

Vergaderjaar 2001–2002

28 040

Milieuvervuiling door zeeschepen

Nr. 2

RAPPORT

INHOUD

	Samenvatting	5	5	Optreden tegen vervuiling: de vlek	28
			5.1	Inleiding	28
1	Inleiding	9	5.2	Uitvoering luchtsurveillances	28
1.1	Achtergrond	9	5.3	Effectiviteit bestrijdingsacties	29
1.2	Onderzoek Algemene Rekenkamer	9	5.4	Vastlegging bestrijdingsacties	30
1.3	Onderzoek andere rekenkamers	9	5.5	Evaluatie en aanpassing bestrijdingsbeleid	31
1.4	Opbouw rapport	10	5.6	Conclusies	32
2	Beleid en verantwoording	11	6	Optreden tegen vervuiling: de veroorzaker	34
2.1	Inleiding	11	6.1	Inleiding	34
2.2	Onduidelijkheden rondom beleid	13	6.2	Beschikbaarheid van mensen en middelen	34
2.3	Informatie over beleidsuitvoering	14	6.3	Ontwikkeling handhavingsbeleid	35
2.4	Informatievoorziening aan het parlement	15	6.4	Wet- en regelgeving	36
2.5	Conclusies	16	6.5	Uitvoering	38
			6.6	Conclusies	38
3	Vervuiling voorkomen: milieutoezicht op schepen	17	7	Conclusies en aanbevelingen	40
3.1	Inleiding	17	7.1	Conclusies	40
3.2	Toezicht op schepen onder Nederlandse vlag	18	7.2	Aanbevelingen	40
3.3	Toezicht op schepen onder vreemde vlag	19			
3.4	Taakopvatting Scheepvaartinspectie	21			
3.5	Conclusies	23	8	Reactie bewindspersonen, commentaar en nawoord	42
4	Vervuiling voorkomen: inname afval in zeehavens	24	8.1	Reacties ministers en commentaar Algemene Rekenkamer	42
4.1	Inleiding	24			
4.2	Zorg voor voorzieningen door havenbeheerders	24	8.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	49
4.3	Bevorderen gebruik voorzieningen	26			
4.4	Conclusies	27	Bijlage	Internationale regelgeving	50

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode juni 2000–juni 2001 onderzoek gedaan naar de voorkoming en bestrijding van milieuvervuiling door zeeschepen. In het onderzoek is beoordeeld in hoeverre het rijksbeleid op dit terrein doelmatig is, waar de oorzaken liggen van eventuele ondoelmatigheden en welke mogelijkheden er voor verbetering zijn.

Algemene conclusies

Het gehele beleidsterrein overziend komt de Algemene Rekenkamer tot het oordeel dat de samenwerking tussen de verschillende overheidsdiensten die wenselijk overlaat. De overheidsdiensten die op dit beleidsterrein een rol spelen zouden zich er volgens de Algemene Rekenkamer goed rekenschap van moeten geven dat de mate waarin zijzelf doelmatig optreden, mede bepaalt hoe doelmatig het optreden van andere overheidsdiensten kan zijn.

Daarnaast meent de Algemene Rekenkamer dat, omdat er thans nog onvoldoende inzicht bestaat in de doelmatigheid van de beleidsonderdelen in samenhang, het voor de betrokken ministeries de moeite zou lonen beleidsinformatie te verzamelen waarmee nagegaan kan worden welke maatregelen nu het meeste bijdragen aan de gestelde milieudoelen. Als bijvoorbeeld zou blijken dat van preventie meer baat voor het milieu te verwachten is dan van repressie, dan zou ervoor kunnen worden gekozen meer middelen voor preventie in te zetten, ten koste van repressie. Over dergelijke afwegingen kunnen kabinet en parlement alleen fundamenteel van gedachten wisselen wanneer voldoende beleidsinformatie ter zake beschikbaar is.

Het onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoek de hoofdlijnen beoordeeld van het Nederlandse beleid ter voorkoming van milieuvervuiling door zeeschepen en de verantwoording daarover. In het onderzoek is ze vervolgens dieper ingegaan op het preventiebeleid in de vorm van milieutoezicht op zeeschepen en de inname van afval in de zeehavens. Van het bestrijdingsbeleid heeft ze onderzocht hoe doelmatig wordt opgetreden tegen verontreinigingen en tegen vervuilers. Het onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer aanleiding gegeven een aantal aanbevelingen te formuleren die de doelmatigheid van het overheidsoptreden in dezen zouden kunnen vergroten.

Het beleid

Milieuvervuiling door zeeschepen is een internationaal probleem, waarover Europese richtlijnen zijn aangenomen en internationale verdragen gesloten, die bindend zijn voor Nederland. Het MARPOL-verdrag is hiervan het belangrijkste. De voorbereiding en uitvoering van het beleid vinden grotendeels op het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) plaats, al is ook een aantal diensten van andere ministeries betrokken.

De Algemene Rekenkamer heeft de samenhang in het beleid, de beschikbare informatie en de verantwoording aan het parlement onderzocht.

Om een aantal redenen is zij van mening dat het voor het parlement uitermate lastig is om op het beleidsterrein «milieuvervuiling door zeeschepen» zijn controlerende taak uit te oefenen, aangezien niet is voldaan aan de noodzakelijke voorwaarden om dat te kunnen doen. Het

beleid is namelijk op een aantal punten onduidelijk, de informatie die wordt bijgehouden over de uitvoering van het beleid is voor verbetering vatbaar en een functionerend monitoringsysteem voor emissies van de scheepvaart is tien jaar nadat de minister van V&W de komst daarvan in het parlement had aangekondigd, nog niet tot stand gekomen. Ten slotte kan van verantwoording aan het parlement over de uitvoering van het beleid nauwelijks worden gesproken. Behalve in 1992 heeft het parlement van de minister nooit de herhaaldelijk beloofde jaarlijkse voortgangsrapportages ontvangen.

Milieutoezicht op schepen

Milieutoezicht op schepen wordt binnen Nederland primair uitgevoerd door de Scheepvaartinspectie. Zij houdt toezicht op de naleving van (inter-)nationale uitrustings-eisen door schepen onder Nederlandse vlag (vlaggestaatcontrole) en door schepen onder buitenlandse vlag die een Nederlandse haven aandoen (havenstaatcontrole).

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het risicovol is dat de Scheepvaartinspectie steeds meer vlaggestaatcontroles uitbesteedt aan particuliere classificatiebureaus (zogenoeten «klassebureaus»). De Scheepvaartinspectie heeft onvoldoende informatie en sturingsmogelijkheden om een goed toezicht te garanderen, terwijl er wel aanwijzingen zijn dat de klassebureaus minder aandacht besteden aan milieutoezicht op zeeschepen dan de Scheepvaartinspectie zelf doet.

Over havenstaatcontroles merkt de Algemene Rekenkamer op dat Nederland weliswaar de laatste jaren steeds (nagenoeg) heeft voldaan aan haar internationale verplichtingen om een bepaald minimumaantal havenstaatcontroles uit te voeren, maar dat deze meer gericht zouden kunnen worden op die schepen die de grootste bedreiging vormen voor het maritieme milieu.

Ten slotte meent de Algemene Rekenkamer dat de Scheepvaartinspectie haar taak te beperkt opvat: ze stelt zich vooral op als adviseur van de zeescheepvaart. Het milieutoezicht op de scheepvaart zou echter effectiever kunnen zijn als zij zich als bestuurlijke handhavings- en opsporingsinstantie actiever opstelt. Het Directoraat-Generaal Goederenvervoer (DGG), inclusief de Scheepvaartinspectie, en het Openbaar Ministerie (OM) verschillen overigens van mening over de vraag of de internationale verdragen al dan niet betrekking hebben op de controle op oliejournaals.

Afvalinname in zeehavens

Nederland heeft zich internationaal verplicht om zorg te dragen voor adequate, laagdrempelige voorzieningen voor de inname van scheepsafval. Snelle, gemakkelijke en niet te dure mogelijkheden om afvalstoffen af te geven, verminderen de kans dat deze op zee overboord worden gezet. De minister van V&W heeft de zorg voor deze havenontvangstvoorzieningen opgedragen aan de havenbeheerders zonder nadere eisen te stellen – of andere maatregelen te nemen – die waarborgen dat deze voorzieningen inderdaad adequaat en laagdrempelig zijn. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is gebleken dat een groot aantal havenbeheerders helemaal geen havenontvangstvoorzieningen heeft aangewezen, wat wel had gemoeten.

Marktwerking zou in Nederland de gewenste laagdrempeligheid van havenontvangstvoorzieningen tot stand moeten brengen. De Algemene Rekenkamer is van mening dat er goede redenen zijn om te twijfelen aan de effectiviteit van dit instrument in dit kader. Gezien het belang dat in dezen aan een goede marktwerking is gehecht, is de Algemene Reken-

kamer van mening dat ten onrechte is nagelaten een goed inzicht te verwerven in de omvang en kwaliteit ervan.

Deze zaken in overweging nemend is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de minister tekortschiet in de zorg voor havenontvangstvoorzieningen waartoe zij internationaal verplicht is.

Optreden tegen vervuiling

De Algemene Rekenkamer heeft beoordeeld of de luchtsurveillances voor de detectie van vlekken op de Noordzee volgens planning worden uitgevoerd, of de bestrijdingsacties effectief zijn en goed worden gedocumenteerd, en of de directie Noordzee van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat het bestrijdingsbeleid tijdig en adequaat heeft geëvalueerd en aangepast.

Bepalend voor de planning van de luchtsurveillances lijkt eerder de beschikbaarheid van mensen en middelen, dan een onderbouwde en nader gespecificeerde behoeftestelling.

De beschikbare capaciteit voor luchtsurveillances blijft al jaren achter bij de opgegeven behoefte op basis van het geformuleerde beleid. Ook is er sprake van structurele knelpunten bij de uitvoering: telkens weer is er een forse onderrealisatie ten opzichte van het aantal geplande vliegreun.

Maatregelen die zijn genomen om dit aan te pakken, hebben tot op heden niet het gewenste effect gehad. Afspraken tussen de directie Noordzee en het Kustwachtcentrum over welke verontreinigingen door de luchtwaarnemers van de directie Noordzee aan het Kustwachtcentrum worden gemeld, brengen in de praktijk met zich mee dat de beslissing om al dan niet te vervolgen door de luchtwaarnemers wordt genomen. Het OM, dat hiertoe als enige bevoegd is, baseert zich namelijk op informatie van het Kustwachtcentrum over verontreinigingen.

De effectiviteit van de bestrijding van verontreiniging op zee lijkt beperkt. Tegenover de aanwezigheid van een modern bestrijdingsvaartuig staan organisatorische knelpunten zoals een vaak lange responstijd en onvoldoende beschikbare luchtsteun. De bestrijding van kustverontreinigingen lijkt in het algemeen afdoende.

Bestrijdingsacties in het Nederlands deel van de Noordzee en op de kust worden slechts beperkt gedocumenteerd en geëvalueerd. Ook is er een achterstand ontstaan in de opstelling van de kostendossiers van bestrijdingsacties. In alle gevallen ging het om verontreinigingen met onbekende dader; ook als in deze gevallen wél een kostendossier was opgemaakt, zou dus geen kostenverhaal hebben kunnen plaatsvinden. Door de achterstand ontbreekt echter inzicht in de kosten c.q. de kosten-effectiviteit van de bestrijdingsacties.

De herziening van de *Capaciteitsnota 1990* heeft jarenlang stilgelegen, en heeft pas onlangs geleid tot een nieuwe kritische beleidsnota, de nota *Bestrijding milieubedreigende stoffen Noordzee 2000–2010*. De aanpak van de gesignaleerde knelpunten is vooralsnog weinig concreet.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de directie Noordzee, als organisatie voor het waarnemen en opruimen van milieuverontreiniging op de Noordzee en de kust, sterk op de korte termijn gericht is. Aan andere dan operationele activiteiten, zoals de beleidsvoorbereiding en -ontwikkeling, het maken van vastleggingen over de uitvoering van het beleid en het evalueren van het beleid, wordt duidelijk minder aandacht gegeven.

Optreden tegen vervuilers

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat herstel en aanpassing van de maritieme milieuwetgeving in het voorbije decennium een lage prioriteit heeft gehad. De Wet voorkoming verontreiniging door schepen bevat een

aantal lacunes en misstellingen die de opsporing en vervolging van milieudelicten op de Noordzee bemoeilijken en soms zelfs onmogelijk maken. Bovendien loopt Nederland op een aantal punten ernstig achter met het implementeren van wijzigingen van de internationale verdragen over milieuverontreiniging op zee. Dit heeft de effectiviteit van het Nederlandse opsporings- en vervolgingsbeleid in de afgelopen jaren ernstig beperkt.

Daarnaast vormt de beschikbaarheid van mensen en middelen bij het OM en het Stafbureau van de Commissie Noordzee Officieren van Justitie, dat het OM in dezen ondersteunt, bij de uitvoering van de strafrechtelijke vervolging een knelpunt. De afstemming tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingsinstanties over de handhaving van maritieme milieuwetgeving laat te wensen over. Het overleg tussen het OM en de bestuurlijke handhavingspartners is nog onvoldoende ontwikkeld. Aan de wens van het kabinet om een betere coördinatie tot stand te brengen tussen handhaving op zee en in de havens, is nog geen structureel gevolg gegeven; het DGG en het OM denken verschillend over controles op oliejournaals.

De Algemene Rekenkamer acht het noodzakelijk dat bestuurlijke en strafrechtelijke handhavers met spoed een gezamenlijke visie ontwikkelen op handhaving boven en op zee en in de havens, en afspraken maken over de keuzes die zij maken bij het opsporen en vervolgen van milieudelicten op de Noordzee.

Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft in september 2001 de reactie op het onderzoek van de minister van V&W ontvangen, mede namens haar collega van Justitie. De ministers stellen de bevindingen van het rapport op hoofdlijnen te onderschrijven, en goede nota te hebben genomen van de door de Algemene Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen alsmede van haar opmerkingen en aanbevelingen. In hun reactie gaan de ministers uitvoerig in op maatregelen die zijn of worden genomen om (de uitvoering van) het beleid inzake voorkomen van of optreden tegen milieuvervuiling door zeeschepen te verbeteren. Enkele daarvan zijn: de inbedding van de Scheepvaartinspectie in de pas opgerichte Inspectie Verkeer en Waterstaat, het wegwerken van achterstanden in de regelgeving en het scheppen van voorwaarden voor een goede afstemming tussen strafrechtelijke en bestuurlijke handhavingspartners. De Algemene Rekenkamer meent dat enkele van de acties die door de ministers worden genoemd zullen kunnen leiden tot een beter beleid en een adequate uitvoering daarvan.

De Algemene Rekenkamer is voorts van mening dat de voorgenomen acties nog in belangrijke mate nader zullen moeten worden geconcretiseerd en dat tevens zal moeten worden aangegeven welk doel met welke actie op welk moment dient te worden bereikt, en welke middelen daarvoor worden vrijgemaakt. Ook de verbeteringen die de regering zich in de nota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* (VBTB) van mei 1999 ten doel heeft gesteld, staan een dergelijke benadering voor. De Algemene Rekenkamer vindt het in dat licht teleurstellend, dat de betrokken bewindspersonen in hun reactie op het onderzoek voorbijgegaan zijn aan de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer over gebrek aan samenhang in (de uitvoering van) het beleid.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Zeescheepvaart is voor Nederland van groot economisch belang. Veel goederen bereiken en verlaten ons land over zee. Dat heeft goede kanten, maar belast ook op een aantal manieren het milieu:

- zeeschepen verstoken brandstof, produceren afgewerkte olie en veroorzaken luchtverontreiniging;
- tankschepen met onverpakte chemicaliën moeten hun tanks spoelen vóór er weer nieuwe lading in kan, wat vervuild waswater oplevert;
- scheepsbemanningen produceren huisvuil; en
- ongelukken met schepen kunnen tot milieuschade leiden, bijvoorbeeld doordat brandstof en/of giftige lading in zee terecht komt.

Internationaal en nationaal bestaat veel gedetailleerde regelgeving die vastlegt aan welke eisen de inrichting van zeeschepen en het gedrag van bemanningen moet voldoen, opdat de milieuverontreiniging door zeeschepen zo gering mogelijk is. Deze regels zijn eerst en vooral gericht op reders en bemanningen, maar deels ook op overheden. Zo moeten overheden toezien op de naleving van de regels door reders en bemanningen, ervoor zorgen dat schepen hun afval in de haven kunnen inleveren, en elkaar steun verlenen met materieel als zich een ramp voordoet.

1.2 Onderzoek Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft van juni 2000 tot juni 2001 onderzoek gedaan naar milieuvervuiling door zeeschepen, om de volgende vragen te kunnen beantwoorden:

1. Is het Nederlandse beleid ter voorkoming van milieuvervuiling door zeeschepen doelmatig?
2. Is het Nederlandse beleid ter bestrijding van feitelijk opgetreden milieuvervuiling door zeeschepen doelmatig?
3. Hoe laten eventuele ondoelmatigheden in de voorkoming en bestrijding van milieuvervuiling door zeeschepen zich verklaren?
4. Welke mogelijkheden zijn er voor verbetering?

De Algemene Rekenkamer heeft zich in haar onderzoek beperkt tot de maatregelen die door de Nederlandse rijksoverheid zijn genomen. Weliswaar vervullen ook reders en havenbeheerders een belangrijke rol in de aanpak van de milieubelasting door de zeescheepvaart, maar de onderzoeksbevoegdheid van de Algemene Rekenkamer strekt zich niet uit tot deze instanties.¹

Wel heeft de Algemene Rekenkamer Nederlandse reders en havenbeheerders gevraagd om hun vrijwillige medewerking aan een schriftelijke opiniepeiling over een aantal aspecten van het onderzoek. Zij hebben daaraan op grote schaal gehoor gegeven. De Algemene Rekenkamer is hen daar erkentelijk voor. De antwoorden geven haar aanleiding een aantal knelpunten onder de aandacht van de rijksoverheid te brengen.

1.3 Onderzoek andere rekenkamers

Het onderzoek dat de Algemene Rekenkamer in Nederland heeft gedaan, is gelijktijdig ook uitgevoerd door enkele zusterorganisaties in Europa. Het betreft de rekenkamers van Cyprus, Griekenland, Malta, Turkije en het Verenigd Koninkrijk. De rekenkamers hebben afgesproken dat zij, enkele

¹ Uiteraard werken de maatregelen van buitenlandse overheden eveneens door op de kwaliteit van het milieu in de Nederlandse kustwateren en havens; ook deze vallen evenwel buiten het bereik van dit onderzoek.

maanden na de publicatie van de verschillende nationale onderzoeken, de resultaten zullen samenvoegen in een gezamenlijk uit te brengen «*best practice*»-rapport.

1.4 Opbouw rapport

De Algemene Rekenkamer geeft in dit rapport om te beginnen een beoordeling van de hoofdlijnen van het Nederlandse beleid ter voorkoming van milieuvervuiling door zeeschepen en de verantwoording daarover (hoofdstuk 2).

Vervolgens gaat het rapport nader in op de preventieve aspecten van het beleid. In de eerste plaats betreft dit het milieutoezicht op schepen. De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of de Scheepvaartinspectie op adequate wijze uitvoering geeft aan het toezicht op schepen onder Nederlandse vlag en schepen onder vreemde vlag (hoofdstuk 3).

Een ander belangrijk aspect op het gebied van het preventiebeleid is het stimuleren van de afgifte van afvalstoffen in de havens. De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht welke maatregelen zijn genomen om te zorgen voor adequate havenontvangstvoorzieningen, die goed worden gebruikt (hoofdstuk 4).

Vervolgens gaat het rapport in op het optreden tegen eenmaal ontstane zeevervuiling. Beoordeeld is of de luchtsurveillances voor de detectie van «vlekken» volgens planning verlopen, of de bestrijdingsacties effectief zijn en goed worden gedocumenteerd, en of het bestrijdingsbeleid tijdig en adequaat wordt geëvalueerd en aangepast (hoofdstuk 5).

Ook de opsporing van de *veroorzakers* van milieuvervuiling op zee is in het onderzoek betrokken. De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het OM beschikt over voldoende mensen en middelen voor deze taak, of de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving van milieudelicten op zee goed op elkaar zijn afgestemd en of de wet- en regelgeving voor deze delicten adequaat is. Ook heeft zij de uitvoering van de handhaving tegen het licht gehouden (hoofdstuk 6).

Aansluitend zijn in hoofdstuk 7 de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek opgenomen.

Ten slotte is een hoofdstuk gewijd aan de reacties van de ministers van Verkeer en Waterstaat (V&W) en Justitie op het onderzoek (hoofdstuk 8).

2 BELEID EN VERANTWOORDING

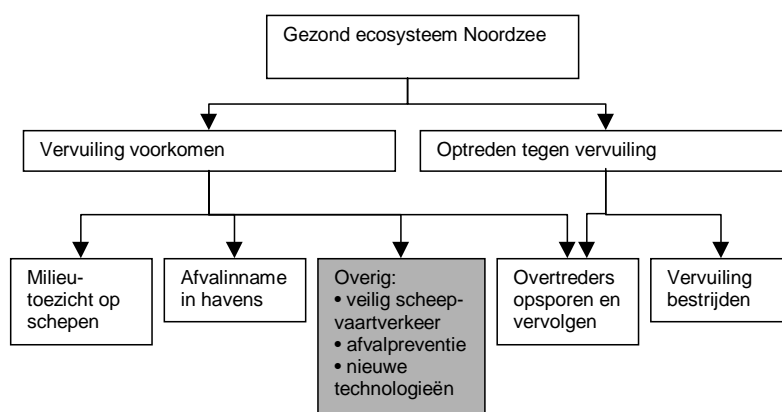
2.1 Inleiding

Milieuvervuiling door zeeschepen is naar zijn aard een internationaal beleidsprobleem. Om dit probleem ook op internationale schaal aan te pakken, zijn Europese richtlijnen opgesteld, en zijn er tussen verscheidene landen verdragen afgesloten. Het Internationaal verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (verder: het MARPOL-verdrag)² uit 1973–1978 is wereldwijd het belangrijkste verdrag. De Europese richtlijnen en internationale afspraken zijn bindend voor Nederland en vormen dus ook de context waarin het Nederlandse beleid moet passen (een overzicht van toepasselijke internationale regelgeving is in de bijlage opgenomen).

Doelen en instrumenten

Een sterk vereenvoudigde schets van het Nederlandse beleid inzake milieuvervuiling door zeeschepen wordt gegeven in figuur 1.

Figuur 1. Schematisch overzicht van het milieubeleid voor de zeescheepvaart



Hier zij nog opgemerkt, dat milieuvervuiling door zeeschepen niet de enige bedreiging vormt voor een gezond ecosysteem op de Noordzee: vervuiling van de zee gebeurt ook vanaf het land, onder andere door lozingen op de grote rivieren van bijvoorbeeld het effluent van waterzuiveringsinstallaties, door de landbouw en door het verkeer. Het in de figuur grijze gedeelte is niet betrokken in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Daarnaast moet worden opgemerkt dat in het onderzoek aandacht is besteed aan scheepsafval tot het moment dat dit ophoudt «zeestroom» te zijn en «landstroom» wordt: bij afgifte in de haven. De verwerking van het afval valt dus buiten het bestek van dit onderzoek.

Verantwoordelijkheden

De minister van V&W is de eerstverantwoordelijke minister voor vrijwel alle in de figuur genoemde activiteiten. De vervolging van vervuilers vormt hierop een uitzondering: daarvoor is de minister van Justitie verantwoordelijk. Daarnaast zijn verschillende overheidsdiensten die onder andere departementen ressorteren betrokken bij de uitvoering van het beleid, zoals bijvoorbeeld het Kustwachtcentrum dat onder het Ministerie van Defensie valt.

² International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978 relating thereto (MARPOL 73/78).

Het beleid is er in de eerste plaats op gericht om verontreiniging van de zee door al of niet opzettelijke lozing van schadelijke stoffen³ vanaf schepen in zee te voorkomen.

Het milieutoezicht dat hiertoe op schepen wordt gehouden is primair de taak van de Scheepvaartinspectie, per 1 juli 2001 opgegaan in de Inspectie Verkeer en Waterstaat als Divisie Scheepvaart. Daarnaast voert het Korps Landelijke Politiediensten controles aan boord van schepen uit.

Een ander instrument ter voorkoming van verontreiniging door schepen, de zorg voor de aanwezigheid van adequate havenontvangstvoorzieningen, is door de minister gedelegeerd aan de havenbeheerders. Het toezicht op de vergunningen waarover de bedrijven die deze voorzieningen aanbieden op grond van de Wet milieubeheer moeten beschikken, behoort tot de verantwoordelijkheden van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).

In de tweede plaats is het beleid gericht op de beperking van de kans op incidenten en rampen en de schade ervan voor het maritieme milieu en de kust. De waarneming van verontreinigingen is primair de taak van de directie Noordzee van Rijkswaterstaat, onder de operationele leiding van de directeur Kustwacht. De opsporing en vervolging van vervuilers, die in dit kader zowel een repressieve alsook een preventieve functie vervult, is in de eerste plaats een zaak van het OM. Daarnaast zijn de inspecteurs van de Scheepvaartinspectie ook opsporingsbevoegd voor zover het de Wet voorkoming verontreiniging door schepen betreft. De directie Noordzee is belast met het opruimen van vervuiling op zee. Opruimen van vervuiling die op de kust is aangespoeld is, afhankelijk van de omvang en soort vervuiling, een verantwoordelijkheid van de betreffende kustgemeente of Rijkswaterstaat.

Relevante beleidsnota's

Het beleid ligt vast in een groot aantal beleidsnota's en Kamerstukken. De belangrijkste zijn het *Milieubeleidsplan voor de Scheepvaart 1991–1994* (uit 1991) en de *Voortgangsnota Scheepvaart en Milieu – Varen onder groene vlag* (uit 1998), de *Beheersvisie Noordzee 2010* (uit 1999), het *Rampenplan voor de Noordzee 2000* en de *Capaciteitsnota bestrijding olie en chemicaliën op de Noordzee* (uit 1990), recent opgevolgd door de nota *Bestrijding milieubedreigende stoffen Noordzee 2000–2010* (uit 2000).

Relevante wet- en regelgeving

Het MARPOL-verdrag is in Nederland omgezet in de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, met bijbehorende algemene maatregelen van bestuur. Genoemde wet- en regelgeving vormt de basis voor onder meer uitrustings-eisen aan schepen, lozingsvoorschriften en de afvalinzameling in havens.

De belangrijkste wet voor het optreden tegen vervuiling is de Wet bestrijding ongevallen Noordzee.

De Algemene Rekenkamer heeft beoordeeld:

- of het beleid ter voorkoming en bestrijding van milieuvervuiling door zeeschepen duidelijk is geformuleerd (paragraaf 2.2);
- of de informatie die wordt bijgehouden over de uitvoering van dat beleid voldoende inzicht biedt in de effectiviteit van het beleid (paragraaf 2.3);
- of de verantwoording aan het parlement over de uitvoering van het beleid adequaat is (paragraaf 2.4).

³ Olie, schadelijke vloeistoffen in bulk, stoffen die op zee worden vervoerd in verpakte vorm en vuilnis.

2.2 Onduidelijkheden rondom beleid

De Algemene Rekenkamer is van mening dat het beleid ter voorkoming en bestrijding van milieuvervuiling door zeeschepen op een aantal punten onvoldoende duidelijk is.

Milieubeleid

Onduidelijk is welk maatschappelijk effect het milieubeleid voor de zeescheepvaart precies beoogt. De belangrijkste beleidsnota, *Varen onder groene vlag*, bevat geen gekwantificeerde doelstellingen voor de vermindering van milieuverontreiniging door zeeschepen. De minister van V&W stelt in de nota dat «het vaak niet of nauwelijks mogelijk is om exacte doelstellingen aan te geven in de vorm van cijfermatig geformuleerde taakstellingen.» Wel beschrijft de nota een streefbeeld voor 2010: dan moet het aantal illegale operationele lozingen op de Noordzee tot een minimumomvang zijn gereduceerd. Een nadere specificatie van de minimumomvang ontbreekt; hetzelfde geldt voor tussendoelen.

De Algemene Rekenkamer is het niet met de minister eens dat het formuleren van toetsbare doelstellingen in het geheel niet mogelijk is. Het ministerie beschikt namelijk intern wel over een aantal kwantitatieve gegevens die als een indicatie zouden kunnen worden opgevat van de totale hoeveelheden illegaal geloosde olie, chemicaliën en vuilnis. Deze gegevens zouden volgens de Algemene Rekenkamer gebruikt kunnen worden om ambities te formuleren en de veranderingen in de hoeveelheid illegale lozingen te meten.

Preventiebeleid

Het is de Algemene Rekenkamer opgevallen dat de beleidsnota *Varen onder groene vlag*, die vooral het preventiebeleid aangaat, niet ingaat op de belangrijkste structurele beleidsinstrumenten die de minister hiervoor inzet. De controle op Nederlandse schepen komt in de nota in het geheel niet aan de orde en de controle op buitenlandse schepen in Nederlandse havens alleen zijdelings, waar het gaat over twee acties die dienen ter verfijning van dit instrument.⁴ Voor de belangrijkste structurele beleidsinstrumenten maakt de nota niet duidelijk, wie waarvoor verantwoordelijk is.

In het preventiebeleid is het naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer voorts onduidelijk of er van rijkswege toezicht wordt gehouden op de beschikbaarheid van adequate havenontvangstvoorzieningen en of de drempels voor afgifte – bijvoorbeeld de tarieven – niet te hoog zijn. Het gaat dan niet om het toezicht op havenontvangstvoorzieningen als vergunninghouder van een inrichtingsvergunning op grond van de Wet milieubeheer, maar om toezicht op de mate waarin afvalinname in de havens voldoet aan de eisen die de Wet voorkoming verontreiniging door schepen eraan stelt en aan de eisen die voortvloeien uit de internationale afspraken die Nederland heeft gemaakt over afvalinname in de havens.

Bestrijdingsbeleid

Van de drie belangrijkste nota's over het bestrijdingsbeleid geven er twee een duidelijke beschrijving van de belangrijkste beleidsinstrumenten en de verdeling van taken en verantwoordelijkheden: het *Rampenplan voor de Noordzee 2000* en de *Capaciteitsnota 1990*. In de derde, de recente nota *Bestrijding milieubedreigende stoffen Noordzee 2000–2010*, is voor een aantal maatregelen niet duidelijk wat wanneer door wie gerealiseerd zal gaan worden. Er staat bijvoorbeeld als maatregel in: «De opsporing en verificatie zal worden verbeterd. Routinematig worden het Nederlandse

⁴ De nota *Varen onder groene vlag* vervangt, althans voor de zeevaart, het *Milieubeleidsplan voor de Scheepvaart 1991–1994* uit 1991 (zo meldt de nota *Varen onder groene vlag* op bladzijde 5). In de oude nota werden bedoelde beleidsinstrumenten nog wel genoemd.

Continentaal Plat en de kust door een vliegtuig, uitgerust met remote sensing apparatuur, verkend.» Het laatste gebeurde vóór uitkomen van de nota ook al, en wat de verbetering precies inhoudt en wie er invulling aan gaat geven, maakt de nota niet duidelijk. Onduidelijk vindt de Algemene Rekenkamer tevens hoe deze nota zich verhoudt tot de *Capaciteitsnota 1990*: vormt de nieuwe nota alleen een aanvulling op de oude of vervangt zij de oude nota in haar geheel? Het Ministerie van V&W stelde desgevraagd dat het om een aanvulling gaat. Onduidelijk blijft volgens de Algemene Rekenkamer echter of, als het parlement instemt met de nieuwe nota, het uitgangspunt van de oude nota nog geldt. Dat is, dat de bestrijding in staat moet zijn binnen 72 uur de helft van de olie op te ruimen die vrijkomt bij het zogeheten «maatgevend incident» (een uitstroom van 30 000 m³ ruwe olie, na een aanvaring 40 kilometer ten westen van Hoek van Holland).

Wet- en regelgeving

Tot slot heeft de Algemene Rekenkamer vastgesteld dat de Nederlandse wet en de internationale regelgeving niet volledig met elkaar stroken. Het gaat deels om lacunes of misstellingen in de Nederlandse wet- en regelgeving, en deels om een trage implementatie in de Nederlandse wet van wijzigingen in de verdragsteksten (dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 6, paragraaf 6.4). Voor schepen heeft dit tot gevolg, dat de Nederlandse wet andere eisen aan hen stelt dan het verdrag.

2.3 Informatie over beleidsuitvoering

De Algemene Rekenkamer meent dat de informatie over de uitvoering van het beleid vatbaar is voor verbetering.

Informatie over waargenomen verontreinigingen

Over de periode 1992–1995 publiceerde de directie Noordzee van Rijkswaterstaat jaarcijfers over de waargenomen verontreinigingen op zee. Deze gegevens gaven inzicht in de beleidsprestaties van de directie, en werden ook gebruikt om het beleid bij te stellen. Na 1995 verhinderden problemen met de gegevensopslag voortgaande rapportage. Een rapport van dezelfde kwaliteit en reikwijdte als over de periode 1992–1995 is tot op heden niet verschenen.

Jaarcijfers over waargenomen verontreinigingen worden ook bijgehouden door het Kustwachtcentrum. Deze cijfers verschillen echter van die van de directie Noordzee, wat voor verwarring zorgt. Het belangrijkste verschil is dat de luchtwaarnemers van de directie Noordzee, aan boord van het surveillancevliegtuig, slechts een deel van de olievlekken die zij waarnemen melden aan het Kustwachtcentrum. Gemeld worden de vlekken waar «een dader aan vastzit» en de vlekken die naar het oordeel van de luchtwaarnemer «bestrijdenswaardig» zijn. In de praktijk geeft de directie Noordzee vooral de kleinere olievlekken niet door, overigens volgens afspraak met het Kustwachtcentrum, om het berichtenverkeer van en naar het Kustwachtcentrum te beperken. De Algemene Rekenkamer merkt op dat gegevens over waargenomen (olie-)verontreinigingen op zee een belangrijke basis zijn voor effectmeting van de detectie-inspanningen, en dat het daarom van belang is dat gegevens op een eenduidige manier worden bijgehouden.

Informatie over bestrijdingsacties

De directie Noordzee evalueert door haar uitgevoerde bestrijdingsacties slechts bij uitzondering, en maakt evenmin vastleggingen van de redenen

waarom in bepaalde gevallen wordt besloten een verontreiniging op zee niet te bestrijden (dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 5, paragraaf 5.3).

Informatie over handhaving

Sinds 1998 is gewerkt aan een systeem van effectmeting van de handavingsinspanningen van de Kustwacht. De eerste opzet van het systeem was volgens alle betrokken organisaties te ambitieus, te ingewikkeld, te bewerkelijk en niet haalbaar. Het verband tussen de geleverde handavingsprestaties en de gewenste maatschappelijke effecten bleek namelijk moeilijk te leggen, zolang werd uitgegaan van de beleidsdoelstelling: «een schone, veilige en levende Noordzee waar men zich zoveel mogelijk aan de regels houdt». In de jaaroverzichten van de Kustwacht wordt intussen een andere opzet voor effectmeting gebruikt. Hierin worden bepaalde handavingsprestaties vermeld, zonder dat een verband wordt gelegd tussen prestaties (voor milieu bijvoorbeeld: «(olie-)verontreiniging door schip, bekende dader» en «lozing scheepsafval of spoelwater») en de daarvoor gebruikte input. Deze opzet kan derhalve niet dienen om de inzet van mensen en middelen zonodig bij te sturen, en is daarom onvoldoende.

2.4 Informatievoorziening aan het parlement

Bij de kamerbehandeling van het *Milieubeleidsplan voor de Scheepvaart 1991–1994* – de voorganger van de nota *Varen onder groene vlag* – kondigde de minister van V&W aan dat in de planperiode 1991–1994 systematische meetmethodieken zouden worden ontwikkeld en ingevoerd voor het meten van legale, illegale en accidentele lozingen. Deze toezegging werd niet ingelost. Tevens beloofde de minister jaarlijks over de voortgang en doelbereiking te rapporteren aan de Tweede Kamer. In 1992 verscheen de voortgangsrapportage over 1991, waarin de minister meedeelde dat de Tweede Kamer voortaan jaarlijks op de hoogte zou worden gehouden door middel van de Noordzeebrief. Deze brieven heeft de Tweede Kamer echter nooit ontvangen.

In 1998 stelt de minister in de nota *Varen onder groene vlag* dat over de belasting van het milieu door de scheepvaart nog steeds veel onzekerheden bestaan. Zij kondigt aan dat in de planperiode 1998–2001 een nulmeting zal worden uitgevoerd, «zodat ontwikkelingen kunnen worden gevolgd en effecten van het gevoerde beleid beter dan vroeger kunnen worden bepaald.» De minister zegt bij deze gelegenheid tevens toe vanaf medio 1998 te zullen zorgdragen voor een periodieke rapportage aan de Tweede Kamer over de emissies van de scheepvaart. Beide toezeggingen is de minister niet nagekomen. Hoewel zij in augustus 1999 nogmaals belooft dat «binnen enkele maanden» een eerste aanzet beschikbaar zal zijn voor een systeem van monitoring en informatievoorziening in de vorm van een nulmeting op basis van bestaande gegevens – met de aantekening dat, wanneer de emissies niet exact vast te stellen zijn, de trends zichtbaar zullen worden gemaakt – moet de Algemene Rekenkamer vaststellen dat tien jaar na de eerste aankondiging ervan nog geen functionerend monitoringsysteem voor emissies van de scheepvaart tot stand is gekomen. Ook moet worden geconstateerd dat van de beloofde periodieke rapportage aan de Tweede Kamer geen sprake is geweest. Twee relevante rapporten die door het ministerie werden opgesteld over emissiegegevens, zijn niet aan de Tweede Kamer toegezonden.⁵

⁵ Het betreft in de eerste plaats het rapport *T0-emissies – een inventarisatie van emissies van de scheepvaart op het Nederlandse Continentaal Plat* (september 1997). De emissiegegevens hierin hebben grotendeels betrekking op de periode 1990–1995. Verder is hier bedoeld het rapport *Actualisatie T0-emissies* (juli 2000).

Ook bij kamerbehandeling van de beleidsnota *Varen onder groene vlag*, heeft de minister beloofd de Tweede Kamer te zullen informeren over de voortgang in de uitvoering van die nota, te beginnen in februari 2000. Bij afsluiting van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer was deze voortgangsrapportage nog niet verschenen. Voor intern gebruik bleek het Directoraat-Generaal Goederenvervoer (DGG) al wel te beschikken over een aanzet tot een voortgangsrapportage. Daaruit blijkt dat de uitvoering van een aantal acties vertraagd is.

De Algemene Rekenkamer wil ten slotte nog opmerken dat een voortgangsrapportage over de uitvoering van de nota *Varen onder groene vlag* van beperkte waarde is als verantwoording over het beleid ter voorkoming van verontreiniging door zeeschepen, omdat die nota een verre van compleet beeld geeft van het beleidsterrein. De belangrijkste structurele preventie-instrumenten worden er immers niet in genoemd, waardoor informatie over de inzet van die instrumenten logischerwijs dus ook zou ontbreken in een voortgangsrapportage als bedoeld door de minister.

2.5 Conclusies

De Algemene Rekenkamer is om een aantal redenen van mening dat het voor het parlement uitermate lastig is om op het beleidsterrein milieuvervuiling door zeeschepen zijn controlerende taak uit te oefenen, aangezien niet is voldaan aan de noodzakelijke voorwaarden om dat te kunnen doen.

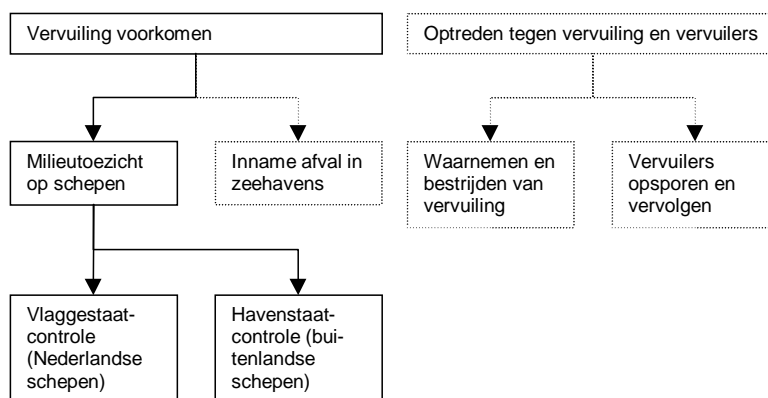
Allereerst acht de Algemene Rekenkamer het beleid op een aantal punten niet helder. Zo is naar haar oordeel niet duidelijk welk maatschappelijk effect ermee wordt beoogd, welke positie de belangrijkste structurele preventie-instrumenten in het beleid innemen, wie toezicht houdt op de beschikbaarheid van adequate havenontvangstvoorzieningen en hoe de nota *Bestrijding milieubedreigende stoffen Noordzee 2000–2010* en de *Capaciteitsnota 1990* zich tot elkaar verhouden.

Daarnaast is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de informatie die wordt bijgehouden over de uitvoering van het beleid voor verbetering vatbaar is. Een functionerend monitoringsysteem voor emissies van de scheepvaart is tien jaar nadat de minister de komst daarvan in het parlement had aangekondigd, nog niet tot stand gekomen.

Van verantwoording aan het parlement over de uitvoering van het beleid kan voorts nauwelijks worden gesproken. Behalve in 1992 heeft het parlement van de minister nooit de herhaaldelijk beloofde jaarlijkse rapportages ontvangen over de voortgang in de uitvoering van het beleid.

3 VERVUILING VOORKOMEN: MILIEUTOEZICHT OP SCHEPEN

3.1 Inleiding



Het toezicht op de naleving van inrichtingsen gedragsregels door zeeschepen is een taak van de Scheepvaartinspectie. Onder haar toezichtstaak vallen zeeschepen onder Nederlandse vlag – waar ook ter wereld – alsmede zeeschepen onder vreemde vlag die een Nederlandse zeehaven aandoen. Het toezicht op Nederlandse schepen heet «vlaggestaatcontrole», het toezicht op buitenlandse schepen «havenstaatcontrole».

Vlaggestaatcontrole houdt in dat schepen periodiek worden gekeurd om na te gaan of ze voldoen aan de eisen uit het MARPOL-verdrag (zie hoofdstuk 2) en een aantal andere internationale verdragen over aspecten als veiligheid, milieu en arbeidsomstandigheden. Als het schip aan de eisen voldoet, verstrekt de Scheepvaartinspectie een certificaat dat wel wordt vernieuwd. Een belangrijk certificaat vanuit milieu-oogpunt is het International Oil Pollution Prevention Certificate, kortweg het IOPP-certificaat. Zeeschepen van meer dan 400 bruto ton zijn verplicht dit certificaat te hebben, als bewijs dat hun oliegeleidings- en -opslagsysteem in opzet voldoet aan de internationale eisen. De certificaten hebben een geldigheidsduur van maximaal vijf jaar. Aan het eind van die periode voert de Scheepvaartinspectie een nieuwe vlaggestaatcontrole uit, waarvoor het schip moet worden drooggezet. Daarnaast vindt na twee dan wel drie jaar, afhankelijk van de planning van de reder, een tussentijdse controle plaats, en jaarlijks een visering.⁶ Reders zijn verplicht zelf de vlaggestaatcontrole aan te vragen. Deze controles gebeuren dus niet onaangekondigd.

Bij de havenstaatcontrole, die ingevoerd is omdat niet alle vlaggestaten hun verantwoordelijkheden even stipt bleken na te komen, worden schepen getoetst op dezelfde aspecten als bij een vlaggestaatcontrole. De controle is echter minder uitgebreid, omdat schepen doorgaans maar kort in een haven liggen en de controle geen onnodig oponthoud mag veroorzaken. Anders dan vlaggestaatcontrole gebeurt havenstaatcontrole onaangekondigd. De havenstaat bepaalt zelf welke schepen worden gecontroleerd. Een belangrijke beperking daarbij is, dat schepen niet vaker dan eens per half jaar geconfronteerd mogen worden met havenstaatcontrole, tenzij er dringende redenen zijn dat toch te doen.

⁶ Van deze controles is de vijfjaarlijkse de meest uitgebreide, en de visering de minst uitgebreide.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of de Scheepvaartinspectie op adequate wijze uitvoering geeft aan het toezicht op schepen onder

Nederlandse vlag (de vlaggestaatcontrole) (paragraaf 3.2) en aan het toezicht op schepen onder vreemde vlag (de havenstaatcontrole) (paragraaf 3.3). Ook heeft de Algemene Rekenkamer beoordeeld in hoeverre de taakopvatting van de Scheepvaartinspectie de doelmatigheid van het toezicht en de handhaving beïnvloedt (paragraaf 3.4).

3.2 Toezicht op schepen onder Nederlandse vlag

Uitbesteding van werkzaamheden

De Scheepvaartinspectie voert de vlaggestaatcontroles niet alle zelf uit. De vijfjaarlijkse controles doet zij in principe wel zelf, maar steeds meer tussentijdse controles en ook alle viseringen draagt zij op aan zogeheten classificatiebureaus, ook wel «klassebureau» genoemd. Dit zijn particuliere ondernemingen die van oudsher – en nog steeds – rechtstreeks in opdracht van reders technische controles uitvoeren, onder meer om de zeewaardigheid en veiligheid van schepen vast te stellen, wat nodig is om ze te kunnen verzekeren. Zeven internationale door de Europese Commissie erkende klassebureaus zijn door de Scheepvaartinspectie gemachtigd om deze certificerende werkzaamheden in Nederland te verrichten. Bekende klassebureaus zijn bijvoorbeeld Bureau Veritas en Lloyd's Register.

In de afgelopen jaren heeft de Scheepvaartinspectie steeds meer certificerende werkzaamheden in het kader van de vlaggestaatcontrole uitbesteed aan de klassebureaus.

Deze ontwikkeling is te verklaren uit het gegeven dat de Nederlandse vloot sinds 1995 flink is gegroeid (van 1027 koopvaardij schepen in 1995 tot 1286 in 1999; een toename van 25%),⁷ terwijl de formatie van de Scheepvaartinspectie in deze periode niet meegegroeid is.

Als gevolg van de toenemende uitbesteding van werkzaamheden krijgt de Scheepvaartinspectie schepen onder Nederlandse vlag steeds minder vaak zelf onder ogen: het kan voorkomen dat zij een schip maar eens in de vijf jaar zelf controleert.

De Nederlandse reders merken ook dat de werkbelasting van de Scheepvaartinspectie nu groter is dan enkele jaren geleden: zij signaleren achterstanden in de administratieve afhandeling van certificaten. In een enquête die de Algemene Rekenkamer onder hen hield was dit de meest gehoorde klacht over de Scheepvaartinspectie.

Toezicht op klassebureaus

In de contracten die de Scheepvaartinspectie in 1996 heeft gesloten met de klassebureaus over de delegatie van onderdelen van de vlaggestaatcontrole, is afgesproken dat de klassebureaus de Scheepvaartinspectie informeren over de door hen geconstateerde gebreken. Voor de Scheepvaartinspectie is dat van belang om toezicht te kunnen houden op de kwaliteit van de controles door de klassebureaus, en om inzicht te hebben in de kwaliteit van de Nederlandse vloot.

Niet alle klassebureaus houden zich aan deze contractuele informatieverplichting. De Scheepvaartinspectie heeft praktisch gesproken geen middelen om de klassebureaus te dwingen deze informatie toch over te leggen, dan wel ze op andere wijze te sturen.⁸ Intussen zijn er aanwijzingen dat de klassebureaus aan een aantal elementen minder aandacht besteden dan de Scheepvaartinspectie zelf; het milieu is daar één van.⁹ De Algemene Rekenkamer stelt daarnaast vast dat klassebureaus meer relaties hebben met de reders: voor hun reguliere classificatiewerkzaamheden hebben zij de reder als klant, en voor hun werk voor de

⁷ Dit is het gevolg van het feit dat in 1995 enkele fiscale maatregelen van de rijksoverheid van kracht zijn geworden die het varen onder Nederlandse vlag aantrekkelijker hebben gemaakt.

⁸ Het intrekken van de machtiging is een uiterste middel, dat in de praktijk waarschijnlijk nooit zal worden ingezet omdat de gevolgen te verstrekkend zijn. Alle schepen onder Nederlandse vlag die gebruikmaken van de diensten van het betreffende klassebureau zouden in dat geval namelijk moeten worden ondergebracht bij andere klassebureaus. Bovendien zou in Europees verband dan ook de intrekking van de erkenning geregeld moeten worden.

⁹ Bron: het *Jaarplan 2000* van de afdeling Inspecties van de Scheepvaartinspectie.

Scheepvaartinspectie is de reder hun controleobject. De Algemene Rekenkamer acht het risicovol dat er geen garanties zijn dat de klassebureaus zich in het tweede geval met de nodige onafhankelijkheid opstellen.

Kwaliteit Nederlandse vloot

De toestand van de Nederlandse vloot lijkt overigens niet onder de maat, afgaande op de hoge plaats die Nederland inneemt op de *white list* die het secretariaat van het Paris Memorandum of Understanding bijhoudt. Op deze lijst staan de vlaggestaten die het best aan de internationale regelgeving voldoen, afgemeten aan de resultaten uit havenstaatcontrole. Alleen Finland, Ierland, Duitsland en Japan staan hoger op deze lijst. De Algemene Rekenkamer ziet wel aanleiding te waarschuwen voor terugval van de kwaliteit van de Nederlandse vloot in de komende jaren, omdat er aanwijzingen zijn dat de klassebureaus minder aandacht besteden aan de controle op de naleving van milieuregels door schepen.

3.3 Toezicht op schepen onder vreemde vlag

De 25%-norm

In de afgelopen jaren heeft Nederland steeds voldaan, of nagenoeg voldaan, aan de afspraak die een aantal landen binnen en buiten Europa hebben gemaakt,¹⁰ om 25% van de individuele buitenlandse schepen die hun zeehavens aandoen, aan een havenstaatcontrole te onderwerpen. Deze afspraak is neergelegd in de EU-richtlijn over havenstaatcontrole, en tevens in het Paris Memorandum of Understanding (Paris MOU). De landen van het Paris MOU maken gebruik van een gezamenlijke databank over zeeschepen, SIRENAC, waarin zij de uitkomsten invoeren van hun havenstaatcontroles alsmede een groot aantal andere gegevens over zeeschepen die hun regio hebben bezocht. Het gaat dan onder meer over het type schip, de leeftijd, de vlag en de datum van laatste inspectie. Op basis van deze gegevens kent het systeem aan elk van deze schepen een zogeheten *target factor* toe.

Door de *target factor* te gebruiken als selectiemiddel voor havenstaatcontrole kunnen de inspecties worden gericht op schepen waarvan om uiteenlopende redenen wordt aangenomen dat het goed is ze te inspecteren; aan deze schepen kent het systeem een hoge *target factor* toe. Als een schip niet eerder in het Paris MOU-gebied is geïnspecteerd, bevat SIRENAC er geen informatie over maar kent het systeem er automatisch een hoge *target factor* aan toe.

Gebruik van de target factor in de praktijk

Om na te gaan hoe de Scheepvaartinspectie de *target factor* gebruikt bij de selectie van schepen voor havenstaatcontrole, is de Algemene Rekenkamer nagegaan welke *target factor* de schepen hadden die in september en oktober 2000 de Rotterdamse haven bezochten (waar circa 70% van de schepen die Nederland bezoeken aanlegt) en welke van die schepen aan havenstaatcontrole zijn onderworpen. Daaruit bleek dat, behalve voor de schepen met een zeer hoge *target factor*, de *target factor* in die periode geen bepalende factor was bij het selecteren van schepen voor havenstaatcontrole. Er werden relatief veel schepen met een lage *target factor* gecontroleerd.

Het Paris MOU-secretariaat heeft er al eerder op gewezen dat schepen met een hoge *target factor* onvoldoende worden geïnspecteerd, niet alleen in Nederland overigens maar ook in de andere aangesloten landen. Omdat men dit onwenselijk achtte is in mei 2000 voor de hele Paris

¹⁰ Het betreft: Canada, Nederland, Duitsland, België, Polen, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Zweden, Denemarken, Italië, Spanje, Kroatië, Russische Federatie, IJsland, Finland, Portugal, Griekenland en Ierland.

MOU-regio een weging van havenstaatcontroles ingevoerd. Bij de bepaling of landen voldoen aan de norm van 25%, telt een controle van een schip met een lage *target factor* lichter mee en een controle van een schip met een *hoge target* zwaarder. Dit moet landen ervan afhouden de «gemakkelijker» schepen te controleren, waarvan de controle minder tijd kost, om de 25%-norm te kunnen halen. Het nieuwe systeem kent echter ook een zwaar gewicht toe aan controles van schepen die kort tevoren al in een ander Paris MOU-land zijn geïnspecteerd en waarvan alle gebreken al zijn geconstateerd maar nog niet allemaal zijn gerectificeerd. Deze schepen hebben nog wel een hoge *target factor* maar vormen niet allemaal meer een even groot risico voor veiligheid of milieu. Volgens de Algemene Rekenkamer gaat hiervan opnieuw een verkeerde prikkel uit. Ze stelt daarnaast vast dat de nieuwe systematiek van weging van inspecties in september en oktober 2000 in de Rotterdamse haven nog niet heeft geleid tot een beter gebruik van de *target factor* voor de selectie van schepen voor havenstaatcontrole.

Aanvullende selectiecriteria

De Scheepvaartinspectie stelde desgevraagd, bij het bepalen welke schepen voor havenstaatcontrole in aanmerking komen, ook een aantal andere criteria te laten meewegen:

- de beschikbaarheid van inspecteurs en de plaats waar zij zich bevinden;
- de ligplaats van de schepen;
- de verwachte tijdsduur van de inspectie, de resterende werktijd van de inspecteurs en de eventuele reistijd;
- de overweging dat inspecteurs af en toe ook een «goed» schip moeten bezoeken – dus met een lage *target factor* – om niet te vergeten hoe het er daar toegaat.

De Algemene Rekenkamer acht het begrijpelijk en tot op zekere hoogte ook doelmatig, mede gelet op de andere werkzaamheden van de Scheepvaartinspectie, dat deze criteria worden meegewogen. Zij vindt het echter ongewenst als deze criteria een zwaarder gewicht zouden krijgen bij het bepalen welke schepen voor havenstaatcontrole in aanmerking komen dan de inhoudelijke criteria. Dat is naar haar oordeel wel gebeurd in de havens van Eemshaven en Delfzijl – die laatste is tevens chemiehaven – waar in 1999 en 2000 vrijwel geen havenstaatcontrole heeft plaatsgevonden omdat er geen inspecteur in de buurt woont. Dit acht de Algemene Rekenkamer een zeer onwenselijke situatie, waarin de minister van V&W niet mag berusten.

Voor de planning van de werkzaamheden van de Scheepvaartinspectie is het aantal individuele buitenlandse schepen dat een Nederlandse haven aandoet een belangrijk gegeven. Dat gegeven, gecombineerd met de norm dat op één op de vier van die schepen een havenstaatcontrole moet worden gehouden, bepaalt immers het totale aantal havenstaatcontroles dat de Scheepvaartinspectie minimaal moet uitvoeren. De beleidsdirectie Transportveiligheid bij het Directoraat-Generaal geeft eens in de drie jaar aan de Europese Commissie door – omdat de 25%-norm ook is opgenomen in de Europese richtlijn voor havenstaatcontrole – om welk aantal het gaat, waarbij zij uitgaat van de scheepsstatistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek. In oktober 1998 gaf de beleidsdirectie zo aan de Europese Commissie door dat in het voorgaande jaar het aantal individuele schepen 5645 bedroeg, een veel lager getal dan dat van 8047 waarvan in de voorgaande jaren werd uitgegaan. Voor de jaren 1998, 1999 en 2000 zou dus het lagere aantal gelden. De beleidsdirectie gaf het

nieuwe getal echter pas in mei 2000 door aan de Scheepvaartinspectie, zodat die tot dan toe van het oude getal bleef uitgaan en na twee jaar moest vaststellen dat ze in 1998 en 1999 ruimschoots meer havenstaatcontroles had uitgevoerd dan waartoe Nederland internationaal verplicht was: in 1998 lag het percentage op 34 en in 1999 op 32.

De Algemene Rekenkamer vindt het ernstig dat de Scheepvaartinspectie zo laat op de hoogte was van een gegeven dat voor haar werkplanning zo belangrijk was, mede in het licht van de toegenomen werkdruk bij de Scheepvaartinspectie. De beleidsdirectie heeft op dit punt blijk gegeven van weinig inzicht in de capaciteitsproblemen waarmee de eigen inspectiedienst te kampen had. De Scheepvaartinspectie had alerter kunnen zijn door, toen ze de informatie die zij voor haar planning nodig had niet automatisch kreeg, daar zelf om te vragen.

3.4 Taakopvatting Scheepvaartinspectie

De Scheepvaartinspectie vat haar taak op het gebied van het milieu-toezicht op zeeschepen volgens de Algemene Rekenkamer beperkter op dan ze zou moeten doen. In de huidige taakopvatting wordt een zwaar accent gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van de zeescheepvaart (reders, kapiteins enzovoort) en stelt de Scheepvaartinspectie zich primair op als adviseur van de sector. De Scheepvaartinspectie heeft echter ook tot taak als handhaver van de maritieme milieuwetgeving op te treden. Zowel voor de «eigen» bestuurlijke handhaving door de Scheepvaartinspectie als voor de bijdrage die zij levert aan de strafrechtelijke handhaving, geldt dat de Scheepvaartinspectie zich naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer actiever zou moeten opstellen.

Voor een geloofwaardige (en op langere termijn doelmatige) handhaving is het noodzakelijk dat de verhouding tot de gecontroleerde zich verscherpt als bij herhaling gebreken worden geconstateerd. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer zijn de controles van de Scheepvaartinspectie nog onvoldoende gericht op het constateren van recidive. Dit uit zich bijvoorbeeld in de wijze waarop na vlaggestaatcontrole vervolgacties worden vastgelegd. Zo stelde de Algemene Rekenkamer vast op basis van een analyse van de scheepsdossiers uit 1999 en 2000 waarbij één of meer milieugebreken werden geconstateerd – dat waren 74 dossiers, met in totaal 100 gebreken – dat de Scheepvaartinspectie in 19 gevallen de vervolgacties niet had vastgelegd en ze in 28 gevallen onvoldoende had gespecificeerd.

Bij de voorbereiding van vlaggestaatcontrole wordt niet alle beschikbare informatie gebruikt en hangt het af van de inzichten van de individuele inspecteur of de juiste aandachtspunten aan de orde komen. Onlangs is de Scheepvaartinspectie gaan werken met een «*ranking*»-systeem voor reders, waarbij met name de vastgestelde gebreken bij schepen invloed hebben op de inzet van de inspectiecapaciteit bij de bijbehorende reders. Van wezenlijk belang voor dit systeem is de informatie uit inspecties uitgevoerd door klassebureaus. Die is echter, zoals eerder werd opgemerkt, geenszins volledig.

Hier komt bij dat er thans geen mogelijkheden zijn om reders, gezagvoerders of schepen waar bij herhaling gebreken worden geconstateerd, allengs zwaardere sancties op te leggen. De Algemene Rekenkamer acht het wenselijk dat de Scheepvaartinspectie zich een beter inzicht verwerft in de effectiviteit en de mogelijke wenselijkheid van bijstelling of uitbreiding van het sanctie-instrumentarium.

Voorts stelt de Algemene Rekenkamer vast dat de Scheepvaartinspectie niet actief controleert op het verlopen van de geldigheidsduur van de certificaten die zij aan Nederlandse schepen verstrekt. Dit is informatie die op eenvoudige wijze uit de geautomatiseerde systemen van de Scheepvaartinspectie kan worden verkregen. In de praktijk wordt deze informatie echter niet benut. In de visie van de Scheepvaartinspectie is het de exclusieve verantwoordelijkheid van de reder om te zorgen voor geldige certificaten. De Algemene Rekenkamer stelt dat in de bedoelde gevallen – waarvan in het onderzoek overigens niet gebleken is dat ze in de praktijk vaak voorkomen – sprake is van niet-naleving van de internationale en nationale regelgeving, waar een overheidsdienst met opsporingsbevoegdheid actief op zou moeten reageren.

De experts van de Scheepvaartinspectie zijn buitengewoon opsporingsambtenaar voor de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, en moeten in die hoedanigheid in principe aan het OM rapporteren als zij een vermoeden hebben dat een strafbaar feit is gepleegd. De Algemene Rekenkamer vindt het opvallend dat de Scheepvaartinspectie relatief weinig dossiers voorlegt aan het OM voor een mogelijke strafrechtelijke vervolging. Bij de helft van de 1839 havenstaatcontroles die zij in 1999 uitvoerde, constateerde de Scheepvaartinspectie gebreken. In elf gevallen deed de Scheepvaartinspectie daarover een inspectierapport aan het Stafbureau van het OM (zie hoofdstuk 6) toekomen.¹¹ Hoewel het niet mogelijk is hiervoor een norm te geven, is het aantal van elf laag in vergelijking met het aantal gevallen waarin politiecontrole op oliejournaals¹² leidt tot de constatering dat MARPOL-bepalingen zijn overtreden. In 1998 gold dat voor 83 van de 179 processen-verbaal, in 1999 voor 174 van de 252 processen-verbaal.

Bij vlaggestaatcontrole controleert de Scheepvaartinspectie niet aantoonbaar op oliejournaals. In 1999 en 2000 leverde de vlaggestaatcontrole geen enkele constatering op van gebreken in de oliejournaals. Het OM zelf is van mening dat als het om strafrechtelijke handhaving gaat, de bijdrage van de Scheepvaartinspectie vooralsnog gering is. Ter ondersteuning wordt gewezen op een jarenlang meningsverschil tussen het Directoraat-Generaal Goederenvervoer (DGG) inclusief de Scheepvaartinspectie enerzijds, en het OM en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) anderzijds, over de controle op oliejournaals. Het DGG is van mening dat de controles van het KLPD en de Rivierpolitie op oliejournaals een inbreuk vormen op de uit verdragen voortvloeiende afspraken over in het bijzonder de frequentie van inspecties, terwijl het OM de controles van het KLPD niet ziet als bestuurlijk toezicht in de zin van de verdragen maar als opsporingsactiviteiten in het kader van de Wet economische delicten. Opsporing en vervolging worden naar het oordeel van het OM niet in de verdragen geregeld.

Bij een opsporingsonderzoek van het KLPD in 2001 bleek dat een aantal vissersschepen onder Nederlandse vlag niet over het vereiste IOPP-certificaat beschikte. De Scheepvaartinspectie was hiervan op de hoogte – evenals de betrokken beleidsdirectie bij het DGG – maar is er niet verbaliserend tegen opgetreden. Er was sprake van een gedoogsituatie die onder het MARPOL-regime niet is toegestaan.¹³ Met het OM was dit evenwel niet afgestemd, hetgeen volgens de Algemene Rekenkamer gelet op de verantwoordelijkheid van het OM voor de strafrechtelijke handhaving wél voor de hand had gelegen.

¹¹ In totaal stuurde de Scheepvaartinspectie in 1999 negentien rapporten aan het Stafbureau. Acht van die rapporten werden op verzoek van een andere kuststaat opgesteld. Eigener beweging werden dus elf rapporten doorgestuurd.

¹² Het MARPOL-verdrag verplicht kapiteins, een oliejournaal aan boord te hebben waarop de handelingen die worden verricht met olie aan boord van hun schip – zoals het tanken van brandstof of het afgeven van afgewerkte olie in de haven – moeten worden aangetekend.

¹³ MARPOL laat verdragslanden de mogelijkheid individuele ontheffingen te verlenen van de verplichting tot het hebben van een IOPP-certificaat maar niet – zoals hier aan de orde is – om een informele generieke toestemming te geven om niet aan deze verplichting te voldoen. De Scheepvaartinspectie stelt dat bedoelde zware vissersschepen weliswaar geen IOPP-certificaat hebben, maar wel de benodigde olie-waterscheider.

3.5 Conclusies

De Algemene Rekenkamer meent dat het toezicht op de naleving van milieuregels door schepen door de Scheepvaartinspectie op een aantal onderdelen beter zou kunnen.

De Algemene Rekenkamer acht het allereerst risicovol dat de Scheepvaartinspectie steeds meer vlaggestaatcontroles uitbesteedt aan particuliere klassebureaus. Er zijn geen waarborgen dat deze hun taken voor de Scheepvaartinspectie uitvoeren met de benodigde onafhankelijkheid, en de Scheepvaartinspectie beschikt niet over middelen om de klassebureaus te sturen. Dit begint al bij de informatie die ze nodig heeft om zich een oordeel te vormen over de noodzaak van bijsturen: de klassebureaus houden zich niet alle aan hun contractuele verplichting om over vlaggestaatcontrole te rapporteren op het niveau van gebreken die bij individuele schepen zijn geconstateerd. De Scheepvaartinspectie heeft hierdoor onvoldoende informatie om goed toezicht te kunnen houden op de taakuitvoering door de klassebureaus op het punt van gedelegeerde vlaggestaatcontrole. Hiertoe is wel aanleiding, omdat er aanwijzingen zijn dat de klassebureaus in hun controles minder aandacht besteden aan de naleving van milieuregels dan de Scheepvaartinspectie zelf doet.

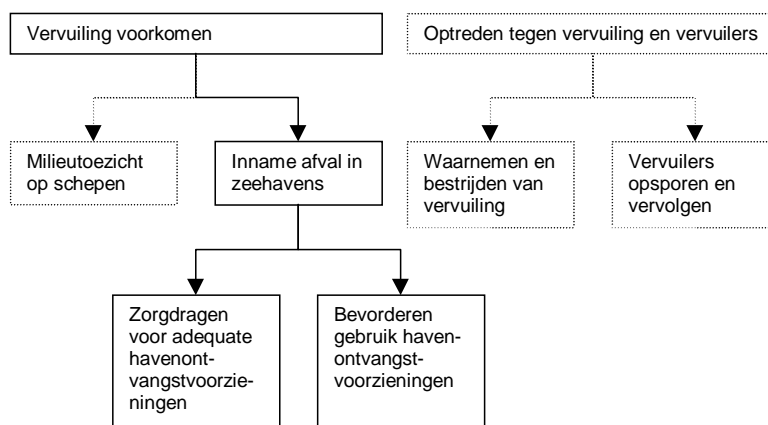
Nederland heeft in de afgelopen jaren steeds voldaan, of nagenoeg voldaan, aan haar internationale verplichting 25% van de individuele buitenlandse schepen die Nederlandse havens bezoeken te onderwerpen aan havenstaatcontrole. De controles blijken evenwel niet gericht op de schepen die voor milieu of veiligheid grotere risico's met zich meebrengen. Het middel dat de Scheepvaartinspectie daarvoor ten dienste staat, de zogeheten *target factor* die voor bezoekende schepen naar voren komt uit de internationale scheepsdatabank SIRENAC, blijkt niet bepalend te zijn voor de selectie van schepen voor havenstaatcontrole en zou volgens de Algemene Rekenkamer beter moeten worden gebruikt.

De Scheepvaartinspectie vat ten slotte haar taak volgens de Algemene Rekenkamer te beperkt op: ze stelt zich vooral op als adviseur van de zeescheepvaart. De Algemene Rekenkamer meent dat het milieutoezicht effectiever zou kunnen zijn, als de Scheepvaartinspectie zich bij de bestuurlijke handhaving en de opsporing actiever opstelt.

Over de controle op oliejournaals verschillen het DGG inclusief de Scheepvaartinspectie enerzijds en het OM anderzijds al enige tijd van mening. Het DGG vindt dat deze controles inbreuk maken op de verdragsbepalingen over de frequentie van inspecties, terwijl het OM meent dat deze bepalingen zich niet uitstrekken tot de controle op oliejournaals als opsporingsactiviteit (zie voor opsporing en vervolging verder hoofdstuk 6).

4 VERVUILING VOORKOMEN: INNAME AFVAL IN ZEEHAVENS

4.1 Inleiding



Als zeeschepen in de havens die zij aandoen hun afval op een snelle, gemakkelijke en niet te dure manier kunnen afgeven, maakt dat de kans kleiner dat ze het illegaal overboord zetten. Door zich bij het MARPOL-verdrag aan te sluiten heeft ook Nederland zich verplicht zorg te dragen voor de aanwezigheid van adequate havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafvalstoffen in zeehavens, die voorzien in de afgiftebehoefte van de zeescheepvaart. In de vier Noordzeeministersconferenties die tussen 1984 en 1995 plaatsvonden is voorts afgesproken dat het gebruik van havenontvangstvoorzieningen zou worden bevorderd, onder andere door afgifte tegen redelijke tarieven mogelijk te maken.

De zorg voor adequate havenontvangstvoorzieningen is in de Wet voorkoming verontreiniging door schepen opgedragen aan de havenbeheerders, die tot de gemeenten behoren. In 34 zeehavens dienen ontvangstvoorzieningen te zijn voor oliehoudende mengsels en vuilnis, en acht ervan moeten tevens beschikken over voorzieningen voor (ladinggebonden) chemicaliën.¹⁴ De havenbeheerders dienen bedrijven aan te wijzen die dienst kunnen doen als havenontvangstvoorziening. Voorwaarde is in elk geval dat deze bedrijven beschikken over een vergunning op grond van de Wet milieubeheer voor de inzameling of ontvangst van afvalstoffen. Daarnaast kunnen havenbeheerders aan de aanwijzing nadere voorschriften en beperkingen verbinden. Het is verboden oliehoudende mengsels, chemische restanten en vuilnis van schepen in te zamelen zonder aanwijzing van de betreffende havenbeheerder: dit is een economisch delict.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht welke instrumenten zijn ingezet om te zorgen voor adequate havenontvangstvoorzieningen (zie paragraaf 4.2). Ook heeft de Algemene Rekenkamer beoordeeld in hoeverre de minister maatregelen heeft getroffen om te bevorderen dat er goed gebruik wordt gemaakt van de havenontvangstvoorzieningen (zie paragraaf 4.3).

4.2 Zorg voor voorzieningen door havenbeheerders

De zorg voor adequate¹⁵ voorzieningen voor de inname van afval is eind jaren tachtig aan de havenbeheerders gedelegeerd omdat dat deze het best in staat zouden zijn om de noodzakelijke voorzieningen voor hun

¹⁴ In een drietal aanwijzingsbesluiten zijn lijsten opgenomen van havens die moeten beschikken over havenontvangstvoorzieningen. Voor oliehoudende mengsels en huisvuil gaat het om de besluiten Aanwijzing havens ingevolge Besluit voorkoming olieverontreiniging schepen, P/J/S 30 668/86 respectievelijk Aanwijzing havens, S/J 32 367/88; voor chemicaliën gaat het om de Regeling aanwijzing havens, S/J 30 691/88). Het Ministerie van V&W heeft aangegeven dat deze lijsten, die uit de jaren tachtig dateren, verouderd zijn en zullen worden gewijzigd.

¹⁵ De term «adequaat» is door wetgever noch minister nader ingevuld, waardoor het aan de havenbeheerders zelf wordt overgelaten dit te doen. De Algemene Rekenkamer vindt dit opmerkelijk, omdat Nederland zich er internationaal toe heeft verbonden te zorgen dat de voorzieningen adequaat zijn.

havens te treffen. De delegatie is niet gepaard gegaan met een wettelijke bepaling dat de minister structureel informatie zal ontvangen van de havenbeheerders over hoe zij de zorg voor adequate havenontvangstvoorzieningen in hun havengebied nader vorm hebben gegeven. Dit had volgens de Algemene Rekenkamer wel in de rede gelegen. Dat de minister zich niet structureel op de hoogte laat houden over de taakuitvoering brengt met zich mee, dat de minister 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 gesteld worden. Ook kan de minister niet bepalen of de bestaande havenontvangstvoorzieningen daadwerkelijk voorzien in de afgiftebehoefte van de scheepvaart, zoals de bedoeling was.

Om toch meer te weten te komen over hoe de inname van afval in de havens is geregeld, heeft de Algemene Rekenkamer de havenbeheerders een beperkt aantal schriftelijke vragen voorgelegd. Ze heeft de havenbeheerders om vrijwillige medewerking gevraagd, omdat de Algemene Rekenkamer geen controlebevoegdheden bij de gemeenten heeft. Alle havenbeheerders gaven gehoor aan de oproep, en uit de antwoorden – die de Algemene Rekenkamer niet heeft kunnen controleren – ontstaat het volgende beeld.

Van de 34 havenbeheerders gaven er dertien aan geen havenontvangstvoorziening te hebben aangewezen¹⁶. Dat betekent niet zonder meer dat in deze havens geen afval wordt ingezameld. In de havens waar dat wel gebeurt, zijn de inzamelende bedrijven echter wel in overtreding. Het Ministerie van V&W is hiervan op de hoogte, maar heeft er tot nu toe geen actie op ondernomen.

De havenbeheerders die wel bedrijven als havenontvangstvoorzieningen hebben aangewezen, hebben lang niet in alle gevallen aan de aanwijzing nadere voorschriften of beperkingen verbonden: 40% van hen gaf aan dit niet te hebben gedaan. Volgens de Algemene Rekenkamer is dit voor havenbeheerders juist een belangrijk middel om te bewerkstelligen dat de ontvangstvoorzieningen «adequaat» zijn. Dat wordt bevestigd door de gevallen waarin havenbeheerders wel nadere voorschriften of beperkingen hebben gesteld: daarin werden bijvoorbeeld eisen gesteld aan de openingstijden of werd de verstrekking van jaarlijkse tarievenoverzichten verplicht gesteld. Dat in de praktijk door havenbeheerders weinig voorschriften of beperkingen aan de aanwijzingen zijn verbonden wijst er volgens de Algemene Rekenkamer op, dat de verwachtingen die bij het delegeren van de zorg voor havenontvangstvoorzieningen bestonden omtrent de nadere invulling die de havenbeheerders hieraan zouden kunnen geven, niet zijn uitgekomen.

Bij gebrek aan structurele informatie is het niet mogelijk gefundeerde uitspraken te doen over de mate waarin havenontvangstvoorzieningen in Nederland al dan niet adequaat zijn. Er zijn overigens geen signalen dat er onvoldoende capaciteit is om de aangeboden afvalstoffen in te nemen. Wel spreken veel Nederlandse reders die hebben gereageerd op de enquête die de Algemene Rekenkamer onder hen heeft gehouden, zich kritisch uit over de mogelijkheden om in Nederlandse havens huisvuil in te leveren.¹⁷

Het Ministerie van V&W heeft in reactie hierop aangegeven dat sinds 1988 slechts tweemaal door reders klachten zijn ingediend. De Algemene Rekenkamer meent dat reders om verschillende redenen niet snel zullen overgaan tot het indienen van een klacht volgens de procedure die het

¹⁶ De Algemene Rekenkamer heeft niet zelf kunnen nagaan of de overige 21 havenbeheerders wel hebben aangewezen. Van deze 21 stuurden desgevraagd acht beheerders het aanwijzingsbesluit mee, en dertien niet.

¹⁷ Ook het ontbreken in havens van voorzieningen voor de afgifte van sanitair afval wordt door de reders gezien als een gemis. MARPOL-annex IV die hierover gaat, is door Nederland niet geratificeerd.

MARPOL-verdrag daarvoor biedt, en dat uit het uitblijven van formele klachten niet zonder meer mag worden afgeleid dat de havenontvangstvoorzieningen adequaat zijn. Daarnaast merkt zij op dat het Ministerie van V&W in de afgelopen jaren uit verschillende onderzoeken signalen heeft ontvangen over knelpunten in de afgifte in zeehavens, en hierover dus meer informatie heeft dan alleen uit de klachtenprocedure.

4.3 Bevorderen gebruik voorzieningen

Laagdrempeligheid, onder meer in de vorm van redelijke afgiftetarieven en een goede dienstverlening, moet ervoor zorgen dat zeeschepen goed gebruikmaken van de havenontvangstvoorzieningen. In Nederland gaat de minister ervan uit dat de gewenste laagdrempeligheid tot stand zal worden gebracht door het marktmechanisme, dus door concurrentie tussen havenontvangstvoorzieningen. De minister bemoeit zich niet met de hoogte van de afgiftetarieven, en heeft daar ook geen structureel inzicht in.

In de praktijk is er in de meeste zeehavens slechts één havenontvangstinstallatie. Dit blijkt onder meer uit de enquête die de Algemene Rekenkamer onder havenbeheerders heeft gehouden. Van reële concurrentie is in deze zeehavens derhalve geen sprake.

In zeven à negen¹⁸ van de 21 zeehavens waar de havenbeheerder een havenontvangstinstallatie heeft aangewezen is er meer dan één inzamelaar. De Algemene Rekenkamer merkt op dat het zeer de vraag is of hier wel van een goede marktwerking kan worden gesproken. De afgelopen jaren hebben zich onder de bedrijven die actief zijn in de afvalinzameling en -verwerking in toenemende mate conglomeraten gevormd. Hierdoor is concurrentie tussen de afvalinzamelaars minder groot dan ze op het eerste gezicht lijkt. Het concurreren op afgiftetarieven wordt ook belemmerd door het kleine aantal afvalverwerkers (na de inzamelaars de volgende schakel in de verwijderingsketen), en het feit dat juist de verwerkingskosten een belangrijk deel uitmaken van de afgiftetarieven.

De signalen dat de marktwerking onder havenontvangstvoorzieningen te wensen overlaat zijn niet nieuw. Eerder werd hier al melding van gemaakt in onderzoek dat onder meer in opdracht van het Ministerie van V&W is uitgevoerd.¹⁹ De minister heeft hierop geen maatregelen genomen, maar alleen enkele malen aangegeven dat de knelpunten zouden worden onderzocht, dan wel ondervangen in nieuw beleid.²⁰

De Algemene Rekenkamer is van mening dat er goede redenen zijn om te twijfelen aan de effectiviteit van marktwerking als het instrument om de gewenste laagdrempeligheid van havenontvangstvoorzieningen te bewerkstelligen. Gezien het belang dat in dezen aan een goede marktwerking is gehecht, namelijk als beleidsinstrument, is de Algemene Rekenkamer van mening dat ten onrechte is nagelaten een goed inzicht te verwerven in de kwaliteit en de effectiviteit van de marktwerking.

In de beleidsnota *Varen onder groene vlag* uit 1998 kondigde de minister aan dat de havenbeheerders in 2000 zouden moeten beschikken over integrale afvalbeheersplannen, waarin de inzameling van scheepsafval geïntegreerd zou moeten zijn met de overige diensten die zij aan de zeevaart verlenen.²¹ Volgens de Algemene Rekenkamer zouden dergelijke plannen tot verbeteringen kunnen leiden van het gebruik van afgifte-

¹⁸ Dit is afhankelijk van de afvalstof waarover het gaat.

¹⁹ Onder meer: Alons & Partners Consultancy, *Knelpuntenanalyse HOI's* (Den Haag 1996). In het Rekenkameronderzoek *Tankcleaning Rotterdam en andere havenontvangstinstallaties* uit 1996 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 715 nrs. 1–2, blz. 46 en 51) is ook al melding gemaakt van knelpunten rond het gebruik van havenontvangstvoorzieningen: afgiftekosten, vlotte serviceverlening, bereikbaarheid en 24-uurs beschikbaarheid.

²⁰ In haar reactie op het Rekenkamerrapport *Tankcleaning Rotterdam en andere havenontvangstinstallaties* wees de minister van V&W indertijd vooruit naar de verbeteringen die zouden worden doorgevoerd door opvolging van de aanbevelingen van de commissie-Hoogland en de uitwerking van de Europese Richtlijn over havenontvangstinstallaties. Bij het overnemen van de aanbevelingen van de commissie-Hoogland (1998) wees de minister weer vooruit naar de Europese Richtlijn.

²¹ In deze plannen zou onder meer een overzicht moeten zijn opgenomen van de inzamelbedrijven die zijn aangewezen door de havenbeheerder, een beschrijving van de procedures voor de inzameling, transport, opslag en verwerking van het aangeboden afval, aan ontdoeners te stellen eisen voor de aanbidding van het afval, aan inzamelaars te stellen kwaliteitseisen voor dienstverlening en een meldpunt voor eventuele klachten.

voorzieningen in de haven, maar zij stelt vast dat de plannen tot nog toe niet van de grond zijn gekomen.

De Algemene Rekenkamer heeft geen concrete acties kunnen vinden die de minister overigens nog heeft ondernomen om het gebruik van havenontvangstvoorzieningen te bevorderen.

4.4 Conclusies

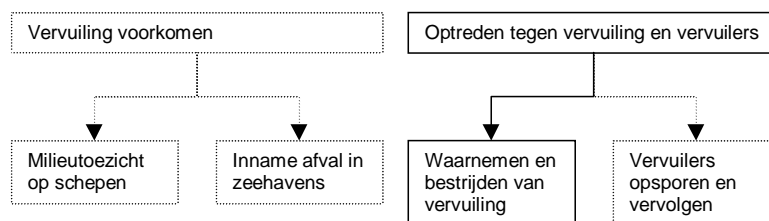
De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat de minister van V&W tekort is geschoten in de zorg voor adequate havenontvangstvoorzieningen door deze aan de havenbeheerders te delegeren, zonder nadere eisen te stellen, of andere maatregelen te nemen, om te waarborgen dat deze voorzieningen inderdaad adequaat en laagdrempelig zijn. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is gebleken dat een groot aantal havenbeheerders helemaal geen havenontvangstvoorzieningen heeft aangewezen, wat wel had gemoeten.

Bij inzameling van afval in de havens is sprake van delegatie van internationale verplichtingen door de rijksoverheid aan de havenbeheerders. Het ligt naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer in de rede dat de minister zich er in een dergelijk geval van verzekert dat de taakuitvoering zodanig is dat daarmee aan de internationale afspraken wordt voldaan en de beoogde resultaten worden gerealiseerd. In de praktijk ontbreekt het de minister hier zowel aan de nodige informatie, als aan instrumenten om bij te sturen.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat er goede redenen zijn om te twijfelen aan de effectiviteit van marktwerking als het instrument om de gewenste laagdrempeligheid van havenontvangstvoorzieningen te bewerkstelligen. Gezien het belang dat in dezen aan een goede marktwerking is gehecht, is de Algemene Rekenkamer van mening dat ten onrechte is nagelaten een goed inzicht te verwerven in de omvang en kwaliteit ervan.

5 OPTREDEN TEGEN VERVUILING: DE VLEK

5.1 Inleiding



Optreden tegen milieuvervuiling op zee begint met het waarnemen van de vervuiling. Dat gebeurt in de regel door luchtsurveillance in Kustwachtverband, onder de operationele leiding van het Kustwachtcentrum, vanuit het vliegtuig van de directie Noordzee van Rijkswaterstaat of één van de andere vliegtuigen waarmee in Kustwachtverband wordt gevlogen. Aan boord van het Kustwachtvliegtuig bevindt zich altijd een luchtwaarnemer van de directie Noordzee in de hoedanigheid van buitengewoon opsporingsambtenaar. Een tweede luchtwaarnemer heeft algemene opsporingsbevoegdheid of is eveneens buitengewoon opsporingsambtenaar.

Als bij surveillance een verontreiniging wordt waargenomen, melden de luchtwaarnemers dit aan het Kustwachtcentrum, dat vervolgens de directie Noordzee van Rijkswaterstaat op de hoogte stelt. Het gebeurt ook dat derden verontreinigingen op zee waarnemen, bijvoorbeeld vanaf zeeschepen. Ook zij dienen dit aan het Kustwachtcentrum te melden, waarna een luchtwaarnemer van de directie Noordzee de ernst van de verontreiniging moet beoordelen.

De daadwerkelijke bestrijding van milieuverontreiniging op de Noordzee gebeurt door de directie Noordzee. Het besluit om een verontreiniging op zee al dan niet te bestrijden, wordt genomen door de Chef van de Wacht van de directie Noordzee, in overleg met de luchtwaarnemer. Het komt ook voor dat verontreiniging vanaf zee aanspoelt op de kust. Afhankelijk van de omvang en soort verontreiniging is dan ofwel Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor het opruimen ervan – de regionale kustdirectie, onder coördinatie van de directie Noordzee – ofwel de betreffende kustgemeente.

De Algemene Rekenkamer heeft beoordeeld of de luchtsurveillances volgens planning worden uitgevoerd (paragraaf 5.2), of de bestrijdingsacties effectief zijn (paragraaf 5.3) en goed worden gedocumenteerd (paragraaf 5.4), en ten slotte of de directie Noordzee het bestrijdingsbeleid tijdig en adequaat heeft geëvalueerd en aangepast (paragraaf 5.5).

5.2 Uitvoering luchtsurveillances

Planning

Beleidsmatig wordt de Kustwacht aangestuurd door de Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee (PKHN), waarin alle in de Kustwacht deelnemende departementen alsook het OM zitting hebben. In het *Beleidsplan Handhaving Noordzee* geeft de PKHN jaarlijks de behoefte op aan luchtsurveillance voor de verschillende taakgebieden²² waarvoor

²² De luchtsurveillance 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). Daarnaast verricht de Kustwacht dienstverlenende taken, waaronder «Search and Rescue».

boven de Noordzee wordt gevlogen. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de beleidsplannen van 1998 tot en met 2001 geen onderbouwing bevatten van de behoefte aan handhavingsvluchten op het taakgebied milieu. Evenmin heeft de PKHN een onderbouwing gegeven bij de nadere specificatie van de behoefte. De 50/50-verdeling van milieuvluchten over dag en nacht bijvoorbeeld, wordt ieder jaar opnieuw gekozen, zonder dat deze keuze nader wordt onderbouwd. De behoeftestelling lijkt eerder ingegeven vanuit de beschikbare capaciteit van mensen en middelen dan vanuit de handhavingsbehoefte. Er is geen sprake van expliciete terugkoppeling naar de resultaten en ervaringen van de luchtsurveillances in de voorgaande jaren.

Met het vliegtuig van de directie Noordzee moeten verschillende milieutaken worden uitgevoerd, waaronder het opsporen van bestrijdenswaardige verontreinigingen en het uitvoeren van handhavingsvluchten boven scheepvaartroutes. Voor het jaar 2000 kwam de totale beleidsbehoefte voor alle taken aanvankelijk neer op een vraag naar 1750 vliegreuren. In 2000 was het vliegtuig echter voor maar 1200 vliegreuren beschikbaar (plus 550 ad hoc beschikbare vliegreuren voor rampen- en incidentenbestrijding). Een dergelijke spanning tussen beleidsbehoefte en beschikbare capaciteit doet zich al voor sinds 1990.

De verdeling van de schaars beschikbare vliegreuren over de verschillende milieutaken is overigens weinig doorzichtig. Van een onderbouwde afweging is geen sprake.

Uitvoering planning

In de uitvoering van de luchtsurveillance is al jaren sprake van een aantal operationele problemen, waardoor het Kustwachtvliegtuig van de directie Noordzee relatief vaak uitvalt – zowel door technische oorzaken als door uitval van personeel – en de geplande vliegreuren niet worden gehaald.²³ Uit het *Jaaroverzicht Kustwacht 2000* blijkt dat de onderrealisatie ten opzichte van de 1200 vliegreuren die voor 2000 op de planning stonden uiteindelijk 19% bedroeg. Geconcludeerd moet worden dat maatregelen die in de afgelopen jaren zijn genomen om de uitval terug te dringen, onvoldoende effect hebben gehad.

Melding verontreinigingen bij het OM

Uit het onderzoek kwam als opvallend gegeven naar voren dat tussen de directie Noordzee van Rijkswaterstaat en het Kustwachtcentrum is afgesproken dat kleine verontreinigingen, waaronder ook strafbare, uit efficiency-overwegingen door de luchtwaarnemers van de directie Noordzee niet aan het Kustwachtcentrum worden gemeld. Het OM is niet betrokken geweest bij deze afspraak en wist er, zo heeft de Algemene Rekenkamer vastgesteld, ook niet van. Dat had wel voor de hand gelegen, omdat het OM voor informatie over verontreinigingen afgaat op het Kustwachtcentrum. In gevallen waarin 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 directie Noordzee van Rijkswaterstaat. Dit is naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer principieel onjuist.

5.3 Effectiviteit bestrijdingsacties

De effectiviteit van de bestrijding van (olie-)verontreinigingen op zee kan op twee manieren bekeken worden. Ten eerste in enge zin: het gaat dan om het percentage van de verontreiniging dat bij een bestrijdingsactie

²³ Zie onder meer het rapport *Functioneren Kustwacht* van de Algemene Rekenkamer van februari 1998, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 865, nrs. 1–2, blz. 18 e.v.

wordt opgeruimd. Ten tweede in ruime zin: het gaat dan om dat deel van alle olieverontreinigingen waarin een bestrijdingsactie heeft plaatsgevonden.

Effectiviteitspercentage uitgevoerde opruiming

Over de periode 1983–1993 bedroeg het percentage van de verontreiniging dat bij een bestrijdingsactie werd opgeruimd volgens de directie Noordzee gemiddeld 50 à 60; over latere jaren is het niet bekend. De Algemene Rekenkamer kan dit gegeven moeilijk beoordelen, omdat onduidelijk is tegen welke norm het zou moeten worden afgezet. Daarnaast merkt ze op dat de waarde van dit gegeven als maatstaf voor de effectiviteit van de huidige bestrijding beperkt is, omdat de bestrijdingsorganisatie, inclusief het materieel dat wordt ingezet, sinds 1993 flink is veranderd. Ook hebben zich in de laatste jaren – gelukkig – geen ernstige incidenten in het Nederlandse deel van de Noordzee voorgedaan, waardoor de effectiviteit van de bestrijdingsorganisatie in de praktijk, in de Nederlandse kustwateren althans, nooit echt op de proef is gesteld. Indien gekeken wordt naar de inzet van het bestrijdingsvaartuig ARCA in het buitenland, na de Erikaramp (voor de zuidkust van Bretagne in 1999), lijkt de directie Noordzee over een effectief bestrijdingsvaartuig te beschikken. De effectiviteit van bestrijdingsacties wordt echter negatief beïnvloed doordat zich in de praktijk knelpunten voordoen: de responstijd is te lang, en de voor een effectieve bestrijding noodzakelijke ondersteuning vanuit de lucht (om bestrijdingsvaartuigen naar de juiste plekken te sturen) is niet altijd beschikbaar.

Percentage bestreden verontreinigingen

Slechts een klein deel van alle olieverontreinigingen op zee wordt bestreden. De meeste waargenomen olieverontreinigingen zijn klein, en niet tijdig bereikbaar. De lange responstijd of het ('s nachts) ontbreken van luchtsteun zijn vaak reden om zelfs niet aan een bestrijdingsactie te beginnen. Opvallend is dat in de periode 1983–1993 ook een groot deel van de relatief grote vlekken niet is bestreden.

De bestrijding van *kustverontreinigingen* lijkt in het algemeen afdoende. Ook hierbij moet worden aangetekend dat omvangrijke incidenten zich in de afgelopen jaren niet hebben voorgedaan.

5.4 Vastlegging bestrijdingsacties

Eindrapportages en evaluaties

Van iedere bestrijdingsactie dient een eindrapportage en evaluatie te worden gemaakt, volgens het interne handboek van de directie Noordzee voor de bestrijding van incidenten en rampen op zee. Degene die als Chef van de Wacht de betreffende bestrijdingsactie heeft geleid is hiervoor verantwoordelijk. In de praktijk blijken de bedoelde eindrapportages en evaluaties zowel voor bestrijdingsacties op zee als op de Nederlandse kust slechts bij uitzondering te worden gemaakt. Hierdoor ontbreken meestal volledige en gestructureerde vastleggingen van de omstandigheden waaronder is opgeruimd en de mate waarin dit is gelukt. Maar ook ontbreken meestal de vastleggingen van gevallen waarin uiteindelijk besloten werd niet tot bestrijding van verontreinigingen over te gaan. Van de laatste twee internationale bestrijdingsacties waaraan Nederland heeft deelgenomen, heeft de directie Noordzee een uitgebreide evaluatie opgesteld.²⁴ Deze evaluaties hebben hun nut in de praktijk ook al bewezen.

²⁴ Het gaat om de rampen met de Sea Empress (Wales, 1996) en de Erika (Bretagne, 1999).

Kostendossiers

De kosten van bestrijdingsacties ter zee of op de kust kunnen in een aantal gevallen door de directie Noordzee worden verhaald op de veroorzaker, waartoe per actie een kostendossier moet worden opgemaakt. Ook dit is de eindverantwoordelijkheid van de betrokken Chef van de Wacht. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat bij het opstellen van de kostendossiers in de afgelopen jaren een achterstand is ontstaan. Na de opruimingsactie bij Egmond aan Zee in augustus 1998 (lege gifzakjes) zijn er geen kostendossiers meer opgemaakt, met uitzondering van de Nederlandse assistentie bij de bestrijding van de gevolgen van de ramp met de Erika, in december 1999. Volgens de directie Noordzee komt dit doordat bij de financiële afdeling een herschikking van taken, mensen en prioriteiten heeft plaatsgevonden. Het is nog onduidelijk in hoeverre de achterstand ongedaan kan worden gemaakt. Alle bestrijdingsacties waarover sinds 1998 kostendossiers ontbreken, betroffen verontreinigingen waarbij de dader onbekend is gebleven. Ook als er wel kostendossiers waren opgesteld, zou verhaal op de veroorzaker dus niet mogelijk zijn geweest. De Algemene Rekenkamer vindt het desondanks te betreuren dat achterstand is ontstaan in het opstellen van kostendossiers, omdat het hierdoor niet goed mogelijk is inzicht te krijgen in de kosten c.q. de kosteneffectiviteit van de bestrijdingsacties.

5.5 Evaluatie en aanpassing bestrijdingsbeleid

In 1993 is directie Noordzee begonnen met de herziening van de *Capaciteitsnota 1990*. Onder meer op basis van de resultaten van het project «Evaluatie Strategie Oliebestrijding» (ESO) is de nieuwe beleidsnota *Bestrijding milieubedreigende stoffen Noordzee 2000–2010* opgesteld, die in december 2000 aan de Tweede Kamer is aangeboden. De herziening is traag verlopen: tussen 1994 en 1997 heeft het ESO-project stilgelegen.

De nieuwe beleidsnota wijst op een aantal ernstige knelpunten in de uitvoering van het bestrijdingsbeleid dat in de *Capaciteitsnota 1990* is vastgesteld. De Algemene Rekenkamer vindt het mede daarom te betreuren dat de herziening van de oude nota niet voortvarender ter hand is genomen.

Het gaat onder meer om de volgende knelpunten:

- Nederland is volgens de nieuwe nota onvoldoende voorbereid op het zogeheten «maatgevend incident» waarop de organisatie en de bestrijdingscapaciteit gebaseerd dient te zijn (een verontreiniging van 30 000 m³ olie op 40 kilometer ten westen van Hoek van Holland). In de nieuwe nota wordt gesteld dat de aanname dat de helft van een dergelijke verontreiniging door verdamping en dispersie zou verdwijnen, te optimistisch is gebleken. Slechts 10 000 m³ blijkt zo te verdwijnen, terwijl de rest een stabiele verbinding met water aangaat, met in het ongunstigste geval een totale te bestrijden hoeveelheid van 70 000 m³ water-in-olie-emulsie.
- De in de *Capaciteitsnota* aangenomen veegsnelheid op zee blijkt in de praktijk een kwart tot de helft lager te zijn.
- Het leeuwendeel van de bestrijdingscapaciteit wordt geleverd door sleephopperzuigers. Hiervoor zijn «waakvlamcontracten» afgesloten met het bedrijfsleven. In de afgelopen tien jaar is de beschikbaarheid van de sleephopperzuigers echter in belangrijke mate afgenomen, onder meer vanwege het toenemende aantal opdrachten in het (verre) buitenland.
- De middelen voor de bestrijding op zee zijn tot dusver geconcentreerd

in Rotterdam en Scheveningen, en voor een klein deel verspreid langs de kust. De gebieden ten noorden van de Waddeneilanden en voor de Zeeuwse kusten zijn hierdoor niet of nauwelijks op adequate wijze te beschermen, aldus de nieuwe beleidsnota.

In de nieuwe nota is het voornemen verwoord een afwegingskader te ontwikkelen waarmee de noodzaak van bestrijding op eenduidige wijze kan worden vastgelegd. De Algemene Rekenkamer meent dat dit zeker een nuttig voornemen is, maar merkt er wel over op dat de feitelijke informatie over de redenen waarom bij incidenten in de praktijk in de afgelopen jaren al dan niet tot bestrijding over is gegaan ontbreekt, waardoor het niet eenvoudig zal zijn een afwegingskader als in de nota bedoeld op te stellen.

De kritische analyse van de directie Noordzee verdient waardering. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat de aanpak van de gesignaleerde knelpunten vooralsnog weinig concreet is. Ook lijkt de noodzakelijke beleidsinformatie nog onvolledig te zijn, met name waar het gaat om een actueel en volledig inzicht in de kans op calamiteiten elders langs de kust, of de kans op incidenten die kleiner zijn (bijvoorbeeld een factor tien) dan het maatgevend incident, maar nog altijd zeer ernstig. Ten slotte kwam uit het onderzoek naar voren dat er geen onderbouwing is van het bedrag van f 40 miljoen (ruim 18 miljoen euro) dat in de nieuwe nota wordt genoemd voor maatregelen om de in de nota gesignaleerde knelpunten aan te pakken.

5.6 Conclusies

Bepalend voor de planning van de luchtsurveillance lijkt eerder de beschikbaarheid van mensen en middelen dan een onderbouwde en nader gespecificeerde behoeftestelling.

De beschikbare capaciteit voor luchtsurveillance blijft al jaren achter bij de opgegeven behoefte op basis van het geformuleerde beleid. Ook is er sprake van structurele knelpunten bij de uitvoering: telkens weer is er een forse onderrealisatie ten opzichte van het aantal geplande vliegreizen. Maatregelen die zijn genomen om dit aan te pakken, hebben tot op heden niet het gewenste effect gehad.

De Algemene Rekenkamer vindt het principiële onjuist dat de beslissing om al dan niet te vervolgen in de praktijk genomen wordt door luchtwaarnemers van de directie Noordzee van Rijkswaterstaat en niet door de bevoegde instantie, het OM. Deze handelwijze vloeit voort uit afspraken tussen de directie Noordzee en het Kustwachtcentrum, waarbij het OM niet betrokken is geweest (zie voor opsporing en vervolging verder hoofdstuk 6).

De effectiviteit van de bestrijding van verontreiniging op zee lijkt beperkt. Tegenover de aanwezigheid van een modern bestrijdingsvaartuig staan organisatorische knelpunten zoals een vaak lange responstijd en onvoldoende beschikbare luchtsteun. De bestrijding van kustverontreinigingen lijkt in het algemeen afdoende. Overigens hebben (middel-)grote incidenten op de Nederlandse zee en/of de kust zich de laatste jaren niet voorgedaan.

Bestrijdingsacties in het Nederlands deel van de Noordzee en op de kust worden slechts beperkt gedocumenteerd en geëvalueerd. Ook is er een achterstand ontstaan in het opstellen van kostendossiers over bestrij-

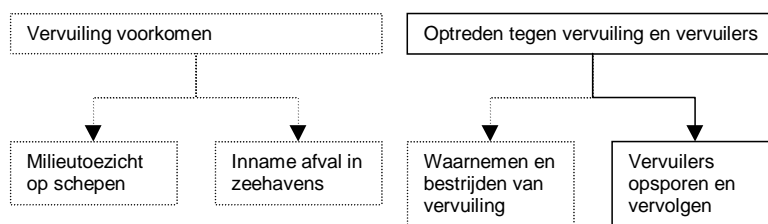
dingsacties. In alle gevallen ging het om verontreinigingen met onbekende dader; ook als in deze gevallen een kostendossier was opgemaakt, zou dus geen kostenverhaal hebben kunnen plaatsvinden. De Algemene Rekenkamer vindt het desondanks te betreuren dat achterstand is ontstaan in het opstellen van kostendossiers, omdat het hierdoor niet goed mogelijk is inzicht te krijgen in de kosten c.q. de kosteneffectiviteit van de bestrijdingsacties.

De herziening van de *Capaciteitsnota 1990* heeft jarenlang stilgelegen, en heeft pas onlangs geleid tot een nieuwe kritische beleidsnota, de nota *Bestrijding milieubedreigende stoffen Noordzee 2000–2010*. De aanpak van de gesignaleerde knelpunten is vooralsnog weinig concreet.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de directie Noordzee, als organisatie voor het waarnemen en opruimen van milieuverontreiniging op de Noordzee en de kust, sterk op de korte termijn gericht is. Aan andere dan operationele activiteiten, zoals de beleidsvoorbereiding en -ontwikkeling, het maken van vastleggingen over de uitvoering van het beleid en het evalueren van het beleid, wordt duidelijk minder aandacht gegeven.

6 OPTREDEN TEGEN VERVUILING: DE VEROORZAKER

6.1 Inleiding



De opsporing en vervolging van veroorzakers van milieuvervuiling op zee begint in de meeste gevallen met luchtsurveillance. Een waargenomen verontreiniging wijst meestal op een overtreding van de maritieme milieuwetgeving, waarvan al tijdens de vlucht bewijsmateriaal moet worden verzameld, onder meer in de vorm van foto's. Het OM is verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van de overtreders.

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht of het OM beschikt over voldoende mensen en middelen voor deze taak (paragraaf 6.2). Ook is zij nagegaan of de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving op zee goed op elkaar zijn afgestemd (paragraaf 6.3). Voorts heeft de Algemene Rekenkamer de wet- en regelgeving voor maritieme milieudelicten beoordeeld (paragraaf 6.4). Ten slotte heeft zij de uitvoering van de handhaving tegen het licht gehouden (paragraaf 6.5).

6.2 Beschikbaarheid van mensen en middelen

Het OM, meer in het bijzonder de Noordzee Officier van Justitie Milieu, is belast met de opsporing en vervolging van de overtreders. Hij is verbonden aan het arrondissementsparket Amsterdam, waar hij primair verantwoordelijk is voor de vervolging van milieudelicten op het land. Voor de uitvoering van zijn taak op het gebied van milieudelicten op de Noordzee is noch in de jaarlijkse planningsbrieven van het College van Procureurs-Generaal van het OM, noch in de planning van het Amsterdamse parket afzonderlijke capaciteit geoormerkt. Binnen de tijd die de Noordzee Officier van Justitie milieu beschikbaar heeft, moet de vervolging van milieudelicten op zee dus de concurrentie aan met de vervolging van milieudelicten op het land in het betreffende arrondissement. Afhankelijk van de persoonlijke inzet en betrokkenheid van de betreffende Officier en de ruimte die de Hoofdofficier van het Amsterdamse parket bereid is te geven, krijgt de vervolging van milieudelicten op zee meer of minder aandacht. Ook de parketsecretarissen die de Noordzee Officier van Justitie Milieu ondersteunen, moeten de Noordzeemilieuzaken er volgens de Algemene Rekenkamer teveel «bij» doen.

De Noordzee Officier van Justitie Milieu wordt daarnaast met name ondersteund door het Stafbureau van de Commissie Noordzee Officieren van Justitie. Genoemde commissie stuurt de Kustwacht aan voor zover het gaat om de inzet van mensen en materieel voor de strafrechtelijke handhaving van de mariene milieuwetgeving. Ook stuurt de commissie de algemene en buitengewone opsporingsambtenaren aan. Het Stafbureau wordt bemand door medewerkers van de Koninklijke Marechaussee en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Het OM

heeft er niet voor gezorgd dat de capaciteit en het budget voor het Stafbureau structureel zijn geregeld. Dit zou volgens de Algemene Rekenkamer wel voor de hand liggen, omdat het Stafbureau voor het OM een belangrijke rol speelt in de voorbereiding van de vervolging van milieudelicten op de Noordzee.

Het Stafbureau is gehuisvest bij het Kustwachtcentrum in IJmuiden, tot op heden zonder dat daarvoor huur hoeft te worden betaald. Ook de kleine kosten (zoals voor koffie en repro) drukken op het budget van het Kustwachtcentrum. Problemen ontstaan met grotere kosten: zo wilde eind 1999 noch het OM, noch het KLPD de kosten voor zijn rekening nemen van het millenniumbestendig maken van de computers van de KLPD-medewerkers van het Stafbureau.

Het voortbestaan van het Stafbureau heeft in de afgelopen jaren vaak ter discussie gestaan en staat dat nu opnieuw. Het College van Procureurs-Generaal overweegt de taken van het Stafbureau onder te brengen bij een nog op te richten landelijk bureau.

6.3 Ontwikkeling handhavingsbeleid

Coördinatie bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving

In de nota *Strategie milieu* van juli 1999 heeft het OM haar strategie vastgelegd voor de strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving. Het OM stelt daarin onder meer dat de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving elkaar moeten aanvullen en ondersteunen, waartoe nauw contact nodig is tussen OM en bestuurlijke handhavers. Volgens de nota moeten samen met de bestuurlijke handhavingspartners «omgevingsanalyses» worden opgesteld, waarmee relevante handhavingsonderwerpen kunnen worden onderscheiden en prioriteiten kunnen worden bepaald.

Bij de handhaving van de maritieme milieuwetgeving heeft het OM tot nog toe slechts beperkt invulling gegeven aan zijn nota *Strategie milieu*. Zo is het overleg tussen het OM en de bestuurlijke handhavingspartners, waarvan het DGG de belangrijkste is, nog onvoldoende ontwikkeld. Dit komt doordat de Noordzee Officier van Justitie milieu en het Stafbureau voor deze taken niet over voldoende capaciteit beschikken, maar ook doordat de handhaving van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen onvoldoende aandacht van het DGG krijgt.

Coördinatie handhaving op zee en in havens

In oktober 1994 informeerde het kabinet de Tweede Kamer over zijn voornemen het Kustwachtverband te reorganiseren. In dit verband nam het kabinet ook het standpunt in dat toezicht op zee niet los kan worden gezien van het toezicht langs de kust en in de haven. In de beleidsnota *Varen onder groene vlag* van 1998 herhaalt het kabinet dit standpunt, en voegt het eraan toe dat een betere coördinatie tot stand moet worden gebracht tussen handhaving van de regelgeving voor de zeevaart op zee en in de havens.

Aan deze visie is volgens de Algemene Rekenkamer tot nu toe niet structureel gevolg gegeven. Dit blijkt in de eerste plaats uit het feit dat bij het OM geen structurele capaciteit is vrijgemaakt voor de vervolging van milieudelicten op de Noordzee, en daarmee evenmin voor uitwerking van de visie. Daarnaast is eind 2000 het in 1997 ingestelde Coördinatie- en Informatiepunt Noordzee (CIP) (bedoeld om een betere coördinatie tot stand te brengen tussen de handhaving op zee en in de havens) opgeheven zonder dat het functioneren ervan is geëvalueerd. De Algemene Rekenkamer vraagt zich af of afdoende is aangetoond dat de toenmalige redenen om het CIP in te stellen niet meer gelden.

Voorts is uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer gebleken dat het DGG en het OM verschillend denken over de rol van de Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee (PKHN), waarin zowel het OM zitting heeft als alle ministeries die deel uitmaken van het Kustwachtverband. Het meningsverschil spitste zich toe op de door het KLPD – in opdracht van de Noordzee Officier van Justitie milieu – in de zeehavens uitgevoerde controles op oliejournaals van zeeschepen. De planning van deze controles staat nu los van het Beleidsplan Handhaving Noordzee.

6.4 Wet- en regelgeving

De geldende nationale wet- en regelgeving vertoont een aantal lacunes en misstellingen, die de opsporing en vervolging van milieudelicten op de Noordzee bemoeilijken en soms zelfs onmogelijk maken. Bovendien loopt Nederland op een aantal punten ernstig achter met het implementeren van wijzigingen van de internationale verdragen over milieuverontreiniging op zee.

De wet- en regelgeving kent de volgende lacunes en misstellingen:

- Volgens de Wet voorkoming verontreiniging door schepen zijn buitenlandse schepen niet in overtreding als zij aan de autoriteiten in de Nederlandse zeehavens een leeg of foutief ingevuld oliejournaal tonen, terwijl dit voor Nederlandse schepen wel strafbaar is. Deze kennelijke misstelling staat al sinds 1986 in de wet, maar is nooit hersteld. Het OM heeft in de afgelopen jaren enkele malen toch vervolging ingesteld als dit zich voordeed, maar dan op grond van valsheid in geschrifte. Het is nog niet bekend of deze oplossing stand houdt voor de rechter, omdat er nog geen zaken zijn behandeld waarin op deze grond is vervolgd.
- De Wet voorkoming verontreiniging door schepen en de lagere regelgeving die daarbij hoort spreken elkaar tegen waar het gaat om de vraag welke handelingen met olie moeten worden aangetekend in het oliejournaal. Volgens de wet moeten «alle handelingen met betrekking tot het vervoer en de lozing van schadelijke stoffen» worden aangetekend, terwijl volgens het model-oliejournaal uit 1988 alleen die handelingen moeten worden aangetekend die betrekking hebben op tanks die op het aanhangsel bij het IOPP-certificaat staan vermeld. In de praktijk komt het vaak voor, en is het ook toegestaan, dat schepen meer olietanks aan boord hebben dan op het bedoelde aanhangsel vermeld staan. Voor zover met die tanks oliehandelingen worden verricht, hoeven die volgens het model oliejournaal niet te worden aangetekend. Als kapiteins op het oliejournaal alleen melding maken van «handelingen» met tanks die op het aanhangsel bij het certificaat staan maar die niet gebruikt worden, omdat alleen tanks worden gebruikt die niet op het aanhangsel vermeld staan, wijken ze daarmee niet af van de regels die in Nederland gelden omtrent het oliejournaal.
- In 1993 is in MARPOL-verband het model-oliejournaal aangepast: er moeten over meer onderwerpen gegevens op worden aangetekend dan voorheen. In de Nederlandse wet- en regelgeving is dit nog niet doorgevoerd, waardoor een Nederlands schip dat zich aan het Nederlandse model houdt in strijd met MARPOL handelt, en een Nederlands schip dat zich aan het MARPOL-model houdt in strijd handelt met de Nederlandse wet- en regelgeving.

De implementatie van wijzigingen in de verdragen in de Nederlandse wet- en regelgeving loopt op de volgende punten achter:

- Kuststaten die zijn aangesloten bij het VN-Zeerechtverdrag, zoals Nederland, kunnen onder de werking van dat verdrag een zogeheten Exclusieve Economische Zone (EEZ) instellen. Daarmee krijgen ze voor een aantal in het verdrag genoemde onderwerpen, waaronder de bescherming van het maritieme milieu, extra rechtsmacht. In februari 1989 heeft de Nederlandse regering een voorlopig positief standpunt ingenomen over de instelling van een Nederlandse EEZ, en in september 1992 brachten de Noordzeeministers en de Europese Gemeenschap een gezamenlijke verklaring uit dat zij overeenkomstig het Zeerechtverdrag hun rechtsmacht zouden uitbreiden om de verontreiniging van het maritieme milieu terug te dringen. In Nederland betekende dit dat er een Rijkswet instelling EEZ moest komen – na een traag wetgevingstraject trad deze wet in maart 2000 in werking – en dat de Wet voorkoming verontreiniging door schepen moest worden aangepast, om illegale lozingen ook in de EEZ strafbaar te stellen. Dat laatste is nog niet gebeurd. In juli 1997 ontving de minister van V&W het advies van de Raad van State over de voorgestelde wetwijziging. De opmerkingen zijn tot nu toe nog niet verwerkt in een voorstel van wet aan de Staten-Generaal.
- Sinds 1 augustus 1999 is een wijziging van het MARPOL-verdrag van kracht die onder meer aan de Noordzee de status toekent van «bijzonder gebied», waar schepen aan strengere milieueisen moeten voldoen.²⁵ De Wet voorkoming verontreiniging door schepen is nog niet aan deze wijziging van het MARPOL-verdrag aangepast, waardoor schepen die zich in de Nederlandse kustwateren niet aan de strengere milieueisen houden, de Nederlandse wet niet overtreden en dus ook niet vervolgd kunnen worden.

De trage respectievelijk achterblijvende implementatie van internationale verdragen in de Nederlandse wet- en regelgeving, maar ook het uitblijven van het herstel van de lacunes en misstellingen in de bestaande wet- en regelgeving, wijzen er naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer op dat het DGG hieraan een lage prioriteit toekent. Dit lijkt te worden bevestigd door het feit dat nu al bij het DGG bekend is dat de nieuwe EU-richtlijn over havenontvangstvoorzieningen, gepubliceerd op 28 december 2000, niet op tijd in de Nederlandse wetgeving zal kunnen worden geïmplementeerd. Als zich geen complicaties voordoen vindt implementatie medio 2003 plaats, terwijl de richtlijn op 28 december 2002 geïmplementeerd zou moeten zijn.

De afstemming tussen het DGG en het OM, dat het eerste geconfronteerd wordt met praktische gevolgen van genoemde knelpunten in wet- en regelgeving, laat te wensen over. Het knelpunt over het niet dan wel foutief invullen van oliejournaals door buitenlandse schepen is in ambtelijke contacten door het OM wel aan het DGG gemeld, maar nooit verholpen.

Ook heeft de Algemene Rekenkamer vastgesteld dat het OM nauwelijks betrokken wordt bij de ambtelijke voorbereiding van aanpassingen in de maritieme wetgeving. Zo heeft het DGG het OM niet op de hoogte gesteld van de inhoud van het advies uit juli 1997 van de Raad van State over de wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, over de strafbaarstelling van lozingen op de EEZ.

De Algemene Rekenkamer acht het, mede gelet op de tekortkomingen die de huidige wet vertoont en met het oog op de handhaafbaarheid, wenselijk dat het DGG het OM nauwer betreft bij de voorgenomen aanpassingen van deze wet. Dit ligt temeer in de rede, omdat bij nieuwe wetgeving het Ministerie van Justitie primair verantwoordelijk is voor de

²⁵ Een van die eisen is dat olietankschepen en alle andere schepen, voor zover die een bruto tonnage van 400 of meer hebben, alleen lenswater uit de machinekamer mogen lozen als ze beschikken over apparatuur voor het filtreren van olie met daarop een alarm en een automatische stop voor gevallen waarin een lozing te veel olie of oliehoudende mengsels bevat (meer dan vijftien deeltjes per miljoen).

toetsing van wetgeving op rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit, waar uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid een onderdeel van zijn.²⁶ Deze verantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie neemt niet weg dat het Ministerie van V&W zelf moeten zorgdragen voor de kwaliteit van zijn wetgeving.

6.5 Uitvoering

Ondanks de hiervoor gesignaleerde knelpunten heeft de opsporing en vervolging van overtredingen van de mariene milieuwetgeving zich in de afgelopen jaren redelijk tot goed ontwikkeld. Hieraan heeft het Stafbureau van de Commissie Noordzee Officieren van Justitie een nuttige bijdrage geleverd; het heeft duidelijke voordelen gehad de kennis en ervaring op dit terrein te bundelen in een kleine, gespecialiseerde eenheid. Het voor de opsporing en vervolging ontwikkelde procedurehandboek *Handhavingsplan Milieu* is door de andere verdragsstaten bij het Verdrag van Bonn²⁷ in een gemeenschappelijke handleiding opgenomen. De Algemene Rekenkamer spreekt de hoop uit dat de specialistische kennis over en ervaring met de handhaving van de milieuregelgeving op de Noordzee behouden blijft, als het College van Procureurs-Generaal zou besluiten het Stafbureau op te heffen en zijn taken bij een landelijk bureau onder te brengen.

De opsporing en vervolging richten zich vrijwel uitsluitend op de bekende daders van illegale lozingen. Niet op onbekende daders, aangezien de kans zeer klein is dat alsnog het bewijs kan worden geleverd dat een verontreiniging door een bepaald schip is veroorzaakt. De Algemene Rekenkamer staat in principe niet afwijzend tegenover deze afweging, maar is wel van mening dat hieraan een expliciete en terugkerende beoordeling van de pakkans ten grondslag moet liggen. Een dergelijke beoordeling ontbreekt nu nog, evenals de hiervoor benodigde informatie.

Uit de jaarverslagen van de Commissie Noordzee Officieren van Justitie blijkt dat Nederland er slechts in een kleine minderheid van de gevallen in slaagt bekende daders een sanctie op te leggen. Een belangrijke oorzaak daarvan is dat Nederland ieder jaar een substantieel deel van de qua bewijsmateriaal kansrijke dossiers moet overdragen aan de vlaggestaten, vanwege het feit dat illegale lozingen in de Nederlandse EEZ volgens de Wet voorkoming verontreiniging door schepen nog niet strafbaar zijn. In de afgelopen jaren ging het om de volgende aantallen: in 1995 werden 22 van de 34 kansrijke dossiers aan de vlaggestaten overgedragen; in 1996 23 van de 37; in 1997 39 van de 51; in 1998 28 van de 38; en in 1999 20 van de 34. Gemiddeld, zo blijkt uit de jaarverslagen, hebben de vlaggestaten in slechts een vierde à een vijfde van deze dossiers een strafrechtelijke sanctie opgelegd.

6.6 Conclusies

Herstel en aanpassing van de maritieme milieuwetgeving heeft in het voorbije decennium een lage prioriteit gehad. De Algemene Rekenkamer betreurt dit, omdat het de effectiviteit van het Nederlandse opsporings- en vervolgingsbeleid in al die tijd ernstig beperkt heeft.

De beschikbaarheid van mensen en middelen vormt een knelpunt bij de uitvoering van de opsporing en vervolging, zowel bij het Stafbureau als bij het OM. Opsporing en vervolging van milieudelicten op de Noordzee zijn op dit moment grotendeels afhankelijk van de persoonlijke inzet van

²⁶ Aanwijzingen voor de regelgeving: aanwijzing 254 onder 1, inclusief de toelichting bij deze aanwijzing.

²⁷ Overeenkomst inzake samenwerking bij de bestrijding van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen, gesloten in Bonn, 1983. Dit verdrag is ondertekend door acht Noordzeelanden.

de betreffende functionarissen, hetgeen volgens de Algemene Rekenkamer een te wankel basis is.

De afstemming tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingsinstanties over de handhaving van maritieme milieuwetgeving ten slotte laat te wensen over. Het overleg tussen het OM en de bestuurlijke handhavingspartners is nog onvoldoende ontwikkeld, vanwege onvoldoende capaciteit bij het OM en onvoldoende aandacht van het DGG voor de handhaving van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen. Daarnaast is tot nu toe niet structureel gevolg gegeven aan de wens van het kabinet, verwoord in 1998, een betere coördinatie tot stand te brengen tussen handhaving van de regelgeving voor de zeevaart op zee en in de havens. Tot slot is uit het onderzoek gebleken dat het DGG en het OM verschillend denken over de rol van de Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee, en meer in het bijzonder over de politiecontroles op oliejournaals in de zeehavens.

7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

7.1 Conclusies

Het gehele beleidsterrein van de voorkoming en bestrijding van milieuvervuiling door zeeschepen overziend, is de Algemene Rekenkamer van oordeel dat de samenwerking tussen de verschillende overheidsdiensten te wensen overlaat. Een belangrijk voorbeeld daarvan is dat de bestuurlijke en strafrechtelijke handhavende instanties op dit terrein elkaar beleidsmatig nog onvoldoende weten te vinden. De overheidsdiensten die op dit terrein een rol spelen zouden zich er volgens de Algemene Rekenkamer goed rekenschap van moeten geven dat de mate waarin zijzelf doelmatig optreden, mede bepaalt hoe doelmatig het optreden van andere overheidsdiensten kan zijn. Zo kan ook een op zichzelf genomen geringe fout bij één dienst, zoals het zeer laat doorgeven van een nieuw – lager – aantal schepen dat Nederlandse havens bezoekt, belangrijke consequenties hebben voor een andere dienst, waarvoor dat getal bepaalt hoeveel havenstaatcontroles ze jaarlijks minimaal moet verrichten.

Daarnaast meent de Algemene Rekenkamer dat, omdat er thans nog onvoldoende inzicht bestaat in de doelmatigheid van de beleidsonderdelen in samenhang, het voor de betrokken ministeries de moeite zou lonen beleidsinformatie te verzamelen waarmee nagegaan kan worden welke maatregelen nu het meeste bijdragen aan de gestelde milieudoelen. Als bijvoorbeeld zou blijken dat van preventie meer baat voor het milieu te verwachten is dan van repressie, dan zou ervoor kunnen worden gekozen meer middelen voor preventie in te zetten, ten koste van repressie. Over dergelijke afwegingen kunnen kabinet en parlement alleen fundamenteel van gedachten wisselen wanneer voldoende beleidsinformatie ter zake beschikbaar is.

Al met al meent de Algemene Rekenkamer te moeten vaststellen, dat het voorkomen en bestrijden van milieuvervuiling door zeeschepen niet voortdurend de aandacht van met name het vakdepartement, het Ministerie van V&W heeft gekregen die het onderwerp verdient en waartoe ons land zich door internationale verdragen verplicht heeft. Dat is naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer niet aanvaardbaar, omdat uit die verplichting direct voortvloeit dat één en ander deugdelijk dient te worden geregeld.

7.2 Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer beveelt de betrokken ministers (met name van V&W en Justitie) met het oog op een genoemde gedachtenwisseling met het parlement aan, voldoende beleidsinformatie te verzamelen over de bijdrage die de afzonderlijke beleidsonderdelen leveren in het geheel van «voorkomen» en «genezen», om het parlement voorstellen te kunnen doen over het beleidsterrein als geheel.

Daarnaast is er dringend behoefte aan een behoorlijke verantwoording over de beleidsprestaties aan het parlement. De Algemene Rekenkamer geeft de minister van V&W in overweging de verantwoording over het beleid inzake milieuvervuiling door zeeschepen in de begroting en verantwoording te behandelen als beleidsprioriteit. Conform de regeringsnota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* (VBTB) van mei 1999 kan door middel van een overzichtsconstructie het parlement meer inzicht worden gegeven in de prestaties en effecten van de verschillende betrokken ministeries en de samenhang daarin.

De Algemene Rekenkamer meent dat de Scheepvaartinspectie haar inspanningen gericht zou moeten inzetten daar waar het risico voor het milieu het grootst is. Daarvoor zou zij beter gebruik moeten maken van de *target factor* voor de selectie van schepen voor havenstaatcontrole dan zij tot nu toe doet. Als de Scheepvaartinspectie haar taakopvatting verbreedt, door zich als handhaver actiever op te stellen, draagt dit ook bij aan een effectiever milieutoezicht waarvan bovendien meer afschrikkend effect uitgaat.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat de Ministeries van V&W en VROM inzicht verwerven in de omvang en kwaliteit van de marktwerking onder havenontvangstvoorzieningen. Zonodig moeten initiatieven worden genomen hetzij om de werking van dit instrument te verbeteren, hetzij om andere maatregelen te treffen gericht op de gewenste laagdrempeligheid van de havenontvangstvoorzieningen.

De directie Noordzee van Rijkswaterstaat moet volgens de Algemene Rekenkamer beter waarborgen dat, naast de incidentele bestrijding van verontreinigingen op zee en op de kust, de beleidsvoorbereiding, -ontwikkeling, -verantwoording en -evaluatie terzake doorgang blijft vinden. Dit moet leiden tot bijvoorbeeld een grotere aandacht voor de vastlegging van bestrijdingsacties en oefeningen en het opstellen van kostendossiers, maar ook tot een voortvarende aanpak van de gesignaleerde knelpunten bij de uitvoering van de *Capaciteitsnota*.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de opsporing en vervolging van milieudelicten op de Noordzee meer kans van slagen zou hebben als in elk geval aan drie voorwaarden zou worden voldaan. In de eerste plaats is het van belang dat de gesignaleerde knelpunten in wet- en regelgeving met spoed en afdoende worden weggenomen. Daarbij zouden met voorrang enkele eenvoudige, maar voor een effectieve vervolging cruciale voorstellen van wet tot aanpassing van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen moeten worden ingediend, waaronder de strafbaarstelling van lozingen in de Nederlandse Exclusieve Economische Zone (EEZ). Eén en ander in nauwe samenwerking met het Ministerie van Justitie om de handhaafbaarheid te waarborgen. In de tweede plaats zou voor de vervulling van taken bij het OM uitdrukkelijk capaciteit en budget moeten worden vrijgemaakt, omdat tot nu toe de basis voor vervolging te wankel is, want grotendeels afhankelijk van de persoonlijke inzet en betrokkenheid van individuele functionarissen. In de derde plaats zou de afstemming tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingsinstanties moeten verbeteren: het is wenselijk dat zij een gezamenlijke visie uitwerken op de handhaving van milieuwetgeving (waarin begrepen een visie op de samenhang tussen handhaving op zee en in de havens), afspraken maken over het vervolgingsbeleid en afstemmen over de voorgenomen wetswijzigingen.

8 REACTIE BEWINDSPERSONEN, COMMENTAAR EN NAWOORD

8.1 Reacties ministers en commentaar Algemene Rekenkamer

De minister van Verkeer en Waterstaat (V&W) heeft bij brief van 14 september 2001 op het rapport gereageerd, mede namens haar collega van Justitie.²⁸ De ministers onderschrijven de bevindingen van het rapport op hoofdlijnen. Ze stellen goede nota te hebben genomen van de tekortkomingen die de Algemene Rekenkamer constateert, alsmede van haar opmerkingen en aanbevelingen. Veel van hetgeen de Algemene Rekenkamer signaleert is volgens de ministers al door de betrokken diensten en het Openbaar Ministerie onderkend, en in een aantal gevallen is er ook reeds actie op genomen.

De minister gaat eerst in op de bedoelde acties; vervolgens behandelt zij de hoofdstukken van het rapport meer in detail. Die indeling wordt hier ook aangehouden. In *cursief* is steeds het commentaar van de Algemene Rekenkamer opgenomen.

Vooraf is het nog van belang op te merken dat de minister van V&W in haar reactie aangeeft voornemens te zijn de Tweede Kamer in het najaar een voortgangsrapportage voor te leggen met de stand van zaken in de uitvoering van de actiepunten uit de *Voortgangsnota Scheepvaart en Milieu – Varen onder groene vlag*. In diezelfde rapportage wil de minister ook melding maken van een aantal nieuwe activiteiten op het gebied van scheepvaart en milieu, die na het verschijnen van die nota ter hand zijn genomen.

8.1.1 Reeds genomen en lopende acties

Onderstaande opsomming van acties is letterlijk overgenomen uit de brief van de minister van V&W:

«De volgende reeds genomen of nog lopende acties sluiten aan op, of houden verband met de in uw rapport gedane aanbevelingen:

- De op 1 juli 2001 opgerichte Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) zal ertoe bijdragen dat de effectiviteit van de handhaving van milieuregels voor de scheepvaart verder wordt verbeterd;
- De recente aanscherping van Europese afspraken op het gebied van de havenstaatcontrole omvat tevens het gebruik van de «target factor» in de zin als door de Algemene Rekenkamer aanbevolen; daarmee wordt de doelmatigheid van de havenstaatcontrole vergroot en gericht gecontroleerd op schepen met grotere risico's voor milieu en veiligheid;
- Het gedoogbeleid met betrekking tot de certificering van vissersvaartuigen wordt beëindigd; over de consequenties van het beëindigen van het gedoogbeleid heeft overleg met de betrokken sector plaatsgevonden;
- De achterstanden in de regelgeving worden weggewerkt;
- Binnen mijn departement wordt samen met andere betrokken overheidsdiensten gewerkt aan een nadere invulling van de in 2000 uitgebrachte Nota *Bestrijding Milieubedreigende Stoffen*, met als einddoel zowel een kwalitatieve verbetering van de bestrijding als een nieuwe Capaciteitsnota voor de bestrijding van verontreinigingen;
- De implementatie van de Europese Richtlijn 2000/59 betreffende Havenontvangstvoorzieningen, zal aan een aantal van de thans bestaande bezwaren tegemoet komen;
- Handhaving van de milieuwetgeving is één van de in Kustwacht-

²⁸ De ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Defensie ontvingen het rapport ter kennisneming. Van hen is geen afzonderlijke reactie ontvangen.

verband uit te voeren taken. Voor een mogelijke verbetering van de samenwerking tussen de bij de uitvoering betrokken diensten verwijs ik u naar de eerder toegezegde evaluatie van de Kustwacht, met name waar het gaat om de uitvoering van handhavingstaken, die eind 2002 zal plaatsvinden;

- Het Ministerie van Justitie en het Openbaar Ministerie zullen bij de toetsing van nieuwe wetgeving bijzondere nadruk leggen op de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid;
- De functie van Noordzee Officier van Justitie zal structureel in de totale formatie van het Openbaar Ministerie worden opgenomen. Het college van procureurs-generaal beraadt zich op de verschillende opties voor optimale inbedding van deze functie binnen het Openbaar Ministerie;
- De Minister van Justitie, die dat doet in overleg met het college van procureurs-generaal, en ik zullen de voorwaarden scheppen voor een goede afstemming tussen de Noordzee Officier en zijn bestuurlijke handhavingpartners, zodat beide laatstgenoemden milieu-handhavingarrangementen kunnen maken waarin de controle en de daaruit voortvloeiende bestuurlijke en strafrechtelijke acties zijn vastgelegd;
- Op basis van deze handhavingarrangementen kunnen de Minister van Justitie en ik worden voorzien van voldoende strafrechtelijke respectievelijk bestuurlijke beleidsinformatie over de milieuhandhaving op de Noordzee.»

Reactie Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer verwacht dat enkele van de acties die de minister in haar brief opsomt, zullen kunnen leiden tot een doelmatiger (uitvoering van het) beleid inzake het voorkomen van en het optreden tegen milieuvervuiling door zeeschepen. Zij is het met de minister eens dat de knelpunten die uit het onderzoek naar voren komen ten dele al bij de betrokken ministeries bekend waren. Juist daarom betreurt zij het dat de acties in de brief nog zo weinig concreet en precies zijn, dat de minister in veel gevallen niet aanduidt welk effect zij van de maatregelen verwacht en of daarvoor middelen worden vrijgemaakt, en dat ze in nagenoeg geen enkel geval aangeeft wanneer de maatregel wordt ingezet of wanneer ze effect moet sorteren.

De minister gaat in haar brief vervolgens in op de afzonderlijke hoofdstukken van het rapport. Haar reactie wordt hieronder paragraafsgewijs samenvattend weergegeven.

8.1.2 Beleid en verantwoording

In reactie op de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer over het verzamelen van beleidsinformatie, inclusief de opmerkingen over het monitoringsysteem van emissies door de scheepvaart, verwijst de minister naar de voortgangsrapportage die in het najaar zal verschijnen en naar de periodieke rapportages van andere dienstonderdelen. Zij schrijft dat bij het Directoraat-Generaal Goederenvervoer (DGG) een proces van herstructurering van de «natte milieutaken» is gestart en dat de instelling van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) daarin tevens een factor van belang is.

Reactie Algemene Rekenkamer

Indien de rapportage die de minister aankondigt niet meer zou zijn dan een voortgangsrapportage over de beleidsnota Varen onder groene vlag, dan zouden volgens de Algemene Rekenkamer veel elementen uit het

beleid inzake voorkomen van en optreden tegen vervuiling door zeeschepen onbesproken blijven, omdat die in de beleidsnota niet worden genoemd. De Algemene Rekenkamer is daarnaast benieuwd naar hetgeen de minister in de voortgangsrapportage zal melden over een aantal nieuwe activiteiten, die na het verschijnen van genoemde nota ter hand zijn genomen. Zij vraagt zich af welke periodieke rapportages van dienstonderdelen de minister in haar brief bedoelt en wijst erop dat het van belang is dat de Tweede Kamer op de hoogte is van de bedoelde informatie.

De Algemene Rekenkamer maakt uit de brief van de minister op dat de inspanningen van de minister er niet op gericht zullen zijn beleidsinformatie te verzamelen over de hele linie van het beleid zoals dat wordt beschreven in het onderzoek, en deze informatie in samenhang te gebruiken om daarmee met parlement van gedachten te kunnen wisselen. De informatieverzameling zoals hier beschreven door de minister is, kort gezegd, incompleet en fragmentarisch.

Het is voor de Algemene Rekenkamer op grond van haar onderzoek en op grond van de informatie die de minister er in haar brief over geeft, niet in te schatten welke positieve bijdrage mag worden verwacht van de herstructurering van natte milieutaken bij het DGG of van de oprichting van de IVW op de door haar benoemde gesignaleerde problemen in beleid en verantwoording.

8.1.3 Vervuiling voorkomen: milieutoezicht op schepen

Over de vlaggestaatcontrole zegt de minister dat zij de conclusies van de Algemene Rekenkamer over risico's van uitbesteding van taken aan klassebureaus onderschrijft. Zij zal daarom verdere uitbesteding zeer zorgvuldig overwegen en gepaard laten gaan met extra maatregelen om voldoende grip te blijven houden op het functioneren van klassebureaus. De minister schetst in haar brief de achtergronden van het uitbestedingsbeleid tot dusverre. Tot 1 juli 2001 maakte de Scheepvaartinspectie deel uit van het DGG, waar het beleid was om certificerende taken (zoals vlaggestaatcontrole) uit te besteden aan de markt en streng te handhaven. De Scheepvaartinspectie heeft dit beleid omgezet in een voorgenomen «nieuwe werkwijze», met de bedoeling om de capaciteit zoveel mogelijk daar te kunnen inzetten waar dat nodig is en veelal routinematige certificerende taken te verminderen. De handhaving wordt bij de Scheepvaartinspectie opgevoerd door een aparte afdeling Handhaving in het leven te roepen, zoals overigens ook voor de andere onderdelen van de Inspectie gebeurt. Hiermee wordt beoogd een duidelijke functiescheiding te bewerkstelligen tussen uitvoering/vergunningverlening en handhaving. Iedere verdere uitbesteding van taken zal gepaard gaan met extra maatregelen om hier grip op te kunnen houden.

De minister schrijft verder dat er, vanwege grote milieu-incidenten waar klassebureaus bij betrokken waren, zoals de ramp met de olietanker «Erika», ook binnen de Europese Unie maatregelen worden genomen om het toezicht op het functioneren van klassebureaus te verbeteren. De IVW zal, aldus de minister, de EU-richtlijn over klassebureaus ook tot uitvoering brengen en zelf het metatoezicht (tweedelijns toezicht) verscherpen.

Reactie Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer acht het nog te vroeg om uitspraken te doen over de vraag of de ingezette nieuwe koers die de minister schetst zal leiden tot een effectievere handhaving dan de oude. Nieuw zijn naar het

oordeel van de Algemene Rekenkamer twee zaken: de inbedding van de Scheepvaartinspectie in de IVW, en de functiescheiding tussen uitvoering/vergunningverlening en handhaving. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de minister vooralsnog niet aangeeft welke maatregelen moeten zorgen voor meer grip op de klassebureaus en hoe het toezicht zal worden verscherpt.

Over havenstaatcontrole stelt de minister dat het niet altijd mogelijk is alle schepen te bezoeken met een hoge «target factor», en dat dit ook niet vereist is omdat er ook andere selectiecriteria zijn: specifieke klachten en incidenten bijvoorbeeld.

De minister schrijft dat het coördinatieteam van de Scheepvaartinspectie op grond van zijn «professional judgement» afweegt of het uit efficiency-overwegingen niet inspecteren van een schip met een hoge «target factor» onaanvaardbare risico's met zich zal brengen. Het team is volgens de minister gedreven om de zogenaamde «rust-buckets» (zoals recentelijk de Nunki en de Maria-S) te elimineren en door middel van de internetsite van het Paris Memorandum of Understanding aan de schandpaal te nagelen («name them and shame them»).

Binnen afzienbare tijd zal het bestaande capaciteitsprobleem bij de Scheepvaartinspectie, dat nog wordt vergroot door de verzwaring van het inspectieregime onder de Europese richtlijn over Havenstaatcontrole, worden gereduceerd door het aantrekken van vijftien extra inspecteurs, aldus de minister.

De minister stelt verder dat Nederland in de periode tussen 1 oktober tot 31 december 2000 meer heeft gedaan dan waartoe ons land zich internationaal heeft verbonden. In die periode is gewerkt met een systeem waarin inspecties van schepen met een hoge «target factor» zwaarder worden meegewogen, en inspecties van schepen met een lage «target factor» lichter. Dit betekent, aldus de minister, dat Nederland in die periode voldoende schepen met een hoge «target factor» heeft geïnspecteerd.

Reactie Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer vindt het positief dat binnen de Scheepvaartinspectie meer inspecteurs worden aangetrokken, want het is duidelijk dat dit nodig was.

Ook beoordeelt zij het als positief dat Nederland in het laatste trimester van 2000 meer dan aan zijn verplichtingen heeft voldaan, in het nieuwe systeem van gewogen «target factors». Zij sluit zich echter niet aan bij de interpretatie van de minister van dit feit, dat Nederland in de bedoelde periode dus voldoende schepen met een hoge «target factor» moet hebben geïnspecteerd. Landen kunnen in het nieuwe systeem een hoge «score» bereiken óf door geringer aantal schepen met hoge «target factor» te inspecteren, óf door een groter aantal schepen met een lage «target factor» te inspecteren. Voor een antwoord op de vraag hoe de cijfers voor Nederland moeten worden uitgelegd – dus of het eerste of het tweede aan de orde is – is een nadere analyse van de gegevens nodig. De analyse van inspecties van schepen in september en oktober 2000 in de haven van Rotterdam die de Algemene Rekenkamer heeft uitgevoerd, wijst eerder in de richting van de tweede mogelijkheid dan van de eerste.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer over de taakopvatting van de Scheepvaartinspectie onderstreept de minister het preventieve belang van advisering, vooral bij de bouw van schepen.

Onder verwijzing naar de recente inbedding van de Scheepvaartinspectie in de IVW stelt zij dat de functiescheiding tussen de adviserende en de handhavende rol het mogelijk maakt de handhavings- en opsporingstaak reeds eerder en krachtiger aan te vangen.

Reactie Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer bestrijdt niet het belang van een goede advisering bij de bouw van schepen, en heeft ook niet de suggestie willen wekken dat meer aandacht bij de Scheepvaartinspectie voor opsporing en handhaving ten koste zou moeten gaan van die advisering. Wel vindt zij dat de Scheepvaartinspectie bij de uitvoering van haar handhavende taken teveel de nadruk legt op advisering. Over hetgeen de minister stelt omtrent de nieuwe situatie, waarin de Scheepvaartinspectie als divisie van de IVW opereert, stelt de Algemene Rekenkamer ook hier dat het nog te vroeg is voor een oordeel over het effect dat hiervan zal uitgaan. Zij blijft de ontwikkelingen volgen.

8.1.4 Vervuiling voorkomen: inname afval in zeehavens

De minister van V&W geeft aan dat haar ministerie thans bezig is met de implementatie van EU-richtlijn 2000/59 betreffende havenontvangstvoorzieningen en dat indirecte financiering en havenafvalplannen als elementen van deze richtlijn relevante instrumenten zijn binnen het kader van marktwerking. De havenbeheerders stellen havenafvalplannen op om een effectieve en efficiënte inzameling van scheepsafval te realiseren. Indirecte financiering zal volgens de minister laagdrempeligheid garanderen doordat de kosten voor inzameling en verwerking van de scheepsafvalstoffen worden verdeeld over alle binnenkomende schepen. Volgens de minister is concurrentie tussen inzamelingsbedrijven binnen een dergelijk systeem mede gebaseerd op de kwaliteit van de geboden service.

Voorts geeft de minister van V&W aan dat een nieuw op te zetten intermediaire organisatie belast zal worden met het afwikkelen van de financiering (onder andere inning en beheer van de afgiftebijdragen van de schepen, uitbetaling aan inzamel- en verwerkingsbedrijven) en het beoordelen van de havenafvalplannen. In de voorwaarden waaraan deze organisatie zal moeten voldoen, zal nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de condities die een goed toezicht door de overheid mogelijk maken.

Reactie Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport geconstateerd dat marktwerking in veel havens niet of nauwelijks van de grond komt, en daardoor ook niet het effect kan hebben dat de minister ervan verwacht, namelijk laagdrempelige havenontvangstvoorzieningen. De Algemene Rekenkamer vraagt zich af welke bijdrage aan marktwerking de minister verwacht van de instrumenten die zij in dit verband noemt: indirecte financiering en havenafvalplannen. Daarnaast constateert de Algemene Rekenkamer dat de minister geen maatregelen noemt om het inzicht in de marktwerking te verbeteren. Zij maakt hieruit op dat de minister de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer niet overneemt om een beter inzicht te verwerven in kwaliteit en omvang van marktwerking, en betreurt dit.

8.1.5 Optreden tegen vervuiling: de vlek

Volgens de minister van V&W zal de nadere uitwerking van de *Nota*

Bestrijding milieubedreigende stoffen Noordzee 2000–2010

(op 14 december 2000 aan de Tweede Kamer aangeboden) leiden tot:

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

De minister stelt dat in de nota inderdaad een onderbouwing ontbreekt van de f 40 miljoen (ruim 18 miljoen euro) die genoemd wordt als de kosten van de uitvoering van het voorgenomen beleid, maar dat aan dit bedrag wel een raming ten grondslag heeft gelegen. In het binnenkort te verschijnen uitvoeringsprogramma van de nota wordt deze raming nader gespecificeerd en onderbouwd.

Reactie Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer hoopt dat de nadere uitwerking van de Nota Bestrijding milieubedreigende stoffen Noordzee 2000–2010 leidt tot een tijdige en adequate aanpak van de ernstige knelpunten waarvan in de opzet dan wel bij de uitvoering van de Capaciteitsnota 1990 sprake blijkt te zijn. De Algemene Rekenkamer spreekt de hoop uit dat het uitvoeringsprogramma van de nota voldoende concreet is over de voorgenomen maatregelen en het bijbehorende tijdpad.

Volgens de informatie waarover de Algemene Rekenkamer beschikt bestaat er geen onderbouwing van de in de nota Bestrijding milieubedreigende stoffen Noordzee 2000–2010 genoemde uitvoeringskosten, en ontbreekt deze dus niet alleen in de nota.

De Algemene Rekenkamer meent ten slotte dat met het aankondigen van een nieuwe en geactualiseerde Capaciteitsnota, de onduidelijkheid over de status van de Nota Bestrijding milieubedreigende stoffen Noordzee 2000–2010 is verdwenen.

8.1.6 Optreden tegen vervuiling: de veroorzaker

De minister van V&W stelt dat aanpassing van de regelgeving over het model-oliejournaal en de in het oliejournaal te vermelden gegevens in voorbereiding is. De wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen wordt thans met prioriteit voortgezet, en dit geldt ook voor de achterstallige implementatie van andere internationale regelgeving. De minister van V&W zal de minister van Justitie verzoeken bij de toetsing van de betreffende wetsvoorstellen bijzondere nadruk te leggen op de aspecten handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid, zulks in aanvulling op de al te doen gebruikelijke wetgevingstoets die het Ministerie van Justitie uitvoert. Het Openbaar Ministerie zal daarbij nauw worden betrokken.

Met het oog op het veiligstellen van capaciteit en budget voor de strafrechtelijke handhaving van – onder meer – de milieuvorschriften op de Noordzee zal de functie van Noordzee Officier van Justitie structureel in de totale formatie van het Openbaar Ministerie worden opgenomen. Inmiddels beraadt het college van procureurs-generaal zich over verschillende opties voor een optimale inbedding van deze taak binnen het Openbaar Ministerie. Een daarvan houdt in de functie van Noordzee Officier onder te brengen in het op te richten (landelijk) Bureau Bijzondere Handhaving Openbaar Ministerie.

Het verbeteren van de afstemming tussen de Noordzee Officier van Justitie milieu en zijn bestuurlijke handhavingpartners houdt in dat er milieuhandavings-arrangementen worden gemaakt over de controle en de daaruit voortvloeiende bestuurlijke en strafrechtelijke acties. De minister van V&W en de minister van Justitie, die dat in overleg met het college van procureurs-generaal doet, zullen voor een goede afstemming de voorwaarden scheppen, aldus de minister van V&W in haar reactie.

De strafrechtelijke milieuhandhaving op de Noordzee die in het kader van deze handavingsarrangementen plaatsvindt, zal structureel deel kunnen gaan uitmaken van de reguliere beleid- en beheerscyclus in het Openbaar Ministerie. De daarmee samenhangende bedrijfsprocessen binnen het Openbaar Ministerie zullen zodanig worden ingericht dat de Minister van Justitie zich tijdig van voldoende beleidsinformatie omtrent de strafrechtelijke milieuhandhaving op de Noordzee kan doen voorzien.

Reactie Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer neemt goede nota van de toezegging dat de achterstanden in de regelgeving worden weggewerkt. Zij mist hierbij nog wel een duidelijk tijdpad. De Algemene Rekenkamer betreurt het dat niet expliciet de toezegging is gedaan om met voorrang enkele eenvoudige maar cruciale aanpassingen door te voeren van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen. Het vergroten van de betrokkenheid van het Ministerie van Justitie (in casu het Openbaar Ministerie) bij de aanpassingen van de regelgeving is een goede zaak, die naar de Algemene Rekenkamer hoopt een structureel vervolg krijgt.

Uit de opname van de functie van Noordzee Officier van Justitie (waaronder de officier voor milieuzaken) in het formatieplan van het Openbaar Ministerie, leidt de Algemene Rekenkamer af dat de uitvoering van de bij deze functie behorende taken en de uitoefening van de bijbehorende bevoegdheden en verantwoordelijkheden nu zekergestellt wordt. Wel vraagt zij zich af of de inzet van mensen en middelen voor de ondersteuning van de Noordzee Officieren van Justitie (die thans door het Stafbureau verleend wordt) hiermee ook afdoende geregeld wordt.

Al enige jaren wordt, ook bij de handhaving van de milieuvoorschriften op de Noordzee, gestreefd naar een betere afstemming tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingpartners. De nu gedane toezeggingen lijken weinig meer in te houden dan een herbevestiging van dit streven. Het is de Algemene Rekenkamer met name niet duidelijk geworden hoe de minister van V&W de afstemming denkt te verbeteren; onduidelijk blijft in hoeverre er consequenties zijn voor het DGG en de Scheepvaartinspectie.

De Algemene Rekenkamer meent dat het verkrijgen van beleidsinformatie over de strafrechtelijke milieuhandhaving op de Noordzee een goed voorbeeld is van een zaak die staat of valt met een goede afstemming tussen de betrokken diensten. In dit geval berust ook relevante beleidsinformatie bij het Kustwachtcentrum en bij Rijkswaterstaat Directie Noordzee. De (her-)inrichting van de bedrijfsprocessen binnen het Openbaar Ministerie is voor het verkrijgen van beleidsinformatie over de strafrechtelijke milieuhandhaving op de Noordzee dus nog geen voldoende voorwaarde.

8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De ministers hebben een uitvoerig beeld geschetst van de maatregelen die genomen zijn en worden om tegemoet te komen aan de knelpunten waarover de Algemene Rekenkamer heeft gerapporteerd. De Algemene Rekenkamer had gehoopt dat de ministers in dit stadium, gelet ook op het feit dat een aantal knelpunten hun al langer bekend is, zich in concretere bewoordingen zouden hebben uitgelaten over hetgeen nu moet gebeuren, dan ze in hun brief hebben gedaan. Wat de geschetste maatregelen exact inhouden, welke bijdrage ze kunnen leveren in het oplossen van de zeer reële knelpunten, wanneer ze worden ingezet, welke middelen ervoor worden vrijgemaakt en welk effect ze moeten sorteren, blijft nu nog teveel in het midden.

Zeker zo teleurstellend acht de Algemene Rekenkamer het dat de minister in het geheel voorbijgaat aan de in het rapport gemaakte opmerkingen over gebrek aan samenhang in (de uitvoering van) het beleid. De Algemene Rekenkamer had graag vernomen dat ook de ministers het van belang vinden na te denken – en met het parlement te discussiëren – over hoe preventie en repressie zich tot elkaar verhouden, en waar het uitzicht op rendement van de inzet van mensen en middelen het grootst is. Het beeld van een gefragmenteerd beleidsterrein, met versnipperde en onvolledige beleids- en daarmee verantwoordingsinformatie, wordt door de reactie van de ministers niet weggenomen. Een en ander lijkt nog niet in overeenstemming met de geest van de nieuwe wijze van «beleidsbegroten», zoals beschreven in de regeringsnota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB)*. De Algemene Rekenkamer moet vaststellen dat dit onderdeel van haar boodschap door de ministers nu nog niet voldoende is opgepakt.

Het beleid ter voorkoming en bestrijding van milieuvuiling door zeeschepen heeft een sterk internationaal karakter, doordat Nederland een aantal internationale verdragen heeft ondertekend en geratificeerd. De belangrijkste hiervan zijn:

- Het Internationaal verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen, gesloten in Londen in 1973 en 1978 (MARPOL-verdrag). Het MARPOL-verdrag is wereldwijd getekend door 110 landen. Door ondertekening van het verdrag zijn alle aangesloten landen automatisch gebonden aan de annexen I en II bij het MARPOL-verdrag (olie respectievelijk chemicaliën). Met ingang van januari 1989 is voor Nederland ook annex V van kracht, over huisvuil van zeeschepen.
- Het Memorandum van overeenstemming inzake toezicht op schepen door de havenstaat, gesloten in Parijs, 1982 (Paris MOU). Dit verdrag is ondertekend door negentien Europese landen en Canada.
- The International convention on oil pollution preparedness, response and cooperation, gesloten in Londen, 1990 (OPRC-verdrag). Dit verdrag is wereldwijd ondertekend door 52 landen.
- De Overeenkomst inzake samenwerking bij de bestrijding van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen, gesloten in Bonn, 1983 (Verdrag van Bonn). Dit verdrag is ondertekend door acht Noordzeelanden.

Verder heeft Nederland in zijn beleid rekening te houden met een aantal richtlijnen van de Europese Commissie. De belangrijkste zijn:

- De EU-Richtlijn 93/75/EEG van 13 september 1993 betreffende de minimumeisen voor schepen die gevaarlijke of verontreinigde goederen vervoeren en die naar of uit de zeehavens van de gemeenschap varen (PbEG L 247).
- De EU-Richtlijn 95/21/EC van 19 juni 1995 over havenstaatcontrole.
- De EU-Richtlijnen 94/57/EC van 22 november 1994 en 97/58/EC van 26 september 1997 over klassebureaus die schepen inspecteren en/of certificeren.

Een nieuwe EU-Richtlijn over havenontvangstvoorzieningen van scheepsafval en ladingrestanten is op 28 december 2000 gepubliceerd, en moet op diezelfde datum in 2002 in de Nederlandse wet- en regelgeving zijn omgezet.

Tot slot is Nederland gebonden aan internationale afspraken die zijn gemaakt tijdens in 1984, 1987, 1990 en 1995 gehouden Noordzeeministersconferenties.