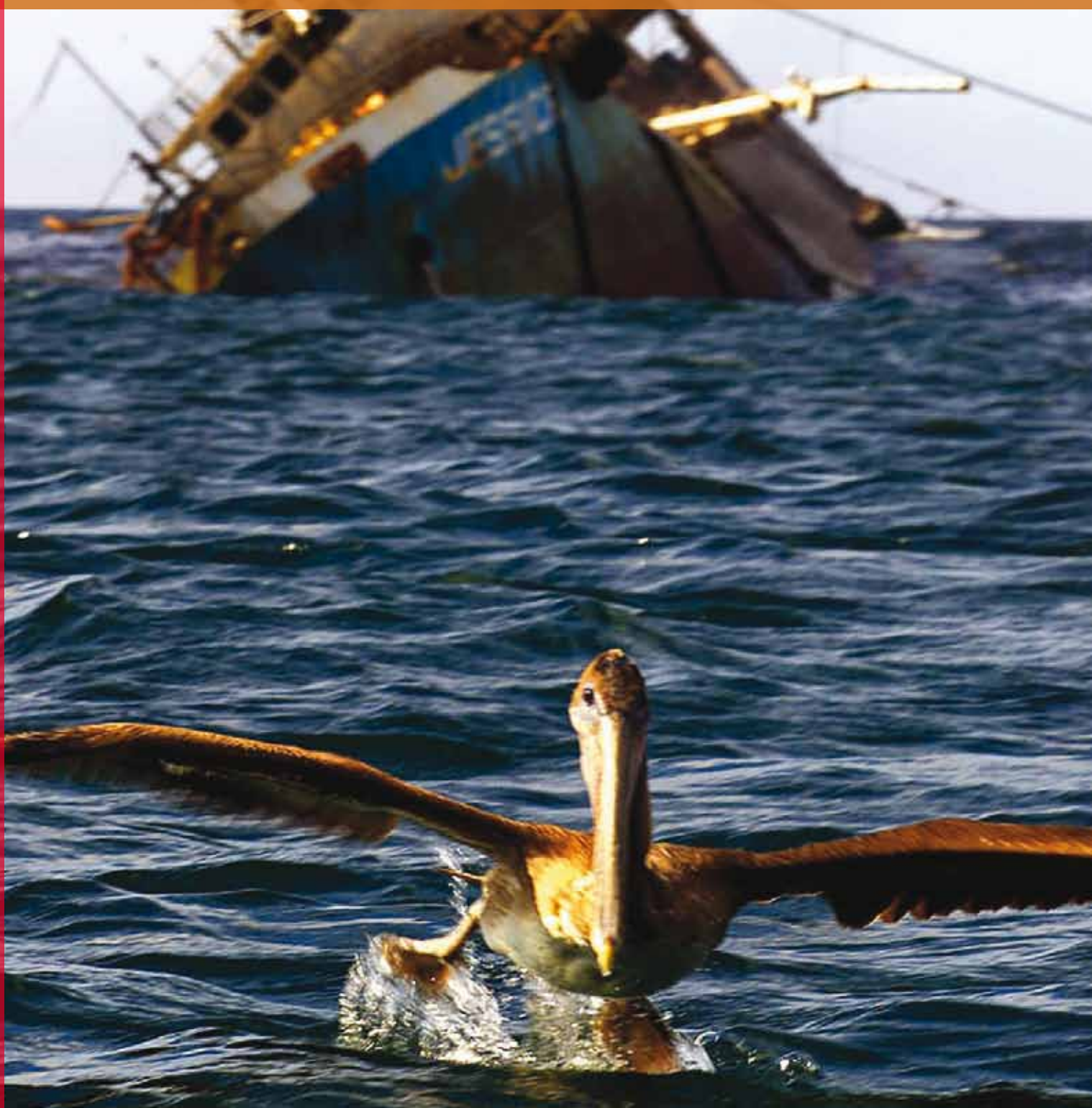




Milieuvervuiling door zeeschepen

Terugblik 2010





Milieuvervuiling door zeeschepen; Terugblik 2010

8 december 2010

Algemene Rekenkamer, Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag



Inhoud

1	Over dit onderzoek	1
1.1	De bedoeling van terugblikonderzoeken	1
1.2	Onze aanbevelingen uit 2001	2
1.3	Relevante ontwikkelingen	3
1.4	Conclusies over stand van zaken in 2010	5
1.5	Leeswijzer	7
2	Milieutoezicht op zeeschepen risicogerichter	8
2.1	Achtergrond van onze aanbeveling uit 2001	8
2.2	Stand van zaken in 2010	10
2.3	Conclusies	14
3	Meer afval afgegeven in zeehavens	15
3.1	Achtergrond van onze aanbeveling uit 2001	15
3.2	Stand van zaken in 2010	16
3.3	Conclusies	23
4	Knelpunten in (olie)bestrijdingsbeleid aangepakt	25
4.1	Achtergrond van onze aanbeveling uit 2001	25
4.2	Stand van zaken in 2010	26
4.3	Conclusies	34
5	Opsporing en vervolging milieuvvervuilers verbeterd	36
5.1	Achtergrond van onze aanbevelingen uit 2001	36
5.2	Stand van zaken in 2010	38
5.3	Conclusies	44
6	Meer beleidsinformatie en verantwoording	46
6.1	Achtergrond van onze aanbeveling uit 2001	46
6.2	Stand van zaken in 2010	46
6.3	Conclusies	49
7	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	51
7.1	Reactie minister van IenM	51
7.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	53



Bijlage 1 Aanbevelingen en toezeggingen 2001 en conclusies Terugblik 2010	55
Bijlage 2 Gebruikte afkortingen	58
Literatuur	59



1 Over dit onderzoek

1

1.1 De bedoeling van terugblikonderzoeken

De onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer bevatten standaard een aantal aanbevelingen gericht op de oplossing van problemen die in het onderzoek zijn gesignaleerd. Ministers zeggen soms naar aanleiding van deze aanbevelingen concrete acties toe, soms ook niet. Wat gebeurt er met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de toezeggingen van bewindspersonen na de publicatie van ons rapport? Hebben onze aanbevelingen opvolging gekregen? Deze vragen willen we graag beantwoorden, omdat de problemen die we signaleren om een oplossing vragen.

Sinds 2004 toetst de Algemene Rekenkamer regelmatig de effecten van haar aanbevelingen. Wij monitoren over een langere periode – zo nodig vijf jaar of langer – of ministeries onze aanbevelingen opvolgen en hun toezeggingen nakomen. Wij voeren daarvoor niet alleen gesprekken met ambtenaren, maar steunen ook zoveel mogelijk op de (voortgangs)-informatie van de ministeries zelf.

Wij bekijken voor ieder onderzoek afzonderlijk hoe lang wij blijven toetsen en welke aanbevelingen en toezeggingen wij volgen. Dat is ook logisch: sommige aanbevelingen gaan over zaken die jaren nodig hebben om hun beslag te krijgen, andere aanbevelingen kunnen op veel kortere termijn gerealiseerd worden.

In dit rapport presenteren wij de resultaten van onze monitoractiviteiten rond het onderzoek *Milieuvervuiling door zeeschepen*, dat wij in oktober 2001 publiceerden (Algemene Rekenkamer, 2001).¹

Onderwerp van het rapport uit 2001

De zeescheepvaart belast het milieu op diverse manieren, onder meer doordat bemanningen huisvuil produceren dat soms in zee wordt geloosd

¹ De rekenkamers van Cyprus, Griekenland, Malta, Turkije en het Verenigd Koninkrijk hebben gelijktijdig onderzoek gedaan naar milieuvervuiling door zeeschepen. De rode draden uit de onderzoeken zijn in oktober 2006 gepresenteerd in het rapport *Marine pollution from ships; Joint report based on national audits 2000-2003* (Algemene Rekenkamer, 2006).



en doordat bij ongelukken met schepen brandstof en/of lading in zee terecht kan komen. Ter voorkoming van verontreiniging door schepen zijn Europese richtlijnen aangenomen en internationale verdragen gesloten, die ook bindend zijn voor Nederland. Het MARPOL-verdrag² is wereldwijd het belangrijkste verdrag. Nederland heeft de internationale en Europese afspraken verwerkt in wetten en regels en vertaald in beleid.

2

In het onderzoek *Milieuvervuiling door zeeschepen* hebben wij de hoofdlijnen van het Nederlandse beleid ter voorkoming van milieuvervuiling door zeeschepen beoordeeld, en ook de verantwoording daarover door de betrokken bewindspersonen. Vervolgens zijn wij dieper ingegaan op het beleid zelf en de uitvoering daarvan. Wat wordt er concreet gedaan om verontreiniging van de zee door al of niet opzettelijke lozing van schadelijke stoffen vanaf schepen in zee te voorkomen? Wij hebben in dit kader het milieutoezicht op schepen en de zorg voor de aanwezigheid van adequate ontvangstvoorzieningen voor afval in de havens onderzocht. Daarnaast zijn wij ingegaan op het bestrijdingsbeleid. Wij hebben onderzocht of doelmatig wordt opgetreden tegen verontreinigingen en tegen vervuilers.

Verantwoordelijke ministers en betrokken departementen

De minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) is verantwoordelijk voor het beleid ter zake van milieuvervuiling door zeeschepen, met uitzondering van de vervolging van vervuilers: daarvoor is de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) verantwoordelijk.³ Bij de uitvoering van het beleid zijn daarnaast verschillende overheidsdiensten betrokken die onder andere departementen ressorteren, zoals de Kustwacht die onder het Ministerie van Defensie valt.

1.2 Onze aanbevelingen uit 2001

Wij hebben de ministers van VenW en van Justitie in 2001 naar aanleiding van ons onderzoek acht aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen zijn onder te verdelen in drie clusters:

- het voorkomen van vervuiling door zeeschepen;
- het optreden tegen vervuiling (zowel het opruimen van verontreinigingen op zee als de vervolging van veroorzakers); en

² De afkorting MARPOL staat voor *marine pollution*. De volledige naam van het verdrag is *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL)*.

³ De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) was tot voor kort betrokken bij een deel van het beleid vanuit haar verantwoordelijkheid voor het afvalbeleid. Hiervoor is nu de minister van IenM verantwoordelijk.



- het beleid en de verantwoording daarover door de betrokken bewindspersonen.

3

Wij lichten onze aanbevelingen in het vervolg van dit rapport nader toe. In bijlage 1 vindt u een overzicht van alle aanbevelingen zoals deze waren opgenomen in de oorspronkelijke publicatie, en de reactie die de betrokken bewindspersonen indertijd hebben gegeven.⁴

In dit terugblikonderzoek zijn wij voor al onze aanbevelingen nagegaan in hoeverre ze zijn opgevolgd.

1.3 Relevante ontwikkelingen

Sinds de publicatie van ons rapport in 2001 hebben zich rond het onderwerp milieuvervuiling door zeeschepen diverse ontwikkelingen voorgedaan. In de hoofdstukken 2 tot en met 6 van dit rapport belichten wij ontwikkelingen rond thema's waarover wij in 2001 aanbevelingen hebben gedaan. Hieronder lichten wij een aantal andere relevante ontwikkelingen toe.

Aanpassingen MARPOL-verdrag

Sinds 2001 zijn door de International Maritime Organization⁵ (IMO) van de Verenigde Naties (VN) verschillende amendementen aangebracht op het MARPOL-verdrag.⁶ In 2007 is bijvoorbeeld bepaald dat nieuwe tankers dubbelwandig moeten zijn. Een dubbelwandige tankschip zal minder snel olie lekken bij een aanvaring. Daarnaast heeft de IMO een aantal bijlagen aan het verdrag toegevoegd of herzien. Onder meer de bepalingen ten aanzien van afvalwater van schepen en luchtvervuiling⁷ door zeeschepen (waaronder de CO₂-uitstoot) zijn de afgelopen jaren strenger geworden. Dit geeft aan dat er internationaal sinds 2001 meer aandacht is gekomen voor vervuiling die op andere manieren of door andere stoffen dan olie wordt veroorzaakt.

⁴ In deze terugblik hebben wij ook de aanvullende brieven van de ministers van VenW en Justitie uit januari 2002 naar aanleiding van ons rapport betrokken (VenW & Justitie, 2002a en 2002b).

⁵ De IMO houdt zich bezig met de verbetering van de veiligheid van de scheepvaartsector en het voorkomen van milieuvervuiling door zeeschepen.

⁶ Deze amendementen zijn door Nederland geratificeerd.

⁷ De uitlaatgassen van scheepsmotoren bevatten stoffen die milieubelastend kunnen zijn. Ook de vuilverbranders aan boord van schepen, gebruikt voor de verbranding van huishoudelijk afval, kunnen een bron van luchtvervuiling zijn.



Ballastwaterverdrag

4

Onder auspiciën van de IMO is in 2004 een internationaal verdrag over ballastwater tot stand gekomen. Dit verdrag heeft tot doel om te voorkomen dat schadelijke uitheemse organismen en ziektekiemen via inname en lozing van ballastwater (dat schepen onder meer gebruiken ter regulering van hun diepgang) van schepen, zich verplaatsen naar andere gebieden. Gebiedsvreemde organismen (exoten) kunnen een bedreiging vormen voor de biodiversiteit en ecosystemen verstoren, met name wanneer ze in gebieden terechtkomen waar ze geen natuurlijke vijand hebben. Het Ballastwaterverdrag is in mei 2010 door Nederland geratificeerd. Zodra het verdrag in werking treedt moeten schepen uiterlijk in 2016 beschikken over een installatie waarmee het ballastwater wordt gezuiverd van schadelijke organismen.

Oprichting Europees Agentschap voor Maritieme Veiligheid

In augustus 2002 is door de Europese Unie (EU) het Europees Agentschap voor Maritieme Veiligheid (EMSA) opgericht. Aanleiding hiervoor waren de scheepsrampen met de olietankers Erika (in 1999) en Prestige (in 2002). Het EMSA ondersteunt de Europese Commissie en de EU-lidstaten bij het bevorderen van de veiligheid en betrouwbaarheid van de scheepvaart en bij het voorkomen van vervuiling door schepen. Dit doet het agentschap door toe te zien op de goede toepassing van de Europese wetgeving en door de samenwerking tussen de lidstaten te bevorderen. Sinds 2004 heeft het EMSA ook een taak in de hulpverlening aan EU-landen bij grootschalige vervuiling.

Actuele beleidsonderwerpen

Sinds enkele jaren staan verschillende onderwerpen die een relatie hebben met milieuvervuiling door zeeschepen in de politieke en maatschappelijke belangstelling. Een voorbeeld hiervan is het plastic afval in de zeeën en oceanen. Plastic afval is gevaarlijk voor het (mariene) milieu, onder meer omdat dieren erin verstrikt kunnen raken en plastic deeltjes in de voedselketen terecht kunnen komen. Het afval is afkomstig van verschillende bronnen, waaronder zeeschepen.

Op grond van het MARPOL-verdrag is het overboord zetten van plastic afval overigens verboden. Begin 2010 is op de klimaatconferentie in Kopenhagen en in IMO-verband gesproken over aanvullende regelgeving ter vermindering van het plastic afval in de oceanen. Tot een akkoord is het nog niet gekomen. Het afval(preventie)beleid valt in Nederland sinds kort onder de verantwoordelijkheid van de minister van IenM. Het viel voorheen onder de verantwoordelijkheid van de minister van VROM.



Ook illegaal via schepen getransporteerd afval staat sinds enkele jaren in de belangstelling. Naar aanleiding van het incident met de Probo Koala in 2006⁸ is het belangrijk gebleken dat afvalstoffen na inname in de haven nog gevolgd worden. Ook dit terrein, dat tot voor kort onder de verantwoordelijkheid van de minister van VROM viel, behoort thans tot de portefeuille van de minister van IenM.

5

Naar aanleiding van de recente grootschalige olie lekkage in zee vanuit een boorinstallatie in de Golf van Mexico is ook het mogelijk falen van boorplatforms voor de Nederlandse kust en olie lekkage als gevolg daarvan in de aandacht komen te staan. Het toezicht op de mijnbouwinstallaties op de Noordzee is een taak van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), een dienst die onder de verantwoordelijkheid valt van de minister van Economische Zaken (EZ). Het toezicht bestaat onder meer uit inspecties en luchtsurveillances boven boorplatforms ter detectie van mogelijke verontreinigingen. Dit toezicht wordt, in opdracht van de SodM, uitgevoerd door de Kustwacht. Verontreinigingen worden bestreden door de Dienst Noordzee van Rijkswaterstaat. Op de wijze waarop detectie en bestrijding van verontreinigingen plaatsvindt gaan we in hoofdstuk 4 van dit rapport in.

1.4 Conclusies over stand van zaken in 2010

In het nu voorliggende rapport belichten wij onze aanbevelingen uit 2001: in hoeverre hebben de ministers van IenM en VenJ deze opgevolgd en wat is het effect daarvan?

Voor de beantwoording van deze vraag hebben wij tussen december 2009 en juli 2010 gesprekken gevoerd met de betrokken organisatieonderdelen binnen de toenmalige Ministeries van VenW en van Justitie en hebben we relevante openbare en niet-openbare documenten bestudeerd.⁹ Daarnaast hebben wij gesproken met de Stichting De Noordzee en de Koninklijke Vereniging van Nederlands reders (KVNR).

De ministers blijken vrijwel alle aanbevelingen in ons rapport uit 2001 te hebben opgevolgd en invulling te hebben gegeven aan de maatregelen

⁸ De Probo Koala is een schip dat in 2006, terwijl het gecharterd was door de in Nederland geregistreerde multinational Trafigura, giftig scheepsafval naar Ivoorkust vervoerde, dat vervolgens illegaal werd gedumpt in woonwijken van de havenstad Abidjan.

⁹ Binnen VenW hebben wij gesproken met vertegenwoordigers van de beleidsdirectie Maritieme Zaken, de hoofddirectie Juridische Zaken, de dienst Noordzee van Rijkswaterstaat en de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Binnen Justitie hebben wij gesproken met vertegenwoordigers van de beleidsdirectie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding, het Parket-Generaal en het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie.



die zij in hun reactie op ons onderzoek hebben aangekondigd.

6

Het merendeel van de door ons in 2001 gesignaleerde knelpunten is in de tussenliggende periode aangepakt. De belangrijkste gerealiseerde verbeteringen zijn:

- Het milieutoezicht op zeeschepen, een taak van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW), is thans risicogerichter: bij havenstaat-controles¹⁰ wordt de beschikbare inspectiecapaciteit ingezet op de meest risicovolle schepen.
- De minister van VenW heeft in de afgelopen jaren de zorg voor adequate havenontvangstvoorzieningen verbeterd door hieraan nadere eisen te stellen. De havenbeheerders, aan wie de zorg voor deze voorzieningen is gedelegeerd, zijn nu onder meer verplicht om de minister (thans: van IenM) te informeren over de wijze waarop zij hun taak uitvoeren.
- De knelpunten in het bestrijdingsbeleid zijn aangepakt. Zo is de Dienst Noordzee van Rijkswaterstaat door vernieuwing en uitbreiding van materieel beter toegerust op het bestrijden van (olie)verontreinigingen.
- Veroorzakers van milieuvervuiling kunnen thans beter worden opgespoord en vervolgd, doordat de tekortkomingen in de wet- en regelgeving grotendeels zijn weggewerkt, de beschikbaarheid van mensen en middelen bij het Openbaar Ministerie (OM) voor Noordzeezaken structureel is geregeld en de handhavers op de Noordzee en in de havens meer samenwerken.
- Aan de Tweede Kamer wordt door de betrokken bewindspersonen meer verantwoording afgelegd over de uitvoering en resultaten van het beleid.

Met de genomen maatregelen en de daarmee gerealiseerde verbeteringen zijn echter nog niet alle doelstellingen van het beleid bereikt. Zo blijkt dat, hoewel er meer scheepsafval in de Nederlandse zeehavens wordt afgegeven dan voorheen, de hoeveelheid afval in de Noordzee en op de stranden niet significant is afgenomen. Hierbij moet wel in ogenschouw worden genomen dat het aantal scheepsbewegingen sinds 2001 is toegenomen en dat de zeescheepvaart niet de enige bron van vervuiling is. Een schone Noordzee vergt bovendien inspanning van alle betrokken landen. Verder worden er in weerwil van het gevoerde beleid nog steeds olieverontreinigingen op de Noordzee waargenomen. Het aantal en de omvang ervan is sinds 2001 overigens wel aanzienlijk afgenomen.

¹⁰ Met deze controles gaat de IVW na of buitenlandse schepen die Nederlandse havens aandoen, voldoen aan de (inter)nationale wet- en regelgeving. Zie verder hoofdstuk 2.



Wij signaleren nog de volgende risico's en knelpunten:

7

- Het systeem voor de afgifte van scheepsafval is nog niet optimaal. Dit komt vooral doordat de voorschriften per haven verschillen.
- Er bestaan zorgen over het afnemende deskundigheidsniveau bij de IVW als gevolg van de uitbesteding van taken aan private partijen. De IVW komt hierdoor minder op schepen. Ook bij de Dienst Noordzee van Rijkswaterstaat is kennismanagement een aandachtspunt. Het aantal reële incidenten op zee waarbij de betrokken medewerkers ervaring op kunnen doen met onder meer materieel, is beperkt.
- Tussen het Ministerie van IenM en het OM bestaan nog steeds verschillen van mening over de strafbaarstelling van buitenlandse schepen voor het niet of incorrect bijhouden van het zogenaamde 'oliejournaal'.
- Een samenhangende visie op de handhaving van de milieuwetgeving op de Noordzee en in de havens is er nog steeds niet.
- De kwaliteit van de Nederlandse vloot is na 2001, in vergelijking met andere landen, achteruitgegaan. De laatste jaren is wel weer een verbetering zichtbaar.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport gaan wij in op de stand van zaken rond het milieutoezicht op schepen. In hoofdstuk 3 beschrijven wij de actuele problematiek bij de afgifte van scheepsafvalstoffen in havens. In hoofdstuk 4 belichten wij de stand van zaken rond het bestrijdingsbeleid. In hoofdstuk 5 staan de veroorzakers van milieuvervuiling op zee centraal, waarbij we kijken naar de opsporing, de vervolging en de handhaving. In hoofdstuk 6 gaan wij in op (de informatie over) het beleid zoals dit door de betrokken bewindspersonen de afgelopen jaren is gevoerd en de verantwoording die erover is afgelegd. We besluiten dit rapport met een weergave van de reacties die wij hebben ontvangen van de bewindspersonen, aangevuld met ons nawoord.



2 Milieutoezicht op zeeschepen risicogerichter

8

2.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2001

Zeeschepen moeten voldoen aan diverse eisen die zijn vastgelegd in internationale verdragen en Europese en nationale wet- en regelgeving. Het gaat onder meer om eisen op het gebied van arbeidsomstandigheden, milieu en veiligheid. De IVW (voorheen de Scheepvaartinspectie) ziet er in Nederland op toe dat deze regels worden nageleefd. Daarvoor houdt de IVW toezicht op Nederlandse schepen (vlaggenstaattoezicht) en op buitenlandse schepen die Nederlandse havens aandoen (havenstaat-toezicht).

Reders moeten in het bezit zijn van verschillende certificaten en documenten, om aan te tonen dat hun schepen aan de eisen voldoen. Voor Nederlandse schepen¹¹ is de IVW vanuit het vlaggenstaattoezicht verantwoordelijk voor de afgifte van deze certificaten en de uitvoering van de certificerende inspecties die hiervoor nodig zijn. De IVW heeft deze certificeringstaken inmiddels grotendeels uitbesteed aan particuliere bedrijven, zogenoemde *klassenbureaus*. De IVW voert zelf voornamelijk handhavende inspecties uit, om op tussentijdse momenten vast te stellen of schepen inderdaad aan de regels voldoen. Ook houdt zij toezicht op de uitvoering van de certificerende werkzaamheden door de klassenbureaus.

Havenstaattoezicht (ook wel: havenstaatcontrole) heeft tot doel om na te gaan of buitenlandse schepen¹² die Nederlandse havens aandoen, voldoen aan de (inter)nationale regelgeving.¹³ Het is een extra 'check' op de kwaliteit van het vlaggenstaattoezicht van andere landen. Zo kunnen buitenlandse schepen die onder een 'slechte' vlag varen (waar het vlaggenstaattoezicht kwalitatief ondermaats is) in Nederlandse havens alsnog gecontroleerd worden op naleving van bijvoorbeeld milieuregels. Het havenstaattoezicht gebeurt op basis van het *Paris Memorandum of*

¹¹ Hiermee bedoelen wij: schepen die varen onder Nederlandse vlag.

¹² Hiermee bedoelen wij: schepen die varen onder vreemde vlag.

¹³ Europese richtlijn Havenstaatcontrole 95/21/EG, Wet havenstaatcontrole (en onderliggende regelgeving).



*Understanding on Port State Control*¹⁴ (PMoU), een internationaal samenwerkingsverband dat in de jaren tachtig van de twintigste eeuw is ontstaan. Deelnemende landen zijn toen overeengekomen de controle op arbeidsomstandigheden, milieu en veiligheid op schepen te harmoniseren en inspectiegegevens uit te wisselen. In de jaren negentig is het samenwerkingsverband bekrachtigd door de Europese richtlijn 95/21/EC over havenstaatcontrole, zodat alle EU-landen zich aan de afspraken en regels moeten houden.

9

De informatie uit de havenstaatcontroles wordt dagelijks ingevoerd in het informatiesysteem SIRENAC, dat door alle betrokken maritieme autoriteiten kan worden geraadpleegd. Op basis van deze informatie kent het systeem aan elk schip een zogeheten *target factor* toe, die als selectiemiddel voor havenstaatcontroles kan worden gebruikt.

Target factor

Een *target factor* is een indicatie van het verwachte risico van een schip. De waarde van de factor wordt onder meer berekend op basis van de periode die is verlopen sinds de laatste inspectie, de reputatie van de vlaggenstaat, de resultaten van eerdere inspecties en de leeftijd van het schip. De *target factor* van elk schip is opgenomen in het SIRENAC-informatiesysteem.

In 2001 concludeerden wij dat het toezicht van de toenmalige Scheepvaartinspectie op de naleving van milieuregels door schepen op een aantal onderdelen beter kon.

Zo voldeed Nederland met het havenstaattoezicht weliswaar aan de afspraak over het aantal uit te voeren controles, maar de controles waren niet specifiek gericht op de schepen die voor milieu of veiligheid grotere risico's met zich meebrachten dan andere schepen. Met andere woorden: de *target factor* bleek niet bepalend te zijn voor de selectie van schepen voor havenstaatcontroles. Wij oordeelden dat de *target factor* beter gebruikt moest worden.

Wat het vlaggenstaattoezicht betreft concludeerden wij dat de uitbesteding van certificeringstaken aan particuliere klassenbureaus risicovol was. Ten eerste was de onafhankelijkheid van de bureaus niet gewaarborgd. Ten tweede had de Scheepvaartinspectie volgens ons onvoldoende middelen (zoals informatie) om de klassenbureaus gericht aan te sturen. Aansturing was naar ons oordeel nodig, omdat er aanwijzingen waren dat de klassenbureaus in hun controles minder aandacht bestedden aan de naleving van milieuregels dan de Scheepvaartinspectie zelf deed.

¹⁴ Een samenwerkingsverband tussen 27 (voor het merendeel EU-) landen waarbij buitenlandse schepen in havens worden geïnspecteerd. Ook Nederland is lid van het PMoU.



Wij bevelen de minister van VenW aan om de capaciteit van de Scheepvaartinspectie *risicogericht* in te zetten: daar waar het risico voor het milieu het grootst is. Daarvoor zou de Scheepvaartinspectie bij de selectie van schepen voor havenstaatcontrole beter gebruik moeten maken van de *target factor*.

10

In reactie op het rapport gaf de minister van VenW indertijd aan dat de IVW, die op 1 juli 2001 was opgericht, zou bijdragen aan een verdere verbetering van de effectiviteit van de handhaving van milieuregels door de scheepvaart. Een recente aanscherping van Europese afspraken op het gebied van havenstaatcontrole zou volgens de minister de doelmatigheid van de havenstaatcontrole vergroten en gerichtere controles op schepen met de grootste risico's voor milieu en veiligheid mogelijk maken. De minister onderschreef onze conclusies over de uitbesteding van taken aan klassenbureaus. Zij gaf aan een verdere uitbesteding van taken zeer zorgvuldig te overwegen. Ook kondigde zij extra maatregelen aan, aanvullend op de maatregelen die al vanuit de EU werden genomen, om voldoende grip te blijven houden op het functioneren van klassenbureaus.

Een nieuwe werkwijze bij de IVW zou ervoor zorgen dat de capaciteit voortaan daar zou worden ingezet waar dat nodig was; de veelal routinematige certificerende taken zouden verminderen. De IVW zou de handhaving opvoeren door een aparte afdeling Handhaving in het leven te roepen. Hiermee zou bovendien een duidelijke functiescheiding ontstaan tussen uitvoering/vergunningverlening enerzijds en handhaving anderzijds.

Tot slot schreef de minister dat het capaciteitsprobleem bij de IVW binnen afzienbare tijd zou worden gereduceerd door vijftien extra inspecteurs aan te trekken.

2.2 Stand van zaken in 2010

Inzet capaciteit havenstaattoezicht risicogerichter

De opzet van het havenstaattoezicht is in 2001 in Europees verband gewijzigd. Op 19 december 2001 hebben het Europees Parlement en de Raad van Ministers ingestemd met een wijziging van richtlijn 95/21/EG over havenstaatcontrole. Sinds de wijziging bevat de richtlijn behalve afspraken over aantallen uit te voeren inspecties ook voorwaarden die de lidstaten bij de selectie van schepen voor havenstaatcontroles moeten hanteren. Zo moet ten minste 95% van de schepen met een hoger risicoprofiel (waaronder olietankers, chemicaliëntankers en bepaalde passagiersschepen) uitgebreid worden geïnspecteerd. Schepen met een



target factor hoger dan 50 moeten hoe dan ook worden geïnspecteerd. Vervolgens komen schepen met tekortkomingen of klachten van bemanningsleden voor een havenstaatcontrole in aanmerking. De overige schepen dienen in afnemende volgorde geselecteerd te worden, overeenkomstig hun *target factor* volgens het SIRENAC-informatiesysteem. Nederland heeft deze wijzigingen eind 2003 geïmplementeerd in de Regeling havenstaatcontrole. De gewijzigde regeling is in november 2003 in werking getreden. De risicogerichtheid van het havenstaattoezicht is hiermee wettelijk geregeld.

11

Uit ons terugblikonderzoek blijkt dat de IVW de selectievoorwaarden toepast bij de selectie van schepen voor havenstaatcontroles. De verplichte (uitgebreide) inspecties worden uitgevoerd en ook de schepen met tekortkomingen of klachten worden door de IVW gecontroleerd. Wel houdt de IVW bij het inplannen van de overige te inspecteren schepen om doelmatigheidsredenen rekening met de ligplaats van de schepen en de woonplaats van de beschikbare inspecteurs. Dit betekent dat de IVW soms schepen met een lage *target factor* voor een havenstaatcontrole selecteert. In 2004 heeft de IVW een inspecteur in Delfzijl aangesteld, zodat ook schepen in de noordelijke havens van Nederland kunnen worden gecontroleerd. Hiermee is de IVW tegemoetgekomen aan een kritiekpunt van ons uit 2001.

De vijftien extra inspecteurs die de minister van VenW in 2001 had toegezegd zijn er wel gekomen, maar deze inspecteurs waren volgens de IVW niet specifiek voor het toezicht op zeeschepen bedoeld. Het ging om vijftien inspecteurs voor het hele werkveld van de IVW, bovenop de zestig à zeventig inspecteurs die de IVW reeds in dienst had.

Op 1 januari 2011 zal een nieuwe richtlijn voor de havenstaatcontrole in werking treden.¹⁵ Hiermee wordt de risicogerichtheid van het havenstaattoezicht verder doorgevoerd. Een nieuwe eis daarin is dat ook het presteren van rederijen moet worden meegenomen bij de selectie van schepen voor havenstaatcontrole. Dit wordt een onderdeel van de *target factor*. Een andere verandering die de richtlijn met zich meebrengt is dat inspectiediensten schepen met een laag risico minder vaak (eens in de twee tot drie jaar) hoeven te controleren dan schepen met een hoger risico (eens per jaar of zelfs eens per half jaar).

Uitbesteding certificeringstaken doorgezet

Wij constateerden in 2001 dat de toenmalige Scheepvaartinspectie steeds meer certificerende werkzaamheden in het kader van het vlaggenstaattoezicht uitbesteedde aan de klassenbureaus. De minister van VenW

¹⁵ Richtlijn 2009/16 EC.



zegde indertijd toe een verdere uitbesteding van taken "zeer zorgvuldig te overwegen" (zie hiervoor). Onder regie van de IVW is de uitbesteding van taken de afgelopen jaren evenwel onveranderd doorgegaan: in 2006 zijn de certificerende taken voor alle conventieschepen¹⁶ uitbesteed en in juli 2009 volgden de certificeringstaken voor de passagiersschepen en olie-, gas- en chemicaliëntankers. Per 1 juli 2010 heeft de IVW ook de certificeringstaken voor de non-conventieschepen uitbesteed aan de klassenbureaus. De IVW heeft haar certificeringstaken voor zeeschepen nu grotendeels uitbesteed.¹⁷

12

De minister van VenW heeft voor de handhavende inspecties geen aparte afdeling Handhaving binnen de IVW opgericht, zoals zij in 2001 in reactie op ons rapport toezegde. Dat is in het licht van de zojuist beschreven ontwikkeling te begrijpen. Aangezien de IVW haar certificeringstaken voor zeeschepen inmiddels grotendeels heeft uitbesteed, is van een functievermenging tussen vergunningverlenende en handhavende werkzaamheden immers vrijwel geen sprake meer. Dit laat onverlet dat zich in de huidige situatie risico's voordoen als gevolg van de uitbesteding van certificeringstaken aan commerciële partijen (zie hierna).

Toezicht op klassenbureaus verbeterd

Het risico dat de klassenbureaus zich bij de uitvoering van certificeringstaken niet met de nodige onafhankelijkheid opstellen doet zich nog steeds voor. Deze bureaus onderhouden namelijk, net als in 2001, ook een commerciële relatie met de reders.

Wel constateren wij dat er sinds 2001 op Europees en nationaal niveau verschillende maatregelen zijn getroffen om de kwaliteit van de klassenbureaus en het toezicht daarop te verbeteren.

Zo toetst het EMSA sinds 2002 namens de Europese Commissie of de klassenbureaus voldoen aan de Europese regels. Ook de IVW heeft het toezicht op de klassenbureaus de afgelopen jaren versterkt. Sinds 2008 heeft zij specifiek capaciteit vrijgemaakt om dit toezicht uit te voeren. Het betreft ruim 2 fte.¹⁸ Hierdoor is het aantal uitgevoerde inspecties bij klassenbureaus toegenomen van acht inspecties in 2007 naar ruim veertig inspecties in 2009 (IVW, 2010a). Verder constateren wij dat de informatievoorziening van de klassenbureaus aan de IVW is verbeterd. In 2006 heeft de IVW nieuwe contracten gesloten met de klassenbureaus, waarin bijvoorbeeld is geregeld dat de IVW via websites zelf toegang heeft tot de databases van de klassenbureaus met informatie over

¹⁶ Schepen met een Gross Tonnage groter dan 500.

¹⁷ Sommige certificaten blijft de IVW zelf afgeven, zoals de zeebrief, het verblijvcertificaat en het bemanningscertificaat.

¹⁸ Fulltime equivalent.



uitgevoerde inspecties. In 2001 was de IVW voor deze informatie nog afhankelijk van de medewerking van de klassenbureaus, wat niet in alle gevallen goed uitpakte. De klassenbureaus waren op grond van de toenmalige contracten weliswaar verplicht om informatie over de door hen geconstateerde gebreken aan te leveren aan de Scheepvaartinspectie, maar niet alle klassenbureaus bleken zich aan deze informatieverplichting te houden.

13

Kwaliteit Nederlandse vloot afgenomen

In 2001 leek de kwaliteit van de Nederlandse vloot vrij goed te zijn, afgaande op de hoge plaats die Nederland innam op de *white list* die het secretariaat van het PMoU bijhoudt. Op deze lijst staan de vlaggenstaten die het best aan de internationale regelgeving voldoen, afgemeten aan de resultaten uit havenstaatcontroles. Nederland stond destijds op de vijfde plaats. In ons rapport waarschuwden wij voor een terugval van de kwaliteit van de Nederlandse vloot in de volgende jaren, omdat er aanwijzingen waren dat de klassenbureaus minder aandacht besteedden aan de controle op de naleving van milieuregels door schepen. Uit ons terugblikonderzoek blijkt dat de kwaliteit van de Nederlandse vloot in vergelijking tot andere landen sinds 2001 inderdaad achteruit is gegaan. In 2006 daalde Nederland zelfs van een zevende plaats naar een zestiende plaats. In 2007 steeg Nederland weer tot een twaalfde plaats. Uit onderzoek van de IVW in 2009 blijkt overigens dat de slechtere score van Nederland op de *white list* in één geval veroorzaakt werd door tekortkomingen in het functioneren van een klassenbureau.¹⁹ Op de meest recente *white list* van het PMoU neemt Nederland een negende plaats in (PMoU, 2010).

Zorgen over vasthouden deskundigheidsniveau IVW

Eén van de risico's van uitbesteding van taken aan klassenbureaus is dat de IVW minder aan boord van schepen komt, waardoor de ervaring en de kennis die de IVW opdoet bij het voorbereiden en uitvoeren van inspecties afnemen. Deze kennis en ervaring zijn van belang om een waardevolle gesprekspartner voor reders en klassenbureaus te blijven, om als volwaardig gesprekspartner binnen de IMO en de EU op te kunnen treden en om de status als kwaliteitsvlag te behouden c.q. te herwinnen. Uit ons onderzoek blijkt dat zowel de IVW, de klassenbureaus als de reders zich hierover zorgen maken. Volgens hen staat de positie van de Nederlandse vlaggenstaat als gesprekspartner (nationaal en internationaal) binnen de EU op middellange termijn onder druk. De IVW heeft dit risico naar eigen

¹⁹ Andere oorzaken waren volgens de IVW de betrokkenheid, houding en kennis van de bemanning, de staat van onderhoud van de schepen en *security*.



zeggen ondervangen door het toezicht op de klassenbureaus zo in te richten dat inspecteurs nog regelmatig aan boord van schepen komen.

14

2.3 Conclusies

De minister van VenW heeft onze aanbeveling uit 2001 om de capaciteit van de inspectie risicogerichter in te zetten opgevolgd en is de gedane toezeggingen vrijwel allemaal nagekomen. De toezegging om binnen de IVW een aparte afdeling op te zetten voor de handhaving heeft de minister de afgelopen jaren niet gerealiseerd. Aangezien de IVW haar certificerende werkzaamheden op zeeschepen inmiddels grotendeels heeft uitbesteed, is van een functievermenging tussen vergunningverlenende en handhavende werkzaamheden echter vrijwel geen sprake meer.

De kwaliteit van de Nederlandse vloot is na 2001, in vergelijking met andere landen, achteruitgegaan. De laatste jaren is wel weer een verbetering zichtbaar.

Zowel bij de klassenbureaus, de reders als de IVW zelf bestaan zorgen over de afnemende deskundigheid van de IVW. Dit is een uitvloeisel van de grootschalige uitbesteding van taken aan particuliere klassenbureaus.

Onze aanbeveling uit 2001	Nagekomen?	Huidige situatie	Verbetering?
➔ Zet capaciteit van IVW voor havenstaattoezicht risicogericht in.		● Schepen met grootste risico's voor (onder andere) milieu worden thans geselecteerd voor havenstaatcontrole.	



3 Meer afval afgegeven in zeehavens

15

3.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2001

Nederland heeft zich met de ondertekening van het MARPOL-verdrag internationaal verplicht om zorg te dragen voor adequate, laagdrempelige voorzieningen voor de inname van scheepsafvalstoffen in de Nederlandse zeehavens. Het belang van deze laagdrempelige voorzieningen is gelegen in de preventieve werking ervan: wanneer er een snelle, gemakkelijke en niet te dure mogelijkheid is om afvalstoffen af te geven, verkleint dit de kans dat deze stoffen op zee overboord worden gezet.

Wij concludeerden in 2001 dat de minister van VenW op twee punten tekort was geschoten in de zorg voor adequate havenontvangstvoorzieningen.

1. De zorg voor ontvangstvoorzieningen was door de minister aan de havenbeheerders gedelegeerd zonder daaraan gekoppelde specifieke eisen of maatregelen om te waarborgen dat de voorzieningen adequaat en laagdrempelig zouden zijn. Deze vrijblijvendheid was niet zonder gevolgen gebleven. Een groot aantal havenbeheerders bleek in 2001 geen ontvangstvoorzieningen te hebben aangewezen, wat wel had gemoeten. Naar ons oordeel had de minister zich ervan moeten verzekeren dat de havenbeheerders hun taken zodanig uitvoerden dat aan de internationale afspraken werd voldaan. In de praktijk ontbrak het de minister echter zowel aan de nodige informatie als aan instrumenten om gericht bij te sturen.
2. De minister had ten onrechte nagelaten goed inzicht te verwerven in de omvang en kwaliteit van de marktwerking rond de inzameling van scheepsafval. Er waren naar ons oordeel goede redenen om te twijfelen aan de effectiviteit van marktwerking als instrument om laagdrempeligheid van havenontvangstvoorzieningen te bewerkstelligen.

Wij deden de minister van VenW de aanbeveling om inzicht te verwerven in de omvang en kwaliteit van de marktwerking rond havenontvangstvoorzieningen. Zo nodig moesten initiatieven worden genomen om ofwel de werking van dit instrument te verbeteren, ofwel de laagdrempeligheid



van de havenontvangstvoorzieningen op een andere manier te bewerken.¹⁶

De minister deed in haar reactie twee toezeggingen:

- De implementatie van de Europese richtlijn 2000/59 betreffende havenontvangstvoorzieningen zou aan een aantal van onze bezwaren tegemoetkomen. In het kader van marktwerking waren volgens de minister twee elementen van de richtlijn relevant: indirecte financiering²⁰ en havenafvalplannen.
- Een nieuw op te zetten intermediaire organisatie zou worden belast met het beheer van de geldstromen van en naar de havenontvangstvoorzieningen (onder andere inning en beheer van de afgiftebijdragen van schepen, uitbetaling aan inzamel- en verwerkingsbedrijven) en de beoordeling van havenafvalplannen. In de voorwaarden waaraan deze organisatie moet voldoen, zou nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de condities die een goed toezicht door de overheid mogelijk maken.

In ons nawoord constateerden wij dat de minister in haar reactie niet aangaf welke bijdrage zij verwachtte van de door haar genoemde instrumenten: indirecte financiering en havenafvalplannen. Daarnaast constateerden wij dat de minister geen maatregelen had toegezegd om het inzicht in de marktwerking te verbeteren. Wij maakten hieruit op dat de minister onze aanbeveling om een beter inzicht te verwerven in kwaliteit en omvang van marktwerking niet overnam.

In deze terugblik hebben wij onderzocht of de minister de toezeggingen die zij op de andere punten heeft gedaan is nagekomen. We hebben hiervoor gekeken naar de stand van zaken op de punten waarover wij in 2001 onze zorgen hebben geuit: de zorg voor adequate havenontvangstvoorzieningen en de bevordering van het gebruik daarvan.

3.2 Stand van zaken in 2010

Zorg voor adequate havenontvangstvoorzieningen verbeterd

De zorg voor adequate havenontvangstvoorzieningen in de Nederlandse zeehavens is nog steeds gedelegeerd aan de havenbeheerders. Hieraan zijn in de Nederlandse wet- en regelgeving (die in 2004 van kracht is geworden als uitvloeisel van de EU-richtlijn inzake havenontvangstvoorzieningen) nu echter wel nadere eisen verbonden.

²⁰ 'Indirecte financiering' houdt in dat schepen die een haven aandoen een vaste bijdrage moeten betalen voor de inzameling, de opslag en de verwerking van scheepsafvalstoffen, ongeacht of zij daadwerkelijk afval afgeven. Zie verder § 3.2.



In de eerste plaats is de term 'adequaat' nader ingevuld. In 2001 werd de invulling hiervan nog aan de havenbeheerders zelf overgelaten. Wij vonden dit opmerkelijk, omdat het hier een verplichting betrof waaraan Nederland zich internationaal had gecommitteerd. Met de implementatie van de EU-richtlijn voor havenontvangstvoorzieningen in de Wet voor-
17
coming verontreiniging door schepen (Wvvs) zijn de havenbeheerders niet langer verplicht om zorg te dragen voor *voldoende* havenontvangstvoorzieningen, maar moeten er *toereikende* havenontvangstvoorzieningen beschikbaar zijn voor het in ontvangst nemen van scheepsafval en van overige schadelijke stoffen, afkomstig van schepen die de desbetreffende haven aandoen. Toereikendheid heeft zowel betrekking op de soort, als op de hoeveelheid voorzieningen die in de haven aanwezig moeten zijn.

In de tweede plaats zijn de havenbeheerders tegenwoordig op grond van de hiervoor genoemde EU-richtlijn verplicht om eens in de drie jaar een *havenafvalplan* op te stellen. In dit plan moet de havenbeheerder aangeven hoe hij het afvalsysteem in zijn haven heeft ingericht.

Het havenafvalplan komt tot stand na overleg met de betrokken partijen, zoals de inzamelaars en verwerkers van afval en de havengebruikers. De havenbeheerders moeten zich er met het oog op het havenafvalplan van vergewissen dat het aanbod van de exploitanten van ontvangstvoorzieningen voldoende tegemoetkomt aan de behoeften van de scheepvaart. Op deze manier moet de toereikendheid van de havenontvangstvoorzieningen worden gewaarborgd.

Het havenafvalplan wordt beoordeeld en goedgekeurd door de minister van VenW. De IVW voert deze taak namens de minister uit. Hiermee is de minister van VenW de toezegging dat er een intermediaire organisatie zou komen voor de beoordeling van de havenafvalplannen nagekomen.

De benodigde goedkeuring van het havenafvalplan is een instrument voor de minister om bij te sturen. Indien de vaststelling van een havenafvalplan achterwege blijft, ontbreekt namelijk de wettelijke basis voor de havenbeheerder voor het innen van gelden, terwijl de verplichting voor het in ontvangst nemen van afval blijft bestaan.

Met het havenafvalplan ontvangt de minister van VenW bovendien, anders dan in 2001, structureel informatie over de wijze waarop de havenbeheerders de zorg voor adequate havenontvangstvoorzieningen in hun havengebied hebben vormgegeven. Wij vonden dit in 2001 belangrijk, aangezien de minister anders niet beschikt over voldoende informatie om te kunnen vaststellen of Nederland zijn internationale afspraken omtrent havenontvangstvoorzieningen nakomt en of de gedelegeerde taakuitvoering aan de eisen voldoet die daaraan internationaal en nationaal worden gesteld. Ook kon de minister niet bepalen of de bestaande havenontvangstvoorzieningen voorzagen in de afgifte-



behoefte van de scheepvaart, zoals de bedoeling was, en dus adequaat waren. Er waren destijds overigens geen signalen dat er onvoldoende capaciteit was. Dat is nu ook niet het geval. Sinds 2001 zijn er bijvoorbeeld slechts over vier Nederlandse havens (waarvan drie op de voormalige Nederlandse Antillen) klachten ingediend bij de IMO over ontoereikende havenontvangstvoorzieningen.

18

Een derde nadere eis waaraan havenbeheerders tegenwoordig moeten voldoen betreft een *jaarlijkse rapportage aan de IVW over de afgifte-resultaten* van scheepsafval, ladinggebonden afval,²¹ schadelijke stoffen en de restanten daarvan (ladingresiduen). De havenbeheerders zijn hiertoe verplicht op grond van de Regeling havenontvangstvoorzieningen (waarin de Europese richtlijn is uitgewerkt). In deze regeling is ook bepaald dat de havenbeheerders informatie krijgen van de havenontvangstvoorzieningen over het aantal betalende schepen, de hoeveelheid afgegeven afval en de gemaakte kosten voor inname en verwerking. De rapportageplicht is ingesteld omdat Nederland op grond van de EU-richtlijn havenontvangstvoorzieningen aan de Europese Commissie moet rapporteren over de stand van uitvoering van de richtlijn.²²

Meer maatregelen gericht op laagdrempeligheid ontvangstvoorzieningen
Havenontvangstvoorzieningen kunnen onder meer laagdrempelig worden gemaakt door redelijke afgiftetarieven te hanteren en een goede dienstverlening te bieden. Zulke aspecten bevorderen dat zeeschepen goed gebruikmaken van de havenontvangstvoorzieningen.

In 2001 ging de minister van VenW ervan uit dat de gewenste laagdrempeligheid tot stand zou worden gebracht door concurrentie tussen havenontvangstvoorzieningen (marktwerking). Wij constateerden in 2001 dat er in de praktijk in de meeste zeehavens slechts één havenontvangstinstallatie was. Van reële concurrentie in de zeehavens was dus geen sprake. Wij vonden dat er daarom goede redenen waren om in dit geval te twijfelen aan de effectiviteit van het instrument marktwerking. Wij oordeelden dat, gezien de belangrijke plaats die een goede marktwerking innam in het beleid van de minister voor de afgifte van scheepsafval, ten onrechte was nagelaten een goed inzicht te verwerven in de kwaliteit en effectiviteit van de marktwerking in zeehavens.

Volgens het Ministerie van VenW (nu: IenM) is de omvang en kwaliteit van de marktwerking onder de havenontvangstvoorzieningen inmiddels voldoende. Het ministerie baseert dit op de gegevens die de haven-

²¹ Dit betreft het materiaal dat aan boord bij de stuwage en verwerking van lading als afval overblijft.

²² Richtlijn 2000/59/EG.



beheerders aanleveren. Alle havenbeheerders hebben volgens de informatie van het ministerie nu havenontvangstvoorzieningen aangewezen. Afhankelijk van het aanbod aan scheepsafvalstoffen zijn per haven één of meer bedrijven actief als havenontvangstvoorziening. Sinds in 2009 de Europese dienstenrichtlijn van kracht is geworden, is de afvalmarkt toegankelijk geworden voor alle spelers die aan de kwaliteitseisen voldoen. Hierdoor wordt volgens het ministerie de marktwerking tussen havenontvangstvoorzieningen gestimuleerd. De minister van VenW (thans: IenM) monitort de marktwerking door middel van:

19

- de rapportages van havenbeheerders over de ingezamelde afvalhoeveelheden;
- de havenafvalplannen van de havenbeheerders en de daarin vermelde bedrijven die verantwoordelijk zijn voor inzameling en verwerking;
- de jaarlijkse klankbordgroepbijeenkomsten met de sector, waar de afgiften van het afgelopen jaar worden toegelicht en waar de ervaringen met de inzameling in de haven worden gedeeld;
- overleg tussen ambtenaren van het Ministerie van IenM²³ over beleidsmaatregelen die van invloed zijn op de werking van de afvalinzameling (waaronder de inzamelvergunning voor bedrijven die als havenontvangstvoorzieningen willen optreden).

De Koninklijke Vereniging van Nederlandse reders (KVNR) heeft in een gesprek met ons in het kader van dit terugblikonderzoek kanttekeningen geplaatst bij de marktwerking tussen havenontvangstvoorzieningen in verschillende havens. Schepen kiezen volgens de KVNR niet vanwege de aanwezige havenontvangstvoorzieningen voor een bepaalde haven. Voor grote (mammoet)tankers is de *diepgang* van een haven primair van belang. Ook de *dienstverlening* in de haven (terminals, roeiers, sleepboten, loodsen) kan een rol spelen bij de keuze voor een haven.

Een belangrijke ontwikkeling sinds ons onderzoek uit 2001 is dat in de EU-richtlijn voor havenontvangstvoorzieningen is bepaald dat de kosten voor het verwerken van het afval voor een substantieel deel (minimaal 30%) moeten worden gedekt door *indirecte financiering*. Anders gezegd: schepen dienen een bijdrage te betalen voor het totale pakket van de inzameling, transport (opslag) en verwerking van scheepsafvalstoffen, ongeacht of zij daadwerkelijk afval afgeven. De gedachte hierachter is dat schepen hierdoor worden aangemoedigd om afval af te geven. De betaal-

²³ Dit betrof voorheen overleg tussen ambtenaren van de Ministeries van VenW en VROM.



de heffing geeft immers recht op 'gratis' afgifte en verwerking van een bepaalde hoeveelheid scheepsafval.²⁴

20

Overigens heeft het EMSA in een audit naar de kwaliteit van het Nederlandse havenafvalontvangststelsel gesignaleerd dat veel schepen alleen de hoeveelheid afval afgeven die binnen de afgiftegrens van de indirecte financiering valt (EMSA, 2008).

Bij de implementatie van de EU-richtlijn voor havenontvangstvoorzieningen in 2004 is geprobeerd om voor alle Europese havens tot een uniform systeem van financiering te komen. Dit is echter niet haalbaar gebleken. De grens voor kosteloze afgifte verschilt daardoor per haven. In sommige havens kan voor het bedrag van de heffing onbepaald afval worden afgegeven; daar is dus sprake van 100% indirecte financiering. De minister van VenW heeft bij de implementatie van de EU-richtlijn havenontvangstvoorzieningen in 2004 het streven uitgesproken om in heel Nederland over te gaan op 100% indirecte financiering. De minister is daar echter op teruggekomen, onder meer om de concurrentiepositie van de Nederlandse havens niet in gevaar te brengen. Ook heeft de minister, in overleg met de Tweede Kamer, geconcludeerd dat het percentage indirecte financiering op zichzelf niet stimulerend hoeft te werken voor de afvalafgifte, maar dat juist de afgiftegrenzen en andere drempelverlagende maatregelen van belang zijn voor een goed functionerend afvalafgiftebeleid (VenW, 2006a; 2007). De huidige minister van IenM spant zich hier dus nu voor in, zowel op nationaal en internationaal niveau. De Tweede Kamer heeft deze beleidslijn onderschreven (VenW, 2009a). Met de Tweede Kamer is ook besproken om verdere ontwikkelingen op Europees niveau op het terrein van directe financiering af te wachten. De Europese Commissie zal naar verwachting in 2011 met herzieningsvoorstellen komen voor de EU-richtlijn voor havenontvangstvoorzieningen.

Ambtenaren van het Ministerie van VenW (nu: IenM) hebben in gesprekken met ons aangegeven dat de toename van de afvalafgifte in de afgelopen jaren (zie hierna) aantoont dat de havenontvangstvoorzieningen nu laagdrempelig zijn. Dit zou eveneens blijken uit de onderzoeken die VenW de afgelopen jaren heeft laten uitvoeren. Het betreft onder meer onderzoeken naar de vervuiling van de Nederlandse stranden en de mate van vervuiling van de Noordzee, waarbij de hoeveelheid plastic in de magen van aangespoelde Noordse stormvogels als graadmeter wordt genomen. De hoeveelheid afval die de laatste tien

²⁴ Bij overschrijding van deze hoeveelheid betaalt de rederij c.q. de scheepsagent de kosten van het surplus aan de inzamelaar. Dit zijn de zogenaamde directe kosten. Deze kosten worden door de zeehavens gepubliceerd in het havenafvalplan en/of de algemene voorwaarden van de haven.



jaar op de Nederlandse stranden en in de magen van de Noordse stormvogels worden aangetroffen, blijkt niet significant toe te nemen. Het Ministerie van VenW heeft aangegeven dit als een positief resultaat te zien, omdat het laatste decennium zowel het aantal scheepvaartbewegingen als de hoeveelheid geproduceerde goederen en verpakkingen is toegenomen. In een van de onderzoeken wordt overigens geconcludeerd dat de implementatie van de EU-richtlijn voor havenontvangstvoorzieningen sinds 2004 niet heeft geleid tot een meetbare ecologische verbetering van de zuidelijke Noordzee (Franeke e.a., 2009).

21

Meer scheepsafval afgegeven in zeehavens

De minister van VenW heeft de Tweede Kamer sinds 2004 jaarlijks geïnformeerd over de afgiftecijfers van scheepsafval in de Nederlandse havens. Uit deze rapportages blijkt dat de hoeveelheid afgegeven scheepsafvalstoffen sinds de implementatie van de EU-richtlijn voor havenontvangstvoorzieningen is toegenomen (VenW, 2010). In figuur 1 (zie volgende pagina) hebben wij deze gegevens afgezet tegen het totaal aantal schepen dat Nederlandse havens bezoekt.

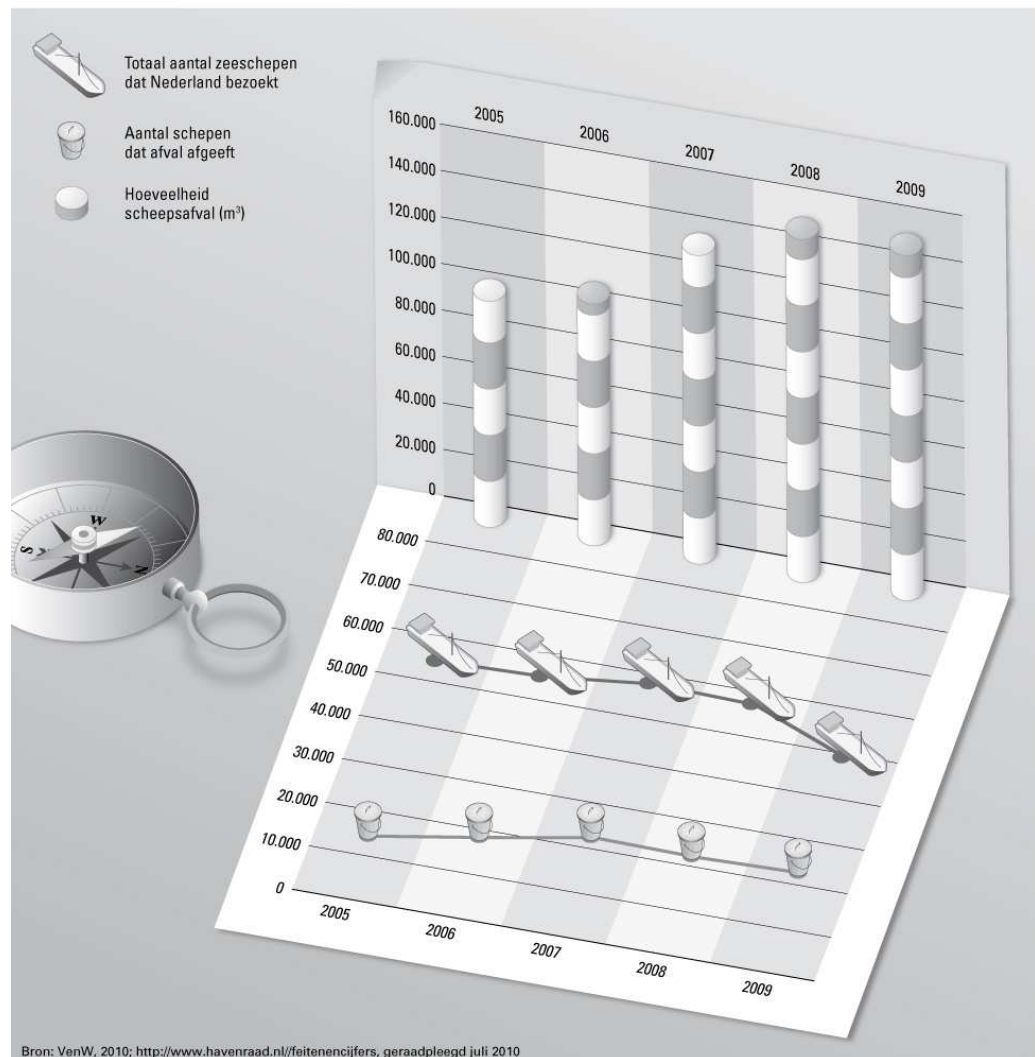
Te zien is dat veel schepen die de Nederlandse havens aandoen geen afval afgeven. Dit hoeft niet per se te betekenen dat er op zee afval overboord is gezet; er zijn andere oorzaken mogelijk.²⁵ Een schip kan bijvoorbeeld niet of nauwelijks afval aan boord hebben omdat er bij eerdere stops in andere havens al afval is afgegeven. Daarnaast mag een schip dat voldoende opslagcapaciteit aan boord heeft, wachten met de afgifte tot de volgende haven die wordt aangedaan mits daar voldoende ontvangstvoorzieningen aanwezig zijn. Havens binnen de EU wisselen overigens geen informatie uit. De minister van IenM maakt zich in Europees verband sterk voor een aanscherping van de afgifteplicht voor die schepen die als volgende bestemming een haven buiten de EU aandoen.

²⁵ Er is een aantal uitzonderingen toegestaan op de afgifteplicht voor scheepsafval die met de Europese Richtlijn Havenontvangstvoorzieningen van kracht is geworden.



Figuur 1 Afvalafgifte door zeeschepen in Nederlandse havens, 2005-2009

22



Het systeem voor de afgifte van scheepsafval is, ondanks de resultaten die in de afgelopen jaren zijn behaald, volgens een aantal van onze gesprekspartners in het kader van dit terugblikonderzoek nog niet optimaal. Er wordt in dit verband met name gewezen op de verschillen tussen de havens als het gaat om de vaste heffingen (indirecte financiering), de hoogte en berekening van de afgiftetarieven, de meldingsplicht, de meldformulieren, de manier waarop het afval moet worden aangeleverd, de tijden waarop afval afgegeven kan worden en de wijze waarop voor de inname en verwerking moet worden betaald. Kapiteins kunnen in de database van de IMO zien waar ze volgens welke procedure hun afval kunnen afgeven. Volgens de KVNR is het voor veel reders echter nog steeds een puzzel om uit te vinden wat ze in welke haven op welk moment en op welke manier moeten doen. Goedwillende reders hebben volgens de KVNR veel 'rompslomp' om zich aan de nationale



regelgeving te houden, terwijl het ingewikkelde systeem reders die het niet zo nauw willen nemen een excuus biedt om de regels niet na te leven. Volgens de KVNR kan dit risico worden weggenomen door uniformiteit tussen, in ieder geval, de havens binnen de EU. De IMO heeft in 2008, mede op aandringen van Nederland, ingestemd met een uniform meldformulier voor scheepsafvalstoffen en een nieuw standaard afgifteformulier (VenW, 2009a). Daarnaast werkt het Ministerie van IenM aan een betere communicatie over de afgiftemogelijkheden in de Nederlandse zeehavens. Het ministerie verwacht dat het stimuleren van milieubewustzijn bij (toekomstige) zeevarenden, door middel van milieueducatie in het zeevaartonderwijs, op de langere termijn een belangrijk effect kan opleveren.

23

3.3 Conclusies

De manco's die wij in 2001 signaleerden rond de zorg voor adequate havenontvangstvoorzieningen zijn met de implementatie van de EU-richtlijn voor havenontvangstvoorzieningen in de Nederlandse wet- en regelgeving in 2004 grotendeels weggenomen. De minister van VenW (nu: IenM) ontvangt sinds 2004 structureel informatie van de havenbeheerders over de manier waarop zij de aan hen gedelegeerde zorg voor havenontvangstvoorzieningen hebben vormgegeven en over het feitelijke verloop van de scheepsafvalafgifte.

Ook is voor een deel tegemoet gekomen aan onze kritiek dat de minister te weinig inzicht had in de omvang en kwaliteit van de marktwerking onder havenontvangstvoorzieningen. Sinds de nieuwe Nederlandse wet- en regelgeving voor de afgifte van scheepsafval van kracht is geworden volgt de minister van VenW (nu: IenM) de marktwerking tussen havenontvangstvoorzieningen onder meer op basis van de jaarlijkse rapportages van de havenbeheerders over de afgifteresultaten, de havenafvalplannen en jaarlijkse klankbordgroepbijeenkomsten met de sector. Volgens de minister is de omvang en kwaliteit van de marktwerking onder havenontvangstvoorzieningen sinds 2001 verbeterd. In alle havens zijn nu ontvangstvoorzieningen ingesteld door de havenbeheerders. Daarnaast is de markt toegankelijk geworden voor alle bedrijven die aan de kwaliteitseisen voldoen. Het is volgens de minister aan de havenbeheerders om te waarborgen dat het aanbod van de ontvangstvoorzieningen beantwoordt aan de behoeften van de scheepvaart.



Hoewel de minister van VenW in 2001 niet expliciet aangaf onze aanbeveling ter verbetering van de laagdrempeligheid van ontvangstvoorzieningen over te nemen, zijn er duidelijk wel activiteiten in de 'geest' van deze aanbeveling ondernomen. De minister heeft initiatieven genomen om de laagdrempeligheid van de voorzieningen te vergroten. De belangrijkste maatregel die hiervoor is getroffen betreft de gedeeltelijke 'indirecte financiering' van de havenontvangstvoorzieningen. Hierdoor betalen schepen een 'afvalheffing' bij het bezoek aan een haven, ongeacht of zij ook daadwerkelijk afval afgeven. De gedachte hierachter is dat schepen hierdoor worden aangemoedigd om afval af te geven.

De hoeveelheid afgegeven scheepsafvalstoffen in de havens is sinds de implementatie van de richtlijn havenontvangstvoorzieningen toegenomen. Het systeem van de afgifte van scheepsafval is echter nog niet optimaal; met name de uiteenlopende voorschriften in de havens maken de afgifte van afval ingewikkeld voor kapiteins en reders.

De hoeveelheid afval op de Nederlandse stranden en de Noordzee – die mede door de scheepvaart wordt veroorzaakt – is niet significant afgenomen noch toegenomen. Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat het aantal scheepsbewegingen op de Noordzee in de periode 2005-2008 wel is toegenomen.

Onze aanbeveling uit 2001	Nagekomen?*	Huidige situatie	Verbetering?
<p>➔ Verwerf inzicht in marktwerking onder havenontvangstvoorzieningen. Neem zo nodig initiatieven om werking van dit instrument te verbeteren of tref andere maatregelen gericht op laagdrempeligheid van havenontvangstvoorzieningen.</p>		<ul style="list-style-type: none"> ● De afgifte van scheepsafval in zeehavens is toegenomen. ● De hoeveelheid afval in de Noordzee en op de kust is toegenomen noch afgenomen.** 	 
<p>* De minister heeft in 2001 aangegeven onze aanbeveling op dit punt niet over te nemen, maar zij heeft wel een tweetal toezeggingen gedaan. Wij zijn nagegaan of deze toezeggingen zijn nagekomen. Zie §3.1 voor nadere toelichting.</p> <p>** Dit afval is niet alleen afkomstig van zeeschepen, maar ook van andere bronnen, zowel in zee als op het land.</p>			



4 Knelpunten in (olie)bestrijdingsbeleid aangepakt

25

4.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2001

Incidenten waarbij milieubedreigende stoffen in het water terechtkomen kunnen zich voordoen in de scheepvaart, bij offshore-installaties, in transportleidingen op de zeebodem, bij havenactiviteiten en vliegtuigongelukken. De meeste en grootste milieubedreigende verontreinigingen worden veroorzaakt door scheepvaartincidenten: al of niet opzettelijke lozingen van schadelijke stoffen vanaf schepen in zee.

Nederland is op grond van internationale verdragen verplicht om milieubedreigende stoffen die in het mariene milieu terechtkomen, te bestrijden.²⁶ Het overheidsbeleid is erop gericht de vrijgekomen stoffen zo snel en volledig mogelijk op te ruimen, om zo ecologische of economische schade te voorkomen dan wel te beperken (VenW, 2005). De Dienst (voorheen Directie) Noordzee van Rijkswaterstaat, een onderdeel van het Ministerie van IenM, is hiervoor verantwoordelijk.

In 2001 constateerden wij knelpunten in de planning en uitvoering van luchtsurveillances²⁷ ter detectie van milieuverontreiniging (veelal olie-vlekken) op de Noordzee. De effectiviteit van de bestrijding van verontreinigingen op zee leek daarnaast beperkt. Ook werden de bestrijdingsacties in het Nederlandse deel van de Noordzee en op de kust beperkt gedocumenteerd en geëvalueerd. Wij signaleerden in 2001 ook dat er een achterstand was ontstaan in het opstellen van kostendossiers over bestrijdingsacties. Bovendien was het bestrijdingsbeleid niet tijdig geëvalueerd en aangepast. Onze overkoepelende conclusie was dat de Dienst Noordzee van Rijkswaterstaat sterk gericht was op de korte termijn. Aan andere dan operationele activiteiten, zoals de beleidsvoorbereiding en -ontwikkeling, de vastlegging van de uitvoering van het

²⁶ Rijkswaterstaat is ook verantwoordelijk voor het opruimen van olie op het strand indien de vervuiling groter is dan 5 m³. Voor kleinere verontreinigingen is de betreffende gemeente verantwoordelijk.

²⁷ De luchtsurveillances en de overige handhavingsactiviteiten van de Kustwacht zijn niet alleen gericht op milieu, maar ook op visserij, verkeer en veiligheid en algemene handhaving (bijvoorbeeld douanetoezicht).



beleid en evaluatie van het beleid, werd duidelijk minder aandacht besteed.

26

Wij deden in 2001 de minister van VenW de aanbeveling om ervoor te zorgen dat de beleidsvoorbereiding, -ontwikkeling, -verantwoording en -evaluatie bij de Dienst Noordzee van Rijkswaterstaat doorgang zou blijven vinden.

In reactie op ons rapport zegde de minister van VenW toe:

- een kwalitatieve verbetering van de bestrijding van verontreinigingen op zee en op de kust;
- een geactualiseerd capaciteitsplan voor de bestrijding van verontreinigingen, en;
- optimalisatie van de administratieve ondersteuning van de incidentenorganisatie, de bestrijding van de verontreinigingen en de juridische en financiële afhandeling van de uitgevoerde operaties.

4.2 Stand van zaken in 2010

Sinds 2001 heeft de Dienst Noordzee van Rijkswaterstaat inspanningen verricht om de door ons gesignaleerde knelpunten op de verschillende onderdelen van het bestrijdingsbeleid aan te pakken.

Planning luchtsurveillances beter, maar nog niet optimaal onderbouwd

Uit ons terugblikonderzoek blijkt dat de behoefte aan luchtsurveillances om verontreinigingen op de Noordzee te detecteren thans beter is onderbouwd dan in 2001. Jaarlijks wordt in handhavingsplannen door de Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee²⁸ (PKHN) de behoefte aan luchtsurveillances voor de verschillende taakgebieden van de Kustwacht²⁹ (waaronder milieu) aangegeven. In de meest recente handhavingsplannen (over 2009 en 2010) is daarbij een specificatie van de behoefte aan nationale en internationale³⁰ luchtsurveillances opgenomen.

²⁸ In de PKHN hebben alle in de Kustwacht deelnemende departementen, alsook het Openbaar Ministerie (OM), zitting. De PKHN stuurt de Kustwacht beleidsmatig aan.

²⁹ In de Kustwacht werken verschillende departementen samen. Het betreft de Ministeries van IenM, VenJ, Financiën, Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Defensie. De Algemene Rekenkamer heeft de afgelopen jaren verscheidene onderzoeken verricht naar het functioneren van de Kustwacht (Algemene Rekenkamer, 2005; 2007; 2010).

³⁰ De Nederlandse Kustwachtvliegtuigen worden ook ingezet bij operaties in EU-verband. De Noordzee-lidstaten werken samen op het gebied van detectie, observatie en vervolging van lozende schepen en bij de bestrijding van maritieme incidenten, zoals verontreinigingen.



Wij constateren echter dat de keuze om de luchtsurveillances evenredig per etmaal te verdelen, net als in 2001, niet nader wordt onderbouwd in het Handhavingsplan van de Kustwacht. Dit is opvallend in het licht van een analyse die de Dienst Noordzee in 2009 heeft laten uitvoeren; daaruit blijkt dat er 's nachts naar verhouding meer verontreinigingen worden waargenomen dan overdag. 's Nachts verontreinigingen detecteren is overigens wel moeilijker dan overdag, omdat visuele detectie niet mogelijk is. De Kustwachtsurveillanten zijn dan aangewezen op de apparatuur aan boord van het vliegtuig.

27

In het Handhavingsplan wordt voorts niet expliciet gerefereerd aan resultaten en ervaringen van de luchtsurveillances in voorgaande jaren. In het jaarverslag dat de Kustwacht jaarlijks uitbrengt gebeurt dat wel, maar ook hierin wordt geen relatie gelegd tussen de behaalde resultaten en ervaringen in het ene jaar en de formulering van de beleidsbehoefte in het daaropvolgende jaar.

Volgens de Dienst Noordzee van Rijkswaterstaat en de PKHN is tegenwoordig de behoeftestelling bepalend voor de planning van de luchtsurveillances en niet, zoals in 2001, de beschikbaarheid van mensen en middelen. In 2001 werd de totale beleidsbehoefte voor alle taken van de Kustwacht niet afgedekt door de beschikbare capaciteit. Dat probleem is opgelost doordat de capaciteit voor surveillances boven de Noordzee is uitgebreid; er is een tweede vliegtuig voor de Kustwacht aangeschaft. Hiertoe is onder meer besloten naar aanleiding van de evaluatie van de Kustwacht in 2003 en de Capaciteitsnota 2006-2010. De uitbreiding is pas in 2007 gerealiseerd, vanwege vertraging in de aanbestedingsprocedure.

Uitvoering luchtsurveillances volgens planning, maar pas sinds 2009

De door ons in 2001 geconstateerde materiële en personele problemen in de uitvoering van de luchtsurveillances hebben nog lang aangehouden. Er waren vanaf 2007 weliswaar twee vliegtuigen beschikbaar, maar deze waren niet meteen volledig operationeel als gevolg van technische storingen, gebrek aan personeel en de voor het nieuwe toestel noodzakelijke bijscholing van personeel. Ook gingen er vliegreuren verloren door slechte weersomstandigheden. Door dit samenspel van factoren werden de voor 2007 en 2008 geplande vliegreuren niet gehaald.

Naar aanleiding van de resultaten over 2008, waarin slechts 78% van de geplande uren werden gerealiseerd, heeft de Kustwacht maatregelen genomen om de uitval te verminderen. Deze maatregelen lijken effect te hebben gesorteerd: in 2009 is het tweede vliegtuig voor inzet van luchtsurveillances volledig operationeel geworden en dat jaar zijn voor het eerst sinds de start van de Kustwacht in 1993 alle luchtsurveillances conform planning uitgevoerd (VenW & Defensie, 2010a). De uitvoering



van de geplande surveillances door de vliegende eenheden vergt volgens de Kustwacht echter nog wel een voortdurende inspanning.

28

Toenemend informatiegestuurd optreden

Detectie en waarneming van verontreinigingen vond ten tijde van ons onderzoek in 2001 nog vrijwel uitsluitend plaats door middel van lucht-surveillances en vanaf varende materieel. Inmiddels wordt hiervoor ook satellietinformatie ingezet.³¹ Sinds 2006 maken de Kustwacht en de Dienst Noordzee van Rijkswaterstaat gebruik van het satellietfoto-programma CleanSeaNet van het EMSA. Met behulp van deze beelden kunnen (potentiële) verontreinigingen snel worden herkend. Binnen een half uur na overkomst van de satelliet wordt een lidstaat door het EMSA ingelicht over het verkregen beeld. Door de koppeling van dit systeem met het Automatic Identification System (AIS) voor schepen kan vervolgens de mogelijke dader van een verontreiniging achterhaald worden. De vliegroute van de Kustwachtvliegtuigen wordt afgestemd op de geplande 'route' van de satellieten. Hiermee wordt de pakkans van een eventuele overtreder vergroot. Het Kustwachtvliegtuig vliegt soms ook bewust op gebieden die niet door de satelliet worden afgedekt. De afstemming van de vluchtlocaties op de satellietroute past in het toenemend informatiegestuurd optreden van de Kustwacht. Visuele herkenning en identificatie vanuit een vliegtuig blijft nog steeds noodzakelijk, aangezien slechts een klein deel van de door de satellieten gesignaleerde vlekken daadwerkelijk een olievlek blijkt te betreffen. Behalve van de satellietinformatie wordt sinds enkele jaren ook gebruikgemaakt van een radarsysteem om olievlekken te detecteren.

Hoeveelheid waargenomen (olie)verontreinigingen afgenomen

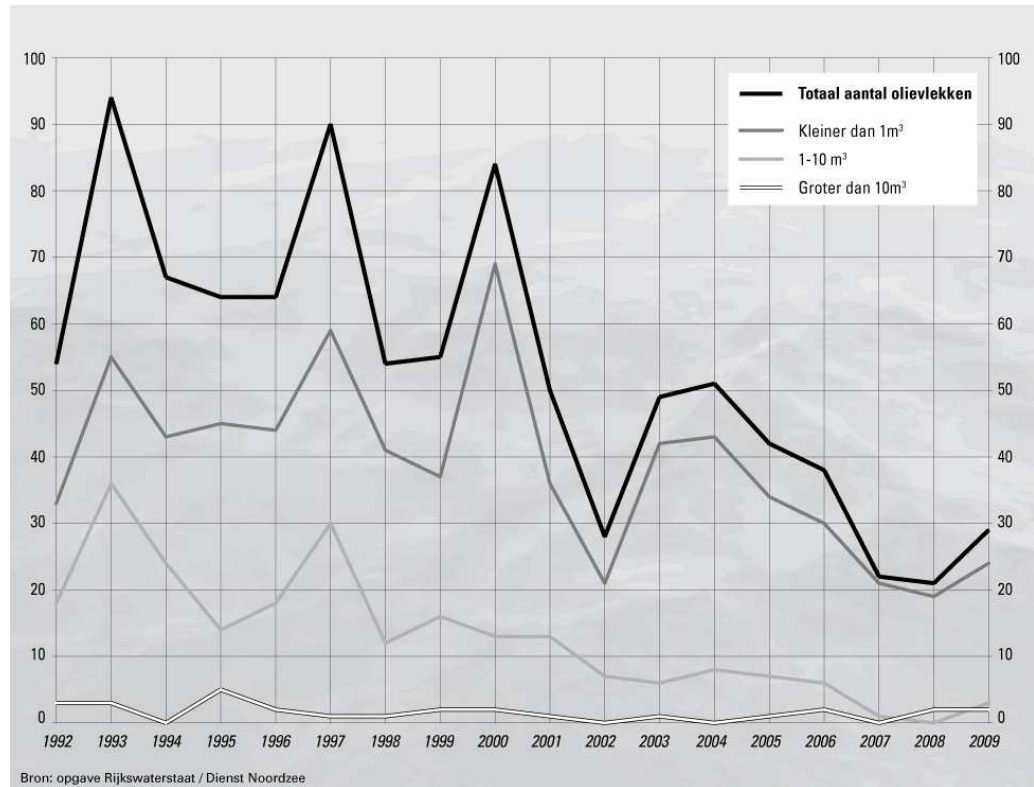
Het aantal vanuit de lucht waargenomen olieverontreinigingen is sinds 2001 sterk afgenomen.³² Ook de omvang van de vlekken is kleiner geworden; zie figuur 2.

³¹ Deze techniek bestond in 2001 al wel, maar kende nog beperkingen.

³² De waargenomen overtredingen worden bijgehouden in Vluvero, het registratiesysteem van de Kustwachtvliegen. Vluvero staat voor Vluchten, Verontreinigingen en Overtredingen. De overtredingen worden in Vluvero verdeeld naar soort: minerale olie, dierlijke en plantaardige olie, chemicaliën en onbekende aard.



Figuur 2 **Ontwikkeling van het aantal olievlekken op de Noordzee sinds 1992**
Onderverdeeld naar volume



Binnen het totaal aantal waargenomen milieuverontreinigingen neemt het aantal verontreinigingen met een onbekende samenstelling (dus niet als minerale olie te herkennen), de zogenaamde *unknowns*, echter wel toe. Dit komt volgens Rijkswaterstaat deels door het 's nachts vliegen.

Het verminderde aantal waargenomen milieuverontreinigingen op zee (niet alleen in het Nederlandse gedeelte van de Noordzee, maar ook elders) heeft volgens Rijkswaterstaat tot gevolg dat er nationaal en internationaal wordt gesproken over een mogelijke vermindering van het aantal vliegtuigen. Volgens Rijkswaterstaat wordt de hoeveelheid vluchten nu al zoveel mogelijk ingeperkt door informatiegestuurd optreden. Overigens bestaat er geen inzicht in de causaliteit tussen meer handhaving en minder vervuiling. Het verminderde aantal incidenten wordt volgens Rijkswaterstaat veroorzaakt door een combinatie van factoren: een 'groenere' houding van de bemanningen, de grotere pakkans, hogere boetes en de strengere MARPOL-regelgeving.

Minder knelpunten bij bestrijding (olie)verontreinigingen

Net als in 2001 wordt nog steeds slechts een klein deel van alle olie-verontreinigingen op zee bestreden. Veel kleine vlekken worden niet bestreden omdat ze binnen een paar uur verdwenen zullen zijn (bijvoor-



beeld doordat de stof verdampt) en vanwege de mobilisatietijd (de tijd tussen melding en aankomst bij de vlek). Hierdoor is de olievlek in het overgrote deel van de gevallen niet langer bestrijdenswaardig als de bestrijdingseenheid ter plaatse arriveert.

Het ontbreken van luchtsteun 's nachts (om bestrijdingsschepen naar de juiste plaats te loodsen) is niet langer een knelpunt. Het oliebestrijdingsvaartuig van Rijkswaterstaat is inmiddels uitgerust met een radarsysteem en kan hierdoor in principe zelfstandig de juiste locaties vinden.

Daarnaast heeft Rijkswaterstaat nu de beschikking over twee vliegtuigen indien luchtsteun toch nodig mocht blijken. Voorts kan hiervoor een beroep worden gedaan op buurlanden.

De responstijd is volgens Rijkswaterstaat ook geen knelpunt meer. Deze is vergelijkbaar met die van de landelijke hulpdiensten, als in ogenschouw wordt genomen dat het zeegebied vele malen groter is dan het dekkinggebied van de landelijke hulpdiensten.

Kennis- en ervaringsniveau bij bestrijdingsorganisatie blijft aandachtspunt

In 2001 constateerden wij dat er slechts beperkt cijfers beschikbaar waren over de effectiviteit van de bestrijding van (olie)verontreinigingen. De bestrijdingsorganisatie in Nederlandse wateren was door het uitblijven van ernstige incidenten – gelukkig – in de praktijk ook nooit echt op de proef gesteld. Dit is nu nog sterker het geval, omdat sinds 2001 het aantal en de omvang van de waargenomen verontreinigingen op zee is afgenomen. Ook het aantal ongevallen op zee, kustverontreinigingen en besmeurde vogels is verminderd. Oefenen is hierdoor de afgelopen jaren belangrijker geworden. De Dienst Noordzee van Rijkswaterstaat stelt ieder jaar een oefenkalender op en werkt deze af. Onderdeel hiervan is een grote oefening waarbij aan de hand van een scenario de procedures en informatiestromen zoals beschreven in het Rampenplan voor de Noordzee worden geoefend.

Over de uitgevoerde oefeningen wordt een rapportage c.q. evaluatie opgesteld. In internationaal verband vinden ook regelmatig oefeningen plaats. Het kennis- en ervaringsniveau is volgens Rijkswaterstaat nu nog goed op peil, maar kennismanagement is wel een voortdurend aandachtspunt.



Resultaat bestrijdingsacties periode 1990-2009

31

In de periode 1990-2004 was Rijkswaterstaat in de exclusieve economische zone (EEZ), de Waddenzee en de Ooster- en Westerschelde en op de kust betrokken bij 72 bestrijdingsacties wegens uitgestroomde in bulk vervoerde milieubedreigende stoffen of olie uit brandstoftanks. Daarbij is circa 200 m³ verontreiniging opgeruimd. Bij internationale acties heeft Rijkswaterstaat in deze periode 16.000 m³ aan olie opgeruimd. In de periode 2005-2009 was Rijkswaterstaat betrokken bij 32 bestrijdingsacties. Hierbij is minimaal 70 m³ verontreiniging opgeruimd op het water en op de kust. Rijkswaterstaat is in deze periode niet betrokken geweest bij internationale acties.

Bron: VenW, 2006b en opgave Rijkswaterstaat / Dienst Noordzee.

Bestrijdingscapaciteit op orde

In 2001 constateerden wij dat de bestrijdingscapaciteit van Nederland op onderdelen niet op orde was. Nederland was hierdoor niet volledig voorbereid op een reëel incident met een olietanker. Het zogeheten 'maatgevend incident' waarop Nederland volgens de *Capaciteitsnota 1990* van Rijkswaterstaat (Rijkswaterstaat, 1990) voorbereid diende te zijn, betrof een uitstroom van 30.000 m³ ruwe olie, na een aanvaring veertig kilometer ten westen van Hoek van Holland. De bestrijding zou in staat moeten zijn om in dergelijke gevallen de helft van de vrijgekomen olie binnen drie dagen op te ruimen.

In de thans geldende *Capaciteitsnota 2006-2010* (VenW, 2006b) wordt de bestrijdingscapaciteit niet langer bepaald vanuit één maatgevend incident voor de Noordzee, maar zijn er aparte maatgevende incidenten voor de Waddenzee en de Zeeuwse Delta gedefinieerd.

Maatgevende incidenten en opruimtijd in dagen

Gebied	Maatgevend incident	Opruimtijd in dagen
Noordzee	15.000 m ³	3
Waddenzee	3.000 m ³	2
Zeeuwse Delta	5.000 m ³	2

Bron: VenW, 2006b.

Uit de *Capaciteitsnota 2006-2010* kwam naar voren dat de Nederlandse bestrijdingscapaciteit tekortschoot. Zo was de bestrijdingscapaciteit voor het Waddengebied en de Zeeuwse Delta krap respectievelijk onvoldoende en was een substantieel deel van het beschikbare bestrijdingsmaterieel gedateerd en aan vervanging toe. De door Rijkswaterstaat in de nota ingediende financiële claims zijn gehonoreerd door de minister van VenW. Rijkswaterstaat heeft vervolgens geïnvesteerd in nieuwe apparatuur, zoals veegarmen en oliekerende schermen. Ook is gewerkt aan het mobiel maken van het materieel, zodat het relatief makkelijk aan boord van een



schip geplaatst kan worden wanneer een verontreiniging moet worden bestreden.

32

Behalve aan het materiaal zijn ook aanpassingen aan de tweede- en derdelijns(olie)bestrijdingsvaartuigen doorgevoerd.³³ Daarnaast is er een vierde lijn toegevoegd. Deze bestaat uit twee in België gestationeerde schepen van het EMSA die Nederland indien nodig kan inzetten. Het belangrijkste bestrijdingsvaartuig, vanwege de korte mobilisatietijd, is nog steeds het motorschip ARCA, het eigen oliebestrijdingsvaartuig van Rijkswaterstaat.

Wij hadden in 2001 twijfels bij de beschikbaarheid van de toenmalige tweede- en derdelijnsbestrijdingsvaartuigen. Er stonden weliswaar baggerschepen onder contract voor inzet bij bestrijdingsacties, maar veel van deze schepen werden voor de baggermarkt in het buitenland ingezet en zouden dus niet tijdig beschikbaar zijn voor inzet bij incidenten. De contracten voor de tweede- en derdelijnsbestrijdingsvaartuigen zijn inmiddels aangepast. De Dienst Noordzee van Rijkswaterstaat heeft in 2006 toestemming gekregen van de minister van VenW om ook schepen uit de zandmarkt te contracteren als mobiele opruimingsvaartuigen. Volgens Rijkswaterstaat is sinds 2006 meer scheeps capaciteit gecontracteerd dan strikt genomen nodig is, zodat in principe altijd capaciteit gevonden kan worden. Op weekbasis wordt aangegeven waar de schepen zijn en wordt gekeken of Rijkswaterstaat voldoet aan de eis van beschikbaarheid van capaciteit.

Het bestrijdingsmaterieel bevindt zich, net als in 2001, op verschillende plaatsen in Nederland. Het merendeel van het bestrijdingsmaterieel is nog steeds gestationeerd in Rotterdam (Pernis). Daarnaast bevindt zich bestrijdingsmaterieel op de tweedelijns bestrijdingsschepen. Sinds 2006 zijn er volgens Rijkswaterstaat meer van deze schepen volledig uitgerust. Sindsdien zijn er ook voldoende middelen voor gebieden ten noorden van de Waddeneilanden en voor de Zeeuwse stromen. Deze locaties waren in 2001 nog een knelpunt. Op een aantal locaties langs de Nederlandse kust ten slotte, bevindt zich materieel om verontreinigingen van beperkte schaal te kunnen opruimen.

Volgens Rijkswaterstaat kan het maatgevend incident, doordat de capaciteit op orde is, nu binnen de gestelde norm worden opgeruimd.

³³ De tweedelijnsbestrijdingsvaartuigen zijn oproepbare schepen die permanent zijn uitgerust met ten minste één veegarm. De derde lijn bestaat uit oproepbare schepen die met mobiel materieel kunnen worden omgebouwd tot bestrijdingsvaartuig.



Bestrijdingsacties gedocumenteerd en deels geëvalueerd

In de interne procedures van de Dienst Noordzee van Rijkswaterstaat is voorgeschreven dat elke bestrijdingsactie moet worden gedocumenteerd. In 2001 constateerden wij dat dit niet altijd het geval was. Tegenwoordig gebeurt dit wel, door middel van het logboek dat bij elke actie moet worden bijgehouden door de Rijkswaterstaatmedewerkers die aan de actie deelnemen. Dit logboek wordt door Rijkswaterstaat beschouwd als een verslag en tegelijk ook rapportage. Alle besluiten, bijvoorbeeld een besluit om een vlek niet op te ruimen, moeten worden aangetekend in het logboek van de actie. Volgens de Dienst Noordzee is het niet nodig om elke bestrijdingsactie te evalueren, maar wordt dit per actie afgewogen door het directieteam en de crisismanager. Wij hebben er begrip voor dat een afweging wordt gemaakt.

Achterstand kostendossiers weggewerkt

Kostendossiers zijn niet alleen van belang om de kosten van een bestrijdingsactie op zee of op de kust te kunnen verhalen op de veroorzaker. Ze geven ook inzicht in de kosteneffectiviteit van bestrijdingsacties. De door ons in 2001 geconstateerde achterstand in het opstellen van kostendossiers van bestrijdingsacties is in 2003 weggewerkt. De meeste dossiers zijn daarbij als niet-inbaar gekwalificeerd, aangezien het verontreinigingen betrof waarbij de dader onbekend is gebleven. Sinds 2001 heeft Rijkswaterstaat het verhalen van kosten bij veroorzakers van maritieme incidenten sterker geborgd binnen de Directie Bedrijfsvoering, onder meer door middel van een procesbeschrijving voor claims. De Dienst Noordzee zal vanaf dit jaar gebruik gaan maken van de leidraad die in Europees verband is opgesteld voor de afhandeling van claims op veroorzakers. Deze leidraad bevat onder meer bepalingen voor de berekening van de tarieven. Kosten die zijn verhaald op veroorzakers vloeien terug in de algemene middelen van het Rijk. Over de periode 2002-2009 is € 16,8 miljoen geclaimd.³⁴ Het betreft negen incidenten. Hiervan is inmiddels € 15,9 miljoen ontvangen. Begin 2010 zijn nog drie zaken in behandeling. Deze hebben betrekking op incidenten, onder meer met afgevallen lading, uit 2006, 2007 en 2009.

Bestrijdingsbeleid geëvalueerd en aangepast

In ons rapport uit 2001 betreurden wij dat de herziening van de *Capaciteitsnota 1990*, waarmee in 1993 begonnen was, niet voortvarender ter hand was genomen. Er speelden indertijd namelijk enkele ernstige knelpunten in de uitvoering van het bestrijdingsbeleid dat in de *Capaciteitsnota 1990* was vastgesteld.

³⁴ Wij baseren ons op een opgave van de Dienst Noordzee van Rijkswaterstaat .



In 2003 is het uitvoeringsprogramma *Bestrijding Milieubedreigende stoffen* verschenen. Pas in 2006 is de nieuwe *Capaciteitsnota 2006-2010* van kracht geworden (VenW, 2006b).

34

Voorafgaand aan de nieuwe nota heeft de Dienst Noordzee van Rijkswaterstaat het beleid voor de bestrijding van milieuvervuiling op de Noordzee geëvalueerd. Deze evaluatie, alsook de ervaringen met grote scheepsrampen zoals die met de olietankers Erika en Prestige, hebben geleid tot aanpassingen van het bestrijdingsbeleid. De belangrijkste aanpassing is dat de bestrijdingscapaciteit meer is afgestemd op de kwetsbaarste gebieden (de gebieden met bijzondere economische en ecologische waarde). We gaven hiervoor al aan dat in de nieuwe capaciteitsnota niet langer wordt uitgegaan van één maatgevend incident. Er zijn nu drie maatgevende incidenten gedefinieerd: één voor de Noordzee, één voor de Waddenzee en één voor de Zeeuwse Delta. Een ander belangrijk verschil ten opzichte van de vorige capaciteitsnota is dat het gebruik van detergents,³⁵ onder voorwaarden, weer is toegestaan als bestrijdingstechniek. Zoals hiervoor al besproken heeft de nieuwe capaciteitsnota er ook toe geleid dat de bestrijdingscapaciteit is verbeterd.

In 2010 heeft Rijkswaterstaat de eerste stappen gezet om te komen tot een nieuwe capaciteitsnota in 2011. Het voornemen is om hier een landelijke capaciteitsnota voor alle diensten van Rijkswaterstaat van te maken, waarin een landelijke aanpak wordt gepresenteerd voor de bestrijding van vervuiling van de verschillende hoofdwatersystemen (zeeën, rivieren, meren). Zo'n landelijke aanpak bestaat nu nog niet. De *Capaciteitsnota 2006-2010* zal niet apart worden geëvalueerd. Wel zullen volgens Rijkswaterstaat lessen die uit eerdere evaluatiemomenten naar voren zijn gekomen in de capaciteitsnota worden verwerkt.

4.3 Conclusies

De door ons in 2001 gesignaleerde knelpunten op verschillende onderdelen van het bestrijdingsbeleid zijn aangepakt. De minister van VenW (nu: IenM) is hiermee de gedane toezeggingen nagekomen.

De planning van de luchtsurveillances is beter onderbouwd dan in 2001 en de surveillances zijn vorig jaar voor het eerst volgens planning uitgevoerd.

³⁵ Detergents zijn zeepachtige stoffen die aan de oppervlakte het afbraakproces van olie versnellen en het kleefeffect opheffen.



Sinds 2001 is aantal en omvang van de waargenomen verontreinigingen op het Nederlandse deel van de Noordzee sterk afgenomen en hebben zich daar geen ernstige incidenten voorgedaan. Hierdoor is de effectiviteit van de bestrijdingsorganisatie – gelukkig – niet echt op de proef gesteld. De bestrijdingscapaciteit is sinds 2001 op een hoger niveau gebracht, onder meer door vernieuwing en uitbreiding van het bestrijdingsmaterieel. Door oefeningen wordt gewerkt aan de paraatheid en geoefendheid van de medewerkers. Kennismanagement is evenwel een belangrijk aandachtspunt.

35

De bestrijdingsacties worden gedocumenteerd en in een aantal gevallen geëvalueerd. De achterstand in het opstellen van kostendossiers is weggewerkt en het verhalen van kosten bij veroorzakers van maritieme incidenten is beter gewaarborgd in de bedrijfsvoering van Rijkswaterstaat dan in 2001.

Het bestrijdingsbeleid is sinds 2001 geëvalueerd en aangepast. Volgens de Dienst Noordzee van Rijkswaterstaat heeft onze aanbeveling uit 2001 om meer aandacht te geven aan de verschillende fasen van de beleidscyclus, bijgedragen aan de aanpak van de destijds gesignaleerde knelpunten en is de aandacht voor het dossier erdoor aangescherpt. Een nieuwe capaciteitsnota is op dit moment in voorbereiding.

Onze aanbeveling uit 2001	Nagekomen?	Huidige situatie	Verbetering?
<p>➔ Geef meer aandacht aan vastlegging van bestrijdingsacties en oefeningen, opstelling van kostendossiers en aanpak van knelpunten in uitvoering bestrijdingsbeleid.</p>		<ul style="list-style-type: none"> ● Rijkswaterstaat is tegenwoordig voorbereid op het 'maatgevend incident'. ● Het aantal olievlekken op de Noordzee en de omvang ervan is afgenomen. 	 



5 Opsporing en vervolging milieuvervuilers verbeterd

36

5.1 Achtergrond van onze aanbevelingen uit 2001

In 2001 deden wij de ministers van VenW en Justitie drie aanbevelingen om de opsporing en vervolging van veroorzakers van milieuvervuiling op de Noordzee te verbeteren.

Neem gesignaleerde knelpunten wet- en regelgeving met spoed weg

In de eerste plaats constateerden wij dat de toen geldende nationale wet- en regelgeving tekortkomingen vertoonde, die de opsporing en vervolging van milieudelicten op zee bemoeilijkten en soms zelfs onmogelijk maakten. Dit had deels te maken met het feit dat Nederland ernstig achterliep met het verwerken in de nationale wetgeving van wijzigingen in internationale verdragen³⁶ over milieuverontreiniging op zee:

- Zo was een wijziging van het MARPOL-verdrag, die sinds 1 augustus 1999 aan de Noordzee de status toekent van 'bijzonder gebied', in 2001 nog niet verwerkt in de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (Wvvs). Hierdoor overtraden schepen die zich in de Nederlandse kustwateren niet hielden aan de strengere milieu-eisen, formeel de Nederlandse wet niet. Zij konden hier dus ook niet worden vervolgd.
- Verder was de strafbaarstelling van illegale lozingen in de exclusieve economische zone (EEZ)³⁷ nog niet geregeld. Daardoor konden buitenlandse schepen niet door Nederland worden vervolgd als zij op heterdaad betrapt werden op een illegale lozing in de EEZ.

In de tweede plaats constateerden wij tekortkomingen in de wet- en regelgeving rond het zogenoemde *oliejournaal*, waarin bemanningen van olietankers en grote schepen bepaalde handelingen met olie moeten registreren.³⁸

³⁶ Te weten het MARPOL-verdrag en het VN-Zeerechtverdrag.

³⁷ Nederland kon op grond van het VN-Zeerechtverdrag een zogeheten EEZ instellen, om in die zone extra rechtsmacht te krijgen voor (onder meer) de bescherming van het maritieme milieu. De EEZ is in 2000 bij wet ingesteld.

³⁸ Olieschepen met een tonnage van 150 of meer en elk schip, geen olietankschip zijnde, met een tonnage van 400 of meer, moeten een oliejournaal aan boord hebben.



Wij bevelen de minister van VenW aan om de door ons gesignaleerde knelpunten in de wet- en regelgeving in nauwe samenwerking met de minister van Justitie met spoed weg te nemen. Wij vroegen de minister met voorrang enkele cruciale wetsvoorstellen in te dienen tot aanpassing van de Wvvs, waaronder strafbaarstelling van lozingen in de Nederlandse EEZ.

In haar reactie op het rapport gaf de minister van VenW aan dat de achterstanden in de regelgeving zouden worden weggewerkt. Zij wilde de wijziging van de Wvvs met prioriteit voortzetten, net als de achterstallige implementatie van andere internationale regelgeving. Ook zegde zij toe de minister van Justitie te verzoeken bij de toetsing van de voorgenomen wetswijzigingen bijzondere nadruk te leggen op de aspecten handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Het OM zou daarbij nauw worden betrokken.

Maak voor de vervulling van taken bij het OM capaciteit en budget vrij

Wij constateerden in 2001 dat de beschikbaarheid van mensen en middelen een knelpunt vormde bij de uitvoering van de opsporing en vervolging van de veroorzakers van verontreinigingen in zee. Zo had het OM geen afzonderlijke capaciteit gereserveerd voor de officier van Justitie en zijn ondersteuning voor milieudelicten op de Noordzee.

Om de opsporing en vervolging van milieudelicten op de Noordzee te verbeteren, bevelen wij de minister van Justitie aan om voor de taken van het OM uitdrukkelijk capaciteit en budget vrij te maken.

In zijn reactie op ons rapport gaf de minister van Justitie aan dat de functie van Noordzee Officier van Justitie structureel in de totale formatie van het OM zou worden opgenomen. Het college van procureurs-generaal beraadde zich op dat moment over verschillende opties voor een optimale inbedding van deze taak binnen het OM.

Verbeter afstemming tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhavers

In ons rapport uit 2001 constateerden wij dat de afstemming tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingsinstanties over de handhaving van maritieme milieuwetgeving te wensen overliet. Het gaat hier om een groot aantal instanties, die voor de handhaving op de Noordzee gedeeltematig zijn verenigd in de Kustwacht.³⁹

³⁹ In Kustwachtverband zijn de volgende handhavers actief: de Douane, de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW), Rijkswaterstaat Dienst Noordzee, de Algemene Inspectiedienst (AID), het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), de Koninklijke Marechaussee en het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD). In zeehavens gaat het, naast de al genoemde handhavers, ook nog om de havenmeesters, de Voedsel- en Warenautoriteit, de VROM-Inspectie en de gemeentelijke gezondheidsdiensten (ggd's).



Wij vonden dat het overleg tussen het OM en de bestuurlijke handhavingspartners nog onvoldoende was ontwikkeld. Daarnaast tekenden wij aan dat tot dan toe geen structureel gevolg was gegeven aan de wens van het kabinet, verwoord in 1998, om een betere coördinatie tot stand te brengen tussen handhaving van de regelgeving voor de zeevaart op zee enerzijds en in de havens anderzijds.

Wij deden de ministers van VenW en van Justitie de aanbeveling om de afstemming tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving instanties te verbeteren. Wij vonden het wenselijk dat zij een gezamenlijke visie zouden uitwerken op de handhaving van milieuwetgeving (waaronder een visie op de samenhang tussen handhaving op zee en in havens), dat zij afspraken zouden maken over het vervolgingsbeleid en dat zij voorgenomen wetswijzigingen onderling af zouden stemmen.

In hun reactie op ons rapport zegden de ministers van VenW en van Justitie toe dat er milieuhandavingsarrangementen zouden worden gemaakt en de daaruit voortvloeiende bestuurlijke en strafrechtelijke acties. De ministers zouden voorts de voorwaarden scheppen voor een goede afstemming.

5.2 Stand van zaken in 2010

Noordzee aangewezen als bijzonder gebied

De aanwijzing van de Noordzee als bijzonder gebied is met ingang van 22 maart 2002 wettelijk geregeld in artikel 10 van het Besluit voorkoming olieverontreiniging door schepen. Op 1 januari 2007 is dit besluit opgegaan in het Besluit voorkoming verontreiniging door schepen (Bvvs). De aanwijzing van de Noordzee als bijzonder gebied onder bijlage 1 is sindsdien geregeld in artikel 29 lid 1 van het Bvvs. Op grond van dit artikel is het verboden om vanaf een schip schadelijke stoffen te lozen in zee, anders dan met inachtneming van de in de bijlagen bij het MARPOL-verdrag gegeven voorschriften. De Noordzee maakt deel uit van het aangewezen gebied 'Noordwest-Europese wateren' als bedoeld in bijlage 1 van het MARPOL-verdrag.

Lozingen in de EEZ strafbaar gesteld

De strafbaarstelling van lozingen in de EEZ is bij wet van 20 januari 2005 geregeld in artikel 5 van de Wvvs. Dit artikel regelt dat bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) regels kunnen worden gesteld aan verboden lozingen van schadelijke stoffen in zee vanaf schepen, ter bescherming en behoud van het milieu. Deze regels zijn opgenomen in



artikel 29 van het Bvvs;⁴⁰ ze zijn ook van toepassing op buitenlandse schepen.

De minister van VenW heeft het wetsvoorstel tot wijziging van de Wvvs op 3 juli 2003 ingediend bij de Tweede Kamer (VenW, 2003). Het voorstel werd al in december 1996 voor advies aan de Raad van State voorgelegd. Als reden voor de late afronding van het wetsvoorstel meldde de minister van VenW in 2004 dat er vele andere prioriteiten waren op het gebied van wetgeving voor de scheepvaart, dat er beperkte capaciteit was binnen het Ministerie van VenW, en dat het advies van de Raad van State gecompliceerd was geweest (VenW, 2004, p. 5). De wet is uiteindelijk op 18 mei 2005 in werking getreden.

Nog steeds discussie over regelgeving rond oliejournaal

In 2001 constateerden wij dat buitenlandse schepen volgens de Wvvs niet in overtreding waren als zij aan de autoriteiten in de Nederlandse zeehavens een leeg of foutief ingevuld oliejournaal toonden, terwijl dit voor Nederlandse schepen wel strafbaar was. Deze misstelling stond al sinds 1986 in de wet, maar was nooit hersteld.

Regels voor het bijhouden van een oliejournaal

Elk olietankschip met een tonnage van 150 of meer en elk schip, geen olietankschip zijnde, met een tonnage van 400 of meer, moet een oliejournaal aan boord hebben. Hierin moeten bepaalde handelingen (vastgelegd in bijlage 1 van het MARPOL-verdrag) met olie worden opgetekend. Als olierestanten of oliehoudende mengsels worden geloosd, of als een ongewilde of een buitengewone lozing van olie plaatsvindt, dient melding in het oliejournaal te worden gemaakt van de omstandigheden waaronder en de redenen waarom de lozing geschiedde. Het oliejournaal moet gedurende een periode van drie jaar nadat de laatste aantekening erin is gesteld worden bewaard.

(Bron: <http://overheidsloket.overheid.nl>)

Uit ons terugblikonderzoek blijkt dat de regels voor het niet of incorrect invullen van het oliejournaal niet van toepassing zijn op buitenlandse schepen, en dat overtreding van deze regels derhalve niet strafbaar is gesteld. De Wvvs biedt wel de mogelijkheid om deze regels bij AMvB van toepassing te verklaren op buitenlandse schepen gedurende de periode dat deze zich in een Nederlandse haven bevinden, maar dat is niet gebeurd. Hierdoor bestaat nog steeds de bijzondere situatie dat Nederlandse autoriteiten bij buitenlandse schepen die zich in een Nederlandse haven bevinden wel kunnen vaststellen dat hun oliejournaal niet of incorrect is ingevuld, maar het schip daarvoor niet strafrechtelijk kunnen vervolgen. Dit is voorbehouden aan de vlaggenstaat. Het OM

⁴⁰ Tot 1 januari 2007, het moment waarop de zes onderliggende amvb's van de Wvvs zijn samengevoegd in één amvb, waren deze regels uitgewerkt in artikel 9 en artikel 10 lid 1 sub h van het Besluit voorkoming olieverontreiniging door schepen (voor zover het lozingen van olie betrof).



heeft hier in de praktijk een 'noodoplossing' voor gevonden: buitenlandse schepen worden in dit soort situaties strafrechtelijk vervolgd wegens valsheid in geschrifte.

40

Het Ministerie van VenW (nu: IenM) en het OM discussiëren al jaren over deze problematiek. In 2004 leek de minister van VenW bereid om de strafbaarstelling wettelijk te regelen. Zij schreef dat de aanvankelijke keuze om vervolging van buitenlandse schepen over te laten aan de vlaggenstaat een bewuste was geweest, maar dat zij in overleg met het Ministerie van Justitie en het OM voorlopig de conclusie had getrokken dat het gewenst was hierin wellicht verandering te brengen (VenW, 2004, p. 21). De minister van VenW kondigde aan dat de strafbaarstelling van buitenlandse schepen zou worden gezien op verenigbaarheid met de verdragsverplichtingen en mogelijke consequenties voor andere wet- en regelgeving.

Uiteindelijk heeft het Ministerie van VenW in 2009 toch besloten om niet over te gaan tot strafbaarstelling van het incorrect bijhouden van een oliejournaal door buitenlandse schepen. Als belangrijkste reden voert het ministerie hiervoor aan dat dit in de territoriale zee en de EEZ juridisch niet mogelijk is, omdat het VN-Zeerechtverdrag daar geen ruimte voor zou bieden.⁴¹ Dit punt wordt betwist door het OM, aangezien het gaat om de eigen territoriale wateren van Nederland. Volgens het OM staat het de Nederlandse overheid vrij om binnen de eigen landsgrenzen strengere regels te stellen dan die welke verdragsrechtelijk in ieder geval moeten gelden. Volgens het OM is de strafbaarstelling dus niet zozeer een kwestie van kunnen, maar van willen.

Daarnaast noemt het Ministerie van VenW (nu: IenM) nog enkele andere redenen om de strafbaarstelling niet wettelijk te regelen. Zo zijn fouten in het oliejournaal volgens VenW vaak administratief van aard (zoals het ontbreken van een paraaf), wat het toezicht op de naleving van de lozingsvoorschriften op zichzelf niet verhindert. Verder kan de IVW op basis van de huidige wettelijke regels een schip aanhouden en een gedetailleerde inspectie uitvoeren als zij tijdens een havenstaatcontrole tekortkomingen in het oliejournaal constateert. Hiervoor moet het schip langere tijd in de haven blijven liggen, wat de reder veel tijd en geld kost. Dit heeft volgens VenW een afschrikwekkend effect. De IVW heeft overigens nooit een schip aangehouden alleen omdat het oliejournaal niet goed was ingevuld. Het niet goed invullen van het oliejournaal kan wel aanleiding zijn om een uitgebreidere inspectie uit te voeren.

Het OM heeft ons aangegeven dat het nog steeds van mening is dat de strafbaarstelling wettelijk te regelen is, en dat het niet overtuigd is geraakt van de onmogelijkheid daarvan door de argumenten van het

⁴¹ Een verplichting zou volgens VenW slechts betrekking kunnen hebben op de havens en de binnenlandse wateren.



ministerie. Als de wetgever er echter voor kiest geen strafbaarstelling in te voeren, kan het OM daar niets aan veranderen en heeft voortzetting van de discussie niet veel zin meer, aldus het OM.

41

Al met al constateren wij dat VenW (nu: IenM) en het OM het in 2010 (nog steeds) niet eens zijn over de strafbaarstelling van het niet of incorrect bijhouden van het oliejournaal door buitenlandse schepen, en dat de aanbeveling die wij minister van VenW op dit punt deden, niet is opgevolgd.

Ons is overigens gebleken dat twee andere tekortkomingen die wij in 2001 signaleerden in de regelgeving rond het oliejournaal (in casu de regelgeving voor het model-oliejournaal en voor de in het oliejournaal te vermelden gegevens), bij nader inzien niet als tekortkomingen zijn aan te merken. De kwesties waren namelijk reeds ondervangen door een wijziging in het Besluit voorkoming olieverontreiniging door schepen.⁴² De minister van VenW heeft dat indertijd niet aangegeven in haar reactie op ons rapport. De minister gaf zelfs aan dat aanpassing van de regelgeving voor het model-oliejournaal en de in het oliejournaal te vermelden gegevens in voorbereiding was.

Uit ons onderzoek zijn geen nieuwe knelpunten in de wet- en regelgeving naar voren gekomen.

Goede samenwerking VenW en Justitie bij aanpassing wet- en regelgeving

Wij constateren dat het Ministerie van VenW bij de aanpassing van de wet- en regelgeving in de afgelopen jaren heeft samengewerkt met het Ministerie van Justitie (inclusief het OM). VenW heeft de voorgenomen wijzigingen in de wet- en regelgeving, waarmee de strafbaarstelling van lozingen in de EEZ en de aanwijzing van de Noordzee als bijzonder gebied werden geregeld, voor commentaar voorgelegd aan Justitie. Justitie heeft gekeken naar de kwaliteit, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de voorstellen. Na verwerking van het commentaar door VenW is Justitie in beide gevallen akkoord gegaan met de voorgenomen wijzigingen. Hiermee zijn de toezeggingen op dit punt die indertijd zijn gedaan door de ministers van VenW en van Justitie, nagekomen.

⁴² Dit besluit gaf sinds 1994 in artikel 20 aan dat het oliejournaal moest zijn ingericht overeenkomstig het model als aangegeven in Bijlage 1 van het MARPOL-verdrag. Het model-oliejournaal uit 1988 waarover wij spraken, was in 1994 komen te vervallen. Er kon in 2001 dus geen sprake zijn van een tegenstrijdigheid tussen de Wvvs en het model-oliejournaal uit 1988, omdat laatstgenoemd model niet meer van toepassing was. Hierdoor kon er in 2001 ook geen sprake zijn van strijdigheid tussen de Nederlandse wet- en regelgeving en het model-oliejournaal van MARPOL.

*OM gereorganiseerd; capaciteit voor Noordzeezaken structureel geregeld*

42

Na ons onderzoek in 2001 is de organisatie van het OM ingrijpend gewijzigd. In 2003 werd het Functioneel Parket opgericht. Dit parket houdt zich bezig met de bestrijding van criminaliteit op het gebied van milieu en fraude en, voor een beperkt deel, op het gebied van economie.

De 'milieutaak' van het OM, die vroeger bij negentien arrondissementsparketten lag, is per 1 oktober 2005 ondergebracht bij het Functioneel Parket. Met de overdracht van de milieutaken zijn ook de Noordzeezaken – en daarmee de werkzaamheden van de Commissie Noordzee officieren van Justitie en het ondersteunende stafbureau – bij het Functioneel Parket ondergebracht.

Met de overdracht van de milieutaken naar het Functioneel Parket heeft het OM in 2005 de functie van Noordzee officier van Justitie (1 fte) en zijn ondersteuning (1 fte) structureel in de formatie van het Functioneel Parket opgenomen. Het OM heeft aangegeven dat de formatie in de praktijk tegenwoordig (deels) anders wordt ingevuld. Zo is boven op de genoemde formatie 2 fte aan parketsecretarissen beschikbaar voor de ondersteuning van de Noordzee officier van Justitie. In het nieuwe Organisatie- & Formatierapport, dat in 2010 zal worden vastgesteld, zal de formatie voor Noordzeezaken conform de huidige invulling worden weergegeven. De totale formatie voor Noordzeezaken zal dan 4 fte bedragen.

Budget structureel gereserveerd, maar niet specifiek voor Noordzeezaken

Wij constateren dat het OM in 2005 structureel budget heeft gereserveerd ter dekking van materiële kosten voor beide afdelingen binnen het Functioneel Parket die (onder andere) Noordzeezaken behandelen. Dit budget is echter niet specifiek geormerkt voor Noordzeezaken.

Nog geen gezamenlijke visie op relatie handhaving op zee en in havens

Verschillende partijen hebben de afgelopen jaren gewerkt aan een gezamenlijke visie op de handhaving van de milieuwetgeving, zoals in 2001 door ons was aanbevolen. Er is op dit moment echter nog geen sprake van een gezamenlijke visie waarin óók de samenhang tussen handhaving op zee en handhaving in zeehavens wordt uitgewerkt. Beide visies zijn nu nog vastgelegd in afzonderlijke documenten. In deze documenten wordt niet ingegaan op de onderlinge aansluiting en samenhang.

De gezamenlijke visie op de handhaving op de Noordzee is uitgewerkt in het Handhavingsplan Noordzee, dat jaarlijks door de Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee wordt opgesteld (PKHN) (VenW & Defensie, 2010b). Het toezichtplan Vervoer over water, dat sinds 2008 jaarlijks wordt opgesteld, bevat de gezamenlijke visie van toezicht-



houders op handhaving in zeehavens (IVW, 2008, 2009 en 2010b). Het OM heeft aangegeven dat de PKHN recent heeft besloten dat het Handhavingsplan Noordzee voor het jaar 2011 afgestemd moet worden met het toezichtplan Vervoer over water.

43

Overigens hebben handhavingsinstanties ook op bilateraal niveau afspraken gemaakt over de handhaving van milieuwetgeving. Het betreft bijvoorbeeld een convenant tussen het OM en de IVW en een uitwerking van dit convenant in werkafspraken voor het gebied Zeevaart tussen het OM en de IVW.

Er zijn de afgelopen jaren geen specifieke milieuhandhavingsarrangementen opgesteld, zoals in 2001 was toegezegd door de ministers van VenW en van Justitie. Het OM heeft aangegeven dat het alleen handhavingsarrangementen sluit met departementen die een bijzondere opsporingsdienst hebben.⁴³ Het OM heeft om die reden geen handhavingsarrangement gesloten met het voormalige Ministerie van VenW. Met de opstelling van de gezamenlijke visies zijn de ministers echter al grotendeels tegemoetgekomen aan onze kritiek uit 2001.

Geen specifieke afspraken gemaakt over vervolgingsbeleid Noordzeezaken

In 2001 constateerden wij dat tussen de Dienst Noordzee van Rijkswaterstaat en het Kustwachtcentrum was afgesproken dat kleine verontreinigingen uit efficiency-overwegingen door de luchtwaarnemers van de Dienst Noordzee niet aan het Kustwachtcentrum zouden worden gemeld. Het OM was niet betrokken geweest bij deze afspraak en wist er ook niet van, zo bleek uit ons onderzoek. Dat had wel voor de hand gelegen, omdat het OM voor informatie over verontreinigingen afgaat op het Kustwachtcentrum. Indien strafbare verontreinigingen niet aan het Kustwachtcentrum worden gemeld, wordt de beslissing om al dan niet een vervolgingstraject in te zetten bij de daartoe bevoegde instantie – het OM – weggehaald en genomen door de luchtwaarnemers van de Dienst Noordzee van Rijkswaterstaat. Omdat wij dit een ongewenste situatie vonden, vroegen wij de ministers van VenW en van Justitie (het OM) in 2001 om onderling afspraken te maken over het vervolgingsbeleid. Uit ons terugblikonderzoek blijkt dat Rijkswaterstaat Dienst Noordzee bestrijdt dat het besluit tot vervolging omstreeks 2001 in het vliegtuig werd genomen. Dit punt is destijds echter niet opgenomen in de reactie van de ministers van VenW en Justitie op ons onderzoek. Volgens

⁴³ Dit betrof ten tijde van ons onderzoek het Ministerie van Financiën, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), het voormalige Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het voormalige Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).



Rijkswaterstaat schrijven de luchtwaarnemers al hun bevindingen op in een rapportageformulier, ook wanneer ze besluiten om geen proces-verbaal op te stellen.

44

Wij constateren thans dat de minister van VenW en het OM de afgelopen jaren geen *specifieke* afspraken hebben gemaakt over vervolgingsbeleid bij Noordzeezaken. In de Aanwijzing handhaving milieurecht⁴⁴ zijn echter wel *algemene* uitgangspunten vastgelegd over de opsporing en vervolging van milieuzaken, die ook van toepassing zijn op de Noordzee. Het OM heeft verder aangegeven dat het werkt aan een nieuwe aanwijzing, waarin de bevoegdheden van de officieren van Justitie (waaronder de Noordzee officier van Justitie) zullen worden vastgelegd.⁴⁵ Deze aanwijzing zal ook regelen hoe met de door de Kustwacht aangeleverde strafzaken moet worden omgegaan door de opsporingsdiensten en het OM.

5.3 Conclusies

Wij constateren dat onze aanbevelingen gericht op de opsporing en vervolging van veroorzakers van milieuvuiling op de Noordzee zoals wij die in 2001 deden aan de toenmalige ministers van VenW en Justitie, grotendeels zijn opgevolgd. De bewindspersonen zijn hun toezeggingen vrijwel allemaal zijn nagekomen.

Diverse knelpunten in de wet- en regelgeving die wij in 2001 signaleerden zijn opgelost. Zo is de aanwijzing van de Noordzee als bijzonder gebied sinds 2002 wettelijk geregeld. De strafbaarstelling van lozingen in de EEZ is in 2005 in werking getreden. Beide wijzigingen zijn in samenwerking tussen VenW en Justitie tot stand gekomen. Wij constateren echter dat VenW (nu: IenM) en het OM het nog steeds niet eens zijn over de strafbaarstelling van buitenlandse schepen voor het incorrect bijhouden van het oliejournaal, dat deze strafbaarstelling niet in de wet is opgenomen en dat de minister onze aanbeveling op dit punt niet heeft opgevolgd.

De beschikbaarheid van mensen en middelen voor opsporing en vervolging van veroorzakers van verontreinigingen in zee is inmiddels structureel geregeld. Voor de taken van het OM heeft Justitie uitdrukkelijk capaciteit en budget vrijgemaakt. Het OM heeft de functie van Noordzee officier van Justitie en zijn ondersteuning structureel in de formatie van het Functioneel Parket opgenomen. Ook heeft het OM budget gereser-

⁴⁴ Aanwijzing ex. art. 130 lid 4 Wet op de Rechterlijke Organisatie (2010A004).

⁴⁵ Aanwijzing ex. artikel 130 Wet op de Rechterlijke Organisatie. Ten tijde van ons onderzoek was de aanwijzing in concept gereed, maar nog niet vastgesteld door het OM. Zodra dat is gebeurd, wordt de aanwijzing in de Staatscourant gepubliceerd.



veerd ter dekking van materiële kosten voor beide afdelingen die Noordzeezaken behandelen.

45

De afstemming tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke handhavers is langzaam verbeterd. De bestuurlijke en strafrechtelijke handhavers hebben de afgelopen jaren in verschillende vormen gewerkt aan een gezamenlijke visie op de handhaving van milieuwetgeving zoals in 2001 door ons was aanbevolen. Niettemin constateren wij dat er op dit moment nog geen sprake is van een gezamenlijke visie waarin ook de relatie tussen handhaving op zee en handhaving in zeehavens wordt uitgewerkt. Beide visies zijn nu nog vastgelegd in afzonderlijke documenten, waarin niet wordt ingegaan op de onderlinge aansluiting en samenhang.

Tot slot constateren wij dat VenW en het OM de afgelopen jaren geen *specifieke* afspraken hebben gemaakt over vervolgingsbeleid bij Noordzeezaken. In de Aanwijzing handhaving milieurecht zijn echter wel *algemene* uitgangspunten over de opsporing en vervolging van milieuzaken vastgelegd. Deze zijn ook van toepassing op de Noordzee.

Onze aanbeveling uit 2001	Nagekomen?	Huidige situatie	Verbetering?
➔ Neem knelpunten in wet- en regelgeving inzake verontreiniging door zeeschepen weg.		● Opsporing en vervolging veroorzakers milieuvuiling op de Noordzee zijn inmiddels verbeterd.	
➔ Maak capaciteit en budget vrij voor OM-taken rond opsporing en vervolging van milieudelicten op de Noordzee.			
➔ Verbeter afstemming tussen bestuurlijke en strafrechtelijke instanties die zich bezighouden met de handhaving van de maritieme milieuwetgeving.			



6 Meer beleidsinformatie en verantwoording

46

6.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2001

Wij deden in 2001 de ministers van VenW en van Justitie twee aanbevelingen op het gebied van beleid en verantwoording.

Ten eerste raadden wij de ministers aan om voldoende beleidsinformatie te verzamelen over de bijdrage die de afzonderlijke beleidsonderdelen leveren in het geheel van preventie en bestrijding. Met deze beleidsinformatie zouden zij de Tweede Kamer voorstellen kunnen doen over het beleidsterrein als geheel. Wij waren van mening dat er nog onvoldoende inzicht was in de samenhang tussen de beleidsonderdelen.

Ten tweede gaven wij de minister van VenW in overweging de verantwoording over het beleid inzake milieuvervuiling door zeeschepen in begroting en verantwoording als beleidsprioriteit te behandelen en door middel van een overzichtsconstructie meer inzicht te geven in de prestaties en effecten van de verschillende betrokken ministeries en de samenhang daartussen.

De minister van VenW gaf in haar reactie aan dat zij voornemens was de Tweede Kamer op korte termijn een voortgangsrapportage voor te leggen.

6.2 Stand van zaken in 2010

Ministerie verzamelt informatie over beleidsuitvoering en -resultaten

Het Ministerie van IenM verzamelt tegenwoordig informatie over de uitvoering en de resultaten van het beleid inzake milieuvervuiling door zeeschepen.⁴⁶ Dit gebeurt onder meer via contacten met de partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid, zoals de IVW, Rijkswaterstaat, de havenbeheerders en de scheepvaartsector. IenM verzamelt daarnaast informatie over (onder meer) de hoeveelheden ingezameld en verwerkt afval in de zeehavens, de mate van vervuiling van de Noordzee,

⁴⁶ De vigerende beleidsdocumenten waarin dit beleid is vastgelegd zijn onder meer de Beleidsbrief Duurzame Zeehavens (VenW, 2008a) en de Beleidsbrief Zeevaart (VenW, 2008b).



de emissies van schepen en het aantal verontreinigingen en ongevallen op de Noordzee. Het merendeel van deze informatie is afkomstig uit onderzoeken die in opdracht van IenM door externe partijen worden uitgevoerd en de inspectieresultaten van de toezichthouders. Met deze informatie kan IenM, zoals door ons aanbevolen in 2001, nagaan welke maatregelen het meeste bijdragen aan de gestelde milieudoelen. Op basis van deze informatie kan de afweging worden gemaakt hoeveel middelen er worden ingezet voor preventie en hoeveel voor bestrijding, en kan deze afweging met de Tweede Kamer worden besproken.

Dit is de praktijk ook gebeurd. De verzamelde beleidsinformatie is onder meer gebruikt in de evaluatie van het zeevaartbeleid over de periode 1996-2007 die in 2008 is uitgebracht (VenW, 2008c). In deze evaluatie wordt per beleidsveld ingegaan op het beleidsdoel, de ingezette instrumenten en de behaalde resultaten. Vervolgens worden er conclusies getrokken en aandachtspunten voor toekomstig beleid geformuleerd. Hoofdconclusie voor het beleidsveld 'milieu' is dat de belangrijkste voortgang in de achterliggende tien jaar is geboekt bij de preventie van zeewaterverontreiniging. De voortgang bestaat er vooral in dat de lozingen van minerale olie op de Noordzee aanzienlijk zijn verminderd. Op andere terreinen valt er nog veel te verbeteren. De hoeveelheid afval op de stranden van de Noordzee is bijvoorbeeld niet afgenomen. Om die reden heeft de minister van VenW besloten prioriteit te geven aan het ratificeren en implementeren van regelgeving, het actueel houden van de regels en een goed toezicht op de naleving van die regels, zodat ook een afname van andere schadelijke stoffen kan worden gerealiseerd. Een andere conclusie uit de evaluatie is dat de zeevaart actie moet ondernemen om de uitstoot van schadelijke stoffen te verminderen. De belangrijkste les die volgens de evaluatie uit de periode van tien jaar getrokken moet worden is dat implementatie van internationale regelgeving in Nederlandse wetgeving en ook het onderhoud van deze regelgeving veel tijd en capaciteit vraagt.

Meer verantwoording door minister aan Tweede Kamer

Door middel van de beleidsnota's voor het zeevaart- en zeehavenbeleid en de Noordzee die om de paar jaar verschijnen, wordt de Tweede Kamer over de voortgang op het beleidsterrein milieuvervuiling door zeeschepen als geheel geïnformeerd.

Andere bronnen van informatie voor de Tweede Kamer over de uitvoering van het beleid en de resultaten daarvan zijn de begrotings- en verantwoordingsproducten van het Ministerie van VenW (nu: IenM) en de voorstellen voor wijziging van wetgeving respectievelijk voor goedkeuring van internationale afspraken. In deze voorstellen wordt ook ingegaan op de doelstellingen van het beleid en de beoogde effecten.



De Tweede Kamer wordt daarnaast apart geïnformeerd over verschillende deelonderwerpen van het beleidsterrein 'milieuvervuiling door zeeschepen'. De minister van VenW (nu: IenM) stuurt bijvoorbeeld jaarlijks een rapportage over de hoeveelheid scheepsafval die via de havenontvangstvoorzieningen wordt ingezameld in de zeehavens en over de ontwikkelingen in het beleid voor de afgifte van scheepsafvalstoffen. Over het toezicht op schepen en in de havens wordt de Kamer geïnformeerd in het Meerjarenplan en het Jaarverslag van de IVW. Daarnaast stuurt de minister van VenW (nu: IenM) in samenwerking met de minister van Defensie jaarlijks het Handhavingsplan van de Kustwacht naar de Tweede Kamer. In het Jaarverslag van de Kustwacht, dat eveneens naar de Kamer wordt gezonden, wordt verantwoording afgelegd over de behaalde resultaten. Met wisselende frequentie ontvangt de Tweede Kamer verder informatie over de stand van zaken van het bestrijdingsbeleid via de Capaciteitsnota van Rijkswaterstaat en het Rampenplan voor de Noordzee. Over de luchtverontreiniging door de scheepvaart wordt de Tweede Kamer niet alleen via de begroting van VenW (nu: IenM), maar ook via de rapportages naar aanleiding van het Besluit Luchtkwaliteit geïnformeerd.

48

Sinds ons onderzoek uit 2001 is slechts één evaluatie van het beleid verschenen (VenW, 2008c). Het betreft de eerder genoemde evaluatie over de periode 1996-2007.

Milieu benoemd tot prioriteit in het zeevaartbeleid

Het Ministerie van IenM heeft aangegeven dat milieuvervuiling door zeeschepen na ons onderzoek in 2001 binnen het ministerie prioriteit heeft gekregen. Dit heeft volgens het ministerie een extra stimulans gekregen met het regeerakkoord van het vierde kabinet-Balkenende, waarin een duurzame leefomgeving tot één van de pijlers van het kabinetsbeleid was gemaakt. Dit betrof een algemene ambitie, die gold voor alle sectoren, waaronder de zeevaart.

In de Beleidsbrief Zeevaart uit 2008 is milieu door de minister van VenW tot een prioriteit benoemd, en zijn maatregelen geformuleerd om aan de ambitie vorm te geven. In deze brief geeft de minister aan dat, hoewel diverse resultaten zijn geboekt, aandacht voor het verminderen van de milieuverontreiniging door de zeevaart van groot belang is en dat de reductie van emissies naar de lucht hierbij de grootste prioriteit heeft. Reden hiervoor is dat de zeevaart in de toekomst naar verwachting verder in omvang zal toenemen, terwijl andere bronnen van vervuiling zoals de industrie en het wegvervoer steeds schoner worden (VenW, 2008b; 2008c). In de begroting van VenW voor 2010 zijn de nieuwe internationale milieunormen voor de zeevaart in de beleidsagenda als



prioriteit opgenomen (VenW, 2009b). In het regeerakkoord staat vermeld dat het kabinet Rutte-Verhagen inzet op een gelijk speelveld in Europa rond de normen voor emissies, geluid en trillingen van voertuigen, openbaar vervoer, luchtvaart en scheepvaart om het woon- en leefmilieu minder te belasten (Informatie, 2010).

49

Inzicht in prestaties en effecten betrokken departementen





Een overzichtconstructie, zoals door ons bedoeld in 2001, is in de afgelopen periode niet opgesteld. De minister van VenW heeft de afgelopen jaren wel op andere manieren meer inzicht gegeven in de prestaties en effecten van de verschillende betrokken ministers en de samenhang daarin, onder meer in de Beleidsbrief Zeevaart (VenW, 2008b) en het Integraal Beheerplan Noordzee (VenW, 2005). Deze documenten zijn, onder verantwoordelijkheid van VenW, door alle betrokken departementen opgesteld. De begrotingen van het Infrastructuurfonds bevatten sinds 2007 daarnaast een overzichtconstructie voor de Kustwacht Nederland Nieuwe Stijl (VenW, 2006c). Hierin wordt beknopt aangegeven welke activiteit de deelnemende organisaties verrichten en met welk doel. Ook worden de uitgaven van de Kustwacht en die van de deelnemende departementen ten behoeve van de Kustwacht vermeld.

6.3 Conclusies

Onze aanbevelingen op het gebied van beleid en verantwoording zijn vrijwel geheel opgevolgd. Het Ministerie van IenM verzamelt informatie over de uitvoering en de resultaten van het beleid, het zeevaartbeleid als geheel is een beleidsprioriteit geworden en er wordt meer verantwoording afgelegd aan de Tweede Kamer over het beleid. Een overzichtconstructie zoals door ons bedoeld is niet opgesteld, maar aan onze bezwaren is wel op andere manieren tegemoetgekomen.

In de evaluatie van het zeevaartbeleid over de periode 1996-2007 wordt apart aandacht besteed aan ons onderzoek uit 2001, en dan met name aan ons kritiekpunt dat de samenwerking tussen de diverse overheidsdiensten bij de bestrijding van milieuverontreiniging door de zeevaart te wensen overliet en dat meer aandacht moest worden besteed aan effectmeting van beleid. Volgens de evaluatie is mede door onze aanbevelingen de Scheepvaartinspectie sinds 2001 geïntegreerd in de IVW, zijn de achterstanden in (de implementatie van) regelgeving weggewerkt en zijn voorwaarden geschapen tussen strafrechtelijke en bestuurlijke handhavingspartners.



Onze aanbeveling uit 2001	Nagekomen?	Huidige situatie	Verbetering?
<p>➔ Verzamel voldoende beleidsinformatie over bijdrage van afzonderlijke beleidsonderdelen aan geheel van preventie en bestrijding.</p>		<p>● De informatievoorziening en verantwoording aan de Tweede Kamer is inmiddels verbeterd.</p>	
<p>➔ Maak beleidsprioriteit van milieuvervuiling door zeeschepen.</p>			
<p>➔ Geef door middel van een overzichtconstructie inzicht in geleverde prestaties en gerealiseerde effecten.</p>			



7 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

51

Wij hebben op 16 november 2010 de reactie van de minister van IenM op onze conclusies ontvangen. De minister heeft mede gereageerd namens haar ambtgenoot van VenJ. Hieronder volgt een samenvatting van haar reactie, gevolgd door ons nawoord. Een integrale weergave van de reactie is te vinden op onze website: www.rekenkamer.nl.

7.1 Reactie minister van IenM

De minister van IenM schrijft dat er de afgelopen jaren veel vooruitgang is geboekt op het terrein van milieuvuiling door zeeschepen. Onze aanbevelingen uit 2001 hebben daarbij volgens haar een belangrijke rol gespeeld. De minister is ons erkentelijk voor de waardevolle inzichten en leerpunten die onze terugblik heeft opgeleverd. Met ons constateert zij dat vrijwel alle aanbevelingen uit ons rapport uit 2001 zijn opgevolgd en dat invulling is gegeven aan de maatregelen die de ministers van VenW en Justitie destijds hebben aangekondigd.

De minister gaat vervolgens meer in detail in op onze conclusies over de stand van zaken in 2010. We geven haar opmerkingen hieronder per conclusie weer.

Het systeem voor de afgifte van scheepsafval is nog niet optimaal. Dit komt vooral doordat de voorschriften per haven verschillen.

Volgens de minister verschillen de voorschriften per haven inderdaad op een aantal aspecten. Daarom bereidt de Europese Commissie momenteel een voorstel voor om de bestaande richtlijn te herzien. Naar verwachting komen er additionele voorschriften en voorwaarden ter zake van de afgifteplicht. Ook zal de Commissie naar verwachting voorstellen doen voor verheldering van bepaalde definities, voor bevordering van het gebruik van elektronische informatiesystemen en voor vereenvoudiging van sommige procedures. De minister denkt dat dit zal leiden tot een grotere eenduidigheid van de procedures en voorschriften van Europese havens en daarmee tot minder verschillen tussen de havens.



Er bestaan zorgen over het afnemende deskundigheidsniveau bij de IVW als gevolg van de uitbesteding van taken aan private partijen.

52

De minister schrijft dat de keuze voor uitbesteding van taken aan private partijen een beweging is waarin het bedrijfsleven zelf verantwoordelijk wordt voor een veilige en milieuvriendelijke bedrijfsvoering, binnen het kader van de wet. Om de kwaliteit bij uitbesteding te blijven garanderen zijn er volgens de minister, zoals ook opgemerkt in ons rapport (in § 2.2), op nationaal en Europees niveau maatregelen genomen. Deze hebben ervoor gezorgd dat de kwaliteit van klassenbureaus en het toezicht daarop zijn verbeterd.

Tussen het Ministerie van VenW (nu: IenM) en het OM bestaan nog steeds verschillen van mening over de strafbaarstelling van buitenlandse schepen voor het niet of incorrect bijhouden van het zogenaamde oliejournaal.

De minister schrijft dat overleg over de oliejournaal-kwestie tussen het OM en VenW in 2009 is herstart. Door miscommunicatie heeft dit overleg enige tijd stilgelegen. Inmiddels is het overleg volgens de minister hervat en wordt gewerkt aan een eenduidig rijksstandpunt over de onderliggende problematiek.

Een samenhangende visie op de handhaving van de milieuwetgeving op de Noordzee en in de havens is er nog steeds niet.

Volgens de minister wordt inmiddels aan een samenhangende visie op de milieuhandhaving op zee en in zeehavens invulling gegeven doordat de Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee (PKHN) het Handhavingsplan Noordzee voor het jaar 2011 laat aansluiten met het Toezichtsplan Vervoer over Water, dat betrekking heeft op het toezicht en de handhaving in de zeehavens.⁴⁷ Daarmee wordt volgens de minister de relatie tussen handhaving op zee en handhaving in zeehavens verbeterd. In het Interdepartementaal Directeuroverleg Noordzee wordt voorts het Noordzeebeleid, het Noordzeebeheer en de handhaving door de betrokken departementen en dienstonderdelen afgestemd.

De kwaliteit van de Nederlandse vloot is na 2001, in vergelijking met andere landen, achteruitgegaan. De laatste jaren is wel weer een verbetering zichtbaar.

De minister schrijft dat de vlaggenstaat Nederland weliswaar tijdelijk is weggezaakt op de *white list* van het Paris Memorandum of Understanding on Port State Control, maar dat ons land inmiddels op deze lijst weer een negende plaats bezet en daarmee terug is in de toptien van vlaggen-

⁴⁷ Zie ook § 5.2 van ons rapport.



staten die het best aan de internationale regelgeving voldoen, afgemeten aan de resultaten uit havenstaatcontroles.⁴⁸

53

Verder wijst de minister in haar reactie op een passage in hoofdstuk 3 van ons rapport. Volgens de minister is de conclusie die staat vermeld in de infographic van dit hoofdstuk, namelijk dat de hoeveelheid afval in de Noordzee en op de kust is toegenomen noch afgenomen op zichzelf juist. Zij acht deze conclusie echter niet op zijn plaats omdat deze wordt gerelateerd aan het functioneren van havenontvangstvoorzieningen. De havenontvangstvoorzieningen kunnen volgens de minister nadrukkelijk niet verantwoordelijk gesteld worden voor (het niet-innemen van) alle afval in zee en op de kust. Dit afval is immers, aldus de minister, niet alleen afkomstig van schepen, maar ook in belangrijke mate van andere bronnen, onder meer op het land.

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Met het laatste punt van de minister zijn wij het volkomen eens: het afval in zee en op de kust is niet uitsluitend afkomstig van de zeescheepvaart, dus de havenontvangstvoorzieningen kunnen niet voor de inname daarvan verantwoordelijk zijn. Dat wij dit onderkennen blijkt ook uit de tekst in hoofdstuk 3. Volledigheidshalve hebben wij een voetnoot in de infographic opgenomen waarin dit punt wordt benadrukt.

Voor de overige punten uit de brief van de minister geldt dat wij hopen dat de toezeggingen die de minister doet c.q. de verwachtingen die zij uitsprekt, binnen niet al te lange termijn hun beslag zullen krijgen: harmonisatie van de voorschriften voor afvalafgifte in EU-zeehavens, een rijksstandpunt over de strafbaarstelling van niet of niet correct bijhouden van het oliejournaal en een betere samenhang tussen de handhaving op zee en in zeehavens.

Wij zijn er minder gerust op dan de minister dat met de maatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen, het deskundigheidsniveau bij de IVW voldoende wordt vastgehouden. We verwijzen naar de door ons gesignaleerde zorgen bij zowel de klassenbureaus, de reders als de IVW.

Ten slotte hopen wij dat de minister aandacht heeft voor het knelpunt dat wij hebben gesignaleerd rond het kennismanagement bij Rijkswaterstaat Directie Noordzee; de minister gaat in haar reactie niet op dit punt in.

⁴⁸ Zie ook § 2.2 van ons rapport.





Bijlage 1 Aanbevelingen en toezeggingen 2001 en conclusies Terugblik 2010

Aanbevelingen 2001	Toezeggingen 2001	Conclusies terugblik 2010
Vervuiling voorkomen: milieutoezicht op schepen		
<p><i>Scheepvaartinspectie</i>: zet capaciteit risicogericht in (daar waar risico voor milieu grootst is). Maak bij selectie van schepen voor havenstaatcontrole meer gebruik van <i>target factor</i> (2001; p. 41).</p>	<p><i>Minister van VenW</i>: recente aanscherping van Europese afspraken over havenstaatcontrole omvat ook gebruik van <i>target factor</i> zoals aanbevolen. Daarmee wordt doelmatigheid havenstaatcontrole vergroot: er wordt gericht gecontroleerd op schepen met grotere risico's voor milieu en veiligheid.</p>	<p>Nederland heeft aanscherping Europese afspraken geïmplementeerd in Regeling havenstaatcontrole; IVW zet capaciteit havenstaattoezicht sindsdien risicogericht in.</p>
<p>Geen.</p>	<p><i>Minister van VenW</i> onderkent dat er sprake is van risico's bij uitbesteding van taken aan klassenbureaus. Zij zal verdere uitbesteding zorgvuldig overwegen en gepaard laten gaan met extra maatregelen om voldoende grip te houden.</p> <p><i>Scheepvaartinspectie</i> is voornemens nieuwe werkwijze te gaan volgen. Capaciteit wordt zoveel mogelijk daar waar nodig ingezet en routinematige certificerende taken worden in aantal teruggebracht. Handhaving wordt opgevoerd door aparte afdeling Handhaving in het leven te roepen. Er komt zo een duidelijke functiescheiding tussen vergunningverlening en handhaving.</p> <p><i>Inspectie Verkeer en Waterstaat</i> zal EU-richtlijn over klassenbureaus tot uitvoering brengen en zelf tweedelijns toezicht verscherpen.</p>	<p>Uitbesteding taken onveranderd doorgegaan: IVW heeft certificeringstaken zeeschepen nu grotendeels uitbesteed. Sinds 2001 zijn er op Europees en nationaal niveau verschillende maatregelen getroffen om kwaliteit klassenbureaus en toezicht daarop te verbeteren. Zo heeft IVW tweedelijns toezicht op klassenbureaus afgelopen jaren versterkt. Minister van VenW heeft binnen IVW geen aparte afdeling handhaving opgericht, maar van functievermenging tussen vergunningverlenende en handhavende werkzaamheden is door uitbesteding certificeringstaken vrijwel geen sprake meer.</p>
Vervuiling voorkomen: inname afval in zeehavens		
<p><i>Ministers van VenW en VROM</i>: verwerf inzicht in omvang en kwaliteit marktwerking onder havenontvangstvoorzieningen. Neem zo nodig initiatieven om werking van dit instrument te verbeteren dan wel om andere maatregelen te treffen gericht op gewenste laagdrempeligheid van havenontvangstvoorzieningen (2001; p. 41).</p>	<p><i>Minister van VenW</i>: indirecte financiering en havenafvalplannen zijn relevante instrumenten in kader van marktwerking, en staan in EU-richtlijn ter zake die momenteel wordt geïmplementeerd.</p> <p>Implementatie van richtlijn 2000/59 over havenontvangstvoorzieningen zal aan aantal van thans bestaande bezwaren tegemoetkomen.</p> <p>Nieuw op te zetten intermediaire organisatie zal worden belast met afwikkeling financiering en beoordeling havenafvalplannen. Goed toezicht krijgt nadrukkelijk aandacht in voorwaarden.</p>	<p>Met implementatie van EU-richtlijn voor havenontvangstvoorzieningen in Nederlandse wetgeving in 2004 zijn manco's uit 2001 grotendeels weggenomen.</p> <p>Onder nieuwe wet voor de afgifte van scheepsafval volgt minister van VenW (nu: IenM) marktwerking tussen havenontvangstvoorzieningen op basis van jaarlijkse rapportages van havenbeheerders over afgifteresultaten en havenafvalplannen, en jaarlijkse klankbord-groepbijeenkomsten met de sector.</p> <p>Minister heeft ook initiatieven genomen om laagdrempeligheid van havenontvangstvoorzieningen te vergroten. IVW beoordeelt havenafvalplannen van havenbeheerders en functioneert als door minister toegezegde intermediaire organisatie.</p>



Aanbevelingen 2001	Toezeggingen 2001	Conclusies terugblik 2010
Optreden tegen vervuiling: de vlek		
<p><i>Rijkswaterstaat/Directie Noordzee:</i> zorg dat beleidsvoorbereiding, -ontwikkeling, -verantwoording en -evaluatie ter zake doorgang blijft vinden. Dit moet leiden tot meer aandacht voor vastlegging van bestrijdingsacties en oefeningen, tot opstellen van kostendossiers, en ook tot een voortvarende aanpak van ge-signaleerde knelpunten bij uitvoering van <i>Capaciteitsnota</i> (2001; p. 41).</p>	<p><i>Minister van VenW:</i> nadere uitwerking <i>Nota Bestrijding milieubedreigende stoffen Noordzee 2000-2010</i> (op 14 december 2000 aan Tweede Kamer aangeboden) zal leiden tot optimalisering van administratieve ondersteuning van incidentenorganisatie, bestrijding van verontreinigingen en juridische en financiële afhandeling van uitgevoerde operaties.</p>	<p>Knelpunten in beleidscyclus van Rijkswaterstaat Dienst Noordzee zijn aangepakt. Bestrijdingsacties worden gedocumenteerd en, indien nodig, geëvalueerd. Achterstand bij opstellen kostendossiers is weggewerkt en verhalen van kosten bij veroorzakers van maritieme incidenten is beter gewaarborgd in bedrijfsvoering van Rijkswaterstaat. Bestrijdingsbeleid is geëvalueerd en aangepast. Bestrijdingscapaciteit is door vernieuwing en uitbreiding van materieel op hoger niveau gebracht. Kennismanagement is belangrijk aandachtspunt bij Rijkswaterstaat Dienst Noordzee.</p>
Optreden tegen vervuiling de veroorzaker		
<p><i>Minister van VenW:</i> neem in nauwe samenwerking met minister van Justitie geïsignaleerde knelpunten in wet- en regelgeving met spoed weg. Dien met voorrang enkele cruciale wetsvoorstellen in tot aanpassing van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, waaronder strafbaarstelling van lozingen in de Nederlandse exclusieve economische zone (2001; p. 41).</p>	<p><i>Minister van VenW:</i> achterstanden in de regelgeving worden weggewerkt. Aanpassing van regelgeving over model-oliejournaal en in oliejournaal te vermelden gegevens is in voorbereiding. Wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen wordt met prioriteit voortgezet, net als achterstallige implementatie van andere internationale regelgeving. Minister van VenW zal minister van Justitie verzoeken bij toetsing bijzondere nadruk te leggen op aspecten handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid. Openbaar Ministerie zal daarbij nauw worden betrokken.</p>	<p>Diverse knelpunten in wet- en regelgeving zijn opgelost en wijzigingen zijn in samenwerking tussen VenW en Justitie tot stand gekomen. Maar VenW (nu: IenM) en OM verschillen nog steeds van mening over strafbaarstelling van buitenlandse schepen voor het incorrect bijhouden van het oliejournaal. Strafbaarstelling is niet in de wet opgenomen. Minister van VenW heeft onze aanbeveling op dit punt niet opgevolgd.</p>
<p><i>Minister van Justitie:</i> maak voor de taken van het Openbaar Ministerie (OM) uitdrukkelijk capaciteit en budget vrij. Basis voor vervolging is nu te wankel, want is grotendeels afhankelijk van de persoonlijke inzet en betrokkenheid van individuele functionarissen (2001; p. 41).</p>	<p><i>Minister van Justitie:</i> functie van Noordzee Officier van Justitie wordt structureel in totale formatie OM opgenomen. OM beraadt zich over optimale inbedding van deze functie binnen OM.</p>	<p>Beschikbaarheid van mensen en middelen voor opsporing en vervolging van veroorzakers van verontreinigingen in zee is structureel geregeld: voor taken OM heeft Justitie uitdrukkelijk capaciteit en budget vrijgemaakt.</p>
<p><i>Ministers van VenW en Justitie:</i> verbeter afstemming tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingsinstanties: laat hen (a) een gezamenlijke visie op de handhaving van milieuwetgeving uitwerken (waaronder een visie op samenhang in handhaving op zee en in havens), (b) afspraken maken over vervolgingsbeleid en (c) voorgenomen wetswijzigingen onderling afstemmen (2001; p. 41).</p>	<p><i>Ministers van VenW en Justitie</i> zullen, in overleg met OM, voorwaarden scheppen voor goede afstemming tussen Noordzee Officier en zijn bestuurlijke handhavingspartners, zodat laatstgenoemde milieuhandhavingsarrangementen kunnen maken over controle en daaruit voortvloeiende bestuurlijke en strafrechtelijke acties. Op basis van handhavingsarrangementen kunnen beide ministers worden voorzien van voldoende strafrechtelijke en bestuurlijke beleidsinformatie over milieuhandhaving op Noordzee. Strafrechtelijke milieuhandhaving op Noordzee die in kader van deze handhavingsarrangementen plaatsvindt, zal structureel deel kunnen gaan uitmaken van reguliere beleid- en beheercyclus in OM. Daarmee samenhangende bedrijfsprocessen binnen OM zullen zodanig worden ingericht dat minister van Justitie zich tijdig van</p>	<p>Afstemming bestuurlijke en strafrechtelijke handhavers is langzaam verbeterd: handhavers hebben gewerkt aan een gezamenlijke visie op handhaving milieuwetgeving, maar relatie tussen handhaving op zee en handhaving in zeehavens is hierin nog niet uitgewerkt. Er zijn geen specifieke afspraken gemaakt over vervolgingsbeleid bij Noordzeezaken. Wel zijn in Aanwijzing handhaving milieurecht <i>algemene</i> uitgangspunten vastgelegd, die ook van toepassing zijn op Noordzee. Doorgevoerde wetswijzigingen zijn onderling afgestemd.</p>



Aanbevelingen 2001	Toezeggingen 2001	Conclusies terugblik 2010
	voldoende beleidsinformatie over strafrechtelijke milieuhandhaving op Noordzee kan doen voorzien.	
Beleid en verantwoording		
<i>Ministers van VenW en Justitie:</i> verzamel voldoende beleidsinformatie over bijdrage van afzonderlijke beleidsonderdelen in geheel van preventie en bestrijding milieuvervuiling door zeeschepen, om parlement voorstellen te kunnen doen over beleidsterrein als geheel (2001; p. 40).	Geen.	VenW (nu: IenM) verzamelt informatie over de uitvoering en de resultaten van verschillende beleidsonderdelen.
<i>Minister van VenW:</i> behandel verantwoording over beleid inzake milieuvervuiling door zeeschepen in begroting en verantwoording als beleidsprioriteit. Geef door middel van overzichtsconstructie meer inzicht in prestaties en effecten van verschillende betrokken ministeries en samenhang daarin (2001; p. 40).	Geen.	Zeevaartbeleid als geheel is beleidsprioriteit geworden van VenW (nu: IenM). Er wordt meer verantwoording afgelegd aan Tweede Kamer over beleid. Overzichtsconstructie zoals door ons bedoeld is niet opgesteld, maar aan onze bezwaren is wel op andere manieren tegemoetgekomen.



Bijlage 2 Gebruikte afkortingen

58

AID	Algemene Inspectiedienst
AIS	Automatic Identification System
Amvb	Algemene maatregel van bestuur
Bvvs	Besluit voorkoming verontreiniging door schepen
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken
EEZ	Exclusieve economische zone
EL&I	(Ministerie van) Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EMSA	European Maritime Safety Agency, Europees Agentschap voor Maritieme Veiligheid
EU	Europese Unie
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
Ggd	Gemeentelijke gezondheidsdienst
IenM	(Ministerie van) Infrastructuur en Milieu
IMO	International Maritime Organization
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
Justitie	(Ministerie van) Justitie
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KVNR	Koninklijke Vereniging van Nederlandse reders
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MARPOL	Marine pollution; International Convention for the Prevention of Pollution from Ships
OM	Openbaar Ministerie
PKHN	Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee
PMoU	Paris Memorandum of Understanding on Port State Control
SodM	Staatstoezicht op de Mijnen
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VenJ	(Ministerie van) Veiligheid en Justitie
Vluvero	Vluchten, Verontreinigingen en Overtredingen
VN	Verenigde Naties
VRoM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wvvs	Wet voorkoming verontreiniging door schepen



Literatuur

59

Publicaties

Algemene Rekenkamer (2001). *Milieuvervuiling door zeeschepen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 040, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005). *Functioneren Kustwacht Nederland*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 060, nrs. 1-2.

Algemene Rekenkamer (2006). *Marine pollution from ships; Joint report based on national audits 2000-2003*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2007). *Functioneren Kustwacht Nederland; Terugblik 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 060, nrs. 8-9. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010). *Functioneren Kustwacht Nederland; Terugblik 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 30 060, nrs. 10-11. Den Haag: Sdu.

EMSA (2008). *Report on the overall effectiveness of the system of Port Reception Facilities in The Netherlands in accordance with Directive 2009/59/EC*. Vastgesteld d.d. 23 juni 2008.

Franeker, J.A. van, Meijboom, A., Jong, M.L. de, en Verdaat, J.P. (2009). *Fulmar Litter EcoQO Monitoring in the Netherlands 1979-2007 in relation to EU Directive 2000/59/EC on Port Reception Facilities*. Texel: IMARES.

Informateur (2010). *Kabinetsformatie 2010; Brief informateur*. Brief van informateur Opstellen bij de aanbieding aan de Tweede Kamer van het conceptregeerakkoord van de fracties van VVD en CDA en het concept-gedoogakkoord van de fracties van VVD, PVV en CDA. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 417, nr. 14. Den Haag: Sdu.

IVW (2008). *Jaarplan Vervoer over Water 2008*. Uitgave van de IVW namens alle betrokken inspectiediensten. Vastgesteld maart 2008. Den Haag: IVW.



IVW (2009). *Toezichtplan Vervoer over Water 2009*. Vastgesteld januari 2009. Uitgave van IVW namens alle betrokken inspectiediensten. Den Haag: IVW.

IVW (2010a). *Inspectie Verkeer en Waterstaat; Jaarverslag 2009*. Den Haag: IVW.

IVW (2010b). *Toezichtplan Vervoer over Water 2010*. Vastgesteld januari 2010. Uitgave van IVW namens alle betrokken inspectiediensten. Den Haag: IVW.

PMoU (2010). *Port State Control in the offing. Annual report 2009*. Den Haag: PMoU.

Rijkswaterstaat (1990). *Capaciteitsplan bestrijding olie en chemicaliën op de Noordzee*. Rijswijk: Rijkswaterstaat.

VenW (2003). *Wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, de Wet verontreiniging zeewater en de Scheepvaartverkeerswet in verband met instelling van de Nederlandse exclusieve economische zone en enkele andere onderwerpen; Voorstel van wet*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 984, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

VenW (2004). *Wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, de Wet verontreiniging zeewater en de Scheepvaartverkeerswet in verband met de instelling van de Nederlandse exclusieve economische zone en enkele andere onderwerpen; Nota n.a.v. het verslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 984, nr. 5. Den Haag: Sdu.

VenW (2005). *Integraal Beheerplan Noordzee 2015*. Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van VenW bij de aanbieding van het Integraal Beheerplan Noordzee 2015. Bijlage Integraal Beheerplan Noordzee 2015. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 195, nr. 1. Den Haag: Sdu.

VenW (2006a). *Milieu en scheepvaart; Verslag algemeen overleg op 19 april 2006 over havenontvangstvoorzieningen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 26 868, nr. 12. Den Haag: Sdu.

VenW (2006b). *Integraal Beheerplan Noordzee 2015*. Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van VenW bij de nota 'Om kwetsbare zee-



en deltagebieden te beschermen'. Bijlage Capaciteitsnota 2006-2010. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 195, nr. 14. Den Haag: Sdu.

61

VenW (2006c). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2007; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 A, nr. 2. Den Haag: Sdu.

VenW (2007). *Milieu en scheepvaart*. Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van VenW over havenontvangstinstallaties en afval afkomstig van schepen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 25 868, nr. 15. Den Haag: Sdu.

VenW (2008a). *Nationaal zeehavenbeleid 2005-2010*. Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van VenW, bij de aanbieding van de beleidsbrief Duurzame zeehavens. Bijlage Beleidsbrief Duurzame zeehavens. Zeehavens als draaischijven naar duurzaamheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 862, nr. 10. Den Haag: Sdu.

VenW (2008b). *Zeevaartbeleid; Brief staatssecretaris VenW inzake aanbieding van de Beleidsbrief Zeevaart*. Bijlage Beleidsbrief Zeevaart 2008: Verantwoord varen en een vitale vloot. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 409, nr. 1. Den Haag: Sdu.

VenW (2008c). *Zeevaartbeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van VenW, bij de aanbieding van de Beleidsbrief Zeevaart 'Verantwoord varen en een vitale vloot'. Bijlage Zeevaartbeleid 1996-2007. Een evaluatie van overheidsbeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 409, nr. 1. Den Haag: Sdu.

VenW (2009a). *Nationaal Zeehavenbeleid 2005-2010. Brief staatssecretaris over afgiftecijfers van scheepsafval in 2008 en over het havenafvalbeleid in 2009*. Bijlage Afgiftecijfers van scheepsafval. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 862, nr. 16. Den Haag: Sdu.

VenW (2009b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2010; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 32 123 XII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

VenW (2010). *Nationaal Zeehavenbeleid 2005-2010*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van VenW over scheepsafval in Nederlandse havens. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29 862, nr. 22. Den Haag: Sdu.



VenW & Defensie (2010a). *Kustwacht In Nederland*. Brief aan de Tweede Kamer van de ministers van VenW en van Defensie, met de derde tussenrapportage over voortgang van de ontwikkeling van de Kustwacht Nederland Nieuwe Stijl. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 30 490, nr. 17. Den Haag: Sdu.

VenW & Defensie (2010b). *Kustwacht In Nederland*. Brief aan de Tweede Kamer van de ministers van Defensie en van Justitie, met de derde tussenrapportage over de voortgang van de ontwikkeling van de Kustwacht Nederland Nieuwe Stijl. Bijlage Handhavingsplan Noordzee 2010. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 30 490, nr. 17. Den Haag: Sdu.

VenW & Justitie (2002a). *Milieuvervuiling door zeeschepen*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Justitie, met onder meer het standpunt van de minister over het rapport van de Algemene Rekenkamer 'Milieuvervuiling door zeeschepen'. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 040, nr. 3. Den Haag: Sdu.

VenW & Justitie (2002b). *Milieuvervuiling door zeeschepen*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van VenW, met haar reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer 'Milieuvervuiling door zeeschepen' met betrekking tot aangelegenheden die de Inspectie van VenW aangaan. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 040, nr. 4. Den Haag: Sdu.

Wet- en regelgeving

Nationale wet- en regelgeving

Besluit havenontvangstvoorzieningen. Besluit van 23 augustus 2004, houdende algemene regels voor havenontvangstvoorzieningen. Staatsblad 2004, 457.

Besluit voorkoming olieverontreiniging door schepen. Besluit van 27 maart 1986, houdende regelen ter voorkoming van olieverontreiniging door schepen. Staatsblad 1986, 160. Vervallen per 17 september 2008.

Besluit voorkoming verontreiniging door schepen. Besluit van 11 december 2006, houdende regels ter voorkoming van verontreiniging door schepen. Staatsblad 2006, 693.



Regeling havenontvangstvoorzieningen. Regeling houdende regels voor havenontvangstvoorzieningen. Staatscourant 2004, 183.

63

Regeling havenstaatcontrole. Regeling, houdende regels voor de aanwijzing van ambtenaren van de Scheepvaartinspectie belast met de uitoefening van havenstaatcontrole, alsmede met betrekking tot de wijze waarop deze ambtenaren hun taak ingevolge de Wet havenstaatcontrole uitoefenen. Staatscourant 1998, 97.

Wet voorkoming verontreiniging door schepen. Wet van 14 december 1983, houdende regelen ter voorkoming van verontreiniging door schepen. Staatsblad 1983, 683.

EU-regelgeving

Europese Dienstenrichtlijn. Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt. Brussel: publicatieblad nr. L 376/36 van 27 december 1996.

Richtlijn havenstaatcontrole. Richtlijn 95/21/EG van de Raad van 19 juni 1995 betreffende de naleving, met betrekking tot de schepen die gebruik maken van havens in de Gemeenschap en varen in de onder de jurisdictie van de Lid-Staten vallende wateren, van internationale normen op het gebied van de veiligheid van schepen, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord (havenstaatcontrole). Brussel: publicatieblad nr. L 157 van 7 juli 1995.

Richtlijn havenstaatcontrole. Richtlijn 2009/16/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende havenstaatcontrole. Brussel: publicatieblad nr. L 131/57 van 28 mei 2009.

Richtlijn havenontvangstvoorzieningen. Richtlijn 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2000 betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen. Brussel: publicatieblad nr. L 332 van 28 december 2000.

Internationale verdragen

Ballastwaterverdrag. International Convention for the Control and Management of Ships' Ballast Water and Sediments. Door Nederland geratificeerd (2010), nog niet in werking getreden.



MARPOL-verdrag. International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978 relating thereto. In werking getreden in 1983, door Nederland geratificeerd (1983).

64

VN-Zeerechtverdrag. *United Nations Convention on Law of the Sea (UNCLOS) of 10 December 1982*. In werking getreden in 1984, door Nederland geratificeerd (1996).

Internet

<http://www.havenraad.nl/feitenencijfers>

<http://overheidsloket.overheid.nl>

Onderzoeksteam

Mw. drs. W.H.S. Roenhorst (projectleider)
Dhr. M. Fabriek MSc
Mw. drs. A.S. de Neyn van Hoogwerff

Algemene Rekenkamer

Lange Voorhout 8
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 43 00
fax (070) 342 41 30
www.rekenkamer.nl

Ontwerp cover

Corps Ontwerpers, Den Haag

Fotografie

ANP

Graphics

Joris Fiselier Infographics

Den Haag, 8 december 2010