



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende nadere regels ten aanzien van de opgave van de hoeveelheid bijdragende lading op grond van het HNS-verdrag (Besluit opgave bijdragende lading HNS-verdrag)

Nader Rapport

30 januari 2025

IENW/BSK-2025/13780

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 november 2024, nr. 2024002616, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 december 2024, nr. W17.24.00321/IV, bied ik U hierbij aan.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in artikel 3 van het ontwerp de opgave van bijdragende lading via geassocieerde personen te verduidelijken. Tevens is aan dit artikel een zesde lid toegevoegd met de mogelijkheid dat het formulier voor de opgave van de ontvangen hoeveelheid bijdragende lading in de vorm van een digitaal bestand ter beschikking kan worden gesteld. De inwerkingtreding van het besluit is gesteld op het tijdstip waarop de Uitvoeringswet HNS-verdrag in werking treedt.

De toelichting over lasten voor ontvangers van bijdragende lading in paragraaf 4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij de Uitvoeringswet HNSverdrag' is ter verduidelijking samengevat in paragraaf 2 (Financiële) gevolgen en administratieve lasten van de nota van toelichting. Ook is de toelichting bij artikel 5 over de inwerkingtreding van het verdrag, de Uitvoeringswet HNS-verdrag en het besluit nader uitgewerkt.

Ik bied U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek u overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener.*



Advies Raad van State

No. W17.24.00321/IV
's-Gravenhage, 18 december 2024

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 18 november 2024, no.2024002616, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit van 14 november 2024 houdende nadere regels ten aanzien van de opgave van de hoeveelheid bijdragende lading op grond van het HNS-verdrag.

(Besluit opgave bijdragende lading HNS-verdrag), met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... houdende nadere regels ten aanzien van de opgave van de hoeveelheid bijdragende lading op grond van het HNS-verdrag (Besluit opgave bijdragende lading HNS-verdrag)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat 14 november 2025, nr. IENW/BSK-2024/300906, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op artikel 13, eerste lid, van de Uitvoeringswet HNS-verdrag;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 18 december 2025, nr. No. W17.24.00321/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 30 januari 2025, nr. IENW/BSK-2025/13780, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

geassocieerde persoon: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 16, zesde lid, van het Verdrag;

ontvanger: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1, vierde lid, van het Verdrag;

wet: Uitvoeringswet HNS-verdrag.

Artikel 2

1. Degene, die in Nederland in een kalenderjaar in totaal per categorie, genoemd in de volgende onderdelen:
 - a. 150.000 ton of minder bijdragende persistente olie heeft ontvangen;
 - b. 15.000 ton of minder bijdragende niet-persistente olie heeft ontvangen;
 - c. 15.000 ton of minder bijdragende LPG heeft ontvangen; of
 - d. 15.000 ton of minder bijdragende overige HNS-stoffen heeft ontvangen,is voor wat betreft dat kalenderjaar voor die categorie vrijgesteld van de verplichting tot het doen van de opgave, bedoeld in artikel 13, eerste lid, van de wet.
2. Het eerste lid vindt geen toepassing, indien het totaal van de door de betrokkene en door een of meer met hem geassocieerde personen in Nederland ontvangen hoeveelheid bijdragende lading in een categorie in het betreffende kalenderjaar meer bedraagt dan de in het eerste lid genoemde hoeveelheden.

Artikel 3

1. Ter voldoening aan de verplichting, bedoeld in artikel 13, eerste lid, van de wet, doet een ontvanger opgave van:
 - a. de door hem en met hem geassocieerde personen in Nederland ontvangen hoeveelheid bijdragende lading, en
 - b. de naam en het adres van de personen die ingevolge de artikelen 18, 19 of 21, vijfde lid, van het Verdrag verplicht zijn bij te dragen aan het HNS-Fonds, alsmede de naam, het adres en de functie van degene die het in het derde lid bedoelde formulier ondertekent.
2. De hoeveelheid, bedoeld in het eerste lid, onder a, wordt uitgedrukt in tonnen.
3. De opgave geschiedt met gebruikmaking van een formulier overeenkomstig het door Onze Minister vastgestelde model, in te vullen op de in dat formulier en in de toelichting daarop aangegeven wijze.
4. Onze Minister stelt exemplaren van het formulier kosteloos ter beschikking.
5. Het besluit, houdende vaststelling van het model van het formulier en de toelichting daarop, wordt bekendgemaakt in de Staatscourant.



-
6. Onze Minister kan het model van het formulier ter beschikking stellen in de vorm een digitaal bestand.

Artikel 4

De opgave over een kalenderjaar geschiedt vóór 15 maart van het daaropvolgende kalenderjaar.

Artikel 5

Dit besluit treedt in werking op het tijdstip waarop de Uitvoeringswet HNS-verdrag inwerking treedt.

Artikel 6

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit opgave bijdragende lading HNS-verdrag.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding en hoofdlijnen

Het op 3 mei 1996 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake aansprakelijkheid en vergoeding voor schade in verband met het vervoer over zee van gevaarlijke en schadelijke stoffen¹ zoals gewijzigd door het op 30 april 2010 te Londen tot stand gekomen Protocol van 2010 bij het Internationaal Verdrag inzake aansprakelijkheid en vergoeding voor schade in verband met het vervoer over zee van gevaarlijke en schadelijke stoffen, 1996² (hierna: verdrag), is goedgekeurd bij rijkswet van 13 maart 2024.³ Het verdrag voorziet in de oprichting van een fonds voor vergoeding van schade, ontstaan door ongevallen met gevaarlijke en schadelijke stoffen bij het vervoer over zee (hierna: HNS-Fonds). De kosten van het HNS-Fonds worden naar rato van de ontvangen hoeveelheden gevaarlijke en schadelijke stoffen omgeslagen over de bijdrageplichtigen, te weten de ontvangers van die – over zee aangevoerde – gevaarlijke en schadelijke stoffen. Om de inning van de bijdragen mogelijk te maken, is in het verdrag bepaald dat iedere verdragsstaat jaarlijks aan de Directeur van het HNS-Fonds opgave dient te doen van de bijdrageplichtigen in die staat en de door hen ontvangen hoeveelheden bijdragende lading (artikel 21 van het verdrag). Om de Nederlandse overheid in staat te stellen aan die verdragsverplichting te voldoen, is in de nationale uitvoeringsregeling, de Uitvoeringswet HNS-verdrag⁴ (hierna: uitvoeringswet), onder meer bepaald, dat een ieder die in Nederland bijdragende lading ontvangt, verplicht is elk kalenderjaar aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: Minister) opgave te doen van de hoeveelheid gevaarlijke en schadelijke stoffen die hij in het voorafgaande kalenderjaar heeft ontvangen (artikel 13, eerste lid, eerste volzin, van de uitvoeringswet). Daarbij is tevens bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over het tijdstip en de wijze van opgave. Ook kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gegeven over welke personen tot opgave verplicht zijn. Daarbij kunnen personen die in het voorafgaande kalenderjaar niet meer dan een bepaalde hoeveelheid gevaarlijke en schadelijke stoffen hebben ontvangen van de verplichting tot opgave worden vrijgesteld (artikel 13, eerste lid, tweede volzin, van de uitvoeringswet).

De grenzen voor bijdragende niet-persistente olie, bijdragende LPG en bijdragende overige HNS-stoffen zijn lager gesteld dan de overeenkomstige drempelwaarden voor de bijdrageplicht aan het HNS-Fonds, zoals vastgelegd in het verdrag. Door voor deze categorieën HNS-stoffen een grens aan te houden van 75% van de bijdrageplicht, wordt rekening gehouden met de praktische uitvoerbaarheid van de regeling en het voorkomen van overbodige administratieve lasten. Concreet betekent dit dat personen die lagere hoeveelheden HNS-stoffen ontvangen – onder de genoemde grenzen en ruim onder de bijdrageplicht – niet hoeven te rapporteren. Een lagere grens is nodig omdat er personen zijn die net onder de bijdrageplicht, maar net boven de gestelde grens, aan HNS-stoffen ontvangen waardoor het vooraf niet altijd zeker is of de drempelwaarde voor de bijdrageplicht wordt bereikt. Door de personen die ‘kleine hoeveelheden’ HNS-stoffen ontvangen vrij te stellen van de opgaveplicht worden de administratieve lasten zoveel mogelijk beperkt. De gehanteerde ondergrens vermindert bovendien het aantal opgaven waardoor het opstellen van de jaarrapportage aan de Directeur van het HNS-Fonds door de Minister wordt vereenvoudigd.

Opmerking verdient nog dat voor de categorie bijdragende persistente olie niet is afgeweken van de drempelwaarde voor de bijdrageplicht. Het vaststellen van een lagere grens bleek voor deze categorie HNS-stoffen niet nodig, omdat de groep personen die bijdragende persistente olie ontvangt relatief klein en stabiel is en in de regel personen zijn die grote hoeveelheden persistente olie ontvangen. Deze groep ontvangt vrijwel altijd hoeveelheden boven de bijdrageplicht.

De opgaveplicht rust ingevolge deze bepalingen op iedere persoon die een bijdragende lading ontvangt zoals daaronder wordt verstaan in artikel 1, vierde lid, van het verdrag. De bijdrageplicht aan het HNS-Fonds geldt voor de ontvangers van HNS-stoffen in bulk. De bijdrageplicht berust op de persoon die feitelijk de bijdragende lading ontvangt die wordt gelost in de havens en terminals van een verdragspartij. Het verdrag geeft deze eerste fysieke ontvanger wel de mogelijkheid om door te verwijzen naar een eindontvanger. Ter precisering, indien ten tijde van de ontvangst de persoon die de lading feitelijk ontvangt, optreedt als lasthebber (Agent) voor een ander (Principaal) die onder de rechtsbevoegdheid valt van een verdragspartij, wordt deze Principaal geacht de ontvanger te zijn, mits de lasthebber (Agent) aan het HNS-Fonds de identiteit van de lastgever (Principaal) bekend maakt. De persoon die de lading feitelijk als eerste ontvangt kan er op grond van artikel 1, vierde lid, onderdeel b, van het verdrag ook voor kiezen de rapportage- en bijdrageplicht op zich te nemen. In dat geval zal

¹ Trb. 1997, 302 en Trb. 2002, 222.

² Trb. 2010, 316.

³ Stb. 2024, 134.

⁴ Stb. 2024, 133.



deze moeten voldoen aan de rapportageverplichting en indien aan de orde, de bijdrageplicht en deze door middel van bestaande contracten kunnen doorberekenen aan de eindontvanger(s). Dat kan ook in het geval wanneer ingevolge artikel 1, vierde lid, onder a, van het verdrag geen Principaal kan worden aangemerkt omdat deze zich in een land bevindt dat het verdrag niet heeft geratificeerd. Indien de Principaal weigert te rapporteren of te betalen, blijft de verplichting op grond van artikel 1, vierde lid, onderdeel a, van het verdrag berusten bij de eerste fysieke ontvanger. Meestal betreft dit haventerminals of op- en overslagbedrijven.

Onder het in artikel 1 opgenomen begrip 'geassocieerde persoon' worden die personen verstaan die met elkaar zijn verbonden waardoor er sprake is van hetzelfde gemeenschappelijk beheer op de locatie waar de ontvangst van bijdragende lading plaatsvindt. Dat is het geval wanneer de persoon al dan niet tezamen met een of meer andere personen in eenzelfde groep is verbonden of met wie hij een onderlinge regeling tot samenwerking heeft.

Van een ontvangst van bijdragende lading is ingevolge artikel 1, tiende lid, van het verdrag sprake zodra die bijdragende lading in Nederland wordt opgeslagen. Hieruit volgt dat lading in doorvoer niet meetelt als bijdragende lading. Lading die gedurende het vervoer van de oorspronkelijke laadhaven of laadterminal naar de haven of terminal van de uiteindelijke bestemming rechtstreeks of via een haven of terminal geheel of ten dele wordt overgeladen van het ene in het andere zeeschip, wordt uitsluitend ten aanzien van de ontvangst op de uiteindelijke bestemming beschouwd als bijdragende lading. Het is mogelijk dat een overslag van bijdragende lading direct van zeeschip tot zeeschip plaatsvindt in een – al dan niet Nederlandse – haven en de overgeslagen lading vervolgens met het tweede zeeschip, bijvoorbeeld een kustvaarder, naar een (andere) Nederlandse haven wordt vervoerd en aldaar wordt opgeslagen. In dat geval wordt de bijdragende lading als ontvangen beschouwd in de tweede haven. Het tweede zeeschip kan ook een binnenvaartschip zijn. In dat geval, wanneer het een binnenvaartschip betreft dat over een binnenwater bijdragende lading aanvoert naar een terminal of opslagbedrijf elders, geldt ingevolge artikel 1, tiende lid, van het verdrag dat deze terminal of opslagbedrijf de ontvanger is.

2. (Financiële) gevolgen en administratieve lasten

De naleving van het verdrag brengt voor bedrijven die HNS-stoffen ontvangen lasten met zich mee. Deze bestaan uit de bijdrage- en rapportageplicht aan het HNS-Fonds. De bijdrageplicht aan het HNS-fonds zal gelden voor de ontvangers van HNS-stoffen in bulk.

De verwachting is dat de jaarlijkse bijdrage om de administratieve kosten te dekken per miljoen ton, ongeacht de HNS-categorie, rond de € 10.000 zal komen te liggen.⁵ Dit brengt een verwachte jaarlijkse last met zich van circa € 3,14 miljoen. Deze wordt gedragen door de circa 62 ontvangende bedrijven, al naar gelang hun werkelijke ontvangsten.

Voor een verdere toelichting op de financiële gevolgen voor de ontvangers van de bijdragende lading wordt verwezen naar paragraaf 4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij de uitvoeringswet.⁶

3. Toezicht en handhaving

Het conceptbesluit is aan Rijkswaterstaat voorgelegd voor een RWS-toets over de uitvoerbaarheid. Rijkswaterstaat zal belast worden met het uitvoeren van dit rapportagesysteem. Rijkswaterstaat heeft aangegeven geen opmerkingen te hebben.

4. Advies en consultatie

Het conceptbesluit is voor advies voorgelegd aan de ATR. Het college van de ATR heeft besloten het conceptbesluit niet te selecteren voor een formeel briefadvies. De reden hiervoor is dat de maatregelen geen omvangrijke gevolgen hebben voor de regeldruk voor burgers/bedrijven/professionals.

Op 26 september 2024 heeft een nationale workshop plaatsgevonden met brancheorganisaties en bedrijven waar men reacties en ervaringen kon delen over de uitwerking van de opgaveplicht middels een rapportagesysteem.

Verder is het conceptbesluit van 11 september 2024 tot 9 oktober gepubliceerd voor internetconsultatie waarna 1 openbare reactie en 1 vertrouwelijke reactie zijn geteld. In de openbare reactie werd gevraagd wie verantwoordelijk is voor de handhaving en of voldoende is gewaarborgd. Hiervoor kan

⁵ Deze verwachting is uitgesproken door de directeur van het IOPC-Fonds. Voor meer informatie over het IOPC-fonds wordt verwezen naar hoofdstuk 2.1 van de memorie van toelichting bij het tegelijk met de Uitvoeringswet HNS-verdrag ingediende voorstel van rijkswet houdende goedkeuring van het verdrag.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36 331, nr.3, p.7–9.



verwezen worden naar hoofdstuk 3, paragraaf Toezicht en strafbepalingen, van de memorie van toelichting bij de uitvoeringswet HNS-verdrag.⁷ De vertrouwelijke reactie zag niet toe op hetgeen met het conceptbesluit wordt geregeld.

Artikelsgewijs

Artikel 1

In de uitvoeringswet is een aantal begripsbepalingen opgenomen (artikel 1). Deze begripsbepalingen gelden niet alleen voor de uitvoeringswet, maar ook voor de 'daarop berustende bepalingen', waaronder deze algemene maatregel van bestuur. In aanvulling op de begripsbepalingen in de uitvoeringswet, bevat artikel 1 een omschrijving van de begrippen 'geassocieerde persoon' en 'ontvanger'. Voor de betekenis van deze begrippen wordt via artikel 1, onderdeel d, van de uitvoeringswet verwezen naar de relevante bepalingen in het verdrag. Dit verzekert dat de begrippen in het ontwerpbesluit dezelfde betekenis hebben als die in het verdrag. Daarnaast bevat artikel 1 een omschrijving van het begrip 'wet'. Daaronder wordt verstaan: de uitvoeringswet.

Artikel 2

Artikel 2, eerste lid, regelt welke personen zijn vrijgesteld van de opgaveplicht als bedoeld in artikel 13, eerste lid, van de uitvoeringswet. Dit betreft degenen die in Nederland in een kalenderjaar in totaal 150.000 ton of minder bijdragende persistente olie; 15.000 ton of minder bijdragende niet-persistente olie of 15.000 ton of minder bijdragende LPG of overige HNS-stoffen in bulk hebben ontvangen. Alleen de personen die hoeveelheden HNS-stoffen ontvangen boven de bijdrageplicht, krijgen – na rapportage – een aanschrijving voor het doen van de verplichte bijdrage aan het HNS-Fonds. Het eerste lid is niet van toepassing op geassocieerde personen als bedoeld in artikel 16, zesde lid, van het verdrag. Voor geassocieerde personen geldt volgens het tweede lid dat deze als geheel beschouwd worden als één ontvanger.

Artikel 3

Artikel 3 regelt de wijze van opgave aan de Minister. De in een kalenderjaar ontvangen hoeveelheid bijdragende lading in tonnen, de naam en het adres van de personen die op grond van het verdrag bijdrageplichtig zijn, alsmede enkele voor de administratie van het HNS-Fonds benodigde aanvullende gegevens, dienen op een formulier te worden ingevuld. Dat formulier moet aan de Minister worden toegezonden. Om zoveel mogelijk eenheid te verkrijgen in de opgaven is in het derde lid bepaald dat de opgave geschiedt met gebruikmaking van een door de Minister vastgesteld formulier. De Minister stelt exemplaren van dit formulier kosteloos ter beschikking (vierde lid). Het formulier bevat een toelichting en is zoveel mogelijk in overeenstemming gebracht met vergelijkbare formulieren van andere nabijgelegen verdragspartijen, met name België en Duitsland.

Artikel 4

Artikel 4 bepaalt dat de opgave over een kalenderjaar dient te geschieden vóór 15 maart van het daaropvolgende kalenderjaar. Daarmee wordt aan ontvangers voldoende tijd geboden om de opgave te kunnen doen. Het HNS-Fonds heeft laten weten dat deze datum ook voor verdere afhandeling van de bijdrageplicht werkbaar is.

Artikel 5

Het besluit treedt in elk geval niet eerder in werking dan het verdrag en zal gelijktijdig in werking treden met de uitvoeringswet. Het tijdstip van inwerkingtreding van het verdrag ligt achttien maanden na de datum waarop ten minste twaalf staten, waaronder vier staten met een koopvaardijvloot van ten minste twee miljoen eenheden bruto tonnage, het verdrag hebben aanvaard. Om een gelijk speelveld te waarborgen met concurrerende zeehavens, met name België (haven van Antwerpen) en Duitsland (haven van Hamburg) zal het Koninkrijk der Nederlanden het verdrag ten aanzien van Europees Nederland gelijktijdig aanvaarden met België en Duitsland. Voor meer informatie over de inwerkingtreding van het verdrag en de uitvoeringswet wordt verwezen naar paragraaf 8 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij de uitvoeringswet.⁸

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36 331, nr.3, p.6.

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36 331, nr.3, p.13.