

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE****Richtsnoeren voor de interpretatie van Richtlijn 2000/59/EG betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen**

(2016/C 115/05)

**Samenvatting**

Voortbouwend op de ervaring die is opgedaan met het toezicht op en de beoordeling van de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2000/59/EG betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen <sup>(1)</sup> in de afgelopen vijftien jaar, heeft de Commissie, in het belang van transparantie en rechtszekerheid, besloten toelichting te geven bij enkele van de belangrijkste bepalingen van de richtlijn.

Het doel van deze mededeling van de Commissie is uit te leggen hoe sommige bepalingen moeten worden toegepast. Het is niet de bedoeling de richtlijn te herzien of inbreuk te maken op de interpretatiebevoegdheden van het Hof van Justitie.

In de mededeling wordt eerst uiteengezet welke belangrijke verplichtingen moeten worden nageleefd bij het terbeschikkingstellen van voldoende en passende havenontvangstvoorzieningen en hoe deze verplichtingen tot uiting moeten komen in de algemene afvalontvangst- en afvalverwerkingsplannen voor elke haven, overeenkomstig de eisen in bijlage I bij de richtlijn.

Vervolgens komen de belangrijkste verplichtingen bij het daadwerkelijke gebruik van die voorzieningen aan bod: de verplichting om scheepsafval af te geven aan havenontvangstvoorzieningen vóór vertrek uit de haven en de vrijstelling van die verplichting wanneer het schip over voldoende aparte opslagcapaciteit voor alle scheepsafval beschikt.

Ten slotte verschaft de mededeling van de Commissie een leidraad voor de toepassing van vrijstellingen van de belangrijkste verplichtingen van de richtlijn.

**1. INLEIDING**

Richtlijn 2000/59/EG betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen (hierna „de richtlijn” genoemd) brengt de EU-wetgeving in overeenstemming met de internationale verplichtingen uit hoofde van het Marpol-Verdrag. Het Marpol-Verdrag is herhaaldelijk gewijzigd, waarbij een geleidelijke verschuiving heeft plaatsgevonden naar een totaal verbod op lozingen en nieuwe inzichten zijn opgedaan met betrekking tot de gevolgen van afvallozingen in zee voor mariene ecosystemen.

De belangrijkste doelstelling van de richtlijn is de lozingen van scheepsafval en ladingresiduen in zee te doen afnemen en aldus de bescherming van het mariene milieu te verbeteren. De richtlijn is een essentieel instrument om te komen tot een groenere scheepvaart, zoals uiteengezet in de mededeling van de Commissie „Strategische doelstellingen en aanbevelingen voor het zeevervoersbeleid van de EU tot 2018”; een van de langetermijndoelstellingen van die mededeling is het zeevervoer „afval- en emissievrij” te maken <sup>(2)</sup>. De richtlijn is ook het belangrijkste rechtsinstrument waarover de EU beschikt om zwerfvuul op zee uit mariene bronnen te doen afnemen, overeenkomstig het zevende milieuactieprogramma <sup>(3)</sup> en de internationale verbintenissen die de EU en haar lidstaten zijn aangegaan.

De Commissie heeft de tenuitvoerlegging en doeltreffendheid van de richtlijn in de loop van de tijd beoordeeld. De Refit-evaluatie van Richtlijn 2000/59/EG is eveneens met succes afgerond in 2015 <sup>(4)</sup>. De evaluatie had betrekking op de relevantie, effectiviteit, efficiëntie, toegevoegde waarde van de EU en samenhang van de richtlijn; uit de evaluatie bleek dat de lidstaten in de loop van de jaren uiteenlopende interpretaties en praktijken hebben ontwikkeld bij de uitvoering van bepaalde belangrijke aspecten en verplichtingen van de richtlijn, met name wat betreft de verplichte afgifte van scheepsafval (artikel 7), de toepassing van vrijstellingen (artikel 9) en de opstelling van de afvalontvangst- en afvalverwerkingsplannen (artikel 5). De conclusie van de evaluatie was dat deze verschillen in interpretatie en uitvoering afbreuk doen aan de doeltreffendheid van de richtlijn.

<sup>(1)</sup> PB L 332 van 28.12.2000, blz. 81.

<sup>(2)</sup> COM(2009) 8: „Strategische doelstellingen en aanbevelingen voor het zeevervoersbeleid van de EU tot 2018”.

<sup>(3)</sup> Besluit nr. 1386/2013/EU inzake een nieuw algemeen milieuactieprogramma voor de Europese Unie voor de periode tot en met 2020 „Goed leven, binnen de grenzen van onze planeet”.

<sup>(4)</sup> Evaluatie achteraf van Richtlijn 2000/59/EG betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen, eindverslag (Panteia/PwC, mei 2015), beschikbaar op: <http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/studies/doc/2015-ex-post-evaluation-of-dir-2000-59-ec.pdf>

Deze mededeling van de Commissie is een weergave van de interpretatie van sommige bepalingen van de richtlijn door de Commissie, overeenkomstig de geldende internationale en EU-wetgeving<sup>(5)</sup>. Het doel van deze mededeling is de lidstaten een leidraad te verschaffen voor het interpreteren en toepassen van die bepalingen. Het is niet de bedoeling de richtlijn te herzien of inbreuk te maken op de interpretatiebevoegdheden van het Hof van Justitie.

## 2. HAVENONTVANGSTVOORZIENINGEN

### 2.1. Toereikendheid

In artikel 4 van de richtlijn is bepaald dat de lidstaten zorg moeten dragen voor de beschikbaarheid van havenontvangstvoorzielingen „die toereikend zijn voor de behoeften van de schepen welke hun havens gewoonlijk aandoen, zonder onnodig opont-houd van de schepen te veroorzaken”. Volgens de richtlijn zijn havenontvangstvoorzielingen toereikend als ze geschikt zijn voor de ontvangst van de soorten en hoeveelheden scheepsafval en ladingresiduen van de „schepen welke die havens gewoonlijk aandoen”, rekening houdende met:

- de behoeften van de gebruikers van de haven;
- de grootte en de geografische ligging van de haven;
- het soort schepen dat de haven aandoet;
- de vrijstellingen bedoeld in artikel 9.

Het begrip „toereikendheid” is zowel op internationaal<sup>(6)</sup> als op regionaal<sup>(7)</sup> niveau verder uitgewerkt. Bij het verschaffen van toelichting over de diverse aspecten van de toereikendheid van de voorzieningen heeft de Commissie rekening gehouden met de richtsnoeren van deze organisaties.

De toereikendheid heeft enerzijds betrekking op operationele voorwaarden, dat wil zeggen voldoen aan de behoeften van schepen die gewoonlijk de haven aandoen en geen belemmeringen opwerpen voor schepen die gebruikmaken van de voorzieningen, en anderzijds op het milieubeheer van de voorzieningen.

Wat betreft de nodige operationele voorwaarden, beklemtoont de Commissie dat de loutere terbeschikkingstelling van voorzieningen nog niet betekent dat deze voorzieningen toereikend zijn. Een slechte ligging, ingewikkelde procedures, beperkte beschikbaarheid en onredelijk hoge kosten voor de dienstverlening zijn allemaal factoren die schepen kunnen doen afzien van het gebruik van de ontvangstvoorzielingen. Een havenontvangstvoorziening wordt als toereikend beschouwd als ze beschikbaar is tijdens het bezoek van een schip, goed gelegen en gemakkelijk te gebruiken is, aangepast is aan alle soorten afvalstromen die gewoonlijk de haven binnenkomen en de prijs ervan de gebruikers niet ontmoedigt om er gebruik van te maken<sup>(8)</sup>. Tegelijkertijd benadrukt de Commissie dat zowel de grootte als de geografische ligging van de haven een beperking kunnen vormen voor wat technisch en redelijkerwijs ter beschikking kan worden gesteld op het gebied van de inontvangstname en behandeling van het afval.

Bovendien moet de voorziening niet alleen voldoen aan de criteria inzake milieuprestaties en bijdragen tot de verbetering van het mariene milieu, maar moet ze het ook mogelijk maken dat de uiteindelijke verwijdering van het scheepsafval op ecologisch verantwoorde wijze plaatsvindt. Volgens de richtlijn havenontvangstvoorzielingen worden scheepsafval en ladingresiduen beschouwd als afvalstoffen in de zin van Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen<sup>(9)</sup> (<sup>(10)</sup> de kaderrichtlijn afvalstoffen). Bij artikel 12, onder g), wordt daarom geëist dat de verwerking, terugwinning of verwijdering van scheepsafval en ladingresiduen plaatsvindt overeenkomstig de kaderrichtlijn afvalstoffen en andere relevante EU-wetgeving op het gebied van afvalstoffen.

<sup>(5)</sup> In de „technische aanbevelingen betreffende Richtlijn 2000/59/EG met betrekking tot de havenontvangstvoorzielingen voor scheepsafval en ladingresiduen” verstrekt het EMSA aanvullende technische richtsnoeren en beste praktijken die in de lidstaten zijn ontwikkeld met het oog op de toepassing van deze richtlijn.

<sup>(6)</sup> Voornamelijk in het kader van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO), met name: Resolutie MEPC.83(44) (richtsnoeren voor het waarborgen van de toereikendheid van afvalontvangstvoorzielingen in havens, 2000), Resolutie MEPC.1/Circ.834 (geconsolideerde richtsnoeren voor aanbieders en gebruikers van havenontvangstvoorzielingen), uitgebreide handleiding betreffende havenontvangstvoorzielingen (IMO-publicatie 597E), afdeling 2.3.1; deze richtsnoeren zijn opgesteld door de International Standards Organisation (ISO). ISO-norm 16304 (2013), inrichting en beheer van havenontvangstvoorzielingen.

<sup>(7)</sup> Voornamelijk in het kader van het Oostzeeverdrag, HELCOM: Voorlopige richtsnoeren inzake technische en operationele aspecten van afvalwaterlevering aan havenontvangstvoorzielingen (2013), hoofdstuk 6.

<sup>(8)</sup> Punt 3 van Resolutie MEPC.83(44), richtsnoeren voor het waarborgen van de toereikendheid van de afvalontvangstvoorzielingen in havens, 2000.

<sup>(9)</sup> Artikel 2 van Richtlijn 2000/59/EG.

<sup>(10)</sup> Die in de plaats komt van Richtlijn 2006/12/EG, die op haar beurt in de plaats komt van Richtlijn 75/442/EEG van de Raad.

Het internationale verdrag inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan (het Verdrag van Bazel), dat moet worden toegepast door de partijen bij dat verdrag, bevat eveneens beginselen inzake ecologisch verantwoord beheer van afvalstoffen. Artikel 4, lid 2, onder b), van het Verdrag van Bazel verplicht alle partijen „zorg te dragen voor de beschikbaarheid van geschikte verwijderingsinrichtingen voor een milieuhygiënisch verantwoord beheer van gevaarlijke afvalstoffen en andere afvalstoffen, die voor zover mogelijk binnen die partij zijn gelegen, ongeacht de plaats van verwijdering”. Ook al is het Verdrag van Bazel niet van toepassing op afval dat tot stand komt tijdens het gebruik van een schip<sup>(1)</sup>, toch is de Commissie van oordeel dat het verdrag van toepassing is zodra het afval is afgegeven aan een havenontvangstvoorziening en dat de voorziening moet worden beheerd overeenkomstig de beginselen van dat verdrag<sup>(2)</sup> en de EU-afvalwetgeving<sup>(3)</sup>.

Artikel 4, lid 3, van de richtlijn verplicht de lidstaten om procedures voor de melding van vermeende ontoereikendheden van havenontvangstvoorzieningen aan de havenstaat op te stellen, die in overeenstemming zijn met die welke in de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) zijn overeengekomen. Voorts verplicht artikel 12, onder f), de lidstaten ervoor te zorgen dat de Commissie een afschrift van deze klachten ontvangt.

## 2.2. Afvalontvangst- en afvalverwerkingsplannen

Een fundamenteel onderdeel van de richtlijn in het kader van de terbeschikkingstelling van toereikende havenontvangstvoorzieningen is de verplichting tot het opstellen en volgen van afvalontvangst- en afvalverwerkingsplannen in alle havens voor de inontvangstname en verwerking van scheepsafval en ladingresiduen. Het afvalontvangst- en afvalverwerkingsplan is een van de belangrijkste mechanismen voor de tenuitvoerlegging van de voorschriften van de richtlijn op het niveau van de haven. Alvorens een plan op te stellen, moeten de bevoegde autoriteiten eerst een raming opstellen van de behoeften van de schepen die de haven (gewoonlijk) aandoen en vervolgens passende maatregelen nemen om aan deze behoeften te voldoen. In artikel 5 van de richtlijn is bepaald dat, na overleg met de betrokken partijen, voor elke haven een dergelijk plan moet worden opgesteld en uitgevoerd, waarbij rekening wordt gehouden met de artikelen 4, 6, 7, 10 en 12.

### 2.2.1. Verplichte elementen

Bijlage I van de richtlijn bevat geen gedetailleerde voorschriften voor de afvalontvangst- en afvalverwerkingsplannen. Een afvalontvangst- en afvalverwerkingsplan moet betrekking hebben op een breed scala aan kwesties, onder andere die welke bijdragen tot de ontwikkeling van het systeem van havenontvangstvoorzieningen en de uitvoering van het plan.

In bijlage I wordt een onderscheid gemaakt tussen een aantal verplichte elementen die in elk afvalontvangst- en afvalverwerkingsplan moeten worden opgenomen en een aantal aanbevolen elementen. Tot de verplichte elementen behoren de beschrijving van de voorzieningen, de procedures voor de inontvangstname en inzameling van afval, het tariefstelsel en de procedures voor het melden van vermeende tekortkomingen en voor raadpleging. Deze elementen maken deel uit van de informatie die ook ter beschikking moet worden gesteld van alle havengebruikers.

De lijst van eisen bevat bovendien een „beoordeling van de behoefte aan havenontvangstvoorzieningen”. Naar de mening van de Commissie moet deze beoordeling worden gebaseerd op de beschikbare statistieken betreffende het type en de grootte van de schepen die de haven gewoonlijk aandoen en de hoeveelheid en de aard van de afvalstoffen die in voorgaande jaren zijn ontvangen<sup>(4)</sup>. De Commissie merkt op dat een beschrijving van de „soort en hoeveelheden ontvangen en verwerkt scheepsafval en ladingresiduen” een van de verplichte punten is die in het afvalontvangst- en afvalverwerkingsplan moeten worden opgenomen. Deze beschrijving ontbrak in de meeste plannen die in de afgelopen jaren door de Commissie zijn beoordeeld. De Commissie is van mening dat deze informatie essentieel is voor een goede beoordeling van de noodzakelijkheid en toereikendheid van de havenontvangstvoorzieningen in de haven, zoals weergegeven in het afvalontvangst- en afvalverwerkingsplan.

Ten slotte is het afvalontvangst- en afvalverwerkingsplan ook een belangrijk instrument voor de toepassing van het kostendekkingssysteem dat overeenkomstig artikel 8 van de richtlijn moet worden opgezet. Volgens bijlage I moet het afvalontvangst- en afvalverwerkingsplan een beschrijving van het tariefstelsel bevatten. Over deze informatie, die algemeen beschikbaar moet worden gesteld, moet voortdurend overleg worden gepleegd.

### 2.2.2. Toepassingsgebied: Havens die een afvalontvangst- en afvalverwerkingsplan moeten hebben

In de richtlijn is bepaald dat voor elke haven een passend afvalontvangst- en afvalverwerkingsplan moet worden opgesteld, waarbij haven wordt gedefinieerd als „een plaats of geografisch gebied met verbeteringswerken en voorzieningen die voornamelijk dienen voor de ontvangst van schepen, met inbegrip van vissersvaartuigen en pleziervaartuigen”<sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> Artikel 1, lid 4, van het Verdrag van Bazel — de „uitzonderingsclausule”.

<sup>(2)</sup> Juridische analyse van het Verdrag van Bazel, NEP/CHW.11/INF/22, <http://www.basel.int/implementation/LegalMatters/Ships/tabid/2405/Default.aspx>

<sup>(3)</sup> In het bijzonder Verordening (EG) nr. 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen, waarbij het Verdrag van Bazel wordt omgezet in EU-wetgeving en waarin wordt verwezen naar de verschillende richtsnoeren inzake ecologisch verantwoord afvalbeheer (bijlage VIII bij de verordening).

<sup>(4)</sup> Punt 2.3.1 van de uitgebreide handleiding van de IMO betreffende havenontvangstvoorzieningen.

<sup>(5)</sup> Artikel 2, onder h).

De havens die onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen, zijn die welke gewoonlijk worden aangedaan door schepen die onder de richtlijn vallen<sup>(16)</sup>, namelijk alle schepen die een haven in een lidstaat aandoen of daar in bedrijf zijn, met uitzondering van oorlogsschepen, marinehulpschepen en andere schepen in eigendom of onder beheer van een staat die uitsluitend voor een niet-commerciële overheidsdienst worden gebruikt<sup>(17)</sup>. Vissersvaartuigen en pleziervaartuigen vallen ook onder het toepassingsgebied van de richtlijn en dus ook de havens die door deze vaartuigen worden aangedaan.

Rekening houdende met de werkingssfeer van de richtlijn, kan het toepassingsgebied en detailleringsniveau van de afvalontvangst- en afvalverwerkingsplannen dus aanzienlijk variëren, van een grote commerciële haven tot een kleine vissershaven of jachthaven. Het is mogelijk dat sommige van de in bijlage I vermelde punten slechts gedeeltelijk van toepassing zijn op kleinere havens met beperkte afvalstromen of met zeer gespecialiseerde scheepvaartdiensten. De Commissie is van mening dat hetgeen „passend” is voor een haven afhangt van de grootte, de geografische ligging en de aard van de activiteiten die in de haven, wat meteen ook het vereiste detailleringsniveau van elk plan bepaalt.

Overeenkomstig artikel 5, lid 2, van de richtlijn mogen de afvalontvangst- en afvalverwerkingsplannen in **regionaal** verband worden opgesteld. Dit is het geval wanneer het afvalontvangst- en afvalverwerkingsplan wordt opgesteld voor meerdere havens, waarbij de essentiële onderdelen worden gebundeld tot één regionaal plan. Het opstellen van afvalontvangst- en afvalverwerkingsplannen in regionaal verband kan een oplossing bieden wanneer dit zodanig gebeurt dat schepen er niet toe worden aangezet om afval in zee te lozen. Bij de opstelling van dergelijke regionale plannen is het essentieel dat de schepen in kwestie over voldoende aparte opslagcapaciteit beschikken om hun afval op te slaan tussen aanloophavens, overeenkomstig artikel 7, lid 2, van de richtlijn. Voor dergelijke planning is nauwe samenwerking tussen lidstaten in dezelfde regio vereist<sup>(18)</sup>.

Wanneer een regionaal plan is opgesteld voor meer dan één haven, en dat plan in regionaal verband wordt uitgevoerd, moet de betrokkenheid van elke haven in verhouding staan tot zijn handel. De behoefte aan en de beschikbaarheid van toereikende havenontvangstvoorzieningen moeten in elk geval voor elke haven apart worden vermeld.

#### 2.2.3. Overleg met relevante partijen

In artikel 5, lid 1, van de richtlijn is specifiek bepaald dat overleg moet worden gepleegd met de betrokken partijen, in het bijzonder de havengebruikers (of hun vertegenwoordigers) bij het uitwerken en vaststellen van het afvalontvangst- en afvalverwerkingsplan. Deze overlegprocedure, die ook als fundamentele eis is vooropgesteld in bijlage I, biedt de havenautoriteiten een methode om de behoeften van hun gebruikers te begrijpen en in te vullen. De Commissie is van mening dat constructief overleg tussen de havenautoriteit, afvalbedrijven, havengebruikers en andere betrokken partijen, zoals milieurorganisaties, van cruciaal belang is voor de goede werking van het systeem en met name om ervoor te zorgen dat toereikende voorzieningen worden opgezet die tegemoetkomen aan de behoeften van de schepen die de haven gewoonlijk aandoen. Door de scheepsafvalstromen die waarschijnlijk zullen plaatsvinden in de haven te beoordelen via overleg met de belanghebbenden, kan de opsteller van het afvalontvangst- en afvalverwerkingsplan zich op deze gegevens baseren om een geschikt plan te ontwikkelen.

Het in artikel 5, lid 1, bedoelde overleg is nader omschreven in bijlage I. Hoewel artikel 5 alleen verwijst naar overleg over de opstelling van een nieuw afvalontvangst- en afvalverwerkingsplan, is in bijlage I bij de richtlijn sprake van „structureel” overleg. Rekening houdend met de gedetailleerde eisen voor afvalontvangst- en afvalverwerkingsplannen, is de Commissie van mening dat de verwijzing naar overleg in artikel 5, lid 1, moet worden opgevat als een verwijzing naar overleg tussen de lidstaten en de relevante partijen, zowel *tijdens* de opstelling van de plannen als *na* de vaststelling van de plannen; dit vormt ook de basis voor de evaluatie en nieuwe goedkeuring van de plannen.

#### 2.2.4. Evaluatie, goedkeuring en monitoring

Artikel 5, lid 3, van de richtlijn schrijft voor dat de lidstaten het afvalontvangst- en afvalverwerkingsplan moeten evalueren, goedkeuren, toezien op de uitvoering ervan en ervoor moeten zorgen dat het ten minste om de drie jaar en na significante veranderingen in de werking van de haven opnieuw wordt goedgekeurd.

##### — Evaluatie en goedkeuring:

Bij de evaluatie moeten de bevoegde autoriteiten het ingediende afvalontvangst- en afvalverwerkingsplan toetsen aan de eisen in bijlage I bij de richtlijn havenontvangstvoorzieningen. Indien een van de verplichte punten van bijlage I niet op passende wijze is behandeld, mag het afvalontvangst- en afvalverwerkingsplan niet worden goedgekeurd en moeten de havenautoriteiten een motivering van de weigering krijgen, zodat zij onmiddellijk de resterende problemen kunnen verhelpen.

<sup>(16)</sup> Artikel 3, onder b).

<sup>(17)</sup> Artikel 3, onder a).

<sup>(18)</sup> Richtsnoeren van de IMO voor het waarborgen van de toereikendheid van afvalontvangstvoorzieningen in havens, punt 5.15.

De havens moeten hun afvalontvangst- en afvalverwerkingsplannen om de drie jaar en na significante veranderingen in de werking van de haven opnieuw grondig bekijken. In dit verband is de vraag gerezen welke veranderingen in de haven als „significant” moeten worden beschouwd. De Commissie is van mening dat onder meer een belangrijke structurele stijging of daling in het aantal schepen, een belangrijke wijziging van het type schepen, de ontwikkeling van nieuwe infrastructuur in de haven, een wijziging in de havenontvangstvoorzieningen of nieuwe technieken voor verwerking aan boord als significante veranderingen moeten worden beschouwd.

— Toezicht:

Hoewel de richtlijn niet in detail beschrijft hoe het toezicht op de tenuitvoerlegging van de plannen moet plaatsvinden, is de Commissie van mening dat doeltreffend toezicht essentieel is om ervoor te zorgen dat het plan correct wordt uitgevoerd en dat de havenontvangstvoorzieningen functioneren zoals voorgeschreven. Het toezicht heeft tot doel de werking van het systeem in de praktijk, overeenkomstig het goedgekeurde afvalontvangst- en afvalverwerkingsplan te garanderen en te controleren. Het toezicht op de uitvoering van de plannen moet ook een ad-hocinspectie voor elke haven omvatten; deze inspectie moet ten minste om de drie jaar plaatsvinden, overeenkomstig de termijn voor de periodieke nieuwe goedkeuring van het plan. De frequentie van de inspecties moet worden verhoogd indien regelmatig klachten zijn ontvangen over de ontoereikendheid van de havenontvangstvoorzieningen in een bepaalde haven. De Commissie erkent dat de inspecties van havenfaciliteiten vaak onder de bevoegdheid van verschillende handhavingsinstanties vallen en worden uitgevoerd binnen een ander juridisch kader dan hetwelke van toepassing is op de inspecties aan boord van schepen. In dit verband benadrukt de Commissie het belang van een geïntegreerd kader voor toezicht op havenontvangstvoorzieningen, zoals voorzien bij artikel 12, en van een goede samenwerking tussen de handhavingsautoriteiten die betrokken zijn bij het toezicht op de toepassing van de richtlijn.

#### 2.2.5. Het melden van ontoereikendheden

Naast transparante overlegprocedures, zijn ook effectieve procedures voor het melden van vermeende ontoereikendheden van essentieel belang voor de verbetering van de werking van havenontvangstvoorzieningen. Volgens artikel 4, lid 3, van de richtlijn moeten de lidstaten procedures vaststellen, overeenkomstig die welke in de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) zijn overeengekomen, voor kennisgeving van vermeende ontoereikendheden van havenontvangstvoorzieningen aan de havenstaat. Overeenkomstig bijlage I moeten deze procedures worden opgenomen in het afvalontvangst- en afvalverwerkingsplan en beschikbaar worden gesteld aan alle havengebruikers.

Aangezien de procedures voor de melding moeten worden afgestemd op die van de IMO, acht de Commissie het passend dat het meldingsformulier van de IMO<sup>(19)</sup> voor dat doel wordt gebruikt. De aanmelding dient zo snel mogelijk na de voltooiing van het rapporteringsformulier plaats te vinden en dient een kopie te omvatten van het verslag van de kapitein, samen met alle documenten ter staving. Het is ook van essentieel belang te beschikken over nationale procedures om te waarborgen dat de Commissie een afschrift ontvangt van klachten over ontoereikende havenontvangstvoorzieningen, in overeenstemming met artikel 12, lid 1, onder f), van de richtlijn.

### 3. AFGIFTE VAN SCHEEPSAFVAL

#### 3.1. Belangrijkste beginselen van de verplichte afgifte

artikel 7 is een van de belangrijkste artikelen van de richtlijn omdat het bijdraagt tot de algemene doelstelling van vermindering van lozingen van scheepsafval op zee en de bescherming van het mariene milieu. In dat artikel wordt als algemene regel gesteld dat de kapitein van het schip een EU-haven aandoet „alle scheepsafval voor vertrek uit die haven afgeeft bij een havenontvangstvoorziening”.

Er is slechts een uitzondering op deze verplichte afgifte, namelijk wanneer uit het verplichte aanmeldingsformulier kan worden opgemaakt dat er voldoende aparte opslagcapaciteit is voor alle scheepsafval. In deze zin gaat de richtlijn verder dan de verplichtingen in het kader van het Marpol-Verdrag, dat alleen de terbeschikkingstelling van toereikende havenontvangstvoorzieningen oplegt, maar geen verplicht gebruik van deze voorzieningen dat verder gaat dan wat impliciet vervat is in de lozingsnormen<sup>(20)</sup>. Wat ladingresiduen betreft, ligt de richtlijn grotendeels in de lijn van de eisen van het Marpol-Verdrag. In artikel 10 van de richtlijn is immers bepaald dat de afgifte van ladingresiduen bij een havenontvangstvoorziening overeenkomstig de voorschriften van het Marpol-Verdrag dient te gebeuren.

#### 3.2. Verplichte afgifte van alle afval

Volgens artikel 7, lid 1, moet de kapitein van een schip dat een haven in de Gemeenschap aandoet, alle scheepsafval voor vertrek uit die haven afgeven bij een havenontvangstvoorziening.

Scheepsafval is gedefinieerd als „afval, met inbegrip van sanitair afval, en residuen, niet zijnde ladingresiduen, die ontstaan tijdens de bedrijfsvoering van een schip en vallen onder het toepassingsgebied van de bijlagen I, IV en V van Marpol, en ladinggebonden afval zoals omschreven in de Guidelines voor de uitvoering van bijlage V van Marpol”<sup>(21)</sup>. Wat ladingresiduen betreft, merkt de Commissie op dat deze niet onder de algemene afgifteverplichting van artikel 7 vallen, maar moeten worden afgegeven overeenkomstig de bepalingen van het Marpol-Verdrag, zoals voorgeschreven in artikel 10.

<sup>(19)</sup> MEPC.1/Circ.834, bijlage, aanhangsel 1

<sup>(20)</sup> De respectieve bijlagen bij het Marpol-Verdrag bevatten normen voor lozingen van scheepsafval in zee, waarbij de hoeveelheden en de voorwaarden waaronder dergelijke lozingen zijn toegestaan, zijn gespecificeerd.

<sup>(21)</sup> Artikel 2, onder c).

De vraag is gerezen of afval dat overeenkomstig de lozingsnormen en -voorwaarden van het Marpol-Verdrag wettelijk mag worden geloosd in zee, kan worden uitgesloten van de afgifteverplichting. Dit is bijzonder relevant voor afvalwater, dat volgens het Marpol-Verdrag onder bepaalde voorwaarden in zee mag worden geloosd <sup>(22)</sup>.

In dit verband merkt de Commissie op dat de tenuitvoerlegging van het Marpol-Verdrag een van de doelstellingen was waarmee rekening werd gehouden ten tijde van de vaststelling van deze richtlijn <sup>(23)</sup>. De Commissie erkent ook dat bijlage II bij de richtlijn <sup>(24)</sup> voorziet in een afwijking van de aanmeldingsvereisten voor afvalwater dat volgens bijlage IV bij het Marpol-Verdrag wettelijk in zee mag worden geloosd <sup>(25)</sup>. Tegelijkertijd benadrukt de Commissie dat de algemene afgifteverplichting dient te worden geïnterpreteerd in het licht van de doelstellingen van de richtlijn, namelijk het verminderen van lozingen van scheepsafval op zee en het beschermen van het mariene milieu. Daarom is de Commissie van mening dat wat mag worden geloosd in het kader van Marpol, niet automatisch mag worden uitgesloten van de in de richtlijn vastgestelde afgifteverplichting. In dit verband is het eveneens van belang op te merken dat afvalwater niet is uitgesloten van de toepassing van artikel 8 inzake de bijdragen voor scheepsafval.

Met betrekking tot de in artikel 7 vastgestelde verplichte afgifte van scheepsafval is de vraag gerezen of afval van scheepsreparatieactiviteiten als scheepsafval dient te worden beschouwd en als zodanig dient te worden afgegeven bij een havenontvangstvoorziening. Zo is met name aangevoerd dat dergelijke afvalstoffen zouden kunnen worden beschouwd als „operationeel afval”, dat onder bijlage V bij Marpol valt en is gedefinieerd als „al het vaste afval, met inbegrip van smurrie die niet onder andere bijlage valt, dat aan boord wordt verzameld tijdens het normale onderhoud of de normale werking van een schip of dat gebruikt is voor stuwage en behandeling van vracht” <sup>(26)</sup>.

De Commissie is van mening dat afval van reparaties in scheepsreparatiewerven niet dient te worden beschouwd als „scheepsafval” in de zin van de richtlijn, aangezien het niet onder het toepassingsgebied van bijlage V bij het Marpol-Verdrag valt. De definitie van „operationeel afval” in bijlage V bij het Marpol-Verdrag, met name de verwijzing naar „normaal onderhoud en normale exploitatie van een schip”, heeft geen betrekking op afval ten gevolge van scheepsreparatieactiviteiten in reparatiewerven. Als gevolg daarvan valt het afval van dergelijke activiteiten onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het schip en de scheepsreparatiewerf, die de nodige maatregelen dienen te treffen om ervoor te zorgen dat het afval wordt afgegeven en verwerkt volgens de voorschriften van de EU-afvalwetgeving <sup>(27)</sup>.

### 3.3. Voldoende opslagcapaciteit

Artikel 7, lid 2, voorziet in een uitzondering op de verplichte afgifte, zodat een schip zijn afval niet in elke haven moet afgeven als de hoeveelheid afval aan boord geen aanleiding geeft tot mogelijke lozing in zee, op voorwaarden dat het schip:

*„... naar de volgende aanloophaven kan doorvaren zonder afgifte van het scheepsafval, indien uit de overeenkomstig artikel 6 en bijlage II verstrekte informatie blijkt dat er voldoende aparte opslagcapaciteit aan boord aanwezig is voor alle scheepsafval dat is ontstaan en dat tijdens de voorgenomen reis van het schip tot de haven van afgifte nog zal ontstaan”.*

De Commissie onderstreept dat artikel 7, lid 2, van de richtlijn een uitzondering vormt op de eis tot verplichte afgifte en eng moet worden geïnterpreteerd.

Om de beschikbare aparte opslagcapaciteit aan boord van een schip precies vast te stellen, moet de informatie in de bij artikel 6 en bijlage II vereiste aanmelding van afval worden geverifieerd. Overeenkomstig artikel 6 van de richtlijn moet de kapitein van een schip (met uitzondering van vissersvaartuigen of pleziervaartuigen) dat op weg is naar een haven in de EU, het aanmeldingsformulier van bijlage II bij de richtlijn invullen en deze informatie verstrekken aan de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar de volgende aanloophaven zich bevindt. Bijlage II bevat een gedetailleerde lijst van de te verstrekken informatie, inclusief een tabel met de verschillende categorieën van afval en ladingresiduen die in de vorige haven zijn afgegeven <sup>(28)</sup>, alsmede het afval dat moet worden afgegeven en/of aan boord moet blijven, met vermelding van het percentage van de maximale aparte opslagcapaciteit.

<sup>(22)</sup> Volgens het Marpol-Verdrag mogen ook andere soorten scheepsafval in zee worden geloosd. De lozingsnormen voor afval van bijlage I en bijlage V zijn echter steeds strenger geworden: slechts zeer kleine hoeveelheden afval van bijlage I en zeer weinig categorieën afval van bijlage V mogen onder specifieke voorwaarden in zee worden geloosd.

<sup>(23)</sup> Zie Richtlijn 2000/59/EG, overweging 3.

<sup>(24)</sup> Richtlijn 2007/71/EG van de Commissie houdende wijziging van bijlage II bij Richtlijn 2000/59/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende havenontvangstvoorzieningen voor scheepsafval en ladingresiduen.

<sup>(25)</sup> Voorschrift 11 in bijlage IV bij het Marpol-Verdrag.

<sup>(26)</sup> Voorschrift 1.12 van bijlage V bij het Marpol-Verdrag.

<sup>(27)</sup> Met name de kaderrichtlijn afvalstoffen.

<sup>(28)</sup> Bijlage II bij Richtlijn 2000/59/EG is gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2015/2087 van 18 november 2015, teneinde de types en hoeveelheden afval die in de vorige aanloophaven zijn afgegeven, op te nemen in de tabel van de te verstrekken informatie.

Om te bepalen of het schip over voldoende aparte opslagcapaciteit beschikt voor de af te leggen reis, is het ook van belang dat rekening wordt gehouden met de hoeveelheid afval die waarschijnlijk aan boord van het schip zal ontstaan tussen de haven van vertrek en de volgende aanloophaven. Het ontstaan van afval aan boord van een schip wordt beïnvloed door statische factoren (type schip, bouwjaar, vermogen van de hoofdmotor enz.) en variabele factoren (hoeveelheid lading aan boord, routeplanning, aantal passagiers aan boord enz.). Er is ook een reeks factoren die aanzienlijk bijdragen tot de vermindering van afval aan boord, zoals recycling, verbranding van afval aan boord en het gebruik van dieselolie (MDO); wanneer bepaald wordt of er voldoende aparte opslagcapaciteit aanwezig is, moet ook met deze factoren rekening worden gehouden.

Wat de verschillende behandeling van elke afvalstroom betreft, rekening houdend met het feit informatie over elke type afval moet worden verstrekt bij de aanmelding overeenkomstig bijlage II bij de richtlijn, samen met de maximale opslagcapaciteit en de hoeveelheid afval die aan boord wordt opgeslagen voor elk type afval, is de Commissie van mening dat de opslagcapaciteit moet worden beoordeeld voor elk type afval. Als er in het algemeen voldoende opslagcapaciteit beschikbaar is aan boord van het schip, maar als deze capaciteit voor één of meer types afval ontoereikend is, mag het schip niet doorvaren naar de volgende aanloophaven.

### 3.4. Beoogde haven van afgifte

In artikel 7, lid 2, wordt verwezen naar de beoogde „haven van afgifte”. Het is onduidelijk of de „beoogde haven van afgifte” moet worden begrepen als de „volgende aanloophaven”.

De Commissie herinnert eraan dat de in artikel 7, lid 2, vastgestelde regeling een „haven-tot-haven”-systeem is. In artikel 7, lid 2, eerste alinea, is sprake van de toestemming voor een schip om door te varen naar de „volgende aanloophaven”. Het is op basis van deze informatie dat de bevoegde autoriteiten beoordelen of er voldoende opslagcapaciteit aan boord aanwezig is voor alle scheepsafval, teneinde het risico te vermijden dat op weg naar de volgende aanloophaven lozingen in zee plaatsvinden. Deze informatie wordt ook verstrekt in de aanmelding die vóór aankomst naar de aanloophaven moet worden gestuurd, zodat die haven kan zorgen voor havenontvangstvoorzieningen die afgestemd zijn op de behoeften van het schip. De in artikel 7, lid 2, bedoelde toestemming om door te varen heeft alleen betrekking op het doorvaren naar de volgende aanloophaven, maar niet verder. In deze logica dient de „haven van afgifte”, zoals bedoeld in artikel 7, lid 2, te worden begrepen als de „volgende aanloophaven”. Het is immers de verantwoordelijkheid van de autoriteiten van de volgende aanloophaven om te beoordelen of het schip in kwestie mag doorvaren naar een andere haven, rekening houdende met de beschikbare opslagcapaciteit.

In artikel 7, lid 2, is bepaald dat *„indien er goede redenen zijn om aan te nemen dat er adequate voorzieningen niet beschikbaar zijn in de beoogde haven van afgifte, of indien die haven niet bekend is en er een risico bestaat dat het afval op zee zal worden geloosd, alle noodzakelijke maatregelen moeten worden genomen om verontreiniging van de zee te voorkomen, indien nodig door te eisen dat het schip de afvalstoffen”*.

De bevoegde autoriteiten moeten dus de situatie in de beoogde haven van afgifte beoordelen, en met name de vraag of er toereikende havenontvangstvoorzieningen beschikbaar zijn in die haven. De Commissie merkt op dat dit moeilijk zou kunnen zijn als de beoogde haven van afgifte buiten de EU gelegen is of onbekend is.

De toepassing van artikel 7, lid 2, kan worden gecontroleerd in EU-havens in het kader van het „haven-tot-haven”-systeem, ondersteund door het overeenkomstig artikel 12, lid 3, van de richtlijn opgezette informatie- en controlesysteem (zie punt 3.5.2 hieronder), maar dit is niet het geval als de volgende aanloophaven buiten de EU gelegen is. Met betrekking tot schepen die vertrekken naar havens buiten de EU, is de Commissie dan ook van mening dat het van het grootste belang is dat de bevoegde autoriteiten controleren of er voldoende opslagcapaciteit beschikbaar is aan boord van deze schepen alvorens deze schepen toestemming te geven om te vertrekken met afval nog aan boord, en dat zij — voor zover deze informatie beschikbaar is — de beschikbaarheid van havenontvangstvoorzieningen controleren in de GISIS databank <sup>(29)</sup> van de IMO.

### 3.5. Monitoring en handhaving

#### 3.5.1. Monitoring

De lidstaten moeten de in het afvalaanmeldingsformulier vermelde informatie naar behoren onderzoeken <sup>(30)</sup>. Op basis van dit onderzoek kunnen de autoriteiten voor toereikende havenontvangstvoorzieningen zorgen en toezicht houden op de afgifte van afval, met inbegrip van de beoordeling van de opslagcapaciteit.

<sup>(29)</sup> Informatie over de havenontvangstvoorzieningen in de verschillende havens is beschikbaar in het Global Integrated Shipping Information System (GISIS) van de IMO: <https://gisis.imo.org/Public/Default.aspx>

<sup>(30)</sup> Artikel 12, onder d).

Uit evaluaties van de Commissie is gebleken dat de lidstaten op dit ogenblik zowel actieve als passieve goedkeuringsprocedures toepassen om een schip toestemming te verlenen om met scheepsafval aan boord te vertrekken:

- actieve goedkeuring — na een passende beoordeling van het afvalaanmeldingsformulier en een beoordeling van de aparte opslagcapaciteit aan boord, krijgen schepen onmiddellijk schriftelijk toestemming om de haven te verlaten. Dit gebeurt ofwel aan de hand van een certificaat ofwel via een eenvoudig bericht dat aan boord van het schip moet worden bijgehouden, of
- passieve goedkeuring — alleen tussenkomst indien er, na passend onderzoek van het afvalaanmeldingsformulier of wanneer geen aanmelding heeft plaatsgevonden, redenen zijn om aan te nemen dat het schip niet voldoet aan de in de richtlijn vastgestelde afgifteverplichting. Er wordt een inspectie van de havenontvangstvoorziening opgestart en als blijkt dat het schip niet over voldoende opslagcapaciteit aan boord beschikt, wordt het verzocht zijn afval vóór vertrek af te geven. In alle andere gevallen mag het schip naar de volgende aanloophaven doorvaren zonder uitdrukkelijke toestemming van de autoriteiten in schriftelijke of elektronische vorm.

Noch artikel 7, lid 2, noch artikel 11 en artikel 12, lid 1, onder d), verlangen dat een expliciete toestemming moet worden gegeven alvorens het schip mag doorvaren naar de volgende aanloophaven. De Commissie is dan ook van oordeel dat zowel de actieve als de passieve goedkeuringsprocedures zijn toegestaan volgens de richtlijn.

### 3.5.2. Informatie- en controlesysteem

Om de lidstaten te helpen bij de identificatie van de schepen die hun afval niet overeenkomstig de richtlijn hebben afgegeven, voorziet de richtlijn in de ontwikkeling van een passend informatie- en controlesysteem.

De Commissie heeft dit systeem ontwikkeld binnen het bestaande SafeSeaNet, dat is opgericht in het kader van Richtlijn 2002/59/EG betreffende de invoering van een communautair monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart en tot intrekking van Richtlijn 93/75/EEG van de Raad <sup>(31)</sup>, en is voornemens het systeem te koppelen aan een specifieke rapporterings- en toezichtsmodule in de databank voor havenstaatcontrole (Thetis), die door het EMSA wordt beheerd.

Met ingang van 1 juni 2015 is elektronische rapportering via het nationale éénloketsysteem <sup>(32)</sup> verplicht voor voorafgaande afvalaanmelding; de elektronische informatie wordt uitgewisseld tussen nationale autoriteiten via het systeem voor de uitwisseling van maritieme informatie van de Unie (SafeSeaNet) <sup>(33)</sup>. Daartoe is in het kader van Richtlijn 2010/65/EU een elektronisch afvalbericht ontwikkeld als onderdeel van bedrijfsregels voor de tenuitvoerlegging van het bericht. De lidstaten en de Commissie zijn ook overeengekomen dat informatie over schepen die hun scheepsafval en ladingresiduen niet hebben afgegeven, moet worden doorgegeven via SafeSeaNet <sup>(34)</sup>. De Commissie verwacht dat dit systeem de lidstaten zal helpen bij de correcte uitvoering van de richtlijn en de sector zal helpen door te zorgen voor efficiënte rapportering en snellere turnaroundtijden in havens.

In dit verband merkt de Commissie op dat, hoewel de afvalaanmelding in bijlage II een handtekening van de kapitein van het schip vereist, in het geval van elektronische aanmelding niet ook nog eens een handtekening op het formulier nodig is. Het legitimatiebewijs van de informatieverstrekker volstaat om de persoon te identificeren die de afvalaanmelding indient <sup>(35)</sup>.

### 3.5.3. Handhaving (inspecties)

In artikel 11 is de inspectieregeling in het kader van de richtlijn uiteengezet. In beginsel moeten de lidstaten ervoor zorgen dat elk schip geïnspecteerd kan worden en dat er voldoende inspecties worden uitgevoerd. De Commissie benadrukt dat deze algemene inspectievereiste ook geldt voor vissersvaartuigen en pleziervaartuigen. Aangezien het in de praktijk wellicht niet mogelijk zal zijn om alle schepen die hun afval niet afgeven in havens te inspecteren, zijn in de richtlijn bepaalde selectiecriteria vastgesteld om te bepalen welke schepen moeten worden geïnspecteerd.

<sup>(31)</sup> PB L 208 van 5.8.2002, blz. 10.

<sup>(32)</sup> Artikel 5 van Richtlijn 2010/65/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende meldingsformaliteiten voor schepen die aankomen in en/of vertrekken uit havens van de lidstaten en tot intrekking van Richtlijn 2002/6/EG (PB L 283 van 29.10.2010, blz. 1).

<sup>(33)</sup> Zoals vastgesteld bij Richtlijn 2002/59/EG.

<sup>(34)</sup> Zie „SafeSeaNet: Incident Report Guidelines”.

<sup>(35)</sup> Zoals overeengekomen door de deskundigengroep die is opgericht bij Richtlijn 2010/65/EU, Afvalbericht — bedrijfsregels, versie 0.9, 19 maart 2012.



Overeenkomstig artikel 11, lid 2, onder a), van de richtlijn wordt bij de selectie van te inspecteren schepen *bijzondere aandacht* besteed aan schepen die niet aan de aanmeldingsvoorschriften van artikel 6 hebben voldaan (met uitzondering van vissersvaartuigen en pleziervaartuigen waarmee ten hoogste twaalf passagiers mogen worden vervoerd) en schepen waarvoor het onderzoek van de door de kapitein overeenkomstig artikel 6 aangemelde informatie andere redenen aan het licht heeft gebracht om te veronderstellen dat het schip niet aan deze richtlijn voldoet.

Zoals blijkt uit artikel 11, lid 2, onder a), is het aanmeldingsformulier het belangrijkste instrument voor het gericht selecteren van schepen voor inspectie. In dit verband benadrukt de Commissie de behoefte aan effectieve uitwisseling van informatie tussen de bevoegde autoriteiten en handhavingsinstanties. Met name de volgende informatiestromen zijn van essentieel belang:

- De betrokken handhavingsinstantie en haar inspecteurs krijgen onmiddellijk toegang tot de gegevens.
- De haven moet alle onverenigbaarheden met de richtlijn, met inbegrip van gevallen van niet-aanmelding of niet-afgifte, onmiddellijk melden aan de instantie die de inspectie havenontvangstvoorzieningen uitvoert.
- De bevoegde instantie van elke lidstaat moet:
  - verslagen over onverenigbaarheden ontvangen van de haven of derde partijen, met name met betrekking tot de schepen die niet beantwoorden aan de vereisten van de richtlijn;
  - de bevoegde instantie van de volgende aanloophaven in kennis stellen van gevallen van niet-afgifte die in strijd zijn met de artikelen 7 en 10 van de richtlijn inzake havenontvangstvoorzieningen, zodat het schip geen toestemming krijgt om de haven te verlaten tot een meer gedetailleerde beoordeling heeft plaatsgevonden, zoals bepaald in artikel 11, lid 2, onder d).

#### 3.5.3.1. Toepassingsgebied van de inspecties van havenontvangstvoorzieningen:

In de richtlijn is uitdrukkelijk bepaald dat de handhaving mag plaatsvinden in het kader van de richtlijn inzake de havenstaatcontrole <sup>(36)</sup>. Tegelijkertijd is in de richtlijn bepaald dat, ongeacht het kader waarin de inspecties plaatsvinden, een vereiste van 25 % inspecties van toepassing is. De Commissie merkt op dat de vereiste van 25 % inspecties voortvloeit uit de vereisten van de vorige richtlijn inzake havenstaatcontrole (Richtlijn 95/21/EG), die van kracht was op het ogenblik waarop de richtlijn werd vastgesteld. In de huidige regeling inzake havenstaatcontrole, die bij Richtlijn 2009/16/EG is ingevoerd, is de inspectievereiste van 25 % vervangen door een gedeelte inspectielast die proportioneel verdeeld is tussen de lidstaten en een risicogebaseerd selectiemechanisme.

In de overwegingen van de richtlijn wordt erop gewezen dat gerichte inspecties moeten worden uitgevoerd om te controleren of deze richtlijn wordt nageleefd; het aantal van dergelijke inspecties moet toereikend zijn om niet-naleving van de richtlijn te ontmoedigen <sup>(37)</sup>. Dit beginsel van gerichte inspecties komt ook tot uiting in het algemene stelsel van artikel 11, met selectiecriteria die gebaseerd zijn op de informatie in de aanmelding of het ontbreken van de aanmelding. Daarom is de Commissie van oordeel dat de inspectieregeling in de richtlijn inzake havenontvangstvoorzieningen eveneens een risicogebaseerde benadering moet volgen, vergelijkbaar met de benadering in het kader van de huidige richtlijn inzake havenstaatcontrole, in plaats van te streven naar een vast percentage van 25 %.

De Commissie benadrukt echter dat de correcte toepassing en handhaving van de richtlijn inzake havenontvangstvoorzieningen te allen tijde moet worden gewaarborgd, in het bijzonder de naleving van de selectiecriteria voor inspecties die verschillen van die welke worden gebruikt in het kader van de richtlijn inzake havenstaatcontrole. Voorts is het belangrijk dat de vaartuigen die niet verplicht zijn een aanmelding naar de haven te sturen, met inbegrip van vrijgestelde vaartuigen in het reguliere verkeer, vissersvaartuigen en pleziervaartuigen (die niet meer dan twaalf passagiers mogen vervoeren), eveneens worden gecontroleerd en geïnspecteerd. In artikel 11, lid 3, is bepaald dat de lidstaten controleprocedures moeten vaststellen om te verzekeren dat vissersvaartuigen en pleziervaartuigen voldoen aan de richtlijn.

Anderzijds hebben schepen die voldoen aan de richtlijn, maar die overmatige vertraging oplopen door ontoereikende ontvangstvoorzieningen, ook recht op compensatie (artikel 12, lid 1, onder h)).

#### 3.5.3.2. „Het vaartuig aan de ketting leggen” en het systeem voor informatieuitwisseling

Indien de betrokken autoriteit niet tevreden is over de resultaten van de inspectie, dient zij ervoor te zorgen dat het schip de haven niet verlaat voordat het zijn afval heeft afgegeven. Als dusdanig bevat de richtlijn de rechtsgrondslag en de voorwaarden voor het „aan de ketting leggen” van het vaartuig, hoewel — zoals hierboven uitgelegd — het kader, de procedures en het algemene systeem voor het aan de ketting leggen van het vaartuig kunnen worden afgeleid uit het kader voor inspecties door havenstaten, zoals specifiek bepaald in artikel 11, lid 2, onder b). Hoewel het kader kan hetzelfde kan zijn, moet dus een onderscheid worden gemaakt tussen het „aan de ketting leggen van een vaartuig” in het kader van de richtlijn inzake havenontvangstvoorzieningen en een „aanhouding” in het kader van de richtlijn inzake havenstaatcontrole.

<sup>(36)</sup> Richtlijn 2009/16/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende havenstaatcontrole (PB L 131 van 28.5.2009, blz. 57).

<sup>(37)</sup> Overweging 18 van de richtlijn.

De beslissing om een vaartuig aan de ketting te leggen wegens niet-naleving van de in artikel 7 of 10 vastgestelde voorschriften voor de afgifte van afval, kan ook gebaseerd zijn op informatie die ontvangen is van de vorige haven en die „duidelijk aantoon” dat het afval niet is afgegeven. In dergelijke gevallen staat de inspecteur niet toe dat het schip de haven verlaat totdat de factoren met betrekking tot de naleving van de afvalafgiftevoorschriften door het schip in detail zijn geanalyseerd.

Het effectieve rapporteringssysteem voor de uitwisseling van relevante informatie tussen havens vormt de kern van de samenwerking tussen de lidstaten bij de handhaving van de richtlijn. Een dergelijke regeling is voorzien bij artikel 12, lid 3, van de richtlijn en de Commissie zal toezien op de verdere ontwikkeling en integratie ervan in de bestaande systemen voor de melding van gegevens.

#### 4. VRIJSTELLINGEN

##### 4.1. Voorwaarden

Om onnodige administratieve en financiële lasten te voorkomen voor schepen die regelmatig dezelfde havens aandoen, mogen de lidstaten overeenkomstig artikel 9 schepen vrijstellen van de volgende verplichtingen:

- de voorafgaande aanmelding van afvalstoffen (artikel 6);
- de verplichte afgifte van scheepsafval (artikel 7, lid 1);
- de betaling van de bijdragen voor scheepsafval (artikel 8).

Uit de toepassing van het beginsel van juridische interpretatie „*a maiore ad minus*” volgt dat een lidstaat, die een schip kan vrijstellen van alle vereisten, dat schip ook kan vrijstellen van slechts één vereiste. Als een lidstaat een schip dus kan vrijstellen van de verplichting om alle types scheepsafval af te geven, kan die lidstaat het schip dus ook vrijstellen van de verplichting om slechts één of meerdere types scheepsafval af te geven.

In artikel 9 zijn twee cumulatieve voorwaarden voor het verlenen van vrijstellingen vastgesteld:

- a) het schip doet volgens een dienstregeling frequent en regelmatig bepaalde havens aan, en
- b) het is genoegzaam aangetoond dat er een regeling is getroffen voor de afgifte van scheepsafval en de betaling van bijdragen in een op de route van het schip liggende haven.

Deze voorwaarden zijn tot dusver echter niet duidelijk gedefinieerd op EU-niveau, waardoor de autoriteiten van de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge beschikken om de sleutelbegrippen af te bakenen. Dit heeft tot gevolg dat de regelingen voor vrijstellingen sterk verschillen van lidstaat tot lidstaat. Het is dan ook noodzakelijk bepaalde sleutelbegrippen te verduidelijken.

##### 4.1.1. Schepen die volgens een dienstregeling frequent en regelmatig bepaalde havens aandoen

Het begrip „schepen die volgens een dienstregeling frequent en regelmatig bepaalde havens aandoen” is niet verder gedefinieerd in de richtlijn. Op basis van goede praktijken in de lidstaten<sup>(38)</sup>, is de Commissie van mening dat dit begrip als volgt moet worden geïnterpreteerd:

- Dienstregeling: het betrokken vaartuig moet beschikken over een gepubliceerde of geplande lijst van vertrek- en aankomsttijden tussen geïdentificeerde havens of terminals, of moet periodieke<sup>(39)</sup> overtochten uitvoeren die een herkenbare dienstregeling vormen. Deze dienstregeling of gelijkwaardige regeling kan ook de vorm aannemen van verklaringen van vaartijden. Er zij op gewezen dat de dienstregeling van het vaartuig vooraf moet worden vastgesteld en gedurende ten minste vier maanden stabiel moet blijven om seizoensgebonden reizen te omvatten.
- Regelmatig: de vaartuigen moeten worden geëxploiteerd op herhaalde reizen met een constant patroon tussen de geïdentificeerde havens of terminals, en geen andere, of moeten een reeks reizen van en naar dezelfde haven ondernemen zonder tussenliggende aanloophavens.
- Frequent: het vaartuig moet de haven waarvoor de vrijstelling geldt en de haven waar het scheepsafval wordt afgegeven ten minste eenmaal om de twee weken aandoen.

<sup>(38)</sup> De interpretatie houdt rekening met de definities die momenteel worden gebruikt door de Helcom-landen in aanbeveling 28E/10, „Guidelines for the establishment of a harmonized „no-special-fee” system for the delivery of ship-generated oily wastes originating from machinery spaces and for the delivery of sewage and garbage, including marine litter caught in fishing nets, to port reception facilities”, die op 15 november 2007 is vastgesteld, <http://helcom.fi/Recommendations/Rec%2028E-10.pdf>, en het Verenigd Koninkrijk, ref. UK Marine Guidance Note MGN 387 „Guidance on the Merchant Shipping and Fishing Vessels (Port Waste Reception Facilities) Regulations 2003 and amendments.”

<sup>(39)</sup> „Periodiek” verwijst naar veerdiensten of diensten zonder voorafgaande reservering („turn up and go”) op zeer korte routes.

Een bijkomende kwestie betreft de types schepen die in aanmerking komen voor de vrijstelling — met name indien baggerschepen, loodsboten of ferries voor korte overtochten onder de werkingssfeer van artikel 9 zouden vallen. In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat in artikel 9 geen onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende types schepen. Voorts is de Commissie van mening dat schepen waarvoor de haven van vertrek en de haven van aankomst dezelfde zijn om die reden alleen niet mogen worden uitgesloten van de werkingssfeer van artikel 9. Het lijkt heel perfect denkbaar dat een schip de (enige) haven van waaruit het actief is frequent en regelmatig aandoet in het kader van een dienstregeling, zodat het gerechtvaardigd is om, uitsluitend met het oog op vereenvoudiging, een uitzondering in het kader van artikel 9 toe te staan. Rekening houdend met de definitie van de haven, moeten schepen die diensten verrichten in dit gebied of tussen de terminals van eenzelfde haven, eveneens gebruik kunnen maken van de bepalingen van artikel 9, mits ze tevens voldoen aan de voorwaarden van toereikende regelingen voor betaling en afgifte met passende tussenpozen.

#### 4.1.2. *De regeling is genoegzaam aangetoond*

In artikel 9, lid 1, van de richtlijn is als voorwaarde voor het toekennen van een uitzondering gesteld dat „*genoegzaam [moet zijn] aangetoond dat er een regeling is getroffen voor de afgifte van scheepsafval en de betaling van bijdragen in een op de route van het schip liggende haven*”.

De kwaliteit van de motivering van het verzoek tot vrijstelling is van essentieel belang voor de goede werking van de vrijstellingsregeling.

Op basis van de richtsnoeren van nationale of regionale organisaties, is de Commissie van mening dat de volgende bewijzen, tezamen genomen, moeten worden beschouwd als „genoegzaam” wanneer zij worden ingediend door de exploitant van het schip:

- het bewijs dat voor ieder type scheepsafval een of meer contracten zijn ondertekend met een haven of een geregistreerd afvalbedrijf in de haven waaraan het afval moet worden afgegeven, samen met de frequentie waarmee het afval zal worden afgegeven aan deze voorzieningen;
- ontvangstbewijzen en andere bewijzen dat het contract of de regeling actief is;
- bewijzen dat deze regelingen aanvaardbaar zijn voor de haven die het scheepsafval ontvangt, de haven(s) waarop de vrijstelling van toepassing is en andere havens op de route.

Door een contract te eisen wordt uitgesloten dat een vrijstelling wordt aanvaard op basis van alleen maar frequente bezoeken. Het bewijsmateriaal moet worden aangevuld met het bewijs dat het contract actief wordt gebruikt en toegepast in de praktijk, teneinde misbruiken van de vrijstellingsregeling te voorkomen. Het laatste punt bevat een verwijzing naar de aanvaardbaarheid van de regeling door de haven waar het contract is opgesteld. Deze regeling helpt om situaties te vermijden waarin de havenautoriteit zelfs niet op de hoogte is van het feit dat het schip door een andere lidstaat is vrijgesteld omdat het frequent een specifieke haven aandoet. De verantwoordelijkheid voor het indienen van de vereiste informatie ligt bij de exploitant van het schip.

Schepen die tussen drie of meer havens varen, kunnen op grond van de richtlijn een vrijstelling krijgen voor meer dan één haven mits zij hun afval aanmelden en afgeven en de verplichte bijdrage betalen in ten minste één haven op de route. Hierdoor wordt vermeden dat een schip wordt vrijgesteld voor alle havens op zijn route, louter op basis van een particuliere regeling met een afvalbedrijf voor de afgifte van het afval en de betaling van de bijdrage buiten de haven (derdepartijregeling); dergelijke regelingen moeten immers worden vastgesteld onder de verantwoordelijkheid en het gezag van een haven op de route van een schip.

Hoewel artikel 9 niet expliciet voorschrijft dat de regeling voor de afgifte van het afval en de betaling van de bijdrage moet worden vastgesteld in een haven in een lidstaat, kan toch bezorgdheid rijzen over regelingen zijn getroffen in niet-EU-havens, aangezien deze niet noodzakelijk beantwoorden aan de voorwaarden van de richtlijn en niet naar behoren kunnen worden gecontroleerd en gehandhaafd. Om die reden moeten havens die een vrijstelling verlenen op basis van regelingen die buiten de EU zijn getroffen, nagaan of deze regelingen beantwoorden aan de eisen van de richtlijn inzake voldoende en passende havenontvangstvoorzieningen, toezicht op de afgifte en betaling van de bijdragen, en mogen zij, in geval van twijfel, die regelingen niet aanvaarden als „genoegzaam” in de zin van artikel 9, lid 1.

#### 4.2. **Vrijstellingsprocedure**

De aanvraag van een vrijstelling wordt normaal ingediend door de scheepsagent of de rederij/exploitant bij de bevoegde autoriteit van de lidstaat waarin de haven is gelegen. De aangewezen autoriteit zal vragen om aan te tonen dat het schip volgens een vaste dienstregeling vaart en dat een regeling voor afvalbeheer is getroffen.

De autoriteiten van de lidstaten kunnen schepen alleen vrijstellen in havens onder hun rechtsbevoegdheid, maar de regeling voor afvalbeheer waarop de vrijstelling is gebaseerd, kan worden vastgesteld in elke andere haven op de vaste route van het schip<sup>(40)</sup>.

<sup>(40)</sup> Een ro-ro-veerboot die vaart tussen lidstaat A en lidstaat B kan een afvalbeheerscontract hebben met een afvalverwerkingsbedrijf in lidstaat A, een contract voor olieachtig afval met een afvalverwerkingsbedrijf in lidstaat B en een contract voor afvalwater met een havenautoriteit/gemeente in lidstaat A.

De vrijstelling die door een lidstaat is verleend voor één haven is niet geldig in een haven van een andere lidstaat (dit valt onder een afzonderlijke vrijstelling), aangezien artikel 9, lid 1, verwijst naar „de lidstaten van de betrokken havens”. Het schip moet dan ook afzonderlijk vrijstellingen aanvragen in elke haven van een lidstaat langs de vaste route, zelfs als die vrijstellingen gebaseerd zijn op dezelfde afvalbeheersovereenkomst(en).

De duur van de geldigheid van de vrijstellingen verschilt sterk van lidstaat tot lidstaat. Teneinde misbruik te voorkomen, is de Commissie van mening dat de geldigheidsduur van de vrijstellingen hoogstens vijf jaar mag bedragen, afhankelijk van veranderingen in de dienstregeling van het schip. De vrijstelling mag in geen geval langer duren dan de looptijd van de regeling voor afvalbeheer. Nadat de vrijstelling is verleend, het wordt als een goede praktijk beschouwd om een certificaat van vrijstelling af te geven, dat alle relevante informatie in verband met de ontheffing bevat, zoals een verwijzing naar de verplichtingen waarvan het schip is vrijgesteld, de geldigheidsvoorwaarden en de datum en plaats van afgifte. Het certificaat van vrijstelling wordt het best te allen tijde aan boord van het schip bewaard om aan te tonen dat de regels zijn nageleefd.

Volgens artikel 9, lid 2, moeten de lidstaten de Commissie regelmatig (ten minste eenmaal per jaar) in kennis stellen van de verleende vrijstellingen. Dit kan schriftelijk gebeuren of — bij voorkeur — via melding in SafeSeaNet, dat gebruikt wordt als basis voor het gemeenschappelijk monitoring- en informatiesysteem.

#### 4.3. Monitoring en handhaving

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat zij over goede controleprocedures beschikken voor vrijgestelde schepen en dat deze schepen regelmatig (ten minste eenmaal per jaar) worden geïnspecteerd, teneinde na te gaan of zij voldoen aan de regelingen inzake de afgifte van afval, zoals vereist bij artikel 11, lid 1, van de richtlijn.

Daartoe moeten alle betrokken handhavingsinstanties op de vaste route van het schip volledig worden geïnformeerd over welke vaartuigen zijn vrijgesteld, in welke havens, en om welke redenen. Het is zeer belangrijk dat de handhavingsinstanties in een bepaalde haven op de hoogte zijn van een mogelijke vrijstelling die betrekking heeft op die haven. Dit geschiedt normaliter door middel van het certificaat van vrijstelling dat de exploitant/agent van het schip kan indienen bij de relevante autoriteiten als bewijs van de verleende vrijstelling(en)<sup>(41)</sup>. In dit verband benadrukt de Commissie het belang van een effectieve uitwisseling van informatie over vrijstellingen tussen de autoriteiten van de lidstaten via het gemeenschappelijk monitoring- en informatiesysteem. De informatie over vrijstellingen is noodzakelijk om de regelingen die zijn getroffen voor de afgifte van het afval en de betaling van de bijdragen te controleren, twee voorwaarden ter verkrijging van de vrijstelling.

---

<sup>(41)</sup> De relevantie wordt ook erkend in de in voetnoot 38 genoemde HELCOM-richtsnoeren, waarin is bepaald dat de staat die de vrijstelling verleent de andere lidstaten op de geplande route in kennis moet stellen van de verleende vrijstellingen.