

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1403

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 april 2012

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 10 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling hernieuwd partnerschap EU en Stille Oceaan gebied (Kamerstuk 22 112, nr. 1402)

Fiche 2: Verordening scheepsrecycling

Fiche 3: Besluit toetreden of ratificeren Verdrag van Hong Kong (scheepsrecycling) (Kamerstuk 22 112, nr. 1404)

Fiche 4: Verordening reciprociteit bij overheidsopdrachten (Kamerstuk 22 112, nr. 1405)

Fiche 5: Mededeling betreffende de strategie van de Europese Unie voor het Oostzeegebied (Kamerstuk 22 112, nr. 1406)

Fiche 6: Wijziging richtlijn Havenstaatcontrole (Kamerstuk 22 112, nr. 1407)

Fiche 7: Richtlijn verantwoordelijkheden vlaggenstaat bij handhaving richtlijn maritieme arbeid (Kamerstuk 22 112, nr. 1408)

Fiche 8: Herziening van de batterijenrichtlijn (Kamerstuk 22 112, nr. 1409)

Fiche 9: Wijziging richtlijn verpakkingen en verpakkingsafval (Kamerstuk 22 112, nr. 1410)

Fiche 10: Richtlijn radioactieve stoffen in drinkwater (Kamerstuk 22 112, nr. 1411)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: Verordening scheepsrecycling

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake scheepsrecycling

Datum Commissiedocument

23 maart 2012

Nr. Commissiedocument

COM(2012) 118

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201456

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD(2012) 47

<http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/Impact%20Assessment.pdf>

Behandelingstraject Raad

Milieuraad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

- a) Rechtsbasis: artikel 192, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).
- b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement: gewone wetgevingsprocedure. De Raad stemt met gekwalificeerde meerderheid en het EP heeft medebeslissingsrecht.
- c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen: De Commissie krijgt op grond van artikel 26 van de ontwerpverordening de bevoegdheid om voor onbepaalde tijd de volgende gedelegeerde handelingen vast te stellen:
 - Art. 5 lid 9: de Commissie wordt gemachtigd om gedelegeerde handelingen vast te stellen voor de actualisering van de lijst van items voor de inventaris van gevaarlijke materialen in bijlage I;
 - Art. 9 lid 5 en 6: de Commissie wordt gemachtigd om gedelegeerde handelingen vast te stellen voor:
 - de actualisering van het in Bijlage II opgenomen formulier voor het rapport over de geplande aanvang van de scheepsrecycling
 - de actualisering van het in Bijlage III opgenomen formulier voor de voltooiingsverklaring van de scheepsrecycling
 - Art. 10 lid 1 en 3: de Commissie wordt gemachtigd om gedelegeerde handelingen vast te stellen voor:
 - de actualisering van het in bijlage IV opgenomen formulier voor het inventariscertificaat
 - de actualisering van het in bijlage V opgenomen formulier voor het «geschikt voor recycling»-certificaat
 - Art. 15 lid 2: de Commissie wordt gemachtigd om gedelegeerde handelingen vast te stellen voor de actualisering van het in Bijlage VI opgenomen formulier inzake de identificatie van de scheepsrecyclinginrichting.

De Commissie kan middels de onderzoeksprocedure de volgende uitvoeringshandelingen vaststellen:

- Art. 15 lid 4: het op nemen van een buiten de Unie gevestigde scheepsrecyclinginrichting in de Europese lijst.
- Art. 16 lid 1: het vaststellen van een Europese lijst van bepaalde scheepsrecyclinginrichtingen.

2. Samenvatting BNC-fiche

- Korte inhoud voorstel
Het betreft een nieuwe verordening die ziet op het (vervroegd) invoeren van de vereisten van het (nog niet inwerking getreden) Verdrag van Hong Kong en van strengere milieubepalingen die noodzakelijk zouden zijn vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Hong Kong.
- Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel
Het voorstel is gebaseerd op artikel 192, lid 1, VWEU. Het betreft hier een gedeelde bevoegdheid. Nederland beoordeelt de subsidiariteit positief. Een EU optreden is hier doeltreffend en opportuun. Nederland beoordeelt de proportionaliteit over het voorstel voor deze verordening in de huidige vorm negatief, omdat deze op onderdelen verder gaat dan nodig om voornoemde doelstelling te verwezenlijken en Nederland een risico ziet ten aanzien van omzeiling van regels.
- Implicaties/risico's/kansen
Nederland ziet risico op omzeiling van regelgeving en constateert dat er twee juridische regimes van toepassing zijn. Voornaamste implicaties zien op extra kosten voor uitvoering en handhaving en extra administratieve lasten.
- Nederlandse positie
De voorgestelde verordening is in haar huidige vorm niet aanvaardbaar. Het voorstel moet duidelijk maken hoe de verordening een oplossing biedt voor de implicaties en risico's die Nederland ziet bij het gelden van twee regimes voor de ontmanteling van schepen en omzeiling van regelgeving. Nederland zal dit in de onderhandelingen in Brussel aankaarten.

3. Samenvatting voorstel

Het betreft een nieuwe verordening die betrekking heeft op schepen die onder het Verdrag van Hong Kong vallen (grote commerciële zeeschepen: ≥ 500 GT). Het Verdrag van Hong Kong voor het veilig en milieuverantwoord recycleren van schepen is op 15 mei 2009 onder auspiciën van de Internationale Maritieme Organisatie aangenomen, maar nog niet in werking getreden. Het voorstel beslaat de gehele levenscyclus van schepen onder EU-vlag, voert vereisten van het Verdrag van Hong Kong in (vaststelling van een inventaris van gevaarlijke materialen, de verplichting om schepen te recycleren in veilige en deugdelijke inrichtingen, algemene vereisten die van toepassing zijn op schepen vóór de recycling) en bevat, overeenkomstig een mogelijkheid waarin het verdrag voorziet, strengere milieubepalingen die noodzakelijk zijn vóór de inwerkingtreding van het verdrag (vereisten voor scheepsrecyclinginrichtingen, vaststelling van een Europese lijst van scheepsrecyclinginrichtingen, vaststelling van een contract tussen de scheepseigenaar en de scheepsrecyclinginrichting). Schepen die onder deze nieuwe wetgeving vallen, worden uitgesloten van de verordening (EG) betreffende de overbrenging van afvalstoffen nr. 1013/2006 (EVOA). De Commissie heeft een effectbeoordeling uitgevoerd van de mogelijkheden voor een scheepsrecyclingstelsel dat doeltreffend kan worden gehandhaafd. Bij de beoordeling zijn de economische, sociale en ecologische effecten van verschillende opties in overweging genomen. Slechts één optie kwam volledig tegemoet aan de gestelde doelen en vormt de basis voor dit voorstel.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op artikel 192, lid 1, VWEU. Het betreft hier een gedeelde bevoegdheid. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit: het subsidiariteitsoordeel is positief. Een optreden op EU-niveau is noodzakelijk om te voorkomen dat grote commerciële zeeschepen onder de vlag van een EU lidstaat onder onveilige en milieuschadelijke omstandigheden worden ontmanteld. Ook is het opportuun omdat niet alle lidstaten prioriteit geven aan de ratificatie van het Verdrag van Hong Kong en deze op zijn vroegst in 2020 van kracht wordt. Wel is Nederland van mening dat het door de Commissie geschetste probleem (omzeiling van bestaande regelgeving en als gevolg daarvan ondeugdelijke ontmanteling op scheepswerven in met name Zuid-Azië) een internationaal probleem is dat bij voorkeur in internationaal verband, met de mondiale inwerkingtreding van het Verdrag van Hong Kong, geregeld moet worden. Opgemerkt wordt dat na het akkoord gaan met deze verordening er twee regimes zullen gelden, namelijk deze verordening en het Verdrag van Bazel.

Proportionaliteit: het proportionaliteitsoordeel over het voorstel voor deze verordening in de huidige vorm is negatief. De in de verordening opgenomen eisen aan schepen, het systeem van onderzoek en certificering en de eisen aan recyclingwerven, beogen de negatieve gezondheids- en milieueffecten van het recyclen van schepen onder EU-vlag in met name Zuid-Azië te verminderen. Met het in de verordening opgenomen systeem van onderzoek en certificering is bovendien aangesloten bij de bestaande internationale zeevaartverdragen, die dit systeem eveneens kennen. Echter de verordening gaat op onderdelen verder dan nodig om voornoemde doelstelling te verwezenlijken. Zo heeft de voorgestelde procedure met betrekking tot klachten tegen recyclingbedrijven (art. 24) betrekking op bedrijven op EU-grondgebied, terwijl het probleem dat de verordening wil oplossen (de ondeugdelijke ontmanteling van schepen) zich voordoet op recyclinginrichtingen buiten Europa (met name in Zuid-Azië). Daarnaast draagt de verordening het risico in zich van omvlagging van schepen onder EU-vlag naar een niet EU-vlag, zodat de verordening niet langer van toepassing is op het schip en het schip niet hoeft te worden ontmanteld op een recyclinginrichting in de EU of een inrichting die op de Europese lijst staat. Hoewel art. 23, vijfde lid, een aanknopingspunt bevat voor een oplossing voor dit probleem, lijkt het door de Commissie geschetste probleem niet te worden opgelost met de verordening.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringshandelingen

De bevoegdheid van de Commissie om deze handelingen vast te stellen is te algemeen geformuleerd. De door de Commissie voorgestelde gedeelde handelingen hebben met name betrekking op de actualisering van op grond van de verordening vereiste formulieren. Deze formulieren zijn eveneens vereist op grond van het Verdrag van Hong Kong. Nederland zal zich daarom inzetten op een beperking van deze bevoegdheid tot het overnemen van de in het kader van het IMO (International Maritieme Organisatie) Verdrag van Hong Kong met betrekking tot deze formulieren gemaakte internationale afspraken.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksdienst en/of decentrale overheden

De uitvoering van de verordening heeft financiële implicaties voor de rijksoverheid voor onder meer extra personele inzet voor inspectie en uitvoeringsdienst. De financiële consequenties worden gedragen binnen de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Geen.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Het voorstel brengt voor Nederlandse reders geen financiële implicaties met zich mee die uitstijgen boven de eisen van het Hong Kong Verdrag. Omdat de verplichtingen uit het Verdrag van Bazel vooralsnog van toepassing blijven (zie hierna onder punt 6a), leidt het voorstel wel tot extra administratieve lasten.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Hoewel de verordening rechtstreeks toepasselijk is, is wel uitvoeringsregelgeving nodig. Zo moet worden geregeld welke overheidsorganisaties dan wel erkende organisaties de onderzoeken met betrekking tot schepen gaan uitvoeren, moet een bevoegde autoriteit worden aangewezen die, met het oog op de uitvoering van de verordening, is belast met taken met betrekking tot recyclinginrichtingen. Voorts moet de handhaving van de verordening worden geregeld. Voorgaande leidt naar alle waarschijnlijkheid tot een wetswijziging. Bezien zal worden of dit via de zeevaartregelgeving (Wet voorkoming verontreiniging door schepen) en/of de milieuregelgeving (Wet milieubeheer/Besluit omgevingsrecht) zal worden geregeld.

Daarnaast moeten de consequenties van het voorgestelde artikel 23 met betrekking tot de handhaving nog nader worden onderzocht. Artikel 23 laat weliswaar de vrijheid aan de lidstaten om te kiezen voor strafrechtelijke sancties dan wel bestuursrechtelijke sancties, maar in eerste aanleg lijkt dit artikel moeilijk handhaafbaar. Daarnaast zal artikel 23 in ongewijzigde vorm leiden tot een wetswijziging.

Schepen onder EU-vlag die zijn bestemd voor ontmanteling vallen, als gevaarlijk afval, onder de werking van de Europese verordening inzake de overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen (EVOA). Teneinde dubbele procedures te voorkomen zondert het voorstel schepen die onder de verordening vallen, uit van de werking van de EVOA (dat voor de EU-lidstaten geldt als implementatie van het Verdrag van Bazel), maar dit

laat de toepassing van het Verdrag van Bazel onverlet. Met de inwerking-treding van de verordening gelden derhalve twee regimes.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde datum van inwerkingtreding ligt op de 365e dag na de bekendmaking van de verordening. Omdat uitvoering van de verordening mogelijk tot een wetswijziging noodzaakt, zal Nederland inzetten op een latere datum van inwerkingtreding (bij voorkeur ten minste 2 jaar).

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Op grond van de voorgestelde verordening toetst de Commissie de verordening uiterlijk twee jaar na de datum van inwerkingtreding van het Verdrag van Hong Kong.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

De verordening geeft gedetailleerde voorschriften ten aanzien van (vijf soorten) inspecties, erkenningen, een meldingsplicht, verzoeken om maatregelen, rapportageverplichtingen en de inzet van handhaving bij de verschillende overtredingen. Het uitvoeren van de verordening brengt extra taken met zich mee, zowel voor de scheepseigenaar en eigenaar van de recyclinginrichting als voor de autoriteiten. Voor wat betreft het schip kan worden genoemd het zgn. certificaat met betrekking tot de inventaris van gevaarlijke materialen dat het schip gedurende zijn levensduur zal vergezellen. Wanneer het schip voor de sloop is bestemd zijn daarnaast aan de orde: het «geschikt voor recycling» certificaat dat bij een gunstig inspectieresultaat ten hoogste drie maanden geldig is en het door de recyclinginrichting op te stellen scheepsspecifieke recyclingplan. De vereisten voor de recyclinginrichting liggen voornamelijk op het terrein van de (arbeids)veiligheid en het milieu, inclusief de bijbehorende procedures, die uiteindelijk moeten resulteren in een erkenning en daarmee vermelding op een Europese lijst van scheepsrecyclinginrichtingen, waar schepen op grond van de verordening ontmanteld mogen worden. Duidelijke, handhaafbare verplichtingen voor sloopwerven zijn belangrijk, maar de gedetailleerde regelgeving voor toezicht en handhaving belemmert de flexibiliteit van de toezichthouder om bijvoorbeeld via de inzet van convenanten etc. de naleving van regelgeving zeker te stellen. Bovendien gelden voor schepen straks verschillende regimes, namelijk enerzijds de verordening scheepsrecycling voor schepen die onder het Verdrag van Hong Kong vallen (grote commerciële zeeschepen ≥ 500 GT) en anderzijds de EVOA voor schepen die daar niet onder vallen en het Verdrag van Bazel. Voor de handhaving is dit onwenselijk. Mocht de implementatie van het Verdrag van Hong Kong definitief, volgens een gedetailleerde EU Verordening plaatsvinden, dan zal de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, inclusief de financiële consequenties, goed in beeld moeten worden gebracht. Deze consequenties zijn onder andere:

- het inschakelen van de klassenbureaus om de certificerende werkzaamheden voor Nederland uit te voeren; dit leidt tot extra uitvoeringslasten;
- de Nederlandse vlaggenstaat inspecteurs zullen moeten gaan controleren of de Nederlandse schepen binnen de aangegeven periode een onderzoek op gevaarlijke stoffen hebben uitgevoerd;
- omdat op grond van de verordening ook de voorlaatste eigenaar van een schip aansprakelijk moet worden gesteld indien een schip binnen zes maanden na de verkoop wordt afgezonden voor recycling in een inrichting die niet in de Europese lijst is opgenomen, moet Nederland

een systeem/procedure opstellen waarin de (oude) schepen na het uitvlaggen nog zes maanden kunnen worden gevolgd. Daarbij wordt aangetekend dat, zolang het verdrag niet internationaal van kracht is, handhaving moeilijk zal zijn ongeacht de termijn.

Overigens moet worden opgemerkt dat het ontmantelen van schepen op scheepswerven zich niet onderscheidt van andere industriële activiteiten en daarmee desbetreffende geldende regelgeving, zoals de betrokken milieuvergunning en regels betreffende de arbeidsomstandigheden, van toepassing is.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Als gevolg van deze verordening zullen mogelijk minder schepen worden gesloopt op voor de menselijke gezondheid en het milieu schadelijke locaties, zoals op de stranden in ontwikkelingslanden. Dit heeft wellicht tot gevolg dat in deze landen een inkomstenbron voor de lokale slopers wegvalt. Anderzijds zijn positieve gevolgen voor het lokale leefmilieu te verwachten.

9. Nederlandse positie

Nederland steunt het gekozen instrument van een verordening, omdat die daarmee binnen de Europese Unie op gelijke wijze uitgevoerd en gehandhaafd wordt. Bovendien kan het opportuun zijn, omdat het Verdrag van Hong Kong naar verwachting pas op zijn vroegst in 2020 van kracht zal zijn en landen nog geen prioriteit geven aan ratificatie (naast Nederland hebben twee andere landen tot nu toe ondertekend). Nederland vindt de voorgestelde verordening in haar huidige vorm niet aanvaardbaar. Nederland vindt dat deze verordening pas kan worden vastgesteld als het voorstel duidelijk maakt hoe de verordening een oplossing biedt voor het probleem dat Nederland ziet bij het gelden van twee regimes voor de ontmanteling van schepen. De Bazel Conventie heeft nog geen uitspraak gedaan over de complementariteit van beide verdragen en sloopschepen vallen zodoende nog onder het Verdrag van Bazel. Dit verdrag, dat thans via de EVOA is geïmplementeerd, blijft dan gelden. Met het voorstel, schepen die onder deze verordening vallen van de EVOA uit te zonderen, wordt het voorkomen van dubbele procedures en extra administratieve lasten niet opgelost. Het is zeer waarschijnlijk dat dit tot extra administratieve lasten leidt. Nederland vindt daarnaast dat de verordening onvoldoende garanties biedt om te voorkomen dat scheepseigenaren binnen de Europese Unie «oude» schepen, in plaats van voor recycling aan te bieden, omvlaggen naar niet EU lidstaten, mogelijk zelfs naar staten die geen partij zijn bij het Verdrag van Bazel. Dit door de Commissie geschetste probleem lijkt niet te worden opgelost met de verordening en dient bij voorkeur in internationaal verband, met de mondiale inwerkingtreding van het Verdrag van Hong Kong, geregeld te worden. Nederland zal de geconstateerde risico's in de onderhandelingen in Brussel aankaarten en de Commissie vragen het voorstel op deze punten te verhelderen en waar nodig aan te passen. Nederland vindt voorts dat – gezien de geringe ervaring met de gedelegeerde bevoegdheid aan de Commissie – in artikel 26 lid 2 «onbepaalde tijd» vervangen moet worden door «voor een duur van vijf jaren». Nederland zal ten aanzien van de evaluatie van de verordening tijdens de onderhandelingen inzetten op een evaluatietermijn die los is gekoppeld van de datum van inwerkingtreding van dit Verdrag.