

Vergaderjaar 2012–2013

33 450

Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee

Nr. 4

BRIEF VAN MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2013

Tijdens het algemeen overleg over Noordzee en Waddenzee van 24 april 2013 (Kamerstuk 33 450, nr. 3) heeft het lid Van Gerven van de SP-fractie aan mijn collega van Veiligheid en Justitie en mij het rapport «Oliewendel» aangeboden.

De minister van Veiligheid en Justitie en ik hebben toegezegd om vóór het zomerreces met een schriftelijke reactie te komen op dit rapport.

Hierbij bied ik u mede namens de minister van Veiligheid en Justitie onze reactie op de aanbevelingen van het rapport aan. Daarin wordt aangegeven wat er op het dossier bunkerolie gedaan wordt.

Reactie op aanbevelingen

1. Voer de motie Poppe van 17 oktober 1994 werkelijk uit, wat neerkomt op:

- a. *Stel kwaliteitsnormen op voor stookolie en blendmiddelen, waarbij de blendmiddelen altijd aangeduid dienen te worden op basis van de chemische samenstelling (in plaats van fake namen zoals nu gebruikelijk is).*

Sinds augustus 2012 worden er intensieve gesprekken gevoerd met de stakeholders. Met de aanwezige kennis probeert een groep onder leiding van het ministerie van Infrastructuur en Milieu tot oplossingsrichtingen te komen. Bij dit traject zijn de volgende stakeholders betrokken: Nederlandse Organisatie Voor de Energiebranche (NOVE), de Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI), de Vereniging van Onafhankelijk Tankopslagbedrijven (Votob), de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNVR), het Havenbedrijf Rotterdam, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), de Landelijke Eenheid van de nationale politie, Milieudienst Rijnmond (DCMR), Rijkswaterstaat en de ministeries van Veiligheid en Justitie en Economische Zaken.

In dit traject wordt gewerkt aan een document met daarin onder andere een voorstel voor een lijst van stoffen die niet in bunkerolie toegepast mogen worden. Het gaat hier om stoffen die schade toebrengen aan het milieu, de volksgezondheid en/of aan scheepsmotoren. Daarnaast wordt er gewerkt aan voorstellen voor het toekennen van bepaalde drempelwaarden aan bepaalde stoffen. Hierbij wordt ook naar blendmiddelen gekeken.

Naast het traject met de stakeholders heeft een aantal partijen uit de keten het initiatief genomen om de kwaliteit en de kwantiteit van bunkers die in Rotterdam worden geleverd, beter te borgen. De VNPI, NOVE, Votob en het Havenbedrijf Rotterdam hebben op 23 april 2013 hiertoe een samenwerkingsverband getekend. Het is goed om te zien dat ketenpartijen zelf hun verantwoordelijkheid nemen, dat zij willen werken aan het borgen van kwaliteit en kwantiteit van bunkerolie en dat deze partijen aan de slag willen met de uitkomsten van het hierboven genoemde traject.

De komende maanden zal er meer informatie verzameld moeten worden over de gevaren van bepaalde stoffen, zal er meer duidelijkheid moeten komen over de omvang van het probleem en zal er meer transparantie moeten komen over de kwaliteitsborging in de keten. Ook zal er over oplossingsrichtingen gedacht worden die de traceerbaarheid vergemakkelijken. Tot slot zijn er niet altijd adequate en gevalideerde test- en analysemethoden beschikbaar.

Een belangrijk aspect dat het lastig maakt om snel tot oplossingsrichtingen te komen en in wet- en regelgeving te vatten, is dat het hier om een vraagstuk gaat dat vooral in internationaal verband moet worden opgelost.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu heeft de beleidsmatige verantwoordelijkheid voor dit onderwerp.

De komende maanden zal bezien worden hoe aan dit onderwerp het beste vervolg gegeven kan worden om tot gedragen oplossingen te komen die uiteindelijk op termijn op internationaal niveau gerealiseerd moeten gaan worden.

Zodra hier meer duidelijkheid over is, zal de Staatssecretaris uw Kamer informeren.

b. Regel import, opslag en verwerking van blendmiddelen of stoffen die daarvoor zeer waarschijnlijk gebruikt kunnen of zullen gaan worden, in heldere milieuvergunningen en breng via vergunningverlening en vestiging een strikte scheiding aan tussen bedrijven voor uitsluitend opslag en overslag, en bedrijven die zich met de productie en levering van zware stookolie bezig houden.

Een bedrijf kan in beginsel een vergunning in het kader van het Besluit omgevingsrecht aanvragen voor én opslag én productie van blendmiddelen. Op grond van genoemde regelgeving kan opslag en productie alleen gescheiden worden op grond van bewijsmateriaal, waarmee wordt aangetoond dat dit bedrijf milieuhygiënisch problemen veroorzaakt. Is dit niet het geval, dan kan een vergunning niet geweigerd of ingetrokken worden. Als er een lijst van stoffen ontwikkeld wordt die niet in bunkerolie toegepast mogen worden, kan deze in de vergunning opgenomen worden. Zoals bij de reactie op aanbeveling 1a al staat aangegeven, wordt aan zo'n lijst gewerkt. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat er naar internationale oplossingen moet worden gestreefd, op het juiste moment.

Zoals reeds in mijn brief van 9 november 2011 is aangekondigd (Kamerstuk 30 872, nr. 80), ben ik wel voornemens om enkele minimum-

standaarden voor de verwerking van afvalstoffen in het Landelijk Afvalbeheerplan aan te passen, zodat nuttige toepassing van bepaalde oliefracties als brandstof alleen is toegestaan binnen inrichtingen waarin toereikende emissiebeperkende maatregelen zijn getroffen. Dat betekent dat het verwerken van die oliefracties tot brandstoffen voor motoren van voer- en vaartuigen dan niet meer is toegestaan.

2. Zorg voor een eenduidige en handhaafbare kwaliteitsnorm voor zware stookolie door de strekking van MARPOL Annex VI in de nationale wet op te nemen: Brandstoffen voor zeeschepen mogen geen toegevoegde stof of chemisch afval bevatten die de veiligheid van schepen in gevaar brengt, of nadelige gevolgen heeft voor de prestaties van machines, of die schadelijk is voor het personeel of in het algemeen bijdraagt aan extra luchtverontreiniging. Ook dient brandstofolie voor zeeschepen geen anorganische zuren te bevatten, met als gevolg dat zware stookolie voor zeeschepen geen andere toevoegingen mag bevatten dan nader te omschrijven raffinage gerelateerde blendmiddelen.

In de internationale regelgeving Marpol Annex VI zijn voorschriften opgenomen ten aanzien van het gebruik, productie en eigenschappen van brandstoffen door zeeschepen, zoals in de aanbevelingen is omschreven. Deze voorschriften zijn één op één opgenomen in de Nederlandse wet- en regelgeving, namelijk in het Besluit voorkoming verontreiniging door schepen (Bvvs). Het is het beleid van deze regering om geen «nationale koppen» op internationaal afgesproken regelgeving te zetten. Regelgeving ten aanzien van blendmiddelen, zoals genoemd in het tweede deel van de laatste zin van de aanbeveling («met als gevolg... t/m... blendmiddelen»), dient in internationaal verband te gebeuren, namelijk door aanpassing van Marpol Annex VI. In 2008 heeft een ingrijpende revisie van Marpol Annex VI, na jaren van zware onderhandelingen, zijn beslag gekregen. Nederland vervulde daarbij destijds een voortrekkersrol. Het nu willen wijzigen of ter discussie stellen van het in 2008 bereikte onderhandelingsresultaat kan zeer ongewisse gevolgen hebben, met mogelijk voor het milieu een negatieve uitkomst. De regering acht het op dit moment niet verstandig hierop aan te sturen. Om die reden zullen we voorlopig naar andere oplossingen op zoek moeten gaan.

3. Maak een einde aan de handhavingsconvenanten met vervoerders van zware stookolie of pas de met rederijen afgesloten convenanten zodanig aan dat deze nooit een belemmering vormen voor toezicht en handhaving op de kwaliteit van de lading.

De handhavingsconvenanten zijn afgesloten met reders uit de binnenvaart en gelden niet voor de zeescheepvaart, welke de grootste verbruikers van bunkerolie zijn. De handhavers bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) worden bij de handhaving ten aanzien van de zeescheepvaart dus niet geconfronteerd met beperkingen ten gevolge van afgesloten convenanten. Bij de bestuursrechtelijke handhaving ten aanzien van de binnenvaart ondervindt de ILT geen hinder van de convenanten, alleen de doorstap naar strafrechtelijke handhaving kan pas in tweede instantie worden gezet. Daardoor is direct strafrechtelijk optreden niet aan de orde bij convenantpartners. Convenanten zijn een impuls voor de kwaliteit van de naleving, omdat bedrijven aan strikte eisen moeten voldoen voor er een convenant met hen wordt gesloten. Ze bevorderen en dragen bij aan de naleving.

Indien bij een bedrijf waar een convenant mee is gesloten grove overtredingen worden geconstateerd, dan wordt het convenant ingetrokken.

4. Zet stookolie op de agenda als prioritair dossier bij de ministeries Infrastructuur en Milieu en Veiligheid en Justitie.

Dit onderwerp heeft bij mijn ministerie de aandacht. Zie ook mijn reactie op aanbevelingen 1a.

Voor wat betreft de aandacht voor dit dossier bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie, verwijs ik u naar de reactie op aanbeveling 5.

5. Zorg dat Milieu (inclusief de handel in stookolie) als prioriteit hoog op de nationale intelligence agenda van het KLPD komt te staan.

De aanpak van milieucriminaliteit is binnen de politie als opsporingsspecialisme benoemd en milieuhandhaving is daarnaast een generieke politietaak. Voor de milieuopsporings- en informatietaak zijn 412 fte gelabeld. 355 rechercheurs houden zich bezig met het uitvoeren van opsporingsonderzoeken binnen 1 landelijk en 10 regionale Teams Milieu. Daarnaast worden er 47 informatie-rechercheurs ingezet voor het proactief inwinnen van milieugerelateerde informatie. De informatie-organisatie wordt inhoudelijk aangestuurd door de landelijke milieukamer (LMK) op basis van de door de strategische milieukamer (SMK) vastgestelde Nationale Intelligence Agenda Milieu (NIA-M).

Zowel de LMK, als de SMK worden voorgezeten door de Hoofdofficier van Justitie van het Functioneel Parket van het OM. In beide overleggen wordt op respectievelijk operationeel en strategisch niveau de samenwerking tussen de verschillende partners vorm gegeven.

Een van de thema's in de National Intelligence Agenda Milieu (NIA-M) 2013 is internationale afvalstromen/EVOA. Het item «stookolie» is in de NIA-M 2013 weliswaar niet specifiek benoemd maar vormt als onderdeel in- en uitvoer van bunkerbrandstoffen een onderdeel van het geprioriteerde intelligence thema EVOA.

Begin 2012 is gestart met een onderzoeksproject onder de naam Andante dat zich voor langere tijd richt op het aanpakken van het wegmengen van afval door stookolie. Het onderzoek is onder andere gestart na het verzamelen, veredelen en analyseren van informatie rond dit thema (afkomstig van oa. de «Waakzaam» acties). Dit onderzoek levert veel informatie op over de handel en wandel van de oliehandel in het algemeen en de stookoliehandel en het blenden daarvan in het bijzonder. Dit onderzoek zal naast de strafrechtelijke producten ook bestuurlijke aanbevelingen opleveren. De LMK heeft de regie op de voortgang van het onderzoek.

Daarnaast is er dit jaar een onderzoek afgerond naar illegale praktijken met stookolie uitgevoerd door het Interregionale Milieuteam Noord-Oost-Nederland (IMT-NON) met specialistische technische ondersteuning van de ILT Inlichtingen en Opsporingsdienst.

Uit het bovenstaande blijkt dat stookolie reeds grote aandacht geniet in het intelligence proces en er is dan ook geen noodzaak om dit onderwerp als aanvullend prioritair dossier op de agenda te plaatsen.

6. Zet bij de ILT stookolie op de agenda als prioritair dossier.

Bij de ILT wordt sinds enkele jaren veel aandacht besteed aan de kwaliteit van bunkerolie en het wegmengen van afvalstoffen in brandstoffen. Ik verwijs daarbij naar de rapporten die in opdracht van ILT zijn uitgebracht door het RIVM («Chemische analysestrategie van ongewenste bijmengingen in scheepsbrandstoffen») en CE Delft («Blends in beeld»). De uitkomsten en de kennis uit deze rapporten zijn/worden ingebracht in het traject met de stakeholders waar ook het RIVM onderdeel van uitmaakt.

Wat handhaving betreft vindt controle plaats op de naleving van de vergunningen die zijn verstrekt aan inzamelaars van afgewerkte olie en scheepsafvalstoffen. Ook bij de handhaving van de EVOA heeft de import en export van stromen, die worden opgewerkt tot brandstoffen, extra

aandacht. Daarnaast heeft de ILT enkele malen actief opgetreden tegen reders die zich van gebunkerde stookolie wilden ontdoen zonder gebruik te maken van de daartoe voor afvalstoffen voorgeschreven procedure.

7. De handhaving zal structureler en gespecialiseerder moeten plaatsvinden door handhavingsteams met deskundige en ervaren mensen uit verschillende overheidsdiensten, met een eigen mandaat en doorzettingsmacht onder politieke verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie.

Naast de preventieve, correctieve en repressieve aanpak onder de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu zoals op de reactie bij aanbeveling 1a is verwoord, bestaat er ook een punitieve/strafrechtelijke aanpak, waarvoor mijn collega van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk is. Zo wordt sinds begin 2012 een onderzoek uitgevoerd onder de naam Andante door een politieteam samengesteld uit deskundig personeel onder leiding van een milieuofficier van justitie van het Functioneel Parket. Dit onderzoeksproject werkt volgens de programmatische aanpak, omdat zo de strafrechtelijke aanpak gecombineerd kan worden met correctieve en repressieve maatregelen middels bestuurlijke maatregelen. De samenwerking die in de SMK en LMK vorm krijgt is daarbij van groot belang. Er is dus reeds sprake van een structurele aanpak.

Het Landelijk Milieu Expertise Centrum (LMEC) van de politie telt 8 operationeel specialisten, ondergebracht bij het Kennis- en Leercentrum van de Landelijke Eenheid. Daarnaast heeft de ILT voldoende kennis en kunde in huis op zowel scheepvaart als afval terrein om deze taak goed uit te voeren.

8. Zorg voor tijdelijke opslagmogelijkheden voor verdachte partijen stookolie in afwachting van nader gerechtelijk onderzoek.

Op basis van de Wet op de economische delicten is het mogelijk om voor tijdelijke opslagmogelijkheden te zorgen in afwachting van nader gerechtelijk onderzoek.

9. Deel alle beschikbare informatie tussen inspectiediensten, douane en het KLPD, ook die over ladinggegevens.

De mogelijkheid voor bestuursrechtelijke informatie-uitwisseling tussen verschillende inspectiediensten en naar de strafrechtketen is er. De informatie-uitwisseling van de strafrechtketen naar de bestuursrechtelijke handhaving met verschillende verantwoordelijken (bv. tussen de ILT/IOD en Inspectie SZW) kan alleen via een Officier van Justitie (OvJ). Deze moet toestemming geven zoals bepaald door de Wet politiegegevens.

Voor de politie geldt het milieuinformatieproces zoals in de reactie op de aanbeveling 5 is beschreven. Er bestaat een structureel overleg tussen de Kustwacht en de landelijk OvJ Noordzeezaken. De Landelijke Eenheid van de politie speelt een belangrijke rol bij de opsporing, maar participeert ook in de Kustwacht en zit dus ook in het overleg met de landelijke OvJ Noordzeezaken.

Alle beschikbare informatie wordt derhalve, voor zover nodig en mogelijk, gedeeld door de betrokken opsporingsinstanties.

10. Zorg bij de ILT en het KLPD voor voldoende budget en materiële voorwaarden (analyse apparatuur) om uitvoering te geven aan de prioriteit.

De inzet van de ILT op dit dossier is in 2013 vergroot ten opzichte van 2012. Mocht de komende tijd blijken, afhankelijk van het vervolg van de aanpak op dit dossier, dat er meer capaciteit nodig is dan zal de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu hierover in gesprek gaan met de ILT.

Er is sinds 1 januari 2013 één nationale politie. Met de inrichting van aanpak van milieucriminaliteit in de nationale politie hebben politie, de bijzondere opsporingsdiensten, waaronder die van de ILT, en het OM een sterke positie ingenomen om informatiegestuurd inzicht te verschaffen in problematiek en te komen tot effectieve interventies die worden afgestemd binnen de LMK en SMK. Daarbij is multidisciplinaire aanpak en samenstelling van onderzoeksteams een steeds vaker voorkomend gegeven. Zo wordt het voornoemde onderzoeksproject Andante uitgevoerd door een team opgebouwd uit (tactisch) rechercheurs, analisten en milieudeskundigen onder leiding van een milieuofficier van justitie van het Functioneel Parket.

Handhavings- en opsporingscapaciteit is altijd schaars maar met de komst van de nationale politie is opschaling van capaciteit en middelen waar nodig flexibeler toepasbaar.

11. Er dient altijd een nader onderzoek te komen naar de oorzaken van zogenaamde NUC's in het Nederlandse EEZ-deel van de Noordzee.

Er vindt altijd onderzoek (triage) plaats indien een schip binnen de Nederlandse EEZ «not under command» (NUC) is of is geweest. Dit onderzoek bestaat uit het nagaan van wat de aard van het NUC zijn is. Dit kan namelijk verschillende oorzaken hebben. Indien de oorzaak van het NUC zijn gelegen is in een motorstoring en brandstof (stookolie) dan wordt dit door het Maritiem Informatie Knooppunt van de Kustwacht gemeld aan de Landelijke Eenheid van de politie. In die gevallen wordt door deze eenheid nader onderzoek gedaan naar de herkomst van de brandstof.

12. Debunkeren van stookolie moet altijd gemeld worden aan de havenautoriteit en de stookolie moet getest worden aan de voorschriften van Marpol Annex VI.

Debunkering van scheepsbrandstof moet in verband met accijnsregeling nu al worden gemeld bij de Douane en afhankelijk van de locatie van debunkering, ook bij de Havenautoriteiten. Onbekend is of debunkeringen altijd daadwerkelijk worden gemeld. Tussen het Havenbedrijf Rotterdam, de Douane en ILT zijn afspraken gemaakt over de coördinatie van deze meldingen.

Bij elke van de 20.000 bunkerolie leveringen in Rotterdam worden monsters genomen zoals ook door MARPOL Annex VI wordt geëist. De analyse is binnen de MARPOL afspraken echter niet verplicht. In c.a. 40% van de gevallen wordt geanalyseerd als hier reden voor is.

ILT houdt toezicht op de bunkerolie en dus ook toezicht op dat deel van de bedrijfsvoering bij die bunkerbedrijven.

13. Neem ook de aanbevelingen uit het rapport «Olievlek» uit 1997 en het rapport «Blends in Beeld» uit 2011 over en voer ze voortvarend uit.

Zoals reeds bij de voortgang op dit dossier aangegeven, zal de Staatssecretaris de komende maanden bezien hoe dit dossier het beste vervolg kan krijgen. Bij dit traject zullen de aanbevelingen die tot nu toe voor bunkerolie gedaan zijn, waar nodig opnieuw bezien worden.

Daarbij kunnen waar nodig (aandachts)punten die voortkomen uit de studie «Vuile olie» van de Politieacademie worden meegenomen.

Deze studie verschijnt medio juli 2013 en kan dus niet, zoals in het algemeen overleg van 24 april 2013 door mijn collega van Veiligheid en Justitie is toegezegd, nog voor het zomerreces aan uw Kamer worden toegezonden.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus