedrijfsafvalstoffen worden aangemerkt.

Zie voor terminologische aspecten ook onderdeel 4.3.2 en de toelichting bij artikel 1 van het SB.

4.1.2. Reikwijdte

Het besluit geldt ingevolge artikel 2 met betrekking tot alle schepen die zich bevinden op de voor het openbare scheepvaartverkeer openstaande binnenwateren, daaronder begrepen de daarin aanwezige waterstaatswerken. Deze binnenwateren zijn de scheepvaartwegen, bedoeld in artikel 1, onder d, van de Scheepvaartverkeerswet, met uitzondering van de in die bepaling afzonderlijk vermelde Nederlandse territoriale zee.

Het verdrag kent in de delen A, B en C verschillende uitdrukkelijke uitzonderingsbepalingen voor zeeschepen. Deze strekken ertoe te vermijden dat een overlap zou optreden met het regime van het op 2 november 1973 te Londen tot stand gekomen Internationaal verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (Trb. 1975, 147), het zogenaamde Marpol-verdrag. Laatstgenoemd verdrag beoogt bescherming van het zeemilieu en richt zich op zeeschepen. Het SB bevat in verband hiermee een algemene uitzonderingsbepaling voor zeeschepen die zich bevinden in zeehavens of op daarheen leidende zeetoegangswegen, alsmede enige aanvullende specifieke uitzonderingen.

Gelet op de uitdrukkelijk in de considerans van het verdrag vermelde strekking om concurrentievervalsing te voorkomen, is het niet de bedoeling van de opstellers geweest dat het verdrag van toepassing zou zijn op de recreatievaart. In het SB is hiervoor een algemene uitzondering opgenomen. Het in deel A opgenomen financieringssysteem is overigens naar zijn aard reeds niet van toepassing met betrekking tot de pleziervaartuigen, nu de accijnsvrije levering van gasolie aan zodanige vaartuigen niet is toegestaan. Ook deel B (afval van de lading) betreft naar zijn aard niet de recreatievaart.

4.1.3. Algemene verboden en voorschriften

Het *lozingsverbod* van artikel 4 SB vormt een vooraanstaand element in het besluit, in navolging van artikel 3 van het verdrag. Het verbod betreft

lozingen vanaf schepen; dit is een deelcategorie van de in artikel 1, derde lid, van de WVO bedoelde lozingen, die anders dan met behulp van een werk plaatsvinden. Voor laatstbedoelde lozingen geldt in het algemeen reeds een lozingsverbod behoudens vergunning ingevolge artikel 4 van het Uitvoeringsbesluit artikel 1, derde lid, WVO. In dat artikel wordt ingevolge hoofdstuk 6 van het SB een uitzonderingsbepaling opgenomen voor gedragingen die onder het SB vallen. De afbakening tussen de lozingsverboden van genoemd WVO-uitvoeringsbesluit en het SB komt nader aan de orde in onderdeel 5.1 van deze toelichting.

Artikel 4 van het SB kent geen vergunningstelsel; in de hoofdstukken 3, 4 en 6 zijn wel enige uitzonderingen ten aanzien van het lozingsverbod opgenomen.

Voorts geldt een algemene *waarschuwingsplicht*: de schipper dient ingevolge de artikelen 2.01, tweede lid, 6.01, derde lid, en 9.01, tweede lid, van het verdrag bij (dreigende) lozing van een stof waarvoor het lozingsverbod geldt onverwijld de dichtstbijzijnde bevoegde autoriteit te waarschuwen. Met het oog op een goede naleving van deze verplichting – die juist in kritieke situaties van groot belang is – is bij de omzetting in artikel 6 j° artikel 1, eerste lid, onder m, van het SB ten aanzien van «bevoegde autoriteit» in beginsel gekozen voor de bevoegde autoriteiten in de zin van het voor de desbetreffende vaarweg geldende geldend reglement krachtens de Scheepvaartverkeerswet. Deze bevoegde autoriteiten zijn voor de scheepvaart bekende functionarissen. Te denken valt aan haven- en sluismeesters en ambtenaren die een toezichthoudende rol vervullen. Deze functionarissen zullen op hun beurt snel contact moeten leggen met de daarvoor in aanmerking komende functionarissen van de waterkwaliteitsbeheerder van het desbetreffende oppervlaktewater.

Artikel 7 SB houdt een *algemeen verbod van het verbranden van scheepsafval* in. Hiermee worden de artikelen 2.02, tweede lid, en 9.03, tweede lid, van de Uitvoeringsregeling omgezet. Het verbod geldt mede met betrekking tot afval van de lading. Deel B van de Uitvoeringsregeling kent weliswaar niet een afzonderlijk verbod tot verbranding aan boord van zodanig afval, maar een dergelijk verbod ligt wel besloten in het stelsel van deel B, nu dit niet behoort tot een van de voorgeschreven of toegelaten wijzen waarop een schip van afval van de lading kan worden ontdaan. Uit een oogpunt van handhaafbaarheid wordt in het SB volstaan met één algemene verbodsbepaling.

De *algemene zorgplicht* van het verdrag houdt een zorgvuldigheidsnorm in met betrekking tot scheepsafval, die wat specifiek is dan de algemene zorgplicht van artikel 1.1a van de Wm voor wat betreft elementen «zo gering mogelijk houden van de hoeveelheid scheepsafval» en «vermenging van de verschillende afvalsoorten zo veel mogelijk te voorkomen». De bedoelde elementen zijn echter nader uitgewerkt in verschillende specifieke voorschriften van het verdrag, bij voorbeeld de preventief gerichte bepalingen van de artikelen 7.02 en 7.03, alsmede de verplichtingen tot gescheiden houden van afvalsoorten van de artikelen 2.02 en 9.03. Laatstgenoemde bepalingen worden omgezet in afzonderlijke SB-voorschriften. Om deze reden en om te voorkomen dat een veelheid van zorgplichtbepalingen ontstaat die elkaar grotendeels overlappen, wordt de zorgplicht niet afzonderlijk omgezet in een SB-bepaling. In de artikelen 1.1a en 10.3 van de Wm zijn reeds algemene zorgplichten geformuleerd, die mede voorzien in omzetting van de zorgplicht van het verdrag.

4.2. Hoofdstuk 2 SB: olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen

4.2.1. Inhoud verdrag

Het verdrag neemt de voorheen in het kader van het Rijnvaart-politiereglement geldende voorschriften over ten aanzien van gescheiden verzameling en bewaring van de afvalstoffen aan boord, alsmede regelmatige afgifte aan ontvangstinrichtingen en registratie van de afgifte via een olie-afgifteboekje.

Voor de betaling van de kosten van de inzameling en verdere verwijdering van olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen wordt een systeem van indirecte financiering voorzien. Dit systeem omvat een verplichte verwijderingsbijdrage waarvan de hoogte is gerelateerd aan de inzamelings- en verwijderingskosten en die in rekening wordt gebracht naar rato van de aan de schepen geleverde hoeveelheden gasolie (*artikel 6*). De verwijderingsbijdrage wordt betaald met behulp van zegels die in elke verdragsstaat worden verkocht door een nationaal instituut. De regeling houdt in dat de schipper van een binnenvaartschip bij het bunkeren van gasolie een hoeveelheid zegels afgeeft waarvan de waarde overeenkomt met de verschuldigde verwijderingsbijdrage voor de gebunkerde hoeveelheid gasolie. Het bunkerbedrijf draagt zorg voor het ongeldig maken van de zegels. De waarde van de overgelegde zegels wordt met de geleverde hoeveelheid gasolie vermeld op een zogenaamde bunkerverklaring. Voor de desbetreffende schepen bestaat de mogelijkheid van afgifte van olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen aan daartoe aangewezen ontvangstinrichtingen, zonder dat bij die gelegenheid kosten in rekening worden gebracht.

Jaarlijks wordt het tarief van de verwijderingsbijdrage bepaald. Bij de inwerkingtreding van het verdrag zal dit ongeveer 1,5 cent per liter verkochte gasolie bedragen.

Voor de organisatorische kant en internationale aspecten van het financieringssysteem voor de inzameling en verdere verwijdering van olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen wordt verwezen naar onderdeel 4.5 van deze toelichting.

4.2.2. Uitvoering in het SB

Hoofdstuk 2 van het SB betreft de uitvoering van het gedeelte van het verdrag dat betrekking heeft op olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen, afgezien van de in hoofdstuk 5 SB opgenomen bepalingen ten aanzien van het nationaal instituut. Binnen hoofdstuk 2 kan onderscheid gemaakt worden naar enerzijds algemene voorschriften, gebaseerd op artikel 2f van de WVO voor de schipper en op de artikelen 8.44 en 10.35a Wm voor degene die de ontvangstinrichting drijft, en anderzijds de uitwerking van het bepaalde in hoofdstuk IVA van de WVO ten aanzien van de verplichte verwijderingsbijdrage, in welk kader voorschriften zijn opgenomen voor de eigenaar van een gemotoriseerd schip, de schipper en de leverancier van gasolie.

Het beoogde besluit van de conferentie inzake gedeeltelijke teruggaaf van de verwijderingsbijdrage met betrekking tot schepen die zijn uitgerust met voorzieningen ter beperking van het ontstaan van afval wordt uitgevoerd via een ministeriële regeling op basis van artikel 29.

4.2.3. Reikwijdte van hoofdstuk 2

Op het terrein van hoofdstuk 2 SB zijn in hoofdzaak de volgende afbakeningen relevant:

- de verplichtingen inzake verzameling aan boord en afgifte van olie- en

vethoudende scheepsafvalstoffen gelden slechts met betrekking tot gemotoriseerde schepen die gasolie gebruiken; dit is verwerkt in artikel 9 SB;

- de verwijderingsbijdrage van het verdrag geldt eveneens voor gemotoriseerde schepen die gasolie verbruiken; dit ligt vast in artikel 28b WVO, dat mede de reikwijdte van de desbetreffende artikelen van het SB beperkt;

- het verdrag kent een uitzondering voor zeeschepen, die voor wat betreft de verwijderingsbijdrage reeds is vastgelegd in artikel 28b, tweede lid, WVO en verder is verwerkt in artikel 9 SB.

4.2.4. Betaling van de verwijderingsbijdrage

In artikel 28c van de WVO is bepaald dat de betaling van de verwijderingsbijdrage plaatsvindt volgens bij algemene maatregel van bestuur te stellen voorschriften. Deze voorschriften zijn voor de duidelijkheid samengebracht in een afzonderlijke paragraaf van het SB. Van de betaling maakt het ongeldig maken van ontvangen zegels door de leverancier van de gasolie deel uit. In de Uitvoeringsregeling is niet geregeld op welke wijze het ongeldig maken dient te geschieden. Mogelijk wordt dit alsnog vastgelegd in een besluit van de Conferentie van Verdragsluitende Partijen. Het SB voorziet in voorschriften aangaande de wijze van ongeldig maken die aanknopen bij de voorgenomen vormgeving van de zegels. Tevens is de verplichting voor de leverancier om de ongeldig gemaakte zegels te hechten aan de bunkerverklaring vastgelegd in het kader van de betalingsregeling.

4.2.5. Rapportageverplichtingen van de leverancier

Uit het verdrag, met name art. 3.01, vierde lid, van de Uitvoeringsregeling, kan worden afgeleid dat de leverancier een bewakende taak heeft ten aanzien van overlegging van de juiste waarde aan zegels door de schipper. Een zodanige taak is echter niet uitdrukkelijk opgenomen in het verdrag. Voorts is geen leveringsverbod in het verdrag opgenomen voor de leverancier in gevallen waarin ten onrechte geen of te weinig zegels worden overgelegd.

Overwogen is een bewakende taak voor de leverancier op te nemen in de Nederlandse uitvoeringsmaatregelen. Daarbij is echter onder ogen gezien dat niet gewaarborgd is dat alle leveranciers voldoende zijn toegerust voor een zodanige taak, die met name zou moeten inhouden dat per geval nagegaan wordt of gasolie is betrokken ten behoeve van een schip dat als zeeschip moet worden aangemerkt. In dit licht zou die taak de bedrijfsvoering van de leverancier kunnen belemmeren. Voorts zou daarnaast van overheidswege een bewaking nodig zijn.

In verband met het voorgaande is, in overleg met vertegenwoordigers van de bedrijfstak van de leveranciers, een bewakende taak niet verwerkt in het SB. Een dienst van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (de Rijksverkeersinspectie) heeft tot taak na te gaan of bij «zegeltekort» al dan niet sprake is van levering van gasolie aan een zegelplichtig schip. Wel is de rapportageplicht van de leveranciers uitgebreid in vergelijking tot die van artikel 3.01, vijfde lid, van de Uitvoeringsregeling, opdat het ministerie in staat wordt gesteld zijn controlerende taak op effectieve wijze uit te voeren. De uitbreiding betreft de frequentie (maandelijks in plaats van één keer per kwartaal) en de inhoud (gegevens per levering in plaats van kwantitatieve totaalgegevens). Overigens is voorzien in vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheden voor bedrijven die voldoende waarborgen kunnen bieden voor de naleving van de betalingsverplichtingen.

4.3. Hoofdstuk 3 SB: afval van de lading

4.3.1. Inhoud verdrag

Met betrekking tot het ladingafval geldt het reeds in onderdeel 4.1 genoemde lozingsverbod, alsmede een waarschuwingsplicht bij (dreigende) lozing. Voorts leiden de eerdergenoemde uitgangspunten van het verdrag ertoe dat de verlader voor het vervoer van zijn lading door de vervoerder een schoon schip (bezemschoon of nagelensd) krijgt aangeboden en dat hij, dan wel de ladingontvanger, er voor dient te zorgen dat na het lossen het schip in dezelfde toestand wordt opgeleverd (*artikel 8*). Hiermee wordt ongewenste vermenging van verschillende stoffen, en daarmee het ontstaan van afval, voorkomen.

De ladingontvanger is verplicht restlading, overslagresten en afval van de lading aan te nemen (*artikel 13, tweede lid*); elders in het verdrag wordt aan de verlader een vergelijkbare verplichting opgelegd voorzover het vloeibare lading betreft. Aldus is de verlader met de ladingontvanger degene die in hoofdzaak de kosten draagt die samenhangen met het ladingafval.

De verdragsbepalingen met betrekking tot ladingafval hebben naar verwachting onder meer tot gevolg dat er door de betrokken partijen naar zal worden gestreefd dat opeenvolgende ladingen elkaar verdragen, zodat minder afval ontstaat. Het gaat dan om zogenaamde eenheidstransporten, waarvoor uitzonderingen zijn opgenomen ten aanzien van de hierboven vermelde reinigingsverplichtingen.

Voor bepaalde stoffen is, mits het schip tevoren overeenkomstig de regels is gelost en gereinigd, lozing van het waswater dat nog ladingresten bevat, toegestaan. In andere gevallen moet het waswater worden ingenomen ter plaatse van de lossing of door de schipper worden afgegeven bij een ontvangstvoorziening.

Het gedeelte van het verdrag dat betrekking heeft op afval van de lading is in vergaande mate uitgewerkt in de Uitvoeringsregeling en de daarbij behorende stoffenlijst.

4.3.2. Terminologie; subjecten SB

Voorzover de omzetting geschiedt in Nederlands privaatrecht, zijn enkele terminologische aanpassingen op hun plaats. In plaats van «verlader» past in dat kader het begrip «afzender» en in plaats van «ladingontvanger» moet worden gesproken van «ontvanger». Deze terminologie wordt toegelicht in de toelichting op artikel IV, onderdeel a, van het wetsvoorstel, het artikel dat betrekking heeft op de omzetting van verdragsbepalingen in het Burgerlijk Wetboek. In het bedoelde onderdeel van de artikelsgewijze toelichting (Kamerstukken II 1997/98, 25 851, nr. 3, blz. 33 en 34) wordt ook uiteengezet dat het verdrag met vervoerder doelt op de contractuele vervoerder.

In de publiekrechtelijke sfeer richt het SB zich in het kader van de uitvoering van hoofdstuk 8 van de Wm tot degene die de overslaginrichting drijft en, voorzover het gaat om handelingen buiten het kader van een overslaginrichting, met toepassing van artikel 10.4 Wm tot degene die laadt dan wel degene die lost. Dit zal veelal ook de afzender dan wel de ontvanger zijn. Het adresseren van de voorschriften aan de afzender of de ontvanger als zodanig is om verschillende redenen in de publiekrechtelijke sfeer niet wenselijk. Een natuurlijke persoon of rechtspersoon die ten aanzien van een bepaald transport van vloeibare lading via een binnenschip als afzender moet worden aangemerkt, zal in bepaalde gevallen hoogstens indirect – via privaatrechtelijke (keten-) afspraken met een of meer derden – kunnen bewerkstelligen dat bij het uiteindelijke lossen de desbetreffende voorschriften van het SB worden nageleefd. Daarbij speelt onder andere een rol dat het veelvuldig

voorkomt dat lading tijdens het transport door de afzender wordt doorverkocht. Het adresseren van voorschriften tot de afzender zou voorts een effectieve handhaving ter plaatse van het lossen bemoeilijken. De noodzaak om bij overtredingen van voorschriften ten aanzien van laden of lossen onverwijld vast te stellen wie als afzender of als ontvanger moet worden aangemerkt, zou handhavers voor lastige problemen kunnen stellen. Voorts zou men de voorschriften kunnen ontgaan door het vervoer in eigen beheer te verrichten, zonder daartoe een overeenkomst van goederenvervoer over binnenwateren af te sluiten. Tenslotte is in dit verband van belang, dat het richten van publiekrechtelijke voorschriften tot de afzender in een groot aantal gevallen – te denken valt aan transporten die in het buitenland zijn aangevangen – met zich mee zou brengen, dat aan Nederlandse strafbepalingen extraterritoriale werking moet worden gegeven. Met dit laatste dient echter in het algemeen grote terughoudendheid te worden betracht.

In het verdrag is overigens een aanknopingspunt te vinden voor een tweesporigheid van subjecten in de publiekrechtelijke sfeer enerzijds en de privaatrechtelijke sfeer anderzijds. Artikel 7.08 bepaalt immers dat indien de verlader of de ladingontvanger gebruik maakt van een overslaginstallatie, een groot aantal rechten en verplichtingen, met uitzondering van de draagplicht ten aanzien van de desbetreffende kosten, overgaat op de exploitant van die installatie. Dit is opvallend, omdat de exploitant van een overslaginstallatie als zodanig in beginsel geen rol speelt in de privaatrechtelijke regelingen ten aanzien van vervoer. Artikel 7.08 van het verdrag geeft steun aan een interpretatie, inhoudend dat de publiekrechtelijke milieuvoorschriften die besloten liggen in de tot de verlader of de ladingontvanger gerichte verdragsvoorschriften dienen te worden nageleefd door degenen die daadwerkelijk de desbetreffende milieu-relevante handelingen (laden en lossen) verrichten, terwijl telkens in privaatrechtelijk opzicht de desbetreffende in het verdrag genoemde ladingbelanghebbende jegens de andere bij de vervoersovereenkomst betrokken partijen verplicht is maatregelen daartoe te treffen en de kosten van de naleving van de milieuvoorschriften te dragen.

Het voorgaande laat onverlet dat publiekrechtelijk en privaatrechtelijk subject in de praktijk verenigd kunnen zijn in een en hetzelfde bedrijf. Dit laatste geldt ook voor enerzijds de in de privaatrechtelijke bepalingen van het SB genoemde exploitant van de overslaginstallatie en anderzijds het publiekrechtelijke subject in het kader van de omzetting van genoemd artikel 7.08, te weten degene die de overslaginrichting drijft. De publiekrechtelijke dimensie van de verdragsbepalingen jegens de vervoerder krijgt in het SB vorm in voorschriften die zich richten tot de exploitant van het schip; ook hier geldt dat publiekrechtelijk en privaatrechtelijk subject in de praktijk kunnen samenvallen.

In hoofdstuk 3 van het SB wordt, net als in het verdrag, onderscheid gemaakt tussen vloeibare lading, dat wil zeggen in bulk vervoerde vloeibare lading, en droge lading. De voorschriften zijn toegesneden op de verschillende feitelijke situaties, alsmede op de uiteenlopende onderlinge verhoudingen die zich tussen marktpartijen voordoen bij transport van droge dan wel vloeibare lading. Naar strekking zijn de voorschriften in grote lijnen vergelijkbaar. Er is met name verschil in de sfeer van de subjecten: bij het lossen van droge lading richten de privaatrechtelijke voorschriften zich primair tot de ontvanger, bij laadhandelingen alsmede het lossen van vloeibare lading tot de afzender.

4.3.3. Inhoud voorschriften in grote lijnen

Bij het laden wordt een schip voor vervoer van lading ter beschikking gesteld met ten minste een bezemschoon laadruim dan wel nagelensde ladingtank. In de vervoersdocumenten dient de naam en het viercijferige goederennummer van de goederensoort als opgenomen in bijlage 2 te

worden vermeld. Dit vergemakkelijkt de toepassing van die bijlage en de controle daarop.

Door zorgvuldig te laden en te lossen dient het ontstaan van overslagresten buiten het laadruim op het schip te worden voorkomen. Voorzover dit niet gelukt moeten de overslagresten worden verwijderd en zo veel mogelijk alsnog aan de lading toegevoegd; bij lossen betekent dit dus overheveling van de overslagresten naar de wal.

Het lossen omvat ook maatregelen tot nalossen ten aanzien van restlading uit laadruimen of ladingtanks. Bij het nalossen van droge lading moet door het toepassen van reinigingsmaatregelen de losstandaard die in de stoffenlijst voor de desbetreffende goederensoort is aangegeven, worden bewerkstelligd. Bij het nalossen moet de restlading zo veel mogelijk aan de overige lading worden toegevoegd. De stoffenlijst (bijlage 2 bij het SB) komt hierna aan de orde in onderdeel 4.3.5. Het nalossen van natte lading bestaat uit het zogenaamde nalenzen, waarbij de restlading met behulp van een pompsysteem dat onderdeel uitmaakt van de scheepsuitrusting naar een ontvangende (wal-)installatie wordt overgebracht en toegevoegd aan de geloste lading.

Na het nalossen wordt het laadruim of de ladingtank gewassen, indien een goederensoort gelost is waarvan het waswater ingevolge bijlage 2 niet in het oppervlaktewater mag worden gebracht. De bestemming van het waswater wordt met behulp van bijlage 2 aangegeven. In hoofdstuk 3 SB wordt voor waswater met restanten van bepaalde goederensoorten in bepaalde gevallen het lozingsverbod dat is opgenomen in artikel 4 van dit besluit opgeheven. De gevallen zijn in concreto vermeld in bijlage 2. In artikel 62 SB is overigens de voorwaarde opgenomen dat het waswater afkomstig is uit een laadruim of ladingtank welke voldoet aan de in die bijlage bepaalde losstandaard. Voorts geldt als eis dat er een losverklaring voorhanden is waaruit blijkt dat voorafgaande aan de lozing inderdaad de vereiste losstandaard is bereikt.

Na het lossen, nalossen en wassen wordt een losverklaring opgesteld waarin de gestandaardiseerde omschrijving van de geloste goederensoort wordt vastgelegd en voorts wordt aangegeven op welke wijze aan de verplichtingen krachtens hoofdstuk 3 van dit besluit is voldaan. De losverklaring wordt tevens ondertekend door de schipper en, indien het waswater aan een ontvangstinrichting wordt afgegeven, degene die de ontvangstinrichting drijft. Met de losverklaring heeft de handhavende instantie een belangrijke mogelijkheid om te controleren of de reinigingsvoorschriften zijn nageleefd. Een exemplaar van de losverklaring wordt aan boord bewaard en bij onbemande schepen in de administratie van de exploitant; ter verhoging van de handhaafbaarheid is ook voorzien in een bewaarplicht ten aanzien van een exemplaar van de losverklaring voor degene die lost dan wel de desbetreffende inrichting drijft.

4.3.4. Eenheidstransporten

Het SB omvat een afzonderlijke paragraaf voor eenheidstransporten. Hierin is bepaald dat de verplichtingen met betrekking tot het nalossen of het wassen van een schip na het lossen niet gelden indien het schip eenheidstransporten verricht. Voorts worden enige specifieke verdragsvoorschriften voor zodanige transporten omgezet in deze paragraaf. In het verdrag zijn eenheidstransporten gedefinieerd als transporten waarbij tijdens opeenvolgende reizen in het laadruim of de ladingtank van het schip dezelfde lading of andere lading, waarvan het transport geen reiniging van het laadruim of de ladingtank vereist, wordt vervoerd. Deze omschrijving komt inhoudelijk overeen met de omschrijving van dedicatievaart van de Praktijkrichtlijn ladingresten duwbakken. Mede op grond van overleg met vertegenwoordigers van de betrokken bedrijfssectoren, lijkt het redelijk de uitzondering zodanig te interpreteren dat in geen geval wassen van het laadruim of de ladingtank tussentijds nodig is

binnen een reeks eenheidstransporten en er aanvullend in voorzien kan worden dat tussentijds nalossen of nalenzen niet behoeft plaats te vinden.

Zonder nadere voorzieningen zouden een uitzonderingsbepaling voor eenheidstransporten de handhaafbaarheid van de reinigingsverplichtingen ondergraven. In het SB is daarom aangeknoopt bij het stelsel ten aanzien van dedicatievaart van de genoemde praktijkrichtlijn. Als bewijs dat het schip wordt ingezet voor eenheidstransporten dient op het schip een verklaring van de opdrachtgever voor die transporten aanwezig te zijn. Voorts is in het SB voorzien in een verplichting voor degene die lading lost met gebruikmaking van de uitzonderingsbepaling dan wel de desbetreffende inrichting drijft, om een afschrift van de bedoelde specifieke verklaring in de bedrijfsadministratie te bewaren als bijlage bij de losverklaring.

Het is niet uitgesloten dat er twee of meer aaneensluitende reeksen van eenheidstransporten voor verschillende opdrachtgevers worden verricht. Voor de eventuele toepasselijkheid van de uitzonderingsbepalingen ten aanzien van reinigen in het SB met betrekking tot de laatste lossing in een reeks zal dan telkens uit de desbetreffende verklaring van de opvolgende opdrachtgever moeten blijken, dat de lading(en) van de volgende reeks verenigbaar zijn met die van de aflopende reeks. De opvolgende opdrachtgever kan bij de voorbereiding van een zodanige verklaring contact zoeken met de opdrachtgever van de aflopende reeks, ten einde te komen tot afspraken over onderlinge verrekening van schoonmaakkosten die aan het eind van de opvolgende reeks zullen optreden.

4.3.5. Bijlage 2: de stoffenlijst

In de stoffenlijst wordt met behulp van een tabel per goederensoort aangeduid welke losstandaard bij het nalossen dient te worden bereikt en hoe gehandeld dient te worden ten aanzien van waswater met ladingresten van die goederensoort. De stoffenlijst als zodanig is weliswaar geformuleerd in termen van geoorloofde lozing van waswater en ander afvalwater, maar uit artikel 7.02 van de Uitvoeringsregeling blijkt dat de in de stoffenlijst vermelde losstandaarden dienen te worden bereikt, onafhankelijk van de vraag of het laadruim of de ladingtank ook wordt «gewassen».

Een interpretatievraag is gerezen ten aanzien van de gevallen waarvoor in de tabel voor een goederensoort aanduidingen in meer dan één kolom zijn opgenomen. De vraag hoe in die gevallen moet worden gehandeld is van Nederlandse zijde aan de orde gesteld in overleg met de vertegenwoordigers van de andere verdragsstaten over de uitvoering van het verdrag, onder auspiciën van de CCR. In het kader van dat overleg is als conclusie vastgelegd dat het een verdragsstaat is toegestaan voor te schrijven dat bestaande voorzieningen voor de toepassing van de stoffenlijst worden benut. In Nederland wordt van deze mogelijkheid gebruik gemaakt, ten einde het aantal lozingen van waswater en dergelijke op het oppervlaktewater te beperken. Dit wordt bewerkstelligd door voor te schrijven dat – kort gezegd – de tabel van bijlage 2 van het SB van rechts naar links wordt gelezen. Op deze wijze is de benutting gewaarborgd van de veelal in het gebruik duurdere voorzieningen in de kolommen aan de rechterzijde van de tabel, die in voorkomend geval bij een vrije keuze tussen alternatieven waarschijnlijk niet zouden worden gebruikt. Slechts bij het ter plaatse ontbreken van zodanige voorzieningen kan op de riolering of, met toepassing van een aanduiding in een kolom verder naar links, in het oppervlaktewater worden geloosd.

4.4. Hoofdstuk 4 SB: overige scheepsafvalstoffen

4.4.1. Inhoud verdrag

Voor de financiering van inzameling en verdere verwijdering van de verschillende deelcategorieën van de overige scheepsafvalstoffen worden in *artikel 7* afzonderlijke specifieke voorschriften gegeven. Voor de inname en verdere verwijdering van huishoudelijk afval in havens, alsmede bij ligplaatsen en dergelijke worden geen aparte heffingen toegestaan. De kosten voor het inzamelen van huisvuil in havens worden geacht te zijn inbegrepen in de haven- en liggelden, of gedekt door andere inkomstenbronnen van de havens. Voor de inzameling en verdere verwijdering van «klein gevaarlijk afval» laat het verdrag de keuze van indirecte financiering via de haven- of liggelden of een ander stelsel, met als randvoorwaarde de eis van onderlinge afstemming tussen de Verdragsluitende Staten. Voor de inzameling en verdere verwijdering van slops kunnen de kosten direct aan de schipper in rekening worden gebracht. Vanwege het eigen karakter van de passagiersvaart, waar het om ander «huishoudelijk» afval en «huishoudelijk» afvalwater gaat – volgens de Wm betreft het hier bedrijfsafvalstoffen en bedrijfsafvalwater – wordt hier directe doorberekening toegelaten, doch overigens niet voorgeschreven. In de CCR is afgesproken dat met betrekking tot de financiering van inzameling en verdere verwijdering van overige scheepsafvalstoffen binnen vijf jaar na inwerkingtreding van het verdrag nadere afspraken tot stand moeten komen.

De Uitvoeringsregeling bevat ten aanzien van de overige scheepsafvalstoffen een lozingsverbod – met enige uitzonderingen ten aanzien van huishoudelijk afvalwater – en een waarschuwingsplicht, die reeds zijn toegelicht in onderdeel 4.1. Verder zijn enige voorschriften opgenomen ten aanzien van gescheiden verzameling van huisvuil, slops, zuiverings-slib en klein gevaarlijk afval aan boord, alsmede dienovereenkomstige aanbieding aan ontvangstvoorzieningen. Ook in de desbetreffende inrichtingen moet het afval gescheiden worden gehouden. Voor de inname van slops is een ontvangstbevestiging voorgeschreven; de uitwerking is wat dit betreft, anders dan in de delen A en B van het verdrag, overgelaten aan de nationale wettelijke voorschriften.

4.4.2. Voorschriften SB

Hoofdstuk 4 van het SB houdt hoofdzakelijk verplichtingen op grond van de WVO in tot het gescheiden houden van verschillende soorten overige scheepsafvalstoffen aan boord van een schip, alsmede uitzonderingen op het lozingsverbod en de waarschuwingsplicht. De verdergaande scheidingsverplichting binnen de categorie huisvuil van artikel 9.03, eerste lid, tweede volzin, van de Uitvoeringsregeling, die geclausuleerd is met de woorden «zo mogelijk», zijn thans voor wat betreft het aanbieden aan een inzamelaar veelal wel uitvoerbaar. Voor wat betreft gescheiden inzameling zullen de voorzieningen nog verder tot ontplooiing moeten worden gebracht.

De uitvoering van de verdragsbepalingen betreffende de financiering van de inzameling wordt nader bezien ter gelegenheid van de voorbereiding van het voorzieningenbeleid.

Voor grotere passagiersschepen geldt een lozingsverbod ten aanzien van huishoudelijk afvalwater, met een uitzondering voor schepen die zijn uitgerust met een boordzuiveringsinstallatie die aan bepaalde eisen voldoet. Wat dit betreft zijn enige overgangsbepalingen van hoofdstuk 6 SB van belang; het betreft uitzonderingen van het lozingsverbod en de waarschuwingsplicht, die nog gedurende een aantal jaren zullen gelden.

4.5. Hoofdstuk 5 SB: het nationaal instituut

4.5.1. Inhoud verdrag

Het verdrag voorziet in de aanwijzing van een nationaal instituut (NI) per verdragsstaat in het kader van het financieringssysteem van olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen. De taak van het NI omvat ingevolge artikel 9, eerste lid, in samenhang met de artikelen 6 en 10 van het verdrag en de artikelen 3.01 tot en met 4.04 van de Uitvoeringsregeling in hoofdlijnen:

- de organisatie van de inname en verdere verwijdering van de olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen en de financiering daarvan;
- het zorgdragen voor vertegenwoordiging in het Internationaal Verevenings- en Coördinatie-orgaan (IVC).

Artikel 9 van het verdrag houdt mede in dat in het NI vertegenwoordigers van de binnenvaartbranche worden opgenomen. Voorts bepaalt dit artikel dat de apparaatskosten van het NI voor rekening van de betrokken verdragsstaat komen.

Omdat per verdragsstaat de inkomsten uit de verwijderingsbijdrage niet gelijk zullen zijn aan de inzamelings- en verwijderingskosten is voorzien in een internationale verevening van de kosten en opbrengsten die dit systeem met zich meebrengt. De uitvoering daarvan door de nationale instituten wordt gecoördineerd door het daartoe op te richten IVC (*artikel 10*), bestaande uit vertegenwoordigers van de nationale instituten. Dit orgaan toetst ook of het inzamelnet voldoet aan de behoeften van de scheepvaart en de doelmatigheid van de afvalverwijdering. Dit kan resulteren in voorstellen van het IVC aan de Conferentie van Verdrag-sluitende Partijen.

4.5.2. Taak en positie nationaal instituut

Artikel 28i van de WVO voorziet in aanwijzing van een rechtspersoon als NI door de Minister van Verkeer en Waterstaat. Het nationaal instituut is belast met:

- a. de organisatie van de inzameling en de verdere verwijdering van olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen, alsmede de financiering daarvan, bedoeld in artikel 9, eerste lid, van het verdrag en
- b. de Nederlandse vertegenwoordiging in het Internationaal Verevenings- en Coördinatieorgaan, in overeenstemming met artikel 10, tweede lid, laatste volzin, van het verdrag.

De wettelijk geregelde opzet waarin een afzonderlijke uitvoerende instantie de organisatie en financiering van de inzameling van olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen behartigt, ligt in het verlengde van de werkzaamheid van een zodanige instantie op dit terrein in het kader van tot nog toe geldende financieringsstructuur, waarin subsidie van overheidswege een belangrijke rol speelde. In een brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat, van 1 oktober 1992 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1992/93, 22 072, nr. 6) werd de bedoelde financieringsstructuur geschetst als tussentijds systeem, vooruitlopend op de totstandkoming van een internationaal systeem waaraan destijds reeds in het kader van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart werd gewerkt en dat thans gestalte heeft gekregen in het verdrag.

Artikel 28i van de WVO vergt dat de aan te wijzen rechtspersoon volledige rechtsbevoegdheid bezit en dat daarin vertegenwoordigers van de binnenvaart zijn opgenomen. Gelet ook op de omstandigheid dat de door het NI georganiseerde inzameldiensten worden verricht jegens scheepvaartondernemers en worden gefinancierd met behulp van de voor die ondernemers verplichte verwijderingsbijdrage, heeft de rechtspersoon die als NI wordt aangewezen er in het algemeen ten behoeve van zijn

achterban belang bij, dat het NI doelmatig en effectief optreedt. In onderdeel 8.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de goedkeuringswet van het verdrag is vermeld, dat overwogen wordt de Stichting Scheepsafvalstoffen Binnenvaart (SAB), die reeds ervaring heeft opgedaan als centrale coördinerende instantie in het genoemde tijdelijke systeem, aan te wijzen als NI.

Een als NI aangewezen privaatrechtelijke rechtspersoon verricht in die rol van overheidswege enige financieel-organisatorische en privaatrechtelijke uitvoeringstaken. Dit geschiedt met enige zelfstandigheid, gelet op de in het verdrag en in de WVO geregelde positie van het NI, doch onder verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat. Deze minister handelt bij de aansturing van het NI in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, die uit hoofde van het afvalstoffenbeleid mede betrokken is bij de werkzaamheid van het NI. In onderdeel 4.5.7 van deze toelichting worden enige specifieke ministeriële bevoegdheden jegens het NI belicht. Het NI verricht zijn taak binnen de kaders van het nationale afvalstoffenbeleid. De genoemde ministers overleggen, zoals gebruikelijk, waar nodig bij die beleidsvorming en bij de aansturing van het NI met organisaties van belanghebbenden, bij voorbeeld inzamelaars. Het zou in het licht van het voorgaande niet passend zijn om – zoals wel is bepleit – overkoepelende organisaties van inzamelaars, dus van de wederpartij van de scheepvaart-ondernemingen, op te nemen in het NI.

Voor de goede orde wordt hier tevens verwezen naar het gestelde in onderdeel 8.3 van de genoemde memorie van toelichting, waar uiteengezet is dat het NI niet als bestuursorgaan functioneert. Tot de taken van het NI behoort immers niet het vaststellen van besluiten waarbij eenzijdig rechtsgevolgen voor particulieren in het leven worden geroepen.

In dit verband is ook van belang, dat artikel 28i van de WVO voorziet in een toedeling van de verantwoordelijkheid voor bepaalde taken die ingevolge het verdrag aan het NI kunnen worden opgedragen aan de Minister van Verkeer en Waterstaat. Het betreft hier de taken met betrekking waartoe de artikelen 3.01 tot en met 3.03 van de Uitvoeringsregeling de keuze laten of deze door het NI dan wel door de op grond van nationale regelgeving bevoegde autoriteiten worden vervuld. Hiertoe behoren het houden van toezicht op de betaling van de verwijderingsbijdrage ter gelegenheid van het betrekken van gasolie ten behoeve van schepen en op de regelmatige afgifte van de betrokken afvalstoffen aan inzamelaars, alsmede het in ontvangst nemen en verwerken van de door het verdrag vereiste kwantitatieve rapportages van de leveranciers van gasolie inzake de leveringen ten behoeve van schepen. Ook behandelt het ministerie aanvragen om teruggaaf van verwijderingsbijdrage (zie de toelichting bij hoofdstuk 2), terwijl de desbetreffende betalingen op verzoek van de minister worden gedaan door het NI, ten laste van de opbrengst van de verwijderingsbijdrage.

Voor de verhouding tussen ministerie en NI is ook van groot belang dat ingevolge artikel 28j van de WVO jaarlijks subsidie wordt verstrekt ten behoeve van de apparaatskosten van het NI. In verband daarmee staan aan de minister uit hoofde van de subsidie-titel van de Algemene wet bestuursrecht verschillende bevoegdheden jegens de subsidie-ontvanger (de als NI aangewezen rechtspersoon) ter beschikking. Deze bevoegdheden richten zich als zodanig op de menskracht en middelen die de subsidie-ontvanger inzet ten behoeve van de gesubsidieerde taak, maar zijn uiteraard indirect ook van belang voor het functioneren van het NI.

Het voorgaande brengt regelmatige werkcontacten tussen de betrokken ministeriële diensten en de als NI aangewezen rechtspersoon met zich mee.

De als NI aangewezen rechtspersoon kan naast haar rol als NI op eigen naam andere binnen haar statutaire doelstelling passende taken behartigen. Op zodanige taken is het bepaalde bij en krachtens artikel 28i van de

WVO uiteraard niet van toepassing. De statutaire doelstelling van de SAB omvat intermediaire en voorlichtende taken op het gebied van scheepvaart en milieu. Door middel van een subsidievoorschrift zal de aangevoerde rechtspersoon worden verplicht om voorgenomen wijzigingen van de statutaire doelstelling ter goedkeuring aan de minister voor te leggen.

4.5.3. *Uitwerking taken*

Ingevolge artikel 28i, derde lid, van de WVO worden bij algemene maatregel van bestuur nadere regels omtrent de taken van het nationaal instituut en de wijze van uitoefening daarvan vastgesteld. Dit geschiedt in hoofdstuk 5 van het SB.

De taken van het NI omvatten in concreto:

a. een organisatorische taak: de organisatie van een doeltreffende en doelmatige inzameling en verdere verwijdering van olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen;

b. een financiële taak: het zorg dragen voor de financiering van de onder a genoemde inzameling en verdere verwijdering, met name uit de opbrengst van de verwijderingsbijdrage;

c. het behartigen van de Nederlandse vertegenwoordiging in het IVC: dit omvat met name het uitbrengen van voorstellen inzake de hoogte van de verwijderingsbijdrage en het vereiste net van ontvangstvoorzieningen.

Met betrekking tot alle hierboven vermelde taken zal het NI de nodige registratieve en administratieve werkzaamheden verrichten, zoals het registreren van de verkochte hoeveelheden gasolie en de aantallen daarbij overgelegde en ongeldig gemaakte zegels, alsmede van de hoeveelheden verwijderd olie- en vethoudend scheepsafval.

Daarnaast bestaat het voornemen ten aanzien van enkele taken van de minister in het kader van de uitvoering van het verdrag mandaat te verlenen aan het NI. Het gaat daarbij om:

- het beslissen op aanvragen om teruggaaf van verwijderingsbijdrage en
- het op aanvraag verstrekken van olie-afgifteboekjes.

4.5.4. *Organisatorische taak*

De organisatorische taak van het NI is in het SB uitgewerkt als volgt. Het NI voorziet in de benodigde capaciteit en spreiding van inzamelvoorzieningen langs de Nederlandse vaarwegen en aansluitende verwerking. Hiertoe zal het NI de nodige voorwaardenscheppende contractuele relaties met inzamelaars en verwerkers onderhouden. Bij het aangaan van zodanige relaties zullen de voor overheidsinstanties geldende aanbestedingsvoorschriften worden nageleefd.

Het NI waarborgt dat inzameldiensten jegens scheepvaartondernemers voor wat betreft afval dat volgens de voorschriften van hoofdstuk 2 bij de gecontracteerde inzamelvoorzieningen wordt aangeboden, kostenloos worden verricht.

4.5.5. *Financiële taak*

De verwijderingsbijdrage wordt door het NI geïnd via de verkoop van zegels. De zegels worden door het IVC uitgegeven en aan de NI's gedistribueerd. Ingevolge het SB draagt het NI zorg voor een goede verkrijgbaarheid van de zegels.

De opbrengsten van de verwijderingsbijdrage en de kosten van de inzameling en verwerking, alsmede van de zoëven bedoelde teruggaven, in de verschillende verdragsstaten worden volgens een in de Uitvoeringsregeling van het verdrag neergelegde procedure en formule verevend door de nationale instituten in die staten, onder leiding van het IVC. De uiteindelijke besluiten worden vastgesteld door de Conferentie van

Verdragspartijen. In dit kader verstrekt het NI aan het IVC de nodige gegevens over de verkoop van zegels, de leveranties van gasolie en de kosten van de verwijdering. Voorts worden de nodige betalingen ontvangen en verricht.

De teruggaaf van verwijderingsbijdrage in verband met de aanwezigheid van technische voorzieningen ter beperking van het ontstaan van afval wordt – op aanvraag – namens de Minister van Verkeer en Waterstaat door het NI verleend. Dit geschiedt op basis van gegevens van de Scheepvaartinspectie aangaande die technische voorzieningen, die door of namens die inspectie gecontroleerd worden. Dit wordt vastgelegd in een ministeriële regeling. Het NI zal aansluitend de uitbetaling verzorgen van de desbetreffende bedragen, die ten laste komen van de internationale financiële verevening.

4.5.6. Inbreng in het IVC

Het NI neemt een aandeel in de werkzaamheden van het IVC via twee vertegenwoordigers, waarvan er één afkomstig is uit de bedrijfstak van de binnenvaart.

In IVC-kader zal het NI samen met de vergelijkbare instituten in de andere verdragsstaten aandacht besteden aan de omvang en spreiding van het internationale inzamelnet, het jaarlijks evalueren van de werking van het financieringsstelsel, het zonodig formuleren van voorstellen voor aanpassing van de hoogte van de verwijderingsbijdrage, alsmede voor het in die bijdrage verdisconteren van technische maatregelen die worden getroffen ter vermijding van het ontstaan van afval.

4.5.7. Verdere bepalingen

Het NI houdt bij de uitvoering van zijn taken rekening met het nationale milieubeleidsplan (NMP). Dit plan heeft mede betrekking op de inzameling van afvalstoffen en is ten aanzien van dat aspect laatstelijk uitgewerkt in het Meerjarenprogramma gevaarlijke afvalstoffen II. Langs deze weg zullen onder andere beleidslijnen met betrekking tot het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen en relevante onderdelen van de follow-up van het rapport van de Commissie Havenontvangstinstallaties mede voor het NI richtinggevend worden.

Het NI neemt bij de uitvoering van zijn taken een aanwijzing in acht die in voorkomend geval met het oog op een goede uitvoering van het verdrag kan worden gegeven door de minister. De desbetreffende ministeriële aanwijzingsbevoegdheid verzekert onder andere dat gevolg kan worden gegeven aan besluiten en aanbevelingen van de Conferentie van Verdragspartijen. Wat dit betreft valt met name te denken aan besluiten en aanbevelingen ingevolge artikel 14, derde lid, van het verdrag, dat betrekking heeft op de verwijderingsbijdrage, de internationale financiële verevening en het net van ontvangstvoorzieningen.

Ingevolge artikel 4.6, derde lid, van de Wm houdt de minister bij de hantering van de aanwijzingsbevoegdheid eveneens rekening met het NMP.

Jaarlijks voor 1 juli rapporteert het NI aan de ministers en het IVC over de taakuitvoering in het voorafgaande kalenderjaar en de vooruitzichten voor het komende kalenderjaar. Het ligt in de bedoeling dat, in aanvulling op het overleg over beleidsaspecten (zie onderdeel 4.5.2), over de uitvoering van het beleid naar aanleiding van deze jaarlijkse rapportages overleg van beide ministeries en het NI met vertegenwoordigers van de inzamelaars van afvalstoffen zal plaatsvinden.

4.5.8. De subsidieverstrekking

Artikel 9, derde lid, van het verdrag regelt dat de apparaats- en uitvoeringskosten van het NI ten laste van de algemene middelen komen. In verband daarmee is de ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (Awb) vereiste wettelijke subsidiegrondslag opgenomen in artikel 28j van de WVO. De regeling ten aanzien van subsidies in de Awb biedt het algemene kader voor deze subsidiëring. In dit verband verdient het vermelding dat de subsidie ten behoeve van de vervulling van de taken van het NI wordt verleend aan de als NI aangewezen rechtspersoon (i.c. aan de SAB); deze wordt in het SB voor wat betreft het subsidie-aspect aangeduid als «de subsidie-ontvanger».

De Awb vergt bij subsidieverstrekking regeling van een aantal onderwerpen. Veelal kan dit geschieden in de subsidiebeschikking. In artikel 28j, derde lid, WVO is afdeling 4.2.8 van de Awb, betreffende de per boekjaar verstrekte subsidies aan rechtspersonen, van toepassing verklaard op de apparaatskostensubsidieverstrekking ten behoeve van het NI. In dit kader kan het subsidieverlenend bestuursorgaan ingevolge artikel 4:37 van de Awb aan de subsidie-ontvanger onder andere verplichtingen opleggen met betrekking tot de aard en omvang van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend, de financiële administratie en het sluiten van verzekeringen.

Het SB merkt de verplichtingen van het NI uitdrukkelijk aan als verplichtingen van de subsidie-ontvanger. Het SB regelt verder de jaarlijkse overlegging van een balans en een exploitatierekening, ten behoeve van een grondige rechtmatigheidscontrole. Tevens is bepaald dat de jaarlijkse accountantscontrole zich mede uitstrekt over de uitoefening van de niet-gesubsidieerde organisatorische en financiële taken, waarvan de kosten ten laste komen van de opbrengst van de wettelijk verplicht gestelde verwijderingsbijdrage.

4.6. Hoofdstuk 6 SB: verdere bepalingen, overgangs- en slotbepalingen

De wijziging die in artikel 96 SB wordt aangebracht in het Uitvoeringsbesluit artikel 1, derde lid, Wet verontreiniging oppervlaktewateren wordt toegelicht in hoofdstuk 5 van deze toelichting.

Om de betrokken partijen de mogelijkheid te geven voorzieningen tot stand te brengen die nodig zijn ter voldoening aan het lozingen- en reinigingsregime, houdt artikel 6.02 van deel B van de Uitvoeringsregeling in dat gedurende een overgangperiode van ten hoogste vijf jaar op enkele punten minder stringente regels gelden. Hiertoel zijn in de artikelen 97, 98 en 99 SB enkele afwijkingen opgenomen van bepalingen van hoofdstuk 3; deze vervallen uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding. Indien blijkt dat op een eerder tijdstip de desbetreffende voorzieningen in voldoende mate aanwezig zijn, kan bij koninklijk besluit worden bepaald dat de termijn op eerdere datum eindigt. Dit kan zowel bepaald worden voor alle voor de binnenvaart open staande wateren als voor delen daarvan. Te voren wordt de Conferentie van Verdragsluitende Partijen hiervan in kennis gesteld.

Artikel 100 SB bevat met betrekking tot bedrijfsafvalwater van hotelschepen, onderscheidenlijk andere passagiersschepen, voor meer dan 50 passagiers, overgangstermijnen voor het van toepassing worden van het lozingsverbod. Dit levert gedurende die overgangstermijnen nauwelijks een inhoudelijke verruiming op ten opzichte van de thans reeds ingevolge artikel 4, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit artikel 1, derde lid, Wet verontreiniging oppervlaktewateren geldende uitzondering van het lozingsverbod voor huishoudelijk afvalwater van schepen die niet plaatsgebonden zijn. Artikel 100 SB betreft afvalwater dat naar zijn aard overeenkomt met huishoudelijk afvalwater in de zin van genoemd

uitvoeringsbesluit. Het SB is voorts ingevolge artikel 3, onderdeel b, niet van toepassing op vaartuigen die uit hoofde van hun feitelijke bestemming plaatsgebonden zijn; voor lozingen vanaf zodanige vaartuigen blijft de vergunningplicht van meergenoemd uitvoeringsbesluit dus gelden.

HOOFDSTUK 5. RELATIES MET ANDERE REGELINGEN

5.1. Uitvoeringsbesluit op grond van artikel 1, derde lid, WVO

Onder verwijzing naar onderdeel 3.4 van deze nota kan worden gesteld dat de regulering in het SB, voorzover gebaseerd op de WVO, beter toegesneden is op de scheepvaart dan het tot nog toe geldende regime voor lozingen die niet met behulp van een werk plaatsvinden van het Uitvoeringsbesluit artikel 1, derde lid, Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

In hoofdstuk 6 van het SB is voorzien in opneming van een bepaling in het zoëven genoemde uitvoeringsbesluit, waardoor de vergunningplicht van artikel 4, eerste lid, van dat besluit niet langer van toepassing is op de in het SB geregelde gedragingen. Ten aanzien van gedragingen met betrekking tot schepen waarvoor het SB in zijn geheel niet van toepassing is (zeeschepen in zeehavens, pleziervaartuigen en plaatsgebonden schepen) blijft de vergunningplicht van genoemd uitvoeringsbesluit dus van toepassing. Voorts blijft die vergunningplicht van toepassing voor het lozen waarvoor specifieke uitzonderingen op de toepasselijkheid van het lozingsverbod van het SB zijn opgenomen. Het gaat om de volgende categorieën.

1. De eerste uitzondering betreft lozing van het effluent van boordzuiveringsinstallaties vanaf bilgeboden, schepen die zijn ingericht voor de inzameling van olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen. Bij de omzetting van de desbetreffende verdragsbepaling, artikel 2.01, derde lid, van de Uitvoeringsregeling, ligt aanknopen bij het WVO-vergunningenregime in de rede, nu het gaat om het reguleren van handelingen van een specifieke categorie inzamelaars, waarbij maatwerk mogelijk moet zijn. Het SB is voor het overige wel van toepassing met betrekking tot bilgeboden.

2. In de tweede plaats is hoofdstuk 3 van het SB met betrekking tot afval van de lading slechts van toepassing ten aanzien van goederenvervoer. Daarom is een uitzondering voorzien van het lozingsverbod voor wat betreft het in het oppervlaktewater brengen van zodanig afval vanaf schepen die zijn bestemd voor andere doeleinden. Wat dat betreft valt te denken aan bunkerboten en beunschepen. Zie hiervoor de toelichting op artikel 30.

Ten slotte is het van belang er op te wijzen, dat het SB niet het lozen als zodanig vanuit overslaginrichtingen reguleert. Voor zodanige inrichtingen bevat het SB uitsluitend regels uit hoofde van de Wet milieubeheer. In het kader van het WVO-vergunningenregime kunnen specifieke voorzieningen worden vereist om verontreiniging van het oppervlaktewater vanuit kraangrijpers alsmede vanaf kaden en kraanpontons tegen te gaan.

5.2. Binnenschepenwet

De Uitvoeringsregeling bevat in de artikelen 2.02, eerste lid, (*verzamelreservoirs olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen*), 7.04, eerste lid, (*nalensinstallatie voor vloeibare lading aan boord van een schip*) en 9.01, vierde lid (*boordzuiveringsinstallatie huishoudelijk afvalwater*) enkele voorschriften die mede als uitrustings-eisen voor schepen kunnen worden beschouwd. Daarvoor is de Binnenschepenwet het juiste omzettingkader. Een afzonderlijke wijziging van die wet is in voorbereiding waardoor deze

(breder) toepasbaar wordt ten aanzien van de Rijnvaart. Aansluitend zal nog een wijziging van het Binnenschepenbesluit worden voorbereid waarbij de drie genoemde voorschriften worden verwerkt. Een gelijk-luidend voorschrift als artikel 2.02, eerste lid, geldt thans reeds voor de Rijnvaart in het kader van artikel 15.04 van het Rijnvaartpolitie-reglement (RPR) en artikel 8.07 van het reglement onderzoek schepen op de Rijn (ROSR). Hetzelfde geldt voor wat betreft het vervoer van gevaarlijke stoffen in de Rijnvaart ten aanzien van artikel 7.04, eerste lid, via het Reglement voor vervoer van gevaarlijke stoffen over de Rijn (het ADNR).

Voorshands worden de desbetreffende verdragsbepalingen in het SB omgezet. Ten aanzien van de uitrustings-eisen die besloten liggen in artikel 7.04, eerste lid, en 9.01, vierde lid, is een definitieve omzetting thans nog niet nodig, omdat ingevolge artikel 6.02, eerste lid, onder b, respectievelijk 9.01, derde lid, het tijdstip van inwerking-treding enige jaren na de inwerking-treding van het verdrag is gelegen. Voor nieuw te bouwen schepen dienen de uitrustings-eisen overigens spoedig van kracht te worden.

5.3. Rijn- en binnenvaartreglementen

Het RPR, het ROSR en het ADNR bevatten, zoals in de onderdelen 4.2.1 en 5.2 tot uitdrukking komt, verschillende voorschriften die sterke overeenkomst vertonen met voorschriften van het verdrag. De CCR heeft voorbereidingen getroffen om, ter vermindering van ongewenste samenloop van voorschriften, de desbetreffende bepalingen uit de Rijnvaart-reglementen, met name hoofdstuk 15 van het RPR, grotendeels te schrappen. De Nederlandse besluiten worden dan dienovereenkomstig aangepast.

In onderdeel 4.1.3 van deze toelichting is uiteengezet op welke wijze wordt aangeknoopt bij de waarschuwingsplicht van de verschillende scheepvaartreglementen op grond van de Scheepvaartverkeerswet.

HOOFDSTUK 6. GEVOLGEN VOOR HET MILIEU

6.1. Emissies naar oppervlaktewater

Deel A: het stelsel van financiering van inzameling en verdere verwijdering zal naar verwachting geen substantiële wijzigingen in de omvang van illegale olie-lozingen bewerkstelligen. Wel wordt verwacht dat de reeds enige jaren geleden als gevolg van de invoering van de SAB-afgifte-regeling bewerkstelligde niveau-verlaging van die lozingen kan worden vastgehouden.

Geheel nieuw is echter de in het kader van deel A bij ministeriële regeling vast te stellen reductieregeling ten aanzien van de verwijderings-bijdrage, die gericht zal zijn op preventie ten aanzien van de lozing van bepaalde vethoudende afvalstoffen.

Op het terrein van deel B wordt een duidelijke verbetering verwacht, door het terugdringen van de huidige illegale praktijk van lozing van restlading en ladingrestanten, al dan niet via waswater en ander afvalwater. Hierbij is vooral van belang de nieuwe eis van ten minste bezem-schone oplevering van schepen na het lossen van droge lading, naast de verhoging van de handhaafbaarheid door het verplichte vastleggen van de bereikte losstandaard, het eventuele aanvullende wassen van de ruimen of de tanks alsmede de bestemming van het afvalwater in een losverklaring, die aan boord aanwezig moet zijn. Tot nog toe is voor minder kostbare goederensoorten een schopschone oplevering gebruikelijk, waarna de vervoerder het schip ten behoeve van een volgende lading vaak alsnog reinigt en de restlading en ladingrestanten in veel gevallen vervolgens in het vaarwater loost, zonder dat een en ander in

een administratie behoeft te worden vastgelegd. Lozing van restlading of ladingrestanten is volgens de thans bestaande regelgeving weliswaar verboden, doch handhaving is lastig: overtreders kunnen alleen op heterdaad worden betrapt, een administratieve controle is niet mogelijk. De nieuwe regels van het SB zullen naar verwachting tot aanzienlijk minder ladingafval leiden, doch een enigszins betrouwbare kwantificering is moeilijk. Een globale indicatie is er wel. Een onderzoek naar het lossen van goederen per schip in Nederland over het jaar 1996 wijst uit dat er toen ongeveer 77 000 maal gelost is, eenheidstransporten uitgezonderd. Ongeveer 75% van deze 77 000 lossingen betrof droge lading. Geschat is dat er, indien de laadruimen bezemschoon zouden zijn geweest, in de droge-ladingschepen nog 11 000 ton ladingrestanten aanwezig zouden zijn geweest. Terugredenerend kan de hoeveelheid restlading die zich, ervan uitgaande dat niet geveegd is, in feite in de laadruimen heeft bevonden na het lossen, in dat jaar enkele malen groter zijn geweest. Deze restlading is waarschijnlijk niet bij de lading gevoegd, maar men heeft zich er op een andere wijze van ontdaan, waarbij aannemelijk is dat een belangrijk deel in het vaarwater is beland. Als gevolg van de uitvoering van deel B van het SB zal de jaarlijkse emissie van lading uit droge ladingschepen in Nederland beperkt worden tot waarschijnlijk 11 000 ton ladingrestanten; de emissie van lading uit tankschepen is in de huidige praktijk vermoedelijk reeds zeer beperkt en zal door deel B van dit Besluit waarschijnlijk ook weinig afnemen. De emissies zullen via de losverklaringen in de administratie van overslagbedrijf en exploitant van het schip moeten worden opgenomen, zodat de omvang ervan in de toekomst beter bepaald kan worden.

Ook het regime ten aanzien van afvalwater dat ladingrestanten bevat zal leiden tot vermindering van de lozingsvracht. Het SB biedt in een flink aantal gevallen een mogelijkheid om waswater te lozen in het vaarwater indien er op de losplaats geen geschikte voorziening aanwezig is. Zoals vermeld in onderdeel 3.5 van deze nota, wordt thans een beleid ontwikkeld met betrekking tot de voor te schrijven voorzieningen op de losplaats. In dat kader wordt ook onderzocht op welke emissies gerekend kan worden. Het is de bedoeling om een algemene maatregel van bestuur op te stellen, waarin bedoelde voorzieningen zullen worden voorgescreven. In de nota van toelichting bij die maatregel kan dan ook de verwachte omvang van de emissiereductie als gevolg van de nieuwe regels vermeld worden.

Voor de goede orde verdient het vermelding dat de invoering van het verdrag, waartoe het SB in Nederland het voertuig is, in de ons omringende landen eveneens tot aanmerkelijke vermindering van lozingsvrachten kan leiden, hetgeen mede voor de waterkwaliteit in de Nederlandse vaarwegen relevant is. Als zodanig is dit uiteraard geen gevolg van het SB.

Op het terrein van deel C vallen in eerste instantie geen grote veranderingen ten opzichte van de tot nog toe bestaande praktijk te verwachten. Verbetering is mogelijk bij inwerkingtreding van de lozingsverboden voor grotere passagiersschepen – over enige jaren – en voorts naar gelang de uitbouw van het net van ontvangstvoorzieningen voor met name huishoudelijk en klein gevaarlijk afval gestalte krijgt.

6.2. Gevolgen voor afvalstromen

Het SB kent diverse bepalingen die zijn gericht op het zo veel mogelijk voorkomen van het ontstaan van afval. De verplichtingen gelden ten dele reeds voor de Rijnvaart in het kader van het RPR; in zoverre zal het SB niet tot vermindering van de hoeveelheid afval leiden. Dit laatste zal naar verwachting wel het geval zijn als gevolg van de zoëven genoemde reductieregeling.

In het kader van deel B zal, in het licht van het gestelde in onderdeel 6.1,

naar verwachting vermindering optreden van het ontstaan van afval. Het gaat hierbij om afval dat tot nog toe veelal in het oppervlaktewater werd geloosd; op langere termijn zal dit ook tot uiting komen in vermindering van de desbetreffende afvalstromen (vervuild slib van waterbodems). Aan dit laatste kunnen ook maatregelen van deel C bijdragen.

Anderzijds kunnen afvalstromen van de delen B en C in het legale circuit op zich toenemen door betere benutting van de ontvangstvoorzieningen die de toepassing van het SB met zich meebrengt. Het SB levert wat dit betreft een stimulans voor de uitbouw van het net van die voorzieningen (het inzamelnetwerk). Die materie is als zodanig echter niet in het SB geregeld: zie onderdeel 3.5 van deze nota.

HOOFDSTUK 7. GEVOLGEN VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

7.1. Algemeen

In het algemeen kan worden opgemerkt dat door het SB een stroomlijning en verhoging van de eenduidigheid van de regels met betrekking tot scheepsbedrijfsafval en afval van de lading wordt bereikt, hetgeen de uitvoerbaarheid van de regels door de betrokkenen in het bedrijfsleven ten goede kan komen.

De gevolgen voor het bedrijfsleven dienen mede te worden beoordeeld tegen de achtergrond van het nationaal en internationaal geldende beginsel «de vervuiler betaalt», dat tot op heden niet stringent is toegepast met betrekking tot de binnenvaart. Het SB geeft uitwerking aan dit beginsel naar de diverse betrokken doelgroepen toe, wat onvermijdelijk financiële en administratieve lastenverzwaring met zich zal meebrengen.

Van belang is uiteraard ook de internationale context van de voorschriften. Doordat ook de andere Rijnsoeverstaten en België partij zijn bij het verdrag, wordt concurrentievervalsing tegengegaan.

7.2. Binnenvaartbranche

De belangrijkste doelgroep wordt gevormd door de bedrijfstak van de binnenvaart. In de binnenvaart in Noordwest-Europa zijn er ongeveer 21 000 schepen (waarvan Nederlands: 11 000), waarvan in de orde van 10 % onbemand. De doelgroep omvat dus inclusief Nederlandse nationaliteit (10 000) ongeveer 19 000 schippers. Het aantal vervoerders, veelal ook eigenaar van de desbetreffende schepen, bedraagt in NW-Europa in de orde van 8 500, waarvan 4 500 in Nederland. Er is een belangrijke overlap met de categorie van de schippers: er zijn veel familiebedrijven. De scheepvaartbranche is in Nederland goed georganiseerd, zij het in verschillende organisaties, die samenwerken in Binnenvaart Nederland. Voor wat betreft afvalkwesities fungeert de SAB een belangrijke intermediaire organisatie voor overleg met de overheid.

De binnenvaartbranche wordt ingevolge het verdrag verantwoordelijk gesteld voor de kosten betreffende de verwijdering van *olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen*: in Nederland liggen deze in de orde van f 9 miljoen per jaar, te betalen via de verwijderingsbijdrage. Op grond van het tot nog toe geldende indirecte financieringssysteem betaalde de branche van dit bedrag slechts ongeveer f 1,75 miljoen per jaar, via een opslag op de havengelden. Het rijk betaalt de rest. De nieuwe regeling, die is opgenomen in hoofdstuk IVA van de WVO en waaraan in het SB nog enige nadere uitwerking wordt gegeven, brengt voor de scheepvaartbranche dus een financiële lastenverzwaring van ongeveer f 7,25 miljoen per jaar. De hoogte van dit bedrag is mede afhankelijk van de gevolgen van de internationale financiële verevening en de uitwerking van het nieuwe stelsel voor wat betreft enkele BTW-aspecten. De branche zelf

verwacht dat door preventieve en andere maatregelen, welke thans worden voorbereid, een reductie in de hoeveelheid afval en daarmee in de kosten kan worden bereikt. Onderzocht wordt of en op welke wijze steun gegeven kan worden aan maatregelen, aan boord van schepen, om het ontstaan van afval te voorkomen.

In het verdrag wordt voorts een basis gelegd voor het ten laste van de binnenvaartbranche brengen van de kosten van inzameling en verdere verwijdering van overige scheepsafvalstoffen, zoals huishoudelijke afvalstoffen en klein gevaarlijk afval. De uitwerking daarvan zal geschieden parallel aan de formulering van het beleid ten aanzien van de inzamelvoorzieningen. De bepalingen van het SB ter zake van de overige scheepsafvalstoffen brengen voor wat betreft de kosten geen verandering in de huidige situatie, waarbij havens en waterbeheerders het leeuwendeel van de verwijdering en de kosten daarvan voor hun rekening nemen.

7.3. Leveranciers van gasolie

Leveranciers van gasolie aan de binnenvaart spelen uitsluitend een rol in het kader van deel A: hun aantal bedraagt ongeveer 100. Het gaat om de vrij goed georganiseerde sector van de bunkerbedrijven en bedrijven in de olie-industrie.

Hoofdstuk IVA van de WVO verplicht de leveranciers om ter gelegenheid van het leveren van gasolie mede te werken aan de betaling van de verwijderingsbijdrage, in de vorm van het ongeldig maken van ontvangen waardezegels. Tezamen met de daarbij aansluitende voorschriften aangaande administratie en periodieke rapportage aan de overheid veroorzaakt dit enige administratieve lasten. Bij de uitwerking van een en ander in het SB is er in overleg met de branche-organisaties naar gestreefd die lasten tot het uiterste te beperken. Voor wat betreft de rapportageverplichting inzake de leveringen kunnen de betrokken bedrijven aansluiten bij de bestaande wijze van verstrekking van gegevens aan de belastingdienst in het kader van de accijnsregelingen. Met behulp van de vrijstellings- en ontheffingsmogelijkheden van het SB kan wat dit betreft nog nader worden aangesloten bij de administratieve voorzieningen van bepaalde (groepen van) bedrijven.

7.4. Ladingbelanghebbenden

Verladere en ladingontvangers worden in het kader van artikel 8:929a BW geconfronteerd met nieuwe privaatrechtelijke voorschriften, die eveneens in het SB nader geconcretiseerd worden. De hierin neergelegde verantwoordelijkheid voor maatregelen inzake het nalossen en reinigen van laadruimen en ladingtanks en de aansluitende inname van waswater – het laatste zal veelal in opdracht van de ladingbelanghebbende geschieden door een inzamelbedrijf – levert een kostenpost op. Als indicatie kan worden vermeld, dat voor het «veegschoon» maken van een duwbak door schoonmaakbedrijven ongeveer f 750 wordt berekend. De kosten voor het »wasschoon« maken en de afgifte van het daarbij vrijkomend afvalwater kunnen sterk uiteenlopen, al naar gelang aard en hoeveelheid van de ladingrestanten. De maximale variant de verwerking van gevaarlijk afval – belooft ongeveer f 1000 per ton.

7.5. Bedrijven waar wordt geladen en gelost

Een andere belangrijke doelgroep wordt gevormd door bedrijven en beheerders van installaties waar laad- en loshandelingen plaatsvinden, zoals specifieke overslagbedrijven, maar ook gemeentelijke loswallen en productiebedrijven met laad- en losfaciliteiten (terminals). Het totaal-aantal is door de gevarieerde samenstelling van deze doelgroep vooralsnog met enige onzekerheid omgeven; als globale schatting kan

een aantal van 2 500 worden genoemd. Deze zijn in verschillende verbanden georganiseerd.

De onder 7.4 genoemde maatregelen moeten door deze doelgroep daadwerkelijk worden uitgevoerd bij laad- en loshandelingen. De privaatrechtelijke bepalingen het SB houden echter in dat de daarmee gemoeide kosten voor rekening komen van de ladingbelanghebbenden. Een uitzondering geldt wat dit betreft ten aanzien van het verwijderen van overslagresten; de overslagbedrijven kunnen overigens zelf door de wijze van laden en lossen de desbetreffende inspanningen en kosten beïnvloeden.

Ook ten aanzien van het nalossen en wassen van schepen in aansluiting op het lossen alsmede de afgifte en inname van afval van de lading is er in overleg met het betrokken bedrijfsleven naar gestreefd een uitwerking aan het verdrag te geven die aansluit bij de praktijk en de lasten beperkt tot het strikt nodige.

7.6. Inzamelaars

Het aantal inzamelaars (exploitanten van ontvangstvoorzieningen) in het zogenaamde SAB-netwerk (olie- en vethoudend afval) bedraagt 12; voor het overige zijn er ongeveer 60 vergunninghouders gevaarlijk afval van schepen. Voor bedrijfsafval van schepen vervullen de gemeentelijke reinigingsbedrijven van gemeenten met grote havens een rol.

Voor de inzamelaars van afvalstoffen zal het besluit enige gevolgen in de administratieve sfeer hebben. Voor wat betreft de inhoudelijke effecten op de bedrijfsvoering kan, onder verwijzing naar hetgeen in hoofdstuk 6 is gesteld ten aanzien van de afvalstromen, worden verwacht dat de in totaal te verwachten afvalstromen en daarmee dus de omzet voor de betrokken sector in het legale circuit zullen toenemen. Van belang is uiteraard ook dat overheidsbeleid ontplooid wordt ter stimulering van de uitbouw van het netwerk van voorzieningen; dit geschiedt overigens buiten het kader van het SB (zie onderdeel 3.5 van deze toelichting).

HOOFDSTUK 8. NALEVING EN HANDHAVING

8.1. Handhavingstaken en -bevoegdheden

8.1.1. Bestuurlijke handhaving

Op grond van artikel 24, tweede lid, van de WVO zoals dat is komen te luiden ingevolge de in de inleiding vermelde wijzigingswet, heeft de waterkwaliteitsbeheerder de zorg voor de bestuurlijke handhaving van de voorschriften die krachtens de WVO zijn gesteld bij of krachtens dit besluit met betrekking tot schepen die zich bevinden op vaarwegen waarvoor die beheerder bevoegd is tot vergunningverlening op grond van artikel 1, derde lid, WVO. Op grond van artikel 25 WVO juncto 18.4 Wet milieubeheer wijst de waterkwaliteitsbeheerder de ambtenaren aan die binnen zijn ambtsgebied belast zijn met het toezicht op de naleving van de voorschriften bij of krachtens de Wvo. In dit kader zijn ambtenaren van Rijkswaterstaat en van de betrokken waterschappen aangewezen als toezichthouders. Bij de Raad van State is een wetsvoorstel voor advies aanhangig dat onder meer voorziet in een algemene toezichthoudende bevoegdheid van politieambtenaren voor de milieuwetgeving, waaronder de WVO.

Het voorgaande is niet van toepassing met betrekking tot de naheffing van de verwijderingsbijdrage, in verband met het fiscale karakter van die naheffing. In artikel 28g, derde lid, WVO is voor dat onderwerp voorzien in aanwijzing van bevoegde ambtenaren door de Minister van Verkeer en

Waterstaat en in een rol van de ambtenaren van de belastingdienst die bevoegd zijn inzake de douane.

De voorschriften die krachtens de Wm in het SB worden vastgesteld hebben in hoofdzaak betrekking op inrichtingen in de zin van die wet. Uit artikel 18.2 van de Wm vloeit voort dat het bestuursorgaan dat het bevoegd gezag is ten aanzien van de desbetreffende inrichtingsvergunning de zorg heeft voor de bestuurlijke handhaving van de in het SB voor een zodanige inrichting gestelde algemene regels.

Voorts wordt in het SB toepassing gegeven aan artikel 10.4 van de Wm; de bestuurlijke handhavingstaak is voor wat betreft voorschriften krachtens dat artikel tot nog toe niet uitdrukkelijk geregeld in de Wm. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Wm inzake de structuur van de verwijdering van afvalstoffen is er in voorzien dat die verantwoordelijkheid zal worden toebedeeld aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Kamerstukken II 1998/99, 26 638, nrs. 1-2; zie het nieuwe artikel 18.2a van de Wm, dat onder andere betrekking heeft op de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens titel 10.3 van die wet, waartoe het bovengenoemde, tot artikel 10.15 te vernummeren, artikel 10.4 behoort).

In onderdeel 4.1.3 van deze nota is uiteengezet dat de zorgplichtbepalingen van de artikelen 1.1a en 10.3 van de Wm mede dienen voor de uitvoering van het verdrag. In het kader van een voorstel van wet tot wijziging van de Wm, de Wet milieugevaarlijke stoffen en de Wet bodembescherming (verbetering handhavingsbevoegdheden) wordt de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van die bepalingen uitdrukkelijk toebedeeld aan de betrokken minister, gedeputeerde staten, burgemeester en wethouders, alsmede de waterkwaliteitsbeheerder (Kamerstukken II 1999/2000, 26 929, nrs. 1-2). Deze bestuursorganen zullen in onderlinge afstemming elk voor hun deel aan die taak gestalte moeten geven.

8.1.2. Opsporing

Naast de politie met haar algemene opsporingsbevoegdheid ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving, kan de Minister van Justitie op basis van artikel 1a, onder 1° en onder 2°, juncto artikel 17, eerste lid, onder 2°, van de Wet op de economische delicten (WED) ook bijzondere opsporingsambtenaren aanwijzen. In de praktijk zijn voor de WVO veelal de zojuist genoemde ambtenaren van de waterkwaliteitsbeheerders als zodanig aangewezen, maar ook ambtenaren van het Korps Landelijke Politiediensten en van het Gemeentelijk Havenbedrijf en de Rivierpolitie te Rotterdam. Ook deze instanties participeren in het hierboven genoemde handhavingsoverleg.

Voor de Wm zijn als bijzondere opsporingsambtenaren met name aangewezen ambtenaren van de Inspectie voor de milieuhygiëne en van de bevoegde gezagen ten aanzien van vergunningverlening voor de desbetreffende inrichtingen.

8.2. Voornemens en aandachtspunten handhaving

8.2.1. Samenwerking; handhavingsplan

In het algemeen is voor de handhaving van het SB de uitvoering van de voornemens die zijn verwoord in de brief van de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, V&W en Justitie d.d. 29 augustus 1997 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de handhaving van de milieuwetgeving (Kamerstukken II 1997/98, 22 343 en 24 791, nr. 29) van groot belang. Daarbij valt te denken aan gezamenlijke strategiebepaling door de voor de handhaving

verantwoordelijke bestuursorganen en daadwerkelijke samenwerking bij de uitvoering van die strategie.

Voor de handhaving van de voorschriften van het SB en enige aanvullende wettelijke bepalingen is in het bijzonder van belang dat een Handhavingsplan Scheepsafvalstoffenbesluit is voorbereid in het kader van een structureel overleg van een aantal betrokken handhavers, het Milieutoezicht binnenvaart. Reeds eerder was in het kader van het genoemde overleg een project van start gegaan dat voorziet in uitwisseling van handhavingsgegevens tussen de betrokken instanties. Deze uitwisseling en het plan zijn belangrijke hulpmiddelen voor een gerichte en efficiënte controlepraktijk ten aanzien van de afvalaspecten van de scheepvaart.

Het handhavingplan brengt structuur en onderlinge afstemming aan in de activiteiten van de met toezicht en opsporing belaste instanties. Het plan verkeert in een vergevorderd stadium van voorbereiding, maar kan uiteraard eerst zijn definitieve vorm krijgen na het tot stand komen van het onderhavige besluit.

Het plan geeft in de eerste plaats een schets van de problematiek, waarbij aandacht wordt besteed aan de keten van scheepsafvalstoffen. Hierin wordt het verloop van de drie hoofdstromen (olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval, afval van de lading en overig scheepsbedrijfsafval) inzichtelijk weergegeven via schema's en tabellen. Tevens bevat het plan enige gegevens over de omvang van de doelgroepen. In aansluiting hierop bevat het plan gegevens over milieucontroles betreffende de afgifte van afvalstoffen bij bemande binnenschepen, alsmede enige preventieve aspecten, verricht door het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam in de jaren 1993 tot en met 1998.

Het plan gaat daarna in op de toekomstverwachtingen ten aanzien van de naleving van het SB. Dit deel van het plan komt in grote lijnen overeen met de hiernavolgende beschouwingen in onderdeel 8.2, die reeds eerder waren opgesteld.

Het plan geeft in tabelvorm voor een aantal voorschriften (betreffende lozing vanaf schepen, morsing bij overslag, lozing bij schoonmaken, financiële afwikkeling, gescheiden afgifte van afval en dergelijke) aan, welke van de betrokken overheidsdiensten en -instanties het primaat heeft bij toezicht en opsporing. In het verlengde daarvan komt de samenwerking aan de orde. De hierboven vermelde samenwerkings- en uitwisselingskaders bieden aanknopingspunten om te komen tot het beoogde ketentoezicht. Het toezicht op de primaire ontdoeners van afval, in dit geval de schippers, gecombineerd met toezicht op de inzamelaars en de verwerkers, kan een beeld opleveren van de gehele keten van een bepaalde afvalsoort, waarin ook een keten van bedrijven en rechtspersonen is betrokken. Daarvoor is wel nodig de controlegegevens van zowel schepen als walinrichtingen en afvalverwerkers worden vastgelegd en periodiek worden geanalyseerd en dat daarover aan de samenwerkende partners en verantwoordelijke instanties wordt gerapporteerd. Het plan bevat het voorstel dat deze analyse jaarlijks door de partners gezamenlijk wordt uitgevoerd. Dit voorstel behoeft nog uitwerking.

Vervolgens werkt het handhavingsplan de daadwerkelijk te verrichten controles bij de schepen en andere doelgroepen uit. Het plan bevat checklisten van aspecten waarop gelet moet worden. Voor de eerste twee jaren na de inwerkingtreding van het SB bevat het plan specifieke doelstellingen voor controlefrequentie voor de verschillende doelgroepen. Twee jaar na de inwerkingtreding van het SB zouden de controles moeten culmineren in een specifieke handhavingsactie, waarna evaluatie en zo nodig bijstelling van de doelen zouden moeten plaatsvinden. Tevens bevat het plan een handhavingsstrategie voor de bestuurlijke en de strafrechtelijke handhaving, die uitgaat van drie stappen: eerst voorlichting en zonodig een waarschuwing, vervolgens een waarschuwing en als derde stap het opleggen van sancties. De

handhavingsstrategie past binnen de contouren van het strategie-document milieu van het Openbaar Ministerie en de nota Handhaven is doen van de waterkwaliteitsbeheerders. In een bijlage bij het plan is een opsomming opgenomen van de kernvoorschriften – waarvoor strafrechtelijk optreden passend kan zijn – en de aanvullende voorschriften van het SB.

In het plan is een raming van de werklast voor de verschillende betrokken diensten opgenomen. Vooral inzet voor de handhaving van de laad- en losvoorschriften behoeft nog de aandacht. Wat dit betreft is van belang, dat het provinciaal handhavingsbeleid jegens inrichtingen nog in een ontwikkelingsfase verkeert (zie de halfjaarlijkse voortgangsrapportage over de handhaving van de milieuwetgeving, winter 1999/2000, kamerstukken II 1999/2000, 22 343, nr. 47, onderdeel 6). Het huidige kwantitatieve niveau houdt ook verband met het nog steeds zeer onzekere tijdstip van inwerkingtreding van het verdrag. Het is in de huidige omstandigheden moeilijk om hieraan prioriteit toe te kennen. Het na te streven kwantitatieve niveau moet overigens nog worden getoetst in het licht van het nader te bepalen gewicht van de milieuschade door scheepsafval. Zodra meer duidelijkheid ontstaat over het tijdstip van inwerkingtreding van het verdrag en dus van het besluit, zal aan de voorbereiding van de handhavingsinzet hogere prioriteit moeten worden toegekend.

8.2.2. Aandachtspunten naleving en handhaving

In dit onderdeel worden de verschillende aspecten van de naleving en handhaving van het SB gezien aan de hand van de zogenaamde Tafel van Elf. Dit is een checklist van in totaal elf aandachtspunten («dimensies») die met het oog op de analyse van handhavingsaspecten van regelingen is ontwikkeld door de Inspectie voor de Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie.

De kennis van de regels bij de doelgroepen zal naar verwachting voldoende zijn. Het SB is in totaal weliswaar een omvangrijk besluit, maar het aantal regels per doelgroep is overzienbaar. Voor een internationale bedrijfstak als de binnenvaart is natuurlijk van groot belang dat de verdragsvoorschriften ook in de andere relevante Europese landen in de wetgeving worden verwerkt. Ten behoeve van de invoering van het verdrag in Nederland, met name omvattend het van kracht worden van het SB, is een communicatieplan ontwikkeld door Bureau Voorlichting Binnenvaart in samenwerking met de betrokken ministeries. Bij de uitvoering van dit plan worden intensieve voorlichtingsactiviteiten naar alle doelgroepen ontplooid.

Voor wat betreft de kosten en baten van naleving voor de betrokkenen in financieel-economische zin kan worden gesteld dat de doorvoering van het beginsel «de vervuiler betaalt» in het kader van het verdrag en het SB een stimulans oplevert tot naleving van de regels die zijn gericht op vermindering van het ontstaan van afval. In deel A levert de aansluiting van het stelsel van de verwijderingsbijdrage bij de accijnsvrijstelling dan wel -teruggaaf een belangrijke potentiële kostenfactor bij niet-naleving op. Ten aanzien van deel B moet worden onderkend dat er kostenvoordelen zijn verbonden aan niet-naleving van diverse voorschriften. Voor de scheepvaartbranche is in het algemeen van belang dat het imago van «schone» bedrijfstak op geld waardeerbaar is, gezien de concurrentieverhoudingen met andere vervoersvormen. In immaterieel opzicht wordt het tegengaan van waterverontreiniging in beginsel zeker gewaardeerd door schippers en opvarenden, omdat het hier gaat om hun directe leefmilieu.

Aangaande de acceptatie van het SB bestaan positieve verwachtingen. Gunstig is dat het SB een stroomlijning brengt van de waterkwaliteits- en afvalstoffenregulering ten aanzien van de binnenvaart en de betrokken overslagbedrijven. Die regulering was tot nog toe sterk versnipperd en

onderling niet steeds goed afgestemd (WVO, RPR, Convenanten, Sepotbeleid OM Rotterdam, Afgiftevoorwaarden SAB, vergunningvoorschriften overslagbedrijven). Door intensieve voorbereiding van het SB in afzonderlijke werkgroepen voor de drie deelterreinen van het verdrag en in overleg met vertegenwoordigers van de betrokken overheden, handhavingsinstanties en bedrijven is bevorderd dat de regels uitvoerbaar zijn en dat daarvoor draagvlak is ontstaan. Met name voor wat betreft deel A is voor het benodigde draagvlak de rol van de SAB als NI in het kader van het SB van belang. De SAB wordt in belangrijke mate gedragen door organisaties uit de binnenvaartsector. De SAB ontwikkelt in samenwerking met de overheid een milieuzorgsysteem voor schepen, dat uiteraard ook afval-aspecten omvat. Dit systeem zou in de toekomst wellicht een rol kunnen gaan spelen in aansluiting op het verdrag en het SB, in het bijzonder op de deelterreinen A en C.

Voor wat betreft *gedrags- en verwachtingspatronen van de doelgroep* is een aandachtspunt voor de handhaving dat op het terrein van deel B tot nog toe een wijdverbreide praktijk bestaat van beperkte reiniging van schepen na lossing door de overslagbedrijven en vervolgens verdere reiniging door de bemanning van het schip zelf en aansluitende illegale lozing van ladingrestanten en waswater.

In het algemeen moet niet te veel van *informele controle* worden verwacht, maar op onderdelen zijn de omstandigheden gunstiger. Bepaalde lozingen, met name van oliehoudend afval, zijn voor de omgeving goed waarneembaar, zowel visueel als qua stank. Bekend is ook dat zodanige lozingen in de scheepvaartwereld sterk worden afgekeurd, vanwege de aantasting van de eigen leef- en werkomgeving. Hieruit kunnen ook meldingen aan de overheid voortkomen.

In het reeds vermelde handhavingsplan is onder andere aandacht besteed aan een structurering van het toezicht op de naleving met het oog op een voldoende hoge *controlekans en detectiekans*.

De *sanctie-ernst* wijkt niet af van hetgeen gebruikelijk is bij vergelijkbare milieudelicten. Er zijn geen aanwijzingen dat de sanctie-ernst niet voldoende zal zijn. Ingeval van overtreding van het SB staan ingevolge de artikelen 25 van de Wvo en 18.7 tot en met 18.16 van de Wm middelen tot bestuurlijke handhaving ter beschikking, te weten het opleggen van een dwangsom, het intrekken van een vergunning, dan wel het toepassen van bestuursdwang. Het niet voldoen aan de algemene regels van het SB is voorts ingevolge artikel 1a, onder 1°, van de WED een economisch delict.

Voor wat betreft de naheffing van de verwijderingsbijdrage gaat het in beginsel om een verhoging van 100% ten opzichte van het aanvankelijk te betalen bedrag.

8.3. Beoordeling door uitvoeringsorganisaties

De *uitvoering* van deel A zal vooral in handen liggen van het nationaal instituut. Het beoogde NI – de stichting Scheepsafvalstoffen Binnenvaart, de SAB – heeft een waardevolle inbreng gegeven bij de voorbereidingen voor de uitvoering van het verdrag in het algemeen en het opstellen van het SB in het bijzonder. Het oordeel van de SAB over deel A van het SB is positief. De SAB acht het zegelsysteem op zich omslachtig en bewerkelijk, maar meent dat in overleg met vertegenwoordigers uit de kring van de leveranciers van gasolie en in internationaal verband een redelijk werkbare vorm lijkt te zijn gevonden.

Specifieke instanties die betrokken zijn bij de *handhaving* kwamen reeds in onderdeel 8.1 aan de orde. Ook deze instanties zijn betrokken bij de voorbereiding van het SB. Blijkens de inzet van die zijde voor de ontwikkeling van een controleplan zien de betrokkenen bij die instanties voldoende aanknopingspunten in het SB voor hun werkzaamheden in het kader van de handhaving.

Voor het overige zijn diensten van de ministeries van Verkeer en

Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer belast met de uitvoering en handhaving van het SB.

8.4. Slotsom

Uit bovenstaande uiteenzettingen blijkt dat bij de vormgeving van het SB de nodige aandacht is besteed aan de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, binnen de beperkingen van het verdragskader. Dit laat onverlet dat in het licht van de bevindingen ten aanzien van de verschillende aandachtspunten inzake naleving en handhaving vastgesteld moet worden dat in het verlengde van de uitvoering van het reeds genoemde voorlichtingsplan een belangrijke handavingsinspanning vereist is. Aandachtspunt is wat dit betreft deel B, waar het zwaartepunt van de verplichtingen aan bij een naar samenstelling gevarieerde doelgroep aan de walkant berust en de kosten van naleving aanzienlijk kunnen zijn. Zodra duidelijkheid bestaat over het tijdstip van inwerkingtreding van het verdrag zal, mede in het licht van een weging van de relevante milieugevolgen, nader aandacht moeten worden besteed aan het op het gewenste peil brengen van de handavingscapaciteit. De mate van naleving zal waarschijnlijk slechts geleidelijk naar een optimaal niveau kunnen groeien, mede verband houdend met de verdere ontplooiing van het beleid ten aanzien van de ontvangstvoorzieningen.

Het verdrag dat aan het SB ten grondslag ligt voorziet overigens in verschillende samenwerkings-, afstemmings- en evaluatiemechanismen en biedt aldus een basis om wat betreft de naleving door alle deelnemers aan de sterk internationaal georiënteerde binnenvaarttransportsector vooruitgang te boeken. Het van kracht worden van het SB markeert al met al een belangrijke stap vooruit op het terrein van regulering ten aanzien van de scheepsafvalstoffen.

HOOFDSTUK 9. PROCEDURELE ASPECTEN

9.1. Overleg

Zoals in het vorige hoofdstuk is vermeld, heeft de inhoudelijke voorbereiding van het SB plaatsgevonden in overleg met vertegenwoordigers van organisaties van afvalinzamelaars, leveranciers van brandstoffen, binnenvaarttransport en overslag.

Alle doelgroepen kunnen zich verenigen met de uitgangspunten van het verdrag, die ook aan het SB ten grondslag liggen. Over de uitwerking van de uitgangspunten is bij het overleg niet op alle punten overeenstemming bereikt. De belangrijkste resterende externe opmerkingen komen hierna aan de orde, alsmede in onderdeel 9.2.

Een ontwerp van het SB is aan de orde gekomen in het *Overlegorgaan Waterbeheer en Noordzee-aangelegenheden (OWN)*. Van die zijde is een instemmende reactie ontvangen. Bij die gelegenheid zijn enige opmerkingen gemaakt van de zijde van de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KNVR), betreffende de positie van de zogenaamde rivierzeevaart. De KNVR bepleit dat voor zeerivierschepen die buiten het verdragsgebied bunkeren – en dus niet de verwijderingsbijdrage voldoen – een ander indirect financieringsstelsel wordt opgezet. Wat dit betreft is van belang dat «rivierzeevaart» in beginsel valt onder de uitzonderingsbepalingen voor de zeevaart. Voor de afgifte en inzameling van afvalstoffen van de zeevaart is een richtlijn van de Europese Unie in voorbereiding, die in beginsel voorziet in financiering via de havengelden. Naar verwachting zal de richtlijn zodanig vorm krijgen dat de door de KNVR genoemde mogelijkheid dat schepen zowel onder het verdrag als onder de richtlijn vallen, zich in de praktijk niet zal voordoen.

In het OWN is voorts door de Vereniging van Waterbouwers in Bagger-,

Kust- en Oeverwerken (VBKO) de aandacht gevraagd voor ladingafval van zogenaamde beunschepen, die worden ingezet bij baggerwerkzaamheden. Wat dit betreft is voorzien in een uitzondering, door het opnemen van een uitdrukkelijke beperking van de toepasselijkheid van hoofdstuk 3 SB tot goederenvervoer.

Ook het *Deelorgaan Binnenvaart van het Overlegorgaan Goederenvervoer* heeft het ontwerp van het SB besproken.

Het deelorgaan stelt als algemene opmerking dat niet duidelijk is waarom de artikelen 6.01, vierde lid, en 7.03, eerste lid, van het verdrag in het SB niet, onderscheidenlijk niet uitdrukkelijk, geïmplementeerd zijn.

Ingevolge artikel 6.01, vierde lid, van het verdrag betreft de lozing van stoffen die niet zijn vermeld in de stoffenlijst van het verdrag; hiervoor kan door een bevoegde autoriteit een voorlopige lozingsstandaard worden vastgesteld, welke geldt totdat de Conferentie van Verdragsluitende Partijen ter zake een besluit neemt. Vooralsnog zal het vaststellen van een voorlopige lozingsstandaard in voorkomende gevallen moeten plaatsvinden door wijziging – bij algemene maatregel van bestuur – van bijlage 2 bij het SB, nu artikel 2f van de WVO slechts een bevoegdheid geeft tot het stellen van regels bij algemene maatregel van bestuur. Een aanpassing van het genoemde artikel en, in aansluiting daarop, van het SB in die zin, dat voorzien wordt in aanvullende regelgeving op ministerieel niveau, wordt voorbereid.

De omzetting van artikel 7.03, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling bij het verdrag kan als volgt worden toegelicht. Dit artikel houdt – in de eerste volzin – in dat tot het laden en lossen van een schip ook de ingevolge de Uitvoeringsregeling vereiste maatregelen tot nalossen en wassen behoren. Hierin ligt besloten dat de kosten van omwegen en extra ligdagen die voortvloeien uit de vereiste maatregelen, voor rekening komen van de partij die verantwoordelijk is voor het laden dan wel het lossen. Deze bepaling heeft echter geen zelfstandige betekenis naast de voorschriften van de artikelen 7.04 tot en met 7.06 van de Uitvoeringsregeling, waarin zowel de bedoelde maatregelen als de kostenconsequenties daarvan worden geregeld. In de bij deze nota van toelichting gevoegde transponeringstabel a is aangegeven met behulp van welke bepalingen van het SB de laatstgenoemde artikelen van de Uitvoeringsregeling zijn omgezet.

Voorts wijst het Deelorgaan op de noodzaak van internationale afstemming over de belangrijkste definities en uitwerkingen in het besluit. Zodanige afstemming is bevorderd: zie hierna onder 9.3.

Het Deelorgaan wijst er op dat met name hoofdstuk 3 van het SB door de vele daarin voorkomende verwijzingen lastig is te lezen en dat een goede voorlichtingsbrochure zeer gewenst is. Het is zeker de bedoeling dat een intensieve voorlichting over het SB zal plaatsvinden; het is verheugend dat de brancheorganisaties blijkens het rapport van het Deelorgaan bereid zijn hun medewerking aan een brochure te verlenen. In het kader van de verwerking van externe commentaren is overigens de tekst van het besluit nog verhelderd; dit betreft met name een aantal uitzonderingsbepalingen alsmede de wasverplichtingen en het regime ten aanzien van afvalwater dat ladingrestanten bevat. Voorts is de nota van toelichting op een groot aantal punten aangevuld.

Ten aanzien van de eenheidstransporten acht het Deelorgaan de eis van een schriftelijke verklaring van de opdrachtgever moeilijk realiseerbaar; als gevolg daarvan zouden laadruimen onnodig vaak bezemschoon gemaakt moeten worden. Wat dit betreft kan worden gesignaleerd dat het vereiste van een schriftelijke verklaring overeenkomt met hetgeen in de Praktijkrichtlijn ladingresten duwvaart is bepaald ten aanzien van de «dedicatievaart», welke term eveneens doelt op opeenvolgende transporten van identieke of onderling verenigbare lading. In de beknopte evaluatie van het functioneren van die richtlijn is gesteld, dat dedicatievaart weinig voorkomt, als gevolg van met name het beurssysteem,

waardoor men schepen gereed wil houden voor zo veel mogelijk uiteenlopende transporten. Het stelsel van beursbevrachting is, zoals bekend, inmiddels beëindigd. Het ligt niet in de rede dat het vereiste van een schriftelijke verklaring als zodanig een – door het verdrag ondersteunde – tendens in de markt naar meer eenheidstransporten betekend zou kunnen belemmeren.

Het Deelorgaan stelt vervolgens dat bij de uitwerking van het voorzieningenbeleid aandacht zal moeten worden besteed aan de concurrentiepositie van de binnenvaart. Er zal een instrument moeten worden gemaakt om de zogenaamde modal shift (verschuiving van de marktaandeelen van verschillende vervoersmodaliteiten) te bewaken. Deze opmerkingen worden ter harte genomen bij de uitwerking van het voorzieningenbeleid.

Voorts stelt het Deelorgaan dat na inwerkingtreding van het verdrag het gebruik van NSTR-nummers in de stoffenlijst heroverwogen moet worden. In plaats daarvan zou de douanenummering beter bruikbaar zijn. Dit punt is aan de CCR gemeld.

Ten slotte merkt het Deelorgaan op dat het bedrag van de verwijderingsbijdrage met de BTW-kostencomponent verhoogd zal worden, omdat de overheid niet de mogelijkheid van verrekening van BTW heeft. Het Deelorgaan acht dit onacceptabel. Wat dit betreft is van belang, dat in het verdrag geregeld is dat de financiering van de inzameling en verdere verwijdering van olieën vethoudende scheepsafvalstoffen van overheidswege, door het NI, wordt bekostigd uit de opbrengst van de verwijderingsbijdrage. Deze opzet leidt dus niet tot concurrentienadeel voor de Nederlandse scheepvaart. Overigens wordt in het internationaal overleg over de invoering van het verdrag gezien of de financieringsregeling nog nadere vormgeving behoeft in verband met het BTW-aspect.

9.2. Voorpublicatie

Ingevolge artikel 33a van de WVO en artikel 21.6 van de Wm is een ontwerp van het SB overgelegd aan de Staten-Generaal en in de Staatscourant bekendgemaakt, waarbij een ieder in de gelegenheid is gesteld gedurende vier weken opmerkingen over dat ontwerp schriftelijk ter kennis te brengen van de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Er zijn schriftelijke opmerkingen ontvangen van Binnenvaart Nederland, mede namens de EVO (Ondernemersorganisatie voor logistiek en transport) en de SVZ (Havenondernemersvereniging Rotterdam), de Vereniging van Onafhankelijke TankOpslagbedrijven (VOTOB), de Vereniging van Ondernemingen in de Milieudienstverlening ten behoeve van de Scheepvaart (VOMS), de Nederlandse Organisatie voor de Energiebranche (NOVE), de Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI) in oprichting, de Unie van Waterschappen en de Nederlandse Vereniging voor Zee- en Vervoersrecht, mede namens de Vereniging voor Publiek Vervoerrecht. Hierna worden de hoofdlijnen van die reacties besproken, voor zover deze niet samenvallen met de in onderdeel 9.1 besproken opmerkingen van het OWN of het deelorgaan Binnenvaart.

Van verschillende zijden is opgemerkt dat het SB een aantal afwijkingen van het verdrag zou bevatten, hetgeen kan leiden tot rechtsonzekerheid en ongewenste concurrentieverschillen tussen verdragsstaten. Ten dele betreffen deze opmerkingen de afwijkende terminologie van het SB en het onderscheid tussen publiek- en privaatrechtelijke bepalingen in hoofdstuk 3 van het besluit. Een en ander houdt verband met de noodzaak tot inpassing van de inhoud van het verdrag in de op dit terrein bestaande Nederlandse wettelijke regimes. Dit is uitvoerig toegelicht in hoofdstuk 3 van deze nota van toelichting, alsmede onderdeel 4.3.2. Daarbij is mede aandacht besteed aan de gewenste handhaafbaarheid van de

voorschriften. Het streven naar handhaafbare voorschriften heeft in enkele gevallen aanleiding gegeven tot het opnemen van bepalingen die het verdrag als zodanig niet kent. Hierop is gereageerd via afzonderlijke opmerkingen van verschillende organisaties betreffende het regime ten aanzien van de bunkerbedrijven in hoofdstuk 2 en het vereiste van een verklaring met betrekking tot eenheidstransporten in hoofdstuk 3. Zoals is uiteengezet in de desbetreffende onderdelen van de toelichting, wordt met deze voorzieningen beoogd de inhoudelijke voorschriften van het verdrag te ondersteunen en daarmee de strekking van het verdrag te verwerklijken.

De definities van losstandaarden met betrekking tot afval van de lading zijn alsnog meer in overeenstemming gebracht met die van het verdrag. Meer in het algemeen is nog het hierna in onderdeel 9.3 gestelde over internationale afstemming van belang.

Gesignaleerd kan worden dat door de commentaar leverende organisaties suggesties zijn gedaan tot het opnemen van voorschriften die het verdrag als zodanig ook niet kent. Dit laatste is met name aan de orde waar in het commentaar van Binnenvaart Nederland, mede namens de EVO en de SVZ, de overheid dringend in overweging wordt gegeven een andere regeling ten aanzien van de *eenheidstransporten* te introduceren. Deze voorgestelde regeling zou voor gevallen waarin de schipper verklaart dat gelost wordt in het kader van een reeks eenheidstransporten en dit ook in de losverklaring wordt vastgelegd, slechts een voorwaardelijke uitzondering van de nalosverplichting van de ontvanger inhouden. Die verplichting zou herleven als de opvolgende afzender het schip niet zou accepteren in de staat waarin het zich bevindt. Naar de mening van de ondergetekenden zou een zodanige herleeftde nalosverplichting een conflictopwekkende werking hebben in het licht van de vastgelegde losverklaring. Bij overleg met personen uit de kring van de genoemde organisaties is gebleken dat, anders dan zou kunnen worden afgeleid uit de opmerkingen van het Deelorgaan binnenvaart over eenheidstransporten, bij het lossen binnen een reeks van zodanige transporten een verplichting tot nalossen veelal wel gewenst blijft. Wel bestaat over de hele linie behoefte aan een uitzondering voor de wasverplichting bij eenheidstransporten. De uitzonderingsbepaling in het SB is daarom, in het verlengde van de verdragsdefinitie voor eenheidstransporten, gepreciseerd in die zin dat bij eenheidstransporten steeds een uitzondering geldt voor de wasverplichting, terwijl aanvullend een uitzondering voor het nalossen van toepassing kan zijn.

Voor wat betreft het in paragraaf 3.6 van het SB neergelegde stelsel van «van rechts naar links lezen» van de stoffenlijst is gesteld, dat deze interpretatie ook in de overige verdragsstaten gevolgd zou moeten worden, om concurrentievervalsing tegen te gaan. Hierover kan worden opgemerkt, dat het «van rechts naar links lezen» er op gericht is, dat aanwezige inname- en inzamelvoorzieningen worden gebruikt en lozingen van afvalwater dat ladingrestanten bevat zo veel mogelijk worden beperkt. Een op 18 februari 1997 door de Tweede Kamer aangenomen motie (Kamerstukken II 1996/97, 25 000 XII, nr. 34) waarin de regering wordt gevraagd de Praktijkrichtlijn Ladingresten Duwvaart, die slechts in beperkte mate voorziet in lozing van waswater met ladingrestanten, in stand te houden, kan als ondersteuning van dit streven worden gezien. Hierover is een uiteenzetting opgenomen in de memorie van toelichting bij de goedkeurings- en uitvoeringswet van het verdrag (Kamerstukken II 1997/98, 25 851, nr. 3, blz. 8 tot en met 10). Daadwerkelijk gebruik van aanwezige voorzieningen zal in andere verdragsstaten mogelijk langs andere weg, bij voorbeeld in voorschriften van havenbeheerders, worden bewerkstelligd.

Het zoveel mogelijk bevorderen van het gebruik van bestaande voorzieningen komt tegemoet aan de wens van de VOMS, dat in het belang van milieubescherming een stringent lozingenbeleid gewenst is bij

de uitvoering van het verdrag. De VOMS stelt dat er in Nederland al jarenlang een goed geëquipeerde inzamel- en verwerkingsstructuur bestaat, die onvoldoende wordt benut. Inwerkingtreding van het verdrag zal bijdragen aan benutting van die structuur. De stelling dat inname van afval van de lading «te allen tijde en op vrijwel alle plaatsen mogelijk is» blijft overigens voor rekening van de VOMS.

De NOVE en de VNPI hebben bezwaren aangevoerd tegen het «zegelsysteem» voor de financiering van inzameling en verdere verwijdering van olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen. De bezwaren van het betrokken bedrijfsleven tegen het systeem zijn aan de orde gekomen in de meergenoemde memorie van toelichting (blz. 13) en bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel voor de goedkeurings- en uitvoeringswet in de Tweede Kamer. Daarbij is onder andere gewezen op de evaluatiebepaling die het verdrag wat dit betreft inhoudt. De van regeringszijde gemaakte afweging is door de Kamer aanvaard en het zegelsysteem ligt inmiddels vast in hoofdstuk IVA van de WVO. Wel is bij de nadere vormgeving van dit systeem in het SB in vergaande mate rekening gehouden met de positie van genoemde leveranciers. Dit is toegelicht in onderdeel 4.2.5 van deze nota van toelichting.

In verschillende commentaren is de aandacht gevraagd voor afstemming van de regimes voor zeevaart, de bedrijfsmatige binnenvaart en de recreatievaart. Afstemming lijkt het meest noodzakelijk voor de bedrijfsmatige vaart, doch kan slechts goed van de grond komen in internationaal verband.

9.3. Internationale afstemming

Met het oog op de gewenste afstemming van de uitvoering van het verdrag met de andere verdragsstaten is het onder 9.2 bedoelde ontwerp van het SB toegezonden aan de CCR, vergezeld van een notitie waarin met name de aandacht wordt gevraagd voor specifieke deelonderwerpen en bepalingen. De notitie is aan de orde gekomen op een vergadering van de betrokken CCR-werkgroep, hetgeen niet heeft geleid tot bijzondere conclusies, met uitzondering van een bevestiging dat het verdrag niet ziet op recreatievaart.

9.4. Notificatie

Een ontwerp van het SB, met bijlagen, is gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van de richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Gemeenschappen van 22 juni 1998, nr. 98/34/EG, betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PbEG L 204). De Europese Commissie heeft hieraan notificatienummer 99/0471/NL toegekend. Met name de hiervoor in onderdeel 5.2 genoemde uitrustings-eisen kunnen worden gezien als technische voorschriften in de zin van die richtlijn. Het invoeren van die eisen kan voorts worden gezien als maatregel ter preventie of vermindering van de productie en de schadelijkheid van afvalstoffen in de zin van de Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 18 maart 1991 tot wijziging van Richtlijn 75/442 betreffende afvalstoffen (91/156/EEG). De melding houdt ook daarmee verband.

Er zijn geen opmerkingen ontvangen naar aanleiding van de notificatie. Hetzelfde geldt voor de melding die is gedaan aan het secretariaat van de Wereldhandelsorganisatie, ter voldoening aan artikel 2, negende lid, van de op 15 april 1994 te Marrakech tot stand gekomen Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen (Trb. 1994, 235). Het hieraan toegekende nummer is G/TBT/Notif.99/570.

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel 1

Artikel 1 is zodanig opgezet dat begripsomschrijvingen die in verschillende hoofdstukken van het SB een rol spelen, zijn opgenomen in het eerste lid, terwijl begrippen die voornamelijk van belang zijn voor het bepaalde in hoofdstuk 2, onderscheidenlijk 3, 4 of 5, zijn omschreven in het tweede, onderscheidenlijk derde, vierde of vijfde lid van dit artikel.

De begripsomschrijvingen in dit artikel zijn waar mogelijk ontleend aan die van de artikelen 1, 5.01 en 8.01 van het verdrag. De inpassing in de Nederlandse wetgeving leidt tot enige aanpassingen, met name voor wat betreft de omschrijvingen van de verschillende soorten afvalstoffen. Daarbij is vooral van belang dat de afvalstoffen die het verdrag aanduidt als scheepsbedrijfsafval volgens artikel 1.1 van de Wm veelal niet als bedrijfsafvalstoffen, maar als gevaarlijke afvalstoffen moeten worden aangemerkt. De term «scheepsbedrijfsafval» wordt daarom in het SB niet gebruikt. In de omschrijvingen van de verschillende categorieën van de hier bedoelde afvalstoffen in het SB wordt door toevoegingen als «welke bij het in bedrijf zijn of onderhoud aan boord van het schip ontstaan» overigens wel aangeknoopt bij de bedrijfsmatige oorsprong van deze afvalstoffen.

In artikel 28a van de WVO zijn voor de toepassing van de bepalingen met betrekking tot de verwijderingsbijdrage en het nationaal instituut reeds de in het SB voorkomende begrippen «verdrag», «schipper», «verwijderingsbijdrage», «betrekken van gasolie», «leverancier» en «nationaal instituut» gedefinieerd. De definities van verdrag en schipper worden in artikel 1 van het SB herhaald, aangezien deze mede een rol moeten spelen in SB-artikelen die zijn gebaseerd op artikel 2f van de WVO, dat geen definities bevat.

Eerste lid

a. Scheepsafvalstoffen: doordat aangeknoopt wordt bij de term afvalstoffen, die is gedefinieerd in artikel 1.1, eerste lid, van de Wm, zijn de elementen betreffende het zich ontdoen, dan wel willen of moeten ontdoen van de desbetreffende stoffen mede verwerkt.

b. Olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen: Tot de overige olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen behoren met name de in het verdrag afzonderlijk genoemde categorieën afgewerkt vet, gebruikte filters, gebruikte poetslappen, alsmede vaten en verpakkingsmateriaal van dit afval.

c. Afval van de lading: Voor wat betreft het afvalwater dat ladingrestanten bevat kan het gaan om waswater, regenwater, buiswater of ballastwater. Tot het afval van de lading behoren niet de restlading en overslagresten, waarvan de begripsomschrijvingen zijn opgenomen in het derde lid.

d. Overige scheepsafvalstoffen: het gaat hier om afvalstoffen die niet reeds vallen onder de omschrijvingen b of c. Voor wat betreft de in onderdeel d genoemde categorieën afvalwater en slops (gedefinieerd in het vierde lid, onderdeel c) kan een precisering ten opzichte van afval van de lading worden gegeven in die zin dat hoeveelheden afvalwater of slops die niet gerelateerd kunnen worden aan een bepaalde door het desbetreffende schip geloste lading aangemerkt moeten worden als overige scheepsafvalstoffen.

e en f. Afvalstoffen, onderscheidenlijk afvalwater: voor de toepassing van de niet op de Wm berustende bepalingen van het SB zijn de definities van afvalstoffen en afvalwater uit de Wm in het SB overgenomen. Daarbij is van belang dat het begrip «afvalstoffen» van de Wm mede afvalwater omvat.

g. Schip: deze omschrijving komt overeen met die van artikel 28b, eerste lid, WVO. Zoals in de memorie van toelichting is gesteld, wordt hiermee aangesloten bij de definitie van schip in de Scheepvaartverkeerswet, die weer grotendeels is ontleend aan het BW.

h. Schipper: deze definitie is ontleend aan artikel 28a, onderdeel b, van de WVO.

i. Zeeschip: de definitie komt overeen met de omschrijving van zeeschip in het verdrag, die ook is verwerkt in de uitzondering voor zeeschepen van artikel 28b, tweede lid, WVO. In de verdragsdefinitie speelt naast de toelating van een schip voor de zeevaart de aan dat schip gegeven bestemming een rol voor de beantwoording van de vraag of het schip al dan niet moet worden aangemerkt als zeeschip. Dit betekent dus dat schepen die uitsluitend zijn toegelaten voor de vaart op binnenwateren geen zeeschip kunnen zijn en dat schepen die niet zijn toegelaten voor de vaart op binnenwateren steeds als zeeschip moeten worden aangemerkt. Er zijn echter verschillende categorieën van schepen die zowel voor de vaart ter zee als voor de vaart op binnenwateren toegelaten zijn. Zo zijn er zeewaardige passagiers- en vissersvaartuigen alsmede havensleepboten en andere werkschepen die slechts af en toe buitengaats varen, maar in hoofdzaak op binnenwateren worden ingezet. Deze vallen onder het verdrag en dus onder het besluit. Anderzijds zijn er zeewaardige schepen die daadwerkelijk op zee worden ingezet, maar toch ook regelmatig diep landinwaarts gelegen havens aandoen. In het rapport van het OWN inzake het ontwerp-SB is een opmerking gemaakt inzake deze zogenaamde binnen-buitenschepen. Voor deze schepen is de overwegende feitelijke bestemming beslissend. Er is een EG-richtlijn inzake havenontvangstinstallaties voor de zeevaart in voorbereiding. Het ontwerp voor de richtlijn bevat een definitie van zeeschepen, waarin de toelating van een schip tot de zeevaart het beslissende criterium is. Anders dan het verdrag bevat de ontwerp-richtlijn geen nadere bepaling betreffende de feitelijke bestemming van een schip. Op zich zou daardoor een doublure kunnen ontstaan ten aanzien van schepen die weliswaar tot de zeevaart zijn toegelaten, doch in overwegende mate op binnenwateren worden ingezet. Dit zou zich kunnen voordoen bij de kruiplijncoasters. De ontwerp-richtlijn bevat echter in artikel 9 een vrijstellingsbevoegdheid voor de lidstaten ten aanzien van schepen die regelmatig bepaalde havens aandoen, indien genoegzaam aangetoond is dat er een regeling is getroffen voor de afgifte van scheepsafval en de betaling van bijdragen in een op de route van het schip liggende haven. Schepen die toegelaten zijn voor de zeevaart, maar niet in overwegende mate op zee varen en daardoor onder het verdrag vallen, zullen met behulp van deze bepaling kunnen worden vrijgesteld van de richtlijnverplichtingen en gevrijwaard voor een doublure. Voor lacunes hoeft niet te worden gevreesd, omdat tot de zeevaart toegelaten schepen die buiten bereik van het verdrag vallen omdat zij ook overwegend voor die vaart bestemd zijn, zonder meer onder de beoogde richtlijn vallen.

Bij de uitvoering van het RPR zoals dat tot nog toe luidde ten aanzien van de verstrekking van olie-afgifteboekjes is overigens al veel informatie beschikbaar gekomen over de overwegende bestemming van schepen die zowel voor de zeevaart als de binnenvaart zijn toegelaten.

k. exploitant van een schip: deze begripsomschrijving komt overeen met die van artikel 1.01, onderdeel aa, van het Binnenvaart-politiereglement.

l. Ontvangstvoorziening: de kern van een ontvangstvoorziening wordt veelal gevormd door een inrichting in de zin van de Wm, maar soms functioneert een schip als ontvangstvoorziening. Van belang voor de scheepvaart is ook dat tankauto's vanuit een inrichting kunnen worden ingezet voor de inzameling van afvalstoffen; deze worden mede begrepen onder de term ontvangstvoorziening. Vergunningvereisten voor het inzamelen van scheepsafvalstoffen uit hoofde van provinciale milieu-verordeningen vormen geen bestanddeel van de begripsomschrijving, maar blijven uiteraard onverlet.

m. Bevoegde autoriteit: dit begrip wordt gedefinieerd met het oog op artikel 6 SB. Aangeknoopt wordt in de eerste plaats bij de aanwijzing van bevoegde autoriteiten voor de toepassing van artikel 1.15, tweede lid, van het Rijnvaartpolitiereglement 1995, artikel 1.15, tweede lid, van het Binnenvaartpolitiereglement, artikel 1.15 van het Scheepvaartreglement Gemeenschappelijke Maas alsmede artikel 43 van het Scheepvaartreglement voor het kanaal van Gent naar Terneuzen. De bedoelde artikelen houden met het oog op de veiligheid van de scheepvaart een waarschuwingsplicht in met betrekking tot het te water raken van voorwerpen of stoffen, welke overeenkomt met die van artikel 6 SB.

Voor wateren waar het Scheepvaartreglement Westerschelde 1990 dan wel het Scheepvaartreglement Eemsmonding van toepassing is, merkt het SB als bevoegde autoriteit aan de autoriteiten die worden genoemd in het naar strekking met de zoëven bedoelde bepalingen overeenkomende artikel 51 van het Scheepvaartreglement Westerschelde 1990, onderscheidenlijk artikel 1, eerste lid, onderdeel i, van het Scheepvaartreglement Eemsmonding.

Tweede lid

a. Bilgewater: de omschrijving komt overeen met de omschrijving van het begrip bilgewater in artikel 1, onderdeel d, van het verdrag, welke is ontleend aan de totnogtoe geldende omschrijving in het kader van hoofdstuk 15 van het RPR. Voor wat betreft de inzameling van bilgewater is van belang, dat deze ingevolge een praktijkrichtlijn van de CCR plaatsvindt door het bilgewater uit de bilge van de machinekamer te pompen. Dit sluit aan bij het voorschrift van artikel 15.04, eerste lid, RPR moet worden verzameld in de bilge. Deze praktijk wordt voortgezet, mede gelet op de overeenkomstige bepalingen van 2.02, eerste lid, eerste volzin, van het verdrag en artikel 11 van het SB.

Derde lid

a. Overslaginrichting: het gaat hier om een inrichting in de zin van artikel 1.1, vierde lid, van de Wm. Er moet op gewezen worden dat onder een overslaginrichting alle inrichtingen worden verstaan waar overslag-activiteiten worden verricht, al dan niet in combinatie met opslag. Het betreft hier in elk geval de volgende categorieën van inrichtingen uit het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer: 1.3, onder d, 2.1, onder a, 3, 4, 5, 5.3, 6, 7, 8, onder a, b en c, 9, onder a tot en met e, 9.3, onder f en j, 10, 11, 11.3 onder a, 12, 15, 16, 22, 27, 28.1, onder a en b, alsmede 28.4, onder a en b.

c. Vloeibare lading: dit begrip is in het verdrag niet gedefinieerd; uit de verdragsvoorschriften voor vloeibare lading kan echter worden opgemaakt dat die betrekking hebben op in bulk vervoerde vloeibare

lading. Het kan daarbij gaan om stoffen die bij kamertemperatuur gasvormig zijn; deze worden bij bulkvervoer in vloeibare vorm vervoerd. Het verdrag heeft echter geen betrekking op dampen in laadruimen die voortkomen uit vloeibare lading en dus ook niet op voorzieningen als een dampretouleiding.

e. Eenheidstransporten: zie hiervoor het gestelde in onderdeel 4.3.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

g. Leidingsysteem: dit begrip komt voor in de Uitvoeringsregeling (in de begripsomschrijving van nalossen), zonder dat daarbij echter een begripsomschrijving is opgenomen. De hier opgenomen begripsomschrijving is ontleend aan de definitie van «laad- en losleidingen» van het ADNR (Randnummer 210 014). Hieronder valt niet de zogenaamde dampretourleiding.

i. Nalossen: het gaat primair om het verwijderen van de restlading op zodanige wijze, dat de voorgeschreven losstandaard wordt bereikt, met daartoe geschikte middelen. De verdragsdefinitie (art. 5.01, onderdeel i) noemt als middelen bezems, veegmachines en afzuiging. Aangezien deze middelen uitdrukkelijk worden vermeld bij wijze van voorbeeld en het uiteindelijk gaat om het resultaat, de te bereiken losstandaard, is in de definitie van nalossen van het SB afgezien van het vermelden van middelen.

Het bereiken van de losstandaard wordt uitdrukkelijk opgenomen in de voorschriften over het nalossen; de definitie van nalossen is met het oog op de handhaving van die voorschriften feitelijk van aard. Ingevolge de afdeling van hoofdstuk 3 die het nalossen betreft in combinatie met de stoffenlijst kan voor droge lading de voorgeschreven losstandaard «bezemschoon» of «vacuümschoon» zijn, voor vloeibare lading gaat het steeds om de losstandaard «nagelensde ladingtank» (zie k). Dit is in overeenstemming met de verdragsdefinitie van nalossen.

Het nalossen omvat in het verdrag ook het van een schip verwijderen van overslagresten. Aangezien dit laatste ook dient te geschieden in aansluiting op het laden van een schip, is dit buiten de omschrijving van nalossen gehouden en afzonderlijk in de desbetreffende voorschriften (artikel 41) verwerkt.

l, m en n. Ladingrestanten, bezemschoon laadruim en vacuümschoon laadruim: de begripsomschrijvingen komen overeen met die van artikel 5.01, onderdelen c, f en h, van de Uitvoeringsregeling, maar zijn in onderlinge samenhang iets strakker geformuleerd.

q. Waswater: volgens de begripsomschrijving van artikel 5.01, onderdeel l, van de Uitvoeringsregeling wordt slechts water dat is gebruikt bij het wassen van een bezemschoon of vacuümschoon laadruim dan wel nagelensde ladingtank aangemerkt als waswater. Uit artikel 7.06, derde lid, en de inleidende opmerkingen bij de Stoffenlijst blijkt het begrip waswater ook een ruimere, neutralere, betekenis heeft: water dat gebruikt is bij het wassen van laadruimen of ladingtanks. Het normatieve element van de begripsomschrijving in genoemd artikel 5.01, onderdeel l, ontbreekt daarom in artikel 1, derde lid, onderdeel q, van het SB.

Om vergelijkbare redenen worden in laatstgenoemd onderdeel enkele andere soorten afvalwater dat ladingrestanten bevat, te weten regenwater en ballastwater, niet meegenomen. Artikel 5.01, onderdeel l, rangschikt regenwater en ballastwater onder waswater, echter slechts voorzover dat afkomstig is uit gereinigde ladingtanks of laadruimen. Dit laatste is verwarrend en wordt niet nagevolgd in het SB, omdat artikel 7.06 van de Uitvoeringsregeling en de Stoffenlijst verschillende afzonderlijke bepalingen ten aanzien van ander regenwater en ballastwater inhouden.

Vierde lid: de begripsomschrijvingen van *huishoudelijk afvalwater en bedrijfsafvalwater (onderdelen b en c)* zijn ontleend aan de Wm, maar zijn mede van toepassing voor de niet op de Wm berustende bepalingen van het SB. Het afvalwater dat in het verdrag wordt aangeduid als «huishoudelijk afvalwater» omvat mede afvalwater van keukens, toiletruimten e.d. van passagiersschepen; voor de toepassing van de Wm en het SB betreft het dan bedrijfsafvalwater.

Artikel 2

Het besluit is van toepassing met betrekking tot schepen die zich bevinden op de voor het openbare scheepvaartverkeer openstaande binnenwateren. De woorden «met betrekking tot schepen» zijn hier gebruikt en niet «ten aanzien van schepen», omdat het SB mede voorschriften inhoudt die zich richten op overslagbedrijven en dergelijke.

Voor de aanduiding van de wateren wordt aangesloten bij het begrip scheepvaartwegen van de Scheepvaartverkeerswet. In artikel 1, onderdeel d, van die wet worden scheepvaartwegen omschreven als voor het openbaar scheepvaartverkeer openstaande binnenwateren en de territoriale zee, daaronder begrepen de daarin aanwezige waterstaatswerken. Ingevolge artikel 2 SB wordt de territoriale zee echter niet mede bestreken door het SB.

De reikwijdte van hoofdstuk 2, onderscheidenlijk hoofdstuk 3, van het SB wordt overigens nader beperkt in de artikelen 9 en 10, onderscheidenlijk 30 en 31.

Artikel 3

Voor wat betreft het eerste lid van dit artikel – de uitzondering voor zeeschepen – kan worden opgemerkt, dat de desbetreffende uitzonderingen in het verdrag niet steeds consistent zijn geformuleerd. Uit die verdragsbepalingen kan wel als grootste gemene deler een uitzondering voor zeeschepen die zich bevinden in zeehavens of op daarheen leidende zeetoegangswegen worden gedistilleerd. In aanvulling daarop zijn nog enkele specifieke uitzonderingsbepalingen met betrekking tot de zeevaart opgenomen in de hoofdstukken 2 en 3 (de artikelen 10 en 31).

Voor wat betreft de omlijning van het begrip zeehaven ligt het in de rede aansluiting te zoeken bij de aanwijzing van havens ingevolge de uitvoeringswet bij het Marpolverdrag. Deze aanwijzing betreft havens als bedoeld in artikel 12 van het Besluit olieverontreiniging door schepen en ligt vast in de regeling van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 11 april 1986 (Stcrt. 80), zoals gewijzigd bij regeling van 24 september 1987 (Stcrt. 188).

De uitzondering voor recreatievaart betreft in concreto pleziervaartuigen. Door aanknopng bij de Wet pleziervaartuigen is duidelijk dat het SB mede niet van toepassing is ten aanzien van pleziervaartuigen die worden verhuurd dan wel gebruikt in het kader van zeilscholen en dergelijke. Voorts ligt het in de rede dat plaatsgebonden vaartuigen niet vallen onder het verdrag en dat voor lozingen vanaf zodanige vaartuigen – te denken valt aan woonschepen en permanent afgemeerde horecaschepen – de WVO-vergunningplicht in stand blijft. Voor wat betreft lozing van huishoudelijk afvalwater vanaf plaatsgebonden vaartuigen voorziet artikel 4, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit artikel 1, derde lid, Wet verontreiniging oppervlaktewateren uitdrukkelijk in toepasselijkheid van die vergunningplicht.

Artikel 4 houdt een verbod in tot lozing van scheepsafvalstoffen en delen van de lading, ter omzetting van de lozingsverboden ten aanzien van de verschillende vormen van scheepsafval van de artikelen 3, 2.01, 6.01 en 9.01 van het verdrag.

De scheepsafvalstoffen vallen mede onder de in WVO-kader gebruikelijke begrippen «afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen». In het bijzonder omvatten laatstbedoelde begrippen ook mede het zogenaamde afvalwater (zie o.a. artikel 1, tweede lid, WVO), dat in artikel 1, onder b tot en met f, van het verdrag mede wordt begrepen onder de daar benoemde soorten scheepsafval. Voorts omvat het begrip «verontreinigende stoffen» zoals dat in de jurisprudentie wordt gehanteerd, een zeer breed spectrum aan stoffen, waaronder ook delen van de lading, alsmede afval van de lading als bedoeld in 6.01 SAV. Tevens omvat het «in het oppervlaktewater brengen» mede het in verdragskader telkens afzonderlijk vermelde «lozen», dat in WVO-kader als synoniem daarvan kan worden beschouwd (zie artikel 1, tweede lid, WVO).

De andersluidende bepalingen in het SB waarop aan het slot van artikel 4 wordt gedoeld zijn vervat in de artikelen 5 (niet-toepasselijkheid) alsmede 62, 77, 97 en 100 (afwijkingen).

Artikel 5 kwam reeds aan de orde in onderdeel 5.1 van het algemeen deel.

Artikel 6 komt overeen met bepalingen voor bijzondere voorvallen in verschillende op de WVO gebaseerde lozingsbesluiten, welke bepalingen zijn afgeleid van het bepaalde in artikel 17.2 Wm.

Het verdient vermelding dat, naast de in artikel 6 opgenomen uitzondering voor gevallen waarin het lozingsverbod van artikel 4 niet van toepassing is, artikel 63 SB een uitzondering bevat ten aanzien van de waarschuwingsplicht van artikel 5 SB voor gevallen waarin afvalwater dat volgens de stoffenlijst niet in de vaarweg mag worden geloosd, maar in de bedrijfsriolering moet worden gebracht, vanaf een schip in het oppervlaktewater dreigt te geraken.

Artikel 8 geeft uitvoering aan artikel 12, derde lid, van het verdrag, betreffende gevallen waarin er geen schipper is die «aansprakelijk kan worden gesteld» voor de nakoming van een tot de schipper gericht voorschrift. Dit kan zich voordoen met betrekking tot duwbakken, drijvende werktuigen of indien de schipper blijvend het schip verlaten heeft.

In artikel 12 van het verdrag wordt primair de vervoerder genoemd, vervolgens de exploitant van het schip en ten slotte de eigenaar van het schip als plaatsvervangend normadressaat. In onderdeel 4.3.2 van deze toelichting is reeds uiteengezet dat de rol van de vervoerder in het SB is beperkt tot de privaatrechtelijke bepalingen van paragraaf 3.10 SB. Ingevolge artikel 8 SB zal de exploitant van het schip zorg moeten dragen voor de naleving van tot de schipper gerichte voorstellen met betrekking tot schepen die niet onder het gezag van een schipper staan. De begripsomschrijving van exploitant van een schip (artikel 1, eerste lid, onderdeel k) omvat onder andere de eigenaar. Daarom bestaat er geen behoefte aan de eigenaar afzonderlijk te vermelden in artikel 8 SB.

Artikelen 11 en 12

Deze bepalingen komen overeen met artikel 15.04, eerste lid en tweede lid, onderdeel a, van het RPR en dienen op gelijke wijze te worden geïnterpreteerd.

Artikel 13

Dit artikel komt grotendeels overeen met artikel 15.04, tweede lid, onderdeel c, van het RPR. De CCR heeft een richtlijn («Merkblatt») uitgegeven, waarin op niet-limitatieve wijze zowel middelen die in de bilge mogen geraken (artikel 13, tweede lid, SB) als in dit opzicht

verboden middelen (artikel 13, eerste lid, SB) worden opgesomd. Deze opsommingen kunnen worden verwerkt in de ministeriële aanwijzingsregeling van artikel 13, derde lid. Dit lid biedt de mogelijkheid bij ministeriële regeling reinigingsmiddelen aan te wijzen die in elk geval toegelaten dan wel verboden zijn. Een zodanige regeling is dus niet limitatief van aard, maar kan de betrokkenen wel houvast bieden.

Artikel 14

Voor de geldigheid van een olie-afgifteboekje is nodig dat het boekje is afgegeven door een bevoegde instantie en dat het ten minste één niet-ingevulde bladzijde bevat.

Artikel 15

Deze bepaling komt naar strekking overeen met artikel 15.05, tweede lid, van het RPR en heeft in de praktijk een nadere omlijning gekregen. Voor wat betreft bilgewater is met name van belang de wijze waarop de schroefas van het schip is afgedicht, maar ook de bedrijfsvoering in de machinekamer is van grote invloed op de hoeveelheid bilgewater die ontstaat en dus moet worden afgegeven. Het bilgewater dient zo tijdig te worden afgegeven dat er geen risico voor het milieu ontstaat door een te grote hoeveelheid bilgewater in de bilge.

Voor de ten behoeve van de exploitant van het schip te leveren inzameldienst hoeft niet te worden betaald, indien het afval wordt afgegeven bij een ontvangstvoorziening waarmee het NI een contractuele relatie onderhoudt; zie artikel 80.

Hoewel handhaving van artikel 15 als zodanig slechts mogelijk is op Nederlands grondgebied, is van belang dat in de andere verdragsstaten uiteraard overeenkomstige voorschriften zullen gelden. Voorts zullen ook in die staten op bepaalde plaatsen gratis inzameldiensten worden aangeboden.

Artikel 16

De verplichting tot inname van afvalstoffen die worden aangeboden aan ontvangstvoorzieningen die niet tevens een inrichting in de zin van de Wm zijn, is grotendeels gerealiseerd middels de voorschriften van de inzamelvergunningen die ten behoeve van dergelijke voorzieningen worden afgegeven.

Artikel 17

Met deze bepaling wordt voor olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen uitvoering gegeven aan artikel 10.35a, tweede lid, Wm. De verplichting voor de inzamelaar met betrekking tot het olie-afgifteboekje laat diens meldingsplicht uit hoofde van de provinciale milieuverordening en de registratie, via het zogenaamde S-formulier, onverlet.

Artikel 18

Dit artikel geeft met betrekking tot het door een inzamelaar in ontvangst nemen van olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen uitvoering aan artikel 10.35a, tweede lid, van de Wm. Met het oog op het verbeteren van de handhaafbaarheid wordt voorzien in mede-ondertekening van elke bladzijde van het olie-afgifteboekje door de schipper.

Artikelen 19 tot en met 21

In deze artikelen is geregeld hoe de betaling van de verwijderingsbijdrage die verschuldigd is ter gelegenheid van de levering van gasolieten behoefte van verbruik door een schip geschiedt, middels verplichtingen voor de eigenaar van het schip, de schipper en de leverancier van de gasolie.

De verplichting van de eigenaar van een schip om er zorg voor te dragen dat de schipper tijdig over voldoende zegels beschikt om te kunnen voldoen aan zijn verplichting tot overlegging van zegels, naar rato van een gebunkerde hoeveelheid gasolie, houdt verband met de omstandigheid dat de eigenaar de heffingplichtige is. Als de schipper niet aan zijn verplichting in het kader van de betaling kan voldoen doordat hij over geen of onvoldoende zegels beschikt, wordt de eigenaar dan ook met een naheffing geconfronteerd. De eigenaar is in de positie om de nodige maatregelen te nemen voor de beschikbaarheid van voldoende zegels. Daarbij is van belang dat het nationaal instituut ingevolge artikel 5.2.3 van het SB een goede verkrijgbaarheid van zegels voor de eigenaren van gemotoriseerde schepen bevordert. In veel gevallen zal de eigenaar van het schip overigens tevens de schipper zijn. Het nationaal instituut zal daar uiteraard rekening mee houden.

De wijze van ongeldig maken van de zegels is niet geregeld in het verdrag of de Uitvoeringsregeling. Gelet op het voornemen waarover overeenstemming is bereikt bij voorbereidend overleg tussen vertegenwoordigers van de verdragsstaten om de zegels deelbaar in twee helften vorm te geven, ligt de in artikel 21 van het SB opgenomen wijze van ongeldig maken in de rede. Deze bestaat primair uit het telkens van het steunpapier losmaken van de linkerhelft van een zegel en die helft vastplakken aan de achterzijde van (het origineel van) de bunker-verklaring. Met dit laatste wordt tevens gevolg gegeven aan de in artikel 3.03, eerste lid, tweede alinea, van de Uitvoeringsregeling opgenomen verplichting van de leverancier om de zegels onlosmakelijk bij de bunker-verklaring te voegen. In de memorie van toelichting bij de goedkeurings- en uitvoeringswet (Kamerstukken II 1997/98, 25 851, nr. 3, blz. 29) was aangegeven dat laatstbedoelde verplichting – als administratieve verplichting – zou worden omgezet op basis van artikel 28e WVO, maar bij nader inzien lijkt het, in het licht van de voorgenomen vormgeving van de zegels, noodzakelijk dat het vastplakken van de linkerhelft van elke zegel wordt meegenomen in de betalingsverplichtingen. Een losse linkerhelft van een zegel zou immers frauduleus gebruikt kunnen worden ten behoeve van betaling van verwijderingsbijdrage ter zake van een andere levering van gasolie. Het betalingsproces ten aanzien van de levering ter gelegenheid waarvan de linkerhelft van het desbetreffende zegel is losgemaakt, zou dan niet worden voltooid.

Artikel 22

Ter beperking van administratieve lasten wordt voor wat betreft de bunker-verklaring zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij de verklaring die is voorgeschreven in de artikelen 19 en 25 van het Uitvoeringsbesluit accijns. Het verdient vermelding dat het bij de laatstbedoelde verklaring gaat om een verklaring door of namens de eigenaar van het schip, terwijl in het kader van het verdrag voorzien moet worden in een verklaring die wordt opgemaakt door de leverancier. In de praktijk wordt de fiscale bunker-verklaring echter veelal opgemaakt door de leverancier; artikel 22, derde lid, SB haakt in op deze praktijk. Indien de leverancier de fiscale verklaring ten behoeve van de schipper opmaakt, dient hij deze te combineren met de bunker-verklaring die hij ingevolge artikel 22 van SB moet opmaken.

In verband met het voorgaande zijn de bewoordingen van het eerste lid

zo veel mogelijk afgestemd op die van artikel 29 van de Uitvoeringsregeling accijns. Laatstgenoemd artikel spreekt van afnemer waar het SB de term eigenaar van het schip gebruikt; er is in feite geen inhoudelijk verschil, nu de bunkerverklaring ingevolge artikel 19, eerste lid, onder b, van het Uitvoeringsbesluit accijns door of namens de eigenaar van het schip wordt verstrekt. Voorts kan worden gesignaleerd, dat de Uitvoeringsregeling accijns vermelding van de naam van de «gezagvoerder» vergt, waar het SB de term «schipper» kent. Gezien de inhoud van de definitie van schipper («de gezagvoerder van het schip of degene, die deze vervangt») ligt hier evenmin een inhoudelijk verschil. Indien de in artikel 22, eerste lid, onder a tot en met e, van het SB bedoelde gegevens zijn vermeld, is tevens voldaan aan artikel 29, eerste lid, onder a tot en met e, van de Uitvoeringsregeling accijns. Onverlet blijft dat voor de toepassing van de laatstgenoemde regeling voorts voldaan dient te worden aan genoemd artikel 29, eerste lid, onder f (vermelding van de vergunning op basis waarvan gasolie met accijnsvrijstelling mag worden betrokken).

Artikel 24

In het verlengde van het gestelde over de afstemming op het fiscale regime is het van belang op te merken, dat de verplichting van artikel 24 betrekking heeft op een afschrift, dat als zodanig niet bekend is in de fiscale voorschriften, die uitgaan van twee originele exemplaren, elk met een eigen fiscale functie. Daarnaast wordt bij de uitvoering van de fiscale bepalingen overigens ook met afschriften gewerkt. Voor de toepassing van artikel 24 SB moeten de leveranciers dus voorzien in een extra afschrift.

Artikelen 25 en 26

De bewaartermijn is in artikel 25 niet afzonderlijk geregeld; de algemene bewaartermijn ten aanzien van de administratie uit artikel 52 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (zeven jaar) is van toepassing. Het voorschrift van artikel 26 inzake de bewaartermijn aan boord laat onverlet dat ook na afloop van deze specifieke termijn nog de zoëven bedoelde algemene fiscale bewaartermijn blijft lopen.

Artikel 27

Artikel 27 voorziet er in dat een leverancier periodiek schriftelijk gegevens ten aanzien van alle gasolieleveringen aan schepen, ingevolge artikel 10 SB inclusief zeeschepen, rapporteert. De leveranciers verstrekken reeds bij de uitvoering van de accijnswetgeving periodiek overzichten aan de belastingdienst, welke de meeste van de in artikel 27 SB genoemde gegevens bevatten. Desgewenst kan een leverancier voor de toepassing van het SB daarbij aansluiten. De wijze van verstrekking en de aanwijzing van de dienst die de rapportages zal ontvangen worden vastgelegd in een ministeriële regeling. Gestreefd wordt naar rapportage langs elektronische weg.

Artikel 28

Het is denkbaar dat een leverancier of een categorie van leveranciers uitsluitend of in hoofdzaak levert aan zeeschepen dan wel in staat en bereid is een beperking tot zegelplichtige schepen in de rapportage aan te brengen. Ook is denkbaar dat een leverancier door organisatorische voorzieningen waarborgt dat geen gasolie wordt geleverd zonder dat wordt voldaan aan de verplichting tot betaling van de verwijderingsbijdrage. Voor zodanige gevallen kan vrijstelling of ontheffing worden

verleend ten aanzien van de rapportageplicht van artikel 27. Hetzelfde geldt voor leveranciers die in staat en bereid zijn de rapportage nog verder te beperken tot leveringen aan zegelplichtige schepen die ten onrechte geen of te weinig zegels overleggen. Deze leveranciers moeten uiteraard dan wel tevens de door het verdrag vereiste totaalgegevens per kwartaal rapporteren; dit kan bij vrijstellings- of ontheffingsvoorschrift worden geregeld.

Voorts kan vrijstelling of ontheffing worden verleend van de voorgescreven wijze van gegevensverschaffing, waarbij een andere passende wijze kan worden voorgeschreven.

Artikel 30

Hoofdstuk 3 SB is van toepassing met betrekking tot laden en lossen van schepen in het kader van goederenvervoer over binnenwateren. Dit goederenvervoer vindt veelal plaats in het kader van een overeenkomst van goederenvervoer over binnenwateren in de zin van hoofdstuk 8 van het Burgerlijk Wetboek, maar omvat ook het vergelijkbare zogenaamde eigen vervoer. Buiten deze reikwijdte valt het laden of lossen van baggerspecie op of van beunschepen en onderlossers die zijn bestemd te worden ingezet voor de uitvoering van werken in of aan vaarwegen of andere wateren. Met het oog op de waterkwaliteitsaspecten van dergelijke werkzaamheden worden daarvoor WVO-vergunningen verleend. Eveneens valt buiten de reikwijdte van hoofdstuk 3 het «laden» en «lossen» van scheepsbrandstof door een schip dat is bestemd voor het leveren van brandstof aan andere schepen (bunkerschip).

De voorschriften van hoofdstuk 3 zijn van toepassing «met betrekking tot» het eerdergenoemde laden en lossen; dit houdt in dat ook de voorschriften van dit hoofdstuk die zich niet richten op laden of lossen als zodanig van toepassing zijn als het gaat om goederenvervoer over binnenwateren. Wat dit betreft kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de verplichting tot het afgeven van afvalwater met ladingrestanten aan een inzamelaar.

Artikel 31

In aanvulling op de algemene uitzondering voor zeeschepen die zich bevinden in zeehavens of op daarheen leidende zeetoeegangswegen is een uitzondering van hoofdstuk 3 voor het goederenvervoer over zee opgenomen die aansluit bij de artikelen 8:370, tweede lid, en 8:890, tweede lid, van het BW. Hoofdstuk 3 van het SB is uit dien hoofde, ook waar het gaat om «eigen vervoer», niet van toepassing ten aanzien van het laden of lossen van een schip, indien het lading betreft waarvan het vervoer aan boord over zee zal plaatsvinden of heeft plaatsgevonden, tenzij het varen van het schip over zee kennelijk ondergeschikt is aan het varen over binnenwateren.

Artikelen 32 en 33

Artikel 32 heeft als gevolg van de in het derde lid opgenomen uitzondering hoofdzakelijk betrekking op het laden en lossen buiten een overslaginrichting, terwijl artikel 33, betreffende handelingen die plaatsvinden in een overslaginrichting, daarvan het spiegelbeeld vormt. Artikel 33 bevat echter, anders dan artikel 32, geen verbodsbepalingen met uitzonderingsclausules, nu artikel 8.1 van de Wm reeds een centrale verbodsbepaling met betrekking tot inrichtingen kent.

Wat betreft laden en lossen buiten een overslaginrichting valt in de eerste plaats te denken aan rechtstreekse boord-boord-overslag, zonder tussenkomst van de installatie van een derde. Waar deze vorm van overslag veelal bestaat uit het overladen van zeeschepen naar binnen-

schepen of omgekeerd met behulp van installaties die zich bevinden op het zeeschip, doet zich hier de werking van de uitzondering voor vervoer over zee gevoelen.

Wat betreft andere lossingen buiten overslaginstallaties kan als voorbeeld worden genoemd het lossen van bouwmaterialen op een werk. Hiervoor is dus artikel 32 van belang, al zal het vermoedelijk veelal om eenheidstransporten gaan, waarvoor diverse voorschriften van het SB ingevolge enige specifieke uitzonderingsbepalingen niet van toepassing zijn. Een ander voorbeeld van toepasselijkheid van artikel 32 is de boord-boordoverslag met tussenkomst van een installatie van een derde die niet tot een overslaginrichting behoort, zoals een losse drijvende kraan.

De bepalingen van het SB waarnaar in de opsommingen van artikel 32 en 33 wordt verwezen zijn alle in de passieve vorm geformuleerd, zonder vermelding van het subject, nu zowel in artikel 32 als in artikel 33 en bovendien in paragraaf 3.10 bij de bedoelde bepalingen wordt aangeknoopt. Aldus wordt vermeden dat een reeks van bijna identieke bepalingen verschillende malen in het SB zou voorkomen.

Voor de goede orde verdient het vermelding dat de niet in artikelen 32 en 33 opgesomde publiekrechtelijke bepalingen van hoofdstuk 3 veelal gebaseerd zijn op de WVO en zich richten tot de schipper of de exploitant van het schip; voor het overige gaat het om voorschriften voor degene die de ontvangstinrichting drijft, gebaseerd op artikel 8.44 dan wel 10.35a van de Wm. De wettelijke basis is per SB-artikel aangegeven in de bij deze toelichting gevoegde omzettingstabel b.

Artikel 35

Deze bepaling berust op een conclusie van het eerder genoemde uitvoeringsoverleg onder auspiciën van de CCR en is gericht op verhoging van de handhaafbaarheid met betrekking tot de in deze bepaling bedoelde voetnoten in de tabel. Voor wat betreft de term «vervoersdocument» wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 40.

Artikel 36

De in dit artikel voor het ter beschikking stellen van een schip vereiste losstandaard is een minimum: het staat de afzender en de vervoerder vrij een verdergaande staat van reiniging overeen te komen.

Artikel 38, derde lid

De toelating van een onderzoeksbureau geschiedt in Nederland op basis van de Binnenschepenwet.

Artikel 40

Opdat na het lossen eenvoudig toepassing kan worden gegeven aan bijlage 2 moet in de vervoersdocumenten het viercijferige nummer worden vermeld dat in die bijlage bij de vermelding van de desbetreffende goederensoort is opgenomen. Volgens boek 8 BW is met betrekking tot de binnenvaart de afgifte van vervoersdocumenten niet verplicht, maar in de praktijk is in veel gevallen wel een vrachtbrief (artikel 8:915 BW) voorhanden. Tot de vervoersdocumenten behoort in voorkomend geval uiteraard ook een schriftelijk vastgelegde vervoersovereenkomst, zoals afzonderlijk vermeld in artikel 7.09 van de Uitvoeringsregeling. De fiscale verplichtingen met betrekking tot een zogenaamd administratief geleide-document blijven onverlet.

Het verdient hier vermelding, dat het met het oog op de toepassing van

artikel 34, derde lid, van belang kan zijn in de vervoersdocumenten aan te geven dat de lading niet verontreinigd is met bepaalde stoffen.

Artikel 41

In artikel 7.03, tweede lid, van de Uitvoeringsregeling, waarvan artikel 41, eerste lid, de omzetting inhoudt, is mede voorzien dat een andere taakverdeling dan de aldaar primair genoemde kan worden overeengekomen ten aanzien van het verwijderen van de overslagresten. Dit is een verbijzondering van het bepaalde in artikel 7.07 van de Uitvoeringsregeling; het betreft onderlinge overeenkomsten tussen afzender en ontvanger. In artikel 41, eerste lid, SB is dit niet uitdrukkelijk bepaald, aangezien artikel 8:929a, tweede lid, tweede volzin, van het BW reeds voorziet in dit privaatrechtelijke aspect. Met het oog op een effectieve handhaving blijft degene die laadt de publiekrechtelijke normadressaat.

De clausule 'zo veel mogelijk' strekt ertoe dat de overslagresten aan de lading worden toegevoegd voorzover dit niet leidt tot het ontstaan van extra afval. In bepaalde gevallen zal een ontvanger zich uit kwaliteitsoverwegingen willen ontdoen van het gedeelte van de lading dat overslagresten bevat.

Artikelen 42 tot en met 44

Volgens artikel 7.04, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling dient het laadruim bezemschoon dan wel vacuümschoon ter beschikking te worden gesteld overeenkomstig de toepasselijke aanduiding in de stoffenlijst. De formele titel van die stoffenlijst luidt: «Losstandaarden en afgifte-/innamevoorschriften met betrekking tot het geoorloofd lozen van waswater, regen- en ballastwater met ladingrestanten». Hieruit zou men op zich kunnen afleiden, dat de in de stoffenlijst opgenomen losstandaarden slechts bereikt behoeven te worden voor laadruimen of ladingtanks van waaruit afvalwater zal worden geloosd. Deze interpretatie sluit echter niet aan bij artikel 7.02 van de Uitvoeringsregeling, waarin bepaald is dat een schip in de regel voor vervoer van lading ter beschikking wordt gesteld met een bezemschoon laadruim of nagelensde ladingtank en voorts is voorzien dat een hogere losstandaard of beschikbaarstelling na wassen kan worden overeengekomen. Laatstgenoemd artikel – dat als zodanig is omgezet in artikel 36 SB – bevat dus de minimumnormen, die terugkeren in de artikelen 42, eerste lid, en 43, eerste en tweede lid, SB.

De wijze waarop het nalenzen dient plaats te vinden komt overeen met hetgeen in de Praktijkrichtlijn afvalstoffen tankvaart was bepaald ten aanzien van de zogenaamde efficiënt stripping. De medewerking van de schipper aan de toepassing van artikel 43 houdt in ervoor zorg te dragen dat de innameleiding kan worden aangesloten op het nalenssysteem en de bediening van het nalenssysteem, tenzij een andere taakverdeling in de vervoerovereenkomst is overeengekomen.

Voor wat betreft de in de artikelen 42, derde lid, en 43, vierde lid, voorkomende clausule «zo veel mogelijk» is mutatis mutandis het gestelde in de toelichting bij dezelfde clausule van artikel 41 van toepassing.

Artikelen 45 tot en met 51

De artikelen 45 tot en met 51 SB hebben betrekking op de in een aantal gevallen bestaande verplichting om na het lossen en het nalossen de laadruimen of ladingtanks schoon te spuiten (kortweg: te wassen) alsmede op de behandeling van afvalwater dat zich in aansluiting op het lossen en het nalossen in de laadruimen of ladingtanks bevindt. Daarbij gaat het om alle afvalwater dat ladingrestanten bevat, dus zowel waswater als regenwater, buiswater en ballastwater. Tot het waswater

behoren immers volgens het verdrag ook regenwater of ballastwater dat uit laadruimen of ladingtanks komt en ook de stoffenlijst heeft op al deze soorten afvalwater betrekking. Het ligt voorts in de rede om in de milieuvorschriften buiswater met ladingrestanten op gelijke voet als regenwater te behandelen, al is buiswater in het verdrag niet genoemd.

In de artikelen 45 tot en met 51 is het zogenaamde van rechts naar links lezen van de stoffenlijst verwerkt. Dit betreft in feite, van rechts naar links, de kolommen 5, 4 en 3 van de tabel van die lijst (bijlage 2 van het SB). Indien voor een goederensoort in kolom 5 een bijzondere behandeling (S) is aangegeven, is *artikel 45 (wassen en die bijzondere behandeling toepassen op het afvalwater)* van toepassing, ongeacht of voor de desbetreffende goederensoort tevens een aanduiding van een losstandaard is opgenomen in kolom 3 of 4, tenzij de voor die bijzondere behandeling benodigde voorzieningen niet beschikbaar zijn. In het laatstbedoelde geval komt toepassing van *artikel 46 (wassen en innemen van het afvalwater alsmede lozen op de bedrijfsriolerings)* aan de orde, althans indien in kolom 4 een losstandaard is vermeld. Bij ontbreken van een losstandaard in kolom 4 of van bruikbare rioleringsvoorzieningen komt *artikel 48 (afvalwater achterlaten op het schip ten behoeve van latere lozing in de vaarweg)* aan de orde, indien in kolom 3 een losstandaard is vermeld. Indien de artikelen 45 tot en met 48 geen van alle van toepassing zijn, resteert artikel 49, dat afgifte aan een ontvangstvoorziening voorschrijft.

In de wasverplichting van de artikelen 45 en 46 is de clausulering van onderdeel a van het onderliggende artikel 7.04, tweede lid, van de Uitvoeringsregeling niet opgenomen, aangezien deze slechts van belang is in de onderlinge verhoudingen van de betrokken partijen en niet voor de bescherming van het milieu. De bedoelde clausule is verwerkt in artikel 70, tweede lid, onderdeel b, en artikel 71, onderdeel b, van het SB. De wasverplichtingen van de artikelen 45 en 46 zijn nader uitgewerkt in artikel 47.

Voor het wassen van het schip kan de schipper worden verwezen naar een speciale voorziening; het wassen blijft echter een verantwoordelijkheid van degene die lost dan wel degene die de desbetreffende overslaginrichting drijft. Bij het invullen van de losverklaring (zie paragraaf 3.7 SB) geeft deze zelf een verklaring inzake verwijzing naar de wasvoorziening. Toewijzing van een wasvoorziening dient ingevolge artikel 47 steeds gepaard te gaan met toewijzing van een ontvangstvoorziening voor afgifte van het afvalwater. De exploitant van de wasvoorziening zal veelal tevens inzamelaar van afvalstoffen zijn en moet dan aansluitend aan het wassen het deel van de losverklaring voor de ontvangstinrichting invullen.

Uit inleidende opmerking nr. 5 bij de stoffenlijst van het verdrag blijkt, dat er diverse varianten zijn van «bijzondere behandeling»: over de opgeslagen lading spuiten, afvoeren naar zuiveringsinstallatie, verwerking in een installatie voor afvalwater. De eerstgenoemde variant wordt in de tabel telkens via een voetnoot voorgeschreven en brengt inname van het waswater bij de overslaginrichting met zich mee. De tweede en derde variant worden nooit uitdrukkelijk in de tabel vermeld, maar zijn aan de orde als niet de eerste variant van toepassing is. Deze varianten kunnen in beginsel worden uitgevoerd binnen een overslaginrichting, al zijn daarvoor in de praktijk meestal geen voorzieningen aanwezig. In elk geval kunnen deze varianten worden uitgevoerd door afgifte van het afvalwater aan een ontvangstvoorziening.

Voor een aantal goederensoorten bevat de tabel een losstandaard in kolom 3 of 4 en tevens een S in kolom 5, voorzien van een voetnoot die aangeeft dat een bijzondere behandeling verplicht is «indien besmeurd met olie». Dit betekent dat indien een zodanige besmeuring van de lading aan de orde is, de losstandaarden in kolom 3 of 4 genegeerd moeten worden.

Het afvalwater moet dan dus veelal worden afgegeven aan een ontvangstvoorziening. Ingevolge artikel 35 SB is voor de toepassing van de voorschriften uitgangspunt dat besmeuring aan de orde is, tenzij een vervoersdocument het tegendeel aangeeft. In het laatstbedoelde geval kan de S in kolom 5 worden genegeerd.

Ten aanzien van voorzieningen voor bedrijfsriolering is van belang te vermelden, dat onverlet blijft dat deze moeten worden gebruikt in overeenstemming met een desbetreffende vergunning, verleend krachtens artikel 1, tweede lid, van de WVO, dan wel de Wm. Dit kan betekenen dat bepaalde stoffen niet of slechts in beperkte mate in die riolering mogen worden gebracht.

Met betrekking tot regenwater is onder andere artikel 7.06, eerste lid, tweede alinea, van de Uitvoeringsregeling van belang. Deze bepaling behoort weliswaar blijkens het opschrift van dat artikel tot de bepalingen over de kosten, doch bevat onmiskenbaar ook een inhoudelijk milieuvoorschrift. Dit voorschrift wordt mede omgezet in de artikelen 45 tot en met 51 SB. Slechts privaatrechtelijk is van belang of overeengekomen is dat het vervoer afgedekt zal plaatsvinden, als bedoeld in artikel 7.06, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling; zie artikel 71, onder c, SB.

Artikelen 47 en 49

Het is voor de schipper verplicht om het afvalwater ook daadwerkelijk bij de ingevolge deze artikelen aangewezen ontvangstvoorziening af te geven; dit is bepaald in artikel 64 SB.

Dat de ontvangstvoorziening die wordt aangewezen zich ingevolge het tweede lid moet bevinden in de nabijheid van de losplaats of op de route van het schip houdt geen scherp afgebakende norm in. Er is echter wel een factor die het oprekken van deze norm tegengaat, nu de privaatrechtelijke partij op wie ingevolge paragraaf 3.10 de verplichting rust om de ontvangstvoorziening toe te wijzen, tevens draagplichtig is voor de kosten van wachttijden en omwegen die in verband daarmee ontstaan.

Artikel 52

De medewerking van de schipper kan, naast het medewerken aan het daadwerkelijke wassen en het innemen van afvalwater door degene op wie de verplichtingen van de voorgaande artikelen rusten, ook bestaan uit het overbrengen van het schip naar een aangewezen wasvoorziening. Indien het schip zelf als zodanig is aangewezen omdat het is uitgerust met een wasinstallatie, draagt de schipper zorg voor de bediening daarvan.

Artikel 53

In artikel 53 is mede voorzien in de mogelijkheid van het langs elektronische wijze opmaken, (mede-)ondertekenen, verzenden en bewaren van de losverklaring, mits wordt voldaan aan de nodige waarborgen voor de echtheid en controleerbaarheid daarvan. Bij het meergenoemde internationale uitvoeringsoverleg is gebleken dat de verdragspartners positief staan ten aanzien van een dergelijke mogelijkheid. De vereiste waarborgen zullen in een ministeriële regeling worden vastgelegd, waarbij voor wat betreft de ondertekening, alsmede de vereiste mede-ondertekening door de schipper c.q. de exploitant van het schip en, in bepaalde gevallen, de inzamelaar, kan worden aangesloten bij de vereisten van richtlijn 1999/93/EG van het Europees parlement en de Raad van 13 december 1999, betreffende een gemeenschappelijk kader voor elektronische handtekeningen (PbEG 2000, L 13). Met het oog op de echtheid en controleerbaarheid is het nodig dat van meet af aan vast staat dat alle betrokken partijen op de vereiste wijze kunnen deelnemen aan de elektronische procedure; daarom is in artikel 53

vastgelegd dat hierover overeenstemming tussen de betrokkenen moet bestaan.

Artikel 59

Het verdient vermelding dat de uitzondering van diverse verplichtingen voor eenheidstransporten vervalft op het tijdstip van eindigen van die (reeks) eenheidstransporten. Alsdan gelden dus weer die verplichtingen voor degenen die bij het lossen in aansluiting op het laatste transport uit die reeks betrokken zijn. Dit laat eventuele privaatrechtelijke afspraken inzake verrekening van schoonmaakkosten e.d. met opdrachtgevers van onmiddellijk voorafgaande (reeksen) eenheidstransporten onverlet.

Artikel 62, tweede lid

In onderdeel a gaat het om regenwater, buiswater of ballastwater dat na het wassen in laadruim of ladingtank geraakt. In onderdeel c gaat het hoofdzakelijk om afvalwater dat ter gelegenheid van het wassen in laadruim of ladingtank ontstaat, met eventueel bijkomend regenwater, buiswater of ballastwater.

Artikel 65

De verplichting tot zo veel mogelijk gescheiden houden van afvalwaters van verschillende goederensoorten komt overeen met een element van de algemene zorgverplichting van artikel 11 van het verdrag. Dit is mede van belang met het oog op een juiste vermelding van de hoeveelheid ingenomen waswater op elke afzonderlijke losverklaring, die is voorgescreven ter zake van inname van waswater door een ontvangstinrichting. Een absolute verplichting tot gescheiden houden zou te ver voeren voor tankschepen waarmee in verschillende tanks uiteenlopende goederensoorten worden vervoerd.

Artikel 67

De verplichting tot inname van afvalstoffen die worden aangeboden aan ontvangstvoorzieningen die niet tevens een inrichting in de zin van de Wm zijn, is grotendeels gerealiseerd middels de voorschriften van de inzamelvergunningen die ten behoeve van dergelijke voorzieningen worden afgegeven.

Artikel 68

Dit artikel geeft met betrekking tot het door een inzamelaar in ontvangst nemen van afvalwater dat ladingrestanten bevat uitvoering aan artikel 10.35a, tweede lid, van de Wet milieubeheer.

Artikelen 69 tot en met 72

Voor een goed begrip van deze privaatrechtelijke bepalingen wordt hier verwezen naar de uiteenzettingen over de privaatrechtelijke bepalingen in de memorie van toelichting bij het in de inleiding vermelde wetsvoorstel (Kamerstukken II 1997/98, 25 851, nr. 3, blzz. 26, 27 en 33 tot en met 36), alsmede naar onderdeel 4.3.2 van deze nota van toelichting. Kort gezegd gaat het bij de privaatrechtelijke bepalingen om de toedeling van de rechten en verplichtingen aan de bij de vervoersovereenkomst betrokkenen en in het verlengde daarvan in de toedeling van de draagplicht van de kosten van de publiekrechtelijke milieuvoorschriften waarnaar in dit artikel wordt verwezen. Voorzover een zodanig publiekrechtelijk voorschrift in concreto niet of niet in volle omvang van toepassing is

ingevolge een uitzonderingsbepaling, zoals de uitzonderingsbepaling voor eenheidstransporten of een overgangsbepaling van hoofdstuk 6, geldt uiteraard ook geen privaatrechtelijke verplichting.

Een verplichting ingevolge artikel 69, 70 of 71 tot het treffen van bepaalde maatregelen houdt, zoals gebruikelijk, mede in dat degene op wie die verplichting rust de kosten daarvan dient te dragen. De draagplicht ten aanzien van kosten is in deze artikelen slechts uitdrukkelijk toegedeeld ten aanzien van kosten die door de vervoerder, in verband met wachttijden of omwegen, of degene die de ontvangstvoorziening drijft aan de draagplichtige in rekening (kunnen) worden gebracht.

Artikel 72 brengt mede tot uiting dat de exploitant van de overslaginstallatie de kosten van de door hem in acht te nemen voorschriften van hoofdstuk 3 SB in rekening kan brengen bij de afzender dan wel de ontvanger. Slechts de kosten van het innemen van de – bij het overslagproces ontstane – overslagresten draagt hij zelf.

De in artikel 8:929a BW opgenomen verplichting van de afzender en de ontvanger tot het treffen van de in de onderhavige artikelen van het SB vermelde maatregelen geldt in hun onderlinge verhouding, doch mede jegens de vervoerder. In verband daarmee behoeft artikel 7.04, vierde lid, van de Uitvoeringsregeling, dat een vordering van de vervoerder jegens de afzender dan wel de ontvanger inhoudt voor het geval de bedoelde verplichtingen niet worden nageleefd en hijzelf het schip in de voorgescreven toestand brengt, geen afzonderlijke omzetting. Dat de vervoerder in een zodanig geval zelf het schip in de voorgeschreven toestand zal willen brengen, kan verband houden met de omstandigheid dat hij anders ingevolge artikel 7.06, derde lid, geconfronteerd kan worden met de kosten van afgifte van afvalwater aan een inzamelaar.

De artikelen 69 en volgende houden bepalingen in ten aanzien van «de» afzender, ontvanger of exploitant van de overslaginstallatie, omdat de bepalingen uitgaan van een overeenkomst van goederenvervoer over binnenwateren, bij de uitvoering waarvan die subjecten betrokken zijn.

Artikel 73

Voor alle duidelijkheid worden hier uitdrukkelijk de in dit artikel bedoelde categorieën genoemd: huisvuil, slops, zuiveringsslib en klein gevaarlijk afval.

Artikel 75

De verplichting tot inname van afvalstoffen die worden aangeboden aan ontvangstvoorzieningen die niet tevens een inrichting in de zin van de Wm zijn, is grotendeels gerealiseerd middels de voorschriften van de inzamelvergunningen die ten behoeve van dergelijke voorzieningen worden afgegeven.

Artikel 82

Een ministeriële regeling als bedoeld in onderdeel c zal uitvoering door het NI vergen van de regeling die naar verwachting door de conferentie zal worden vastgesteld voor de vermindering van de verwijderingsbijdrage met betrekking tot schepen die zijn uitgerust met voorzieningen ter voorkoming van het ontstaan van afval. In concreto zal het in eerste instantie gaan om gedeeltelijke teruggaaf van de verwijderingsbijdrage voor schepen met een goedgekeurd systeem van schroefafdichting. Het NI zal dan namens de Minister van Verkeer en Waterstaat op aanvraag de teruggaafbeschikkingen vaststellen en de desbetreffende bedragen uitbetalen.

Artikel 87

Het NI moet de nodige administraties en registraties verzorgen. Voor wat betreft administratie gaat het in elk geval om een schriftelijke verantwoording ten aanzien van:

- a. de van het IVC ontvangen, in beheer genomen zegels;
- b. de verkochte zegels;
- c. de verstrekking van olie-afgifteboekjes en
- d. bedragen die worden betaald dan wel ontvangen in het kader van de verevening.

Voor wat betreft registratie van door verschillende bedrijven verrichte handelingen gaat het in elk geval om:

- a. de hoeveelheden olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen die worden ingenomen overeenkomstig onder regie van het NI;
- b. de kosten van de inzameling en verdere verwijdering van het onder a bedoelde olie- en vethoudende scheepsafvalstoffen;
- c. de door leveranciers aan gemotoriseerde schepen, niet zijnde zeeschepen, geleverde hoeveelheden gasolie en
- d. de totale waarde van de door leveranciers ongeldig gemaakte zegels.

Artikel 89

Het NI is gebonden aan het afvalbeleid, waarvan ten minste de hoofdlijnen vastliggen in het nationaal milieubeleidsplan. Dit beleid is nader uitgewerkt in het meerjarenprogramma gevaarlijke afvalstoffen. In de toekomst zal het nationale afvalbeheersplan het richtinggevend kader bieden.

Artikel 92

De ministers zullen het NI met name de geaggregeerde cijfers van de rapportages van de leveranciers ingevolge artikel 27 moeten verschaffen, opdat het NI op zijn beurt kan voldoen aan de rapportageverplichting jegens het IVC ter zake ingevolge artikel 4.02, eerste lid, onder c en d, van de Uitvoeringsregeling. De gegevens die betrekking hebben op afzonderlijke leveranciers worden door de ministers niet aan het NI verstrekt; dit zijn vertrouwelijke aan de overheid verstrekte bedrijfsgegevens waarop de geheimhoudingsplicht van artikel 2:5 van de Awb van toepassing is.

Artikel 93

Artikel 4:38 van de Awb vergt dat het opleggen van andere verplichtingen dan de reeds in artikel 4:37 van de Awb genoemde aan de subsidie-ontvanger geschiedt bij of krachtens wettelijk voorschrift. Voor alle duidelijkheid worden in artikel 93 de verplichtingen van het NI uitdrukkelijk aangemerkt als verplichtingen van de subsidie-ontvanger.

Artikel 94

Artikel 4:77 Awb opent de mogelijkheid artikel 4:76, dat overlegging van een balans en een exploitatierekening in het kader van het financiële verslag vergt ingeval van 100 %-subsiëring, van overeenkomstige toepassing te verklaren indien de subsidie-ontvanger niet voor 100%, doch wel in overwegende mate zijn inkomsten aan subsidie ontleent. De rechtspersoon die wordt aangewezen als nationaal instituut zal mogelijk kerwijs met het oog op andere taken dan die van het NI mede over enige andere inkomsten dan subsidie kunnen beschikken. Daarom wordt voor alle zekerheid toepassing gegeven aan artikel 4:77 van de Awb.

Artikel 95

Het is gewenst dat de jaarlijkse accountantscontrole mede betrekking heeft op de vergoeding van de inzamelings- en verwijderingskosten door het nationaal instituut, alsmede het aandeel dat het NI heeft genomen in de internationale financiële verevening. Dit betreft als zodanig niet de besteding van subsidiegelden, maar wel de besteding van de opbrengst van de wettelijk verplicht gestelde verwijderingsbijdrage. Ingevolge artikel 4:79 van de Awb, dat daartoe de mogelijkheid opent, moet het subsidie-verlenend bestuursorgaan in een zodanig geval de opdracht tot onderzoek aan de accountant vergezeld doen gaan van een aanwijzing over de reikwijdte en de intensiteit van de controle.

Voor de goede orde verdient hier nog vermelding dat de Algemene Rekenkamer uit hoofde van artikel 59, eerste lid, onder d, van de Comptabiliteitswet controlebevoegdheden heeft ten aanzien van de subsidie-ontvanger. Het gaat hier echter niet om een jaarlijkse controle volgens een vast stramen, maar een door de Algemene Rekenkamer naar goeddunken voor de uitoefening van diens taak uit te oefenen bevoegdheid.

Artikel 101

Het is de bedoeling dat het besluit in werking treedt op hetzelfde tijdstip als het verdrag. Ingevolge artikel 18 van het verdrag is dat op de eerste dag van de tweede maand na nederlegging van de laatste akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring door de ondertekenende staten. Ten tijde van de totstandkoming van dit besluit valt nog niet goed te overzien wanneer dat het geval zal zijn. Nederland heeft het verdrag bekrachtigd op 10 juli 2000.

Bij overleg tussen vertegenwoordigers van de Verdragsluitende Staten is onderkend dat het met betrekking tot de inwerkingtreding van het verdrag wenselijk is dat primair de organisatorische «verdrags-machinerie» in werking komt, met name de bepalingen betreffende de nationale instituten, het Internationaal Verevenings- en Coördinatieorgaan en de Conferentie der Verdragsluitende Partijen, ten einde de nodige voorstellen te doen en besluiten vast te stellen met betrekking tot de verplichte verwijderingsbijdrage van deel A. Te denken valt onder andere aan de vaststelling van het huishoudelijk reglement van het IVC, waarin ingevolge artikel 10, derde lid, van het verdrag nadere details over de internationale financiële verevening worden vastgelegd, alsmede besluiten over de verlaging van verwijderingsbijdrage in verband met door belanghebbenden te treffen technische maatregelen ter voorkoming van het ontstaan van afval. Vervolgens zouden dan de overige verdrags-bepalingen in werking moeten treden, op een bij besluit van genoemde conferentie vastgesteld tijdstip. Een en ander brengt met zich mee dat de bepalingen van hoofdstuk 5 SB ten aanzien van het nationaal instituut op een eerder tijdstip in werking moeten kunnen treden dan de overige bepalingen.

Bijlagen

De bijlagen 1, 2 en 3 wijken in zoverre af van de aanhangsels II, III en V bij de Uitvoeringsregeling, dat de in die aanhangsels vervatte voorschriften – in overeenstemming met Aanwijzing nr. 102 van de aanwijzingen voor de regelgeving – zijn verwerkt in de artikelen 38, 39, 45 tot en met 51 en 76 van het SB.

Voorts wijkt de tabel van bijlage 2 af van genoemd aanhangsel III in die zin, dat bovenaan de kolommen 4 en 5 de aanduiding «Afgifte aan een ontvangstinrichting t.b.v.» is aangepast. Het gaat in deze kolommen immers niet uitsluitend om gevallen van zodanige afgifte: lozen van waswater en dergelijke in de riolering of spuiten over de opgeslagen

lading zullen veelal geschieden na inname van het afvalwater in een
overslaginrichting. Dit is ook onderkend bij het meergenoemde
uitvoeringsoverleg in CCR-kader.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. M. de Vries