

Evaluatie CDNI

Deel C abonnementen Overig Scheepsafval

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

kenmerk 31114167

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Management samenvatting | 4 |
| 1.1 | Context en onderzoeksvraag | 4 |
| 1.2 | De belangrijkste bevindingen van de evaluatie | 5 |
| 1.3 | Verbeteringen voor de toekomst | 7 |
| 2 | Inleiding en vraagstelling | 9 |
| 2.1 | Het CDNI en deel C | 9 |
| 2.1.1 | Achtergrond CDNI-afvalafgiftesysteem | 9 |
| 2.1.2 | De introductie van het abonnementensysteem in 2013 | 9 |
| 2.1.3 | Onvrede over het huidige systeem | 11 |
| 2.2 | Scope en vraagstelling | 12 |
| 2.3 | Analysekader en aanpak | 13 |
| 2.4 | Leeswijzer | 14 |
| 3 | Huidige systeem afvalafgifte binnenvaart | 15 |
| 3.1 | Institutionele kenmerken | 15 |
| 3.2 | Operationele kenmerken | 16 |
| 3.2.1 | Internationaal niveau (CDNI-landen) | 16 |
| 3.2.2 | Nationaal niveau | 17 |
| 3.2.3 | Abonnement niveau | 18 |
| 3.3 | Financiële kenmerken | 20 |
| 3.3.1 | Internationaal niveau (CDNI-landen) | 20 |
| 3.3.2 | Nationaal niveau | 20 |
| 3.3.3 | Abonnement niveau | 21 |
| 3.4 | Overige kenmerken | 21 |
| 3.4.1 | Exploitatie abonnement overig scheepsbedrijfsafval (SAB) | 21 |
| 3.4.2 | Afvalscheiding | 22 |
| 4 | Evaluatie abonnementensysteem deel C | 23 |
| 4.1 | Algemene bevindingen | 23 |
| 4.2 | Operationele aspecten | 26 |
| 4.2.1 | Dekking afgiftenetwerk | 26 |
| 4.2.2 | Bereikbaarheid afgiftevoorzieningen | 31 |
| 4.2.3 | Toegankelijkheid afgiftevoorzieningen | 32 |
| 4.3 | Financiële aspecten | 34 |
| 4.4 | Overige kenmerken | 37 |
| 4.4.1 | Functioneren van SAB | 37 |
| 4.4.2 | Afvalscheidingsmogelijkheden | 39 |
| 4.4.3 | Ongewenste neveneffecten | 41 |
| 4.5 | Eindconclusie evaluatie | 42 |
| 5 | Verbeteringen voor de toekomst | 44 |
| 5.1 | Meerwaarde en partijen aan de lat | 44 |
| 5.2 | Randvoorwaarden en uitgangspunten verbeterd systeem | 46 |
| 5.3 | Kansen voor verbetering | 47 |
| 5.3.1 | Inleiding | 47 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 5.3.2 | Institutioneel | 47 |
| 5.3.3 | Operationeel | 48 |
| 5.3.4 | Financieel | 49 |
| 5.3.5 | Overig | 49 |
| 5.4 | Beleidsopties op hoofdlijnen | 50 |
| 5.4.1 | Optie 1 Minimale interventie | 50 |
| 5.4.2 | Optie 2 Maximaliseren bestaande systeem | 51 |
| 5.4.3 | Optie 3 Aanpassen van bestaande systeem | 51 |
| 5.4.4 | Optie 4 Een volledig nieuw systeem | 53 |
| 5.5 | Aanbevelingen voor het vervolgproces | 54 |
| 6 | BIJLAGEN | 55 |
| 6.1 | Overzicht locaties per 1-1-2016 | 55 |
| 6.2 | Overzicht locaties afvalcontainers per 1-8-2015 | 56 |
| 6.3 | Overzicht percelen milieuboten en inzameldepot per 1-8-2015 | 57 |
| 6.4 | Onderzochte havens | 58 |
| 6.5 | Potentie optimalisatie inzamellogistiek | 59 |
| 6.6 | Bijlage Enquête CDNI Deel C-abonnementensysteem | 60 |

1 Management samenvatting

1.1 Context en onderzoeksvraag

- Dit evaluatieonderzoek naar de werking van deel C (overig scheepsbedrijfsafval) van het Scheepsafvalstoffenverdrag (Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart, CDNI) is de invulling van de toezegging in 2014 van de minister aan de Tweede Kamer.
- De evaluatie betreft het abonnementensysteem zoals eind 2013 is ingevoerd, en aangepast in de zomer van 2014. De belangrijkste kenmerken zijn: 35 gesloten containers voor restafval waar binnenvaartondernemingen – tegen afsluiting van een abonnement - gebruik van kunnen maken op vrijwillige basis. Aanvullend daarop kunnen de abonneerders gebruik maken van 10 plastic- en 10 glascontainers¹, een inzameldepot en van milieuboten die vooral voor deel A van het CDNI-verdrag (olie-en vethoudend afval) worden ingezet.
- Voor de introductie van het abonnementensysteem op basis van het principe 'de vervuiler betaalt' (het principe dat al langer aan de wal bestaat voor bedrijfsafval en huishoudelijk afval), was sprake van een groter netwerk aan voorzieningen (95 containers) die door de binnenvaartondernemingen gratis konden worden gebruikt om zich te ontdoen van overig scheepsbedrijfsafval.
- In mei 2016 bedroeg het totaal aantal afgesloten abonnementen circa 500 op een bestand van circa 6.000 actieve binnenvaartschepen. Daarmee blijft het aantal abonnementen achter bij de oorspronkelijk verwachte aantallen en is de 'marktpenetratie' van het vrijwillige systeem relatief bescheiden.
- In de evaluatie staat de volgende onderzoeksvraag centraal: Hoe is de werking van het abonnementensysteem in samenhang met bestaande mogelijkheden voor de afgifte van overig scheepsbedrijfsafval?
- Om deze vraag te kunnen beantwoorden is onderzoek gedaan naar de dekking van het inzamelingsnetwerk voor de binnenvaart, de bereikbaarheid en toegankelijkheid van het fysieke systeem (containers en milieuboten), de hoogte van het tarief, het functioneren van de Stichting Afvalstoffen en Vaardocumenten Binnenvaart (SAB), ongewenste neveneffecten van het systeem en mogelijkheden voor afvalscheiding.
- Het evaluatieonderzoek is gebaseerd op de resultaten van bijna 1.000 reacties van binnenvaartondernemers op een online enquête, interviews met 13 havens en interviews met circa 20 binnenvaartondernemers, gesprekken met branche- en belangenorganisaties, en interviews met diverse belanghebbenden zoals het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), Rijkswaterstaat (RWS), SAB en de gecontracteerde dienstverleners.

¹ De glas- en plasticcontainers zijn open en dus ook voor niet abonneerders toegankelijk

1.2 De belangrijkste bevindingen van de evaluatie

- **Algemeen:**

De beleving van het doorlopen proces naar en het functioneren van het nieuwe systeem verschilt tussen aanbieders van het systeem en gebruikers van het systeem (binnenvaartondernemingen). Het draagvlak onder de ondernemingen voor het huidige systeem is, gelet op het relatief geringe aantal afgenomen abonnementen en hoge ontevredenheid over het huidige systeem, relatief laag. Deze afstand in beleving en gebrek aan draagvlak voedt de zorg van de sector die bestaat met betrekking tot de mogelijke verdere kostenontwikkeling bij het zich kunnen ontdoen van overig scheepsbedrijfsafval.

- **Deelonderwerp 1: Een voldoende dekkend netwerk**

In de beleving van het merendeel van de binnenvaartondernemers is het afvalafgiftesysteem in praktijk onvoldoende dekkend. Desondanks blijkt dat geen van de geïnterviewde binnenvaartondernemers een dringend probleem heeft (gehad) om het afval kwijt te kunnen. De aanname dat nagenoeg alle havens voorzieningen hebben (in de geest van het CDNI-verdrag) en daardoor bijdragen aan een dekkend netwerk, is niet houdbaar. Niet alle (belangrijke) havens hebben passende voorzieningen, havens/gemeenten zijn onvoldoende op de hoogte van het CDNI-verdrag en kennen geen gezamenlijk overleg dan wel overleg met RWS over dit onderwerp.

Theoretisch gezien vormen de containers, milieuboten en depot voor abonneerders, door de aanvullende werking van het systeem, een dekkend netwerk. Echter in praktijk bepalen vaarprofielen (vaarroutes) van schepen, toegankelijkheid en bereikbaarheid van de afgiftevoorzieningen of het netwerk als dekkend wordt ervaren. Op basis hiervan is het niet mogelijk om de beleving van (een deel van) de abonneerders van een onvoldoende dekkend netwerk, te weerleggen.

- **Deelonderwerp 2a: Bereikbaarheid SAB containers**

Over het algemeen zijn de geplaatste SAB containers fysiek goed te bereiken. Sinds 2013 zijn de afstanden tot de containers wel groter geworden omdat het aantal lager is. Er zijn echter twee locaties die aandacht vragen: bij de Volkeraksluizen en de Oranjesluizen zijn de containers niet voor alle langskomende schepen bereikbaar binnen de schuttijd.

- **Deelonderwerp 2b: Toegankelijkheid SAB containers en milieuboten**

Het aantal foutmeldingen van containers is in de afgelopen jaren enorm afgenomen. Het systeem werkt. Als er storingen zijn ziet SAB dit in haar backoffice systeem of kan de binnenvaartondernemer of schipper dit melden bij SAB. Rond de 50% van de abonneerders vindt de toegankelijkheid van de containers matig tot onvoldoende. De beschikbaarheid van de milieuboot en klanttevredenheid met betrekking tot de toegankelijkheid van de SAB-containers zijn aandachtspunten.

- **Deelonderwerp 3: Hoogte van het tarief**

Een redelijk tarief is volgens de binnenvaartondernemer een tarief dat aan de wal wordt betaald. Het huidige abonnementstarief is, in relatie tot de maximaal af te geven hoeveelheid afval, hoger dan de tarieven aan de wal. Het aantal deelnemers is hierbij een belangrijke verklarende factor. Daarnaast speelt dat het systeem relatief veel kost vanwege systeemkenmerken zoals een grote spreiding van de containerlocaties.

- **Deelonderwerp 4: Functioneren SAB**
SAB is nu drie jaar bezig met het opzetten en uitvoeren van het abonnementensysteem voor overig scheepsbedrijfsafval. Dit is een proces waarin de nodige stappen al zijn genomen. Er kunnen nog aanvullende stappen worden genomen om de gebruikerstevredenheid verder te laten stijgen.
- **Deelonderwerp 5: Afvalscheiding**
In het huidige systeem is het beperkt mogelijk om plastic en glas gescheiden af te geven. Deze containers zijn ook toegankelijk voor niet-abonnementhouders. Er is geen mogelijkheid om papier gescheiden af te leveren binnen het abonnement. De maatschappelijk trend is meer afvalscheiding. Ook in de binnenvaartsector lijkt deze potentie aanwezig. Daarvoor is het wel nodig om het aantal voorzieningen voor de afgifte van grondstofstromen (zoals plastic, glas en papier) uit te breiden.
- **Deelonderwerp 6: Neveneffecten**
Het abonnementensysteem heeft ongewenste neveneffecten. Afval zoekt de goedkoopste weg. Met het invoeren van het abonnementensysteem zoeken binnenvaartondernemingen andere (gratis) oplossingen. In dit geval wordt een aantal locaties zoals Zeeland Seaports en de havens van Antwerpen en Gent onevenredig belast met overig scheepsbedrijfsafval.
- **Eindconclusie Evaluatie**
Er staat een abonnementensysteem dat in de basis werkt. Echter deze werking is nog niet optimaal.

lenM, RWS en SAB hebben in de afgelopen jaren al een aantal aanpassingen doorgevoerd, waarbij steeds de afweging is gemaakt tussen service/faciliteiten aan de ene kant en redelijke, door de abonnementhouders te dragen, kosten aan de andere kant. Desalniettemin wordt het systeem door een groot deel van de binnenvaartsector als relatief duur (en onvolledig) ervaren. Het systeem wordt nu nog relatief weinig gebruikt. Dit terwijl het in potentie tegemoet kan komen aan de door ons geconstateerde behoefte in de binnenvaartsector. Zeker in combinatie met de constatering dat de (andere) bestaande mogelijkheden voor de afgifte van overig scheepsbedrijfsafval (lees in de havens) nog niet in lijn zijn met wat het CDNI-verdrag beoogt.

Het blijkt dat geen van de geïnterviewde binnenvaartondernemers een dringend probleem heeft gehad om in afgelopen jaren het afval kwijt te kunnen, het zwerfafval niet ontegenzeggelijk is toegenomen en het abonnementensysteem volgens SAB kostendekkend kan worden uitgevoerd.

Volgens Rebel betekent dit dat de sector uiteindelijk oplossingen vindt voor de afgifte. Het betekent echter nog niet dat de afgifte van overig scheepsbedrijfsafval daarmee afdoende is geregeld. Rebel is van mening dat, gezien de breed gedragen ontevredenheid van zowel abonnementhouders als niet-abonnementhouders en de ongewenste verplaatsing van het afval naar bepaalde havens in binnen- en buitenland, het abonnementensysteem in samenhang met bestaande mogelijkheden, een volgende stap verdient.

1.3 Verbeteringen voor de toekomst

- **Algemeen**

Op basis van de zojuist genoemde redenen is Rebel van mening dat nietsdoen geen voor de hand liggende optie is. Daarbij biedt het huidige systeem ons inziens voldoende aanknopingspunten om versie 2.0 neer te zetten. Een versie die beter voldoet aan de in het CDNI en door Nederland gestelde randvoorwaarden, beter aansluit op de behoeften en de belangen van de gebruiker en meer in lijn is met de trend van gescheiden afvalinzameling aan de wal.

Het doen van aanpassingen in het systeem heeft meerwaarde voor zowel de binnenvaartsector als voor Nederland. Rebel constateert dat deze twee kanten elkaar kunnen versterken indien wordt samengewerkt aan een gemeenschappelijke oplossing. Partijen die aan de lat staan, zijn de betrokken publieke partijen (IenM, RWS), SAB en de binnenvaartondernemers.

- **Beleidsopties**

Op basis van de getraceerde kansen voor verbetering en de randvoorwaarden die in het CDNI, door Nederland én door de gebruiker aan een (verbeterd) afvalafgiftesysteem worden gesteld, geven wij IenM vier beleidsopties in overweging.

| | Gericht op | Toelichting |
|----------|---|--|
| Optie 1. | Minimale interventie | <ul style="list-style-type: none"> • Nederland biedt een voldoende dekkend systeem voor afgifte deel C volgens het CDNI verdrag |
| Optie 2. | Maximaliseren bestaande systeem Huidige gebruikerstevredenheid abonnement vergroten | <ul style="list-style-type: none"> • Nederland biedt een voldoende dekkend systeem voor afgifte deel C • en verstevigt het fundament van het huidige systeem |
| Optie 3. | Aanpassen van bestaande systeem Aanzienlijke toename in aantal abonneerders | <ul style="list-style-type: none"> • Nederland biedt een voldoende dekkend systeem voor afgifte deel C • verstevigt het fundament van het huidige systeem in en • combineert dit met aanpassingen die leiden tot een verbeterd afgiftesysteem (versie 2.0) dat bekostigd wordt uit de toename in aantal abonnementen. |
| Optie 4. | Volledig nieuw systeem | <ul style="list-style-type: none"> • Deel A en C samenvoegen onder één systematiek met een directe link tussen de heffingsgrond en de hoeveelheid afval |

Leeswijzer voor de aangereikte opties:

- Optie 1, 2 en 3 zijn opties die steeds verdergaande stappen bevatten.
- In optie 2 zijn dus de aanpassingen en verbeteringen uit optie 1 meegenomen.
- In optie 3 zijn ook de aanpassingen en verbeteringen uit optie 1 en 2 meegenomen.
- Optie 4 is een losstaande optie. Deze optie ziet op een lange termijn traject dat desgewenst parallel aan een van de andere opties kan worden opgestart.

Het huidige systeem biedt ons inziens voldoende aanknopingspunten om versie 2.0 neer te zetten (optie 3). Dit zal – naar verwachting - leiden tot meer gebruikers en daarmee een groter volume. Hierdoor zal het tarief voor de gebruiker omlaag kunnen gaan en het serviceniveau kunnen worden verhoogd. Wij zien zowel voor IenM als voor de branche een verantwoordelijkheid om een verbeterd systeem te laten slagen.

- **Aanbevelingen vervolgproces**

Onze aanbevelingen voor het vervolgproces luiden:

- Het uitwerken van de beleidsopties i.s.m. vertegenwoordigers uit de binnenvaart
- Een business case opstellen i.s.m. vertegenwoordigers uit de binnenvaart
- Eventueel verbeterd systeem met een proefperiode invoeren
- Overwegen om eventuele (tijdelijke) meerkosten niet op de binnenvaartondernemers te verhalen.

Als zoveel mogelijk partijen, waaronder havens, gemeenten, IenM, RWS, SAB en binnenvaartondernemers samen aan een systeem werken, ontstaat een werkbaar systeem in lijn met het CDNI-verdrag, inspelend op de behoeften van de gebruikers en met een basis waar andere CDNI landen op kunnen aanhaken. Om succes te boeken, is hier een samenwerking tussen publieke en private partijen à la PPS een absolute must.

2 Inleiding en vraagstelling

In lijn met de toezegging van de Minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) in 2014² is afgelopen maanden een evaluatie uitgevoerd met betrekking tot het abonnementensysteem dat is ingevoerd in het kader van deel C van het Scheepsafvalstoffenverdrag (Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart, CDNI). Hier schetsen we kort de achtergrond van dit verdrag én het abonnementensysteem. Daarna volgen de scope en vraagstelling van het onderzoek, het analysekader en de gehanteerde aanpak.

2.1 Het CDNI en deel C

2.1.1 Achtergrond CDNI-afvalafgiftesysteem

De inzameling van afval in de binnenvaart is internationaal geregeld door middel van het Scheepsafvalstoffenverdrag (CDNI). Het verdrag is onderverdeeld in drie delen: deel A (olie- en vethoudend afval), deel B (afval van de lading) en deel C (overig scheepsbedrijfsafval). Elk deel heeft een eigen systematiek als het gaat om de inzameling, met bijbehorende rechten en plichten van binnenvaart en ketenpartijen. Tevens kent elk deel een eigen bekostigingsmodel. Dit verdrag is in Nederland geïmplementeerd in het Scheepsafvalstoffenbesluit. Het basisprincipe in het CDNI-verdrag is dat de vervuiler betaalt; dit principe sluit aan bij het algemene uitgangspunt van het milieubeleid in Nederland.

Het doel van het verdrag en het besluit is het voorkomen dat ladingresten en scheepsafval in het oppervlaktewater terecht komen. In dat kader zijn afspraken gemaakt over de inzameling van allerlei afvalsoorten aan boord van een binnenvaartschip. Door middel van afgiftevoorzieningen in havens en een netwerk van containers bij sluizen en overnachtingsplaatsen, milieuboten en een depot kan de binnenvaart haar overig scheepsbedrijfsafval (afval deel C) onderweg afgeven.

Deel C is in Nederland in november 2013 tot uitvoering gebracht voor alle voor de binnenvaart openstaande wateren; de delen A en B zijn al eerder in werking getreden. In dit evaluatieonderzoek onderzoeken we de werking van deel C van het CDNI (exclusief passagiersschepen). Deel C heeft betrekking op overig scheepsbedrijfsafval dat bestaat uit huishoudelijk afvalwater, huisvuil, zuiveringsslib, slops, en niet-oliehoudend klein gevaarlijk afval (KGA). Er is met name gekeken naar huisvuil en KGA aangezien deze afvalstoffen onderdeel zijn van het abonnementensysteem.

2.1.2 De introductie van het abonnementensysteem in 2013

Voordat het abonnementensysteem werd ingevoerd konden de ondernemers in de binnenvaart gebruik maken van afvalcontainers op sluizen en ligplaatsen langs de rijkswaarseveningen zonder dat daarvoor kosten in rekening werden gebracht. Het principe 'de vervuiler betaalt', dat aan de wal al gemeengoed was voor zowel huishoudelijk afval als bedrijfsafval, gold nog niet in de volle breedte voor de binnenvaart³.

Begin 2013 is via een brief van het ministerie aan de branches kenbaar gemaakt dat er per 1-7-2013 een abonnementensysteem zou worden ingevoerd; de kosten voor reguliere vrachtschepen zouden

² Tweede Kamer der Staten-Generaal 2013-2014, 31409 nr. 65

³ Wel werd er al indirect bijgedragen via havengelden waarin kosten van afvalverwijdering van de binnenvaart soms zijn verwerkt.

tussen de €500 en €600 per jaar bedragen per abonnement⁴. Er zijn brancheorganisaties voor de binnenvaart uitgenodigd voor een bijeenkomst in februari 2013 waar de verschillende alternatieven zijn gepresenteerd. Toen werd ook duidelijk dat het in stand houden van het bestaande systeem van 95 containers, inclusief voorzieningen op de middenkolk van de Volkeraksluizen, met een abonnement van meer dan €700 per jaar om de kosten te dekken, relatief duur zou uitpakken⁵. Vanuit de binnenvaart rezen dan ook veel protesten tegen deze kostenverhoging (komend vanaf een gratis systeem) om zich te ontdoen van overig scheepsbedrijfsafval.

Als vervolg op deze bijeenkomst, en werkend aan de implementatie van het voorgenomen abonnementensysteem, zijn per 1-3-2013 door Rijkswaterstaat (RWS) de faciliteiten op de middenkolk van de Volkeraksluizen weggehaald. Deze actie leidde tot een storm aan protesten, waarna de faciliteiten weer, weliswaar tijdelijk, zijn teruggeplaatst⁶. De minister besloot toen, onder druk van de binnenvaartsector, de introductie van het abonnementensysteem uit te stellen van 1 juli 2013 naar 1 november 2013, en ondertussen overleg te voeren met de sector.

In september 2013 is vervolgens een aantal opties voorgelegd aan de sector⁷. De sector heeft zich toen niet expliciet uitgesproken voor één van de opties, waarna door IenM een optie is ingevoerd per 1-11-2013. De belangrijkste kenmerken van deze optie (zogenoemde optie 3) waren⁸:

- *De inzameling huisvuil via 25 'gesloten' afvalcontainers. NB Om het systeem betaalbaar te houden werd het aantal afvalcontainers teruggebracht tot 25, en werd de voorziening op de middenkolk Volkeraksluizen verwijderd;*
- *de inzameling KGA via 24 milieuboten en 2 depots;*
- *grofvuil buiten het abonnementensysteem en afrekenen per kg (€ 1,00 per kilo);*
- *het abonnement voor KGA en huisvuil tegen een tarief van € 469 per jaar, met onbeperkte afgifte van huisvuil (als onderdeel van overig scheepsbedrijfsafval) en 100 kg KGA;*
- *de investeringskosten van de afvalcontainers die met het abonnement kunnen worden geopend, komen voor rekening van RWS*

De invoering leidde onmiddellijk tot veel protesten uit de sector, waarna in december 2013 twee containers zijn verplaatst om de dekking te verbeteren. De protesten hielden aan, met als gevolg dat er in overleg met de sector per 1-7-2014 een aantal aanpassingen in het systeem zijn doorgevoerd, met als voornaamste doel de abonnementstarieven te verlagen:

- *Introductie gedifferentieerde abonnementen met maximum afgiftehoeveelheid (daarboven tarief per kilo) waardoor per saldo de tarieven zijn gedaald;*
- *verlagen maximum afgiftehoeveelheid KGA van 100 naar 10 kg (daarboven tarief per kilo);*
- *een andere verdeling van de 25 containers over de locaties en bijplaatsen van 10 containers;*
- *bijplaatsen van plastic en glascontainers;*
- *introductie van een gemiddeld rekenvolume per zak van 7 kg (in plaats van de eerder berekende 9 kg) om zo de kosten per trommelwenteling te verlagen.*

Aanvankelijk werd gerekend op een deelname van 1.200 abonnementhouders; dat aantal is later teruggebracht naar 600 waarbij toch sprake was van een kostendekkend systeem. Met daarbij de

⁴ Persbericht RWS

⁵ Presentatie SAB

⁶ Bron: Informatie RWS

⁷ Brief Uitwerking deel C Afvalstoffenverdrag van Minister aan gezamenlijke brancheorganisaties binnenvaart

⁸ Informatie RWS

notie dat bij een groter aantal abonneenthouders, de kosten per abonnement zouden kunnen dalen dan wel het serviceniveau zou kunnen worden verhoogd.

2.1.3 Onvrede over het huidige systeem

Zoals aangegeven ging de invoering van het abonnementensysteem eind 2013 gepaard met een vermindering van het aantal restafvalcontainers (van 95 naar 25) op sluisen, ligplaatsen en overige plekken waar containers van RWS stonden. Daarnaast heeft een binnenvaartondernemer een abonnement nodig om gebruik te maken van de RWS-containers, waar dat voorheen (nog) gratis was. Ondanks het betrekken van de binnenvaartsector bij de invoering van het abonnementensysteem, en bij wijzigingen in het systeem, zijn er sinds de invoering aanhoudend klachten vanuit de sector. Die klachten waren het sterkst in de eerste periode na invoering.

De aanhoudende onvrede van de sector over deel C betreft met name de afgifte van huisvuil als onderdeel van het overig scheepsbedrijfsafval. Daarbij gaat het om het abonnementensysteem op zich, het totaal van afgiftemogelijkheden en om de tarieven. De onvrede wordt ook ingegeven vanwege het feit dat de ondernemingen al betalen voor afgifte in deel A van het CDNI. Daar geldt een verplichte bijdrage van €7,50 per ton gebunkerde gasolie waarbij - bij een deel van de sector - het gevoel is ontstaan dat men met de invoering van het abonnementensysteem dubbel betaalt, hoewel het om een ander type afval gaat. Ook binnenvaartondernemers met een huis aan de wal hebben het gevoel dat ze dubbel betalen: afvalstoffheffing voor de afgifte van huishoudelijk afval dat uit hun woning vrijkomt en abonnementsgelden voor het afval van hun schip. Tot slot is een groot deel van de sector bezorgd over mogelijke toekomstige stapeling van kosten vanuit de andere CDNI-landen, wanneer ook deze zouden overgaan tot de invoering van vergelijkbare systemen.

Zoals destijds na de invoering is toegezegd door de minister, is nu in 2016 de onderhavige evaluatie van het afvalafgiftesysteem met betrekking tot deel C uitgevoerd. Deze evaluatie dient inzicht te geven in de huidige werking van het ingevoerde afvalafgiftesysteem. IenM heeft Rebel gevraagd deze evaluatie uit te voeren.

2.2 Scope en vraagstelling

Met betrekking tot de scope van de evaluatie, de onderzoeksresultaten en het verkennen van opties voor verbetering (conform de offerte), gelden de volgende randvoorwaarden.

| | Randvoorwaarden | Toelichting |
|---|---|---|
| 1 | De evaluatie betreft deel C van het CDNI-verdrag | de werking van de overige delen (A en B) is geen onderdeel van deze evaluatie |
| 2 | De rechtmatigheid van het systeem staat niet ter discussie in dit onderzoek | de juridische aspecten van het verdrag vallen buiten de scope van dit onderzoek |
| 3 | Het gaat om bedrijfsafval ⁹ | al het afval dat van het schip komt en dat valt onder definitie van scheepsbedrijfsafval in deel C van het CDNI-verdrag |
| 4 | De vervuiler betaalt | diegene die gebruik wil maken van de faciliteiten die onder het abonnementensysteem vallen, dient hier voor te betalen |
| 5 | Het abonnementensysteem is vrijwillig | het abonnementensysteem is een aanvulling op bestaande afgiftevoorzieningen waar ondernemers in de binnenvaart gebruik van kunnen maken |
| 6 | Het abonnementensysteem is kostendekkend | het totaal aan geïnde abonnementsgelden moet de kosten van het abonnementensysteem dekken. Deze kosten bestaan uit vaste en variabele kosten voor inzameling en verwerking van afgegeven afval en uit beheer- en onderhoudskosten van de containers |

De kernvraag die in deze evaluatie centraal staat, luidt als volgt:

Hoe is de werking van het abonnementensysteem in samenhang met bestaande mogelijkheden voor de afgifte van overig scheepsbedrijfsafval?

Het antwoord op deze kernvraag hebben we vastgesteld op basis van de evaluatie van een aantal deelonderwerpen. Deze deelonderwerpen zijn als volgt geformuleerd:

| | Deelonderwerpen | Inhoudelijke toetsing |
|---|--|--|
| 1 | Dekking landelijk inzamelingsnetwerk voor de binnenvaart | het abonnementensysteem vormt samen met overige afgiftemogelijkheden in havens, laad- en losplaatsen, gemeentelijke ligplaatsen een dekkend afvalafgiftenetwerk |
| 2 | Bereikbaarheid en toegankelijkheid van het fysieke systeem (containers en milieuboten) | de gebruiker van het abonnementensysteem heeft zonder technische- of beschikbaarheidsbeperkingen toegang tot afvalafgifte binnen het netwerk van het abonnementensysteem |
| 3 | Hoogte van het tarief | de prijs die de schipper voor een abonnement betaalt, is redelijk en wordt als redelijk ervaren |

⁹ Scheepsbedrijfsafval: afval en afvalwater dat bij de exploitatie en het onderhoud van het schip aan boord ontstaat. Hiertoe horen het olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval (onder andere afgewerkt vet, gebruikte filters, gebruikte poetslappen, verpakkingsmateriaal), bilgewater en overig scheepsbedrijfsafval (onder andere huisvuil, huishoudelijk afvalwater, zuiveringslib, slops en overig klein gevaarlijk afval, waaronder gebruikte oplosmiddelen). Bron: CDNI-verdrag

| | | |
|---|---|---|
| 4 | Functioneren van Stichting Afvalstoffen en Vaardocumenten Binnenvaart (SAB) | de rol van SAB, administratieve proces en communicatie richting gebruiker zijn helder |
| 5 | Mogelijkheden voor afvalscheiding | de mate waarin het abonnementensysteem mogelijkheden biedt tot afvalscheiding |
| 6 | Ongewenste neveneffecten van het systeem | de verschuiving van afval naar het buitenland en andere inzamelpunten in Nederland is beperkt, de hoeveelheid zwerfafval is niet toegenomen |

Het toetsen van de bovenstaande deelonderwerpen heeft plaatsgevonden op basis van feitelijke informatie, de beleving van de binnenvaartondernemer en de beleving van andere betrokkenen.

2.3 Analyse kader en aanpak

Bij het evalueren van de hierboven geformuleerde deelonderwerpen gebruiken we het volgende analysekader:

| | Onderdelen analysekader | Toelichting |
|---|--------------------------------------|--|
| 1 | Institutionele aspecten of kenmerken | aspecten rondom het CDNI-verdrag, nationale besluitvorming, regelgeving en beleid |
| 2 | Operationele aspecten of kenmerken | de ruimtelijke/ infrastructurele inrichting en technische werking van de relevante afvalsystemen |
| 3 | Financiële aspecten of kenmerken | (de werkingen van) kosten en baten van de verschillende systemen |
| 4 | Overige aspecten of kenmerken | aspecten als organisatie en communicatie, afvalscheiding en neveneffecten |

Op alle aspecten/ kenmerken zijn zowel feiten als beleving naar voren gebracht. Bij beleving gaat het om de percepties die leven bij de bevroagde partijen en het achterliggende mechanisme dat tot de betreffende percepties leidt. In deze evaluatie gaat het primair om de vraag hoe het systeem nu werkt en wordt beleefd.

Het inzichtelijk maken van deze mechanismen is ook van belang voor eventuele vervolgstappen om - afhankelijk van de resultaten van de evaluatie- het afgiftesysteem verder te optimaliseren. Aanvullend op de kernvraag schetsen wij dan ook -als logische afsluiting van deze evaluatie- een aantal opties voor verbeteringen. Dit als basis voor eventuele vervolgstappen in dit dossier.

Daar waar relevant maken we bij de beschrijving van de verschillende aspecten een onderscheid naar de verschillende niveaus waarop het vraagstuk zich afspeelt:

| | Niveau | Toelichting |
|---|-----------------------|--|
| 1 | Internationaal niveau | Het systeem/ de systemen in de CDNI-Landen |
| 2 | Nationaal niveau | Het totale afvalafgiftesysteem voor de binnenvaart in Nederland. |
| 3 | Abonnement niveau | Het abonnementensysteem voor de binnenvaart in Nederland |

Om tot een totaalbeeld te komen van de huidige werking van het afvalafgiftesysteem op de diverse aspecten zijn de volgende informatiemethoden en -bronnen gebruikt:

| | Methode/ bron | Toelichting |
|---|-----------------------------------|---|
| 1 | Interviews klankbordgroep | Oriëntatieronde met de afzonderlijke leden van de klankbordgroep |
| 2 | Sessie belangenorganisaties | Sessie met brancheorganisaties en belangengroepen in de binnenvaart |
| 3 | Enquête binnenvaartondernemers | 938 volledig ingevulde enquêtes, afgenomen via online-enquête |
| 4 | Interviews binnenvaartondernemers | Abonnementhouders en niet-abonnementhouders, leden van verschillende brancheorganisaties |
| 5 | Interviews havens | Selectie belangrijke havens in Nederland (13), Haven Antwerpen en Haven Duisburg |
| 6 | Interviews uitvoerende partijen | SAB, Van Gansewinkel, Marpol (milieuboot operator), Inzameldepot Nieuwegein |
| 7 | Overige interviews | Overige partijen met raakvlak op het onderwerp zoals belangengroepen, sluiswachters en Innovation Lab ¹⁰ (onderdeel van Expertise en Innovatiecentrum binnenvaart) |
| 8 | Bureauonderzoek | Openbaar beschikbare onderzoeken en informatie |
| 9 | Praktijkonderzoek | Observatieronde viertal drukke sluizen, milieuboot Volkeraksluizen en Amsterdam, en inzameldepot Nieuwegein |

2.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 3 beschrijft het huidige afvalinzamelingssysteem voor de binnenvaart in aanvulling op hetgeen we hier al over overig scheepsbedrijfsafval hebben gemeld. Vervolgens beschrijft hoofdstuk 4 de bevindingen van de uitgevoerde evaluatie. We geven per onderwerp eerst weer wat we hebben opgehaald uit het veld. Daarna volgt steeds een reflectie van Rebel op de bevindingen en geven we aanknopingspunten voor verbeteringen. Aanvullend op de evaluatie zelf en doorgaand op de genoemde aanknopingspunten, schetsten we in hoofdstuk 5 een aantal opties voor verbeteringen.

Daar waar in dit document gesproken wordt over 'overig scheepsbedrijfsafval' wordt bedoeld op het afval dat onder deel C van het CDNI-verdrag valt.

¹⁰ <http://www.eicb.nl/innovatieschuur>

3 Huidige systeem afvalafgifte binnenvaart

In hoofdstuk 3 worden de diverse kenmerken van het huidige systeem voor afvalafgifte door de binnenvaart beschreven. Achtereenvolgens gaan we in op de institutionele, operationele, financiële en overige (organisatie/exploitatie en afvalscheiding) kenmerken van het huidige systeem. Dit betreft de informatie die we hebben opgehaald met behulp van de verschillende bronnen genoemd in hoofdstuk 2.3.

3.1 Institutionele kenmerken

De wettelijke kaders voor de inzameling van scheepsafval in Nederland worden bepaald door het Verdrag inzake de verzameling, afgifte en inname van afval in de Rijn- en binnenvaart (CDNI). Dit verdrag is in de eerste helft van de jaren '90 opgesteld met medewerking en instemming van het varend bedrijfsleven. Het verdrag is in 1996 in Straatsburg ondertekend door België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en Zwitserland en is na de ratificatie door alle verdragsluitende staten op 1 november 2009 in werking getreden. Na de inwerkingtreding zijn er een aantal wijzigingen op de uitvoeringsregeling van het CDNI aangenomen. In Nederland is het CDNI geïmplementeerd in het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart en de daarbij horende Scheepsafvalstoffenregeling¹¹.

Het doel van het CDNI is een bijdrage te leveren aan het voorkomen van afval alsmede aan de verzameling, afgifte en inname van afval ter bescherming van het milieu. Daartoe dienen internationaal afgestemde, uniforme regelingen getroffen te worden, om concurrentievervalsing te voorkomen. Deze regelingen dienen op basis van het beginsel 'de vervuiler betaalt' bekostigd te worden.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2.1, wordt in het CDNI een onderscheid gemaakt aan de hand van de herkomst van het afval dat aan boord ontstaat. Het verdrag bestaat daarmee uit drie delen:

- Deel A: verzameling, afgifte en inname van olie- en vethoudend scheepsbedrijfsafval
- Deel B: verzameling, afgifte en inname van afval van lading
- Deel C: verzameling, afgifte en inname van overig scheepsbedrijfsafval

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2.2 richt deze evaluatie zich op deel C van het CDNI, het overig scheepsbedrijfsafval. Huisvuil en niet-oliehoudend KGA zijn subcategorieën van overig scheepsbedrijfsafval. Dit onderdeel is in Nederland in 2013 in werking getreden¹².

Bij de implementatie van het CDNI zijn de verdragsstaten gehouden aan de daarin gehanteerde definitie van scheepsbedrijfsafval. Het huishoudelijk afval dat vrijkomt in de woning aan boord van het schip valt daaronder. Dit is in lijn met de definities in de Wet milieubeheer, waar alle afval dat vrijkomt bij een bedrijf wordt gezien als bedrijfsafval, ook als het naar zijn aard te vergelijken is met huishoudelijk afval. Alle andere sectoren in Nederland betalen voor de afgifte van hun afval.

¹¹ Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu, van 8 februari 2012, nr. IENM/BSK-2011/177169, houdende vaststelling van de Scheepsafvalstoffen-regeling Rijn- en binnenvaart

¹² Voor de passagier vaart zijn delen van deel C al in 2012 in werking getreden.

Bij de implementatie van het CDNI deel C zijn door Nederland de volgende randvoorwaarden gehanteerd. Het afvalafgiftesysteem in Nederland dient:

1. Een bijdrage te leveren aan afvalpreventie, verzameling, afgifte en inname;
2. te voorzien in een dekkend netwerk van ontvangstinrichtingen;
3. door de vervuiler betaald te worden;
4. qua bekostigingswijze wijze gelijk te zijn binnen alle verdragslanden;
5. een gesloten systeem voor alleen de binnenvaart te zijn.

Nederland heeft op basis van deze randvoorwaarden gekozen voor een systeem dat aanvullend is op de bestaande ontvangstinrichtingen in de havens. Gekozen is voor de invoering van een vrijwillig abonnementensysteem voor de afgifte op een aantal sluizen en ligplaatsen die in beheer zijn bij RWS en afgifte via milieuboten.

Nederland heeft binnen de organen van het CDNI³³ de geharmoniseerde implementatie van deel C aan de orde gesteld. Tijdens de bespreking daarvan kwam vast te staan dat voor de wijze van inzameling van het overig scheepsbedrijfsafval en de bekostiging hiervan zeer verschillende systemen worden gehanteerd. Hoewel een harmonisatie gewenst is, werd toen ook vastgesteld dat op korte termijn een geharmoniseerde implementatie van deel C op deze punten niet haalbaar was terwijl tegelijkertijd het verdrag voorschrijft dat deel C wel op korte termijn geïmplementeerd diende te zijn.

De CDNI-landen hebben vervolgens in onderling overleg afgesproken de implementatie van deel C nationaal uit te voeren. Nederland heeft de ontstane situatie bekeken (havens bieden voorzieningen die vaak indirect bekostigd worden uit de havengelden) en besloten dat langs de Rijkswaerwegen in beheer bij RWS er voorzieningen dienden te komen welke zouden moeten worden betaald door de vaarweggebruikers. In tegenstelling tot een aantal andere CDNI-landen kent Nederland geen systeem van vaarwegbelastingen voor de bekostiging van het beheer en onderhoud van de Rijkswaerwegen en faciliteiten langs de Rijkswaerwegen zoals afvalcontainers. Vanuit die constatering is het vrijwillige abonnementensysteem bedacht³⁴. Nederland is hiermee het eerste CDNI-land dat voor een direct betaald systeem kiest. Daarbij kwam dat de binnenvaart nog de enige sector in Nederland was die niet betaalde voor de afgifte van haar afval. Vanuit het oogpunt van gelijkheid wenste de overheid ook voor deze sector het principe 'de vervuiler betaalt' in te voeren.

3.2 Operationele kenmerken

3.2.1 Internationaal niveau (CDNI-landen)

Zoals in hoofdstuk 3.1 gemeld, zijn tussen en zelfs binnen de CDNI-landen, de verschillen in afgiftemogelijkheden en de bekostiging hiervan groot. Hieronder volgt een korte beschrijving van de afgiftemogelijkheden voor overig scheepsbedrijfsafval in België en Duitsland. Daarbij merken we op dat voor deze evaluatie de openbare informatie over de afgiftemogelijkheden in de CDNI-landen beperkt voorhanden was; wij hebben ons daarom voornamelijk gericht op de aan Nederland grenzende regio.

³³ CVP, CDNI/G

³⁴ Bron: informatie IenM

België (Vlaanderen)¹⁵

- Havens: in de havens van Antwerpen en Gent kan de schipper het afval afgeven bij milieuparken, bilgeboden of men kan het afval op de kade zetten (haven Gent).
- In de haven van Zeebrugge dient de binnenvaartondernemer zelf, tegen betaling, een particuliere inzamelaar in te schakelen.
- Langs de vaarwegen: op vrijwel elke sluis, alsook bij de meeste aanlegplaatsen en loskades, staan containers waarin schippers hun huisvuil kunnen deponeren. Op een aantal locaties staan aparte containers voor glas, papier-karton en PMD (Plastic verpakkingen Metaal verpakkingen en Drankenkartons). Niet-oliehoudend KGA kan bij de bilgeboden afgegeven worden¹⁶.

Duitsland

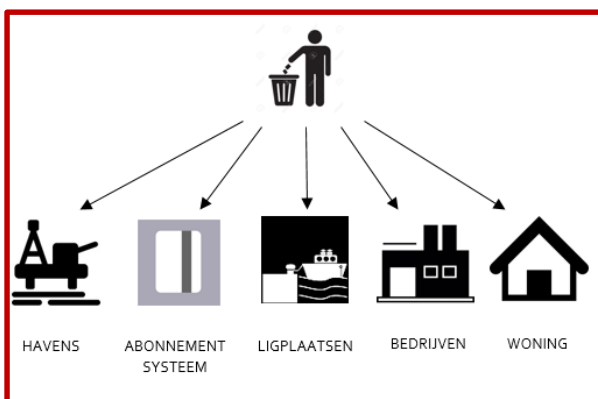
- Havens: in Duisburg kan de schipper het afval in vuilniszakken op de kade zetten of het havenkantoor oproepen, waarna een bootje het afval ophaalt.¹⁷
- Langs de vaarwegen: op het merendeel van de sluizen op de Wezel, Datteln, Duisburg-Mittelland kanaal en Elsazer kanaal alsook op de zijrivieren van de Rijn (Moezel, Main, Neckar) zijn containers beschikbaar waarin schippers hun huisvuil kunnen deponeren. De inzameling van niet-oliehoudend KGA gebeurt via de bilgeboden.¹⁶

3.2.2 Nationaal niveau

In Nederland heeft de binnenvaartschipper een aantal mogelijkheden om het overig scheepsbedrijfsafval af te geven. In bijgaande afbeelding staan de meest gebruikte mogelijkheden. Uit de enquête en interviews blijkt dat schippers bijvoorbeeld ook gebruik maken van prullenbakken langs de snelweg, containers bij supermarkten, containers bij de scheepswerf en soms afval overboord gooien.

Havens

De Nederlandse (binnen)havens voeren ieder hun eigen beleid op het gebied van afvalafgifte voorzieningen. De diversiteit in afgiftevoorzieningen en de bekostiging hiervan is dan ook groot.¹⁸ Van de 32 onderzochte havens, hebben er 25 voorzieningen om huisvuil ongescheiden af te geven. Een klein aantal havens heeft ook een voorziening voor de afgifte van niet-oliehoudend KGA.¹⁹



¹⁵ België waarheen met welk afval, Promotie Binnenvaart Vlaanderen

¹⁶ Onderzoek naar een meer optimale inzameling van het scheepsafval van de binnenvaart in Vlaanderen, OVAM, 2014

¹⁷ Interview Havenmeester Duisburg

¹⁸ Interviews met 13 grootste havens door Rebel (2016), Inventarisatie knelpunten inzameling huisafval binnenvaart in binnenhavens door NvB (2014), Alternatieve afgiftemogelijkheden voor huisvuil bij gemeentelijke havens en ligplaatsen door CHEW (2014). In bijlage 6.4 staat een overzicht met de door Rebel geïnterviewde en eerder onderzochte havens

¹⁹ Volgens Nederlandse wet- en regelgeving mag KGA alleen beheerd worden afgegeven

Ligplaatsen

Er is een onderscheid tussen ligplaatsen die beheerd worden door RWS en ligplaatsen die beheerd worden door gemeenten. RWS heeft op een aantal van haar ligplaatsen containers staan die alleen toegankelijk zijn voor abonneementhouders. De afgiftevoorzieningen van de gemeentelijke ligplaatsen verschillen per gemeente.

Bedrijven (verladere en ontvangers)

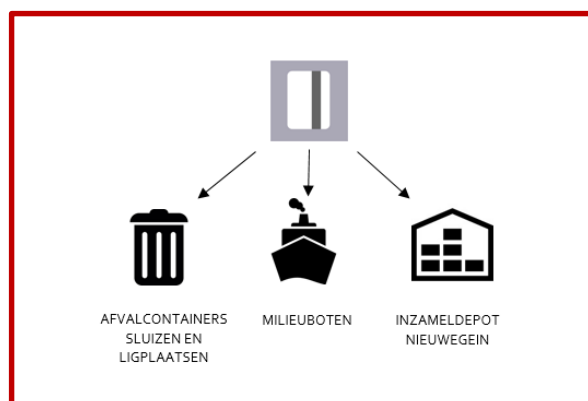
Schippers hebben soms de mogelijkheid om hun huisvuil achter te laten bij bedrijven waar zij laden en lossen. Uit de interviews en de enquête onder de binnenvaartondernemers blijkt dit meer uitzondering dan regel te zijn.

Woning

Een deel van de schippers met een woning aan de wal neemt huisvuil vanaf het schip mee naar huis om vervolgens aan te bieden bij de gemeentelijke inzameldienst.

3.2.3 Abonnement niveau²⁰

Het abonnementensysteem is door IenM in het leven geroepen om, aanvullend op de ontvangstinrichtingen in havens, een dekkend netwerk van afgiftemogelijkheden langs de vaarwegen in Nederland te realiseren. Ook voor de schepen die niet in havens komen. Met een abonnement kan de schipper op drie verschillende manieren zijn overig scheepsbedrijfsafval afgeven, via containers, via milieuboten en via een inzameldepot (zie bijgaande afbeelding). Daarnaast zijn er (vooral nog) een beperkt aantal bunkerstations en een mobiele inzameltruck in Nederland operationeel waar men het afval af kan geven.



Afvalcontainers

Er zijn 35 restafvalcontainers, 10 glascontainers en 10 plasticcontainers op 26 verschillende sluisen en ligplaatsen geplaatst. Op onderstaande afbeeldingen zijn de verschillende typen containers te zien. Een overzicht van de containerlocaties staat in bijlage 6.1 en 6.2.



²⁰ Gesprekken en documentatie SAB, Marpol en van Ganswinkel

De containers voor restafval hebben een inwerptrommel van 80 liter die geopend kan worden door middel van een chip die op de Ecokaart²¹ bevestigd kan worden. Hier heeft men een abonnement voor nodig. Daarnaast kan de chip op de Ecokaart gebruikt worden voor bepaalde havenfaciliteiten. Dit staat los van het abonnement voor afvalafgifte.

De containers zijn uitgerust met vulgraadmeting op basis van het aantal trommelwentelingen. Dit is een theoretische vulgraad, de werkelijke vulgraad hangt af van de hoeveelheid afval die per trommelwenteling wordt aangeboden. De trommel zal dan ook geopend kunnen worden totdat de container daadwerkelijk vol zit. Wanneer de container vol zit, zal de trommel niet volledig opengaan.

Er wordt alleen een inworp geregistreerd als de trommel volledig geopend wordt. De container communiceert vijf keer per dag met een backoffice systeem dat bij Stichting Afvalstoffen en Vaardocumenten Binnenvaart (SAB) draait. Hiermee kan SAB de vulgraden en storingsmonitoren. De inzamelaar (Van Gansewinkel) leegt de container met een vaste frequentie, maar zodra de vulgraad de grens van 80% bereikt, vraagt SAB een extra lediging bij de inzamelaar aan. Deze moet de container dan binnen 2 werkdagen legen.

Milieuboten

Er varen 23 milieuboten in Nederland, verdeeld over acht percelen (zie bijlage 6.3). De milieuboten zamelen naast bilgewater en oliehoudend KGA (deel A CDNI) ook niet-oliehoudend KGA en huisvuil (ongescheiden) in voor schepen met een abonnement. De schipper dient hiervoor telefonisch een afspraak te maken met de milieuboot. Deze komt vervolgens langszij om het afval in te zamelen. SAB sluit per perceel een contract af met een milieuboot-operator.²²

Een aantal milieuboot-operators dekken een deel van hun perceel af door middel van de mogelijkheid om afval af te geven bij bunkerstations in het perceel. Bunkerstations zijn hier steeds minder toe bereid, omdat met het verlenen of verlengen van de inzamelvergunning de hele vergunning van het bunkerstation moet worden herzien.

Inzameldepot Nieuwegein

Schippers kunnen afmeren aan de kade van het bemande inzameldepot en hun oliehoudend KGA (deel A CDNI), niet-oliehoudend KGA, huisvuil (papier-karton en grofvuil kan gescheiden ingeleverd worden) afgeven. Voor het beheer van het depot heeft SAB een contract met Van Gansewinkel²³.

In het geval een abonneerhouder voor langere duur geen gebruik kan maken van bovengenoemde afgiftemogelijkheden kan, op aanvraag, door SAB een mobiele inzameltruck ingezet worden om het afval in te nemen.

²¹ De Ecokaart is op ieder schip aanwezig en wordt o.a. gebruikt voor de afgifte van deel A afval

²² Op basis van een Europese aanbesteding

²³ Op basis van een Europese aanbesteding

3.3 Financiële kenmerken

3.3.1 Internationaal niveau (CDNI-landen)

Zoals gemeld in hoofdstuk 3.1 zijn de verschillen tussen en zelfs binnen de CDNI-landen in afgiftemogelijkheden en de bekostiging hiervan groot. In hoofdstuk 3.2 staan de afgiftemogelijkheden in de aan Nederland grenzende landen genoemd. Hieronder staat de wijze van bekostiging van deze afgiftevoorzieningen beschreven.

In België en Duitsland worden de afgiftevoorzieningen langs de vaarwegen *niet direct* bekostigd door de gebruiker. Wel worden er vaarwegbelastingen en havengelden geheven waarmee indirect wordt bijgedragen aan bekostiging van het afvalafgiftesysteem in het desbetreffende land. Nederland kent geen systeem van vaarwegbelasting en mist dan ook een inkomstenbron om bijvoorbeeld afgiftevoorzieningen langs de Rijksvaarwegen te bekostigen.

België (Vlaanderen)

- Havens: in de Haven van Antwerpen worden de afgiftevoorzieningen indirect via de havengelden bekostigd²⁴
- In de haven van Zeebrugge worden de kosten voor afvalinzameling rechtstreeks door de binnenvaartondernemer aan de inzamelaar betaald.²⁵
- Langs de vaarwegen: de containers langs de vaarwegen worden waarschijnlijk (gedeeltelijk) indirect uit de geheven scheepvaartrechten bekostigd.

Duitsland²⁶

- Havens: In Duisburg en andere havens zijn de kosten voor de inzameling voor de haven. Er bestaat formeel geen directe link tussen geïnde havengelden en bekostiging van afvalinzameling in de haven.
- Langs de vaarwegen: buiten de haven, op kanalen en rivieren (niet de Rijn) zijnde "Bundes" vaarwegen kan zonder betaling en zonder veel moeite afval worden afgegeven. Op deze wateren wordt wel vaarwegbelasting geheven. Of de inzameling van afval hieruit wordt bekostigd, hebben we niet kunnen achterhalen. Maar hier lijkt sprake te zijn van indirecte bekostiging via de vaarwegbelasting.

3.3.2 Nationaal niveau

Van de 32 onderzochte havens²⁷ hebben er 25 afgiftevoorzieningen voor huisvuil. 18 havens bekostigen deze voorzieningen indirect o.a. uit het havengeld, 1 via directe betaling door de binnenvaartondernemer, 3 geven aan het niet te bekostigen (in praktijk betekent dit dat de gemeente het betaald) en 3 weten niet hoe de voorzieningen betaald worden.

Havens geven expliciet aan dat er geen directe toerekening plaatsvindt van de kosten voor de voorzieningen aan de havengelden. Dit maakt het moeilijk om te bepalen of de opbrengsten uit de havengelden voldoende zijn om de kosten van afgiftevoorzieningen te dekken.

²⁴ Bron: interview met Havenbedrijf Antwerpen

²⁵ België waarheen met welk afval, Promotie Binnenvaart Vlaanderen

²⁶ Bron: interview Havenmeester Duisburg

²⁷ In bijlage 6.4 staat een overzicht van de door Rebel geïnterviewde en eerder onderzochte havens

3.3.3 Abonnement niveau²⁸

Een binnenvaartondernemer kan kiezen tussen drie verschillende abonnementen; deze staan weergegeven in de volgende tabel. Daarnaast is het mogelijk om, na aanmelding bij SAB, niet-oliehoudend KGA en grofvuil tegen een tarief van respectievelijk € 1,85 en € 1,00 per kilo af te geven.

Aan de drie abonnementen is een maximale afgiftehoeveelheid in kilo's gekoppeld. Zodra een abonneerhouder boven dit maximum komt, wordt er een bedrag van € 0,85 per kilo voor restafval en € 1,85 per kilo voor KGA in rekening gebracht. Op de inwerptrommels van de restafvalcontainers zit geen weegstelsel. SAB rekent daarom met de aanname van 7 kilo per trommelwenteling²⁹. Bij de milieuboot en het inzameldepot wordt wel op basis van werkelijk afgegeven kilo's gerekend.

| | Tarief per schip/ jaar | Maximum aantal kg. restafval | Maximum aantal trommelwentelingen restafval | Maximum aantal kg. niet-oliehoudend KGA |
|---------------|------------------------|------------------------------|---|---|
| Basis | € 239 | 210 | 30 | 10 |
| Basis-plus | € 292 | 350 | 50 | 10 |
| Grootverbruik | € 344 | 500 | 71 | 10 |

3.4 Overige kenmerken

3.4.1 Exploitatie abonnement overig scheepsbedrijfsafval (SAB)

De exploitatie van het abonnementensysteem is door IenM via RWS belegd bij SAB³⁰. SAB vervult hierbij een organisatorische, administratieve en financiële rol. SAB heeft de operationele uitvoering uitbesteed aan afvalinzamelaar van Gansewinkel en diverse milieuboot operators.



De werkzaamheden rondom het abonnementensysteem zijn ondergebracht in SAB Stichting Afvalstoffen Vaardocumenten Binnenvaart. Het is een zelfstandige stichting die in 1993 is opgericht om een aantal uitvoeringstaken van het CDNI-verdrag tot uitvoering te brengen. De stichting heeft geen winstoogmerk met de uitvoering van deel C. Eventuele meerkosten van de uitvoering van deel C worden gedekt door RWS.

²⁸ Bron: gesprekken en documentatie SAB

²⁹ In 2015 was het gemiddelde gewicht per trommelwenteling 8,7 kg.

³⁰ SAB is onderverdeeld in: SAB Stichting Afvalstoffen Vaardocumenten Binnenvaart, SAB Stichting Maritieme dienstverlening en SAB Maritime Services BV.

SAB heeft de volgende publiekrechtelijke taken:

- Het fungeren als Nederlands Nationaal Instituut (NI) voor de uitvoering van deel A van het CDNI³¹;
- het reduceren van afvalstromen en schadelijke emissies van vaar- en werktuigen;
- het realiseren en onderhouden van een adequaat inzamelnetwerk voor de ontvangst en verdere verwijdering van afval;
- fungeren als aanspreekpunt voor de binnenvaart;
- het behandelen, controleren en uitgeven van vaar- en registratie documenten;
- controle op het innen van de afvalbeheerbijdrage;
- opstellen van dossiers ten behoeve van het opmaken van een bestuurlijke boete en
- het verrichten van alle verdere handelingen, die met het vorenstaande in ruimste zin verband houden en daartoe bevorderlijk kunnen zijn.

In de loop der jaren heeft SAB steeds vaker de vraag gekregen om ook andere binnenvaart gerelateerde zaken, die buiten de publiekrechtelijke scope liggen, te organiseren. Daarom zijn SAB Stichting Maritieme dienstverlening en SAB Maritime Services BV (2012) opgericht. SAB Maritime Services verleent diensten aan onder andere gemeenten, havens en private organisaties.

SAB vanuit de gebruiker:

- Informatie over het abonnementensysteem is vermeld op de website van SAB en is telefonisch via het SAB te verkrijgen. Een binnenvaartondernemer kan via de website van SAB een abonnement afsluiten.
- Abonnementhouders kunnen informatie over afgiftelocaties, vulgraden van restafvalcontainers en telefoonnummers van milieuboten via de website van SAB of de app van SAB vinden.
- Klachten over het functioneren van de afvalcontainers, milieuboot of inzameldepot kan de binnenvaartondernemer doorgeven aan SAB.
- Het aanmelden voor afgifte van niet-oliehoudend KGA en grofvuil kan via de website van SAB of, sinds begin 2016, direct bij het inzameldepot Nieuwegein of de milieuboot.

SAB geeft aan dat de opbrengsten van het huidige aantal abonnementen voor overig scheepsbedrijfsafval de kosten van het abonnementensysteem dekken bij het huidige aantal abonnementen (rond de 500)³².

3.4.2 Afvalscheiding

In de praktijk is voor de afgifte van glas en plastic geen abonnement of aanmelding nodig. Zoals eerder vermeld zijn er vanuit het abonnementensysteem 10 glas- en 10 plastic containers geplaatst in 2014. De containers voor glas en plastic zijn vrij toegankelijk en iedere schipper kan gratis in de daarvoor bedoelde containers deponeren.

Op dit moment wordt in praktijk relatief weinig glas en plastic gescheiden afgegeven³³. Enkele containers bedoeld voor de inzameling van plastic, worden thans ernstig vervuuld met restafval.

³¹ De bureaunkosten voor SAB-NI Deel A worden gedragen door de overheid

³² Daarbij heeft RWS de investeringskosten van de nieuwe containers met toegangscontrolesysteem betaald; deze kosten worden niet in rekening gebracht bij de exploitatie.

³³ Volumes 2015 op basis van overzicht SAB.

4 Evaluatie abonnementensysteem deel C

Het hoofdstuk begint met algemene bevindingen. Vervolgens gaan we dieper in op de deelvragen die aan het begin van dit rapport zijn geformuleerd aan de hand van de operationele, financiële en overige kenmerken. Het beantwoorden van de deelvragen vindt plaats door middel van de waarnemingen (feiten en beleving) die zijn gedaan tijdens het onderzoek en onze visie op de betreffende onderwerpen. Dit leidt uiteindelijk tot het beantwoorden van de kernvraag van deze evaluatie: "Hoe is de werking van het abonnementensysteem in samenhang met bestaande mogelijkheden voor de afgifte van overig scheepsbedrijfsafval?"

4.1 Algemene bevindingen

Op basis van het CDNI-verdrag heeft Nederland met betrekking tot overig scheepsbedrijfsafval (deel C) in 2013 een abonnementensysteem geïmplementeerd. Op dit moment bestaat het systeem samengevat uit:

- Een vrijwillig abonnementensysteem,
- bestaande uit 35 containers, 23 milieuboten, 1 inzameldepot, 10 plasticcontainers en 10 glascontainers op diverse plekken in Nederland,
- alleen toegankelijke voor de abonneerders,
- als aanvulling op het bestaande afvalafgiftenetwerk van havens, gemeentelijke ligplaatsen en laad- en losplaatsen,
- georganiseerd door SAB,
- bekostigd met RWS gelden (aankoop containers) en abonnementsgelden (alle overige kosten).

Het eerder bestaande netwerk van RWS-containers, waarin men gratis afval kon afgeven op een groot aantal plekken in Nederland, was volgens IenM niet langer houdbaar in relatie tot het uitgangspunt van het CDNI, de vervuiler betaalt. De omvang (aantal) en type container (open systeem³⁴) leidde tot te hoge kosten die doorberekend zouden worden aan de gebruiker en er was te weinig overzicht met betrekking tot de afvalstromen. In het proces naar het huidige abonnementensysteem hebben diverse interventies plaatsgevonden vanuit RWS en SAB. Deze interventies hebben na overleg met de sector plaatsgevonden en zagen op³⁵ het verlagen van de prijs van het abonnement, het invoeren van gedifferentieerde abonnementen, het verhogen van het aantal containers, het optimaliseren van de technische werking van het systeem. Het systeem is op dit moment kostendekkend.

Op basis van ons onderzoek (enquête en interviews) hebben we de volgende algemene waarnemingen met betrekking tot het afgiftesysteem voor overig scheepsbedrijfsafval gedaan:

1. Het aantal abonneerders is relatief laag. Het aantal groeit nog steeds sinds de invoering, echter het totaal van 500 abonneerders is klein. Uitgaande van de actieve Nederlandse vloot van circa 6.000 schepen is dit nog geen 10%.
2. Het proces naar het nieuwe abonnementensysteem is, ondanks alle interventies en overleggen, als abrupt en ingrijpend ervaren door binnenvaartondernemers. De ontevredenheid over het afvalafgiftesysteem is relatief hoog, ook onder de abonneerders. Ongeveer de helft van de respondenten in de enquête vindt de prijs te

³⁴ Waardoor afval van de wal in de containers gedumpt werd

³⁵ Zie hoofdstuk 2 voor de historie van het systeem.

hoog en het aantal locaties te laag. Deze hoge ontevredenheid is opmerkelijk gezien het feit dat het hier om een vrijwillig systeem gaat waarvan de exploitatie uit de abonnementsgelden moet worden bekostigd. Kennelijk sluit het systeem onvoldoende aan op de behoefte van de abonneerders, maar kan en/of wil een deel ook niet zonder.

3. Er bestaat bij de binnenvaartondernemers een zorg en/of ongemak met betrekking tot de impact van de huidige uitleg van het CDNI-verdrag op de dagelijkse praktijk:
 - a. De uitwerking van het CDNI creëert op een aantal vlakken onduidelijkheid in combinatie met nationale regelgeving/beleid.
 - b. De tariefbeleving bij scheepseigenaren in combinatie met deel A; het gepercipieerde financiële overschot en ontevredenheid over de systematiek van deel A in de weg zit bij de acceptatie van de uitvoering van deel C.
 - c. Een aanpak voor deel C per land; de angst voor cumulerende kosten voor deel C in de toekomst op internationaal niveau.

Ad 3a. Huisvuil als onderdeel van overige scheepsbedrijfsafval

Nederland en de andere CDNI-landen hebben een duidelijk standpunt ingenomen: al het afval dat vrijkomt op een binnenvaartschip kwalificeert als bedrijfsafval (scheepsbedrijfsafval). Dit is in lijn met de definities in de Wet milieubeheer, waar alle afval dat vrijkomt bij een bedrijf wordt gezien als bedrijfsafval, ook als het naar zijn aard te vergelijken is met huishoudelijk afval. Een gedeelte van de branche stelt dit ter discussie. Dit wordt ingegeven door een aantal aanwijsbare oorzaken:

- Gebruik van het woord 'huisvuil' als subcategorie van overig scheepsbedrijfsafval in het CDNI en alle daaruit voortvloeiende communicatie (tot en met (oude) borden waarop staat 'alleen voor huisvuil').
- Een achterliggende zorg leeft dat men zich niet kan beroepen op het feit dat men thuis al afvalstoffenheffing betaalt voor de afgifte van huishoudelijke afvalstoffen. N.B. Dit is überhaupt niet mogelijk aangezien het schip en het huis als twee afzonderlijke locaties worden beschouwd, waarvan de afvalstoffenheffingen niet met elkaar in relatie staan en dus niet met elkaar verrekend kunnen worden.
- De voorkeur van een deel van de binnenvaartondernemers lijkt te bestaan voor een aanduiding van het overig scheepsbedrijfsafval als huishoudelijk afval, omdat de beleving is dat de kosten voor de afgifte van bedrijfsafval hoger zijn dan de kosten voor de afgifte van huishoudelijk afval. N.B. Dit beeld is echter onterecht; de bedragen ontlopen elkaar niet veel: een ondernemer aan de wal die 2 zakken restafval per week heeft, betaalt gemiddeld € 300 per jaar³⁶, de afvalstoffenheffing voor een meer persoons huishouden is gemiddeld € 268 per jaar³⁷.
- Inconsistentie omtrent bedrijfsafval als het gaat om 'meenemen naar huis':
 - In de afvalstoffenverordening van de meeste gemeenten staat dat het verboden is bedrijfsafvalstoffen aan te bieden aan de gemeentelijke inzameldienst, tenzij de gemeente de desbetreffende bestanddelen aangewezen heeft en het desbetreffende bedrijf hiervoor reinigingsheffing (dus geen afvalstoffenheffing) betaalt.
 - In het Algemeen Overleg van de minister met de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu op 10 juni 2014 heeft de minister gezegd dat de schipper zijn 'huishoudelijk' afval ook mee naar huis zou kunnen nemen en aan zou kunnen bieden bij zijn huishoudelijk afval aan de gemeentelijke inzameldienst.

³⁶ Peiling diverse afvalinzamelaars 2016

³⁷ Rapport afvalstoffenheffing 2015 RWS

- CDNI lijkt op het eerste gezicht een uitzonderingsregel op de zorgplicht voor afgifte van bedrijfsafval:
 - Volgens de Wet milieubeheer dient een ondernemer zelf zorg te dragen voor de afgifte van zijn bedrijfsafval.
 - Voor overig scheepsafval bestaat een aanvullende regeling; volgens het CDNI heeft de overheid de zorgplicht om een voldoende dekkend netwerk van ontvangstvoorzieningen voor het overig scheepsbedrijfsafval in te richten.
- Onduidelijkheid ten aanzien van de kwalificatie van kosten van bedrijfsafval en overige kosten die met betrekking tot het schip gemaakt worden:
 - Men zou verwachten dat kosten van het onderhouden en de exploitatie van het schip in aftrek kunnen worden gebracht als zakelijk. Scheepseigenaren geven aan discussie te voeren met de Belastingdienst over de aftrekbaarheid van kosten aan het schip die als privé worden aangemerkt³⁸. N.B: Kosten van het abonnement zijn zakelijke kosten en zouden daarmee aftrekbaar zijn.
 - De schijn van inconsistentie in de behandeling van bedrijfsafvalstoffen wordt vergroot door de branche zelf door de volgende redenering: wanneer het afval kwalificeert als bedrijfsafval zouden ook de inkoopkosten van de producten die uiteindelijk tot dit afval leiden, kwalificeren als bedrijfsmatige kosten. Dit is echter niet het geval. De kwalificatie bij aankoop wordt bepaald door het doel waar de producten voor worden gebruikt; privé of zakelijke doeleinden.

Ad 3b en 3c. Bij de invoering van het abonnementensysteem wordt met name vanuit een systeembenadering gedacht en minder vanuit een gebruikersperspectief. We zien dit zowel op internationaal als op nationaal niveau terugkomen:

1. Internationaal niveau (CDNI-landen):
 - a. De verschillende bekostigingssystemen voor deel A, deel B en deel C van het CDNI zijn logisch vanuit de structuur van het verdrag. Vanuit een handhaversperspectief is deel A een goed werkend systeem; het bekostigingssysteem zorgt ervoor dat het niet loont om deel A afval te lozen. In de ogen van de meeste binnenvaartondernemers is het echter allemaal afval en denkt men niet in termen van deel A, B en C als het gaat om betaling. Uit de enquête blijkt dat dit tot gevolg heeft dat het gepercipieerde financiële overschot en ontevredenheid over de systematiek van deel A in de weg zit bij de acceptatie van de uitvoering van deel C.
 - b. Verschillende bekostigingssystemen binnen de CDNI-landen met betrekking tot deel C. Om uiteindelijk toch tot invoering te kunnen overgaan, hebben CDNI-landen afgesproken dat elk land zijn eigen inzamelingsstelsel toepast. Deze systemen worden in sommige landen uit havengelden en vaarwegbelasting (indirect) bekostigd. In Nederland kennen we geen vaarwegbelasting en is voor het systeem buiten de havens gekozen voor een vrijwillig abonnementensysteem (met directe toerekening van kosten). De sector heeft een zorg dat in de toekomst de diverse CDNI-landen hun eigen abonnementensysteem gaan invoeren zonder dat hier een grensoverschrijdende link wordt gelegd en/of wordt gekeken naar daadwerkelijk afgegeven volume in de betreffende landen. Hierdoor zouden kosten voor de binnenvaartondernemingen onevenredig kunnen oplopen. De sector zou graag zien dat landen dit onderling afstemmen.

³⁸ Als voorbeeld werd genoemd kosten van verf voor het leefgedeelte die als privé-kosten worden aangemerkt

2. Nationaal niveau:

Nederland heeft een afvalafgiftesysteem waarvan de verantwoordelijkheden verdeeld zijn tussen verschillende (semi-) publieke partijen. Om tot een goede dekkende werking van het systeem te komen is bijvoorbeeld afstemming nodig tussen lokale partijen (gemeenten en havens onderling) en daarnaast tussen de lokale en nationale partijen (RWS).

Bij de invoering van het nieuwe abonnementensysteem is door IenM en RWS deze samenwerking met de (binnen)havens wel opgezocht. IenM geeft aan dat het onderwerp destijds bij de havens niet leefde en er dus vanuit die kant geen behoefte was aan afstemming. Daar de havens uit concurrentieoverwegingen geen informatie wilden verschaffen over de afgiftemogelijkheden en de financiering ervan, is een aanname gedaan dat het afgiftenetwerk in havens destijds voldoende dekkend was.

Conclusie

De beleving van het doorlopen proces naar en het functioneren van het nieuwe systeem verschilt tussen aanbieders van het systeem en gebruikers van het systeem (binnenvaartondernemers). Het draagvlak onder binnenvaartondernemers voor het huidige systeem is, gelet op het relatief geringe aantal afgegeven abonnementen, relatief laag. Deze afstand in beleving en gebrek aan draagvlak voedt de bestaande zorg van de sector met betrekking tot de mogelijke verdere kostenontwikkeling bij het zich kunnen ontdoen van overig scheepsbedrijfsafval. We zijn als Rebel van mening dat er verschillende wijzen zijn om een betere verbinding te leggen met de dagelijkse praktijk waarin het abonnementensysteem wordt toegepast. Als er wordt gestreefd naar een hoger aantal abonneerders in een vrijwillig systeem, dan zal dit alleen een kans van slagen hebben als het systeem aansluit bij de behoefte van de gebruiker én de potentiële gebruiker. Beiden dienen een acceptabele prijs/kwaliteitsverhouding te ervaren.

We verwijzen naar Hoofdstuk 5 voor verdere bouwstenen voor verbeteringen en daarmee voor een vervolgaanpak op korte en lange termijn.

4.2 Operationele aspecten

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de dekking van het afgiftenetwerk in Nederland, de dekking van de afgiftevoorzieningen binnen het abonnementensysteem, de bereikbaarheid en de toegankelijkheid van de afgiftevoorzieningen binnen het abonnementensysteem getoetst.

4.2.1 Dekking afgiftenetwerk

Deelonderwerp 1: Een voldoende dekkend netwerk

1. Niet alle havens bieden voorzieningen aan om overig scheepsbedrijfsafval af te geven. Er is onvoldoende overzicht en onderlinge afstemming als het gaat om afgifte van overig scheepsbedrijfsafval (bron: interviews havens)
2. Het totale netwerk in Nederland wordt door het merendeel van de geënquêteerde schippers als onvoldoende dekkend ervaren (bron: enquête en interviews)
3. Een abonnement geeft toegang tot 35 restafvalcontainers, 10 plasticcontainers, 10 glascontainers, 23 milieuboten en 1 inzameldepot. Er zijn inzameltrucks beschikbaar op locaties waar geen afvalafgiftemogelijkheid is. Theoretisch gezien biedt dit een dekkend netwerk (bron: SAB).
4. De helft van abonneerders vindt het aantal locaties binnen het abonnementensysteem onvoldoende (bron: enquête en interviews)

In de beleving van het merendeel van de binnenvaartondernemers is het afvalafgiftesysteem in praktijk onvoldoende dekkend. De aanname dat nagenoeg alle havens voorzieningen hebben (in de geest van het CDNI-verdrag), is onjuist. Havens/gemeenten zijn onvoldoende op de hoogte van het CDNI-verdrag en kennen geen gezamenlijk overleg dan wel overleg met RWS op dit onderwerp.

Theoretisch gezien is er voor abonneenthouders een dekkend netwerk. Echter in praktijk bepalen vaarprofielen (vaarroutes) van schepen, toegankelijkheid en bereikbaarheid van de afgiftevoorzieningen of het netwerk als dekkend wordt ervaren. Op basis hiervan is het niet mogelijk om de beleving van (een deel van) de abonneenthouders te weerleggen.

Het CDNI verstaat onder een voldoende dicht netwerk van afgiftemogelijkheden voor huisvuil, ontvangstvoorzieningen in havens of bij overslaginstallaties en bij bepaalde ligplaatsen en sluizen voor de doorgaande scheepvaart. Voor niet-oliehoudend KGA verstaat het CDNI onder een voldoende dicht netwerk, ontvangstvoorzieningen in havens.

Voorzieningen in havens

De havens vallen onder de werking van het CDNI, maar het lijkt erop dat de havens, en daarmee hun afvalbeleid, buiten de formele invloedssfeer van de Nederlandse overheid liggen.

Uit gesprekken met lenM concluderen we dat men ten tijde van de invoering contact heeft gezocht met de Nederlandse havens om samen een dekkend afgiftesysteem voor huisvuil neer te zetten. Deze samenwerking werd vanuit de havens afgehouden. lenM heeft de aanname gedaan dat (nagenoeg) elke haven ontvangstvoorzieningen voor huisvuil heeft. Dit blijkt achteraf niet het geval te zijn. Daarbij wijzen signalen uit de binnenvaartsector en door de onderzochte havens erop dat de havens de afgelopen jaren eerder afgiftevoorzieningen teruggeschroefd dan opgeschaald hebben.

Uit de gesprekken met de havens³⁹ en bureauonderzoek blijkt dat:

- niet overal voorzieningen zijn voor afgifte van overig scheepsbedrijfsafval,
- op een uitzondering na, zijn degene die over het afvalstelsel gaan, niet tot nauwelijks op de hoogte van het CDNI,
- veel van hen zijn niet op de hoogte van het bestaan en werkwijze van de milieuboot,
- er geen mechanisme bestaat dat waarborgt dat er voorzieningen zijn op cruciale locaties:
 - er is geen structurele afstemming tussen RWS en havens over het onderwerp afvalafgiftesysteem
 - het onderwerp afvalafgiftesysteem staat niet op de agenda voor overleg tussen de havens. Ter vergelijking: onderwerpen die wel op deze agenda staan zijn drinkwater en walstroom.

Ook uit eerdere onderzoeken⁴⁰ onder de havens blijkt dat de situatie per haven verschilt. Sinds invoering van het abonnement zijn 32 havens betrokken geweest bij diverse onderzoeken ⁴¹, 7 van deze hebben geen voorzieningen voor afgifte van huisvuil. Een van de grotere havens, Amsterdam, is nu bezig met het opzetten van een containersysteem; echter tijdens dit evaluatieonderzoek was de

³⁹ In bijlage 6.4 staat een overzicht met de door Rebel geïnterviewde havens

⁴⁰ Zie voetnoot 18

⁴¹ In bijlage 6.4 staat een overzicht met eerder onderzochte havens

enige beschikbare afgiftemogelijkheid voor huisvuil een aantal SAB-containers op de Oranjesluis en een aantal SAB-milieuboten.

Vergeleken met de periode van invoering van het abonnementensysteem is er wel iets veranderd; de personen van de havens die we gesproken hebben, staan allemaal open om het onderwerp verder te bespreken.

Voorzieningen op sluisen

Uit een vergelijking van de containerlocaties binnen het abonnementensysteem met het aantal passeerbewegingen bij de Nederlandse sluisen (zie bijlage 6.2), concluderen we dat bij de sluisen met de meeste passeerbewegingen afvalcontainers staan. In 2012 hadden 15 van de circa 90 sluisen meer dan 20.000 passeerbewegingen. Bij 10 van deze sluisen staan afvalcontainers. Deze locaties zijn in overleg met (een gedeelte van) de branche in loop der tijd gewijzigd en vastgesteld. RWS/SAB heeft in 2015 een onderzoek gedaan onder 400 abonneenthouders. Op basis van de slechts 20 ontvangen reacties zijn er containers herplaatst.

Op basis van het aantal passeerbewegingen lijkt er ruimte te zijn voor een kleine locatieoptimalisatie bij sluis Weurt, Hansweert en de Krammersluisen (nu allen geen container). Daarnaast kan ook nog gekeken worden naar mogelijke optimalisatie op basis van het relatieve gebruik (zie bijlage 6.2) en de suggesties die schippers in de enquête gedaan hebben. Deze mogelijkheden zullen vanzelfsprekend nog getoetst moeten worden op uitvoerbaarheid (bereikbaarheid en veiligheid) en kosten.

Milieuboten

De milieuboten varen op 8 verschillende percelen. Met deze percelen is bijna heel Nederland afgedekt. Op de locaties waar geen milieuboot vaart wordt de schipper, wanneer hij voor langere tijd op deze locatie ligt, bediend door een mobiele inzameltruck. Volgens het contract met SAB hanteert de milieuboot geen minimale afgiftehoeveelheid. Op basis van de twee gesprekken met milieubootschippers en de enquête, concluderen wij dat dit incidenteel wel voorkomt.

Inzameldepots

Het inzameldepot in Nieuwegein ziet eruit als een net en goed georganiseerd depot. Het gebruik is nog laag; gemiddeld twee schepen per dag. Er meren nog regelmatig schepen aan die overig scheepsbedrijfsafval af willen geven zonder abonnement. Sinds begin dit jaar is het mogelijk voor de schipper om zich ter plekke aan te melden, zodat hij voor € 1.85 per kilo zijn niet-oliehoudend KGA af kan geven. Volgens de dephouder maakt 9 van de 10 schippers, die aanmeren zonder abonnement, hier gebruik van. Sinds begin dit jaar is het aantal KGA-abonnementen/aanmeldingen met bijna 50% gestegen. Het is niet duidelijk of dit toe te schrijven is aan het feit dat de schipper zich daar ter plekke aan kan melden, in het laatste kwartaal van 2015 steeg het aantal KGA-abonnementen namelijk ook al met 50%.

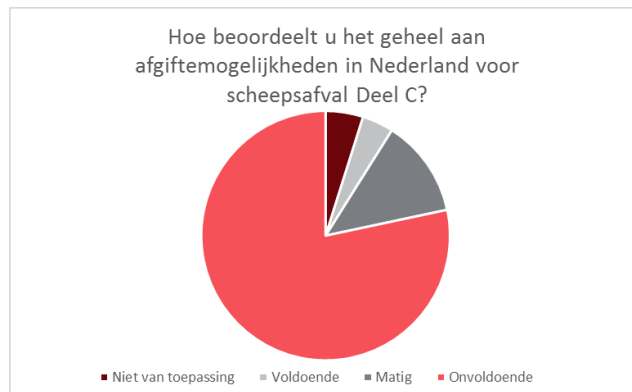
Het depot dat voorheen bij de Volkeraksluisen stond, is in november 2014 uit kostenoverweging gesloten. De milieuvergunning liep af en om deze te kunnen verlengen was een investering van ca. 1.5 miljoen euro nodig⁴². Daarvoor in de plaats is een milieuboot actief in het gebied en is een SAB-container op de kade geplaatst. Uit de interviews blijkt echter dat het depot bij de Volkeraksluisen nog steeds wordt gemist door de gebruikers.

⁴² Deze investering was nodig voor o.a. het saneren van de grond en het herstellen van de vloestofdichte vloer

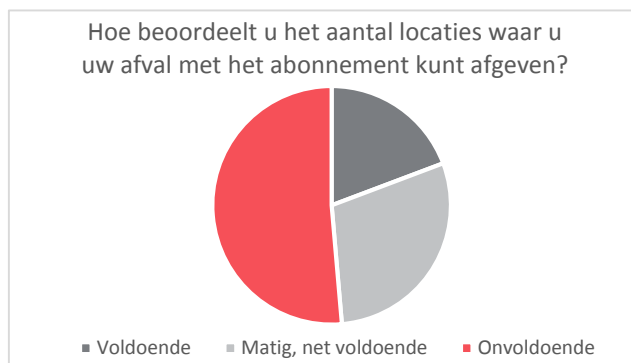
Vanuit de gebruiker gezien

Vanuit de gebruiker gezien bestaat het netwerk voor niet-abonnementhouders voor binnenvaart uit vrij toegankelijke afgiftevoorzieningen in de havens, bij verladings- en ontvangers en ligplaatsen van gemeenten. Voor abonnementhouders is dit netwerk uitgebreid met SAB-containers op sluizen, ligplaatsen, het inzameldepot in Nieuwegein en diensten aangeboden door de milieuboten/trucks.

Uit de enquête blijkt dat 78% van de respondenten⁴³ het totale netwerk in Nederland voor de afgifte van overig scheepsbedrijfsafval onvoldoende vindt. Uit de interviews met binnenvaartondernemers blijkt overigens dat er ongemak en zorg is, maar dat geen van de geïnterviewden sinds de invoering van het abonnementensysteem een urgente situatie heeft gehad waarbij men het afval niet tijdig op legale wijze kwijt kon. Dit betekent echter niet per se dat er dan sprake is van een dekkend netwerk in Nederland. Een gedeelte van de afgifte is verschoven naar bijvoorbeeld Antwerpen en Gent.



Uit de enquête blijkt dat 51% van de abonnementhouders het aantal locaties waar men met het abonnement afval af kan geven als onvoldoende beoordeelt. Een kleiner deel is wel tevreden: 19% van de abonnementhouders vindt het aantal locaties voldoende.



Het aantal abonnementhouders dat vindt dat bij sluizen, ligplaatsen en havens extra voorzieningen moeten komen, is gelijk verdeeld. In bijlage 6.6 onderdeel 6 staan de wensen van de

abonnementhouders ten aanzien van locaties waar volgens hen extra voorzieningen zouden moeten komen. Een voorziening op de middenkolk van de Volkeraksluizen en een depot bij de Volkeraksluizen zijn daarbij het grootste gemis. NB. Dit is niet naar voren gekomen uit het onderzoek dat RWS/SAB in 2015 onder haar abonnementhouders heeft uitgevoerd.

⁴³ abonnementhouders en niet-abonnementhouders

Conclusie

Vanuit de beleving van de gebruiker gezien, is het afgiftenetwerk in Nederland onvoldoende dekkend. Deze beleving is bij de niet-abonnementhouder logischerwijs groter dan bij de abonneerders⁴⁴. Geen van de geïnterviewde binnenvaartondernemers heeft een dringend probleem gehad om het afval kwijt te kunnen. Dit is echter geen sluitend bewijs dat er een dekkend netwerk zou zijn in Nederland; afgifte in het buitenland ondervangt in dat geval een tekort aan afgiftemogelijkheden in Nederland.

Wanneer we het abonnementensysteem betrekken is er met 35 containers, 23 milieuboten, 1 inzameldepot en inzameltrucks theoretisch gezien voor abonneerders een dekkend netwerk. In de praktijk bepalen vaarprofielen (vaarroutes) van schepen, toegankelijkheid⁴⁵ en bereikbaarheid⁴⁶ van de afgiftevoorzieningen of het netwerk als dekkend wordt ervaren. Op basis hiervan is het niet mogelijk om de beleving van (een deel van) de abonneerders te weerleggen.

Naast het ontbreken van voorzieningen in een aantal van de ondervraagde havens (geselecteerd op grootte en vaargebied) concluderen we dat er bij IenM en RWS onvoldoende inzicht en, als resultante, onvoldoende samenhang bestaat in het totaalnetwerk van afvalafgiftemogelijkheden. In combinatie met de constatering dat er in de samenwerking op dit onderwerp tussen deze locaties/instanties nog te winnen valt, concluderen we dat er in ieder geval geen **georganiseerde** dekking bestaat van het afvalafgiftesysteem. Het gegeven dat meer afval naar het buitenland en een aantal havens gaat, is voor ons een signaal dat er tenminste een ongewenste ontwikkeling in gang is gezet.

Wij zijn als Rebel van mening dat in de afweging of het afgiftenetwerk in Nederland dekkend is, rekening gehouden moet worden met het gegeven dat het om een vrijwillig abonnement gaat dat een beperkt aantal gebruikers kent. Voor meer dan 90% van de binnenvaartondernemers zal de dekking van de havens en gemeentelijke ligplaatsen moeten komen. Wij concluderen dan ook dat er aan dekking nog te winnen is. Onze bevindingen uit de gesprekken met de 13 havens, het ontbreken van openbare containers in de haven van Amsterdam én de stijging in afvalafgifte in Zeeland Seaports, Gent en Antwerpen leveren daarvoor de basis. En als wij kijken naar ontevredenheid onder de abonneerders over het huidige systeem van aanvullende faciliteiten (containers, milieuboten, depot), dan vraagt dit naar ons oordeel ook verdere aandacht. Onverlet de eerdere inspanningen en onderzoeken van RWS en SAB, vinden wij het percentage abonneerders dat ontevreden is over het aantal locaties relatief hoog. Het gaat hier om een vrijwillig abonnement waar kosten worden gedragen door de abonneerder; gebruikerstevredenheid zou in dat geval leidend moeten zijn, het systeem (binnen de gestelde voorwaarden) volgend.

In hoofdstuk 5 zullen wij een aantal voorstellen doen voor de verbetering van de dekking van het afgiftenetwerk en de partijen die daarvoor aan de lat staan.

⁴⁴ bron: enquête

⁴⁵ Zie 4.2.3

⁴⁶ Zie 4.2.2

4.2.2 Bereikbaarheid afgiftevoorzieningen

Deelonderwerp 2: Bereikbaarheid SAB-containers en milieuboten

1. De afstanden tot de container zijn groter geworden op de plekken waar voorheen meerdere RWS-containers stonden (bron: interviews)
2. Over het algemeen zijn de SAB-containers goed bereikbaar (bron: interviews, observatieronde)
3. Uitzondering hierop zijn de middenkolk van de Volkeraksluizen en de rechterkolken van de Oranjesluizen (bron: interviews, observatieronde, enquête)

Over het algemeen zijn de SAB containers fysiek goed te bereiken. Er zijn twee locaties die aandacht vragen: Bij de Volkeraksluizen en de Oranjesluizen zijn de containers niet voor alle langskomende schepen bereikbaar binnen de schuttijd.

De bereikbaarheid van SAB containers wordt bepaald door de fysieke situatie.

Op basis van de interviews en de observatieronde kan gesteld worden dat de bereikbaarheid van de SAB-containers over het algemeen voldoende is; dit is ook in eerder onderzoek van RWS/SAB geconstateerd. Op een aantal locaties zijn minder containers dan voorheen, dus moet men in die gevallen wel verder lopen.

Op twee locaties is de bereikbaarheid van de containers niet voor alle schepen voldoende: de Volkerak- en de Oranjesluizen. Hier zijn de afvalcontainers niet vanuit elke kolk binnen de schuttijd bereikbaar. De schipper kan de sluiswachter verzoeken om ingedeeld te worden in de kolk naast de afvalcontainers, maar in praktijk is dit niet altijd een oplossing (schipper vergeet het te vragen of het is praktisch niet mogelijk). In de enquête geeft 20% van de abonneerders aan behoefte te hebben aan extra afgiftevoorzieningen op de Volkeraksluizen.

Zowel de milieuboten als het inzameldepot Nieuwegein zijn voor schepen fysiek goed bereikbaar.

Conclusie

Op een aantal gevallen na zijn de SAB-containers, milieuboten en inzameldepot goed te bereiken.

Gezien het grote aantal schepen dat de Volkeraksluizen passeert⁴⁷ en de behoefte van de abonneerders voor extra voorzieningen op deze locatie, zijn wij als Rebel van mening dat het wenselijk is om de situatie bij de Volkeraksluizen nog eens te overwegen. Bij de invoering van het abonneerdersysteem zijn de containers op de middenkolk verwijderd; de kosten van het bestaande systeem waren op dat moment niet houdbaar binnen het abonnement. Niet lang daarna is ook het depot verdwenen; hiervoor in de plaats is een SAB container en milieuboot gekomen. Daarbij passen alvast een paar kanttekeningen. De exploitatie van een voorziening op de middenkolk is complex als het gaat om de afvoer van het afval. Een vernieuwd depot vraagt investeringen op de locatie. Dit impliceert relatief hoge kosten die – volgens het beginsel van een kostendekkend systeem - door de abonneerders dienen te worden gedragen.

⁴⁷ Passeerbewegingen Volkeraksluizen 2012 110.331, vergelijking met passeerbewegingen anderen sluisen zie bijlage 6.2

Niettemin stellen wij ons de vraag of er – samen met andere partijen, waaronder de inzamelaar, wellicht andere (goedkopere) oplossingen denkbaar zijn om de situatie bij de Volkeraksluizen te verbeteren. Zie ook hoofdstuk 5.

4.2.3 Toegankelijkheid afgiftevoorzieningen

Deelonderwerp 2: Toegankelijkheid SAB-containers en milieuboten

1. De technische werking en vulgraad van de containers is redelijk: de werking van de containers vraagt om constante monitoring en waar nodig verbetering (bron: interviews SAB, bureauonderzoek, enquête)
2. Toegang voor schippers en inzamelaar tot real time informatie over de vulgraad van containers kan beter.
3. Tevredenheid onder abonneerders kan verbeterd worden, rond de 10% vindt de toegankelijkheid van de containers slecht, 40% vindt het matig.
4. De milieuboot is te vaak niet beschikbaar op het moment dat een abonneerder hem nodig heeft: dit vraagt planning van de schipper enerzijds en een inzichtelijke beschikbaarheid van de milieuboot anderzijds (bron interviews milieuboot operator, enquête)

Het aantal foutmeldingen van containers is in de afgelopen jaren enorm afgenomen. Het systeem werkt. Als er storingen zijn ziet SAB dit in haar backoffice systeem of kan de binnenvaartondernemer of schipper dit melden bij SAB. De beschikbaarheid van de milieuboot en klanttevredenheid dienen geadresseerd te worden.

De toegankelijkheid van de containers wordt bepaald door het technisch functioneren van de inwerptrommel en de vulgraad van de container. De toegankelijkheid van de milieuboot en het inzameldepot worden bepaald door de openingstijden en de beschikbaarheid tijdens deze openingstijden.

Via het backoffice systeem dat communiceert met de containers, monitort SAB de vulgraden. Zij geeft aan Van Gansewinkel opdracht te geven voor een extra lediging wanneer de theoretische vulgraad van een container op 80% staat. Van Gansewinkel moet de container dan binnen twee werkdagen legen. Dit is een effectieve systematiek, echter kunnen er rond de weekenden vier dagen overheen gaan voordat een container geleegd wordt.

Gedurende een periode van één maand hebben wij de vulgraden van de containers op de SAB-website gemonitord. In deze periode hebben wij geconstateerd dat het drie keer is voorgekomen dat een container langer dan twee dagen een theoretische vulgraad van meer dan 100% had⁴⁸. Daarnaast hebben we in de periode 12 mei tot en met 20 mei via de SAB app naar de vulgraden gekeken. Ook hier is een meer dan 2 dagen overschrijding geconstateerd. Volgens de app was in de periode 12-17 mei de container in Willemstad (Steigerweg) voor 91% vol. Op 20 mei is dat opgelopen tot 116%.

Op het foutmeldingenoverzicht van SAB is te zien hoe vaak de trommel van een restafvalcontainer niet geopend kon worden met de Ecokaart. Volgens SAB worden de foutmeldingen grotendeels veroorzaakt door niet abonneerders die met hun Ecokaart toch de container proberen te

⁴⁸ Verklaring van SAB: De vulgraden op de SAB-website werden niet dagelijks bijgewerkt, een volledige monitoring was dus niet mogelijk. SAB geeft aan dat dit lag aan de synchronisatie tussen de backoffice en de website. Dit naar hun zeggen inmiddels opgelost.

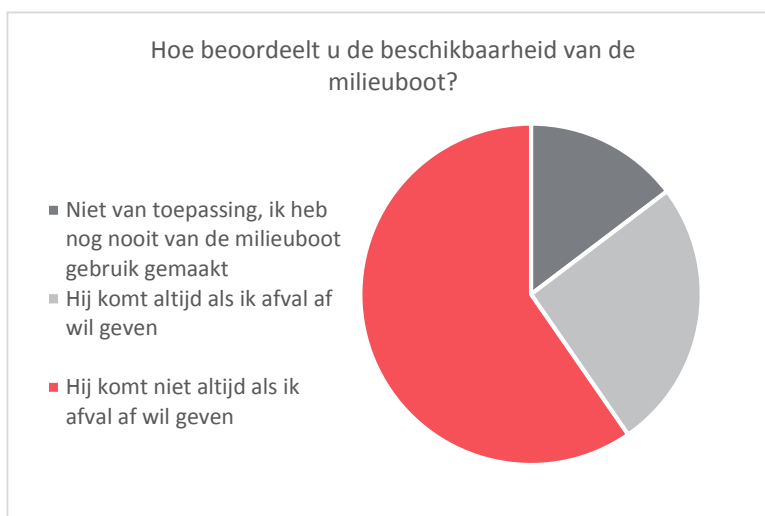
openen. SAB monitort deze foutmeldingen actief, dus in het geval van een werkelijke storing kunnen zij tijdig actie ondernemen. In 2015 is het aantal foutmeldingen van 40% naar 10% teruggelopen, dit zou kunnen betekenen dat meer schippers bekend zijn met het feit dat de containers alleen met een abonnement gebruikt kunnen worden.

Uit de enquête blijkt dat de abonneerders het volgende vinden van het technisch functioneren van de Ecokaart (technische toegankelijkheid) en de beschikbare ruimte (vulgraad) van de container. Uit onderstaande tabel blijkt dat maar een klein deel van de abonneerders ontevreden is over de toegankelijkheid van de containers.

| | Meestal goed/voldoende | Matig | Meestal slecht/onvoldoende |
|---------------------------------|------------------------|-------|----------------------------|
| Werking chip op Ecokaart | 49% | 40% | 11% |
| Beschikbare ruimte in container | 47% | 40% | 13% |

De milieuboten varen van 8.000 tot 17.000 en het inzameldepot is geopend van 7.000 tot 16.000. Gezien de beperkte aanloop bij het inzameldepot lijken de openingstijden voor het inzameldepot op dit moment te volstaan. Voor schepen die volcontinu varen kunnen de vaartijden van de milieuboot als beperkt worden ervaren.

Uit de enquête blijkt dat bij 60% van de abonneerders de milieuboot niet altijd komt wanneer zij afval willen afgeven. Daarvan geeft 20% aan dat de boot niet vaart op het moment dat zij af willen geven, 57% geeft aan dat de boot al volgepland is. Dit staat in contrast met het feit dat niet alle milieuboten de hele dag volgepland zijn⁴⁹. Het beeld dat uit de interviews met de milieubooschippers is ontstaan, is dat het merendeel van de binnenvaartschippers de afspraak ad hoc inplant. De kans is dan groot dat de milieuboot op dat exacte moment met een andere opdracht bezig is en dus niet langs kan varen. Dit kan verklaren waarom er aan de ene kant nog milieubootcapaciteit beschikbaar is, maar aan de andere kant de schipper aangeeft dat de milieuboot volgepland is als men afval wil afgeven.



Conclusie

Het opzetten van een technisch goed werkend afvalafgiftesysteem is in gestage ontwikkeling. Het systeem werkt. SAB acteert op meldingen en brengt technische verbeteringen aan. Kinderziekten zijn verholpen. De gebruiker went aan de nieuwe werkelijkheid.

⁴⁹ Interview Marpol

Wij zijn als Rebel van mening dat een volgende stap (in verdere optimalisatie) gericht zou moeten zijn op gebruikerstevredenheid. Het gaat immers om een betalende klant. We hebben het dan niet over ingrijpende veranderingen maar om bescheiden acties die de gepercipieerde prijs/kwaliteit verhouding positief kunnen beïnvloeden. Voorbeelden zijn:

- Het onderzoeken van een aanpassing van de technische systematiek op de weekendsituatie.
- Beschikbaarheid van de milieuboot (betere afstemming tussen milieuboot en schip). De binnenvaartschipper heeft hierin een verantwoordelijkheid om tijdig te plannen. Hierbij kan real time informatie over beschikbaarheid van de milieuboot de schipper helpen.
- Een mogelijke verbetering zou kunnen zijn als Van Gansewinkel direct zelf inzicht zou hebben in de vulgraden en op basis hiervan de containers leegt
- Op alle containers ook het telefoonnummer van SAB vermelden, zodat klachten eenvoudig gemeld kunnen worden.

4.3 Financiële aspecten

Deelonderwerp 3: Een redelijk tarief, ook volgens de gebruiker

1. Driekwart van de ondervraagde binnenvaartondernemingen is het eens met het gegeven 'de vervuiler betaalt' (bron: enquête).
2. Het merendeel van de binnenvaartondernemers vindt het abonnementstarief te hoog (bron: enquête en interviews).
3. Een gedeelte van deze groep zal nooit willen betalen; in hun beleving betekent de term 'geen aparte heffing' uit het verdrag een nultarief. Er zijn ook binnenvaartondernemers die vinden dat ze al betalen via deel A of via afvalstoffenheffing bij hun huis aan de wal (bron: enquête en interviews)
4. Van de binnenvaartondernemers die bereid zijn te betalen, heeft 1/3 de voorkeur voor een vast bedrag per jaar en verkiest 2/3 een bedrag voor werkelijk afgegeven afval (bron: enquête)
5. Er liggen 3 factoren aan het tarief ten grondslag die het abonnementensysteem een kostbaar systeem maken: de wijze van inzameling (via milieuboot), de ligging van containers en een laag volume/ weinig abonneerders (bron: interviews, bureauonderzoek)

Een redelijk tarief is volgens de binnenvaartondernemer een tarief (in relatie tot volume) dat aan de wal wordt betaald. Het huidige abonnementstarief is, in relatie tot de maximaal af te geven hoeveelheid, hoger dan de tarieven aan de wal. Het aantal deelnemers is hiervoor een belangrijke verklarende factor.

Een redelijk tarief volgens de gebruiker

Uit de enquête blijkt dat 68% van de respondenten die een abonnement hebben, en dit ook zelf betalen, het abonnementstarief te hoog vindt. Driekwart van de niet-abonneerders geeft de hoogte van het tarief als (één van de) reden(en) voor het niet afnemen van een abonnement. Iets meer dan de helft van de niet abonneerders geef aan wel een abonnement te nemen als het tarief (verder) omlaag gaat. In de enquête is niet gevraagd naar hoeveel het tarief dan omlaag zou moeten. Uit de interviews en de werksessie met de brancheorganisaties is wel duidelijk geworden dat een redelijk tarief overeenkomt met een tarief (in relatie tot volume) dat aan de wal wordt betaald.

Wanneer de respondenten de keuze krijgen tussen betaling van een vast bedrag per jaar of betaling voor het werkelijk gegeven afval, kiest 2/3 voor de laatste optie. Tijdens de interviews met de

brancheverenigingen blijkt dat deze keuze met name ingegeven is door het feit dat veel schippers een deel van de tijd in het buitenland varen en dan geen gebruik kunnen maken van een abonnement in Nederland.

Tenslotte constateren wij bij het onderwerp tarief, dat er onduidelijkheid en verwarring binnen de branche bestaat over de uitleg van de term 'geen aparte heffingen' in artikel 7 lid 1 van het CDNI:

- Uit de gesprekken met de brancheverenigingen, de enquête, de interviews met schippers en berichten uit de media blijkt dat veel schippers dit interpreteren als 'er mag geen geld gevraagd worden aan de schipper voor het gebruik van inzamelvoorzieningen op deze locaties'. In de ogen van de schipper handelt Nederland door invoering van het abonnementensysteem hiermee in strijd met het CDNI.
- IenM hanteert de volgende uitleg 'we mogen de schipper niet middels een algemene heffing verplichten gebruik te maken van inzamelvoorzieningen op deze locaties'. Een aanvullend vrijwillig abonnementensysteem voldoet hieraan. Men betaalt alleen voor het abonnement als men gebruik wil maken van de afvalafgiftemogelijkheden.

Markttarief aanbodzijde

Om uit te kunnen leggen in welke mate het abonnementstarief afwijkt van een door de binnenvaartondernemer gepercipieerd redelijk tarief (tarief aan de wal), hebben wij in onderstaande tabel de kosten voor het abonnement naast de kosten gezet die een kleine ondernemer aan de wal maakt voor het verwijderen van afval. De tabel ziet aldus vooral op de kleinere binnenvaartondernemers⁵⁰.

Wanneer we de huidige jaarlijkse kosten voor het abonnement (1) naast de jaarlijkse kosten voor afvalafgifte door een kleine ondernemer (2) aan de wal zetten, is in kolom A te zien dat de kosten voor het abonnement in verhouding zijn. Wanneer we dit tarief in de kolom B terugrekenen naar een tarief per zak, is te zien dat het abonnementstarief per zak hoger is. Dit is ook het geval wanneer er vergeleken wordt met een inzamelsysteem waarbij per zak, eventueel in combinatie met een vast jaarbedrag, wordt betaald (3). Wanneer we ook de kosten van een abonnement bij ca. 2000 abonneerders (1a) meenemen is duidelijk te zien dat bij meer gebruikers de kosten per gebruiker aanzienlijk dalen.

| | | A | B | C |
|-----|--|-----------------|--------------------------|-------------------------|
| | | Tarief per jaar | Tarief per zak restafval | Gem. tarief per kg. KGA |
| 1 | Abonnement binnenvaart (bij ca. 500 abonnementen; huidige situatie) | € 239 - € 344* | € 4.56 - € 7.35 | € 1.85 |
| 1.a | Abonnement binnenvaart (bij ca. 2000 abonnementen; mogelijke toekomstige situatie) | € 134 - € 239* | € 3.09 - € 3.85 | onbekend |
| 2 | Bedrijfsafval wal: abonnement 240l. rolcontainer (2-4 zakken per week) | € 300 - € 480 | € 2.30 - € 2.90 | € 1.85 |
| 3 | Bedrijfsafval wal: gebruik ondergrondse container | € 0 - € 120** | € 1.50 - € 2.50** | € 1.85 |

*inclusief 10 kg. KGA

**combinatie van een vast jaartarief en een tarief per afgegeven zak

⁵⁰ Enquête: Driekwart van de niet-abonneerders zijn een-schip ondernemingen

Begrijpelijk aldus dat de perceptie van te hoge kosten bestaat. Nu kunnen echter deze inzamelsystemen niet zomaar met elkaar vergeleken worden: de afschrijving, beheer- en onderhoudskosten verschillen per type container, de logistieke kosten worden bepaald door de spreiding en ledigingsfrequentie en door de wijze van inzameling.

Het huidige abonnementensysteem in de binnenvaart brengt relatief hoge kosten met zich mee:

1. De milieuboot is een dure manier van verzamelen.
2. De logistieke kosten voor het legen van de containers zijn hoog vanwege de grote spreiding en de vaak afgelegen locatie van de containers.
3. Het systeem heeft nog relatief weinig gebruikers en dus een laag volume. In de tabel is in regel 1.a heel goed te zien wat het volume-effect op de prijs is⁵¹.

Koninklijke BLN-Schuttevaer heeft in december 2014 de Nederlandse Vereniging voor Afval- en Reinigingsmanagement (NVRD) gevraagd om te bekijken of gemeenten een alternatief kunnen bieden. Eén van de conclusies van de NVRD was dat een gemeentelijk inzamelsysteem voor scheepsafval waarschijnlijk sterk zal lijken op dat van RWS/SAB, maar dan zonder centrale toegang. En dat het daardoor onwaarschijnlijk is dat gemeenten de inzameling van scheepsafvalstoffen structureel tegen significant lagere kosten kunnen aanbieden. Dit is een aanwijzing dat het huidige abonnementstarief afgeleid uit de kosten marktconform is; alternatieve systemen zullen bij het huidige niveau van gebruik niet snel leiden tot lagere kosten⁵².

Conclusie

De ontevredenheid onder binnenvaartondernemers over de hoogte van het abonnementstarief is groot. Het relatief hoge abonnementstarief voor het systeem voor de binnenvaart wordt verklaard door 1. een dure manier van verzamelen van huisvuil via de milieuboot, 2. de grote spreiding en afgelegen locaties van de containers en 3. een laag aantal abonneerders.

Uitgangspunt is dat het abonnementensysteem kostendekkend moet zijn. De kosten en het aantal gebruikers bepalen aldus het tarief. Er zit een gap tussen het huidige tarief dat is vastgesteld op basis van de kosten en aantal gebruikers van het huidige abonnementensysteem, en het tarief dat de binnenvaartondernemer bereid is te betalen voor het huidige systeem.

Deze gap kan worden beïnvloed door verdere efficiëntie te bereiken:

1. heroverwegen van de inzet van de milieuboot voor de inzameling van huisvuil
2. logistieke bewegingen verminderen door alleen te ledigen bij een bijna volle (bijv. 80%) container⁵³
3. samen met de gebruiker een aantrekkelijk systeem neerzetten, zodat het aantal gebruikers toeneemt. Hierbij kan het helpen om het tarief in aanloopfase van het aangepaste systeem laag te houden.

⁵¹ Berekening SAB april 2014, tarief onder een gelijkblijvend aantal containers

⁵² Een definitieve uitspraak over de marktconformiteit van het tarief, kan echter pas gedaan worden na verder onderzoek naar de achterliggende aannames van deze NVRD notitie, de kostprijscalculatie van SAB en de tariefafspraken tussen SAB en de uitvoerders.

⁵³ Op basis van het overzicht in bijlage 6.5 waarin het aantal trommelwentelingen met het aantal ledigingen wordt vergeleken concluderen wij dat er potentie is voor optimalisatie van de inzamellogistiek

Wij zijn als Rebel van mening dat er een aantal acties mogelijk is om het gat tussen de werkelijke kosten en in de ogen van binnenvaartondernemer redelijke kosten te verkleinen: door nog eens te kijken naar de kosten oprijvende factoren én de vraag naar abonnementen. Met het oog op de aanhoudende verschillen in de uitleg van 'geen aparte heffingen' zou het ministerie kunnen overwegen om het standpunt van lenM nogmaals helder voor het voetlicht te brengen.

Over beide zaken meer in hoofdstuk 5.

4.4 Overige kenmerken

4.4.1 Functioneren van SAB

Deelonderwerp 4: Functioneren SAB

1. SAB is op dit moment de aangewezen partij als het gaat om de exploitatie
2. SAB reageert adequaat op meldingen van problemen met containers en Ecokaart-chip
3. SAB kan haar communicatiekanalen (digitaal) nog optimaliseren en beter aan de man brengen
4. SAB kan onduidelijkheden in dienstverleningen vanuit de verschillende entiteiten beter uitleggen om verwarring weg te nemen
5. Het past bij de rol van SAB om samen met van Gansewinkel, milieuboten en de branche te kijken hoe ze de service aan abonneerders verder kunnen optimaliseren (financieel en beschikbaarheid)

SAB is nu drie jaar bezig met het opzetten van het abonnementensysteem deel C. Dit is een proces waar de nodige stappen zijn genomen en de nodige stappen nog moeten worden genomen om de gebruikerstevredenheid verder te laten stijgen.

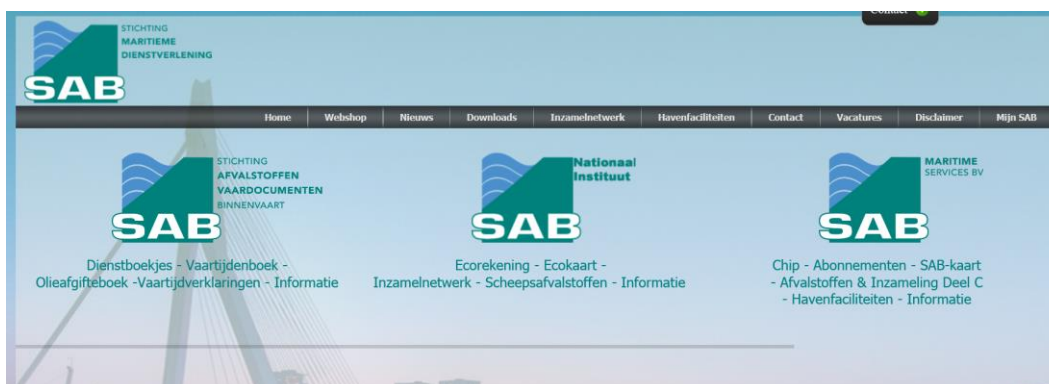
SAB is de aangewezen partij met betrekking tot de huidige rol die ze vervullen in het exploiteren van het abonnementensysteem. SAB:

- is beheerder van Ecokaart
- heeft een bestaande relatie met RWS
- is bekend met de branche en afvalverwerking
- vervult de rol van Nationaal Instituut voor deel A en combineert exploitatie van milieuboot vanuit deel A
- heeft geen winst oogmerk met betrekking tot het deel C abonnement.

SAB geeft aan een loketfunctie te willen vervullen naar de binnenvaart. Als we kijken naar de website⁵⁴ en de SAB app⁵⁵ is er ook een digitale invulling gegeven aan deze loketfunctie. Op de website zijn de verschillende entiteiten van SAB als volgt weergegeven:

⁵⁴ <http://www.sabni.nl/>

⁵⁵ <https://itunes.apple.com/nl/app/sab/id621421647?mt=8>



Als het gaat om communicatie, concluderen we dat SAB meer duidelijkheid kan aanbrengen in het aanbod van informatie ten behoeve van het abonnementensysteem en het onderscheid tussen de verschillende SAB-entiteiten:

- Met betrekking tot de website concluderen we dat deze verwarrend is als het gaat om abonnementen Deel C, de onderverdeling van werkzaamheden in de verschillende entiteiten en benamingen:
 - o De jaarrekening 2014 van SAB Maritime Services BV vermeldt dat de inzameling van deel C afval (opnieuw) is ondergebracht bij de Stichting Afvalstoffen Vaardocumenten. Zo staat het echter niet op de website. Op de SAB-website staan abonnementen en inzameling onder Maritime Services BV.
 - o De S uit SAB staat voor stichting. Maritime Services BV is geen stichting maar een BV. Dit is verwarrend.
- Daarnaast wordt op de website een overzicht gegeven van afgiftelecaties. De vulgraden van deze locaties worden niet op regelmatige basis ge-update. Bij navraag blijkt dat te kloppen; de website is niet up to date⁵⁶. Het interne systeem dat SAB zelf raadpleegt houdt echter wel de vulgraden bij.
- Op de website staat geen link naar de SAB app. Deze app is nu 2 jaar in de lucht en kent 200 downloads. Dit aantal is kan hoger.

Conclusie:

SAB functioneert in opdracht van en voor risico van RWS en heeft de taak op zich genomen om een kostendekkend abonnementensysteem neer te zetten. Dat is gelukt. Ondanks alle inspanningen van SAB tot nu toe is de gebruikersontevredenheid van abonneenthouders hoog. Binnen het kader van een vrijwillig systeem waarbij de gebruiker betaalt voor dit systeem en de diensten van SAB, is SAB de uitdaging aangegaan om het aantal abonneenthouders te laten groeien. Om dit te bereiken zal SAB samen met lenM en RWS (en met behulp van de sector) aan de gebruikers(on)tevredenheid moeten werken.

Wij zijn als Rebel van mening dat SAB de trend van een stijgend aantal abonneenthouders kan voortzetten en versnellen door nog meer de blik naar de gebruiker te richten en haar organisatie daar nog verder mee in lijn te brengen.

⁵⁶ Ten tijde van het onderzoek is dit opgelost.

4.4.2 Afvalscheidingsmogelijkheden

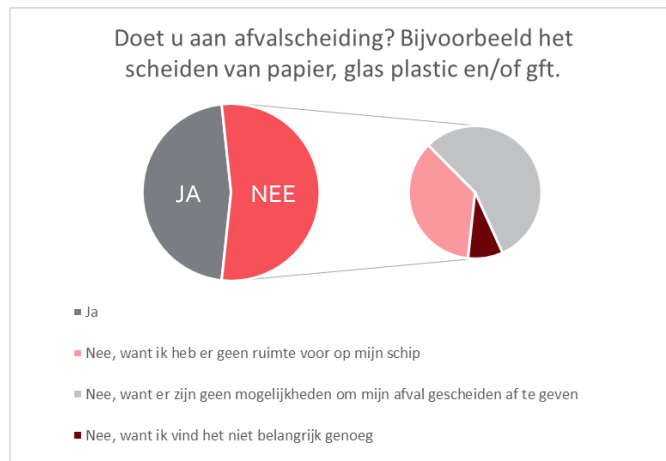
Deelonderwerp 5: Afvalscheiding

1. Het ingezamelde volume glas en plastic in 2015 was relatief laag (bron: SAB).
2. Schippers zijn onbekend met de locaties van de SAB-containers voor glas en plastic (bron: interviews)
3. Er bestaat geen mogelijkheid om papier af te geven, maar is wel een behoefte (enquête en interviews)
4. Er wordt door 50% van de schippers in mindere of meerdere mate aan afvalscheiding gedaan (bron: enquête)
5. Om volledig aan afvalscheiding te kunnen doen zijn regelmatige afgiftemogelijkheden nodig, deze ontbreken op dit moment (bron: interviews en onderzoek)

In het huidige systeem is het mogelijk om plastic en glas gescheiden af te geven. Deze containers zijn ook toegankelijk voor niet-abonnementhouders. Er is geen mogelijkheid om papier gescheiden af te leveren binnen het abonnement. De maatschappelijk trend en het lenM-beleid zijn gericht op meer afvalscheiding. Ook in de binnenvaartsector lijkt deze potentie te zitten.

Verspreid over negen verschillende locaties staan 10 plastic- en 10 glascontainers die vrij toegankelijk zijn voor zowel abonnementhouders als niet-abonnementhouders. In verhouding tot het totaal aantal van 90 sluizen en een onbekend aantal ligplaatsen is dit weinig.

Uit de enquête blijkt dat 50% van de schippers/ scheepseigenaren in meer of mindere mate afval scheidt. Van de 44% die geen afval scheiden, zegt meer dan de helft dit niet te doen omdat er geen of onvoldoende mogelijkheden zijn om het afval gescheiden af te geven, een derde scheidt geen afval omdat er geen ruimte voor is op het schip. Uit de interviews blijkt verder dat op het merendeel van de schepen ruimte is om 2 tot 3 dagen afval gescheiden te houden. Kortom, indien er voldoende mogelijkheden zouden zijn om iedere 2 tot 3 dagen afval gescheiden af te geven, zou het overgrote deel van de schippers bereid zijn het afval gescheiden verzamelen en inleveren.



Bovenstaande behoefte en potentie lijkt niet overeen te komen met de geringe hoeveelheid glas en plastic dat in 2015 gescheiden afgegeven is. In 2015 werd er 5,7 ton glas en 10 ton plastic in de containers gedeponeerd. Dit is vergelijkbaar met 7 volle glascontainers en 96 volle plasticcontainers. Door vervuiling met restafval, zijn het in werkelijkheid minder containers met zuiver plastic.

Het principe één is geen lijkt hier dan ook van toepassing te zijn. Doordat er op slechts een klein aantal locaties glas- en plasticcontainers te zien zijn, weten veel schippers -en zelfs één van de brancheorganisaties- niet dat er gescheiden afgegeven kan worden.

Op de website van SAB staat een tabel met de locaties van de glas- en plasticcontainers. Op de overzichtskaart van SAB (website en app) staan de glas- en plasticcontainers niet aangegeven. Uit de interviews blijkt dat de schippers die het wel weten en willen scheiden, ontmoedigd worden doordat ze, met slechts negen locaties verspreid over Nederland, geen zekerheid hebben dat ze het afval op tijd gescheiden af kunnen geven. Men kiest dan vaak het zekere voor het onzekere deponeert al het afval in de grijze restafvalzak⁵⁷. Geen van de 32 onderzochte havens de mogelijkheid biedt om afval gescheiden af te geven.

Zowel uit de interviews met SAB en Van Gansewinkel als onze eigen observatieronde blijkt dat de plastic containers vervuild zijn met restafval. Dit wordt in de hand gewerkt door een aantal factoren: een duur alternatief voor afgifte restafval, breed gedragen onvrede over het huidige afgiftesysteem, containers waar geen (sociale) controle op is, containers die toegankelijk zijn vanaf de wal en een klein risico op handhaving. Het aantal meldingen over zwerfvuil dat bij RWS lijkt niet significant toegenomen.

Zowel uit de interviews als de enquête blijkt dat er naast behoefte aan glas en plasticcontainers, ook behoefte is aan containers voor papier/karton.⁵⁸

Conclusie

Het afvalbeleid voor de binnenvaartschippers richt zich niet op afvalscheiding en sluit dus enerzijds niet aan op het nationale afvalbeleid. Anderzijds is er met de keuze voor een gesloten systeem voor alleen de binnenvaart wel degelijk ingespeeld op de trend bij gemeenten om inwoners te laten betalen per daadwerkelijk afgegeven hoeveelheid restafval (diftar).

Afvalscheiding is een algemene trend die in gemeenten uitvoering krijgt. Door het mobiele karakter van de binnenvaart zal op andere wijze invulling moeten worden gegeven aan afvalscheiding.

Wij zijn als Rebel van mening dat dit een onomkeerbaar proces is. Het vraagt echter verder onderzoek om te bepalen wat haalbaar en betaalbaar is.

⁵⁷ of men neemt glas of papier mee naar huis om bijvoorbeeld bij het winkelcentrum af te geven (bron: interviews)

⁵⁸ SAB geeft aan dat RWS geen papiercontainers heeft geplaatst in verband met het risico op vandalisme. RWS geeft aan dat dit ook een kostenoverweging was.

4.4.3 Ongewenste neveneffecten

Deelonderwerp 5: Neveneffecten

De volgende neveneffecten zijn geconstateerd

1. Een deel van het afval heeft zich verplaatst naar havens waar het gratis afgegeven kan worden (Zeeland Seaports, Havens van Antwerpen en Gent) (bron: interviews)
2. Havens zonder afgiftevoorzieningen ontvangen meer vragen en klachten over het ontbreken van deze voorzieningen (bron: interviews)
3. Vervuiling in containers voor plastic (bron: interviews en observaties)
4. Zwerfvuil/ incidenten lijken iets, maar niet opmerkelijk te zijn toegenomen. Het betreft dikwijls openbaar toegankelijke containers en er is niet na te gaan of het afval van de wal of het schip betreft (bron: RWS, interviews en observaties)

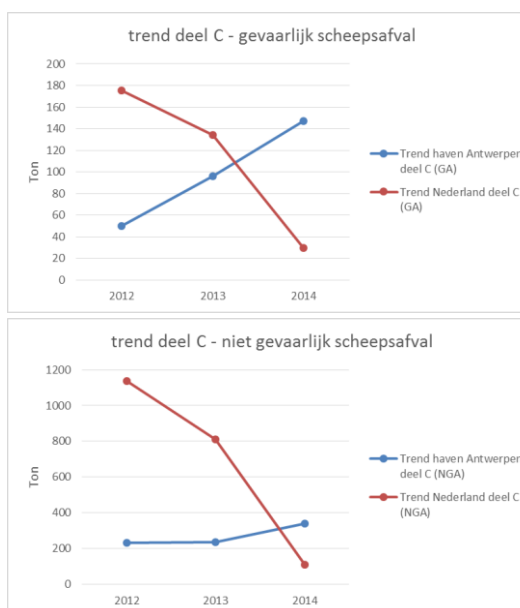
Het abonnementensysteem heeft ongewenste neveneffecten. Afval zoekt de goedkoopste weg. Met het invoeren van het abonnementensysteem zoeken binnenvaartondernemingen andere (gratis) oplossingen. In dit geval worden een aantal locaties zoals Zeeland Seaports, Antwerpen en Gent onevenredig belast met het deel C afval.

De invoering van het abonnementensysteem heeft een aantal neveneffecten tot gevolg gehad.

Voorheen stonden er op verschillende sluizen in Nederland vrij toegankelijke RWS containers voor restafval. Deze zijn met de invoering van het abonnementensysteem weggehaald. Er zijn geen exacte hoeveelheden bekend, maar het afval dat op de sluizen wordt afgegeven is volgens RWS sindsdien drastisch afgenomen⁵⁹. Dit afval moet ergens naartoe en zoekt vaak de goedkoopste weg. Uit de enquête blijkt dat de schippers sindsdien meer afval afgeven in het buitenland (58%), in havens (32%) en laad- en losplaatsen (40%) en meer afval mee naar huis nemen (32%).

De havens van Antwerpen en Gent merken zichtbaar deze toename. De toename in Antwerpen bedraagt 100 ton KGA en 100 ton niet gevaarlijk overig scheepsafval. Bij beide havens heeft dit impact op de kosten. De volgende grafieken zijn verstrekt door het Havenbedrijf Antwerpen:

De haven van Duisburg geeft aan geen verschil te merken in de hoeveelheid aangeboden afval, maar kan dit niet cijfermatig onderbouwen. Van de 21 havens die over dit onderwerp geraadpleegd zijn, geeft alleen Zeeland Seaports aan een zichtbare toename in afvalafgifte te merken. De Haven Venlo heeft dit alleen in het begin gemerkt. Drie van de 21 havens, allen zonder afgiftevoorzieningen, geven aan sinds de invoering van het



⁵⁹ Een deel hiervan kwam van de passagiersvaart. Passagiersschepen regelen nu zelf hun afvalafgifte.

abonnementensysteem meer vragen en klachten te krijgen over het ontbreken van afgiftevoorzieningen in de havens.

Zeeland Seaports, Haven Amsterdam en Haven Antwerpen beraden zich op dit moment over een aanpassing in hun afvalafgiftebeleid. Dit maakt duidelijk dat de verschillende internationale en nationale systemen als communicerende vaten werken en naar het geheel geoptimaliseerd moet worden in plaats van per systeem te optimaliseren.

In de enquête geeft 2,5% van de respondenten aan afval overboord te gooien. Een deel hiervan geeft aan dit te doen, omdat er te weinig gratis afgiftemogelijkheden in Nederland zijn. Uit de interviews met de schippers komt een wisselend beeld over de effecten van de invoering van het abonnementensysteem. Iets minder dan de helft van de geïnterviewden zegt geen toename in zwerfafval waar te nemen, de andere helft geeft aan wel een toename te zien. Men is het er wel over eens dat direct na de invoering van het abonnementensysteem een toename in de hoeveelheid zwerfafval waar te nemen was⁶⁰.

Conclusie

Afval zoekt de goedkoopste weg. 'Gratis' afgiftepunten in havens en in dit geval dus ook naar het buitenland. Bovenstaande verschuivingen van afval naar bepaalde afgiftelocaties zijn niet wenselijk, maar schaden het milieu niet. Zwerfafval op de wal en in het water wel.

Wij zijn als Rebel van mening dat de situatie in Vlaanderen, en met name Antwerpen gemonitord en met hen afgestemd dient te worden. Bij oplopende kosten zal in België een beweging kunnen ontstaan om deze kosten 'af te wentelen' op de gebruiker. NB: Op dit moment vindt de bekostiging op indirecte wijze plaats via de heffing van havengelden. De gesignaleerde verschuiving kan ertoe leiden dat aanvullende maatregelen worden genomen ter bekostiging.

4.5 Eindconclusie evaluatie

"Hoe is de werking van het abonnementensysteem in samenhang met bestaande mogelijkheden voor de afgifte van overig scheepsbedrijfsafval?"

Er staat een abonnementensysteem dat in de basis werkt. Echter deze werking is nog niet optimaal.

IenM, RWS en SAB hebben in de afgelopen jaren al een aantal aanpassingen doorgevoerd, waarbij steeds de afweging is gemaakt tussen service/faciliteiten aan de ene kant en de hiervoor door de abonneerders te dragen kosten aan de andere kant. Desalniettemin wordt het systeem door een groot deel van de binnenvaartsector als relatief duur (en onvolledig) ervaren en wordt nu nog steeds relatief weinig gebruikt. Dit terwijl het in potentie tegemoet kan komen aan de volgens ons aanwezige behoefte in de binnenvaartsector. Zeker in combinatie met de constatering dat de (andere) bestaande mogelijkheden voor de afgifte van overig scheepsbedrijfsafval (lees in de havens) nog niet in lijn zijn met wat het CDNI-verdrag beoogt.

Geen van de geïnterviewde binnenvaartondernemers heeft een dringend probleem gehad om in afgelopen jaren het afval uiteindelijk kwijt te kunnen, het zwerfafval is niet ontegenzeggelijk toegenomen en het abonnementensysteem kan volgens SAB kostendekkend worden uitgevoerd.

⁶⁰ Tijdens onze eigen observatieronde zagen we een verschil tussen containers die op een afgesloten terrein en/of in het zicht van de sluismeesters stonden. Rond deze containers lag niet of nauwelijks zwerfvuil

Volgens Rebel betekent dit dat de sector uiteindelijk oplossingen vindt voor de afgifte. Het betekent echter nog niet dat de afgifte van overig scheepsbedrijfsafval daarmee afdoende is geregeld. Rebel is van mening dat, gezien de breed gedragen ontevredenheid van zowel abonneerders als niet-abonneerders en de ongewenste verplaatsing van het afval naar bepaalde havens in binnen- en buitenland, het abonnementensysteem in samenhang met bestaande mogelijkheden, een volgende stap verdient.

In ons overleg met de sector hebben wij een brede constructieve opstelling geproefd om samen met het departement op zoek te gaan naar – wat wij noemen – een afgiftesysteem versie 2.0. In hoofdstuk 5 lichten we dit verder toe.

5 Verbeteringen voor de toekomst

In hoofdstuk 4 is er een aantal tekortkomingen van het huidige afvalafgiftesysteem voor overig scheepsbedrijfsafval in Nederland geconstateerd. Tevens halen we in het onderzoek op dat er een zeker ongemak is maar dat er geen grote problemen met afvalafgifte zijn ontstaan sinds de invoering van het abonnementensysteem.

De vraag is wat er te winnen valt met aanpassingen van het huidige abonnementensysteem en verdere optimalisatie van afgiftemogelijkheden in havens en gemeentelijke ligplaatsen. En welke partijen dan aan de lat staan om deze aanpassingen en optimalisatie tot stand te brengen.

5.1 Meerwaarde en partijen aan de lat

De meerwaarde van het doen van aanpassingen in het systeem kent twee kanten:

1. De meerwaarde van het doen van aanpassingen zit voor de sector in het meehelpen doorontwikkelen van een abonnementensysteem dat voor het merendeel van de binnenvaartondernemers tot een ontlasting leidt ten aanzien van afvalafgifte in Nederland tegen een prijs en met een gemak die door hen als redelijk worden ervaren.
2. De meerwaarde van het doen van aanpassingen voor Nederland zit in het neerzetten van een abonnementensysteem en afgiftenetwerk dat er voor zorgt dat afval wordt afgegeven/verzameld/ingenomen in lijn met de CDNI-afspraken én met ontwikkelingen aan de wal.

Rebel constateert dat deze twee kanten elkaar kunnen versterken indien wordt samengewerkt aan een gemeenschappelijke oplossing of door-ontwikkeling. Partijen aan de lat zijn de betrokken publieke partijen (IenM, RWS), SAB én de binnenvaartondernemers die openstaan voor samenwerking⁶¹.

Zonder deze samenwerking zal de uitkomst vanuit de publieke zijde richting een eenzijdige variant gaan die alleen voldoet aan punt 2. Het is in dat geval aan de sector zelf om oplossingen te regelen die binnen de wettelijke kaders vallen.

Meerwaarde van het succesvol gezamenlijk acteren vertaalt zich naar:

- het behoud van de huidige abonneerders met een toenemende servicegraad
- een zodanige uitbreiding naar nieuwe abonneerders dat de kosten van het afgiftesysteem per abonneerder op een voor hen acceptabel niveau komt
- een abonnementensysteem dat voldoet aan de gestelde randvoorwaarden en dat de basis vormt voor een internationaal systeem en aansluit op trends in het afvalbeleid in Nederland en overige CDNI-landen.

Rebel is van mening dat, gezien het ontbreken van volwaardige voorzieningen in havens, de breed geuite ontevredenheid van zowel abonneerders als niet-abonneerders, de ongewenste verplaatsing van het afval naar bepaalde havens in binnen- en buitenland en trends zoals afvalscheiding, nietsdoen niet de voor de hand liggende optie is.

⁶¹ Bestaande uit een diverse groep van actieve (georganiseerde) binnenvaartondernemers en brancheorganisaties

Daarbij biedt het huidige systeem ons inziens voldoende aanknopingspunten om versie 2.0 neer te zetten. Een versie die beter voldoet aan de in het CDNI en door Nederland gestelde randvoorwaarden, beter aansluit op de behoeften en de belangen van de gebruiker en de mogelijkheden die de uitvoerder van het systeem kan bieden, en meer in lijn is met de trend van gescheiden afvalinzameling aan de wal.

Eerst schetsen we de randvoorwaarden en uitgangspunten die in het CDNI, door Nederland en door de gebruiker aan een (verbeterd) afvalafgiftesysteem worden gesteld. Daarna worden, op basis van de in hoofdstuk 4 geconstateerde tekortkomingen, puntsgewijs de kansen voor verbetering genoemd. Deze kansen voor verbetering vertalen we tot slot in een aantal beleidsopties.

Nadrukkelijk gaat het niet om geheel uitgewerkte ideeën voor verbeteringen, maar om de contouren daarvan:

- de uitwerking en uitvoering ervan moet in nauw overleg met de betrokken partijen in de binnenvaartsector en de betrokken partijen als IenM, RWS en SAB plaatsvinden.
- de haalbaarheid⁶² van de ideeën zal verder onderzocht moeten worden.

Niet alle ideeën zijn nieuw, een aantal is al eerder de revue gepasseerd, maar hebben op basis van diverse redenen niet tot interventies geleid. Tijdens deze evaluatie hebben wij gemerkt dat het landschap in beweging is: havens die nu wel bereid zijn tot afstemming, België die zich beraadt over de inzameling van overig scheepsbedrijfsafval en ontwikkelingen in het VANG-beleid⁶³ met een focus op afvalscheiding. Dit biedt eerder geopperde ideeën wellicht een nieuwe kans van slagen.

⁶² Het gaat hierbij om juridische, financiële en operationele (o.a. veiligheid) haalbaarheid.

⁶³ VANG (Van Afval Naar Grondstof) is het afvalbeleid van IenM dat toegepast wordt aan de wal.

5.2 Randvoorwaarden en uitgangspunten verbeterd systeem

Een verbeterd afgiftesysteem zal moeten passen binnen de randvoorwaarden in het CDNI en de randvoorwaarden die Nederland stelt. Deze randvoorwaarden zijn⁶⁴:

1. Het systeem levert een bijdrage aan afvalpreventie, verzameling, afgifte en inname
2. Het systeem is voldoende dekkend qua landelijk inzamelingsnetwerk van ontvangstinrichtingen
3. De vervuiler betaalt: een kostendekkend systeem dat betaald wordt door degenen die er daadwerkelijk gebruik van maken
4. Het systeem is vrijwillig
5. Schippers kunnen voor een redelijk tarief afval afgeven
6. Het is een gesloten systeem voor alleen de binnenvaart
7. Waarbij huisvuil als subcategorie van overig scheepsbedrijfsafval door alle betrokken partijen als bedrijfsafval gekwalificeerd wordt.

Om een afgiftesysteem neer te zetten dat beter aansluit op de behoeften en de belangen van de gebruiker, hebben we in een werksessie met de branchevertegenwoordigers/belangenorganisatie de volgende aanvullende uitgangspunten opgehaald.

1. Doorontwikkeling afgiftesysteem vanuit de gebruiker, niet vanuit het systeem zelf;
2. vrijwillig systeem met brede deelname, door het aantrekkelijk te maken voor de binnenvaartondernemers;
3. maximale uniformiteit tussen CDNI-landen en binnen Nederland, en minimale kans op dubbele betalingen (lees, abonnementen met vaste hoge aanslag in meerdere landen);
4. eenduidige begripshantering voor bedrijfsafval/huishoudelijk afval, ook binnen de overheid zelf;
5. maximaal gebruik maken van bestaande afgiftemogelijkheden, bijvoorbeeld voor wit- en bruingoed en accu's, en communiceer daarover;
6. afgiftevoorzieningen zoveel mogelijk aansluiten bij de bestaande infrastructuur, bijvoorbeeld havens en gemeenten;
7. gebruiksvriendelijke containers (bijv. makkelijk bereikbaar, goed werkende techniek, mogelijk geen trommelwentelingen) voor alleen de binnenvaart;
8. mogelijkheden zoals aan de wal voor afvalbeperking door stimulering afvalscheiding;
9. mogelijkheid om te differentiëren naar afgegeven hoeveelheid afval (dus een volledig variabel tarief met al dan niet een bescheiden vaste aanslag ten behoeve van bekostiging van beheer en onderhoud van infrastructuur van het afvalafgiftesysteem);
10. per saldo een redelijk tarief per eenheid/per zak, bijvoorbeeld in verhouding met een ondernemer of huishouden aan de wal;
11. zwerfafval wordt niet in de hand gewerkt (waardoor reputatieschade).

⁶⁴ Zie ook H3.1. De randvoorwaarde 'qua financieringswijze gelijk te zijn binnen alle verdragslanden' is n.a.v. aanvullende afspraken tussen de verdragslanden komen te vervallen (voor toelichting, zie H3.1).

5.3 Kansen voor verbetering

5.3.1 Inleiding

Hieronder zetten we eerst de getraceerde kansen voor verbetering puntsgewijs op rij. We volgen daarbij het analysekader: institutioneel, operationeel, financieel en overig. Daarbij geven we een inschatting van de tijdsperiode die nodig is om tot een resultaat te komen.

De achtergrond van een groot deel van deze mogelijke verbeteringen is een benadering vanuit de gebruiker. Voor het succes van een **vrijwillig** abonnementensysteem is het cruciaal dat er een bredere samenwerking ontstaat tussen de sector, SAB, RWS en IenM. In het benutten van deze kansen is aldus niet alleen een actieve rol voor IenM, RWS en SAB weggelegd, maar ook voor de binnenvaartondernemers zelf. Alle partijen zullen binnen een gezamenlijk werkkader input geven en verantwoordelijkheid nemen.

De binnenvaartsector is zeer divers en autonoom. Er zal altijd een groep blijven die geen behoefte heeft om mee te doen met een abonnementensysteem. Tussen deze groep en de huidige groep abonneementhouders, zit de doelgroep voor uitbreiding van het aantal abonneementhouders.

5.3.2 Institutioneel

Eenduidige nationale uitvoering

- **Korte termijn:** Eenduidige kwalificatie van de subcategorie huisvuil als bedrijfsafval. Door eenduidige communicatie en beleid waarin het woord huisvuil niet meer wordt gebruikt en met het wegnemen van de in hoofdstuk 4.1 genoemde inconsistenties, kan de zorg en verwarring in de branche weggenomen worden;
- **Middellange tot lange termijn:** Het in lijn brengen van het afvalbeleid in de binnenvaart met het afvalbeleid aan de wal (VANG). De eerste stap is het bieden van voldoende mogelijkheden voor het gescheiden afgeven van afval.

Evenwichtig nationaal afgiftesysteem

- **Korte termijn:** Eigenaarschap door IenM (in de relatie tot havens en gemeentelijke ligplaatsen) voor het gehele nationale afgiftesysteem in de binnenvaart;
- **Korte tot middellange termijn:** Tot één evenwichtig nationaal afgiftesysteem komen door afstemming met de havens en gemeentelijke ligplaatsen. Hierbij dient te worden nagegaan of dit via de formele of informele invloedssfeer van IenM kan plaatsvinden.

Internationale afstemming ter bescherming van binnenvaartondernemer

- **Korte tot middellange termijn:** Samenwerking met overige CDNI-landen op volgorde van urgentie. In Vlaanderen is de urgentie het grootst: zij ervaren nadelige neveneffecten van het huidige systeem in Nederland en zijn aan het nadenken over een systeem. De kans op samenwerking is hier het grootst.
- **Korte tot middellange termijn:** Borgen dat de overige CDNI-landen in de toekomst kunnen en willen aansluiten op het in Nederland gehanteerde afgiftesysteem en daarmee voorkomen dat de overige CDNI-landen eigen systemen met vaste bedragen gaan opzetten waardoor dubbele lasten kunnen ontstaan.
- **Lange termijn:** In gesprek gaan over harmonisatie uitvoering CDNI deel A en C over een verbeterde systematiek die een directe link legt tussen de gehanteerde maatstaf en hoeveelheid afval die vrijkomt op het schip. Idealiter heeft de schipper nog maar met één

(verplichte) systematiek te maken voor al het afval (niet zijnde afval van de lading) in alle CDNI-landen.

5.3.3 Operationeel

Optimalisatie (container)locaties

- **Korte termijn:** Cruciale havens waar voorzieningen ontbreken, aanspreken op verantwoordelijkheid en -in overleg- voorzieningen laten treffen;
- **Korte termijn:** Beperkte optimalisatie containerlocaties op basis van antwoorden enquête, sluispassages en input branchevertegenwoordigers. Bij voorkeur op niet-openbaar toegankelijke plekken of plekken in het zicht van de sluiswachter;
- **Korte tot middellange termijn:** Oplossing voor ontbreken van een afgiftevoorziening op de Volkerak middensluis;
- **Korte tot middellange termijn:** Uitbreiding afgiftelocaties door gebruik van bestaande gemeentelijke infrastructuur langs vaart: milieustraten van gemeenten zouden bijvoorbeeld bedrijfsafval van binnenvaart kunnen innemen en hier een vooraf afgesproken bedrag voor rekenen (toegangscontrole en verrekening via SAB-systeem)
- **Middellange tot lange termijn:** Containers voor afvalscheiding afstemmen op afvalscheidingspotentie in de branche. Het aantal locaties met gescheiden afgiftemogelijkheden zal omhoog moeten, aangezien op de kleinere schepen alleen kan worden gescheiden als men om de 2-3 dagen het gescheiden afval kan afgeven.

Optimalisatie containerledigingen

- **Korte termijn:** Afspraken maken met de uitvoerder (i.c. Van Gansewinkel) over inzameling op basis van realtime vulgraden⁶⁵. Op deze manier wordt voorkomen dat containers vol zitten en worden er geen onnodige ledigingen uitgevoerd.

Betere aansluiting tussen beschikbaarheid milieuboot en behoefte van gebruiker

- **Korte termijn:** Abonnementhouders realtime inzicht bieden in het vaarschema van de milieuboot zodat zij kunnen inspelen op beschikbaarheid van de milieuboot. Blijven communiceren over het belang van het tijdig aanvragen van de milieuboot;
- **Korte termijn:** Abonnementhouders een incentive geven (bijvoorbeeld x aantal gratis kilo's), wanneer zij tijdig (bijvoorbeeld 48 uur van te voren) de milieuboot aanvragen.

⁶⁵ In bijlage 6.5 is per locatie het aantal ledigingen vergeleken met het aantal trommelwentelingen. Hieruit blijkt dat op een aantal locaties de containers absoluut niet vol zitten als ze geleegd worden. Wanneer Van Gansewinkel inzicht zou hebben in de vulgraden, kan men alleen de containers ledigen wanneer het nodig is. En, als bijkomend voordeel, kan Van Gansewinkel zelf tijdig anticiperen op containers die vol dreigen te raken.

5.3.4 Financieel

Het gat tussen tariefperceptie en het gehanteerde tarief verkleinen

- **Korte termijn:** Kosten verlagen door een inzameling die beter afgestemd is op de vulgraden zodat er niet onnodige kosten voor lediging worden gemaakt.
- **Korte tot Middellange termijn:** Heroverweging van de inzet van de milieuboot voor de inzameling van huisvuil. Uit de gesprekken met de 2 milieuboot schippers blijkt dat er weinig huisvuil bij de milieuboot wordt afgegeven⁶⁶. Als de hiervoor genoemde betere aansluiting niet werkt, is dit aanleiding om de toegevoegde waarde van de inzet van de milieuboten voor de inzameling van huisvuil nog eens tegen het licht te houden. Dit moet dan wel in samenhang met de afgifte van KGA worden bekeken.

Kostenstructuur afstemmen op behoefte gebruiker

- **Middellange tot lange termijn:** Kostenstructuur waarbij men kan kiezen uit a. pay for use (betalen per zak restafval en kilogram KGA met eventueel vast startbedrag ter bekostiging van aanschaf, beheer en onderhoud infrastructuur) of b. een vast bedrag per jaar voor onbeperkte afgifte (afkoop afgiftevolumen). Dit vaste afkoopbedrag kan gekoppeld worden aan bijvoorbeeld de grote van het schip of het gemiddeld aantal opvarenden.

Toelichting interpretatie CDNI artikel 7

- **Korte termijn:** Toelichting interpretatie lenM van CDNI artikel 7 'aparte heffingen'

5.3.5 Overig

Transparantie en verdere optimalisatie dienstverlening SAB

- **Korte termijn:** Verbeteren leesbaarheid SAB website:
 - Duidelijkheid over de verschillende activiteiten en entiteiten van SAB;
 - Duidelijk maken waar de binnenvaartondernemer opbrengsten en kosten voor deel A terug kan vinden.
- **Korte termijn:** Het verder optimaliseren van de digitale communicatiekanalen tussen SAB en de binnenvaartondernemer en deze beter aan de man brengen.
- **Korte termijn:** Uitvoerende partijen zoals Van Gansewinkel en de milieuboot operators intensiever betrekken bij vraagstukken over het afgiftesysteem, bijvoorbeeld afgiftemogelijkheden op de middenkolk van de Volkeraksluizen.

Stimuleren afvalscheiding

- **Middellange tot lange termijn:** stimuleren afvalscheiding in lijn met ontwikkelingen aan de wal.

⁶⁶ Het aantal kg. huisvuil dat via de milieuboot wordt ingezameld is op dit moment niet bekend

5.4 Beleidsopties op hoofdlijnen

De kansen voor verbetering zijn geclusterd tot een aantal beleidsopties op hoofdlijnen. De uitwerking én de uitvoeringstoets op de operationele (o.a. veiligheid), financiële en juridische haalbaarheid zou, naar onze mening, in nauw overleg met de binnenvaartsector en de betrokken partijen plaats moeten vinden. Wij geven lenM vier beleidsopties in overweging.

| | Gericht op | Toelichting |
|----------|---|--|
| Optie 1. | Minimale interventie | <ul style="list-style-type: none"> Nederland biedt een voldoende dekkend systeem voor afgifte deel C volgens het CDNI verdrag |
| Optie 2. | Maximaliseren bestaande systeem Huidige gebruikerstevredenheid abonnement vergroten | <ul style="list-style-type: none"> Nederland biedt een voldoende dekkend systeem voor afgifte deel C en verstevigt het fundament van het huidige systeem |
| Optie 3. | Aanpassen van bestaande systeem Aanzienlijke toename in aantal abonneerders | <ul style="list-style-type: none"> Nederland biedt een voldoende dekkend systeem voor afgifte deel C verstevigt het fundament van het huidige systeem in en combineert dit met aanpassingen die leiden tot een verbeterd afgiftesysteem (versie 2.0) dat bekostigd wordt uit de toename in aantal abonnementen. |
| Optie 4. | Volledig nieuw systeem | <ul style="list-style-type: none"> Deel A en C samenvoegen onder één systematiek met een directe link tussen de heffingsgrond en de hoeveelheid afval |

Leeswijzer voor de aangereikte opties:

- Optie 1, 2 en 3 zijn opties die steeds verdergaande stappen bevatten.
- In optie 2 zijn dus de aanpassingen en verbeteringen uit optie 1 meegenomen.
- In optie 3 zijn ook de aanpassingen en verbeteringen uit optie 1 en 2 meegenomen.
- Optie 4 is een losstaande optie. Deze optie ziet op een lange termijn traject dat desgewenst *parallel* aan een van de andere opties kan worden opgestart.

5.4.1 Optie 1 Minimale interventie

Een minimale interventie bestaat uit het verbeteren van de voorzieningen in de havens, zodat het netwerk volgens de CDNI-definitie dekkend is. Hiervoor adviseren wij:

- Te onderzoeken of beïnvloeding van de havens door lenM via de formele invloedssfeer kan plaatsvinden:
 - Indien dit mogelijk is, dan afdwingen dat de havens zonder (afdoende) afgiftevoorzieningen deze gaan treffen
 - Indien dit niet mogelijk is, dan de havens zonder afgiftevoorzieningen ertoe bewegen deze te gaan treffen
- Havens hierbij de mogelijkheid bieden om dezelfde systematiek als SAB te hanteren (zelfde containers met toegang via de chip op de Ecokaart) waarbij idealiter een 'nultarief' wordt gehanteerd.
- Periodiek contact of overleg te voeren met de havens over dit onderwerp.

| | Kosten | Resultaat | Opmerkingen |
|---|--|--|---|
| Optie 1. Minimale interventie | <ul style="list-style-type: none"> De kosten van deze interventie zijn te overzien, het overleg met de havens zal de nodige tijd vergen. | <ul style="list-style-type: none"> Beter dekkend netwerk in overeenstemming met het CDNI Meer uniformiteit in voorzieningen, zorgt voor een gebruiksvriendelijker systeem Eigenaarschap over het totale afgiftesysteem in Nederland door IenM | <ul style="list-style-type: none"> Deze stap is belangrijk maar niet toereikend om van een aantrekkelijk afgiftesysteem te kunnen spreken, met meer gebruikers. Dit betekent dat de ongewenste verplaatsing van het afval en de ontevredenheid in de branche blijven aanhouden. |

5.4.2 Optie 2 Maximaliseren bestaande systeem

Naast de minimale interventie uit optie 1 wordt het fundament van het bestaande systeem verstevigd door de volgende verbeteringen door te voeren:

- Komen tot een eenduidige begripshandtering voor huisvuil en bedrijfsafval die binnen alle beleidsvelden en in alle communicatie wordt doorgevoerd;
- De locaties en aantallen containers voor restafval nogmaals (beperkt) herzien op basis van suggesties uit de enquête, passeerbewegingen op de sluizen en/of in overleg met de regionale vertegenwoordigers van de brancheorganisaties.
- Een afgiftemogelijkheid op de middenkolk bij de Volkeraksluizen heroverwogen en de branche en van Gansewinkel betrekken bij het bedenken van een goede oplossing, zodat deze minder duur uitpakt dan in de oude situatie, en ook voor de binnenvaartondernemers – qua kosten – aanvaardbaar is
- Afvalscheiding te gaan faciliteren (aansluiten bij landelijk VANG-beleid): op meer locaties containers voor glas, plastic en papier plaatsen;
- Afspraken met Van Gansewinkel maken over inzameling op basis van realtime vulgraden. Op deze manier wordt voorkomen dat containers vol zitten of dat onnodige ledigingen worden uitgevoerd.
- Transparantie communicatie ten aanzien van dienstverlening en entiteiten SAB verhogen, waardoor SAB meer dan tot nu toe als partner wordt gezien en optreedt richting gebruiker.

| | Kosten | Resultaat | Opmerkingen |
|--|--|---|---|
| Optie 2. Maximaliseren bestaande systeem | <ul style="list-style-type: none"> Afgezien van de middenkolk Volkeraksluizen en evt. opzet afvalscheiding zullen de kosten van deze verbeterlagen beperkt zijn. Vraag blijft of er voldoende extra abonneerders aansluiten om additionele kosten (na aftrek kostenbesparingen), te kunnen dragen. | <ul style="list-style-type: none"> Beter dekkend netwerk in overeenstemming met het CDNI, meer uniformiteit in voorzieningen, zorgt voor een gebruiksvriendelijker systeem, eigenaarschap over het totale afgiftesysteem in Nederland door IenM Meer acceptatie voor kwalificatie van overig scheepsbedrijfsafval als bedrijfsafval Grotere klanttevredenheid over afgiftelecaties en toegankelijkheid Meer afvalscheiding Een grotere waardering voor SAB | <ul style="list-style-type: none"> Deze stap is belangrijk maar nog steeds niet toereikend om van een aantrekkelijk afgiftesysteem te kunnen spreken, met aanzienlijk meer gebruikers. Dit betekent dat de ongewenste verplaatsing van het afval en de ontevredenheid in de branche aan blijven houden. |

5.4.3 Optie 3 Aanpassen van bestaande systeem

Deze optie gaat uit van de minimale interventie uit optie 1 en het verstevigen van het fundament in optie 2. Daarnaast worden extra aanpassingen gedaan.

Het huidige systeem - met afgesloten restafvalcontainers bij sluizen en ligplaatsen, het inzameldepot en eventueel de milieuboten- wordt gehandhaafd waarbij de chip op de Ecokaart gebruikt wordt en SAB de uitvoerende organisatie is. Het systeem is aanvullend op de faciliteiten in de havens en deelname is vrijwillig.

Er worden aanpassingen gedaan op abonnementenniveau (A), op nationaal niveau (B) en op het niveau van de verdragslanden (internationaal niveau (C)). Deze aanpassingen kunnen er als volgt uitzien:

A. Aanpassingen op abonnementenniveau – pay for use met gedifferentieerd tarief per afvalstroom (diftar)

- Meer containers plaatsen om grondstofstromen (glas, plastic, papier en eventueel GFT) af te geven. Daarbij de mogelijkheid overwegen om een hek met toegangscontrole (chip op Ecokaart) om alle containers te plaatsen.
- De kosten differentiëren per afvalstroom: grondstofstromen kan men gratis afgeven, voor restafval dient men per zak te betalen. Dit stimuleert schippers om beter hun afval te scheiden. Tarief per zak restafval: een redelijk tarief per zak, op basis van de huidige informatie en de situatie aan de wal denken wij een tarief tussen de € 1,50 en € 4,00 per zak. Dit eventueel gecombineerd met een laag basisbedrag van bijvoorbeeld € 50 per jaar voor de bekostiging van aanschaf, beheer en onderhoud van de infrastructuur. Niet-oliehoudend KGA kan dan voor € 1,85 per kg. afgegeven worden (zoals het huidige abonnement E).
- Optioneel kan overwogen worden om, naast de bovenstaande pay for use tariefstructuur, de schipper de keuze te bieden om afgifte van restafval af te kopen door een vast tarief per jaar te betalen waarvoor men onbeperkt restafval kan afgeven. De hoogte van dit tarief is gekoppeld aan een maatstaf die representatief is voor de hoeveelheid afval die vrijkomt op het schip (bijvoorbeeld gemiddeld aantal opvarenden).

B. Nationaal niveau– voorzieningen havens optimaliseren en voorzieningen gemeenten benutten

- Om de dekking van het systeem aanzienlijk te verbeteren tegen relatief lage kosten, adviseren wij om samen met gemeenten die ligplaatsen en kades in hun beheer hebben, de mogelijkheden te verkennen om schippers tegen betaling (toegangscontrole en verrekening via SAB systeem) gebruik te laten maken van de bestaande gemeentelijke inzamelstructuur (milieustraten en containers).

C. Internationaal niveau – pay for use in alle CDNI-landen

- Aanvullend op A. en B. adviseren wij om in alle verdragslanden – in beginsel – te komen tot een pay for use systeem waarbij gebruik kan worden gemaakt van de chip op de Ecokaart. Hierbij is het streven om gelijkwaardige tarieven 'per use' te hanteren. Indien dit niet haalbaar of wenselijk is vanwege de huidige indirecte bekostiging, kunnen de landen ieder voor zich bepalen welk tarief men eraan hangt.
- Een nul-tarief is dus ook een optie als er al sprake is van indirecte bekostiging. Op basis van urgentie, adviseren wij om zo spoedig mogelijk met Vlaanderen in overleg te treden over dit idee.
- Omgekeerd zal een pay for use tariefsysteem voor de buitenlandse ondernemingen een (qua kosten) alleszins aanvaardbaar systeem opleveren.

| | Kosten | Resultaat | Opmerkingen |
|---|---|--|--|
| Optie 3. Aanpassen van bestaande systeem | <ul style="list-style-type: none"> De per saldo kosten van al deze verbeterlagen zijn op voorhand moeilijk in kaart te brengen; er liggen een samenwerkingsproces en een uitvoerige berekening aan ten grondslag, welke in een volgende stap tot verdere uitwerking en uitvoering moeten worden gebracht | <ul style="list-style-type: none"> Beter dekkend netwerk in overeenstemming met het CDNI, meer uniformiteit in voorzieningen, zorgt voor een gebruiksvriendelijker systeem, eigenaarschap over het totale afgiftesysteem in Nederland door IenM, meer acceptatie voor kwalificatie van overig scheepsbedrijfsafval als bedrijfsafval, grotere klanttevredenheid over afgiftelecaties, toegankelijkheid en bereikbaarheid meer afvalscheiding, grotere waardering voor SAB, tarief(structuur) en systeem die beter aansluiten op de behoefte en wensen van de gebruiker, binnenvaartondernemer betaalt alleen wanneer er gebruik wordt gemaakt van voorzieningen, één systeem in alle CDNI-landen: gebruiksvriendelijk en voorkomen risico op meerdere keren betalen voor hetzelfde afval, minder afvaltoerisme. | <ul style="list-style-type: none"> Uit de werksessie met de verschillende branches/ belangenorganisaties maken we op dat ze zich willen inzetten voor een substantieel grotere deelname aan het abonnementensysteem mochten deze aanpassingen worden doorgevoerd. Het afgiftesysteem versie 2.0 bestaat uit aanpassingen op (A) abonnement-, (B) nationaal- en (C) internationaal niveau. Naast het feit dat wij van mening zijn dat op alle drie de niveaus verbeteringen doorgevoerd moeten worden, vergroot het tegelijkertijd aanpakken van de verschillende verbeterlagen, de acceptatie van de aanpassingen in de tijd op de verschillende niveaus. Bijvoorbeeld, wanneer men weet dat er wordt gewerkt aan één systeem binnen alle CDNI-landen, zal het draagvlak voor een pay for use systeem in Nederland groter zijn. |

5.4.4 Optie 4 Een volledig nieuw systeem

Optie 4 is een route die niet aansluit bij de huidige opzet van het CDNI, maar wel een route die de belangrijkste tekortkomingen van het huidige systeem weg zal nemen. Nederland zal in deze optie het gesprek aanzwengelen over harmonisatie van de uitvoering CDNI Deel A en C. Harmonisatie betekent dat via één verplichte heffing alle middelen worden verzameld voor een adequate infrastructuur om zich te kunnen ontdoen van de afvalstromen onder A en onder C.

Wij adviseren daarbij een systematiek te hanteren die een directe link legt tussen de gehanteerde maatstaf voor het betalen om zich te kunnen ontdoen van afval en hoeveelheid afval die vrijkomt op het schip. Zo heeft de schipper nog maar met één (verplichte) systematiek te maken voor al het afval (niet zijnde afval van de lading) in alle CDNI-landen. Dit is gebruiksvriendelijk en beschermt de schipper tegen het risico dat hij meerdere keren voor hetzelfde afval moet gaan betalen.

De overgang naar zo'n systeem kost veel (overleg) tijd, waarbij ook de binnenvaartsector nauw betrokken moet worden. Zo is bijvoorbeeld het differentiëren van de in rekening te brengen kosten om een goede link te leggen met 'de vervuiler betaalt' een forse uitdaging.

De optie "Een volledig nieuw systeem" past in een bredere context zoals de discussie over afvalwater, en zou parallel gestart kunnen worden met het werken aan de geleidelijke verbeteringen aan het bestaande systeem conform de genoemde opties.

Conclusie Rebel

Het huidige systeem biedt ons inziens voldoende aanknopingspunten om versie 2.0 neer te zetten (optie 3). De route naar een nieuw systeem (optie 4) is niet ondenkbaar maar is rigoureuus en zal veel tijd en afstemming vergen.

Versie 2.0 is een versie die beter voldoet aan de in het CDNI en door Nederland gestelde randvoorwaarden, beter aansluit op de behoeften en de belangen van de gebruiker en meer in lijn is met de trend van gescheiden afvalinzameling aan de wal. Dit zal - naar verwachting op basis het door ons gevoerde overleg met de sector in deze evaluatie - leiden tot meer gebruikers en daarmee een groter volume. Hierdoor zal het tarief voor de gebruiker omlaag kunnen gaan en het serviceniveau

worden verhoogd. lenM kan daarbij overwegen om initieel niet alle kosten van de systeemaanpassingen door te berekenen aan de gebruiker en in te zetten op een kostendekkend verhaal bij een groter volume.

Wij willen benadrukken dat wij voor lenM een verantwoordelijkheid zien om een systeem te faciliteren, maar we zien ook voor de branche een verantwoordelijkheid om mee te denken en ervoor te zorgen dat een verbeterd systeem ook daadwerkelijk gedragen en gebruikt gaat worden.

5.5 Aanbevelingen voor het vervolgproces

Onze aanbevelingen voor het vervolgproces luiden:

- Het zo snel mogelijk delen van de belangrijkste bevindingen met de andere 'gehoorde partijen' zodat de betrokkenheid wordt gewaarborgd en het momentum niet wordt verloren;
- Het evaluatierapport beschikbaar te stellen, gecombineerd met een plan van aanpak voor vervolgstappen;
- De logische vervolgstappen zijn:
 - Het uitwerken van de beleidsopties i.s.m. vertegenwoordigers uit de binnenvaart
 - Een business case opstellen i.s.m. vertegenwoordigers uit de binnenvaart
 - Eventueel verbeterd systeem met een proefperiode invoeren
 - En daarbij te overwegen om eventuele (tijdelijke) meerkosten niet op de binnenvaartondernemers te verhalen.

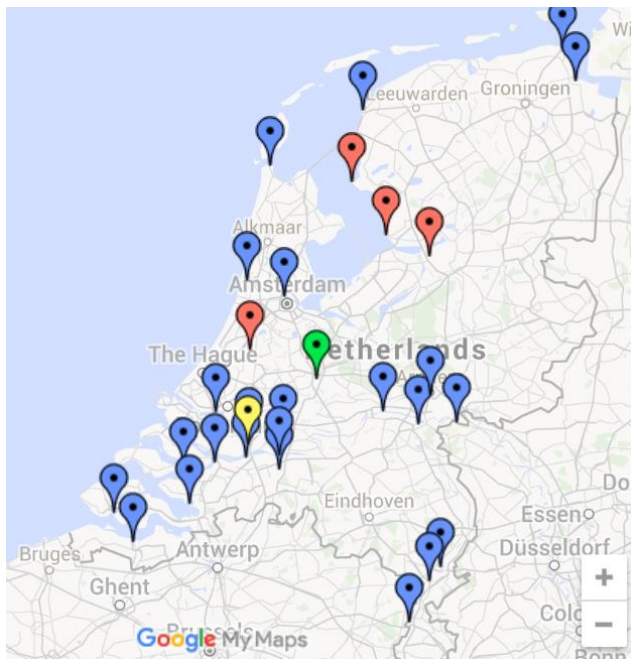
Een duidelijke communicatielijn met de sector is een absolute voorwaarde voor een werkbaar vervolg. Binnenvaartondernemers moeten worden meegenomen in een veranderende wereld waarin naast het principe 'de vervuiler betaalt', ook zaken als afvalscheiding meer en meer gewoon worden. Aan de andere kant zullen binnenvaartondernemers zich moeten conformeren aan de ontwikkelingen die ook aan de wal gaande zijn als het gaat om afval.

Daarom is de kernboodschap dan ook duidelijk: als zoveel mogelijk partijen, waaronder havens, gemeenten, lenM, RWS, SAB én de binnenvaartondernemers samen aan een systeem werken, ontstaat een werkbaar systeem in lijn met het CDNI-verdrag en inspeland op de behoeften van de gebruikers. Om succes te boeken, is hier samenwerking tussen publieke en private partijen à la een PPS-aanpak een absolute must.

6 BIJLAGEN

6.1 Overzicht locaties per 1-1-2016

Locaties restafvalcontainers



Locaties milieuboten, inzameldepot, bunkerstations

6.2 Overzicht locaties afvalcontainers per 1-8-2015

| Locatie afvalcontainers | Aantal restafval containers | Aantal plastic containers | Aantal glas containers | Omwentelingen restafval 2015 | Passeer-bewegingen 2012 | Omwentelingen t.o.v. passeerbew. |
|--|-----------------------------|---------------------------|------------------------|------------------------------|-------------------------|----------------------------------|
| Volkerak | 4 | 2 | 2 | 3021 | 110,331 | 2.74% |
| Oranjesluizen | 2 | 1 | 1 | 700 | 41,318 | 1.69% |
| Kreekraksluizen | 1 | | | 480 | 68,234 | 0.70% |
| Beatrixsluizen | 4 | 1 | 1 | 460 | 48,984 | 0.94% |
| Sluis Gaarkeuken | 1 | | | 351 | 13,577 | 2.59% |
| Sluizen Terneuzen | 2 | | | 321 | 55,668 | 0.58% |
| Ligplaats 's Gravendeel | 1 | 1 | 1 | 289 | onbekend | nb |
| Sluis Groningen | 1 | | | 281 | 13,289 | 2.11% |
| Houtribsluizen | 2 | | | 237 | 31,055 | 0.76% |
| Lemmer | 1 | 1 | 1 | 206 | 18,166 | 1.13% |
| Sluis Grave | 1 | | | 180 | 13,931 | 1.29% |
| Voorm. servicekade/ autoafzetplaats VOS | 1 | | | 165 | onbekend | nb |
| Sluis Belfeld | 1 | 1 | 1 | 134 | 21,692 | 0.62% |
| Sluis Amerongen | 1 | | | 124 | onbekend | nb |
| Sluis Hagestein | 1 | | | 124 | 7,453 | 1.66% |
| Ijzendoorn (overnachtingshaven) | 1 | 1 | 1 | 108 | onbekend | nb |
| Sluis Wijk bij Duurstede | 1 | | | 97 | 35,131 | 0.28% |
| Sluis Eefde | 1 | 1 | 1 | 69 | 10,661 | 0.65% |
| Tiel | 1 | | | 64 | 32,220 | 0.20% |
| Sluis Sambeek | 1 | | | 61 | 27,049 | 0.23% |
| Sluis Schijndel | 1 | | | 60 | onbekend | nb |
| Ligplaats Diemen | 1 | | | 53 | onbekend | nb |
| Sluis Driel | 1 | | | 32 | 8,060 | 0.40% |
| Sluis Oosterhout | 1 | | | 21 | onbekend | nb |
| Ligplaatsen Zwartsluis | 1 | | | 10 | onbekend | nb |
| Haften (overnachtingshaven) | 1 | 1 | 1 | 1 | onbekend | nb |
| Totaal | 35 | 10 | 10 | 7649 | | |

6.3 Overzicht percelen milieuboten en inzameldepot per 1-8-2015

| Percelen milieuboten en depot | Aantal boten | Plaatsen |
|-------------------------------|--------------|---|
| Zeeland | 2 | Vlissingen - Terneuzen |
| Midden-NL | 3 | Nijmegen - Arnhem - Lobith |
| Limburg | 1 | Maasbracht |
| Drechtsteden | 4 | Werkendam - Dordrecht - Moerdijk - Geertruidenberg |
| Rotterdam | 3 | Rotterdam |
| Amsterdam | 3 | Amsterdam - IJmuiden |
| Noord-Nederland | 6 | Delfzijl-Den Helder-Eemshaven-Harlingen-Urk- Kampen |
| Volkerak | 1 | Volkerak |
| Inzameldepot Nieuwegein | 1 | Nieuwegein |
| Totaal | 24 | |

6.4 Onderzochte havens

| | Interviews Rebel 2016 | Alternatieve afgiftemogelijkheden voor huisvuil bij gemeentelijke havens en ligplaatsen door CHEW (2014) | Inventarisatie knelpunten inzameling huisafval binnenvaart in binnenhavens door NvB (2014) |
|--------------------------------|-----------------------|--|--|
| Rotterdam | x | | |
| Amsterdam | x | | |
| Terneuzen (Zeeland Seaports) | x | | |
| Vlissingen (Zeeland Seaports) | x | | |
| Moerdijk | x | | |
| Cuijk | x | | |
| Delfzijl (Groningen Seaports) | x | | |
| Eemshaven (Groningen Seaports) | x | | |
| Utrecht | x | | |
| Maastricht | x | x | |
| Oss | x | | |
| Venlo | x | x | |
| Nijmegen | x | x | x |
| Hengelo | | | x |
| Harlingen | | | x |
| Urk | | | x |
| Venray | | | x |
| Veghel | | x | x |
| Bergen op Zoom | | x | x |
| Lochem | | x | x |
| Almelo | | | x |
| Meppel | | x | |
| Enschede | | x | |
| Zutphen | | x | |
| Kampen | | x | |
| Zwolle | | x | |
| Wageningen | | x | |
| Arnhem | | x | |
| Oosterhout | | x | |
| Helmond | | x | |
| Den Bosch | | x | |
| Wanssum | | x | |
| Born | | x | |
| Maasbracht | | x | |

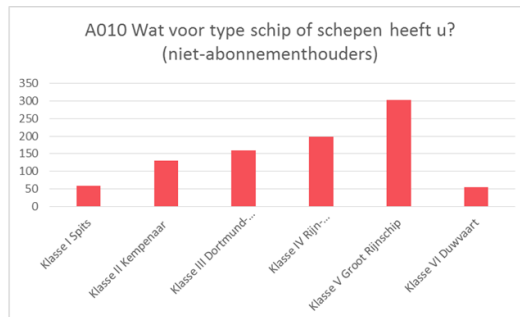
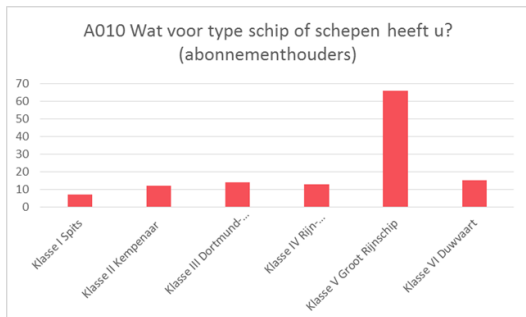
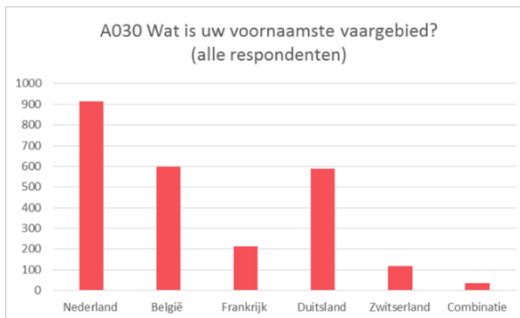
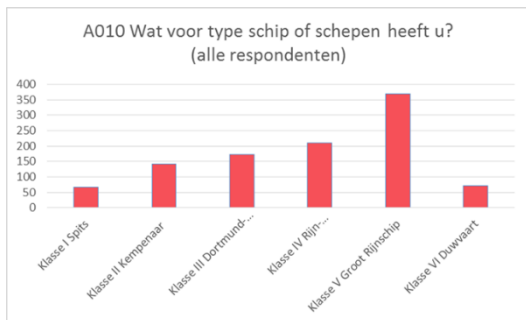
6.5 Potentie optimalisatie inzamellogistiek

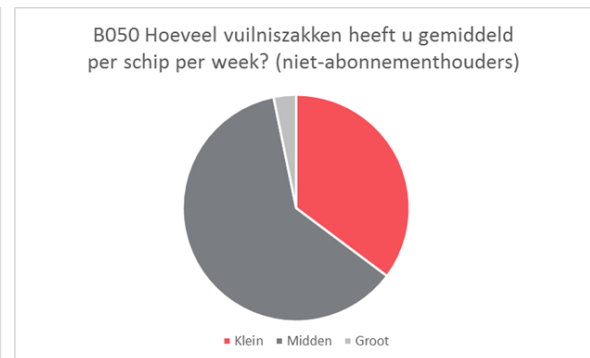
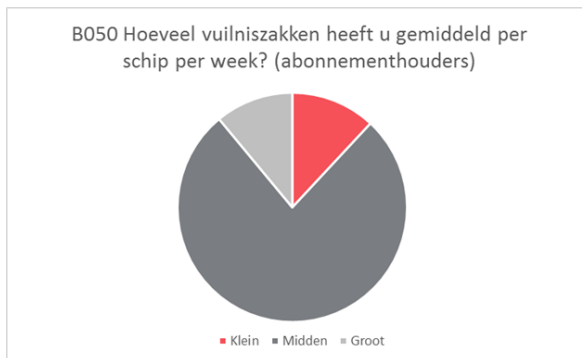
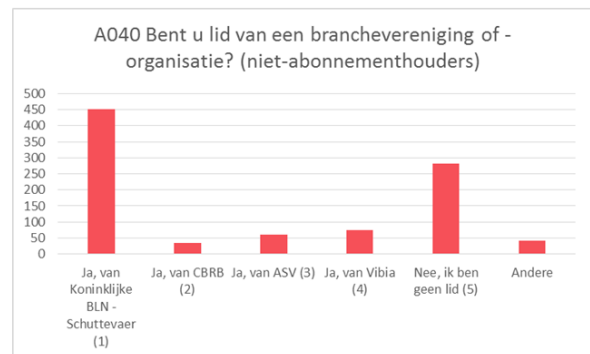
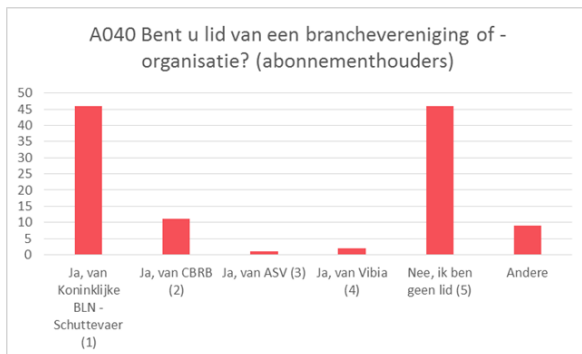
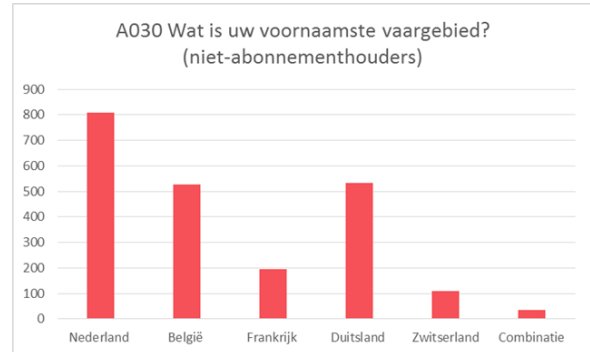
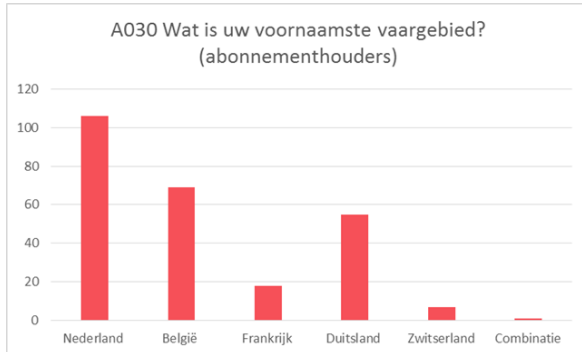
| Locatie afvalcontainers | Aantal restafval containers | Omwentelingen restafval 2015 | Aantal ledigingen restafval containers | Gemiddeld aantal omwentelingen per lediging | Gemiddelde vulgraad bij lediging (aanname 1 omwenteling is 80 liter) |
|--|-----------------------------|------------------------------|--|---|--|
| Volkerak | 4 | 3021 | 92 | 33 | 75% |
| Oranjesluizen | 2 | 700 | 27 | 26 | 59% |
| Kreekraksluizen | 1 | 480 | 30 | 16 | 36% |
| Beatrixsluizen | 4 | 460 | 27 | 17 | 39% |
| Sluis Gaarkeuken | 1 | 351 | 15 | 23 | 53% |
| Sluizen Terneuzen | 2 | 321 | 16 | 20 | 46% |
| Ligplaats 's Gravendeel | 1 | 289 | 22 | 13 | 30% |
| Sluis Groningen | 1 | 281 | 15 | 19 | 43% |
| Houtribsluizen | 2 | 237 | 13 | 18 | 41% |
| Lemmer | 1 | 206 | 15 | 14 | 31% |
| Sluis Grave | 1 | 180 | 10 | 18 | 41% |
| Voormalige servicekade/ autoafzetplaats Volkerak | 1 | 165 | nb | nb | nb |
| Sluis Belfeld | 1 | 134 | 36 | 4 | 8% |
| Sluis Amerongen | 1 | 124 | 15 | 8 | 19% |
| Sluis Hagestein | 1 | 124 | 14 | 9 | 20% |
| IJzendoorn (overnachtingshaven) | 1 | 108 | 23 | 5 | 11% |
| Sluis Wijk bij Duurstede | 1 | 97 | 14 | 7 | 16% |
| Sluis Eefde | 1 | 69 | 12 | 6 | 13% |
| Tiel | 1 | 64 | 13 | 5 | 11% |
| Sluis Sambeek | 1 | 61 | 7 | 9 | 20% |
| Sluis Schijndel | 1 | 60 | 6 | 10 | 23% |
| Ligplaats Diemen | 1 | 53 | 25 | 2 | 5% |
| Sluis Driel | 1 | 32 | 11 | 3 | 7% |
| Sluis Oosterhout | 1 | 21 | 8 | 3 | 6% |
| Ligplaatsen Zwartsluis | 1 | 10 | 13 | 1 | 2% |
| Haaften (overnachtingshaven) | 1 | 1 | 9 | 0 | 0% |
| Totaal | 35 | 7649 | 488 | 16 | 36% |

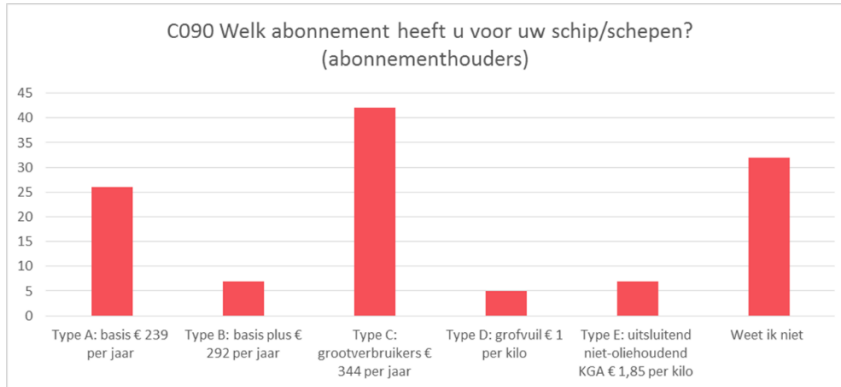
6.6 Bijlage Enquête CDNI Deel C-abonnementensysteem

- De enquête heeft opengestaan van 4 tot 29 maart 2016.
- De link is verspreid via RWS (DKP), Interstream, SAB, KBLNS, CBRB, ASV, Schuttevaerkrant en Vibia.
- Het aantal volledig ingevulde enquêtes is 983
- Aantal respondenten met een abonnement is 109
- Aantal respondenten zonder abonnement is 874
- Opzet van de enquête is een eerste inventarisatie die verder is getoetst tijdens gesprekken

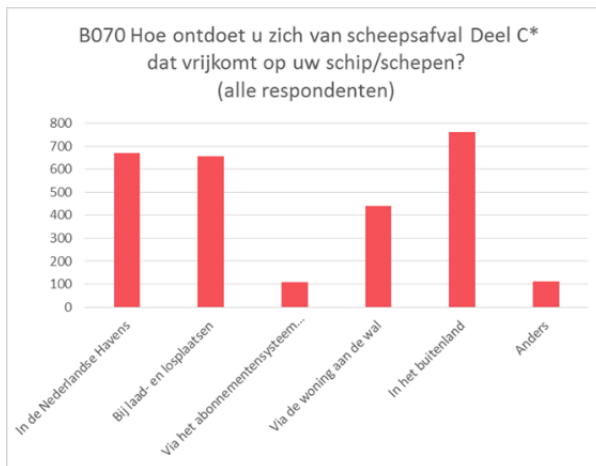
1. Achtergrond respondenten



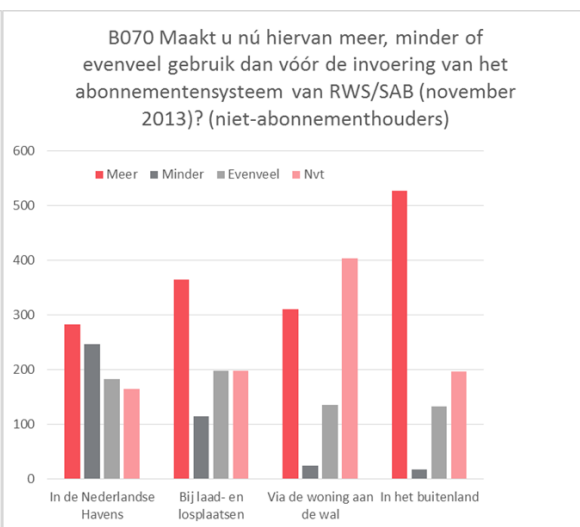
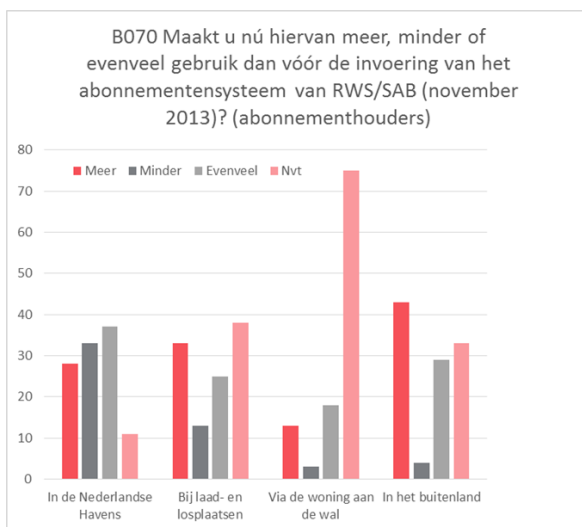




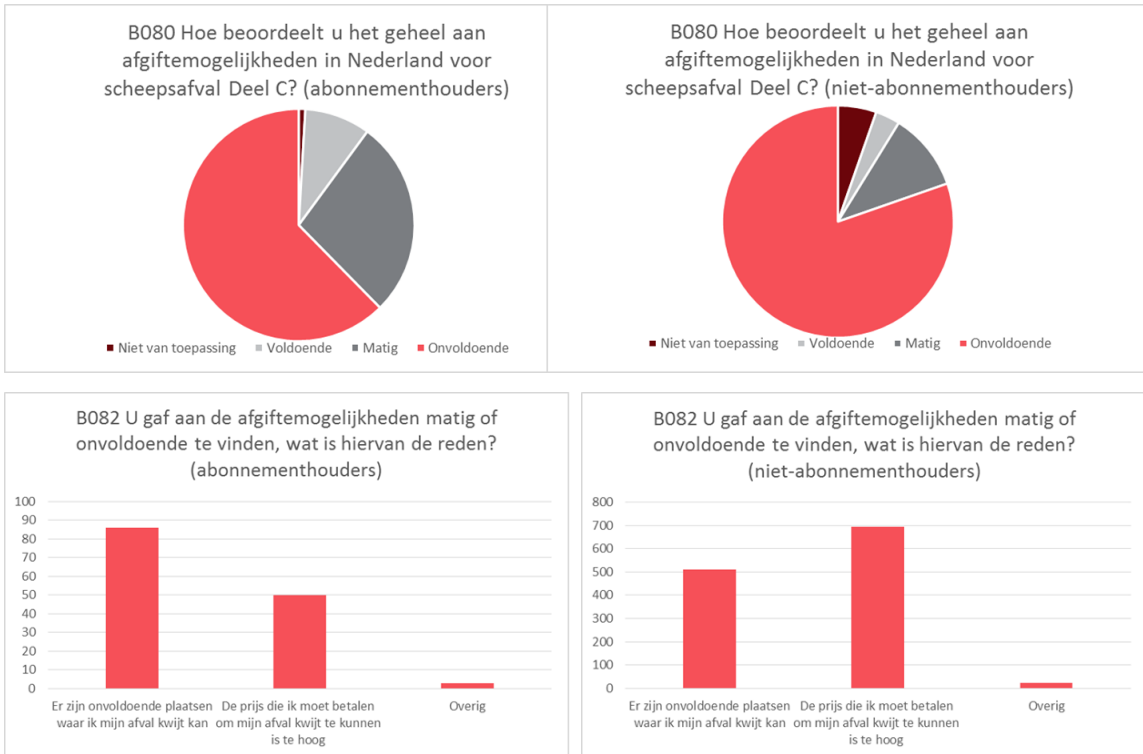
2. Afgifte van scheepsafval



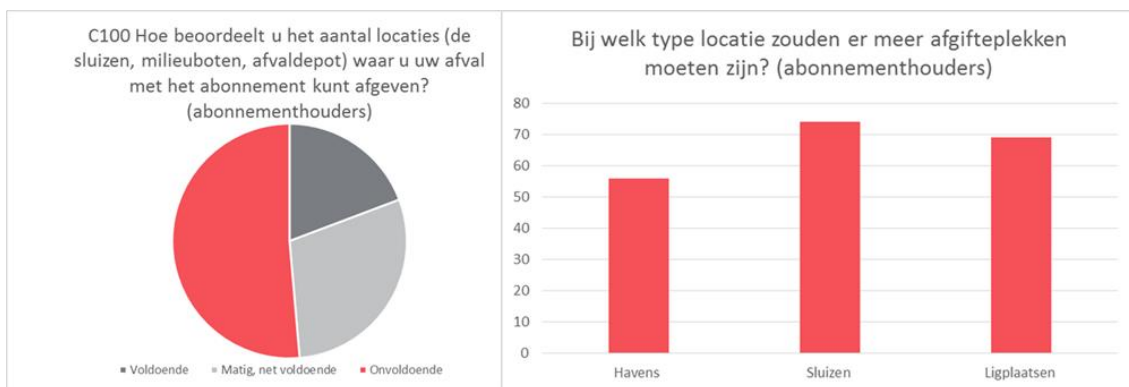
3. Wijzigingen ten opzichte van voor invoering uitgesplitst



4. Beoordeling van afgiftemogelijkheden in Nederland



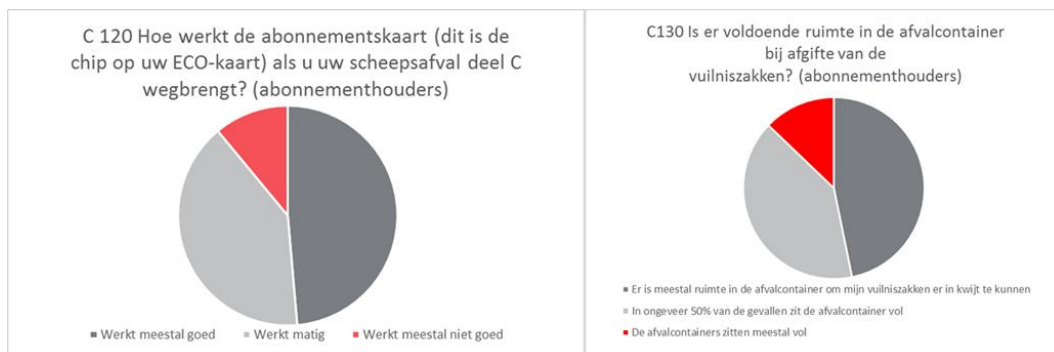
5. Beoordeling van aantal locaties binnen het abonnementensysteem



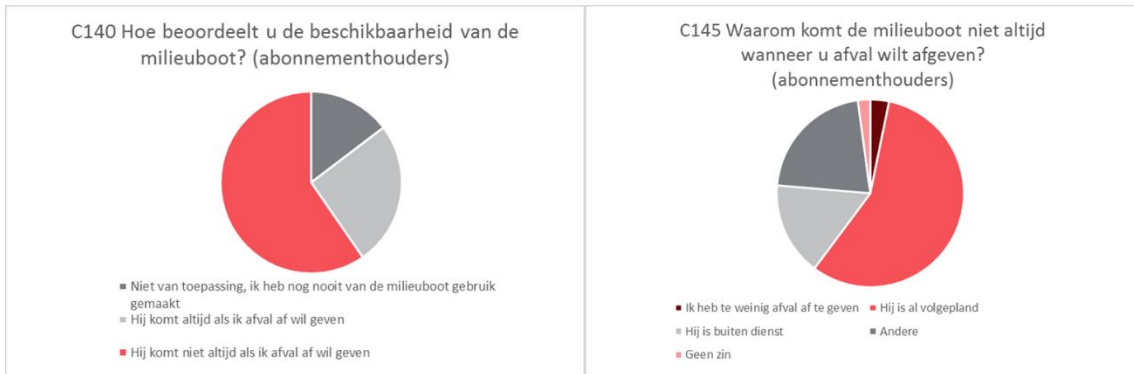
6. Locaties die door abonneerders worden genoemd bij open vraag waar meer afgifteplekken nodig zijn

| Algemene locaties | Totaal |
|------------------------------------|--------|
| Bunkerstations | 4 |
| Havens | 2 |
| Ligplaatsen | 3 |
| Sluizen | 16 |
| Wachtplaatsen | 1 |
| Wachtsteigers | 2 |
| Autosteigers | 2 |
| Overnachtingshavens | 3 |
| Specifiek benoemde locaties | |
| Amsterdam | 2 |
| Rotterdam | 4 |
| Haven Amsterdam | 6 |
| Haven Rotterdam | 7 |
| Ijzendoorn | 4 |
| Kreekraksluis | 9 |
| Marsluis | 1 |
| Sluis Eefden | 2 |
| Sluis Weurt | 2 |
| Volkeraksluis | 21 |
| Hansweertsluis | 2 |
| Oranjesluizen | 2 |
| Overig | 31 |

7. Werking van het abonnementensysteem



8. Beoordeling beschikbaarheid milieuboot



9. Het principe vervuiler betaalt

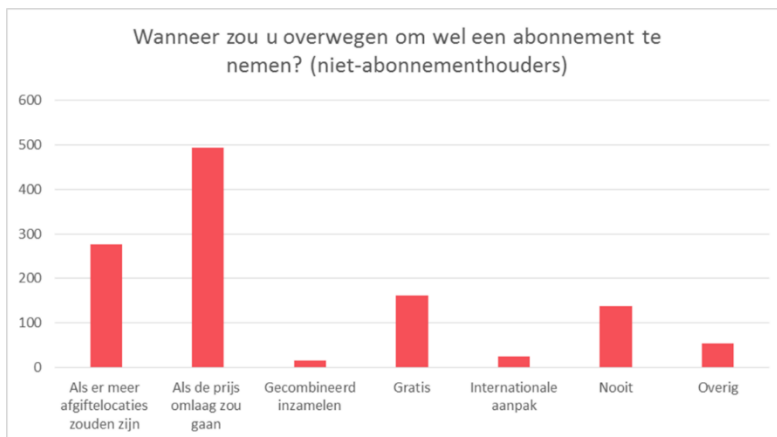
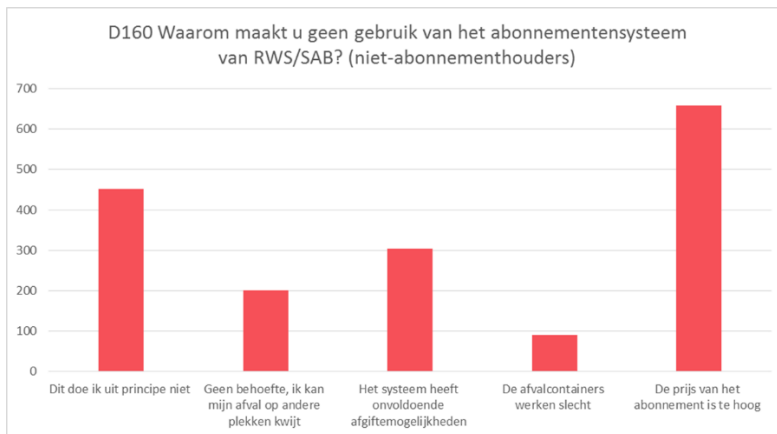


*Opvallend is dat bijna de helft van de niet- abbonementhouders niet bereid is om te betalen. Bij verder onderzoek in de interviews dient dit antwoord in de volgende context te worden geplaatst: Het gaat vooral over de perceptie dat ze 'nu al betalen' via deel A of via de woning. In het systeem zoals het nu staat, willen ze niet betalen.

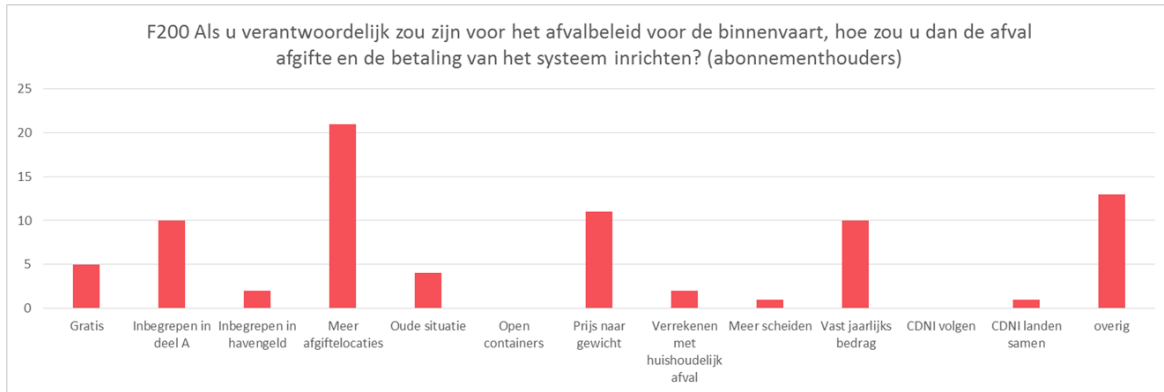
10. Hoogte van het tarief



11. Scheepseigenaren en schippers zonder abonnement



12. Hoe zou u het inrichten?⁶⁷



⁶⁷ Open vraag. Ongeveer 80% heeft hier een antwoord gegeven. Rebel heeft onderverdeeld in de genoemde categorieën