

Afvalstoffen

Afvaltransport op zee anders geregeld dan op het land

In Weg en Wagen wordt niet alleen gepubliceerd over transport van afvalstoffen over de weg. Ook door de lucht, per trein, per post¹ en over water kunnen afvalstoffen worden vervoerd. Voor scheepsafvalstoffen gelden specifieke regels. Het juridisch regime voor scheepsafvalstoffen is een mix van internationale en nationale wetgeving en, als het gaat om Nederland, vooral sectorplan 53 van het Landelijk Afvalbeheerplan 2, getiteld 'Afval van schepen'². Het systeem is gebaseerd op het uitgangspunt dat gedurende de hele inzamel- en transportfase het afval als scheepsafval herkenbaar moet zijn en moet worden geregistreerd. Tot het afval aan land komt, dan gaan scheepsafvalstoffen op in het reguliere systeem voor bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen.



Mr. Ron Laan,
Partner en advocaat
afvalstoffenrecht bij
Van Diepen Van der Kroef
Advocaten

1. Inleiding

Afvalstoffen worden als scheepsafvalstoffen beschouwd tot op het moment van acceptatie aan land door een inrichting³. De ontvangende inrichting meldt de ontvangst nog als scheepsafvalstof. Na deze acceptatie bij de eerste ontvanger aan land, wordt er administratief geen onderscheid meer gemaakt tussen scheepsafvalstoffen enerzijds en overige bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen anderzijds. In sectorplan 53 van het LAP2 worden beleidsmatig de volgende afvalstoffen onder de reikwijdte van dit specifieke beleidsonderdeel geschaard: olie- en vethoudend scheepsafval, ladingrestanten, waterig afval en slops, ladinggerelateerde afvalstoffen en overig afval uit vaartuigen.

Het veelomvattende beleidsthema scheepsafvalstoffen laat zich indelen in rechten en verplichtingen voor binnenvaart, zeevaart en visserij. Deze onderverdeling wordt ook gehanteerd in het LAP2. Met name aan de hand van de overzichtelijk weergegeven informatie in het LAP2 wordt hierna ingegaan op de regels voor de binnenvaart, zeevaart en visserij.

2. Binnenvaart

In 2009 is het Scheepsafvalstoffenverdrag in werking getreden als een overeenkomst tussen de Benelux-landen, Duitsland, Frankrijk en Zwitserland. Het Scheeps-

afvalstoffenverdrag bevat regels over de verzameling, afgifte en inname van diverse in het verdrag benoemde scheepsafvalstromen. Dat zijn bijvoorbeeld olie- en vethoudende scheepsbedrijfsafvalstoffen, afval van lading en overige scheepsbedrijfsafvalstoffen, waaronder huishoudelijk afval en huishoudelijke afvalwater, zuiveringsslib, huisvuil, en slops. Het Scheepsafvalstoffenverdrag is in de Nederlandse wetgeving terug te vinden in het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart.

In het Scheepsafvalstoffenbesluit is het beheer van oliehoudende afvalstoffen geregeld met bekostiging door een opslag op de olie die door de schipper wordt gebunkerd. Hiervoor dient de schipper bij een aangewezen Nationaal Instituut, de Stichting Afvalstoffen & Vaardocumenten Binnenvaart, een financieel tegoed aan te schaffen. Afwaardering van dit tegoed vindt plaats op het bunkerstation. Na aanschaf van een financieel tegoed kan de schipper zijn oliehoudende afvalstoffen in het gehele vaargebied van de Rijn gratis afgeven.

Tenzij een schip dezelfde lading krijgt als tijdens de vorige vaart⁴ moet een schip nadat de lading is gelost schoon opgeleverd worden.⁵ De losinrichting is hiervoor verantwoordelijk en moet aan de schipper een losverklaring afgeven. In het Scheepsafvalstoffenbesluit is bepaald hoe de waswateren die bij schoonmaak ontstaan beheerd moeten worden. Afhankelijk van het product mogen waswateren geloosd worden op de vaarweg of in het bedrijfsriool of er is een bijzondere behandeling nodig. De wijze van beheer wordt op de losverklaring aangegeven. De losinrichting mag de ontstane afvalstoffen ook ergens anders laten verwerken of afgeven aan een inzamelaar.

Ladingrestanten en waswateren, ook al komen deze vrij binnen een inrichting (waarvan het schip dat is aangemeerd op dat moment deel van uitmaakt), worden betiteld als scheepsafvalstoffen. Dit blijkt uit de definities in het Scheepsafvalstoffenbesluit en het Besluit inzamelen afvalstoffen. De losinrichting dient te worden gezien als de primaire producent en die de houder van de afvalstoffen. Deze inrichting is degene die zich moet ontdoen van de

¹ Zie mijn artikel 'Lege cartridges opsturen per post: Wel porto maar geen EVOA?' in Weg en Wagen, februari 2016

² Landelijk Afvalbeheerplan 2009-2021, 3 december 2014, na tweede wijziging in werking vanaf 5 januari 2015

³ Zie definitie inrichting in artikel 1.1 onder 1 Wet milieubeheer: 'elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht'

⁴ Dit wordt dedicatievaart genoemd.

⁵ In de zaak-Shell heeft het Europese Hof van Justitie geoordeeld over de export van diesel dat tijdens het transport onbedoeld vermengd raakte met andere dieselrestanten die nog in het schip waren achtergebleven, uitspraak 12 december 2013, ECLI:EU:C:2013:821

afvalstoffen en daarbij de verplichtingen uit de Wet milieubeheer in acht moet nemen.

Het Scheepsafvalstoffenbesluit bepaalt de wijze waarop de waswateren moeten worden beheerd. Als de regels in het besluit worden nageleefd is hiermee tevens sprake van een doelmatig beheer als bedoeld in de Wet milieubeheer. Waswater kan intern doelmatig beheerd worden door lozing op het riool dan wel toepassing van een bijzondere behandeling en extern door lozing op de vaarweg of door een bijzondere behandeling bij een andere inrichting.

De schipper handelt hier in opdracht van de losinrichting. Als er geen vergoeding wordt ontvangen voor transport naar een andere inrichting is geen sprake is van een beroepsmatige transporteur van afvalstoffen en dan is een plaatsing op de 'VIHB-lijst' niet noodzakelijk. Op deze landelijke VIHB-lijst⁶ is worden bedrijven die zich in Nederland bezighouden met het vervoeren, inzamelen, handelen en/of bemiddelen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen vermeld. Buitenlandse bedrijven, die deze activiteiten op Nederlands grondgebied verrichten moeten ook op de lijst staan. Indien het transport van deze waswateren wel tegen een vergoeding worden getransporteerd mag dat alleen indien de schipper op de VIHB-lijst staat.

Als de afvalstoffen na tijdelijke opslag op de losinrichtingen worden afgegeven, moet wel gekeken worden of er sprake is van een gevaarlijke afvalstof of niet. Deze beoordeling vindt plaats aan de hand van de Europese afvalstoffenlijst, de Eural⁷. Bij gevaarlijke afvalstoffen mogen deze door de overslag/ losinrichting alleen worden afgegeven aan een vergunninghouder voor het inzamelen van gevaarlijke scheepsafvalstoffen. Indien de waswateren niet gevaarlijk zijn mag de afvalstof worden afgegeven aan een inzamelaar geplaatst op de VIHB-lijst.

De schipper is verplicht huishoudelijk afval, klein gevaarlijk afval (KGA) en huishoudelijk afvalwater gescheiden aan boord te verzamelen, te bewaren en vervolgens af te geven. Hiervoor is een aantal inzamellocaties⁸ aangewezen, waar containers staan om dit afval in te kunnen deponeren. Voor het aanbieden van dit afval dient door de schipper een abonnement te worden afgesloten bij de Stichting Afvalstoffen & Vaardocumenten Binnenvaart.

3. Zeevaart

Bij scheepsafvalstoffen afkomstig van de zeevaart vindt regulering plaats via het MARPOL 73/78-verdrag en de EG-Richtlijn 2000/59 betreffende havenontvangstvoorzieningen

voor scheepsafval en ladingresiduen⁹. Het MARPOL-verdrag¹⁰ en de EG Richtlijn zijn in de Nederlandse wetgeving omgezet door de Wet voorkoming verontreiniging door schepen¹¹ en een aantal op deze wet gebaseerde besluiten en uitvoeringsregelingen.

Op grond van deze regelgeving moet de kapitein van een schip vooraf aanmelden welke afvalstoffen aan boord zijn. Aangewezen havenbeheerders moeten zorgdragen voor toereikende ontvangstvoorzieningen en dienen daartoe een havenafvalplan op te stellen. In dit plan worden de havenontvangstvoorzieningen beschreven en aangegeven welke capaciteit deze hebben. In het plan is ook uiteengezet welke procedures moeten worden gevolgd voor de ontvangst en inzameling van scheepsafvalstoffen en welke tarieven er gelden. Tevens moet de soorten en hoeveelheden ontvangen en verwerkt scheepsafval worden geregistreerd.

Havenbeheerders heffen een bijdrage aan elk schip dat de haven aandoet voor de bekostiging van deze ontvangstvoorzieningen, inclusief de behandeling en verwijdering van het scheepsafval. Deze bijdrage staat voor een substantieel deel los van het feitelijk gebruik van de voorzieningen, bijvoorbeeld door opname in de havengelden. Hiermee wordt beoogd om lozingen van afval op zee uit financiële overwegingen tegen te gaan. Bij de havenontvangstinstallaties – ook wel kortweg HOI genoemd – berust de verplichting om melding te doen aan de havenbeheerder van de ontvangst van de afvalstoffen. De havenbeheerder verzorgt de registratie van deze gegevens.

4. Visserij

Afhankelijk van de herkomst wordt afval van de visserij aangemerkt als afval van de binnenvaart of afval van de zeevaart. De Minister van Verkeer & Waterstaat heeft in 1994 een convenant afgesloten met de (zee)visserijorganisaties met als doel de afgifte van bilgewater, oliehoudende afvalstoffen en KGA afkomstig van vissersschepen te verbeteren. De samenwerkende visserijorganisaties hebben met de inzamelaars hiertoe de Stichting Financiering Afvalstoffen Visserij opgericht. Deze stichting heeft met de inzamelaars contracten afgesloten voor de inzameling van scheepsgebonden oliehoudende afvalstoffen, bilgewater en KGA.

Op basis van deze contracten krijgen de aangesloten vissers het recht hun afval af te geven tegen een jaarlijks vast te stellen bedrag. Huisvuil en overige scheepsafvalstoffen uit de visserij worden verwijderd via de ontvangstvoorzieningen in de havens en daartoe gerechtigde vergunninghouders.

⁶ Zie www.niwo.nl

⁷ Zie www.euralcode.nl

⁸ Zie www.sabni.nl

⁹ Richtlijn 2000/59 EG (PbEG L332 28.12.2000)

¹⁰ MARPOL 73/78, het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen

¹¹ Wet van 14 december 1993, houdende regelen ter voorkoming van verontreiniging door schepen

5. Inzamelen

Voor het verzamelen van bepaalde scheepsafvalstoffen is een verzamelvergunning op grond van het Besluit verzamelen afvalstoffen noodzakelijk. Dit betreft bijvoorbeeld bilgewater, afgewerkte olie en overige olie- en vethoudende afvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen die vrijkomen bij reinigingswerkzaamheden. De reikwijdte van de verzamelvergunningplicht volgt de afbakening die in het sectorplan 53 is bepaald voor zover het om gevaarlijk afval gaat ingeval van 'waterig afval en slops', 'ladingrestanten' en 'olie- en vethoudend scheepsafval'.

Omgevingsvergunningen, onderdeel milieu, voor het uitsluitend opslaan (bewaren als zelfstandige activiteit) van olie- en vethoudende afvalstoffen van de scheepvaart worden verleend aan ieder die daar voor in aanmerking wenst te komen. Ook omgevingsvergunningen, onderdeel milieu, voor het uitsluitend opslaan (bewaren als zelfstandige activiteit) van ladingrestant, afval van lading en ladinggerelateerde afvalstoffen worden verleend aan ieder die daar voor in aanmerking wenst te komen. Hierbij is steeds van belang dat bij afgifte aan een vergunde inrichting voor het opslaan of verwerken van die afvalstoffen de ontvangst als afvalstof afkomstig van schepen is gemeld en geregistreerd¹². Centraal staat dat uit de acceptatieprocedure en de administratie eenduidig moet kunnen worden afgeleid vanaf welk schip, op welk moment en in welke hoeveelheid welk soort afval is ingenomen. Na de afgifte aan een inrichting aan land worden vervolgfafgiften van de afvalstoffen en/of fracties die ontstaan bij de bewerking van die afvalstoffen niet meer beschouwd als afvalstoffen afkomstig van de scheepvaart en moeten verder als afval van land worden gemeld en geregistreerd. Deze afvalstoffen vallen dan niet meer onder de reikwijdte van dit sectorplan.¹³

6. S-formulier

Op grond van artikel 6, tweede lid, en onderdeel C, onder 2, van de bijlage bij de Regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen¹⁴ dient bij het transport van scheepsafvalstoffen een zogenaamd S-formulier als begeleidingsformulier te worden toegepast. Centraal staat dat uit de acceptatieprocedure en de administratie eenduidig moet kunnen worden afgeleid vanaf welk schip, op welk moment en in welke hoeveelheid welk soort afval is ingenomen. Om een gecontroleerde afvoer mogelijk te maken, mogen tijdens de verzameling van scheepsafvalstoffen, afvalstoffen van land tegelijkertijd worden ingezameld of getransporteerd met hetzelfde verzamelmiddel. Maar

administratief gezien moet de landstroom administratief wel gescheiden worden gehouden van de scheepsafvalstoffen.

Het S-formulier kent vier delen. Deel S1 is het bewijs van afgifte. Dit bewijs dient vijf jaar aan boord van het afgevend schip bewaard te worden. Deel S2 is het bewijs voor de havenmeester. De ontvanger hiervan stuurt dit deel binnen acht dagen na de overdracht naar de haven waar de afgifte plaatsvond. Deel S3 is de wettelijk verplicht gestelde begeleidingsbrief bij vervoer. Zolang de verzameling loopt, dient dit deel aan boord van het verzamelmiddel te zijn en daarna wordt dit deel vijf jaar bewaard in de administratie. Ten slotte dient deel S4 te worden overhandigd aan de verwerker als dat afval valt onder de indirecte financieringsregeling van de Havenregio Rotterdam-Rijnmond.

7. Opslag

Inzamelaars van scheepsafvalstoffen kunnen een ontheffing krijgen van het verbod tot het opslaan van gevaarlijke afvalstoffen buiten inrichtingen, zoals vastgelegd in artikel art. 10.54 van de Wet milieubeheer. Zodoende kan in de praktijk aan boord van een verzamelvaartuig worden opgeslagen. Hierbij geldt een maximumtermijn van 30 dagen. De opslagtermijn van maximaal 30 dagen kan in uitzonderingsgevallen op gemotiveerd verzoek worden aangepast, waarbij het bevoegd gezag moet beoordelen of dit werkelijk noodzakelijk is.

Gedurende de periode waarin de verzamelingvergunning opslag op het schip toestaat, zijn er periodes dat het verzamelmiddel is afgemeerd aan een inrichting/kade van de verzamelaar. Aangezien een afgemeerd verzamelmiddel in die periodes onder de werkingssfeer valt van de omgevingsvergunning voor de inrichting, dient in die vergunning rekening te worden gehouden met de aanwezigheid van dit verzamelmiddel en de eventueel daar opgeslagen afvalstoffen.

8. Verwerken

In bijlage 2 van het Scheepsafvalstoffenbesluit zijn losstandaarden alsmede bijzondere behandelwijzen weergegeven voor waswater dat ladingrestanten bevat. Daarbij is onderscheid gemaakt in losstandaarden per goederensoort, en tussen lozing in de vaarweg, lozen op het bedrijfsriool of bijzondere behandeling.¹⁵ Het lozen op het riool krijgt de voorkeur boven het lozen in de vaarweg. Bepalend voor de keuze is de aanwezigheid van voorzieningen bij de overslaginrichting. Het Scheepsafvalstoffenbesluit bepaalt dat als een specifieke

¹² Zie hiervoor ook de Regeling van 13 oktober 2004, nr. 2004098785, houdende regels met betrekking tot de afgifte, de ontvangst en het vervoer van bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen.

¹³ Uitzondering hierop geldt voor rechtspersonen die uitsluitend afval van eigen schepen opbullen aan land en daarvoor een bewaarvergunning krijgen. Afgifte van het opgebulkte afval aan een andere rechtspersoon -inzamelaar dan wel verwerker- dient te geschieden als scheepsafval. Ook voor afgifte van (scheeps)afval binnen reparatiewerven, machinefabrieken en scheepssloopbedrijven geldt een specifieke regeling, die buiten het bestek van dit artikel valt.

¹⁴ Eerdergenoemd onder noot 12.

¹⁵ Slechts in een aantal gevallen is de behandelwijze gespecificeerd in een voetnoot. Voor een aantal ladingen kunnen waswateren op meer dan één wijze worden verwerkt. De intentie van het Scheepsafvalstoffenbesluit is dat in een dergelijk geval bij voorkeur gekozen wordt voor de bijzondere verwerking boven het lozen in het riool of in de vaarweg.

voorziening aanwezig is op de overslaglocatie deze ook gebruikt moet worden. Dit kan echter niet in de omgevingsvergunning worden opgenomen. Noch op basis van de Wet milieubeheer of de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, noch op basis van het Scheepsafvalstoffenbesluit kan in het geval er meerdere methoden zijn toegestaan, worden afgedwongen dat overslaginrichtingen maatregelen treffen om installaties voor een bijzondere behandeling in werking te stellen of op te richten of een riool aan te leggen, noch kan de schipper en of opdrachtgever van het transport gedwongen worden enkel te lossen op plaatsen waar de meest gewenste verwerkingsoptie aanwezig is.

Fysiek gescheiden houden in het inzamelmiddel blijft noodzakelijk indien de partijen niet volgens dezelfde minimumstandaard verwerkt kunnen worden. Ook landafval van boor- en productieplatforms mag tegelijkertijd met scheepsafvalstoffen worden ingezameld. Maar ook hier geldt weer de verplichting om landafval administratief gescheiden te houden van eventueel in het inzamelmiddel aanwezige scheepsafvalstoffen. Fysiek gescheiden houden blijft noodzakelijk indien partijen niet volgens de juiste minimumstandaard¹⁶ kunnen worden verwerkt.

9. Toezicht en handhaving

De Europese wetgever heeft de verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving nadrukkelijk op nationaal niveau gelegd. Niet alleen worden lidstaten geacht voor voldoende inspecties te zorgen om na te gaan of de schepen aan de regelgeving voor inzameling en afgifte van scheepsafvalstoffen en ladingresiduen voldoen, maar er moeten ook aanvullende maatregelen worden getroffen om de ontvangstvoorzieningen toereikend te maken en de formaliteiten vlot te laten verlopen.

10. Rechtspraak

Afgaande op de gepubliceerde rechtspraak lijkt het oordeel gerechtvaardigd dat de wettelijke systematiek voor inzameling en transport van scheepsafvalstoffen de laatste jaren behoorlijk functioneert.¹⁷ In slechts een beperkt aantal gevallen worden geschillen hierover aan gerechtelijke instanties voorgelegd. In het verleden heeft het systeem met havenontvangstvoorzieningen wegens tekortkomingen wel vaker in rechte onder vuur gelegen. Vooral de gang van zaken bij het als "H01" aangewezen Tankcleaning Rotterdam veroorzaakte in de jaren negentig van de vorige eeuw veel ophef wegens financiële malversaties en milieuschade. In 2001 verscheen er nog een kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer met als conclusie dat de Minister van Verkeer en Waterstaat tekort schoot in de zorg voor adequate havenontvangstvoorzieningen.

Bij de rechtspraak van de laatste jaren valt op dat rechters vooral om een oordeel wordt gevraagd in geschillen over bijvoorbeeld aanbestedingsprocedures en aanwijzingen als havenontvangstinstallatie. Recentelijk heeft bovendien de Rechtbank Rotterdam een uitspraak in het kader van het mededingingsrecht gedaan over gedragingen van inzamelaars van zeescheepsafval met het gemeenschappelijke doel onderling opdrachten te verdelen en prijsconcurrentie te voorkomen of te beperken.¹⁸ De Autoriteit Consument en Markt had aan deze bedrijven boetes hiervoor opgelegd. In deze procedure zijn deze boetes verlaagd door de Rechtbank. Het is onduidelijk of deze zaak in hoger beroep wordt voortgezet.

De Rechtbank Rotterdam heeft in twee min of meer gelijke strafzaken op 1 november 2016 uitspraak gedaan over het transport van zogenoemd 'produced water' van Angolo naar Nederland¹⁹. Deze casuspositie valt buiten het bestek van dit artikel, maar is wel van betekenis als het gaat om de verhouding tussen het Marpol-verdrag en de EVOA. Als de afvalstoffen aan boord van een schip onder het Marpol-verdrag vallen, worden de bepalingen van de EVOA namelijk terzijde gesteld en dat bleek het geval in deze twee zaken waar het 'produced water' vanuit juridisch oogpunt diende te worden afgegeven aan een havenontvangstinstallatie.

11. Slotsom

Het wettelijk systeem voor de inzameling, het transport en de afgifte van scheepsafvalstoffen staat op zichzelf en is anders dan het systeem hiervoor op het land. Beide systemen beogen afvalstoffen die vrijkomen zo nauwkeurig mogelijk in beeld te krijgen en te sturen in de richting van milieuverantwoorde verwerkingsmogelijkheden. Die verwerkingsmogelijkheden zijn op het land en niet op zee. Afvalstoffen worden weliswaar over zee getransporteerd, maar bij voorkeur wel aan land gebracht voor nuttige toepassing of verwijdering.

¹⁶ Dit artikel gaat verder niet in op verwerkingsstandaarden. De zogenoemde minimumstandaard voor werking van scheepsafvalstoffen is eveneens uitgewerkt in het Landelijk Afvalbeheerplan 2.

¹⁷ Naar verwachting komt de Europese Commissie in 2017 met een voorstel voor herziening van de Europese richtlijn voor havenontvangstvoorzieningen. Op Europees niveau klinkt een roep om meer en betere ontvangstmogelijkheden.

¹⁸ Rechtbank Rotterdam, uitspraak 20 oktober 2016; ECLI:RBROT:2016:8059

¹⁹ Rechtbank Rotterdam, uitspraken 1 november 2016; ECLI:NLRBROT:2016:8280 en ECLI:NLRBROT:2016:8287