

Wijziging van de Wet havenstaatcontrole in verband met de implementatie van richtlijn 2009/16/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 april 2009 betreffende havenstaatcontrole (32 441)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

1. Inleiding

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de bevindingen van de leden van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, belast met het voorbereidend onderzoek van het voorstel van wet tot wijziging van de Wet havenstaatcontrole in verband met de implementatie van richtlijn 2009/16 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 april 2009 betreffende havenstaatcontrole (hierna: de richtlijn) en dankt de commissie voor haar spoedige reactie. De regering spreekt de hoop uit dat met onderstaande beantwoording van de vragen de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam is voorbereid.

Richtlijn 2009/16 betreffende havenstaatcontrole

De leden van de PvdA-fractie vragen hoeveel tijd er wordt gegeven om een gebrek te herstellen dan wel op te lossen, dat na een controle op een schip wordt geconstateerd, maar dat niet leidt tot stopzetting van de lopende activiteit op dat schip. Zij vragen tevens wat er gebeurt als een dergelijk gebrek niet binnen de gestelde termijn is opgelost.

In principe wordt geëist dat geconstateerde tekortkomingen voor vertrek worden opgelost. Indien een tekortkoming naar het oordeel van de IVW niet zodanig ernstig is dat het voor vertrek opgelost moet worden, maar ook onderweg naar de volgende haven kan worden opgelost (er is geen duidelijk gevaar voor de veiligheid, de gezondheid of het milieu) en verificatie van herstel van de tekortkoming voor vertrek niet noodzakelijk wordt geacht, kan een termijn van veertien dagen worden gegeven om het gebrek op te lossen. Indien het schip in een volgende haven wordt geselecteerd voor een inspectie, zal de inspecteur het feit dat de tekortkoming niet binnen de gestelde termijn is verholpen meenemen bij zijn beoordeling en passende maatregelen nemen.

Indien tekortkomingen worden geconstateerd die een duidelijk gevaar inhouden voor de veiligheid, de gezondheid of het milieu, wordt het schip aangehouden. De aanhouding wordt alleen dan opgeheven indien het gevaar is weggenomen, of indien de IVW heeft bepaald dat het schip onder voorwaarden mag vertrekken naar een reparatiewerf die zich het dichtst bij de haven van aanhouding bevindt. Dit vertrek onder voorwaarden is aan de orde indien een aangehouden schip niet in de haven van aanhouding kan worden gerepareerd. Dit schip wordt hoe dan ook, na herstel van de tekortkoming, in de volgende haven geïnspecteerd.

Indien tekortkomingen worden geconstateerd die gezamenlijk of afzonderlijk maken dat voortzetting van een activiteit aan boord van het schip in de haven gevaarlijk is, wordt de activiteit te allen tijde stopgezet. Daarbij wordt geen termijn gesteld om de tekortkoming te herstellen. De stopzetting wordt alleen dan opgeheven indien niet langer een duidelijk gevaar bestaat voor de veiligheid, de gezondheid en het mariene milieu.

Aangezien stopzetting van de activiteit dan wel aanhouding van een schip in het algemeen leidt tot hoge kosten voor de reder (vertragingsschade en verlies aan tijd en rendement) mag ervan worden uitgegaan dat de kapitein dan wel reder

alles in het werk zal stellen om ervoor te zorgen dat de stopzetting dan wel aanhouding wordt opgeheven.

Memorandum of Understanding on Port State Control

De leden van de VVD-fractie vragen de regering uiteen te zetten bij welke onderdelen niet is aangesloten bij het Paris MoU en waarom niet. De leden van de CDA-fractie vragen wat de regering bedoelt met de formulering dat het nieuwe inspectieregime vrijwel synchroon loopt met het New Inspection Regime van het Paris MoU. Zij vragen tevens hoe voorspoedig de invoering van dit regime in de andere landen die lid zijn van het Paris MoU verloopt.

De richtlijn is van toepassing op schepen die een haven of een ankerplaats van een lidstaat aandoen, terwijl de in het Paris MoU gemaakte afspraken van toepassing zijn op schepen die een haven of een ankerplaats van één van de 27 bij het Paris MoU aangesloten landen¹ aandoen. Verder geldt dat bij niet-naleving van het Paris MoU een aangesloten land ter verantwoording kan worden geroepen door de andere bij het Paris MoU aangesloten landen, terwijl de in de richtlijn neergelegde verplichtingen afdwingbaar zijn met gebruikmaking van de instrumenten die het Verdrag met betrekking tot de werking van de Europese Unie daaromtrent bevat. Waar in de memorie van toelichting wordt aangegeven dat het nieuwe inspectieregime van de richtlijn niet synchroon loopt met het New Inspection Regime van het Paris MoU, wordt bedoeld op het hiervoor aangegeven verschil in toepassingsbereik en het verschil in afdwingbaarheid.

Inspectiesysteem

De leden van de VVD-fractie vragen van welke orde van grootte de afname van het aantal inspecties zou kunnen zijn.

De bestaande richtlijn gaat uit van een meer kwantitatieve benadering, waarbij ten minste 25% van de buitenlandse schepen die een haven van een EU-lidstaat aandoen gecontroleerd moet worden. Dit systeem bevat echter geen garantie dat daadwerkelijk alle schepen die een EU-haven aandoen worden gecontroleerd. De nieuwe richtlijn kent een meer kwalitatieve benadering. De doelstelling is om alle buitenlandse schepen die EU-havens aandoen te controleren, waarbij schepen die een groot risico vormen vaker worden gecontroleerd en schepen die goed presteren minder vaak. Buitenlandse schepen die een EU-haven aandoen worden in ieder geval gecontroleerd indien 24 maanden is verlopen sinds de laatste inspectie. Hierdoor wordt primair de effectiviteit en efficiëntie van de inspecties verhoogd. De verwachting is dat dit leidt tot een betere naleving van de internationale normen en daarmee het aantal inspecties op termijn kan afnemen. De omslag van het huidige volumegebaseerde toezicht (25%) naar een meer risico gebaseerd toezicht is een groeiproses, dat de komende jaren geleidelijk vormt krijgt. Pas na verloop van enkele jaren zullen de inspectieresultaten van alle schepen die EU-havens aandoen bekend zijn. Ook moet alle informatie in elektronische systemen worden vastgelegd. Om statistisch verantwoorde uitspraken te doen dient het systeem informatie over drie jaar te bevatten. Zo is bijvoorbeeld de zogenoemde 'fair share' gebaseerd op het driejaarlijkse gemiddelde van het aantal individuele schepen die een land aandoen in verhouding tot de som van de individuele schepen die de havens van alle landen in de EU en overige landen van het Paris MoU aandoen over drie jaar. Om deze redenen is in de richtlijn

¹ België, Bulgarije, Canada, Kroatië, Cyprus, Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, IJsland, Ierland, Italië, Letland, Litouwen, Malta, Nederland, Noorwegen, Polen, Portugal, Roemenië, Rusland, Slovenië, Spanje, Zweden, Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland.

aangegeven dat er na anderhalf jaar een evaluatie plaats zal vinden en dat de Commissie, indien nodig, een nieuwe beoordeling op een later tijdstip voorstelt van het effect van de in de richtlijn opgenomen regels met betrekking tot het inspectieaandeel van de lidstaten. Hierna zal er meer duidelijkheid zijn over de effecten van het nieuwe regime, waaronder het aantal uitgevoerde inspecties.

De leden van de SP-fractie vragen de regering om het gedetailleerde risicoprofiel waarmee onder het nieuwe inspectieregime gewerkt zal worden, aan de Kamer voor te leggen en daarbij toe te lichten hoe het risicoprofiel is opgebouwd en hoe er in de praktijk mee gewerkt zal worden.

Het risicoprofiel van een schip wordt bepaald door een combinatie van algemene en historische parameters. Dit scheepsrisicoprofiel is beschreven in bijlage I bij de richtlijn, onder punt 1. Bijlage II bevat de opbouw van scheepsrisicoprofielen. Hierin zijn per parameter criteria aangegeven en de bij deze criteria horende wegingspunten. Schepen met een hoog risicoprofiel zijn schepen die 5 of meer wegingspunten hebben. Daarnaast zijn (in de meest rechterkolom) de criteria weergegeven waaraan schepen moeten voldoen om als schip met een laag risico te worden aangemerkt. Schepen met een normaal risicoprofiel zijn schepen die noch een hoog risicoprofiel noch een laag risico profiel hebben. Schepen met een hoog risicoprofiel komen vijf maanden na de laatste inspectie in aanmerking voor een inspectie. Deze schepen moeten in ieder geval zes maanden na de laatste inspectie worden geïnspecteerd, zodra zij een haven van een lidstaat aanlopen. Schepen met een normaal risicoprofiel komen 10 maanden na de laatste inspectie in aanmerking voor een inspectie. Deze schepen moeten in ieder geval 12 maanden na de laatste inspectie worden geïnspecteerd, zodra zij een haven van een lidstaat aanlopen. Een schip met een laag risicoprofiel komt 24 maanden na de laatste inspectie in aanmerking voor een inspectie. Deze schepen moeten in ieder geval 36 maanden na de laatste inspectie worden geïnspecteerd, zodra zij een haven van een lidstaat aanlopen. Schepen die moeten worden geïnspecteerd vallen in prioriteitsklasse I. Schepen die in aanmerking komen voor een inspectie vallen in prioriteitsklasse II. De richtlijn, waaronder bijlagen I en II, treft u bijgevoegd aan.

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze deze wetwijziging voorkomt dat een kwaadwillende reder eenvoudig van schip en vlaggenstaat wisselt. De wetwijziging kan niet voorkomen dat een kwaadwillende reder van schip en vlaggenstaat wisselt en beoogt dit ook niet. Wel wordt met de wetwijziging een effectiever inspectieregime geïntroduceerd, waarbij onder andere de prestaties van de vlaggenstaat de ouderdom van het schip en de prestaties van het schip en de rederij belangrijke parameters zijn. De prestatie van een rederij – uitgedrukt in de zogenoemde ‘company performance indicator’ – is gerelateerd aan de inspectieresultaten van de onder de betreffende rederij vallende schepen. Bijkomend gevolg is dat de reder wordt gestimuleerd de verdragen na te leven en meer in het bijzonder wordt gestimuleerd een goed presterende vlaggenstaat te kiezen en een schip te gebruiken ten aanzien waarvan in het verleden geen tekortkomingen zijn geconstateerd.

De leden van de SP-fractie vragen waarom schepen die in de haven voor anker liggen zonder handelingen te verrichten, van een inspectie worden uitgesloten, waarbij zij erop wijzen dat ook deze schepen op de zwarte lijst kunnen voorkomen en ook zij malafide praktijken kunnen uitvoeren. Schepen ten anker die geen interactie schip/haven raakvlak verrichten vallen niet onder de reikwijdte van de richtlijn. Achtergrond hiervan is dat het meestal schepen betreft die relatief kort ankeren op relatief grote afstand van de haven. Hierdoor is het tijdig uitvoeren van dergelijke inspectie praktisch vaak onmogelijk dan wel vergt deze onevenredig veel capaciteit. Indien bekend is dat het betreffende schip na de ankerplaats een Nederlandse haven aan zal doen, zal indien het schip in aanmerking komt voor een inspectie de PSC-inspectie

aldaar plaatsvinden waardoor de beschikbare inspectiecapaciteit zo efficiënt mogelijk wordt ingezet.

De leden van de SP-fractie vragen waarom er flexibel met het inspectieregime mag worden omgesprongen. Zij vragen of capaciteitsgebrek bij de verantwoordelijke inspectiedienst hierbij een rol speelt en of het dan niet verstandig is om die capaciteit te vergroten om rampen zoals die in Ivoorkust (Probo Koala) te voorkomen. De leden van de SP-fractie zijn van mening dat juist alle schepen met een verhoogd risicoprofiel aangepakt zouden moeten worden.

De richtlijn biedt slechts beperkte mogelijkheden tot flexibiliteit wat betreft de uit te voeren verplichte inspecties. Alleen indien sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor een verplichte inspectie niet kan worden uitgevoerd, wordt hiervan gebruik gemaakt. Te denken valt onder meer aan het feit dat het aanbod van te inspecteren schepen niet gelijkmatig over de tijd verdeeld is, waardoor een piekbelasting van de IVW kan ontstaan, of schepen die te kort binnen liggen om een inspectie uit te kunnen voeren. In de richtlijn is daarom bijvoorbeeld de mogelijkheid opgenomen om onder strikte voorwaarden een inspectie door te schuiven naar een volgende haven in de EU of in het Paris MoU gebied om te zorgen dat de inspectie alsnog wordt uitgevoerd. Op deze wijze biedt het nieuwe havenstaatcontrole regime een adequaat systeem, waarbij de inspectiecapaciteit door de lidstaten zo efficiënt en effectief mogelijk wordt ingezet.

Uitvoeringslasten

De leden van de SP-fractie vragen hoeveel schepen in de huidige praktijk worden geïnspecteerd en of dat allemaal unieke schepen zijn of dat hierbij herhaling van inspecties is inbegrepen. Zij vernemen verder graag op basis van welke criteria de te inspecteren schepen worden geselecteerd.

In 2009 zijn 1647 schepen op grond van de Wet havenstaatcontrole aan een inspectie onderworpen. Voor 2010 geldt een verplichting om 1704 schepen te inspecteren.

In de huidige situatie is de wijze van selectie van schepen voor inspectie neergelegd in artikel 4 van de Regeling havenstaatcontrole, ter implementatie van artikel 5 van richtlijn 95/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 juni 1995 betreffende havenstaatcontrole en de daarbij horende Bijlage I. Daarin is bepaald dat schepen met een prioriteitsfactor van meer dan 50 in het SIRENAC-informatiesysteem (het in het kader van het Paris MoU ontwikkelde gemeenschappelijk elektronische informatiesysteem ten behoeve van de verzameling en uitwisseling van gegevens) altijd in aanmerking komen voor een inspectie na het verstrijken van een periode van één maand na de voorafgaande inspectie in een bij het Paris MoU aangesloten havenstaat. Deze prioriteitsfactor is de som van de in het kader van de Paris MoU vastgestelde waarden die aan de toepasselijke prioriteitsfactoren (zoals bijvoorbeeld het type schip, de leeftijd van het schip en de prestaties van de vlaggenstaat en de rederij) zijn toegekend. Verder is bepaald dat de volgorde van de overige ter inspectie te selecteren schepen wordt bepaald aan de hand van bijlage I van de richtlijn havenstaatcontrole. Hierbij komen de schepen, opgenomen in het eerste deel van bijlage I, als eerste in aanmerking voor een inspectie, ongeacht hun prioriteitsfactor, en daarna de schepen uit het tweede deel van genoemde bijlage, overeenkomstig de aan hen toegekende prioriteitsfactor.

Het is niet uitgesloten dat hetzelfde schip jaarlijks meer dan één maal wordt geïnspecteerd. Ten aanzien van schepen die niet zijn vermeld op de lijst van Bijlage I en met betrekking waartoe geen tekortkomingen zijn gemeld na een voorgaande inspectie en geen gegronde redenen bestaan om een inspectie te verrichten, geldt de beperking dat zij niet kunnen worden geïnspecteerd, indien

zij minder dan zes maanden tevoren door een andere bij het Paris MoU aangesloten havenstaat zijn geïnspecteerd.

De leden van de SP-fractie vernemen graag waarop de regering baseert dat het aantal uit te voeren inspecties niet groter zal worden en welke rekensom er achter de nieuwe jaarlijkse inspectieverplichting schuil gaat. Zij vragen of de gehanteerde methode er niet toe leidt dat grote havens juist meer inspecties moeten gaan uitvoeren. Verder vragen de leden of een minimum aantal controles verplicht wordt gesteld, zo ja, hoe groot dat aantal is, en zo nee, waarom niet.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de SP-fractie waarop de regering baseert dat het aantal uit te voeren inspecties niet groter zal worden, verwijs ik naar hetgeen hiervoor is weergegeven onder het kopje 'Inspectiesysteem' in antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie van welke orde van grootte de afname van het aantal inspecties zou kunnen zijn.

Voor wat betreft de vraag of een minimum aantal controles verplicht wordt gesteld geldt dat iedere lidstaat ten minste moet voldoen aan de jaarlijkse inspectieverplichting. Deze inspectieverplichting betreft zijn aandeel in het totaal aantal jaarlijks in de gemeenschap en in het onder het Paris MoU vallende gebied uit te voeren inspecties. Dit aandeel (de zogenoemde fair share) is gebaseerd op het driejaarlijkse gemiddelde van het aantal individuele schepen dat de havens van de betreffende lidstaat aandoet in verhouding tot de som van de individuele schepen die de havens van alle lidstaten in de EU en in het onder het Paris MoU vallende gebied aandoen. Daarbij geldt dat de lidstaten alle schepen van de hiervoor genoemde prioriteitsklasse I moet inspecteren. Zoals hiervoor aangegeven onder het kopje 'Inspectiesysteem' maakt de richtlijn het mogelijk voor een lidstaat om deze algemene regel met een beperkte mate van flexibiliteit toe te passen.

Artikel I, onderdeel E

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader in te gaan op de noodzaak voor de extra delegatiegrondslag in artikel 5 en op deze wijze de reden voor de toevoeging vast te leggen.

De nieuwe delegatiegrondslag in artikel 5 geeft de mogelijkheid om bij ministeriële regeling regels te stellen met betrekking tot de omstandigheden waarin een inspectie kan worden uitgesteld. Dit is nodig om uitvoering te geven aan artikel 8 van de richtlijn. Op grond van het huidige artikel 5 van de Wet havenstaatcontrole kunnen deze regels niet worden gesteld.

Artikel I, onderdeel L en M

De leden van de SP-fractie vragen hoe voorkomen kan worden dat als gevolg van het weigeren van schepen een kerkhof van oud ijzer ontstaat. Zij vragen verder hoe de regering gaat voorkomen dat bij het toelaten van verdachte schepen de havengelden worden afgewenteld op de Nederlandse staat. Zij wijzen hierbij op de kwestie met de Otapan. Verder constateren zij dat een schip pas geweigerd mag worden als het in een periode van twee tot drie jaar minimaal drie keer is aangehouden omdat het niet voldeed aan de internationale eisen en tevens onder de vlag voer van een land dat op de grijze of zwarte lijst stond. Zij vragen of dit betekent dat een schip dat onder de vlag van een land vaart dat niet op de grijze of zwarte lijst staat, maar dat in de voorgaande jaren al wel meerdere malen is aangehouden vanwege het niet voldoen aan de internationale eisen, nooit mag worden geweigerd. De leden van de SP-fractie horen graag waarom voor deze handelwijze is gekozen en waarom autoriteiten dusdanige beperkingen worden opgelegd om handelend op te kunnen treden tegen schepen en reders die meerdere malen in de fout zijn gegaan.

Schepen waarvan de reder zich ontdoet, voornemens is te ontdoen of zich moet ontdoen worden volgens het internationale en communautaire recht beschouwd als afvalstoffen. Op het overbrengen van afvalstoffen tussen landen binnen de Europese Unie of met doorvoer via derde landen, en het overbrengen van afvalstoffen naar de Europese Unie, uit de Europese Unie en tussen derde landen met doorvoer via de Europese Unie is Verordening (EG) 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de overbrenging van afvalstoffen (PB L 190) van toepassing. In deze verordening staan de procedures voor de grensoverschrijdende transporten van afval. Verder is op 15 mei 2009 het Internationaal Verdrag van Hong Kong voor het veilig en milieuverantwoord recyclen van schepen tot stand gekomen (Trb. 2010, 227). Dit verdrag beoogt een einde te maken aan onverantwoorde slooppraktijken en helderheid te verschaffen aan de autoriteiten van de vlaggenstaat, havenstaat en hergebruikstaat over hoe met voor de sloop bestemde schepen dient te worden omgegaan. Het verdrag is internationaal nog niet in werking getreden. De regering is voornemens dit verdrag te zijner tijd voor parlementaire goedkeuring voor te leggen aan beide kamers der Staten-Generaal. In het voorgestelde artikel 11 is neergelegd in welke gevallen de havenbeheerder de toegang van een schip moet weigeren. Schepen die wel tot de haven worden toegelaten moeten voor het gebruik van de haven en de door de havens verleende diensten havengelden betalen aan de havens. De Nederlandse staat staat hier buiten. In de zaak van de Otapan lag dat anders omdat in die zaak de Nederlandse staat zich garant had gesteld voor onder andere de kosten van een ligplaats, omdat zij op grond van de Europese Verordening inzake de overbrenging van afvalstoffen ervoor zorg diende te dragen dat de Otapan naar Nederland terugkwam. Verder zij gewezen op het verslag van het algemeen overleg met de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de daarin opgenomen beantwoording van de vraag van de CDA-fractie welk draaiboek er ligt als andere schepen met een vergelijkbare problematiek als de Otapan Nederland in de toekomst aandoen (TK 2007-2008, 22343 en 25883, nr. 202). De verantwoordelijkheid voor de controle op de naleving door schepen van de internationale normen op het gebied van veiligheid, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord is in de eerste plaats de taak van de vlaggenstaat. Een aantal vlaggenstaten is wat de implementatie en naleving van internationale normen betreft, evenwel ernstig in gebreke gebleken. Om die reden dient op grond van de richtlijn ook de havenstaat zorg te dragen voor de controle op de naleving van de vastgestelde internationale normen, kunnen schepen worden aangehouden wanneer zij niet aan de normen voldoen en moeten schepen worden geweigerd die blijvend niet aan de normen voldoen. Het is juist dat deze weigering alleen betrekking heeft op schepen die varen onder de vlag van een land dat op de zogenoemde zwarte of grijze lijst staat. Van vlaggenstaten die niet op de zwarte of grijze lijst voorkomen mag worden aangenomen dat zij bovengenoemde verantwoordelijkheid nemen en dat schepen die onder hun vlag varen en de vereiste certificaten bezitten aan de internationale normen voldoen. Mochten schepen die varen onder de vlag van een staat die niet op de zwarte of grijze lijst voorkomt vaker worden aangehouden, dan zal dit tot gevolg hebben dat deze staten 'degraderen' naar deze zwarte of grijze lijst. Alsdan zullen schepen die onder de vlag van deze staten varen kunnen worden geweigerd indien zij blijvend niet aan de normen voldoen.

Artikel I, onderdeel T

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering van plan is op korte termijn uitvoering te geven aan de klachtenregeling en welke procedure daarbij zal worden gevolgd.

Ja. De richtlijn moet op 1 januari zijn geïmplementeerd. Dit betekent dat ook de klachtenregeling per 1 januari moet gaan gelden. Op basis van het nieuwe artikel 26a, tweede lid, van de Wet havenstaatcontrole zal bij ministeriële regeling de klachtenregeling nader worden ingevuld.

Consultatie

De leden van de CDA-fractie vragen of er ten behoeve van de totstandkoming van dit wetsvoorstel overleg is geweest met vertegenwoordigers uit de scheepvaart en de havenbranche, dan wel met andere betrokken partijen. De leden van de VVD-fractie vragen, indien dat niet het geval is, waarom ervoor is gekozen dat niet te doen.

Een concept van het wetsvoorstel is voorgelegd aan de nationale havenraad, het overleg- en samenwerkingsorgaan van de Nederlandse zeehavens in den brede, waarin havenbeheerders, het havenbedrijfsleven (waaronder de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders) en de overheid participeren. Vanuit het havenbedrijf Rotterdam NV zijn opmerkingen gemaakt op het concept, welke zijn verwerkt in het voorstel.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

mw. drs. M.H. Schultz van Haegen