

Het NEA-rapport van 1998 en de hoorzitting van de Commissie op 29 juni 1998 te Brussel bieden geen toereikende basis, aangezien belangrijke zaken daarbij onvoldoende zijn opgehelderd. Het is bijvoorbeeld nog steeds niet duidelijk of het subsidiariteitsbeginsel absolute voorrang heeft, of het openbare stads- en streekvervoer deel uitmaakt van de interne markt (art. 3 C), of het openbare stads- en streekvervoer onder

de vervoersbepalingen van het Verdrag (art. 74 e.v.) valt en in hoeverre artikel 90 (openbare bedrijven) en artikel 92 (steunmaatregelen van de staten) van toepassing zijn.

4.2. Het Comité vindt dat moet worden nagegaan of in kwalitatief en kwantitatief opzicht de juiste politieke impulsen aan de tenuitvoerlegging worden gegeven.

Brussel, 24 maart 1999.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende havenontvangstfaciliteiten voor scheepsafval en ladingsresiduen”⁽¹⁾

(1999/C 138/04)

Op 31 juli 1998 heeft de Raad besloten het Economisch en Sociaal Comité krachtens artikel 84, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling „Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij”, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies op 9 maart 1999 goedgekeurd; rapporteur was de heer Chagas.

Tijdens zijn 362e Zitting (vergadering van 24 maart 1999) heeft het Economisch en Sociaal Comité het volgende advies uitgebracht, dat met 91 stemmen vóór, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het MARPOL-Verdrag, dat in 1973 door de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) werd goedgekeurd en waaraan later de protocollen van 1978 en 1997 zijn toegevoegd, was de eerste internationale overeenkomst waarin een aantal richtsnoeren ter bestrijding van verontreiniging door schepen werden vastgelegd. De overeenkomst is achteraf herhaaldelijk gewijzigd om de bepalingen bij te werken en aan te scherpen.

1.2. MARPOL 73/78 bevat een reeks voorschriften en bepalingen ter preventie van verontreiniging van het mariene milieu door koolwaterstoffen (bijlage I), vloeibare schadelijke stoffen die in bulk worden vervoerd (bijlage II), verpakte gevaarlijke stoffen (bijlage III), sanitair afval (bijlage IV) en scheepsafval (bijlage V). Daarnaast is het verdrag bedoeld om luchtverontreiniging door schepen tegen te gaan (bijlage VI)⁽²⁾.

1.3. In het verdrag wordt voor het eerst bepaald dat álle schepen, en niet langer alleen olietankers, moeten beschikken over de nodige infrastructuur om koolwaterstoffen afzonderlijk op te slaan. Nieuw is ook de verwijzing naar „bijzondere gebieden”, d.w.z. extreem kwetsbare gebieden waar in het geheel niets mag worden geloosd. Het gaat met name om de

Middellandse Zee, de Oostzee, de Zwarte Zee, de Rode Zee en de Zuidpoolzee.

1.4. Overeenkomstig MARPOL 73/78 moeten de verdragssluitende partijen erop toezien dat hun havens beschikken over de nodige ontvangsfaciliteiten voor de in de vijf bijlagen vermelde soorten stoffen, en met name koolwaterstofresiduen (bijlage I), schadelijke vloeistoffen (bijlage II) en scheepsafval (bijlage V).

1.5. Bedoeling is het mariene milieu te beschermen zonder de kosten van de activiteit op zee al te zeer te doen oplopen.

1.6. Voorts is in MARPOL 73/78 een milieuregeling vastgelegd waarbij zowel de belangen van de vlaggestaat als die van de staat in wiens wateren het schip in kwestie zich begeeft, in acht worden genomen. Zo omvat het verdrag de rechten en verplichtingen van beide partijen, alsook de vereisten waaraan de schepen moeten voldoen. De vlaggestaten zijn van oudsher van oordeel dat alleen zij bevoegd zijn voor hun schepen, terwijl de kustlanden het recht opeisen om de naleving van het verdrag af te dwingen van alle schepen die hun wateren bevaren.

⁽¹⁾ PB C 271 van 31.8.1998, blz. 79.

⁽²⁾ De bijlagen IV en VI zijn nog niet van kracht.

1.7. Daarnaast dienen de verdragsluitende partijen toezicht uit te oefenen op de lozingen van de schepen. Alle voorschriften en regelingen ten spijt blijft het evenwel moeilijk overtreders op te sporen, wat niet alleen te wijten is aan een gebrek aan middelen, maar soms ook aan de lakse houding van tal van landen. Het overgrote deel van de controles wordt in de haven zelf uitgevoerd. Nagaan of ook tijdens de reis illegaal wordt geloosd, is immers veel gecompliceerder.

1.8. Hoe het ook zij, MARPOL 73/78 is ongetwijfeld een nuttig instrument in de strijd tegen de verontreiniging van de oceanen, en bestrijkt circa 90 % van de internationale koopvaardijvloot.

1.9. De richtlijn zal worden opgenomen in de al bestaande algemene EU-regeling voor afvalbeheer.

2. Het Commissievoorstel

2.1. Bedoeling van het voorstel voor een richtlijn is de lozing van scheepsafval en ladingsresiduen in zee, en m.n. de illegale lozingen, door schepen die de havens van de Unie aandoen, aan banden te leggen door meer havenontvangstfaciliteiten voor scheepsafval en ladingsresiduen ter beschikking te stellen en het gebruik ervan aan te moedigen, om zo tot een betere bescherming van het mariene milieu te komen.

2.2. De richtlijn is van toepassing op alle havens van de lidstaten, met inbegrip van jachthavens, en op alle schepen, ongeacht hun vlag, die een haven in een lidstaat aandoen of daar activiteiten uitoefenen, met uitzondering van oorlogsschepen, marinehulpschepen of andere schepen in eigendom van of in beheer bij een staat en die worden ingezet voor een niet-commerciële overheidsdienst. Alle havens zijn verplicht een plan voor de inzameling van afval uit te werken, en zich daaraan te houden.

2.3. De Commissie stelt een aantal maatregelen voor om het gebruik van de havenontvangstfaciliteiten op te leggen. Zo wil zij het beginsel van de afgifteplicht invoeren en de havens daarbij verplichten een kostendekkingssysteem uit te werken, zodat de schepen ertoe worden aangezet van de installaties gebruik te maken.

2.4. De lidstaten zorgen ervoor dat de kosten van de havenontvangstfaciliteiten en hun werking worden gedekt door een bijdrage van de schepen.

2.4.1. Alle schepen die een haven van een lidstaat aandoen moeten substantieel bijdragen aan deze kosten, ongeacht of ze al dan niet van de faciliteiten gebruik maken. Deze bijdrage kan in de havengelden worden opgenomen of er kan een afzonderlijke vaste afvalbijdrage worden ingevoerd.

2.4.2. Er kunnen extra bijdragen worden geheven, overeenkomstig de door het schip afgeleverde hoeveelheid en de soorten afval.

2.4.3. De bijdrage moet redelijk en doorzichtig zijn en beantwoorden aan het beginsel van niet-discriminatie. De havengebruiker moet inzicht krijgen in het bedrag en de grondslag waarop de bijdrage is berekend.

2.5. Met het oog op een vlotte samenwerking tussen het schip en de betrokken autoriteiten en personen, is de kapitein verplicht de volgende haven die hij zal aandoen van te voren in te lichten over de maximale opslagcapaciteit en de hoeveelheid afval aan boord. Ook dient hij te bevestigen dat hij van de ontvangstfaciliteiten gebruik denkt te maken.

2.6. Het scheepsafval dient vóór het vertrek uit de haven te worden afgeleverd bij de havenontvangstfaciliteit, tenzij de kapitein van het schip kan bevestigen dat de opslagcapaciteit voldoende is voor het geplande traject.

2.7. Wanneer afdoende bewezen is dat er een regeling getroffen is voor de afgifte van het afval in een andere op de route van het schip liggende haven, kan de lidstaat lijnschepen eventueel vrijstelling verlenen.

2.8. Om de naleving van de voorschriften af te dwingen, nemen de nationale autoriteiten op de eerste plaats hun toevlucht tot steekproeven. Daarnaast kunnen op grond van Richtlijn 95/21/EG⁽¹⁾ (havenstaatcontrole) controles worden uitgevoerd.

2.9. De autoriteiten zijn verplicht mogelijke volgende aanloophavens van het betrokken schip in de EU in kennis te stellen van inbreuken.

2.10. Stellen de lidstaten vast dat de richtlijnbevestigingen niet worden nageleefd, dan moeten zij de nodige sancties treffen. Deze moeten doeltreffend en proportioneel zijn en een ontrappend effect hebben. Anderzijds moet ook worden voorzien in een regeling voor schadeloosstelling van schepen die vertraging oplopen omdat de ontvangstfaciliteiten ontoereikend zijn.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité schaart zich — onder voorbehoud van de onderstaande opmerkingen — achter de door de Commissie voorgestelde richtlijn, die deel uitmaakt van het communautaire beleid inzake afvalbeheer.

3.2. De EU streeft met haar milieubeleid naar een verregaande bescherming. Zij hanteert daarbij voorzorgs- en preventie-maatregelen en gaat uit van het beginsel dat de vervuiler betaalt⁽²⁾.

(1) Richtlijn 95/21/EG van de Raad van 19 juni 1995 betreffende de naleving, met betrekking tot de schepen die gebruik maken van havens in de Gemeenschap en varen in de onder de jurisdictie van de Lidstaten vallende wateren, van internationale normen op het gebied van de veiligheid van schepen, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord (havenstaatcontrole) — PB L 157 van 7.7.1995, blz. 1 — Rectificatie: PB L 291 van 14.11.1996, blz. 42. Advies van het ESC: PB C 393 van 31.12.1994, blz. 50.

(2) Artikel 130 R, lid 2, van het Verdrag betreffende de EU.

3.3. In zijn advies van 1993 over de „Mededeling van de Commissie: een gemeenschappelijk beleid inzake de veiligheid op zee”⁽¹⁾, verklaart het Comité dat het gebrek aan ontvangstvoorzieningen de doeltreffendheid van wettelijke voorschriften ter voorkoming van verontreiniging ondergraaft. Ook wijst het erop dat veel van de ondertekenaars het MARPOL-verdrag met voeten treden.

3.3.1. Voorts zei het Comité van oordeel te zijn dat de werkingskosten van deze installaties binnen de perken moeten worden gehouden, en dat de Gemeenschap dient bij te dragen aan de kosten van de noodzakelijke havenontvangstfaciliteiten.

3.4. In zijn Resolutie van 8 juni 1993⁽²⁾ over een gemeenschappelijk beleid inzake de veiligheid op zee, verwijst de Raad naar een aantal prioritaire acties, waaronder een grotere beschikbaarheid en een uitgebreider gebruik van ontvangstfaciliteiten in de Gemeenschap. Overeenkomstig Richtlijn 95/21/EG krijgen schepen die een onevenredig groot risico inhouden voor het mariene milieu, geen toestemming uit te varen.

3.5. Om de preventie te verbeteren en concurrentievervalsing te voorkomen moeten de in het voorstel vermelde milieuvorschriften gelden voor alle communautaire havens en alle schepen, ongeacht hun vlag, die deze havens aandoen.

3.6. Om verontreiniging van de zee door operationele lozingen tegen te gaan, is het niet alleen zaak dat de havens over de nodige ontvangstfaciliteiten beschikken, maar ook dat de schepen daarvan gebruik maken.

3.7. De Commissie maakt onderscheid tussen scheepsafval en ladingsresiduen, en behandelt in haar voorstel enkel het lossen en inzamelen van scheepsafval. Ladingsresiduen blijven dus uitsluitend aan de MARPOL-bepalingen onderworpen.

3.7.1. Het Comité is van oordeel dat de Commissievoorstelen ter bestrijding van mariene verontreiniging door schepen aan doeltreffendheid zouden winnen indien ook de bijlagen II en IV van het MARPOL-verdrag in de richtlijn werden opgenomen, en niet langer onderscheid werd gemaakt tussen ladingsresiduen en scheepsafval. Het is echter niet blind voor de praktische moeilijkheden die de toepassing van deze bepalingen meebrengt, en kan dan ook begrip opbrengen voor de opstelling van de Commissie.

3.8. Met deze richtlijn wordt exact dezelfde doelstelling nagestreefd als met MARPOL 73/78, nl. de bescherming van het mariene milieu tegen operationele verontreiniging door schepen, ongeacht de vlag die zij voeren. Waar MARPOL 73/78 echter gericht is op de reglementering van lozingen op zee, ligt het accent in de richtlijn op de controle van schepen die in de havens van de lidstaten liggen.

3.9. Het is algemeen erkend dat het falen van de bestaande internationale regeling voor de bestrijding van operationele verontreiniging door schepen niet te wijten is aan de ontoereikendheid van de normen, maar op de eerste plaats aan de gebrekkige toepassing en naleving daarvan.

3.10. Om de havens en havenstaten er daadwerkelijk toe te brengen toereikende havenontvangstfaciliteiten te bieden, moet de Unie om te beginnen veel gerichtere voorschriften uitvaardigen. Indien dergelijke voorzieningen ontbreken, of de schepen niet op de hoogte zijn van hun bestaan, kan dat leiden tot illegale lozingen op zee.

3.11. Aangezien de bestaande tarifieringsregelingen voor het inzamelen en verwerken van afval in de verschillende Europese havens uiteenlopen, stelt de Commissie zich soepel op en laat zij de concrete uitwerking aan de lidstaten over. Het Comité kan zich vinden in deze aanpak, maar beklemtoont wel dat de havens terzake een transparant beleid moeten voeren. Zulks houdt in dat de bijdragen billijk moeten zijn en in verhouding moeten staan tot de feitelijk verleende diensten.

3.11.1. Het Comité herinnert er voorts aan dat het onlangs een advies over infrastructuurheffingen⁽³⁾ heeft goedgekeurd, en verzoekt de Commissie de daarin vervatte conclusies in aanmerking te nemen.

3.12. Een sleutelement in de ontwerprichtlijn is de eis dat alle havens plannen ontwikkelen voor de inzameling en verwerking van afval en residuen. Daarnaast dienen deze plannen openbaar te worden gemaakt. Met het oog op de efficiëntie dienen de gebruikers van de infrastructuur en het daarbij betrokken personeel bij de uitwerking van deze plannen te worden geraadpleegd.

3.12.1. Essentieel is tevens dat in de afvalontvangst- en verwerkingsplannen de nodige aandacht wordt besteed aan de opleiding van het betrokken personeel.

3.13. Het Comité merkt op dat de in MARPOL 73/87 vastgelegde bepaling dat schepen niet onnodig mogen worden opgehouden, van kracht blijft.

3.14. Mariene verontreiniging is van nature een grensoverschrijdend fenomeen, en preventieve maatregelen zullen dus meer effect sorteren als ze op communautair niveau worden genomen. Treden de verdragsluitende partijen elk voor zich op, dan zullen hun acties weinig of geen vruchten afwerpen. Voorts zij nog opgemerkt dat de hier voorgestelde strenge regeling voor de afgifte van afval een aanzienlijke inspanning zal eisen van de lidstaten, die niet alleen onderling, maar ook met derde landen moeten samenwerken op het vlak van informatie en controle. Overigens kan alleen een algemene toepassing van de richtlijn voorkomen dat de concurrentieverhoudingen zouden worden scheefgetrokken.

⁽¹⁾ COM(93) 66 def. — advies van het ESC: PB C 34 van 2.2.1994, blz. 47.

⁽²⁾ PB C 271 van 7.10.1993, blz. 1.

⁽³⁾ PB C 101 van 12.4.1999.

3.14.1. Vandaar het voorstel van het Comité te overwegen, projecten op dit gebied te financieren via programma's als MEDA, Phare of Tacis, of nog via de Overeenkomst van Lomé.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Artikel 4 (Havenontvangstfaciliteiten)

4.1.1. In tegenstelling tot de bepalingen inzake de verplichtingen van de schepen, die in het voorstel duidelijk zijn omschreven, blijven de vereisten waaraan de havens moeten voldoen al te vaag. De desbetreffende passages zouden moeten worden bijgewerkt.

4.1.2. Havens die bij elkaar in de buurt liggen moeten worden aangezet tot samenwerking om zo de kosten binnen de perken te houden. Dit is vooral belangrijk voor de kleine havens in gebieden waar zich ook grotere en beter uitgeruste havens bevinden.

4.1.3. Aangezien de verschillende producten vaak niet compatibel zijn, is een uitgebreid gamma installaties voor gescheiden opslag vereist. Het is bijgevolg zaak erop toe te zien dat de daarmee gepaard gaande technische en economische complicaties de tenuitvoerlegging van de richtlijnbevestigingen niet onmogelijk maken.

4.2. Artikel 6 (Aanmelding)

Het Comité meent dat het zowel voor de schepen als voor de lidstaten voordeliger zou zijn om per haven één verantwoordelijke aan te wijzen, die de informatie doorsluisst naar alle betrokkenen.

4.3. Artikel 7 (Afgifte van scheepsafval)

De bepaling inzake de verplichte afgifte van scheepsafval moet komen te vervallen indien de haven niet over afdoende ontvangstfaciliteiten beschikt.

4.4. Artikel 8 (Bijdragen voor scheepsafval)

4.4.1. Het opleggen van een bijdrage aan alle schepen, of zij nu al dan niet gebruik maken van de ontvangstfaciliteiten, is nadelig voor de kleine havens, waar de bijdragen de kosten van ontvangst en verwerking van afval en residuen meer dan waarschijnlijk niet zullen dekken, aangezien het aantal gebruikers erg laag ligt.

4.4.2. De bijdrage wordt in elke haven anders berekend; hoeveel zij moet belopen om de kosten van de afvalverwerkingsinstallaties te dekken, valt bovendien moeilijk vast te stellen doordat een groot deel van de infrastructuur in particuliere handen is en buiten de haven ligt.

4.4.2.1. Indien een lidstaat tot het besluit komt dat de exploitatie van bepaalde havenontvangstfaciliteiten voor afval

niet rendabel is en objectief gezien niet beantwoordt aan de vereisten van de zeescheepvaart, mag hij niet worden verplicht dergelijke faciliteiten ter beschikking te stellen, en moet vrijstelling van betaling van de bijdrage kunnen worden verleend.

4.4.3. Het Comité stelt voor de bijdrage te berekenen aan de hand van een uniforme basisbijdrage, die wordt aangevuld met een bedrag dat in verhouding staat tot de hoeveelheid en het soort afval dat het schip feitelijk aflevert.

4.5. Artikel 9 (Vrijstellingen)

4.5.1. Het Comité is ingenomen met het in artikel 9 vastgelegde recht van de lidstaten om vrijstellingen te verlenen. Schepen die regelmatig dezelfde havens aandoen en hun afval afgeven in andere havens, mogen niet worden verplicht om in elke nieuwe haven telkens weer de basisbijdrage voor de inzameling en verwerking van afval te betalen.

4.5.2. Schepen die worden ingezet voor de lijnvaart tussen communautaire havens en havens van derde landen, en kunnen bewijzen dat zij hun afval regelmatig en volgens de regels in havens van derde landen afleveren, dienen te worden vrijgesteld van de bijdrage voor de afgifte van afval in de havens van de lidstaten.

4.6. Artikel 10 (Afgifte van ladingsresiduen)

In tegenstelling tot scheepsafval vallen ladingsresiduen onder de verantwoordelijkheid van de eigenaar van de lading. In dit artikel dient dan ook duidelijk te worden gesteld dat de kosten van de afgifte van de residuen ten laste komen van deze laatste.

4.7. Artikel 11 (Naleving)

4.7.1. De controle op de naleving van de richtlijn betekent een aanzienlijke extra belasting voor de havenstaat, aangezien alle schepen die niet aan de in artikel 6 vermelde aanmeldings-eisen voldoen of die onjuiste informatie verstrekken, dringend moeten worden geïnspecteerd. Het Comité betwijfelt of de vigerende EU-bepalingen inzake de havenstaatcontrole een efficiënte controle — die toch doorslaggevend is voor de correcte naleving van de richtlijn — mogelijk maken.

4.7.2. Het Comité stelt vast dat het in lid 3 opgenomen verbod op laden en lossen en het aan boord nemen van passagiers van toepassing is op schepen die aan de in de leden 1 en 2 vastgelegde inspectieprocedures zijn onderworpen en in overtreding blijken te zijn. Om twijfel omtrent deze interpretatie uit te sluiten is een duidelijkere formulering wenselijk.

4.7.2.1. Ook zij nog opgemerkt dat in het voorstel enkel sprake is van sancties voor schepen die niet naar behoren aan hun verplichtingen voldoen. Het is in de ogen van het Comité evenwel niet billijk dat met geen woord wordt gerept van sancties voor havens die te kort schieten.

4.7.2.2. Wanneer een schip niet volledig aan de bepalingen van de artikelen 7 of 10 voldoet, wordt de volgende aanloop-haven daarvan in kennis gesteld. Daar kunnen de autoriteiten de scheepsjournalen en de hoeveelheid afval controleren, nagaan of aan de verdere verplichtingen is voldaan, en eventueel een boete opleggen. Hiermee kan volgens het Comité worden volstaan. De in artikel 11, lid 2, vermelde mogelijkheid om het schip in de haven vast te houden, staat niet in verhouding tot de overtreding.

5. Conclusies

5.1. De noodzaak om havens uit te rusten met ontvangst-faciliteiten voor afval is al vastgelegd in de voorschriften van Marpol 73/87. Zowel het gebrek aan adequate installaties in de havens als de door de schepen gepleegde inbreuken hebben er evenwel toe geleid dat, vanaf het moment waarop dit verdrag van kracht is geworden, al heel wat controversiële situaties zijn ontstaan.

5.2. Het Comité is van oordeel dat het Commissievoorstel de bestaande situatie in de havens van de EU aanmerkelijk zal kunnen verbeteren, en dringt erop aan dat de andere kustgebieden overal ter wereld dit voorbeeld zullen volgen, zodat alle havens uiteindelijke strenge uniforme criteria ter bestrijding van de verontreiniging van het mariene milieu zullen hanteren.

5.3. Het Comité schaart zich bijgevolg achter de doelstellingen van het Commissievoorstel, maar wijst erop dat de hierboven aangestipte problemen in de definitieve versie moeten worden opgelost. Zo dient de Commissie meer duidelijkheid te verschaffen omtrent de uitrusting van de havenontvangstfaciliteiten voor afval en de vaststelling van de bijdrage. Ten slotte moeten ook de struikelblokken i.v.m. het toezicht op de naleving van de richtlijnbe-palingen worden opgeruimd.

Brussel, 24 maart 1999.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI