

Vergaderjaar 2021–2022

35 886

Wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen ten behoeve van de implementatie van Richtlijn (EU) 2019/883 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 inzake havenontvangstvoorzieningen voor de afvalafgifte van schepen, tot wijziging van Richtlijn 2010/65/EU en tot intrekking van Richtlijn 2000/59/EG (PbEU 2019, L 151) en enkele technische verbeteringen (Implementatiewet tweede richtlijn havenontvangstvoorzieningen)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 4 november 2021

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat met betrekking tot het onderhavige voorstel van wet (Kamerstukken 2021–2022 II, nr. 5, 35 886) en ik dank de leden voor hun inbreng. In deze nota zal ik namens de regering antwoorden op de vragen die in het verslag worden gesteld. De nota volgt de indeling en volgorde van het verslag. Ik hoop dat met onderstaande beantwoording de vragen en opmerkingen afdoende zijn beantwoord zodat de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende is voorbereid.

Implementatiewetgeving

In reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie waarom een gedifferentieerd tarief naar scheepsgrootte nu niet is voorgesteld, kan ik melden dat er het systeem van indirecte financiering wordt uitgewerkt in lagere regelgeving. Richtlijnbevestigingen die geen beleidsinhoudelijke afweging vergen, worden namelijk als regel in lagere regelgeving geïmplementeerd. De mogelijkheden tot differentiatie van de indirecte bijdrage zijn op limitatieve wijze opgesomd in de Richtlijn en laten weinig afwegingsruimte over, daarom worden die geïmplementeerd in lagere regelgeving.¹ Ter implementatie van artikel 8, vierde lid, van de Richtlijn wordt in artikel 6d, zesde lid, van het voorstel van wet bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over

¹ Richtlijn (EU) 2019/883 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 inzake havenontvangstvoorzieningen voor de afvalafgifte van schepen, tot wijziging van Richtlijn 2010/65/EU en tot intrekking van Richtlijn 2000/59/EG (PbEU 2019, L151).

onder meer de aspecten op grond waarvan de bijdrage gedifferentieerd kan worden. Eén van deze aspecten betreft de scheepsgrootte. Havenbeheerders kunnen hiermee bij het vaststellen van de hoogte van de indirecte bijdrage dus rekening houden. Dit is geen verplichting. De havenbeheerders wordt de vrijheid geboden om voor hun haven een systeem van indirecte financiering uit te werken. De havenbeheerder kan zodoende het systeem afstemmen op het gebruikelijke verkeer in zijn haven.

De inhoud van deze wijzigingswet

De indirecte kostendekkingssystemen

De leden van de VVD-fractie constateren dat wanneer de hoeveelheid vuilnis de maximale opslagcapaciteit van een schip overschrijdt, het schip een directe bijdrage is verschuldigd voor de hoeveelheid vuilnis dat de maximale opslagcapaciteit overstijgt. De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe voorkomen wordt dat vuilnis op zee wordt gedumpt om extra kosten te vermijden.

Het uitgangspunt van de Richtlijn is dat na betaling van de indirecte bijdrage vuilnis kan worden afgegeven, zonder dat een directe vergoeding is verschuldigd. Dit wordt verwoord in artikel 6d, tweede lid, van het voorstel van wet. Indien een schip echter een uitzonderlijke hoeveelheid vuilnis afgeeft die de maximale specifiek daarvoor bestemde opslagcapaciteit te boven gaat, moet een directe vergoeding kunnen worden gevraagd om ervoor te zorgen dat de kosten voor de ontvangst van deze uitzonderlijke hoeveelheid afval geen onevenredige last opleveren voor het kostendekkingssysteem van de haven. Het doel van de Richtlijn is dat schepen vaker afval afgeven. Hierdoor wordt de kans kleiner dat op een schip excessieve hoeveelheden afval aanwezig zullen zijn. In elke Europese haven geldt een verplichting tot afgifte van afval. Bovendien omvat de maximale opslagcapaciteit aan boord van het schip ook de hoeveelheid afval die tijdens een volgende reis zal ontstaan. Het risico dat de hoeveelheid afval de maximale opslagcapaciteit overstijgt en een directe vergoeding verschuldigd zal zijn, is daardoor beperkt. Bij reizen binnen de Europese Unie zal het risico op excessieve hoeveelheden vuilnis eveneens beperkt zijn. Schepen afkomstig van havens buiten de Europese Unie kunnen weliswaar meer afval aan boord hebben, maar de kans is echter klein dat dit meer bedraagt dan de opslagcapaciteit. Elk schip moet immers over een afvalbeheerplan beschikken. In dit plan wordt beschreven hoe wordt omgegaan met afval. Daarbij dient de opslagcapaciteit aan boord van het schip in verhouding te staan tot de hoeveelheid geproduceerd afval. Om verschillende afvalstromen in kaart te brengen moet een schip een afvaljournaal bijhouden. Dit geeft mogelijkheden voor de toezichthouder (ILT) om vragen te stellen over afvalstromen en te controleren of afval op zee werd geloosd of niet.

Toezicht en handhaving

De leden van de CDA-fractie constateren dat kleine, niet-commerciële jachthavens ontheffing kunnen aanvragen bij het college van burgemeester en wethouders voor het opstellen van een havenafvalplan en vragen zich af of de regering het risico onderkent dat gemeenten zich niet bewust zijn van deze taak of hiervoor te weinig kennis respectievelijk capaciteit hebben om dit uit te voeren.

Het aantal gemeenten dat gevraagd zal worden een ontheffing te verlenen zal slechts gering zijn. Dit is te verklaren doordat het aantal havens dat in aanmerking komt om een ontheffing te vragen (zeer) beperkt is.

Momenteel zijn er in Nederland weinig tot geen havens die gekwalificeerd kunnen worden als een kleine, niet-commerciële haven die gewoonlijk

zeegaande pleziervaartuigen ontvangt. Bovendien zullen gemeenten met een (jacht)haven die gewoonlijk zeegaande pleziervaartuigen ontvangt reeds over een havenafvalplan beschikken. Op grond van het Activiteitenbesluit Milieubeheer is dit verplicht. De ILT stuurt waar nodig bij als het gaat om de inhoud van de havenafvalplannen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de conclusie van de ILT deelt dat met name voor kleinere zeehavens het opstellen van een havenafvalplan een behoorlijke opgave behelst, als ook het melden aan SafeSeaNet. Tevens willen de leden van de CDA-fractie weten of de regering maatregelen neemt om de betreffende zeehavens te ondersteunen.

Op grond van het huidige artikel 6 van de Wet voorkoming verontreiniging bestaat voor een bepaald aantal havens reeds de verplichting om te beschikken over een havenafvalplan. Het voorstel van wet leidt niet tot een uitbreiding van het aantal havens dat over een havenafvalplan moet beschikken. De inhoud van het havenafvalplan zoals voorgeschreven door de Richtlijn stemt overeen met de reeds op grond van artikel 3 van het Besluit havenontvangstvoorzieningen voorgeschreven inhoud. Wat wel nieuw is, betreft de verplichting om een aantal van de gegevens van het havenafvalplan te melden aan SafeSeaNet. Dit betreft een implementatie van artikel 5, tweede lid, van de Richtlijn. Havenbeheerders, ook de kleinere zeehavens, zijn al via een port community systeem aangesloten op SafeSeaNet.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de ILT constateert dat er havens zijn die geen geldig havenafvalplan hebben. De leden van de CDA-fractie willen weten hoeveel havens dit betreft en welke maatregelen de regering neemt om te bevorderen dat alle havens beschikken over een havenafvalplan.

Op basis van gegevens van de ILT beschikken de volgende havens over een geldig havenafvalplan: Amsterdam (inclusief Velsen, Beverwijk, Zaandam), Rotterdam (Dordrecht, Maassluis, Moerdijk, Schiedam, Vlaardingen) en Den Helder. Dat zijn 11 van de in totaal 28 zeehavens. Het toezicht op naleving van het havenafvalplan is belegd bij de ILT. De ILT gaat in gesprek met de havens die nog niet over een geldig havenafvalplan beschikken. De havens worden ondersteund door het verstrekken van een format voor een havenafvalplan.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de ILT verwacht dat er voor uitvoerbaarheid van het toezicht extra capaciteit nodig is, maar dat een kwantitatieve inschatting van fulltime-equivalenten (fte's) pas mogelijk is nadat het besluit en de regeling zijn opgesteld. De leden van de CDA-fractie willen weten op welke termijn de regering verwacht het besluit en de regeling te kunnen vaststellen en de budgettaire consequenties in kaart te brengen. De leden van de VVD-fractie vragen welke structurele kosten voortvloeien uit een verhoging van de capaciteit bij de ILT.

De Richtlijn moet worden geïmplementeerd op verschillende niveaus van regelgeving. De ILT heeft een Handhaafbaarheid-, Uitvoerbaarheid- en Fraudebestendigheidstoets (hierna: HUF-toets) uitgevoerd op het voorstel van wet. Het resultaat is als bijlage gevoegd bij de memorie van toelichting.² In deze HUF-toets zijn aandachtspunten benoemd en verder geeft de ILT aan dat een meer definitieve conclusie pas kan worden gegeven, als ook de wijzigingen van het besluit en de regeling bekend zijn. Het wijzigingsbesluit en -regeling zijn momenteel nog in voorbereiding. Bij de uitwerking worden de door de ILT in de HUF-toets opgeworpen aandachtspunten opgepakt. Aangezien de inhoud wordt

² Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35 886, nr. 3

afgestemd met belanghebbenden, zoals de havens en de ILT, kost dit proces veel tijd. Gestreefd wordt om het besluit en de regeling uiterlijk december aan te bieden aan de ILT voor een HUF-toets.

De budgettaire gevolgen van de implementatie van de Richtlijn voor de ILT kunnen op dit ogenblik dus nog niet volledig in kaart worden gebracht. Het resultaat van de HUF-toets, die wordt uitgevoerd op het wijzigingsbesluit en -regeling, zal hierover uitsluitsel geven. Dit resultaat geeft ook inzicht of een capaciteitsverhoging bij de ILT aan de orde zal zijn.

Gevolgen

Gevolgen voor uitvoering- en nalevingskosten

De leden van de VVD-fractie constateren dat in de Richtlijn nadrukkelijk is gewezen op het belang dat lidstaten garanderen dat scheepsafvalstoffen gescheiden worden ingezameld in de haven. De leden van de VVD-fractie vragen of alle havens in Nederland waar afval wordt ingezameld, beschikken over deze voorzieningen. Zo niet, dan vragen de leden van de VVD-fractie zich af hoe ervoor wordt gezorgd dat alle havens beschikken over de juiste voorzieningen om afval te scheiden en bij wie de verantwoordelijkheid ligt.

In reactie op de vragen van de VVD-fractie, kan ik melden dat in de milieuregelgeving al eisen worden gesteld aan de inzameling en verwerking van afvalstoffen. Dit geldt ook voor de afvalinzameling in een haven.

Op grond van artikel 6 van het voorstel van wet dient een havenbeheerder ervoor te zorgen dat zijn haven is uitgerust met havenontvangstvoorzieningen. De houder van een havenontvangstvoorziening moet worden gekwalificeerd als een afvalinzamelaar van bedrijfsafvalstoffen. Een inzamelvergunning is vereist voor de inzameling van scheepsafvalstoffen. Ook moet een afvalinzamelaar op grond van artikel 10.45 van de Wet milieubeheer worden ingeschreven op een lijst van inzamelaars. Op grond van artikel 1b van het Besluit inzameling afvalstoffen is een afvalinzamelaar van bedrijfsafvalstoffen verplicht om de stoffen die worden vermeld in bijlage 11 bij de Activiteitenregeling milieubeheer en gescheiden worden aangeboden, ook gescheiden in te zamelen. De verantwoordelijkheid voor het gescheiden inzamelen ligt dus bij de houder van een havenontvangstvoorziening. De vergunningverlener houdt toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften door de havenontvangstvoorzieningen.

Financiële gevolgen

De leden van de VVD-fractie lezen dat de voorgenomen wetswijziging geen substantiële gevolgen heeft voor het midden- en kleinbedrijf (hierna: mkb) en daarom een mkb-toets niet werd uitgevoerd. De leden van de VVD-fractie vragen of na inwerkingtreding van de wet, geëvalueerd zal worden of dit daadwerkelijk het geval is. De leden van de VVD-fractie vragen ook of een kosten-batenanalyse is gemaakt van de verzwaren en verlichting van de financiële lasten. Als dat niet het geval is, wordt gevraagd of de regering dit alsnog kan doen.

Er is geen mkb-toets uitgevoerd noch een kosten-batenanalyse gemaakt, omdat het implementatie betreft van Europese regelgeving. Op Europees niveau is een effectbeoordeling («Impact Assessment») uitgevoerd. Uit deze effectbeoordeling bleek onder andere dat er behoefte was aan vermindering van de administratieve rompslomp voor schepen en havens. Door de Richtlijn wordt dit aangepakt. Het voorstel van wet beoogt een lastenverlichting in plaats van een lastenverzwaring. Op Europees niveau zal een evaluatie plaatsvinden (artikel 23 van de Richtlijn). Deze evaluatie vindt plaats op grond van gegevens afkomstig

van de lidstaten. Op nationaal niveau wordt jaarlijks een overleg georganiseerd met de sector (o.a. zeehavens, afvalinzamelaars, vissers, reders). Tijdens dit overleg wordt ook het systeem van havenontvangstvoorzieningen geëvalueerd.

De leden van de VVD-fractie vragen welke structurele kosten voortvloeien uit een verhoging van de capaciteit bij de ILT. Of de capaciteit van de ILT moet worden verhoogd, zal afhankelijk zijn van het resultaat van de Handhaafbaarheid, Uitvoerbaarheid en Fraudebestendigheidstoets. Zoals vermeld wordt deze toets door de ILT uitgevoerd zodra de concepten van het besluit en de regeling gereed zijn.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Visser