

Vergaderjaar 2007–2008

25 868

Milieu en scheepvaart

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 18

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juli 2008

In het Algemeen Overleg over sloopschepen op 26 september 2007 (TK 2007–2008, 25 868 en 22 112, nr. 16) is de kabinetsreactie op het Groenboek betreffende een betere ontmanteling van schepen van de Europese Commissie besproken. Het belangrijkste doel van dit Groenboek is de bescherming van de volksgezondheid en het milieu op Zuid-Aziatische sloopstranden. In het Groenboek worden meerdere opties ter verbetering van de huidige situatie besproken, waaronder een voorstel om een vrijwillig sloopfonds voor sloopschepen op te zetten. In haar reactie op het Groenboek heeft het kabinet aangegeven te hechten aan producentenverantwoordelijkheid of een ander economisch instrument dat recht doet aan het principe «de vervuiler betaalt». De Europese Commissie is gevraagd de mogelijkheden te onderzoeken voor een dergelijk instrument. Dit instrument, dat een sloopfonds kan zijn, dient praktisch uitvoerbaar en handhaafbaar te zijn. Verplichte medewerking van alle lidstaten is hierbij gewenst.

Tijdens het hierboven genoemde overleg over sloopschepen met uw Kamer heb ik toegezegd om samen met nationale stakeholders potentiële economische instrumenten te verkennen. Producentenverantwoordelijkheid dient hierbij centraal te staan. Het doel van deze verkenning is de opgedane expertise in te brengen bij de Europese Commissie ter ondersteuning van de verdere ontwikkeling van een Europese strategie voor sloopschepen. Hieronder wordt ingegaan op producentenverantwoordelijkheid in het algemeen. Vervolgens worden de resultaten van de verkenning met nationale stakeholders toegelicht.

Producentenverantwoordelijkheid

Producentenverantwoordelijkheid in het algemeen is de (mede-)verantwoordelijkheid van producenten en importeurs voor het afvalbeheer voor de door hen op de markt gebrachte producten. Momenteel is zowel binnen Europa als Nederland producentenverantwoordelijkheid wettelijk

geregeld voor diverse producten. Hierbij dienen producenten een inzamelen verwerkingsstructuur op te zetten en dienen zij ook zorg te dragen voor de financiering daarvan.

De term producentenverantwoordelijkheid lijkt ten onrechte in te houden dat de verantwoordelijkheid alleen bij de producenten wordt gelegd. De gehele keten van productie, verkoop, consumptie tot aan het afvalstadium kan echter worden betrokken. Er wordt ergens in de keten een zogenoemde normadressant aangewezen; dat is een instantie of organisatie die verantwoordelijk is voor de verwerking van het product in de afvalfase. Het is aan de normadressant om uitvoering te geven aan producentenverantwoordelijkheid en keuzes te maken, over bijvoorbeeld een collectieve of individuele uitvoering en kostenaspecten die verbonden zijn aan producentenverantwoordelijkheid. Deze aspecten zijn namelijk niet juridisch vastgelegd in de huidige regelingen. Dit houdt ook in dat het instellen van fondsen, ter financiering van verwijdering van de producten waarvoor zij zijn ingesteld, niet wettelijk is vastgelegd.

Nationale workshops

Ter voorbereiding op de inbreng in Brussel en om te voldoen aan de toezegging aan uw Kamer heeft het ministerie van VROM diverse partijen bereid gevonden om mee te denken en te werken aan dit onderwerp. Op 23 november 2007 en 18 januari 2008 zijn twee workshops met een brede vertegenwoordiging van nationale stakeholders gehouden. De centrale vraag hierbij was of producentenverantwoordelijkheid op sloopschepen kan worden toegepast. Het doel dient te zijn om schepen wereldwijd verantwoord te slopen met betrekking tot gezondheid, veiligheid en milieu.

Tijdens de workshops gaven de stakeholders aan in principe positief te staan tegenover een economische prikkel in de vorm van een instrument, ergens in de keten van nieuwbouw tot sloop van een schip. Randvoorwaarden voor een instrument omvatten het creëren van een gelijkwaardig speelveld voor ondermeer reders, slopers, zeehavens, recyclers en vlaggestaten en vastlegging van het instrument in een juridische structuur. Het instrument zou een sloopfonds of een uitvaartverzekering kunnen zijn. Belangrijker dan een directe invulling is echter dat er ergens in de keten een organisatie is die verantwoordelijkheid draagt voor de eindfase van het schip. Deze organisatie dient er zorg voor te dragen dat de sloop van het schip op een acceptabele wijze voor mens en milieu plaatsvindt. Keuzes met betrekking tot uitvoeringsaspecten liggen bij deze normadressant. Het is dan ook aan de normadressant om keuzes te maken met betrekking tot financiering van duurzame sloop. Producentenverantwoordelijkheid zou op deze manier kunnen worden ingesteld voor sloopschepen.

Als er een organisatie is die verantwoordelijk wordt gemaakt voor de eindfase van het schip, is het de vraag waar in de keten van nieuwbouw tot sloop van een schip deze verantwoordelijkheid wordt gelegd. Voor sloopschepen gaat het hierbij ondermeer om de volgende betrokkenen; reders, slopers, overheden (zowel vlaggestaten als recyclinglanden), bouwers, eigenaren, vervoerders en verladers. Ervaringen uit Nederland met producentenverantwoordelijkheid laten zien dat het verstandig is om de verantwoordelijkheid vroeg in de keten te leggen. Maar bij schepen is het niet eenvoudig om eenduidig een organisatie verantwoordelijk te maken. Dit komt ondermeer door het mondiale karakter van de problematiek, de lange levensduur van een schip en de hoeveelheid eigenaren, soms wel honderden, die een schip kan hebben. Nederland gaat aan de Europese Commissie voorstellen om binnen Europa met alle betrokkenen

te verkennen waar in de keten verantwoordelijkheid kan worden gelegd en door betrokkenen te laten onderzoeken wat geregeld moet worden om een duurzame sloop te waarborgen.

Een complicerende factor bij de problematiek van schepen is de grote restwaarde van een schip in de eindfase. Over het algemeen kost de verwerking van afvalstromen waarvoor op dit moment producentenverantwoordelijkheid is ingesteld, geld. De verwijderingsbijdrage (of anderszins) die door de producent is ingesteld, dient om het kostendeficit tussen «gewenst» en «ongewenst» beheer te compenseren.

In tegenstelling tot andere afvalstromen brengt een schip in de eindfase echter geld op; dit kan vele miljoenen dollars bedragen. Deze grote positieve restwaarde compliceert het vormgeven van een economisch instrument voor sloopschepen. Er zal namelijk altijd een zeer sterke prikkel in de markt zijn om schepen daar te laten slopen waar de opbrengst het hoogst is. Bij sloopschepen is er dus geen sprake van een kostendeficit, maar van een milieuhygiënische deficit op de kwaliteit van de verwerking. Het is de vraag hoe de kostenaspecten van producentenverantwoordelijkheid vorm worden gegeven met betrekking tot deze positieve opbrengst van een schip. Dit vraagt een zorgvuldige aanpak met betrekking tot handhaving, controle en juridische vastlegging.

Brussel

De Europese Commissie heeft op 28 november 2007 in Brussel een workshop voor Europese stakeholders gehouden ter ondersteuning van de verdere ontwikkeling van een Europese strategie voor sloopschepen. Tijdens deze workshop heeft Nederland nogmaals gewezen op het belang van producentenverantwoordelijkheid of een ander economische instrument voor sloopschepen en de Commissie verzocht hier verder over na te denken. De Europese Commissie heeft hierop aangekondigd een onderzoek naar de mogelijkheden van een fonds ter ondersteuning van duurzame scheepsrecycling te starten. Ze streeft ernaar in de loop van 2008 met de resultaten van dit onderzoek te komen. In het najaar van 2008 wordt de algehele Europese strategie voor sloopschepen verwacht.

Afsluitend wil ik opmerken dat tijdens de nationale workshops verschillende bouwstenen voor producentenverantwoordelijkheid voor sloopschepen zijn geïdentificeerd. De workshops hebben daarmee veel informatie opgeleverd. Samen met de ervaring die Nederland al heeft op het gebied van producentenverantwoordelijkheid biedt dit daardoor een stevige basis om het idee van producentenverantwoordelijkheid of ketenverantwoordelijkheid verder in Europees verband met stakeholders uit te werken. Nederland heeft bij de Commissie dan ook aangegeven bereid te zijn haar expertise in te brengen.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer