

Speciaal verslag

EU-maatregelen ter bestrijding van mariene verontreiniging vanaf schepen

Nog steeds in woelige wateren



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-VII
Inleiding	01-13
Verontreiniging van EU-zeeën vanaf schepen	01-05
Rechtskader	06-09
Rollen en verantwoordelijkheden	10-13
Reikwijdte en aanpak van de controle	14-17
Opmerkingen	18-92
Er zijn verbeteringen aangebracht in de EU-regels ter bestrijding van verontreiniging vanaf schepen	18-40
In de EU-wetgeving zijn IMO-regels opgenomen	19-21
De Commissie vult hiaten op in verband met risico's van verontreiniging vanaf schepen	22-40
Tekortkomingen in de uitvoering en handhaving van EU-regels ter bestrijding van verontreiniging vanaf schepen	41-73
EMSA-instrumenten en maritieme diensten hebben bepaalde beperkingen en de lidstaten maakten te weinig gebruik van deze instrumenten en diensten	42-51
Controles en inspecties van schepen zijn niet voldoende en de straffen voor illegale lozingen variëren in de EU	52-63
Uitvoering op nationaal niveau van recente EU-wetgeving inzake vistuig is nog niet afgerond	64-70
EU-fondsen ondersteunden relevante projecten, maar ondervonden moeilijkheden bij het opschalen van de resultaten	71-73
Het EU-kader voor de monitoring van verontreiniging vanaf schepen heeft beperkingen	74-92
Er is weinig informatie over zeewaterverontreiniging en zwerfvuil afkomstig van schepen	76-80
Niet-vergelijkbare en onvolledige methodologieën en drempelwaarden beïnvloedden monitoring en rapportage	81-86
Hiaten en discrepanties in rapportage-instrumenten	87-92

Conclusies en aanbevelingen

93-98

Bijlagen

Bijlage I — ERK-verslagen over verontreiniging vanaf het land

Bijlage II — Belangrijkste internationale wetgeving voor het aanpakken van verontreiniging vanaf schepen

Bijlage III — Belangrijkste EU-wetgeving voor het aanpakken van verontreiniging vanaf schepen

Bijlage IV — Multilaterale samenwerkingsmechanismen

Bijlage V — Ratificatie door EU-lidstaten van de meest relevante IMO-verdragen en -protocollen inzake verontreiniging vanaf schepen, met totalen

Bijlage VI — Geselecteerde projecten in de door ons bezochte lidstaten

Acroniemen en afkortingen

Antwoorden van de Commissie

Tijdslijn

Controleteam

Samenvatting

I Een gezond marien ecosysteem is van essentieel belang voor de biodiversiteit, de visbestanden en de absorptie van CO₂-emissies. Verontreiniging van de zee door menselijke activiteiten blijft een groot probleem voor de maritieme wateren van de Europese Unie (EU). In het achtste milieuactieprogramma van de EU, dat in 2022 van kracht werd, is de ambitie vastgelegd om uiterlijk in 2030 de verontreiniging van water tot nul terug te brengen.

II In dit verslag richten wij ons vooral op de verontreiniging vanaf schepen, een van de grootste veroorzakers van de verontreiniging van het zeewater. Op mondiaal niveau hebben de Verenigde Naties, met behulp van de Internationale Maritieme Organisatie, verdragen opgesteld voor de veiligheid van schepen en het voorkomen van vervuiling. De EU heeft regelgeving vastgesteld die dezelfde doelstellingen nastreeft. In de periode 2014-2023 werden projecten ter bestrijding van verontreiniging vanaf schepen gefinancierd met meer dan 216 miljoen EUR. De projecten waren voornamelijk gericht op het verbeteren van havenontvangstvoorzieningen voor afval, maar ook op het inzamelen van visnetten en het uitvoeren van onderzoek.

III Wij hebben deze controle uitgevoerd naar aanleiding van de belangstelling van het publiek en belanghebbenden voor de vervuiling van de EU-zeeën, om bij te dragen aan de verwachte herziening van de kaderrichtlijn mariene strategie en om de controles en gegevens van de EU met betrekking tot de verontreiniging van de zee te verbeteren. We onderzochten of de EU-maatregelen ter bestrijding van verontreiniging vanaf schepen goed waren ontworpen, uitgevoerd, gehandhaafd en gemonitord. Onze controle had betrekking op de periode van januari 2014 tot en met september 2024.

IV In het algemeen concludeerden we dat de EU-regels om verontreiniging vanaf schepen aan te pakken weliswaar waren verbeterd, maar dat de uitvoering en handhaving tekortkomingen vertoonden en dat er onvoldoende gegevens waren om de resultaten te meten.

V We constateerden dat de internationale regels zijn opgenomen in de EU-wetgeving en dat de Commissie actie onderneemt om hiaten in de milieuvervuilingsrisico's te dichten. Het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid heeft de lidstaten voorzien van nuttige instrumenten waarmee de verontreiniging vanaf schepen kan worden aangepakt, maar de lidstaten hebben de mogelijkheden daarvan niet ten volle benut. Uit onze analyse blijkt ook dat de uitvoering en handhaving van de EU-wetgeving ter bestrijding en voorkoming van verontreiniging vanaf schepen nog steeds tekortschiet. De lidstaten hebben hun verplichte streefcijfers voor scheepsinspecties vaak niet gehaald. Samen verminderen deze tekortkomingen de doeltreffendheid van de maatregelen voor het aanpakken van verontreiniging.

VI Noch de Commissie, noch de door ons bezochte lidstaten konden precies aangeven welke EU-middelen werden gebruikt voor het bestrijden van de vervuiling van het zeewater. Ze hadden geen overzicht van de bereikte resultaten of hoe deze op grotere schaal zouden kunnen worden benut. Tegelijkertijd bracht onze controle aan het licht dat de EU-kaderrichtlijn mariene strategie beperkingen heeft op het gebied van de monitoring van verontreiniging vanaf schepen, vooral wat betreft het koppelen van mariene verontreiniging en zwerfvuil aan de oorsprong ervan.

VII Wij bevelen aan dat de Commissie:

- de monitoring en de doeltreffendheid van de waarschuwingsinstrumenten voor verontreiniging verbetert;
- de aan de lidstaten opgelegde controles beter monitort;
- follow-up geeft aan opschalingsproblemen bij door de EU gefinancierde projecten;
- de verslaglegging over en monitoring van de milieutoestand van maritieme wateren verbetert.

Inleiding

Verontreiniging van EU-zeeën vanaf schepen

01 Een gezond marien ecosysteem is van essentieel belang voor de biodiversiteit, de visbestanden en de absorptie van CO₂-emissies. Verontreiniging van de zee veroorzaakt door menselijke activiteiten blijft een groot probleem voor de maritieme wateren van de EU.

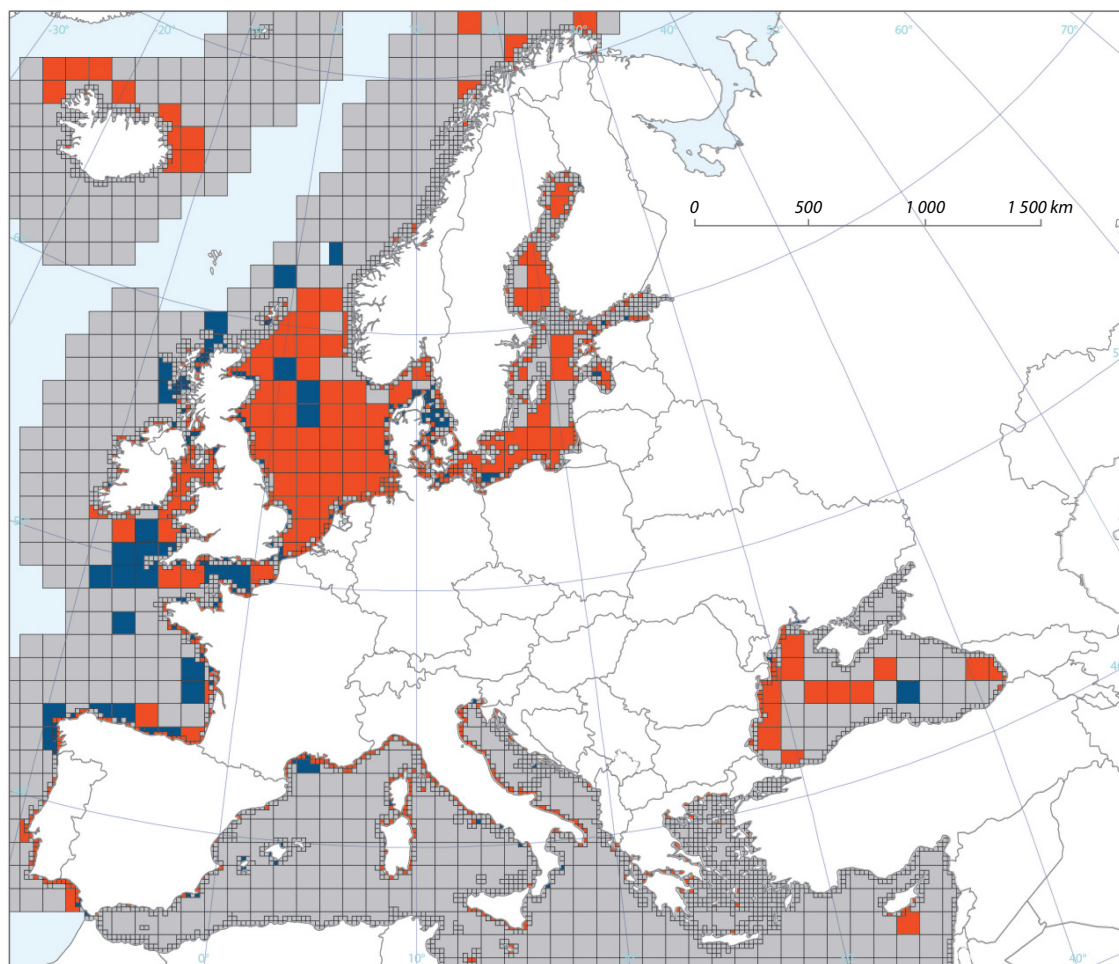
02 In 2008 heeft de EU de [kaderrichtlijn mariene strategie](#) vastgesteld met als doel het uiterlijk in 2020 bereiken of behouden van een “goede milieutoestand” van de EU-zeeën. In het [achtste milieuactieprogramma](#) van de EU, dat in 2022 van kracht werd, is de ambitie vastgelegd om uiterlijk in 2030 de verontreiniging van water tot nul terug te brengen. Op internationaal niveau heeft de EU zich verbonden tot het bereiken van [duurzameontwikkelingsdoelstelling 14.1 van de Verenigde Naties \(VN\)](#); deze doelstelling is gericht op het uiterlijk in 2025 voorkomen en in aanzienlijke mate verminderen van alle soorten verontreiniging van de zee.

03 De EU monitort de kwaliteit van het zeewater door de toestand van het mariene milieu te beoordelen aan de hand van elf indicatoren (d.w.z. de “beschrijvende elementen” die worden vermeld in de kaderrichtlijn mariene strategie). In een [verslag](#) dat in 2019 werd gepubliceerd, stelde het Europees Milieuagentschap (EEA) vast dat 80 % van de zeewateren in de EU “probleemgebieden” waren voor wat betreft verontreinigende stoffen (zie [figuur 1](#)), terwijl ongeveer 75 % werd verontreinigd door zwerfvuil op zee (zie [figuur 2](#)). Wij hebben een aantal verslagen gepubliceerd over verontreiniging vanaf het land (zie [bijlage I](#)). Dit verslag is gericht op verontreiniging vanaf schepen.

Figuur 1 — Verontreiniging van de Europese zeeën

Verontreiniging van de Europese zeeën

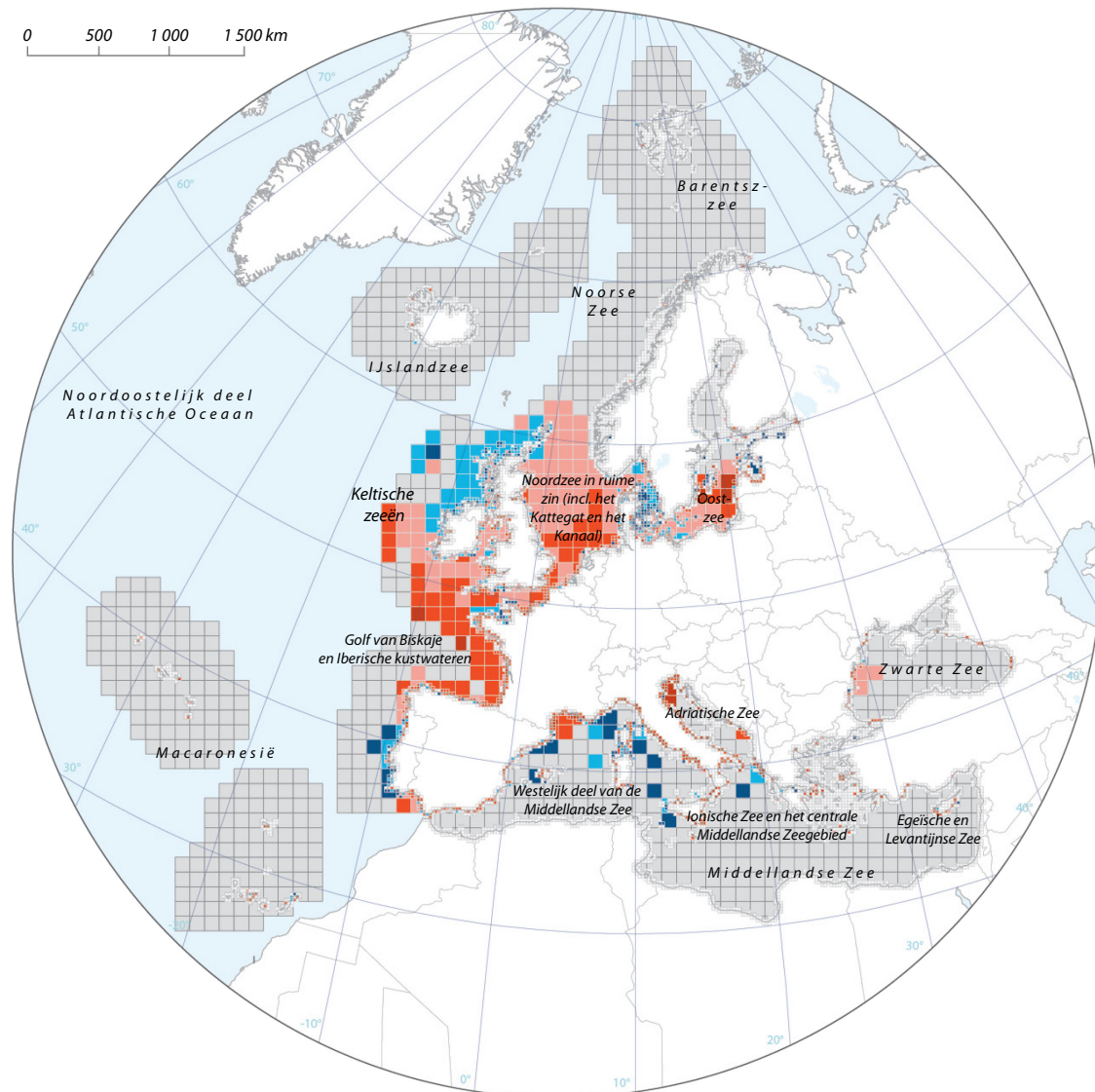
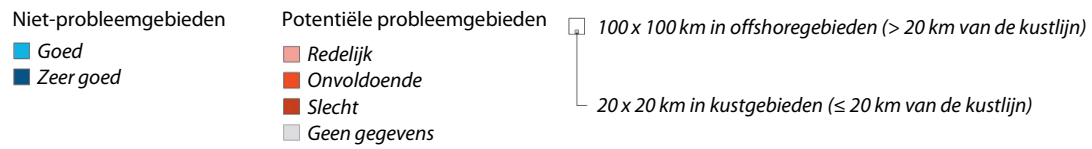
- Probleemgebieden
 - Niet-probleemgebieden
 - Onvoldoende gegevens
- 100 x 100 km in offshoregebieden (> 20 km van de kustlijn)
□ 20 x 20 km in kustgebieden (≤ 20 km van de kustlijn)



© EEA, [Contamination of Europe's seas](#), gepubliceerd in 2019 (de meeste gegevens hebben betrekking op de periode 2008-2017, maar er zijn ook oudere gegevens gebruikt), bezocht op 21 november 2024. (Kaart gewijzigd door de ERK).

Figuur 2 — Zwerfvuil in Europese zeeën

Beoordeling van zwerfvuil in de vier regionale zeeën, 2010-2021

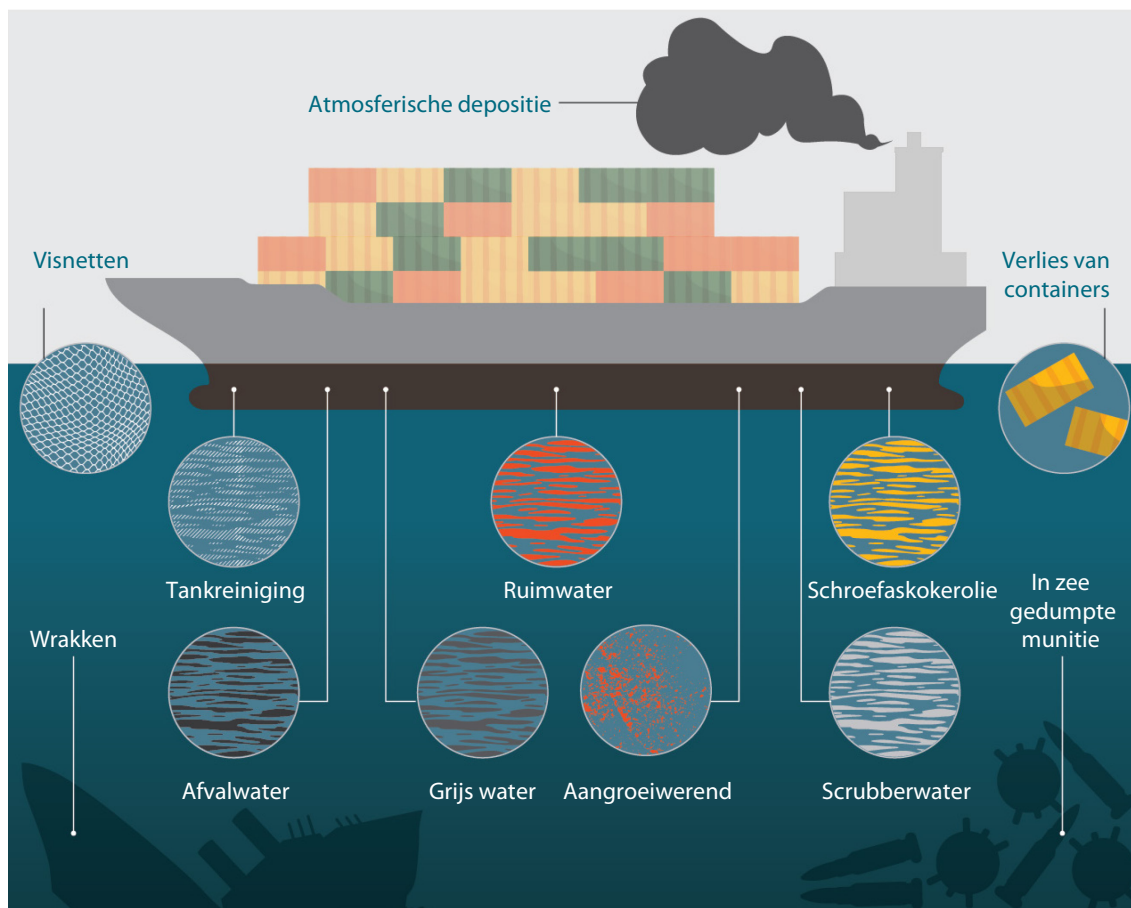


© EEA, [Assessment of marine litter in all four regional seas, 2010-2021](#), gepubliceerd in 2023, bezocht op 21 november 2024. (Kaart gewijzigd door de ERK).

04 Schepen zoals vrachtschepen, cruiseschepen, passagiersveerboten, vissersvaartuigen, pleziervaartuigen en andere zijn opmerkelijke bronnen van zeeverontreiniging. Zoals blijkt uit *figuur 3* dragen schepen bij aan zwerfvuil op zee, met inbegrip van kunststofafval en achtergelaten, verloren of weggegooid vistuig. Daarnaast kunnen schepen de zee vervuilen met verontreinigende stoffen zoals olie, organische stoffen, zware metalen en gevaarlijke stoffen die bijvoorbeeld afkomstig zijn van de volgende bronnen:

- incidentele of operationele lozingen (bijv. uit kielruimten, schroefaskokers en door tankreiniging);
- lozing van afvalwater en “grijs” water (van gootstenen, douches en wasmachines);
- lekken van giftige verbindingen uit aangroeiwerende verf (coatings op scheepsrompen om de ophoping van mariene organismen te voorkomen);
- vrijkomen van schadelijke stoffen door ontmanteling van schepen, verlies van zeecontainers, scheepswrakken en in zee gedumpte munitie;
- lozing van vervuild water en slib van “scrubbers” (systemen voor de reiniging van uitlaatgassen).

Figuur 3 — Subsystemen op schepen die zeeverontreiniging veroorzaken



Bron: ERK.

05 De EU en haar lidstaten, waarvan er 22 aan zee liggen, pakken verontreiniging vanaf schepen op verschillende manieren aan door:

- o de naleving van internationale regels en de vaststelling van EU- en nationale wetgeving;
- o de monitoring van en verslaglegging over illegale lozingen;
- o de inspectie van schepen om ervoor te zorgen dat deze aan de regels voldoen en de oplegging van sancties bij niet-naleving;
- o de uitvoering van door de EU gefinancierde projecten om de kwaliteit van het zeewater te verbeteren;
- o de beoordeling van de milieutoestand van maritieme wateren en door regelmatig verslag uit te brengen over de resultaten.

Rechtskader

06 Het [Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee](#) vormt het rechtskader voor alle activiteiten in zeeën en oceanen. Dit omvat bepalingen om verontreiniging van het mariene milieu door eender welke bron — inclusief schepen — te voorkomen, te verminderen en te beheersen.

07 De [Internationale Maritieme Organisatie](#) (IMO) is het VN-agentschap voor de veiligheid en betrouwbaarheid van de scheepvaart en de preventie van verontreiniging van de zee en de lucht door schepen. In deze rol heeft de IMO haar [Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen](#) (Marpol-Verdrag) ontwikkeld. In het Marpol-Verdrag zijn in afzonderlijke bijlagen de regels vastgelegd om te bepalen welk type en welke hoeveelheid verontreinigende stoffen een schip op zee mag lozen. Verder wordt in de bijlagen een definitie van illegale lozing gegeven. In andere IMO-verdragen worden specifieke aspecten van verontreiniging vanaf schepen aangekaart. Denk hierbij aan het dumpen van afval in zee (met inbegrip van munitie), aangroeiwerende verf, scheepswrakken en scheepsrecycling (zie [bijlage II](#)).

08 De EU-wetgeving is bedoeld om het mariene milieu te beschermen tegen verontreiniging vanaf schepen. Deze wetgeving omvat verschillende richtlijnen en verordeningen (zie [bijlage III](#)). De drie belangrijkste richtlijnen zijn:

- [Richtlijn 2005/35/EG](#) inzake verontreiniging vanaf schepen (SSP), waarin de lidstaten worden verplicht handhavingsmaatregelen en sancties vast te stellen tegen illegale lozingen van verontreinigende stoffen;
- [Richtlijn 2009/16/EG](#) betreffende havenstaatcontrole (PSC), waarin zowel gemeenschappelijke criteria voor controle van schepen door de havenstaat als geharmoniseerde procedures voor inspectie en aanhouding worden vastgesteld;
- [Richtlijn \(EU\) 2019/883](#) inzake havenontvangstvoorzieningen (PRF), die de lidstaten verplicht om havenontvangstvoorzieningen in te richten voor de verschillende soorten scheepsafval, ervoor te zorgen dat schepen worden geïnspecteerd, en sancties vast te stellen voor inbreuken.

09 In juni 2023 presenteerde de Commissie het [pakket maritieme veiligheid](#), inclusief [wetgevingsvoorstellen](#) tot wijziging van de SSP- en PSC-richtlijnen. In november 2024 heeft de Raad de twee gewijzigde richtlijnen vastgesteld.

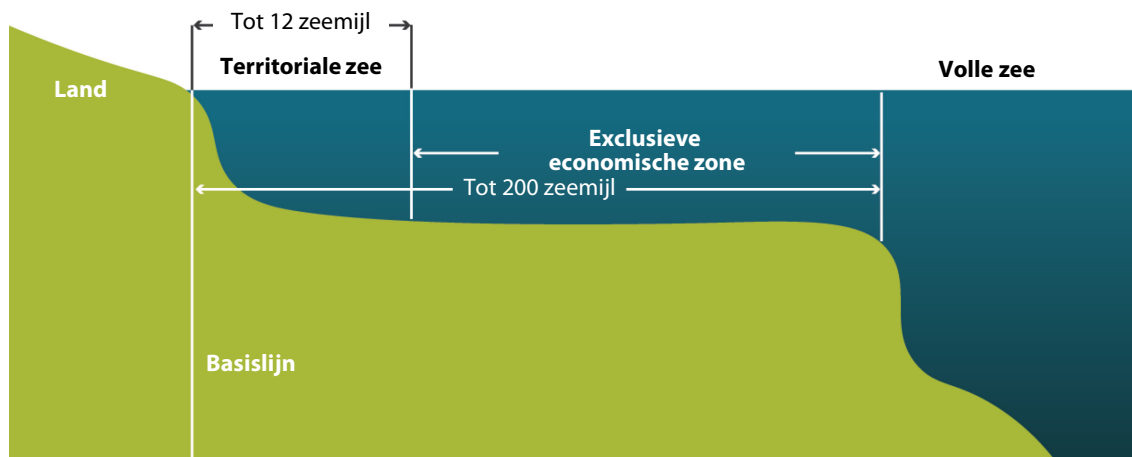
Rollen en verantwoordelijkheden

10 De Europese Commissie is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het EU-rechtskader, de monitoring van de uitvoering ervan op nationaal niveau, het toezicht op door de EU gefinancierde projecten die direct of onder gedeeld beheer met de lidstaten worden uitgevoerd, en voor de bevordering van de verzameling van geharmoniseerde gegevens over zeeverontreiniging. Verschillende directoraten-generaal van de Commissie zijn betrokken bij het beleid en de maatregelen inzake verontreiniging vanaf schepen, waaronder het directoraat-generaal Milieu, het directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer, het directoraat-generaal Maritieme Zaken en Visserij, en het directoraat-generaal Europese Civiele Bescherming en Humanitaire Hulp.

11 Daarnaast zijn er drie EU-agentschappen die helpen bij de bestrijding van verontreiniging vanaf schepen.

- o Het [Europees Agentschap voor maritieme veiligheid](#) ondersteunt de Commissie bij de uitvoering van EU-wetgeving inzake veiligheid op zee en de voorkoming van verontreiniging vanaf schepen. Voor de opsporing van mogelijke verontreiniging vanaf schepen biedt dit agentschap de lidstaten bovendien technische en operationele ondersteuning, bijvoorbeeld via satellietvolgsystemen (CleanSeaNet).
- o Het [Communautair Bureau voor visserijcontrole](#) coördineert de controle en inspectie van vissersvaartuigen door bepaalde lidstaten, met inbegrip van verplichtingen voor kapiteins om verloren vistuig terug te vinden.
- o Het [Europees Milieuagentschap](#) verzamelt mariene gegevens en levert thematische evaluaties van de vervuiling van de EU-zeeën.

12 De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de EU-wetgeving en de IMO-verdragen waarbij ze partij zijn. Ze moeten EU-richtlijnen omzetten, verslag uitbrengen aan de Commissie over de uitvoering en handhaving ervan en de behaalde resultaten beoordelen. De lidstaten oefenen hun soevereiniteit uit in hun territoriale zee en exclusieve economische zone (zie [figuur 4](#)).

Figuur 4 — Maritieme zones

Bron: ERK.

13 EU-lidstaten en derde landen hebben multilaterale samenwerkingsmechanismen opgezet om verontreiniging vanaf schepen aan te pakken. Het gaat hierbij om regionale zeeverdragen en multilaterale overeenkomsten (zie [bijlage IV](#)). De EU is een verdragsluitende partij bij de meeste van deze verdragen en overeenkomsten.

Reikwijdte en aanpak van de controle

14 Onze controle had tot doel te beoordelen of de EU-maatregelen ter bestrijding van verontreiniging vanaf schepen goed waren ontworpen, uitgevoerd, gehandhaafd en gemonitord. Wij hebben onderzocht of:

- o de IMO-regels waren opgenomen in de EU-wetgeving en of de Commissie actie ondernam om hiaten in de milieuvervuilingsrisico's te dichten;
- o de Commissie en de lidstaten doeltreffend beleid en doeltreffende maatregelen uitvoerden en handhaafden;
- o de Commissie en de lidstaten de bereikte resultaten hadden gemonitord.

15 Wij hebben deze controle uitgevoerd naar aanleiding van de belangstelling van het publiek en belanghebbenden voor de vervuiling van de EU-zeeën, om bij te dragen aan de verwachte herziening van de kaderrichtlijn mariene strategie en om de controles en gegevens van de EU met betrekking tot de verontreiniging van de zee te verbeteren.

16 We evalueerden regelgeving, maatregelen, financiering, gegevens en verslagen van de Commissie en de lidstaten over verontreiniging vanaf schepen. Daarnaast onderzochten we vier projecten ter bestrijding van verontreiniging vanaf schepen (zie [figuur 5](#)). Onze controle had betrekking op de periode van januari 2014 tot en met september 2024.

Figuur 5 — Onze controleaanpak: uitgevoerde werkzaamheden



Evaluatie van relevante gegevens en documenten, met inbegrip van wetenschappelijke, strategische, wetgevende, beleids- en projectdocumenten



Vraaggesprekken met personeel van zes directoraten-generaal van de Commissie¹



Vraaggesprekken met personeel van relevante EU-agentschappen Europees Milieuagentschap, Europees Agentschap voor maritieme veiligheid, Europees Bureau voor visserijcontrole en Europees Uitvoerend Agentschap klimaat, infrastructuur en milieu



Vraaggesprekken met personeel van relevante nationale autoriteiten en belanghebbenden in de geselecteerde lidstaten



Analyse van vier projecten ter bestrijding van verontreiniging vanaf schepen in de geselecteerde lidstaten door middel van controles aan de hand van stukken en bezoeken ter plaatse



Vraaggesprekken met personeel van Ospar en Helcom

¹ Europese Civiele Bescherming en Humanitaire Hulp, Milieu, Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek, Maritieme Zaken en Visserij, Mobiliteit en Vervoer, Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling.

Bron: ERK.

17 Wij hadden besloten een bezoek te brengen aan Frankrijk en Duitsland, zodat we het volgende konden bestrijken:

- twee mariene subregio's (de Noordzee in ruime zin en de Oostzee) die de "Northern range" omvatten; dit is de op een na drukste scheepvaartroute ter wereld en een problematisch gebied wat betreft de mate van verontreiniging, zwerfvuil op zee en verlies van containers;
- alle relevante soorten schepen;
- twee van de drukste Europese havens in termen van brutotonnage van de goederen en het aantal behandelde containers (Hamburg en Le Havre), en
- twee regionale zeeverdragen (het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan ([Ospar](#)) en de Commissie ter bescherming van het mariene milieu van het Oostzeegebied ([Helcom](#))).

Opmerkingen

Er zijn verbeteringen aangebracht in de EU-regels ter bestrijding van verontreiniging vanaf schepen

18 Wij onderzochten het huidige EU-rechtskader voor maritieme veiligheid om te beoordelen of het coherente regels bevat voor het bestrijden van verontreiniging vanaf schepen. Wij hebben beoordeeld of de Commissie:

- o ervoor zorgde dat de relevante IMO-regels werden opgenomen in het EU-rechtskader;
- o actie heeft ondernomen om de resterende hiaten in verband met risico's van verontreiniging vanaf schepen op te vullen.

In de EU-wetgeving zijn IMO-regels opgenomen

19 De IMO-verdragen bevatten de internationale regels inzake zeeverontreiniging vanaf schepen. Alle EU-lidstaten zijn lid van de IMO en partij bij het Marpol-Verdrag (paragraaf [07](#)); sommige lidstaten hebben echter nog niet alle relevante IMO-verdragen geratificeerd (zie [bijlage V](#)).

20 Zoals blijkt uit [figuur 6](#) zijn in de EU-wetgeving IMO-regels opgenomen. Dit draagt bij tot de correcte handhaving van deze regels, ongeacht of de lidstaten al dan niet partij zijn bij de IMO-verdragen.

Figuur 6 — In de EU-wetgeving zijn IMO-regels opgenomen

IMO-regels ★ Jaar van goedkeuring ✓ Jaar van inwerkingtreding Inclusief verontreiniging vanaf schepen	Geldende EU-wetgeving	Wijzigingen ingevoerd in 2024 door het pakket maritieme veiligheid
Marpol — Bijlage I ★ 1973 ✓ 1983 Olie	PRF-/PSC-/ SSP-richtlijnen	SSP-richtlijn
Marpol — Bijlage II ★ 1973 ✓ 1987 Vloeibare gevaarlijke stoffen (HNS)	PRF-/PSS-/ SSP-richtlijnen	SSP-richtlijn
Marpol — Bijlage V ★ 1973 ✓ 1988 Afval, met inbegrip van vistuig	PRF-/PSC-richtlijnen	SSP-richtlijn
Marpol — Bijlage III ★ 1973 ✓ 1992 Schadelijke stoffen	PSC-richtlijn	SSP-richtlijn
Marpol — Bijlage IV ★ 1973 ✓ 2003 Afvalwater	PRF-/PSC-richtlijnen	SSP-richtlijn
Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee ★ 1974 ✓ 1980 Ongevallen	Richtlijn 2002/59/EG en Richtlijn 2009/18/EG	✗
Marpol — Bijlage VI ★ 1997 ✓ 2005 Luchtverontreiniging	Zwavel- en PRF-/ PSC-richtlijnen	SSP-richtlijn
Verdrag inzake aangroeiwerende verfsystemen voor schepen ★ 2001 ✓ 2008 Organische tinverbinding	PSC-richtlijn/ Verordening (EG) nr. 782/2003	✗
Verdrag van Nairobi ★ 2007 ✓ 2015 Wrakken, inclusief containers	✗	PSC-richtlijn
Verdrag van Hongkong ★ 2009 ✓ 2025 Scheepsrecycling	Verordening (EU) nr. 1257/2013	PSC-richtlijn

Bron: ERK.

21 De twee gewijzigde SSP- en PSC-richtlijnen (paragraaf **09**) hebben tot doel de EU-regels inzake maritieme veiligheid te moderniseren en verontreiniging door schepen te voorkomen (zie **kader 1**).

Kader 1

Nieuwe wijzigingen van de richtlijn inzake verontreiniging vanaf schepen en de richtlijn betreffende havenstaatcontrole

De gewijzigde richtlijn inzake verontreiniging vanaf schepen heeft tot doel de EU-regels verder af te stemmen op de internationale bepalingen. Het toepassingsgebied van de EU-wetgeving wordt uitgebreid tot een groter aantal verontreinigende stoffen, zoals verpakte verontreinigende stoffen, afvalwater en afval, alsook lozingswater en bepaald slib van systemen voor de reiniging van uitlaatgassen (“scrubbers”).

Die wijziging bevat ook minimumcriteria voor het toepassen van administratieve sancties, zoals de ernst van de overtreding, de impact op het milieu of de financiële soliditeit van de verantwoordelijke entiteit.

De wijziging van de richtlijn betreffende havenstaatcontrole breidt het toepassingsgebied ervan uit met aanvullende internationale regels, zoals het [Internationaal Verdrag van Nairobi](#) inzake het opruimen van wrakken en het [Verdrag van Hongkong](#) voor het recyclen van schepen.

De Commissie vult hiaten op in verband met risico's van verontreiniging vanaf schepen

22 Wij hebben het volgende onderzocht:

- o het EU-wetgevingskader om na te gaan of dit kader de belangrijkste bronnen van verontreiniging vanaf schepen bestrijkt;
- o de maatregelen van de Commissie om de resterende hiaten in verband met bijbehorende risico's op te vullen.

In dit deel presenteren we onze bevindingen over de ontmanteling van schepen, verloren containers, scheepswrakken, munitie en systemen voor de reiniging van uitlaatgassen.

Ontmanteling en recycling van schepen

23 Op internationaal niveau zal het Internationaal Verdrag van Hongkong voor het veilig en milieuvriendelijk recyclen van schepen van 2009 in werking treden vanaf juni 2025. Dit verdrag heeft betrekking op de exploitatie van scheepsrecyclinginrichtingen en de invoering van een handhavingsmechanisme voor de recycling van schepen, waarin zowel certificerings- als rapportagevoorschriften zijn opgenomen. Op 30 september 2024 was het verdrag geratificeerd door tien kustlidstaten en één niet-kustlidstaat van de EU.

24 Op EU-niveau is [Verordening \(EU\) nr. 1257/2013](#) inzake scheepsrecycling van toepassing op schepen onder EU-vlag en wordt het Verdrag van Hongkong al uitgevoerd, zij het met strengere voorschriften. Sinds 31 december 2018 moeten commerciële schepen onder EU-vlag met een brutotonnage vanaf 500 worden gerecycled in door de EU erkende scheepsrecyclinginrichtingen.

25 Rederijen kunnen deze verplichting echter omzeilen door hun EU-vlag te ruilen voor een niet-EU-vlag voordat zij hun schip ontmantelen. In 2022 voer 14,2 % van de wereldvloot onder EU-vlag, maar dit was slechts voor 6,1 % van de afgeschreven schepen het geval. De afgelopen jaren zijn er [onderzoeken gestart tegen bepaalde Duitse rederijen](#) wegens vermeende schendingen van de verplichtingen inzake scheepsrecycling.

26 In 2017 publiceerde de Commissie een [verslag](#) “betreffende de haalbaarheid van een financieel instrument ter facilitering van veilige en verantwoorde scheepsrecycling”. Zij concludeerde dat verdere analyse nodig was. De Commissie bekijkt deze optie opnieuw en is ook begonnen met een evaluatie van de verordening inzake scheepsrecycling, die zij eind 2024 wil afronden.

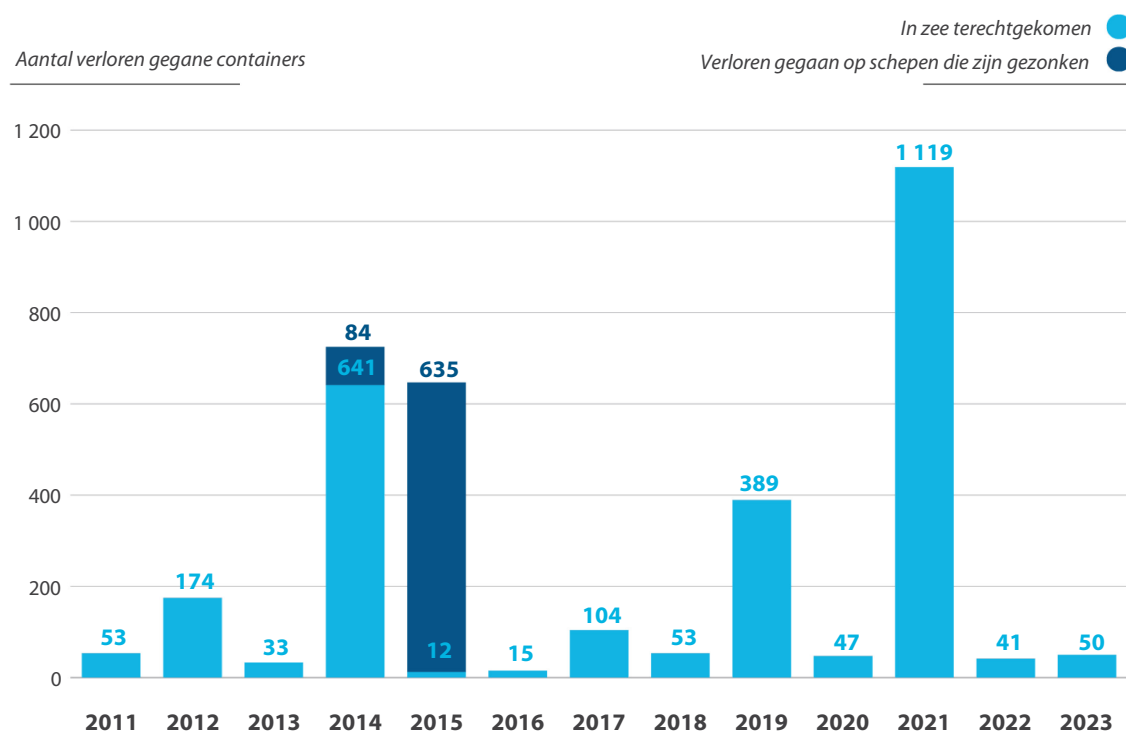
Op zee verloren gegane containers

27 Zeecontainers kunnen tijdens het vervoer op zee verloren gaan door ontoereikende opslagomstandigheden, ongevallen of ongunstige weersomstandigheden. Verloren containers kunnen een bron van vervuiling worden wanneer ze bijvoorbeeld gevaarlijke stoffen of kunststofpellets in de zee lozen. Verloren containers kunnen ook andere ongevallen veroorzaken die leiden tot verdere vervuiling van de zee.

28 Op internationaal niveau bepalen het Marpol-Verdrag van 1973 en het [Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee](#) uit 1974 dat de kapitein van een schip de dichtstbijzijnde kuststaat moet informeren als containers met gevaarlijke goederen of stoffen in zee terechtkomen. In juni 2024 heeft de IMO amendementen op haar regels voor de beveiliging van mensenlevens op zee [aangenomen](#) in het kader waarvan vanaf januari 2026 een meldingsplicht wordt ingevoerd voor alle containers die op zee verloren gaan. De IMO [werkt](#) momenteel ook aan het voorkomen van het verlies van containers.

29 Op EU-niveau moeten de lidstaten er uit hoofde van [Richtlijn 2002/59/EG](#) voor zorgen dat de kapitein van een schip verloren containers onmiddellijk aan de betrokken kuststaat meldt. Daarnaast moeten de lidstaten krachtens [Richtlijn 2009/18/EG](#) containers die in hun wateren of van schepen die onder hun vlag varen verloren zijn gegaan, registreren in het [Europees Informatieplatform voor scheepvaartongevallen](#). Er is echter geen garantie dat alle verliezen worden gemeld. Uit gegevens van dit platform blijkt dat het aantal containers dat in EU-zeeën verloren is gegaan (inclusief containers die verloren zijn gegaan op schepen die zijn gezonken) van jaar tot jaar sterk varieert (zie [figuur 7](#)).

Figuur 7 — Aantal op EU-zeeën verloren gegane containers, 2011-2023



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

30 Slechts enkele van de verloren containers worden teruggevonden. Volgens schattingen van de Franse autoriteiten werden slechts 49 containers teruggevonden van de 1 200 containers die tussen 2003 en 2014 in de Atlantische Oceaan en het Kanaal/de Noordzee verloren waren gegaan. Het betreft hier een percentage van ongeveer 4 %.

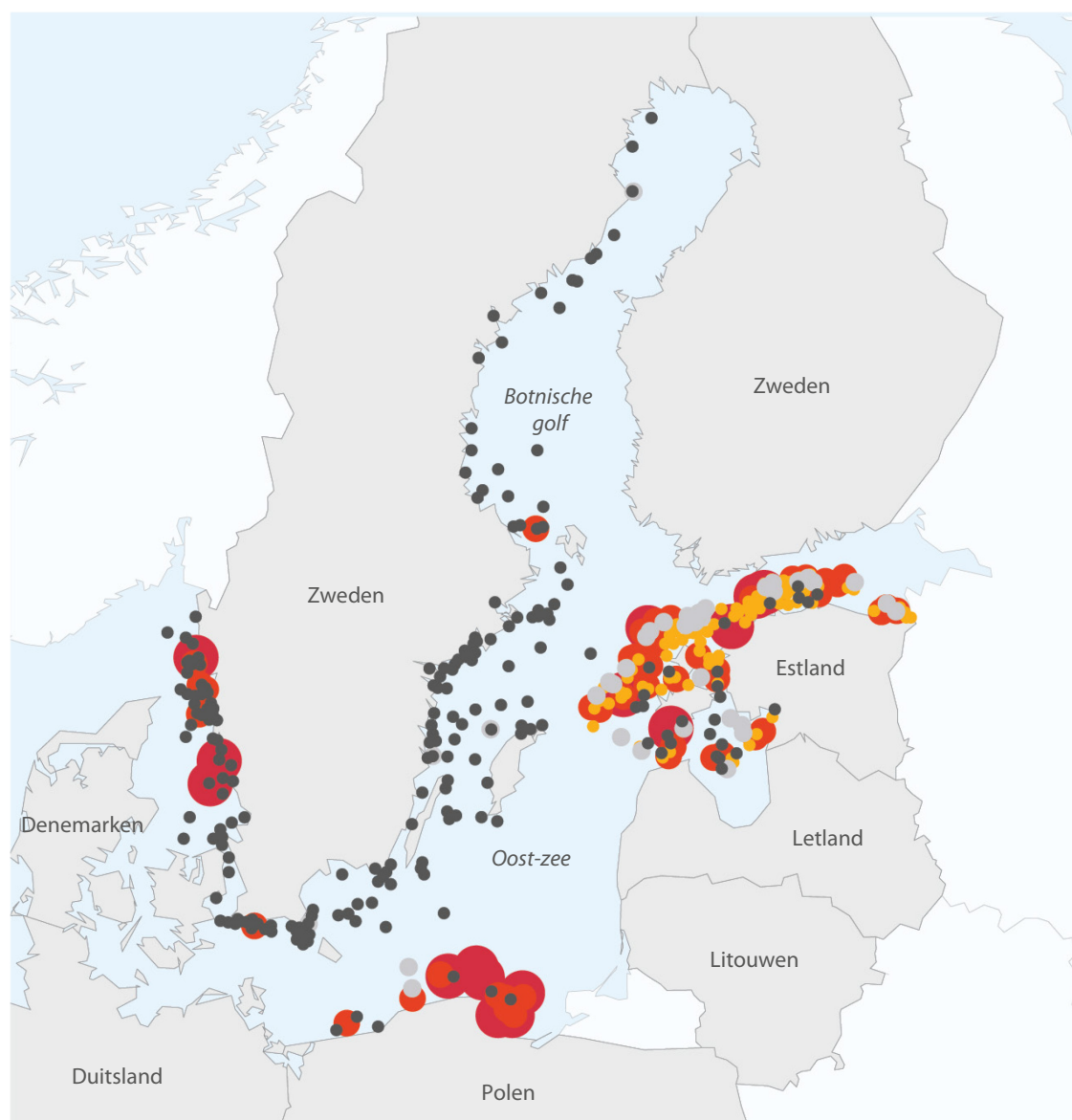
31 Volgens de effectbeoordeling van de Commissie over verontreiniging door microplastics zijn kunststofpellets die op zee of aan land verloren gaan de op twee na grootste bron van microplastics die onbedoeld in het milieu terechtkomen in de EU. In 2019 en 2020 gingen twee scheepsladingen met kunststofpellets verloren. Hierdoor kwamen respectievelijk 550 miljoen pellets (11 ton) en 650 miljoen pellets (13 ton) in de Noordzee terecht. In maart 2024 heeft de Maritieme Veiligheidscommissie van de IMO aanbevelingen voor het vervoer van kunststofpellets over zee aangenomen. Een voorstel van de Commissie voor een verordening om het verlies van kunststofpellets te voorkomen, bevindt zich momenteel in de wetgevingsprocedure.

Scheepswrakken

32 Wrakken in EU-zeeën, zoals oorlogsschepen, vrachtschepen, olietankers, chemicaliëntankers of vissersvaartuigen, zijn allemaal potentiële bronnen van verontreiniging. Ze bevatten chemicaliën en zware stookolie die geleidelijk in het mariene milieu terecht kunnen komen. Op basis van Helcom-bronnen schatten wetenschappers van de Stichting MARE dat ten minste 100 van de 8 000 tot 10 000 wrakken in de Oostzee onveilig zijn, omdat ze brandstoffen of gevaarlijke stoffen bevatten en minder dan tien zeemijl van de kust liggen (zie *figuur 8*).

Figuur 8 — Gevaarlijke wrakken in zee bij Estland, Polen en Zweden**Lengte**

- *Wrak waarvan de lengte onbekend is*
- < 30 m
- 30-50 m
- 50-100 m
- 100-227 m



© HELCOM Map and data service. Dataset: gevaarlijke wrakken in de Oostzee, voor het laatst bijgewerkt op 22 juni 2023.

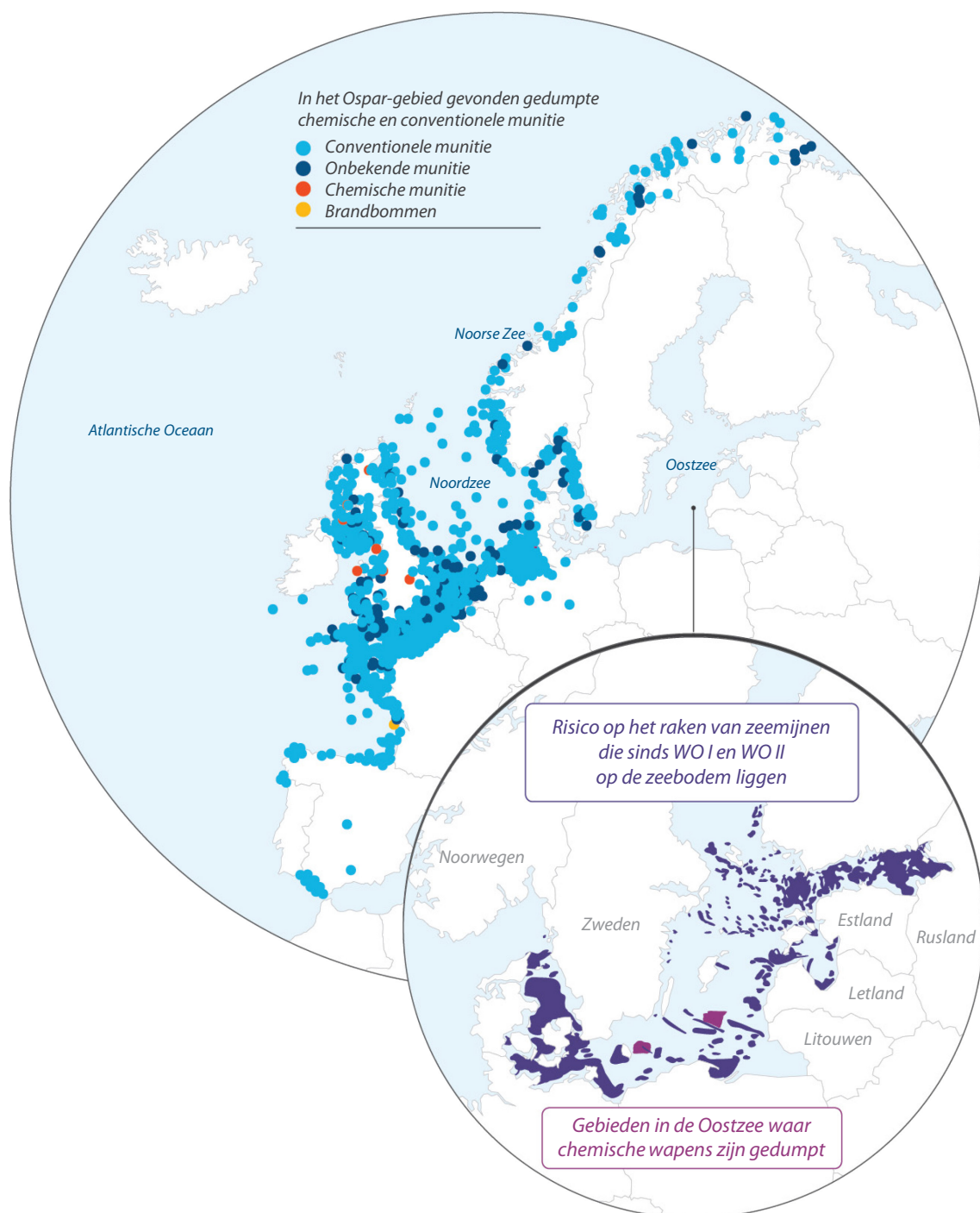
33 Volgens schattingen van de Duitse autoriteiten liggen er ongeveer 1 000 wrakken in het Duitse deel van de Noordzee en 500 in het Duitse deel van de Oostzee. De [Duitse autoriteiten](#) zijn niet op de hoogte van de soort lading aan boord van de scheepswrakken. In Frankrijk beschikt de Franse dienst voor mariene hydrografie en oceanografie (Service hydrographique et océanographique de la marine — SHOM) over een lijst van [4 700 wrakken](#). Deze scheepswrakken hebben een lengte van meer dan 40 meter, zijn na 1914 in gebruik genomen en bevinden zich in de exclusieve economische zone van het Franse vasteland en de overzeese gebieden van het land.

34 Op internationaal niveau bevat het Internationaal Verdrag van Nairobi uit 2007 regels voor het opruimen van wrakken die negatieve gevolgen voor het mariene milieu kunnen hebben. Op 30 september 2024 was het verdrag geratificeerd door 14 kustlidstaten en 1 niet-kustlidstaat van de EU. Met de PSC-richtlijn, die in november 2024 is gewijzigd, is het Verdrag van Nairobi in het rechtskader van de EU opgenomen.

Munitie

35 Door in zee gedumpte munitie kunnen giftige stoffen vrijkomen naarmate de corrosie vordert. In het kader van Ospar worden rapporten verzameld over vondsten van in zee gedumpte munitie in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan. Elk jaar worden ongeveer [900 gevallen](#) gemeld. Meer dan de helft hiervan is te wijten aan verstrikking in visnetten. Volgens schattingen van de [Helcom](#) is er sinds 1946 40 000 ton chemische munitie in de Oostzee gedumpt (zie [figuur 9](#)). Volgens [schattingen](#) van de Duitse autoriteiten bevinden zich ongeveer 1,6 miljoen ton conventionele munitie en ongeveer 5 100 ton chemische munitie in Duitse zeewateren.

Figuur 9 — Conventionele, chemische of onbekende munitie gevonden in het Ospar-zeegebied, alsook gedumpte chemische wapens en mogelijke mijnen in de Oostzee



© OSPAR Data and Information Management System (dataset: [OSPAR Encounters with Munitions 1999-2021](#)) en © HELCOM Map and data service (dataset: gebieden in de Oostzee waar chemische wapens zijn gedumpt en een kaart van de Baltic Ordnance Safety Board met betrekking tot de risico's op het raken van zeemijnen die sinds WO I en WO II op de zeebodem liggen).

36 Op internationaal niveau is het dumpen van afval in zee, met inbegrip van chemische wapens, uit hoofde van het [Verdrag van Londen](#) uit 1972 in het algemeen verboden. Deze regeling is ook volledig opgenomen in het [Protocol van Londen](#) van 1996. Op 30 september 2024 was het verdrag geratificeerd door 18 kustlidstaten en 2 niet-kustlidstaten van de EU, en het protocol door 13 kustlidstaten en 1 niet-kustlidstaat van de EU.

37 Op EU-niveau zijn noch het verdrag, noch het protocol in de EU-wetgeving opgenomen. In de [EU-strategie voor maritieme veiligheid](#) van 2014 werden in de zee gedumpte chemische munitie en niet-geëxplodeerde oorlogsmunitie aangemerkt als een bedreiging voor de maritieme veiligheid. Van de 130 acties in het daaropvolgende [gedetailleerde actieplan](#) hadden er drie betrekking op munitie. In het [verslag van 2020](#) over de uitvoering van het herziene actieplan van de EU-strategie voor maritieme veiligheidsstrategie werden acties vermeld zoals bewustmakingsevenementen, en werd de aanzet gegeven tot samenwerking plus twee onderzoeksprojecten. Er werd echter geen specifiek resultaat vermeld in termen van hoeveelheden teruggevonden munitie.

Systemen voor de reiniging van uitlaatgassen

38 In de [IMO-regelgeving](#) zijn achtereenvolgens beperkende drempelwaarden vastgesteld voor zwavel in scheepsbrandstoffen om luchtverontreiniging te verminderen. De grenswaarden in [Richtlijn \(EU\) 2016/802](#) betreffende een vermindering van het zwavelgehalte van bepaalde vloeibare brandstoffen zijn afgestemd op de IMO-regelgeving. De strengste zwavelnorm voor schepen (0,1 %) blijft honderd keer minder streng dan de zwavelnorm voor diesel en benzine voor het wegvervoer (0,001 %) die sinds 2009 in de EU van kracht is.

39 Om aan de zwavelnormen te voldoen, kunnen schepen schonere brandstoffen gebruiken of systemen installeren voor de reiniging van uitlaatgassen (zogenoeten “scrubbers”). Deze apparaten vangen met behulp van water zwaveloxide uit uitlaatgassen op, waardoor dit verontreinigd scrubberwater wordt dat door schepen vaak in de zee wordt geloosd.

40 Scrubbers zijn toegestaan op EU-zeeën, hoewel sommige [lidstaten het gebruik ervan beperken](#). De niet-bindende [IMO-richtsnoeren van 2021 betreffende systemen voor de reiniging van uitlaatgassen](#) voorzien in lozingscriteria en concentratiegrenzen voor schadelijke uitlaatgassen in scrubberwater. Krachtens de geactualiseerde EU-wetgeving inzake verontreiniging vanaf schepen (zie [kader 1](#)) geldt een lozingsverbod voor zwavelhoudend scrubberwater dat niet voldoet aan de door de IMO vastgestelde lozingscriteria voor schadelijke stoffen.

Tekortkomingen in de uitvoering en handhaving van EU-regels ter bestrijding van verontreiniging vanaf schepen

41 We hebben onderzocht of het beleid en de maatregelen van de Commissie en de lidstaten hebben bijgedragen tot de bestrijding van verontreiniging vanaf schepen en of deze maatregelen correct zijn gehandhaafd. We controleerden of:

- o de Commissie en het [Europees Agentschap voor maritieme veiligheid](#) (EMSA) de lidstaten doeltreffende instrumenten verschaffen om verontreiniging vanaf schepen op te sporen en aan te pakken, en of de lidstaten daar gebruik van maakten;
- o de Commissie en de lidstaten controles en inspecties uitvoerden om ervoor te zorgen dat de EU-wetgeving werd nageleefd, en of sancties werden vastgesteld voor inbreuken;
- o de lidstaten ervoor zorgden dat de EU-wetgeving inzake vistuig tijdig werd uitgevoerd;
- o door de EU gefinancierde projecten een meerwaarde hadden opgeleverd.

EMSA-instrumenten en maritieme diensten hebben bepaalde beperkingen en de lidstaten maakten te weinig gebruik van deze instrumenten en diensten

42 Het EMSA ondersteunt de lidstaten met satellietbewaking van schepen, een experimentele drone voor het detecteren van hoge emissies en interventievaartuigen.

Satellietbewaking

43 De schattingen van de hoeveelheid olie die jaarlijks wereldwijd in het mariene milieu terecht komt schommelen tussen 1 miljoen ton en 4,5 miljoen ton, afhankelijk van de informatiebron, de gebruikte methodologie en het toepassingsgebied¹. In de [effectbeoordeling van de Commissie van 2023 over de wijziging van de richtlijn inzake verontreiniging vanaf schepen](#) wordt gemeld dat, hoewel ongevallen op zee een belangrijke bron van verontreiniging vanaf schepen waren, het merendeel van de olieverontreiniging afkomstig was van opzettelijke lozingen (bijv. door het schoonmaken van tanks en het lozen van afval). In de effectbeoordeling werd ook gewezen op grote hiaten in de informatie over olieverontreiniging vanaf schepen in de EU.

44 Sinds 2007 beheert het EMSA de Europese dienst voor satelliettoezicht op olielekages ([CleanSeaNet](#)) voor zowel het toezicht op en de vroegtijdige opsporing van mogelijke gevallen van verontreiniging als de vaststelling van het schip dat hiervoor mogelijk verantwoordelijk is. Het systeem is afhankelijk van de beschikbaarheid van satellietbeelden. [Satellieten](#) nemen alleen beelden op van de gebieden waar ze overheen vliegen. Er kunnen ook storingen optreden, zoals het geval was in Duitsland in 2022, toen 13 % van de verwachte beelden van een bepaalde satelliet niet werd ontvangen.

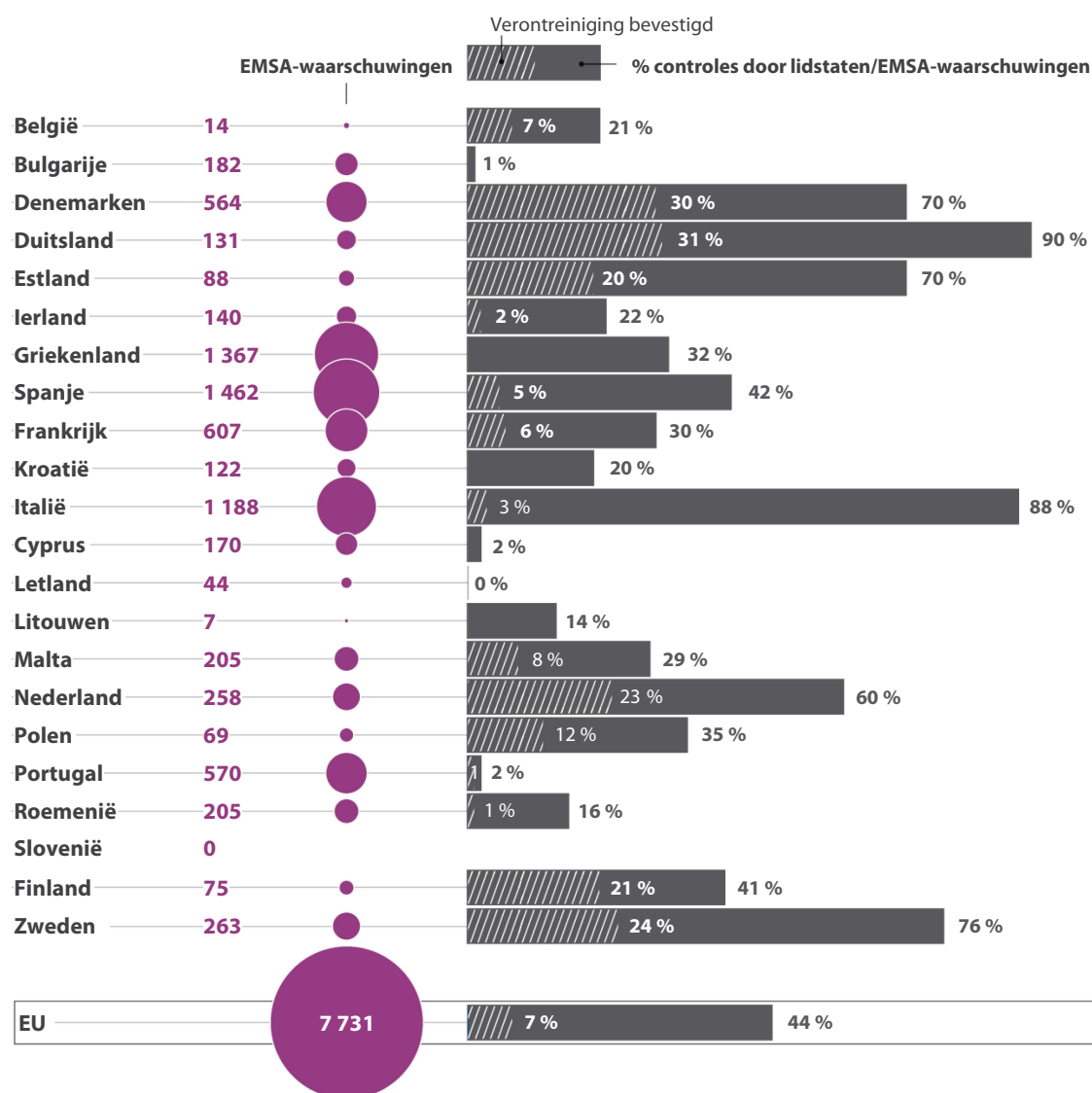
45 CleanSeaNet is gericht op het detecteren van mogelijke olieverontreiniging, maar het kan ook andere verontreinigende stoffen (bijv. rioolwater, afval) of natuurlijke voorkomende kenmerken (bijv. algen of ijs) opsporen. Chemische verontreinigingen zijn moeilijker te detecteren, aangezien ze meestal onzichtbaar zijn. Het EMSA heeft een netwerk van deskundigen opgericht (Marine Intervention in Chemical Emergencies Network — [MAR-ICE](#)) voor het verstrekken van informatie en advies over chemische stoffen die betrokken zijn bij noodsituaties op zee. De gewijzigde SSP-richtlijn is in het leven geroepen om CleanSeaNet te verbeteren en informatie over aanvullende verontreinigende stoffen op te nemen.

46 CleanSeaNet levert satellietbeelden met hoge resolutie aan 22 kustlidstaten van de EU. In 2023 heeft deze dienst binnen de indicatieve, exclusieve economische zones in totaal 5 088 mogelijke lozingen vastgesteld. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor controles en handhaving ter plaatse.

¹ “Oiling the oceans”, world ocean review van 2014, ESA-publicatie “Oil pollution monitoring”, “Dispersants as an oil spill clean-up technique in the marine environment”, “Oil Tanker Spill Statistics 2023” van de International Tanker Owners Pollution Federation Limited (ITOPF).

47 Uit onze analyse van de EMSA-gegevens van 2022-2023 (zie [figuur 10](#)) blijkt dat de lidstaten minder dan de helft van de waarschuwingen van CleanSeaNet controleerden en dat in slechts 7 % van de gevallen werd bevestigd dat er sprake was van verontreiniging. Het percentage door de lidstaten bevestigde CleanSeaNet-waarschuwingen voor verontreiniging varieert aanzienlijk. Terwijl Denemarken en Duitsland in 30 % of meer van de waarschuwingen de verontreiniging bevestigden, bevestigde Italië zeer zelden de door CleanSeaNet ontdekte verontreiniging, hoewel het de meeste controles ter plaatse heeft uitgevoerd (1 046 van in totaal 1 188). Volgens de definitieve versie van de [effectbeoordeling van de Commissie van 2023 tot wijziging van de SSP-richtlijn](#) is de kans dat de verontreiniging wordt bevestigd afhankelijk van de tijd die verstrijkt tussen de opname van het satellietbeeld en de controle van de verontreiniging door een lidstaat.

Figuur 10 — Door CleanSeaNet opgespoorde mogelijke gevallen van verontreiniging in EU-kuststaten en follow-upmaatregelen (2022 en 2023)



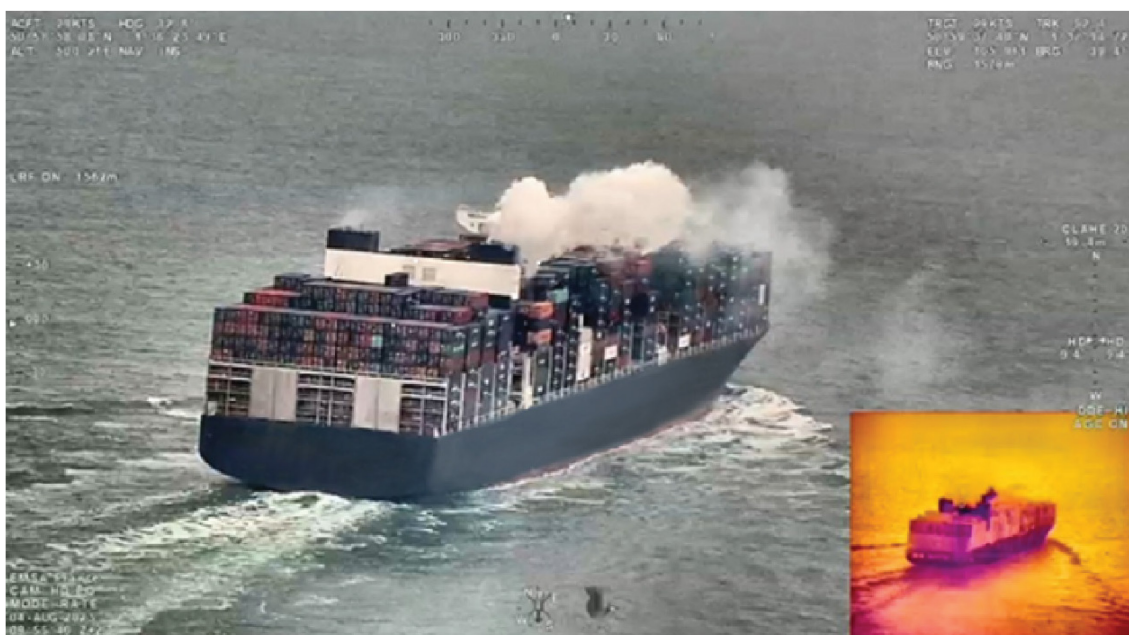
Bron: ERK, op basis van [gegevens van het EMSA](#).

48 Zodra verontreiniging is bevestigd, moet worden nagegaan wie de vervuiler is en moeten handhavingsmaatregelen worden genomen. In bovengenoemde effectbeoordeling werd echter geconcludeerd dat de SSP-richtlijn er niet volledig voor had gezorgd dat degenen die verantwoordelijk zijn voor illegale lozingen van verontreinigende stoffen werden bestraft. Bovendien zijn de daaropvolgende juridische stappen en sancties van de lidstaten op een relatief laag niveau gebleven.

Detectie van drones

49 Sinds 2019 stelt het EMSA de lidstaten een drone ter beschikking die is uitgerust met een sensor waarmee de uitstoot van zwaveloxide en stikstofdioxide door schepen kan worden opgespoord en vervolgens gemeten (zie [figuur 11](#)). Deze verontreinigende stoffen in de lucht komen vaak in de zee terecht. In Frankrijk en Duitsland stelden we vast dat de resultaten van de drone door andere controles bevestigd moesten worden. In het algemeen werden in deze landen, die deze technologie gebruiken, zeer weinig inbreuken op de richtlijn betreffende het zwavelgehalte van scheepsbrandstoffen vastgesteld (in Frankrijk werd één inbreuk vastgesteld tijdens een campagne van drie maanden en in Duitsland geen enkele tijdens een vergelijkbare periode).

Figuur 11 — Beeld van een drone die een schip nadert om het zwavelgehalte van dikke dampen te meten

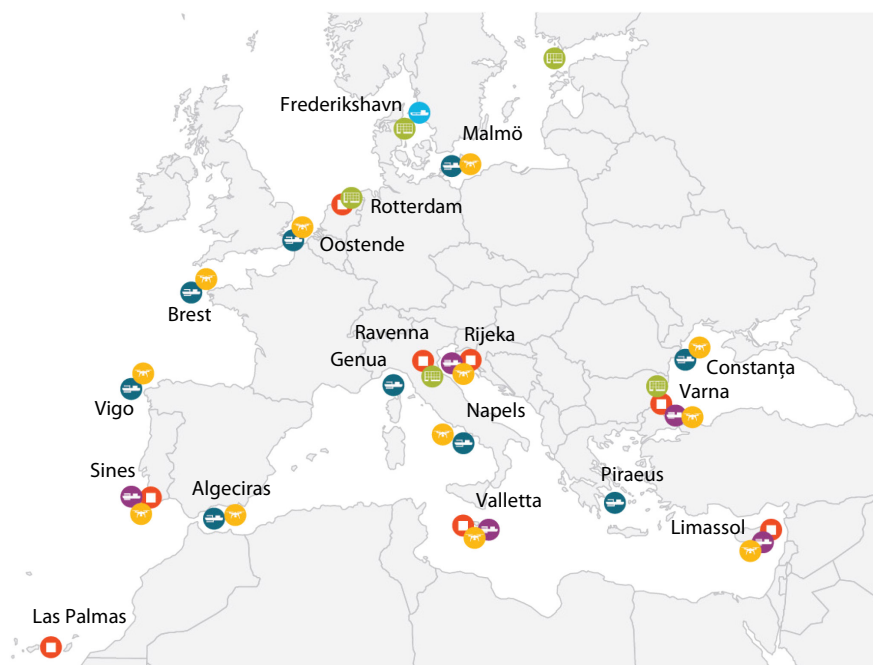


© EMSA (2023), aan de Franse autoriteiten verleende diensten met op afstand bestuurd vliegtuig. (Afbelding onderaan rechts toegevoegd door de ERK).

Interventievaretuigen

50 Naast hun nationale instrumenten om gevallen van zeeverontreiniging te monitoren, kunnen lidstaten gebruikmaken van een EMSA-netwerk van stand-byolieopruimingschepen en -uitrusting (zie [figuur 12](#)). Het EMSA heeft zijn schepen ingezet overeenkomstig de verzoeken van de lidstaten, die zijn goedgekeurd door de raad van bestuur van het EMSA. Het EMSA herzielt momenteel samen met de lidstaten zijn operationele diensten voor de bestrijding van verontreiniging om ervoor te zorgen dat deze in de toekomst geschikt zijn voor het beoogde doel.

Figuur 12 — EMSA-instrumenten om te reageren op verontreiniging vanaf schepen



© EMSA, geplande operationele diensten tegen eind 2024.

51 Sinds 2017 is het Europees Bureau voor visserijcontrole ook in de positie om te helpen bij de bestrijding van verontreiniging op zee. Momenteel zijn drie door het agentschap gecharterde offshorepatrouillevaartuigen uitgerust met olieopruimingsapparatuur van het EMSA. Deze vaartuigen zijn nog niet ingezet om verontreiniging aan te pakken, omdat de lidstaten in de eerste plaats hun eigen middelen gebruikten.

Controles en inspecties van schepen zijn niet voldoende en de straffen voor illegale lozingen variëren in de EU

Het EMSA controleert de uitvoering van EU-wetgeving

52 Op verzoek van de Commissie brengt het EMSA bezoeken aan de lidstaten om na te gaan of zij de EU-wetgeving inzake maritieme veiligheid en preventie van verontreiniging doeltreffend uitvoeren en handhaven. Na elk bezoek moet het EMSA een verslag opstellen en dit vervolgens naar de Commissie en de betrokken lidstaten sturen.

53 Het EMSA publiceert op zijn website de lijsten van zijn bezoeken en inspecties in alle EU-lidstaten gedurende een aantal jaren, gegroepeerd in [cycli](#) met betrekking tot verschillende relevante wetgeving. Tussen 2012 en 2022 heeft de Commissie het EMSA gevraagd zich te concentreren op de richtlijn betreffende havenstaatcontrole en tijdens deze periode elke EU-kustlidstaat twee keer te inspecteren. Het EMSA heeft echter geen bezoeken uitgevoerd in het kader van de richtlijn inzake verontreiniging vanaf schepen. In 2024 is het EMSA van start gegaan met een controlecyclus met betrekking tot de richtlijn inzake havenontvangstvoorzieningen.

Havenontvangstvoorzieningen

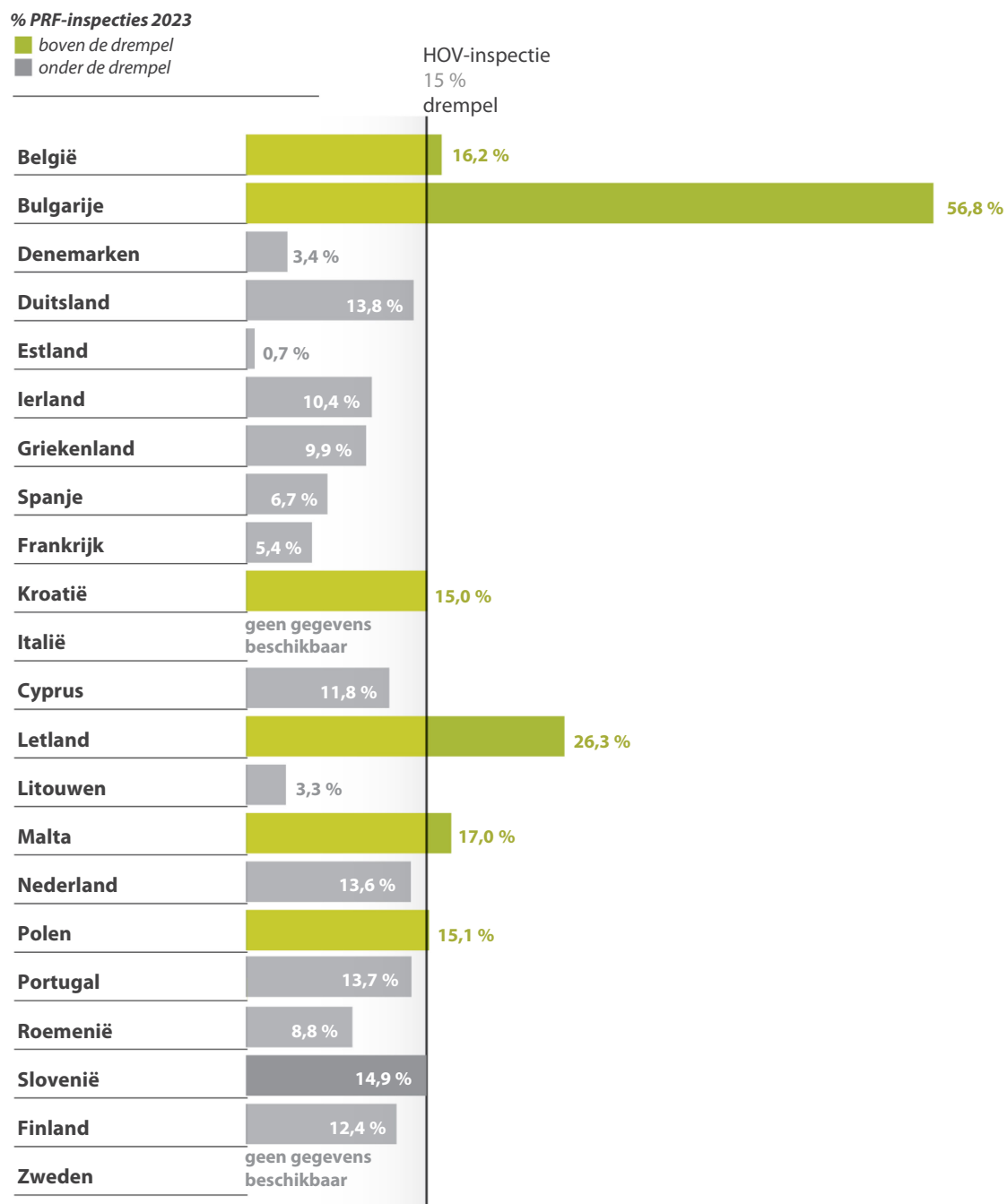
54 Krachtens de PRF-richtlijn moeten de lidstaten adequate havenontvangstvoorzieningen inrichten voor verschillende soorten scheepsafval. Schepen moeten vóór het verlaten van de haven al hun afval verwijderen, tenzij er voldoende specifieke opslagcapaciteit is om hiermee de volgende aanloophaven te bereiken.

55 Er was sprake van tekortkomingen in de uitvoering en handhaving van de PRF-richtlijn in de door ons bezochte lidstaten. In 2020 [meldden](#) de Franse autoriteiten dat havenontvangstvoorzieningen niet overeenkwamen met de manier waarop afval aan boord werd gesorteerd. In Duitsland werden in een [studie uit 2023](#) aanzienlijke tekortkomingen vastgesteld met betrekking tot havens in verschillende deelstaten (bijv. onvoldoende informatie over vroegere en geplande afvalverwijdering).

56 Sinds 2022 zijn de lidstaten op grond van de PRF-richtlijn verplicht 15 % van alle schepen die hun havens aandoen te inspecteren. Door middel van deze inspecties wordt gecontroleerd of schepen zich houden aan de regels inzake afvalbeheer, met inbegrip van correcte aanmelding, rapportage en het daadwerkelijke gebruik van havenontvangstvoorzieningen voor afvalverwijdering.

57 De lidstaten moeten gegevens verzamelen over de uitgevoerde inspecties, met inbegrip van het aantal inspecties, het type schepen dat werd geïnspecteerd en de resultaten van de inspecties. Zij moeten deze gegevens actualiseren en aan het EMSA rapporteren. Uit onze analyse van EMSA-gegevens blijkt dat zes lidstaten in 2023 het streefcijfer van 15 % hebben gehaald (zie *figuur 13*). Twee lidstaten hebben geen gegevens gerapporteerd en vijf lidstaten bereikten minder dan de helft van dit streefcijfer.

Figuur 13 — Naleving van het streefcijfer van de PRF-richtlijn van 15 % voor scheepsinspectie in 2023



Bron: Berekeningen van de ERK, op basis van gegevens van het EMSA.

58 De Duitse autoriteiten verklaarden dat het streefcijfer niet was gehaald en dat dit voornamelijk te wijten was aan personeelsproblemen en een gebrek aan duidelijkheid over het aantal inspecties op deelstaatniveau. We stelden vast dat de Franse autoriteiten in 2022 geen enkele scheepsinspectie hadden uitgevoerd in het kader van de PRF-richtlijn, als gevolg van de late omzetting ervan in nationale wetgeving. De Commissie deelde ons mee dat zij ook tekortkomingen in de verslaglegging had vastgesteld (een aantal inspecties bereikte de drempel van 15 % niet, en er waren gevallen van onderrapportage).

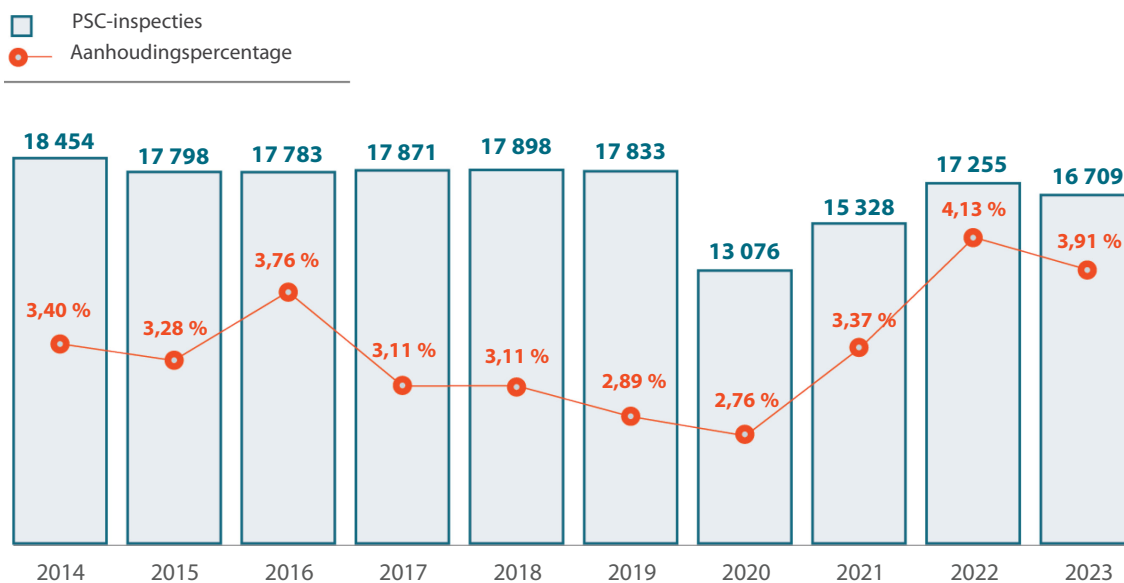
Havenstaatcontrole

59 De PSC-richtlijn bevat gemeenschappelijke criteria voor de inspectie van buitenlandse schepen in nationale havens en voorziet in geharmoniseerde procedures voor inspectie en aanhouding. Schepen worden **geselecteerd** voor PSC-inspectie op basis van hun risicoprofiel en andere prioriteiten. We constateerden dat elf lidstaten hun inspectiestreefcijfers in 2023 niet hadden gehaald.

60 We hebben EMSA-gegevens geanalyseerd over tekortkomingen die sinds 2014 en op lidstaatniveau aan het licht zijn gebracht tijdens PSC-inspecties. Tot de meest voorkomende inbreuken behoorden problemen met plannen voor het beheer van afvalstoffen, de arbeidsorganisatie aan boord en afvalwaterbehandelingsinstallaties aan boord. In de periode 2014-2023 hebben de lidstaten in totaal bijna 16 000 dergelijke tekortkomingen vastgesteld. Het totale aantal tekortkomingen steeg tussen 2019 en 2023 met meer dan 40 %.

61 De lidstaten kunnen besluiten schepen in de haven te houden totdat grote tekortkomingen die tijdens PSC-inspecties zijn vastgesteld, zijn aangepakt en verholpen. Dit wordt ook wel “aanhouding” genoemd. Uit **figuur 14** blijkt dat het aanhoudingspercentage na PSC-inspecties tussen 3 % en 4 % ligt.

Figuur 14 — PSC-inspecties vergeleken met aanhoudingen in EU-havens (2014-2023)



Bron: ERK-analyse, op basis van gegevens van het EMSA.

Sancties op illegale lozingen

62 Uit hoofde van de SSP-richtlijn wordt vereist dat degenen die verantwoordelijk zijn voor het illegaal lozen van verontreinigende stoffen sancties opgelegd krijgen. In haar [effectbeoordeling voor 2023](#) bij het voorstel tot wijziging van de SSP-richtlijn meldde de Commissie dat de interpretatie van de richtlijn van lidstaat tot lidstaat verschilt. Aangezien er geen gemeenschappelijke definitie is van “grote” of “kleine” verontreiniging, kunnen soortgelijke lozingen van vervuilende afvalstoffen in de lidstaten verschillend worden behandeld. Daarnaast werd in de studie van de Commissie melding gemaakt van uiteenlopende praktijken met betrekking tot mogelijke sancties en de gevolgde juridische procedures.

63 In het algemeen benadrukte de Commissie in haar verslag dat schepen die illegaal verontreinigende stoffen in zee lozen zelden doeltreffende of afschrikkende sancties opgelegd krijgen en dat bijna nooit wordt overgegaan tot strafrechtelijke vervolging. In het kader van de herziene SSP-richtlijn wordt een verplicht instrument ingevoerd waarbij lidstaten de toegepaste sancties moeten rapporteren. Er wordt echter geen geharmoniseerd [EU-sanctiesysteem](#) ingevoerd.

Uitvoering op nationaal niveau van recente EU-wetgeving inzake vistuig is nog niet afgerond

64 Achtergelaten, verloren of weggegooid vistuig, in dit verslag kortweg “verloren vistuig” genoemd, is een bron van verontreiniging door kunststoffen afkomstig van vissersvaartuigen. Krachtens [Verordening \(EG\) nr. 1224/2009](#) inzake visserijcontrole² moet de kapitein van een EU-vissersvaartuig dat zijn vistuig geheel of gedeeltelijk heeft verloren, trachten dit zo snel mogelijk terug te halen. De lidstaten moeten inbreuken met betrekking tot het terughalen van verloren vistuig aan de Commissie melden.

65 De Commissie deelde ons echter mee dat slechts een beperkt aantal lidstaten inbreuken heeft gemeld. In het [samenvattend verslag 2021](#) van de Commissie over de toepassing van de verordening inzake visserijcontrole van 2009 tussen 2015 en 2019 werd enige informatie verstrekt over het aantal geconstateerde inbreuken met betrekking tot het terughalen van verloren vistuig. Van de 93 inbreuken werden er 86 gemeld door Spanje, terwijl Frankrijk en Duitsland geen inbreuken meldden.

66 In het kader van de nieuwe [Verordening \(EU\) 2023/2842](#), tot wijziging van de vorige verordening inzake visserijcontrole, moeten visserijlogboeken informatie over vistuig en verloren vistuig bevatten. De lidstaten moeten vervolgens informatie over verloren vistuig verzamelen, registreren en op verzoek aan de Commissie of het Europees Bureau voor visserijcontrole verstrekken. De nieuwe bepalingen omvatten de inspectie van de middelen voor het terughalen van vistuig. Verder wordt het illegaal dumpen op zee van vistuig uit hoofde van deze verordening als een ernstige overtreding beschouwd. De lidstaten bevinden zich momenteel in de initiële fase van de uitvoering van de nieuwe verordening.

67 Vóór de herziening van de PRF-richtlijn in 2019 konden havens vissers laten betalen voor het aan land brengen van achtergelaten, verloren of weggegooid vistuig. In de PRF-richtlijn is deze ontmoedigende maatregel geschrapt door de invoering van een indirecte bijdrage. Deze bijdrage staat los van het feit of afval al dan niet wordt afgegeven bij een havenontvangstvoorziening.

² Artikel 48 van [Verordening \(EG\) nr. 1224/2009](#) inzake visserijcontrole.

68 In het kader van [Richtlijn \(EU\) 2019/904](#) betreffende kunststofproducten voor eenmalig gebruik hadden regelingen inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid uiterlijk op 31 december 2024 moeten zijn ingevoerd. Dit houdt in dat producenten nu financieel verantwoordelijk zijn voor de inzameling, het vervoer en de verwerking van kunststofhoudend vistuigafval. Dit zal helpen om de kosten te dekken voor het beheer van vistuig dat kunststof bevat zodra het door vissers aan land is gebracht.

69 We constateerden dat de door ons bezochte lidstaten de regelingen voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor producenten van vistuig nog niet volledig hadden uitgevoerd (zie [kader 2](#)).

Kader 2

Uitgebreide verantwoordelijkheid voor producenten van vistuig

In Duitsland is in 2021 via een [publiekrechtelijke overeenkomst](#) tussen overheidsinstanties, producenten van plastic vistuig, een ngo en exploitanten van bepaalde havens een regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid opgezet. De ngo zamelt afgedankt vistuig in de deelnemende havens in, zorgt voor een correcte en niet-schadelijke verwijdering ervan en voert bewustmakingsactiviteiten uit. Van de zeven grootste vissershavens in Duitsland zijn er vier partij bij de overeenkomst.

In Frankrijk werkt de vereniging [Coopération maritime](#) sinds 2019 samen met producenten van vistuig om de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid uit te voeren in het kader van een vrijwillige overeenkomst. De Franse autoriteiten streven ernaar uiterlijk op 31 december 2024 een overeenkomst te sluiten. Mocht dit niet lukken, dan zijn de autoriteiten van plan de regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid af te dwingen via regelgeving.

70 Daarnaast moeten de lidstaten krachtens de richtlijn inzake kunststoffen voor eenmalig gebruik voor elk kalenderjaar — en binnen 18 maanden na het einde van het jaar waarvoor de gegevens zijn verzameld — verslag uitbrengen aan de Commissie over zowel het in de handel gebrachte kunststofhoudend vistuig als het op zee ingezamelde vistuigafval in die lidstaat. De eerste verslagperiode was het boekjaar 2022. De geconsolideerde marktgegevens voor 2022, die de lidstaten uiterlijk op 30 juni 2024 aan de Commissie hadden moeten verstrekken, waren in november 2024 eindelijk beschikbaar.

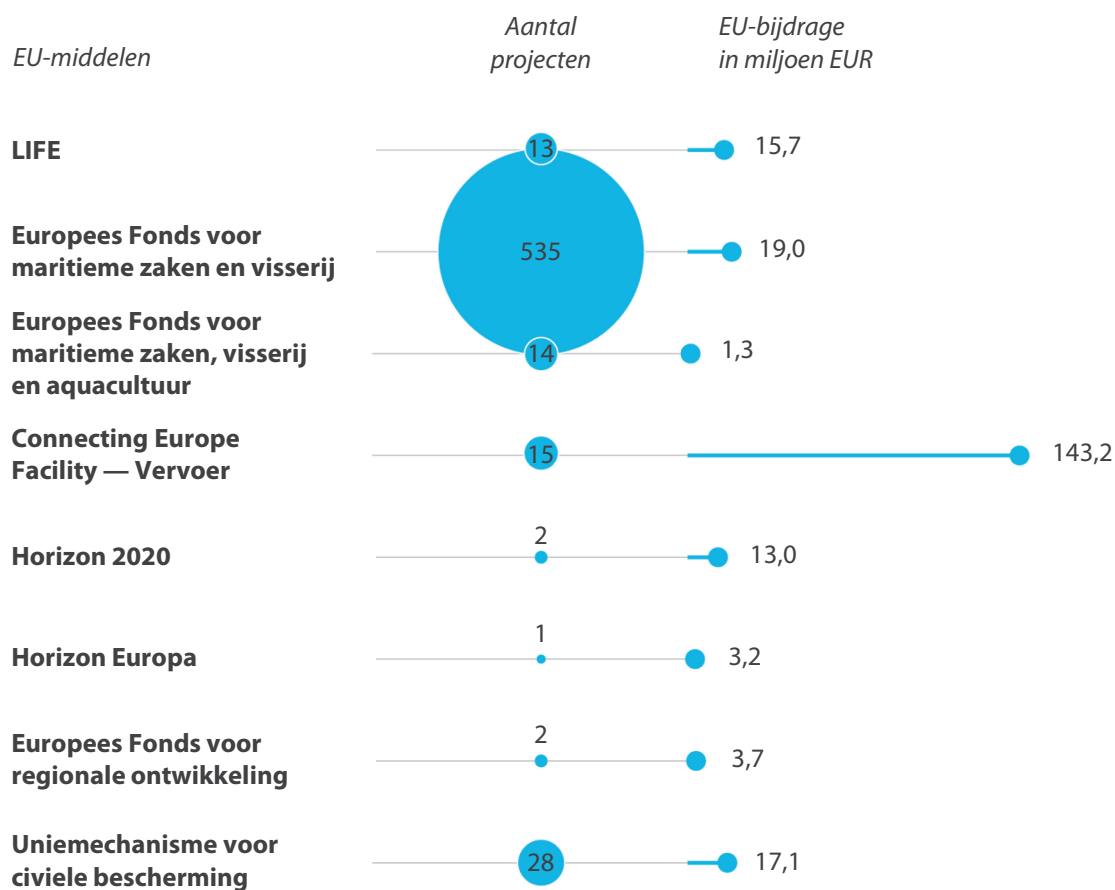
EU-fondsen ondersteunden relevante projecten, maar ondervonden moeilijkheden bij het opschalen van de resultaten

71 Hieronder volgt een opsomming van de verschillende EU-instrumenten die kunnen worden gebruikt om projecten ter bestrijding van verontreiniging vanaf schepen te financieren:

- het LIFE-programma, een EU-financieringsinstrument ter ondersteuning van milieuprojecten;
- het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij in de begrotingsperiode 2014-2020, en de opvolger daarvan, het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur in de begrotingsperiode 2021-2027, die de uitvoering van het gemeenschappelijk visserijbeleid en het geïntegreerd maritiem beleid van de EU ondersteunen;
- de Connecting Europe Facility, die drie reeksen trans-Europese infrastructuren ondersteunt — energie, vervoer en digitaal;
- het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, dat regionale samenwerking en ontwikkeling in verschillende EU-lidstaten en buurlanden bevordert. Zo wordt in het kader van dit fonds het probleem van visnetten als bron van kunststofafval in zee aangepakt via Interreg-projecten;
- de programma's Horizon 2020 voor de periode 2014-2020 en Horizon Europa voor de periode 2021-2027, die onderzoek naar de vermindering van zeeverontreiniging ondersteunen;
- het EU-mechanisme voor civiele bescherming, dat ook betrekking heeft op de cofinanciering van preventie- en paraatheidsprojecten en grootschalige oefeningen, die allemaal verband houden met verontreiniging van de zee.

72 We verzochten de relevante directoraten-generaal van de Commissie, de uitvoerende agentschappen en de door ons bezochte lidstaten om een lijst van de EU-projecten ter bestrijding van verontreiniging vanaf schepen in EU-zeeën tussen 2014 en 2023. Op basis van de ontvangen informatie bedraagt de EU-financiering voor dergelijke projecten in de periode 2014-2023 meer dan 216 miljoen EUR. De projecten waren voornamelijk gericht op het verbeteren van havenontvangstvoorzieningen voor afval, maar ook op het inzamelen van visnetten en het uitvoeren van onderzoek (zie [figuur 15](#)). Deze informatie is echter onvolledig, aangezien we andere relevante door de EU gefinancierde projecten hadden gevonden die niet in de gegevens van de Commissie waren opgenomen. De door de Franse en Duitse autoriteiten verstrekte gegevens waren ook niet volledig.

Figuur 15 — EU-projecten ter bestrijding van verontreiniging in EU-zeeën vanaf schepen (2014-2023)



Bron: ERK, op basis van gegevens die zijn verstrekt door de Europese Commissie en het Cinea.

73 In elk van de door ons bezochte lidstaten selecteerden we twee EU-projecten. Ondanks enkele successen kon aan de hand van deze projecten niet worden aangetoond of ze de verontreiniging vanaf schepen op grote schaal zouden terugdringen (zie [bijlage VI](#)). Noch de Commissie, noch de lidstaten hadden een uitgebreid overzicht van de resultaten van door de EU gefinancierde projecten inzake verontreiniging vanaf schepen.

Het EU-kader voor de monitoring van verontreiniging vanaf schepen heeft beperkingen

74 Krachtens kaderrichtlijn mariene strategie (KRMS) van 2008 waren de lidstaten verplicht om regionaal gecoördineerde strategieën en maatregelen te ontwikkelen om de invloed van menselijke activiteiten op het mariene milieu, waaronder verontreiniging vanaf schepen, te beoordelen, te beheren en te verkleinen. Lidstaten moesten monitoringprogramma's opstellen en uitvoeren voor de beoordeling van de milieutoestand van hun maritieme wateren. Vervolgens moesten zij deze aanmelden bij de Commissie, zodat kon worden beoordeeld of de programma's geschikt waren voor het bereiken of behouden van een goede milieutoestand.

75 Wij hebben onderzocht of de Commissie en de lidstaten de milieutoestand van de EU-zeeën doeltreffend hebben gemonitord en vergelijkbare resultaten hebben gerapporteerd. Wij controleerden of:

- gegevens over verontreiniging vanaf schepen beschikbaar en volledig waren;
- de Commissie criteria en methodologische standaarden voor de beoordeling van de goede milieutoestand van de EU-zeeën had vastgesteld, of de lidstaten hiervan gebruikmaakten en er door onderlinge samenwerking voor zorgden dat de beoordelingsmethodologieën in de mariene regio of subregio consistent waren;
- de lidstaten hun beoordeling van de goede milieutoestand op het niveau van de mariene regio of subregio aan de Commissie hadden gerapporteerd.

Er is weinig informatie over zeewaterverontreiniging en zwerfvuil afkomstig van schepen

76 Op grond van de KRMS moeten de lidstaten het bereiken van een goede milieutoestand vaststellen op basis van de kwalitatieve "beschrijvende elementen", onder andere voor verontreinigende stoffen (d.w.z. "beschrijvend element 8") en voor zwerfvuil op zee (d.w.z. "beschrijvend element 10"). De KRMS verplicht de lidstaten ook om de inbreng van stoffen in het mariene milieu vanuit specifieke bronnen, zoals schepen, te verminderen.

77 De beschrijvende element voor verontreinigende stoffen omvat 45 stoffen uit de [kaderrichtlijn water](#) en enkele bijkomende verontreinigende stoffen die op het niveau van de lidstaten zijn geselecteerd, bijvoorbeeld via regionale samenwerking. Alles bij elkaar dekt dit slechts een klein deel van de 6 000 stoffen die meer dan 99 % van de totale hoeveelheid commerciële [chemicaliën](#) wereldwijd vertegenwoordigen. [Wetenschappers](#) zijn van mening dat het de moeite waard is om andere verontreinigende stoffen te controleren.

78 De Commissie en de autoriteiten van de door ons bezochte lidstaten meldden dat het zelden mogelijk is om het aandeel gecontroleerde verontreinigende stoffen tot hun bronnen te herleiden, aangezien voor de meeste stoffen veel factoren bijdragen tot de verontreiniging (industrie, consumenten, olieplatforms, historische stortplaatsen, schepen, enz.).

79 De hoeveelheid zwerfvuil op zee afkomstig van schepen is grotendeels onbekend. Het [Europees Milieuagentschap](#) schat dat 80 % van het zwerfvuil op zee afkomstig is van het vasteland en 20 % van de zee. In het milieuverslag over Europese maritiem vervoer 2025 kwantificeerden het EEA en het EMSA het aandeel zwerfvuil afkomstig van maritieme activiteiten dat op EU-stranden wordt aangetroffen op 16 %, waarvan 11,2 % afkomstig is van “visserij en maricultuur” en 1,8 % van “scheepvaart”. Er is geen dergelijke uitgebreide informatie over zwerfvuil op de zeebodem of drijvend zwerfvuil in zee.

80 De beschikbare informatie over zwerfvuil en verontreinigende stoffen in het mariene milieu is vaak onvolledig of niet meer actueel. Uit [figuur 1](#) en [figuur 2](#) over de algemene verontreinigingstoestand van de EU-zeeën blijkt dat de gegevensverzameling op veel gebieden hiaten vertoont. De lidstaten moesten uiterlijk in oktober 2024 een nieuwe dataset produceren voor de zesjarige periode 2016-2021. In december 2024 hadden vijf lidstaten hun datasets gerapporteerd.

Niet-vergelijkbare en onvolledige methodologieën en drempelwaarden beïnvloedden monitoring en rapportage

81 Een [besluit van de Commissie](#) uit 2017 betreffende de goede milieutoestand verving het vorige [besluit](#) uit 2010 en was bedoeld om duidelijkere, eenvoudiger, beknoptere, beter samenhangende en vergelijkbare criteria en methodologische standaarden vast te stellen voor de beoordeling van de goede milieutoestand van de EU-zeeën. De lidstaten interpreteren het besluit echter op hun eigen manier, wat leidt tot verschillende benaderingen en kenniskloven.

82 Beoordelingen van verontreinigende stoffen zijn gebaseerd op hun concentraties en de gevolgen van milieuverontreiniging. In 2019 meldde het [Europees Milieuoagentschap](#) dat de lidstaten nog steeds verschillende drempelwaarden gebruikten om de concentratie van verontreinigende stoffen te beoordelen.

83 Er zijn geen samenhangende gegevens over de jaarlijkse hoeveelheden olie die door schepen in EU-zeeën worden geloosd (paragraaf [43](#)). Noch in de KRMS, noch in enig document van de Commissie wordt bepaald vanaf welk niveau een acute verontreiniging als “significant” wordt beschouwd. In 2019 benadrukte het [Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek](#) (JRC), na analyse van de verslagen van de lidstaten over verontreinigende stoffen, dat er behoefte is aan een gemeenschappelijke interpretatie van de minimumdrempels voor het rapporteren van olieverontreiniging in het kader van de KRMS. De Helcom beschikt over een [olieverontreinigingsindicator](#) en een [kaart van scheepsongevallen](#) die verontreiniging veroorzaken in de Oostzee.

84 Wat chemische stoffen betreft, zijn tributyltin (TBT) en cybutryne twee verbindingen die duidelijk in verband worden gebracht met schepen als bron van zeewaterverontreiniging. De lidstaten hanteerden tijdens de KRMS-verslagleggingscyclus, die eindigde in 2018, echter verschillende manieren voor de monitoring van deze twee verbindingen (zie [kader 3](#)).

Kader 3

Verslaglegging door lidstaten over bepaalde verontreinigende stoffen in het kader van de KRMS van 2018

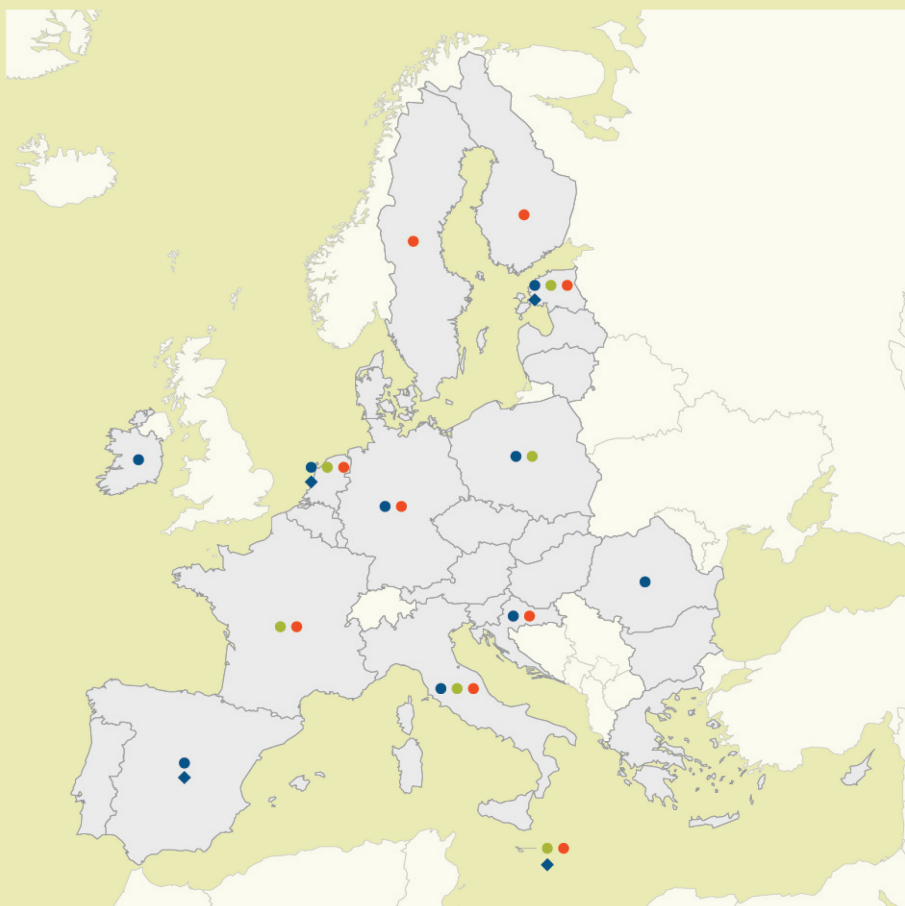
TBT mocht tot eind 2007 worden gebruikt in aangroeiwerende verf voor schepen. Vanaf 2008 moesten alle schepen die EU-havens aandoen uit hoofde van zowel een [EU-verordening](#) als het [Internationaal Verdrag inzake de beperking van schadelijke aangroeiwerende verfsystemen op schepen](#) (AFS-verdrag) TBT-vrij zijn. Cybutryne is sinds 1 januari 2023 verboden in aangroeiwerende verfsystemen. Het [JRC](#) stelde in de TBT- en cybutryne-analyses van de lidstaten in hun verslaglegging in het kader van de KRMS van 2018 talrijke discrepanties vast: tien lidstaten voerden tests uit op de aanwezigheid van TBT en vier op cybutryne in zeewater, terwijl de andere kustlidstaten dergelijke gegevens niet verzamelden als onderdeel van hun KRMS-monitoring. De lidstaten die de aanwezigheid van TBT analyseerden gebruikten een gemeenschappelijke drempelwaarde, maar de nationale autoriteiten hanteerden verschillende drempelwaarden voor cybutryne.

Tribuyltin

- Water
- Biota
- Sediment

Cybutryne

- ◆ Water
- ◆ Biota
- ◆ Sediment



© Tornero, V., Hanke, G., en het MSFD Expert Network on Contaminants, "Marine chemical contaminants — support to the harmonization of MSFD D8 methodological standards", 2019.

85 Voor zwerfvuil op zee worden door de [EU-lidstaten](#) en in de regionale zeeverdragen [Ospar](#) en [Helcom](#) nu soortgelijke drempels gehanteerd voor de monitoring van zwerfvuil op stranden (zie [bijlage IV](#)). De toestand is “goed” als er minder dan twintig stuks zwerfvuil per honderd meter strand zijn. Er is echter nog steeds geen geharmoniseerde drempel voor zwerfvuil op de zeebodem en grotere stukken zwerfvuil worden momenteel met verschillende methoden gemonitord.

86 De KRMS-monitoringperioden voor zwerfvuil op zee verschilt per mariene regio. In het kader van Ospar werd de situatie van [zwerfvuil op het strand](#) in het noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan beoordeeld van 2018 tot en met 2020 en de huidige trends werden van 2015 tot en met 2020 onder de loep genomen. De Helcom analyseerde de situatie van [zwerfvuil op het strand](#) voor de periode 2016-2021. De Commissie heeft een technische groep inzake zwerfvuil op zee opgericht die in 2023 de [Guidance on the monitoring of marine litter in European seas](#) heeft geactualiseerd met het oog op de verdere harmonisatie van de monitoring van de KRMS in alle lidstaten.

Hiaten en discrepanties in rapportage-instrumenten

87 De lidstaten verzamelen gegevens over de milieutoestand van hun zeeën. Zij delen met de Commissie hun algemene beoordelingen over het al dan niet bereiken van een goede milieutoestand. De Commissie vergemakkelijkt besprekingen tussen nationale deskundigen, maar neemt de door de nationale autoriteiten gebruikte onderliggende gegevens en methodologie niet onder de loep.

88 De KRMS voorziet in gedetailleerde verslaglegging over het bereiken van een goede milieutoestand. Het [JRC](#) publiceerde enige informatie op dit niveau in zijn analyse van de verslagen van de lidstaten van 2018, maar kwam niet tot een algemene conclusie over de vraag of een lidstaat al dan niet een goede milieutoestand heeft bereikt voor verontreinigende stoffen en zwerfvuil op zee. De gegevens van de daaropvolgende verslagen (vanaf 2024) waren ten tijde van onze controle nog niet beschikbaar.

89 De lidstaten moeten [Reportnet](#) — een platform voor elektronische verslaglegging over milieu- en klimaatgegevens — gebruiken voor hun verslaglegging in het kader van de KRMS aan het Europees Milieuagentschap. Informatie over de KRMS is te vinden in het [centrale gegevensarchief van het Europees milieuobservatie- en informatienetwerk](#), dat deel uitmaakt van het Reportnet-platform.

90 Daarnaast wordt via de volgende twee EU-instrumenten openbaar beschikbare informatie over verontreiniging van de zee verstrekt:

- o het mariene waterinformatiesysteem voor Europa ([WISE-Marine](#)), dat wordt gehost door het Europees Milieuagentschap. Dit is een portaal voor het op Europees niveau delen van informatie over het mariene milieu. Via dit systeem worden door de lidstaten gerapporteerde gegevens alsook gegevens van andere bronnen op Reportnet vertoond;
- o het Europees marien observatie- en datanetwerk ([EMODnet](#)), gefinancierd en beheerd door de Commissie. Dit netwerk is een bron van mariene data, metadata en gerelateerde gegevensproducten.

91 We constateerden dat sommige informatie in het [dashboard van WISE-Marine](#) over het al dan niet bereiken van een goede milieutoestand niet altijd overeenkwam met sommige wetenschappelijke beoordelingen van nationale instanties of het [JRC](#). Dit was bijvoorbeeld het geval voor België en Frankrijk met betrekking tot zwerfvuil op zee.

92 EMODnet (Europees marien observatie- en datanetwerk) toont gegevens over zwerfafval op stranden uit de KRMS-rapportage en andere bronnen, gegevens over zwerfvuil op de zeebodem uit activiteiten waarbij met sleepnetten naar zwerfvuil wordt gezocht, en gegevens over microafval, zij het met een beperkte dekking. Belanghebbenden, zoals de autoriteiten van de lidstaten, kunnen op vrijwillige basis mariene gegevens in EMODnet invoeren. Deze niet-verplichte aard van rapportage leidt tot hiaten in de gegevens. In het [verslag over de uitvoering van de kaderrichtlijn mariene strategie van 2020](#) en een [evaluatie van EMODnet door de Commissie uit 2023](#) werd benadrukt dat er geen systematische gegevensuitwisseling was tussen EMODnet en WISE-Marine. Daarnaast werd hierin aanbevolen om de informatie in de twee databanken beter op elkaar af te stemmen en te organiseren.

Conclusies en aanbevelingen

93 In het algemeen constateerden we dat de EU-regels om verontreiniging vanaf schepen aan te pakken weliswaar waren verbeterd, maar dat de uitvoering en handhaving tekortkomingen vertoonden en dat er onvoldoende gegevens waren om de resultaten te meten.

94 De internationale regels zijn opgenomen in de EU-wetgeving, wat bijdraagt tot de correcte handhaving ervan, ongeacht of de lidstaten al dan niet partij zijn bij de IMO-verdragen. De Commissie spant zich in om de mazen in de wet te dichteren voor de resterende verontreinigingsrisico's, d.w.z. van de ontmanteling en recycling van schepen, op zee verloren containers, scheepswrakken, in zee gedumpte munitie tot systemen voor de reiniging van uitlaatgassen (paragrafen [19-40](#)).

95 Wij stelden vast dat het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA) de lidstaten heeft voorzien van nuttige instrumenten waarmee de verontreiniging vanaf schepen kan worden aangepakt, maar deze instrumenten worden niet ten volle benut. CleanSeaNet maakt gebruik van geavanceerde satelliettechnologie om mogelijke olieverontreiniging op te sporen. Met deze technologie is het echter niet mogelijk om andere verontreinigende stoffen op te sporen. De lidstaten controleerden minder dan de helft van de CleanSeaNet-waarschuwingen die door satellieten werden geactiveerd en bevestigden de verontreiniging vaak niet met controles ter plaatse (paragrafen [43-51](#)).

Aanbeveling 1 — Verbeter de werking en doeltreffendheid van EMSA-waarschuwingsinstrumenten voor verontreiniging

Met de steun van het EMSA moet de Commissie:

- a) richtsnoeren verstrekken aan de lidstaten over de te nemen maatregelen en rapportageverplichtingen in verband met CleanSeaNet-waarschuwingen;
- b) de technologie en methodologie ontwikkelen voor waarschuwingen voor andere verontreinigende stoffen dan olie, en
- c) de betrouwbaarheid van de verontreinigingswaarschuwingen van het EMSA en de doeltreffendheid van de maatregelen van de lidstaten naar aanleiding van de waarschuwingen beoordelen.

Streefdatum voor de uitvoering: 2027

96 De uitvoering en handhaving van de EU-wetgeving ter controle en voorkoming van verontreiniging vanaf schepen vertoont nog steeds tekortkomingen. Tussen 2012 en 2022 waren de EMSA-bezoeken aan lidstaten gericht op de richtlijn betreffende havenstaatcontrole. Nog altijd haalden de lidstaten vaak niet hun streefcijfers voor inspecties in het kader van de richtlijn inzake havenontvangstvoorzieningen. Daarnaast bereikten sommige lidstaten niet de jaarlijkse inspectieverplichting in het kader van de richtlijn betreffende havenstaatcontrole. De wijze waarop boetes en sancties werden gedefinieerd en toegepast verschilde per lidstaat (paragrafen [52-63](#)).

Aanbeveling 2 — Versterk de monitoring van verplichte controles door de lidstaten in het kader van EU-richtlijnen

Met de steun van het EMSA moet de Commissie de manier verbeteren waarop de lidstaten verslag uitbrengen over hun naleving van de vereisten van de EU-richtlijnen om controles uit te voeren en boetes en sancties op te leggen, bijvoorbeeld door rapportagetermijnen, rapportageformaten en indicatoren vast te stellen.

Streefdatum voor de uitvoering: 2028

97 Noch de Commissie, noch de door ons bezochte lidstaten konden precies aangeven welke bedragen uit de EU-begroting werden gebruikt voor het bestrijden van de vervuiling van het zeewater van de EU. Ze hadden geen overzicht van de bereikte resultaten en wisten ook niet hoe deze op grotere schaal zouden kunnen worden benut (paragrafen [71-73](#)).

Aanbeveling 3— Geef follow-up aan opschalingsproblemen bij door de EU gefinancierde projecten

De Commissie moet samen met de lidstaten follow-up geven aan opschalingsproblemen bij door de EU gefinancierde projecten ter bestrijding van verontreiniging vanaf schepen.

Streefdatum voor de uitvoering: 2026

98 Uit onze controle bleek dat het EU-kader voor de monitoring van verontreiniging vanaf schepen beperkingen heeft. Op EU-niveau vastgestelde indicatoren voor het mariene milieu (d.w.z. descriptoren uit de kaderrichtlijn mariene strategie) kunnen worden gebruikt om verontreiniging vanaf schepen te controleren. Met deze indicatoren is het echter zelden mogelijk om mariene verontreiniging en zwerfvuil te herleiden tot de bron ervan. Bovendien zijn de drempelwaarden en monitoringmethodologieën niet volledig geharmoniseerd tussen de lidstaten, wat resulteert in verschillen in monitoring van en verslaglegging over resultaten. We ontdekten ook hiaten en discrepanties in de platforms die gegevens over zeewaterkwaliteit rapporteren, waardoor deze minder betrouwbaar zijn (paragrafen 76-92).

Aanbeveling 4 — Verbeter de verslaglegging over en monitoring van de milieutoestand van maritieme wateren

De Commissie moet ervoor zorgen dat de monitoring van en verslaglegging over verontreinigende stoffen en zwerfvuil op zee beter wordt geharmoniseerd, zowel tussen de lidstaten als bij de Commissie. Dit houdt ook in dat toegang moet worden verkregen tot vergelijkbare onderliggende gegevens, zodat de vooruitgang in de toestand van het mariene milieu beter kan worden gemeten.

Streefdatum voor de uitvoering: 2027

Dit verslag werd door kamer I onder leiding van mevrouw Joëlle Elvinger, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 15 januari 2025.

Voor de Rekenkamer

Tony Murphy
President

Bijlagen

Bijlage I — ERK-verslagen over verontreiniging vanaf het land

Speciaal verslag 02/2025: “Stedelijke verontreiniging in de EU — Steden hebben schonere lucht, maar nog te veel geluidsoverlast”

Analyse 02/2023: “EU-maatregelen om de toenemende hoeveelheid gevaarlijke afvalstoffen aan te pakken”

Speciaal verslag 12/2021: “Het beginsel “de vervuiler betaalt”: inconsistente toepassing in de milieubeleidslijnen en -acties van de EU”

Analyse nr. 04/2021: “EU-maatregelen en de huidige uitdagingen rond elektronisch afval”

Speciaal verslag 05/2020: “Duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen: beperkte vooruitgang bij het meten en beperken van de risico’s”

Analyse nr. 04/2020: “EU-maatregelen om de kunststofafvalproblematiek aan te pakken”

Bijlage II — Belangrijkste internationale wetgeving voor het aanpakken van verontreiniging vanaf schepen

- o Het [Verdrag van Londen](#) uit 1972 heeft betrekking op het voorkomen van verontreiniging van de zee door het dumpen van afval en andere stoffen in zee. Dit werd aangevuld met het bijbehorende [Protocol](#) uit 1996.
- o Het [Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen](#) (Marpol-Verdrag) uit 1973 en het bijbehorende [Protocol](#) uit 1978 bevatten voorschriften en standaarden voor de beheersing van verontreiniging door verschillende bronnen, waaronder olie, chemicaliën, afvalwater, afval en emissies in atmosfeer.
- o Het [Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee](#) van 1974 (Solas-verdrag) behandelt de veiligheid van koopvaardij schepen door minimumnormen op te stellen voor de bouw, uitrusting en exploitatie van dergelijke schepen.
- o Krachtens het [Internationaal Verdrag inzake de beperking van schadelijke aangroeiwerende verfsystemen op schepen](#) (AFS-verdrag) uit 2001 is het gebruik van schadelijke organische tinverbindingen in aangroeiwerende verf die op schepen worden aangebracht niet toegestaan.
- o In het [Internationaal Verdrag van Nairobi](#) uit 2007 zijn regels vastgelegd voor het opruimen van wrakken die negatieve gevolgen voor het mariene milieu kunnen hebben.
- o In het [Internationaal Verdrag van Hongkong voor het veilig en milieuvriendelijk recycleren van schepen](#) uit 2009 wordt de veilige en milieuverantwoorde exploitatie van scheepsrecyclinginrichtingen bestreken.

Bijlage III — Belangrijkste EU-wetgeving voor het aanpakken van verontreiniging vanaf schepen

- [Richtlijn 2005/35/EG](#) inzake verontreiniging vanaf schepen en invoering van sancties voor inbreuken heeft als doel de internationale normen inzake verontreiniging vanaf schepen in het Gemeenschapsrecht op te nemen en ervoor te zorgen dat de voor lozingen verantwoordelijke personen passende sancties opgelegd krijgen, ook van strafrechtelijke aard. Vanaf 2024 vallen de strafrechtelijke sancties voor verontreiniging vanaf schepen onder [Richtlijn \(EU\) 2024/1203](#) inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht.
- [Richtlijn 2008/56/EG](#) tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu.
- [Richtlijn 2009/16/EG](#) betreffende havenstaatcontrole stelt zowel gemeenschappelijke criteria voor controle van schepen door de havenstaat als geharmoniseerde procedures voor inspectie en aanhouding vast.
- [Richtlijn 2009/18/EG](#) betreffende ongevallen op zee stelt grondbeginselen vast voor het onderzoek van ongevallen in de zeescheepvaartsector.
- [Richtlijn 2009/21/EG](#) betreffende de naleving van vlaggenstaatverplichtingen heeft tot doel verontreiniging door schepen die de vlag van een lidstaat voeren te voorkomen.
- [Richtlijn \(EU\) 2019/883](#) inzake havenontvangstvoorzieningen verplicht lidstaten havenontvangstvoorzieningen in te richten voor de verschillende soorten afval die zijn ontstaan door schepen, waaronder olieresten, afval, afvalwater en ladingresiduen.
- [Richtlijn \(EU\) 2019/904](#) betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu.
- [Verordening \(EG\) nr. 1406/2002](#) tot oprichting van een Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA) teneinde in de EU een hoog, uniform en efficiënt niveau van veiligheid op zee en van voorkoming van verontreiniging door schepen te waarborgen.

- o [Verordening \(EG\) nr. 782/2003](#) houdende een verbod op organische tinverbindingen op schepen heeft tot doel het beperken of wegnemen van schadelijke gevolgen voor het mariene milieu en de volksgezondheid van organische tinverbindingen die fungeren als actieve biociden in aangroeiwerende verfsystemen gebruikt op schepen.
- o [Verordening \(EU\) nr. 1257/2013](#) inzake scheepsrecycling heeft tot doel ervoor te zorgen dat gevaarlijk afval uit dergelijke recycling milieuvriendelijk wordt beheerd.

Bijlage IV — Multilaterale samenwerkingsmechanismen

EU-lidstaten	Overeenkomst van Bonn Noordzee	Kopenhagenakkoord Noordse landen	Overeenkomst van Lissabon Noordoostelijk deel Atlantische Oceaan	Memorandum van Parijs
	Verdrag van Barcelona Middellandse Zee	Verdrag van Boekarest Zwarte Zee	Verdrag van Helsinki (Helcom) Oostzee	Ospar-Verdrag Noordoostelijk deel Atlantische Oceaan
België		●		●
Bulgarije		●		●
Denemarken	●		●	●
Duitsland	●		●	●
Estland			●	●
Ierland		●		●
Griekenland	●			●
Spanje	●	●		●
Frankrijk	●	●		●
Kroatië	●			●
Italië	●			●
Cyprus	●			●
Letland			●	●
Litouwen			●	●
Luxemburg				●
Malta	●			●
Nederland		●		●
Polen			●	●
Portugal				●
Roemenië		●		●
Slovenië	●			●
Finland			●	●
Zweden		●	●	●
De EU	●	●	●	●
Albanië	●			
Algerije	●			
Bosnië en Herzegovina	●			
Canada				●
Egypte	●			
Georgië		●		
IJsland			●	●
Israël	●			
Libanon	●			
Libië	●			
Monaco	●			
Montenegro	●			●
Marokko	●			●
Noorwegen		●	●	●
Rusland		●	●	opgeschort
Zwitserland				●
Syrië	●			
Tunesië	●			
Turkije	●	●		
Oekraïne		●		
Verenigd Koninkrijk		●		●

* Besluit (EU) 2020/722 van de Raad (PB L 171 van 2.6.2020, blz. 4-5).

Bron: ERK.

Bijlage V — Ratificatie door EU-lidstaten van de meest relevante IMO-verdragen en -protocollen inzake verontreiniging vanaf schepen, met totalen

Per 30 september 2024	Solas-protocol 1978		Solas-protocol 1988		Marpol 1973/78 (Bijlage I/II)		Marpol 1973/78 (Bijlage IV)		Marpol Protocol 1997 (Bijlage VI)		Verdrag van Londen Protocol 96		HNS-PROT 2010		BALLAST-WATER 2004		Verdrag van HONGKONG	
	IMO-verdrag 1948	Solas-protocol 1978	Solas-protocol 1978	Solas-protocol 1988	Solas-verdrag 1996	Marpol 1973/78 (Bijlage III)	Marpol 1973/78 (Bijlage IV)	Marpol 1973/78 (Bijlage V)	Marpol 1973/78 (Bijlage VI)	Verdrag van Londen 1972	HNS-verdrag 1996	HNS-PROT 2010	AFS-verdrag 2001	BALLAST-WATER 2004	Verdrag van Nairobi 2007	Verdrag van HONGKONG	Verdrag van HONGKONG	Verdrag van HONGKONG
België																		
Bulgarije																		
Tsjechië*																		
Denemarken																		
Duitsland																		
Estland																		
Ierland																		
Griekenland																		
Spanje																		
Frankrijk																		
Kroatië																		
Italië																		
Cyprus																		
Letland																		
Litouwen																		
Luxemburg*																		
Hongarije*																		
Malta																		
Nederland																		
Oostenrijk*																		
Polen																		
Portugal																		
Roemenië																		
Slovenië																		
Slowakije*																		
Finland																		
Zweden																		
EU-kuststaten	22	22	22	22	9	22	22	22	22	22	18	13	3	3	22	19	14	10
EU-lidstaten	27	27	27	24	9	27	27	27	27	25	20	14	4	4	24	19	15	11

* niet aan zee grenzende landen

Bron: ERK.

Bijlage VI — Geselecteerde projecten in de door ons bezochte lidstaten

Doelstellingen	Resultaten
INdiGO -project, Interreg Frankrijk-Engeland, 2,9 miljoen EUR	
<p>Mariene verontreiniging door kunststoffen als gevolg van visserij- en aquacultuuractiviteiten verminderen door:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ het eerste biologisch afbreekbare vistuig in EU-zeeën te ontwikkelen ○ het reeds verloren vistuig vast te stellen en de recycling van afgedankt vistuig te verbeteren 	<p>Dankzij EU-financiering kon een prototype van een biologisch afbreekbaar mosselnet worden ontwikkeld. Door het gebrek aan zowel gestructureerde inzamelings- en recyclingsectoren voor vistuig als een industriële basis met expertise in het weven van netten was het niet mogelijk om op industriële schaal te produceren.</p>
FIRENOR -project, Frankrijk, EFMZV, 57 000 EUR	
<ul style="list-style-type: none"> ○ de technische en economische haalbaarheid van een recyclingsector voor gebruikt vistuig in Normandië te onderzoeken ○ belangrijke indicatoren te verstrekken voor de invoering van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor vistuig op nationaal niveau 	<p>FIRENOR heeft 26 ton vistuigafval ingezameld in drie proefhavens in Normandië. Toen FIRENOR ten einde liep, is één haven gestopt met het inzamelen van vistuigafval, een andere is doorgegaan met het inzamelen van vistuigafval, terwijl een derde haven nog steeds alleen fijnmazig vistuig inzamelt, zoals het al vóór het FIRENOR-project deed.</p>
HiSea -project: 8 partners uit 8 landen; Horizon 2020; totale kosten: 2,4 miljoen EUR, EU-bijdrage: 1,9 miljoen EUR	
<p>Ontwikkeling van een nieuwe, op Copernicus gebaseerde downstreamdienst waarin Copernicus-diensten voor monitoring op zee en aan land, met inbegrip van verontreinigingswaarschuwingen, en klimaatveranderingsdiensten, lokale monitoringgegevens en geavanceerde modellering zijn opgenomen in een geïntegreerde dienst die toegevoegde waarde biedt aan potentiële gebruikers van Copernicus-gegevens</p>	<p>Het project leidde tot de oprichting van een platform dat nog steeds actief is en gebruikt wordt door havens (in Portugal en Brazilië). Het wordt ook gebruikt voor de projecten UNITED en ULTFARMS (gecofinancierd door Horizon Europa).</p>

Doelstellingen	Resultaten
SEACLEAR -project: 8 partners uit 5 landen; Horizon 2020; totale kosten/EU-bijdragen: 5,0 miljoen EUR	
<p>Ontwikkeling van autonome robots om kleinere hoeveelheden afval onder water te verzamelen met gebruikmaking van nieuwe systemen voor het in kaart brengen, classificeren en verzamelen. SeaClear werkte met name aan het opzetten van een gecombineerd team van onbemande onderwatervaartuigen, op de oppervlakte drijvende vaartuigen en luchtvaartuigen om afval van de zeebodem op te sporen en te verzamelen</p>	<p>Het project was nog lopende ten tijde van ons bezoek: het eindverslag was nog niet beschikbaar en de laatste demonstratie zou pas kort voor het einde van 2023 plaatsvinden. De projecteigenaar merkte op dat er problemen waren, met name op het gebied van interfaces, beeldherkenning (sensorkwaliteit, reflecterend wateroppervlak), data- en stroomkabels (bijv. gevoeligheid voor wind en stroming), het lokaliseren van afval, autonomie van het apparaat en heterogene inzetgebieden.</p>

Acroniemen en afkortingen

EEA: Europees Milieuagentschap

EMSA: Europees Agentschap voor maritieme veiligheid

Helcom: Commissie ter bescherming van het mariene milieu van het Oostzeegebied, ook bekend als de Helsinki-commissie

IMO: Internationale Maritieme Organisatie

JRC: Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (Joint Research Centre)

KRMS: kaderrichtlijn mariene strategie

LIFE: l'Instrument Financier pour l'Environnement

Marpol: Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen

Ospar: Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan

PRF: havenontvangstvoorzieningen (port reception facilities)

PSC: havenstaatcontrole (port state control)

SSP: verontreiniging vanaf schepen (ship-source pollution)

TBT: tributyltin

Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2025-06>

Tijdslijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2025-06>

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's, of van beheerskwesaties met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen alsook de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer I "Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen", die onder leiding staat van ERK-lid Joëlle Elvinger. De controle werd geleid door ERK-lid Nikolaos Milionis, ondersteund door Kristian Sniter, kabinetschef, en Katarzyna Radecka-Moroz, kabinetsattaché; Emmanuel Rauch, hoofdmanager; Jan Huth, adjunct-taakleider; Monika Dedicova, auditor. Stamatis Kalogirou en Viktor Popov verleenden ondersteuning op het gebied van gegevensanalyse. Jennifer Schofield en Laura Mcmillan verleenden taalkundige ondersteuning.



Van links naar rechts: Viktor Popov, Kristian Sniter, Emmanuel Rauch, Nikolaos Milionis, Monika Dedicova, Jan Huth.

COPYRIGHT

© Europese Unie, 2025

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in [Besluit nr. 6-2019 van de ERK](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Als algemene regel geldt daarom dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Figuur 1 — © EEA, Contamination of Europe's seas, gepubliceerd in 2019 (de meeste gegevens hebben betrekking op de periode 2008-2017, maar er zijn ook oudere gegevens gebruikt), bezocht op 21 november 2024. (Kaart gewijzigd door de ERK).

Figuur 2 — © EEA, Assessment of marine litter in all four regional seas, 2010-2021, gepubliceerd in 2023, bezocht op 21 november 2024. (Kaart gewijzigd door de ERK).

Figuur 3 — iconen van containers, vorm van het schip — © Adobe Stock: Flash Vector; photoplotnikov; ONYXpri.

Figuur 8 — © HELCOM Map and data service. Dataset: gevaarlijke wrakken in de Oostzee, voor het laatst bijgewerkt op 22 juni 2023.

Figuur 9 — © OSPAR Data and Information Management System (dataset OSPAR Encounters with Munitions 1999-2021) en © HELCOM Map and data service (dataset: gebieden in de Oostzee waar chemische wapens zijn gedumpt en een kaart van de Baltic Ordnance Safety Board met betrekking tot de risico's op het raken van zeemijnen die sinds WO I en WO II op de zeebodem liggen).

Figuur 11 — © EMSA (2023) aan de Franse autoriteiten verleende diensten met op afstand bestuurde luchtvaartuigen. (Afbeelding onderaan rechts toegevoegd door de ERK).

Figuur 12 — © EMSA, geplande operationele diensten tegen eind 2024.

Kader 3 — © Tornero, V., Hanke, G., en het MSFD Expert Network on Contaminants, “Marine chemical contaminants — support to the harmonization of MSFD D8 methodological standards”, 2019.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam “europa.eu” bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

HTML	ISBN 978-92-849-4585-6	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/1418364	QJ-01-25-013-NL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-4586-3	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/9849609	QJ-01-25-013-NL-N

CITEERWIJZE

Europese Rekenkamer, [Speciaal verslag 06/2025](#), “EU-maatregelen ter bestrijding van mariene verontreiniging vanaf schepen — Nog steeds in woelige wateren”, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2025.

De EU streeft ernaar de verontreiniging van het water uiterlijk in 2030 tot nul terug te brengen. In het licht daarvan beoordeelden we de maatregelen die de EU heeft genomen om verontreiniging vanaf schepen aan te pakken. In het algemeen waren de EU-regels verbeterd. Er waren echter tekortkomingen in de uitvoering ervan en onvoldoende gegevens om de resultaten te meten.

Hoewel het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid nuttige instrumenten heeft ontwikkeld, hebben de lidstaten deze niet ten volle benut. Vaak haalden ze hun verplichte streefcijfers voor scheepsinspecties niet. Er was geen overzicht van de resultaten van door de EU gefinancierde projecten of van de opties voor opschaling. Ten slotte was de monitoring van verontreiniging vanaf schepen niet toereikend.

Onze aanbevelingen zijn gericht op het doeltreffender maken van de waarschuwingsinstrumenten voor verontreiniging, het versterken van de monitoring van de streefcijfers voor scheepsinspecties, het verbeteren van de impact van EU-financiering en op het beter meten van de verontreiniging van zeewater.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/contact

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors