

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

232

Vragen van het lid **Kröger** (GroenLinks) aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat over *het bijmengen van afvalstoffen aan brandstoffen en het ILT-rapport «Stookolie voor zeeschepen – Autobrandstoffen voor West-Afrika»* (ingezonden 16 juli 2018).

Antwoord van Staatssecretaris **Van Veldhoven-Van der Meer** (Infrastructuur en Waterstaat) (ontvangen 9 oktober 2018).

Vraag 1

Kunt u inschatten, nu uit onderzoek van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en Public eye blijkt dat het bijmengen van schadelijke stoffen aan brandstoffen voor de export een redelijk normale gang van zaken is, om welke hoeveelheden het gaat en wat de gevolgen voor de volksgezondheid van de getroffen West-Afrikaanse landen zijn?¹

Antwoord 1

In het ILT-rapport is beschreven dat het onderzoek 1,2 miljard liter benzine en 900 miljoen liter diesel voor de West-Afrikaanse markt betrof. Motorbrandstoffen bestaan over het algemeen volledig uit stoffen die schadelijk zijn voor de gezondheid. In het rapport wordt aangegeven welke stoffen het risico voor de gezondheid verhogen. De normen die gelden in een aantal West-Afrikaanse landen laten bepaalde componenten in (veel) hogere concentraties toe dan in de EU. Het gebruik van de voor West-Afrika geproduceerde brandstoffen leidt tot meer uitstoot van fijnstof en kankerverwekkende stoffen dan in Europa is toegestaan. Ik kan niet aangeven hoe de gevolgen hiervan voor de volksgezondheid zich verhouden tot het effect van andere milieuhygiënische problematiek in de betreffende landen.

Vraag 2

Zijn er geen wetten en regels die verbieden dat onze export elders de volksgezondheid in gevaar brengt, ook al hebben de importerende landen andere of geen regels hieromtrent?

¹ Kamerstuk 31 409, nr. 197

Antwoord 2

De meeste EU-regelgeving inzake stoffen richt zich op het op de markt brengen in de EU, en niet op het op de markt brengen elders. Uitzondering hierop is de Verordening inzake voorafgaande toestemming, *prior informed consent* (PIC). Die kent in geval van export van bepaalde gevaarlijke stoffen een procedure waarbij het land van bestemming vooraf wordt geïnformeerd. Dit land kan vervolgens bezwaar maken. Aangezien het hier om door de landen zelf gehanteerde wettelijke normen gaat, is aanpassing van die normen de sleutel tot het effectief laten werken van deze verordening. Op dit punt verwijs ik verder naar de beantwoording van eerdere Kamervragen over de export van brandstoffen voor de West-Afrikaanse markt².

Ik zou graag zien dat het gebruik van deze autobrandstoffen wereldwijd wordt uitgebannen. Zoals gezegd is het aanscherpen van de normen door de Afrikaanse landen de sleutel. Zolang er vraag is naar deze brandstoffen zullen deze ergens geproduceerd worden. Zelfs met een EU-breed verbod kan de levering van brandstoffen gemakkelijk plaatsvinden vanuit andere landen, want dit is een mondiale handel. Het kabinet richt zich daarom met name op het stimuleren van de Afrikaanse landen zelf om goede wet- en regelgeving aan te nemen, alsmede op maatschappelijk verantwoord ondernemen. Een aantal West-Afrikaanse landen heeft inmiddels strengere zwavelnormen aangekondigd.

Via het VN-milieuprogramma (UN Environment) blijft Nederland het programma ondersteunen dat inzet op een versnelling van de invoering van schonere brandstoffen in West-Afrikaanse landen. Bijvoorbeeld in regionaal verband via de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (ECOWAS), om waar mogelijk geharmoniseerde standaarden tussen verschillende landen af te spreken. In de context van het Verdrag van Bazel zal ik de betreffende landen wijzen op de mogelijkheden om brandstoffen die niet voldoen aan een bepaalde kwaliteit te notificeren als afval, zodat exporterende landen (zoals Nederland) de export moeten verbieden. Verder kan mondiale samenwerking op het gebied van chemicaliën en afval bijdragen aan het aanpakken van deze problematiek. Mede daarom heb ik mij op 18 juli in New York aangesloten bij de Alliance for High Ambition on Chemicals and Waste, als vervolg op de huidige Strategic Approach to International Chemicals Management (SAICM).

Het kabinet verwacht van bedrijven die in of vanuit Nederland opereren dat zij de UN Guiding Principles on Business and Human Rights en de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen implementeren. Het kabinet heeft het Nationaal Contactpunt (NCP) voor de OESO-richtlijnen verzocht te kijken naar de mate waarin de olie- en gasector de OESO-richtlijnen naleeft. Het NCP kijkt binnen dit onderzoek ook naar deze specifieke praktijk van export van brandstoffen naar Afrika. Het rapport kan meer inzage geven in de mate waarin en de wijze waarop partijen in de brandstofketen invulling geven aan hun ketenverantwoordelijkheid. Het kabinet hoopt het NCP-rapport dit najaar te ontvangen.

Het kabinet wil daarnaast de dialoog bevorderen van alle betrokken stakeholders over hun mogelijke bijdrage om de bestaande situatie te verbeteren. In 2016 heeft de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking het overleg tussen de relevante partijen geïnitieerd (met als deelnemers onder andere vertegenwoordigers van West-Afrikaanse en Europese landen, UN Environment, OESO, de gemeente Amsterdam, de havenbedrijven van Amsterdam en Rotterdam en vertegenwoordigers van Afrikaanse, Nederlandse en Zwitserse bedrijven). In 2017 heeft de gemeente Amsterdam in nauwe samenwerking met de betrokken ministeries een vervolgoverleg georganiseerd. De Vlaamse overheid heeft met het havenbedrijf van Antwerpen aangeboden een volgende bijeenkomst te faciliteren.

Tenslotte ben ik van mening dat de sector ook via de REACH-verordening beter invulling moet geven aan zijn ketenverantwoordelijkheid. REACH biedt bovendien de mogelijkheid om daar op Europese schaal druk op te zetten. REACH vereist het doorgeven van informatie in de keten, van producent tot gebruiker en afvalverwerker, over de risico's voor mens en milieu en de benodigde maatregelen ter beheersing van die risico's. Dit is de inzet van de in het rapport beschreven handhaving van REACH door de ILT.

² Kamerstuk Nr. 1859, Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2016–2017

Vraag 3

Waarom duurt het zo lang tot er wordt overgegaan tot actie, aangezien de Kamer reeds sinds de jaren «90 aandacht vraagt voor het bijmengen van afval aan bunkerolie, er in 2013 moties over zijn aangenomen en het gezien uw brief bekend is dat het merendeel van de door de ILT gecontroleerde bedrijven zich niet aan de REACH verordening houdt?

Antwoord 3

Dat veel bedrijven in de brandstofsector de REACH-regels niet goed naleven, is pas gebleken in het recente onderzoek van de ILT. Met de innovatieve gecombineerde afval/REACH-handhaving in deze sector loopt de ILT voorop in de EU en ook wereldwijd. Het ILT-onderzoek heeft geleid tot handhavend optreden, zoals in algemene zin beschreven in antwoord 5 en 6, en voor specifieke gevallen in het ILT-rapport. Het rapport legt ook uit dat het voorheen bijzonder lastig was om aan te tonen dat zich afvalstoffen in brandstoffen bevinden, wat de mogelijkheid voor handhavend optreden sterk beperkte. Niettemin zijn de afgelopen jaren meerdere acties uitgevoerd, gericht op het tegengaan van bijmenging van illegale stoffen in scheepsbrandstof, onder meer naar aanleiding van de moties uit 2013. Deze acties zijn meest recentelijk beschreven in de brief van 14 maart 2018³.

Vraag 4

Waarom worden er nu pas monsters van brandstoffen genomen?

Antwoord 4

Het nemen van monsters gebeurde ook in het verleden. Er werd gecontroleerd op stoffen waarvoor een wettelijke grenswaarde bestaat, met name zwavel en organische halogeenvverbindingen. Meer diepgaande analyse van stookolie is kostbaar en analytisch-chemisch complex. Recente technische ontwikkelingen geven meer mogelijkheden. De ILT heeft daarom in 2017 een groot aantal monsters genomen van stookolie voor zeeschepen. Resultaten van de analyse van deze monsters worden in het najaar van 2018 verwacht. Chemische analyse kan onder meer gebruikt worden om vast te stellen of de brandstof overeenstemt met de benaming en het REACH-registratienummer waaronder hij wordt verhandeld. Hiermee loopt de ILT zoals gezegd voorop.

Vraag 5 en 6

Wat zijn de consequenties voor bedrijven die zich niet aan de regels houden? Hoeveel zaken zijn overgedragen aan het Openbaar Ministerie (OM)? Hoeveel strafrechtelijke veroordelingen zijn recent uitgesproken met betrekking tot deze zaken?

Waarom wordt er nu past gestart met de afstemming tussen ILT, OM en Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD)? Is dat niet de normale gang van zaken bij overtredingen die de ILT constateert?

Antwoord 5 en 6

Bedrijven die zich niet aan de regels houden, kunnen zowel bestuursrechtelijk worden aangepakt als strafrechtelijk worden vervolgd. De ILT heeft naar aanleiding van de gecombineerde afval/REACH-controles zes zaken overgedragen aan de Inlichtingen- en Opsporingsdienst (onder de ILT vallend). Het Openbaar Ministerie onderzoekt deze signalen op aanknopingspunten voor mogelijk strafrechtelijk onderzoek. Over deze signalen kan ik geen nadere mededelingen doen. Afstemming tussen de ILT, de IOD en het OM op dit terrein is niet pas recentelijk gestart, maar de normale gang van zaken bij ernstige overtredingen.

Vraag 7

Waarom wordt er nu pas gestart met «overlegtrajecten» met de betrokken brancheorganisaties om ervoor te zorgen dat zij zich aan de wet houden? Is het niet een beetje naïef om enerzijds te veronderstellen dat men de regels onvoldoende kent en zich onvoldoende bewust is van de noodzaak en anderzijds te constateren dat zaken bewust buiten de boeken worden gehouden?

³ Kamerstuk 34 775 XII, nr. 73

Antwoord 7

Er wordt al veel langer met de brancheorganisaties gesproken en dat heeft ook vruchten afgeworpen, beschreven in mijn brief van 14 maart 2018 waaraan ik hierboven al refereerde⁴. In het recente onderzoek van de ILT naar de naleving van REACH is niet gebleken dat er zaken bewust buiten de boeken worden gehouden.

Vraag 8

Waarom zou er sprake moeten zijn van een «gelijk speelveld» bij de handhaving van deze sector? Moet de wet niet gewoon in alle gevallen naar letter en geest worden gehandhaafd? Ook als andere landen daar lakser in zijn? Heeft Nederland, als land met de grootste bunkerhaven en de grootste benzinehaven, niet juist een extra grote verantwoordelijkheid? Is het niet beter dat een industrie die niet veilig en schoon kan of wil werken gewoon verdwijnt? En als dat «gelijk speelveld» dan zo van belang is wat gaat u dan heel concreet doen om vooral België, in Antwerpen, eenzelfde handhavingsaanpak als de ILT te laten uitvoeren waar ook veel benzine en diesel voor West Afrika wordt geblend, en veel producenten van blendstocks voorbrandstoffen gevestigd zijn zoals olieraffinage een chemische industrie?

Antwoord 8

Uiteraard moet er gehandhaafd worden. Door hiermee voorop te lopen, neemt Nederland de verantwoordelijkheid die past bij een koploper op het gebied van brandstofproductie. De markt vraag naar de betreffende (goedkope) brandstoffen maakt dat de productie zich naar landen kan verplaatsen waar de handhaving minder streng is. Daarom is voor maximaal effect van de handhaving een gelijk speelveld noodzakelijk en agendeer ik de handhaving van REACH op brandstoffen in Europees verband en wordt het Forum (Europees samenwerkingsverband voor handhavers van REACH) regelmatig op de hoogte gebracht van de Nederlandse ontwikkelingen. Ook heeft de ILT haar ervaringen gedeeld met inspecteurs uit België, Duitsland, Estland, Zweden en Finland. Met onder andere België en Duitsland worden grensoverschrijdende brandstofstromen van specifieke bedrijven onderzocht op naleving van de afval- en REACH-regelgeving.

Vraag 9

Sluit de «Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal», die Nederland heeft ondertekend en waarin staat dat «clear agreements have been made on the international trade in, and safe processing of, hazardous (chemical) waste. The signatory countries oblige themselves to restrict the international trade in hazardous waste as much as possible, to process hazardous waste as close as possible to the place where it is created and to limit hazardous waste as much as possible.» het blenden van schadelijke chemische stoffen met benzine en diesel niet gewoon uit?

Antwoord 9

Nee. Tot nu toe is niet vastgesteld dat de autobrandstoffen die geëxporteerd worden naar West-Afrika een afvalstof zijn. Het Verdrag van Bazel ziet alleen toe op het grensoverschrijdend transport van gevaarlijke afvalstoffen. Pas als de grondstoffen voor deze brandstoffen niet aan REACH kunnen voldoen (bijvoorbeeld vanwege bepaalde verontreiniging of onvoldoende bekende samenstelling), worden ze gekwalificeerd als afvalstof en mogen ze niet worden bijgemengd. Gebeurt dat toch, dan kwalificeert de verkregen brandstof in zijn geheel als gevaarlijk afval en is de export naar West-Afrikaanse landen verboden. Dit moet het vervolg van het ILT-onderzoek gaan uitwijzen.

Vraag 10

Kunt u de bepaling: «The convention determines that pesticides and other hazardous chemicals be prohibited in their own country and may not be exported to other (developing) countries.» uit de «Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and

⁴ Kamerstuk 34 775 XII, nr. 73

Pesticides in International Trade» uit 1998 duiden, in relatie tot het bijmengen van afval aan brandstoffen voor Afrika? Sluit dit verdrag het blenden van schadelijke chemische stoffen met benzine en diesel niet gewoon uit? Ook als deze blends in delen van Afrika niet illegaal zijn?

Antwoord 10

Het Verdrag van Rotterdam bevat geen bepaling zoals in de vraag wordt geciteerd. Het doel van dit verdrag is verantwoordelijkheid te delen en informatie uit te wisselen. Hiertoe is een kennisgevingsprocedure ingesteld en is er de mogelijkheid voor het land van bestemming om bezwaar te maken tegen een voorgenomen import.

Vraag 11

Komt het voor dat een blendstock die volgens de REACH-registratie vanwege gevaar voor mens en milieu niet geschikt is voor brandstof wel in een brandstof voor West-Afrika wordt gemengd? Vindt u dat dat moet kunnen? Wat is de reikwijdte van REACH? In hoeverre zijn de REACH-richtlijnen ook van toepassing op alle productie en export naar landen buiten Europa? En hoe verhoudt dat zich tot de uitspraak van de directeur van United Nations Environment Programme (UNEP) op het onderzoek van ILT: «The shipping of dirty fuels to West Africa has been nothing short of an environmental and public health scandal. The notion that some parts of the world don't deserve the same kind of health protection as others is simply shocking,» Head of UN Environment Erik Solheim said. «The industry players also have a critical role in raising the bar. Substandard products should not be sold even if they meet national standards.»?

Antwoord 11

Als een producent in de EU bij het samenstellen (blenden) van autobrandstof een stof gebruikt die volgens de REACH-registratie niet geschikt is als blendstock voor autobrandstof, overtreedt hij de regels van REACH. De brandstof waarin de stof is bijgemengd, voldoet dan evenmin aan REACH en is formeel een afvalstof. De Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) verbiedt dan de export naar niet-OESO-landen. Volgens het rapport van de ILT bieden de registraties van een aantal brandstofcomponenten onvoldoende informatie over de gevolgen van het gebruik voor het milieu en de volksgezondheid. Als aanvulling van deze informatie tot de conclusie leidt dat de stof niet geschikt is gezien zijn risico's, zal gehandhaafd worden als desondanks zo'n stof gebruikt wordt in autobrandstoffen. De ILT heeft het Europese Chemicaliën Agentschap (ECHA) de vraag voorgelegd of de reikwijdte van de REACH-verordening zich beperkt tot toepassing van de (brand)stof op de Europese markt of dat de ketenverantwoordelijkheid zich ook uitstrekt tot gebruik buiten de EU. Als REACH onvoldoende juridische basis blijkt te leveren voor het tegengaan van bijmenging van onverantwoorde stoffen («substandard products»), zal ik de producenten onverkort aanspreken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid.» Zoals aangegeven bij het antwoord op vraag 2 verwacht het kabinet van bedrijven die in of vanuit Nederland opereren, dat zij de UN Guiding Principles on Business and Human Rights en de OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen implementeren.

Vraag 12

Is het voor de betekenis en het doel van REACH niet van groot belang dat ook de risico's van emissies bij verbranding in de beoordeling wordt meegenomen, en dat bij de REACH registratie van stoffen die onder REACH brandstofcomponent als gebruik hebben duidelijk is wat de gevolgen zijn als deze wordt geblend in benzine of diesel? Wat gaat u eraan doen om er voor te zorgen dat de sector als registranten van stoffen onder REACH zo snel mogelijk bij de blootstellingsscenario van stoffen rekening gaat houden met de emissies bij verbranding?

Antwoord 12

Op grond van het principe dat de REACH-registratie informatie moet bevatten over emissies tijdens gebruik en verwijdering zet de ILT bij de meest relevante bedrijven in op juiste naleving hiervan. Tevens zal de kennis en ervaring die hierbij wordt opgedaan, gedeeld worden met de betreffende sector.

Vraag 13

In hoeverre staat de export van benzine en diesel, die onder de normen ligt die in Europa gelden voor benzine en diesel, haaks op de doelstellingen van de conventie van Bamako? Is hierover contact geweest met de Afrikaanse landen waar deze diesel en benzine aan verhandeld wordt?

Antwoord 13

Het Verdrag van Bamako biedt de aangesloten Afrikaanse landen de mogelijkheid om de import te verbieden van gevaarlijk afval en van chemische stoffen die vanwege hun gevaareigenschappen in het land van productie verboden of niet geregistreerd zijn. De Partijen bij het Verdrag kunnen gevaarlijke stoffen, die aan de in het Verdrag opgenomen criteria voldoen, van hun markt weren door deze als gevaarlijke afvalstof aan te merken en als zodanig te notificeren bij het Verdrag van Bazel. De landen in West-Afrika hebben dergelijke notificaties niet gedaan ten aanzien van de brandstoffen die zij vanuit Nederland (of elders) importeren. Wel is deze mogelijkheid besproken tijdens een *side event* van de 13e Conferentie van Partijen van het Verdrag van Bazel op 1 mei 2017, waar diverse vertegenwoordigers van West-Afrikaanse lidstaten aanwezig waren. Eén van hen meldde dat de introductie van «clean diesel» tijd kost in verband met het aanpassen van de raffinaderijen in eigen land die hoogzwavelige diesel produceren. Deze is vergelijkbaar met de geïmporteerde diesel. Zolang het land zelf nog deze diesel produceert, zal het deze niet als afval kwalificeren.

Vraag 14

Waarom mag Mangaan (methylcyclopentadien-mangaan-tricarbonyl) volgens de richtlijn 2009/30/E niet worden toegevoegd aan Europese benzine, maar wel toegevoegd aan benzine die naar Afrikaanse landen wordt geëxporteerd? Wat zijn de risico's hiervan? Is het toegestaan deze stof bij te mengen in diesel en benzine voor de Afrikaanse markt, terwijl deze stof in Europa niet aan brandstoffen toegevoegd mag worden? Zou de REACH-registratie niet gebruikt moeten worden om de gezondheid van alle mensen te beschermen?

Antwoord 14

De genoemde mangaanverbinding is geregistreerd onder REACH en mag daarom voor het maken van brandstoffen gebruikt worden. De EU-wetgeving stelt echter aan het gehalte in autobrandstof voor de interne markt een maximum van 2 mg/l⁵. Met een dergelijk laag gehalte wordt het beoogde effect van mangaan op de ontbrandingseigenschappen in de motor («octaangetal») niet bereikt, zodat toevoeging van mangaan geen zin heeft. In Europese brandstof worden de benodigde ontbrandingseigenschappen daarom op andere wijze verkregen. In West-Afrikaanse landen is mangaan veel ruimer genormeerd. Daardoor is mangaan wel bruikbaar om het octaangetal te verhogen van benzine voor deze landen. Mangaanverbindingen die bij verbranding van benzine ontstaan, kunnen bij inademing leiden tot schade aan het zenuwstelsel. Daarnaast is mangaan al in kleine concentraties schadelijk voor de automotor en de emissieverlagende systemen van voertuigen. Dit versterkt de in de rapportage beschreven gezondheidsrisico's van andere stoffen. De reikwijdte van REACH en andere EU-wetgeving beperkt zich tot het stellen van eisen aan het op de markt brengen en gebruik van stoffen binnen de EU. Onder REACH kan geen exportverbod worden opgenomen. Of REACH-registratie van mangaan voor het blenden in Nederland van benzine voor de

⁵ Richtlijn 2009/30/EG is een van de wijzigingsrichtlijnen van Richtlijn 98/70/EG. Per 1 januari 2014 mag het gehalte mangaan niet meer dan 2 mg/l brandstof bedragen. Deze bepaling is in Nederland geïmplementeerd in het Besluit brandstoffen luchtverontreiniging.

West-Afrikaanse markt juridisch correct is, wordt momenteel door de ILT nader onderzocht.

Vraag 15

Is de productie en export van vervuilde brandstoffen en brandstoffen die bij gebruik tot excessieve luchtvervuiling en gezondheidsrisico's leiden, geen overtreding van de algemene zorgplicht (Wet milieubeheer)?

Antwoord 15

De ILT onderzoekt of de algemene zorgplicht in de Wet milieubeheer de mogelijkheid biedt om producenten van blendstocks en brandstofhandelaren juridisch aan te spreken op hun ketenverantwoordelijkheid. Uiteindelijk zal jurisprudentie hierover duidelijkheid moeten geven.