

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

1399

Vragen van de leden **Hagen** en **Tjeerd de Groot** (beiden D66) aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over *bedrijven die nauwelijks gecontroleerd worden op milieudelicten* (ingezonden 22 november 2021).

Antwoord van Staatssecretaris **Heijnen** (Infrastructuur en Waterstaat) (ontvangen 20 januari 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 987.

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht dat bedrijven nauwelijks worden gecontroleerd op milieudelicten, en zelden boetes krijgen wat blijkt uit onderzoek van Investico en Trouw?^{1, 2} Hoe oordeelt u over deze conclusies?

Antwoord 1

Ja, ik ben bekend met het bericht. Dat een aantal bedrijven nauwelijks gecontroleerd wordt is ook geconstateerd door de Adviescommissie Vergunningen, Toezicht en Handhaving (commissie Van Aartsen)³ en wordt onderschreven in het onderzoek van «Omgevingsdiensten in beeld»⁴. Dit vind ik een zorgwekkende conclusie en het is voor mijn voorganger mede aanleiding geweest om u met de Kamerbrief versterking VTH-stelsel⁵ te informeren over de acties die worden voorzien om de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen op te volgen.

Vraag 2

Hoe vaak vindt u dat een omgevingsdienst ieder milieubelastend bedrijf op zijn minst moet bezoeken en deelt u de opvatting van milieucriminoloog Marieke Kluin dat dit minstens één keer per 6 jaar moet zijn?

¹ Trouw, 17 november 2021, Bedrijven worden nauwelijks gecontroleerd op milieudelicten, en krijgen zelden een boete (https://www.trouw.nl/duurzaamheid-natuur/bedrijven-woorden-nauwelijks-gecontroleerd-op-milieudelicten-en-krijgen-zelden-een-boete~bc6de8c2/?utm_source=link&utm_medium=app&utm_campaign=shared%20content&utm_content=free).

² De Groene Amsterdammer, 16 november 2021, Omgevingsdiensten handhaven niet; «Bel de pers» (<https://www.groene.nl/artikel/bel-de-pers>).

³ Kamerstuk 22 343, nr. 295

⁴ Kamerstuk 22 343, nr. 300

⁵ Kamerstuk IENW/BSK-2021/337925, Versterking van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) | Tweede Kamer der Staten-Generaal

Antwoord 2

Toezicht milieu maar ook handhaving milieu zijn onderdeel van het takenpakket van het bevoegd gezag. Elk bevoegd gezag beoordeelt zelf de portefeuille aan inrichtingen en de milieuhygiënische risico's hierbij. Op basis van deze risico's wordt door de omgevingsdienst een inschatting gemaakt van de toezicht methode (zie ook antwoord op vraag 4) en de toezicht frequentie. De frequentie van bezoeken wordt dus bepaald door meerdere factoren en deze zijn niet voor ieder bedrijf gelijk. Een bakker zal minder toezicht behoeven dan bijvoorbeeld inrichtingen binnen de petrochemische industrie. Een standaard frequentie voor alle bedrijven is daarmee niet vanzelfsprekend. Daarbij gaat de frequentie soms (tijdelijk) omhoog als er bijvoorbeeld sprake is van verscherpt toezicht.

Vraag 3

Deelt u de mening dat opgelegde sancties doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend moeten zijn zoals in artikel 5 en 7 van de Richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (Richtlijn 2008/99) wordt benoemd? En hoe verhoudt zich dit tot de genoemde opgelegde sancties waar maar een klein deel een boete opgelegd krijgt en het merendeel slechts een waarschuwing of een hersteltermijn met dwangsom opgelegd krijgt?

Antwoord 3

Ja, de Richtlijn is hierin duidelijk en is bedoeld om het milieu te beschermen door middel van het strafrecht. Het strafrecht is een belangrijk instrument, maar niet het enige interventiemiddel. Er is een Landelijke Handhavingsstrategie (LHS) die de handhavingpartners helpt bij het kiezen van een passende interventie en gericht is op een uniforme wijze van handhaving. Het bevoegd gezag heeft een aantal instrumenten om een punitieve (bestraffende) sanctie op te leggen mocht uit een inspectie naar voren komen dat er sprake is van een overtreding.

In hoeverre opgelegde sancties doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn, wanneer er sprake is van zware overtredingen (milieucriminaliteit), wordt middels een adviesvraag voorgelegd aan de Raad van State. Deze adviesaanvraag wordt gedaan in overleg met alle betrokken departementen in de Interdepartementale commissie voor Europees recht (ICER-I). In de Kamerbrief versterking VTH-stelsel⁶, waaraan ik eerder refereerde bij het antwoord op vraag 1, wordt hier nader op ingegaan.

Inspecteurs bij de omgevingsdiensten kunnen een bestuurlijke strafbeschikking opleggen bij lichtere overtredingen. Op enkele terreinen van het omgevingsrecht is het opleggen van een bestuurlijke boete mogelijk. Daarnaast zijn bij bijna alle omgevingsdiensten Boa's in dienst die strafrechtelijk onderzoek kunnen laten doen⁷ en een proces-verbaal kunnen opstellen dat vervolgens aan het Openbaar Ministerie wordt gestuurd. Eventueel kan dit onderzoek plaatsvinden in samenwerking met de politie.

Andere instrumenten in handen van het bevoegd gezag zijn niet bedoeld als punitieve sanctie maar als herstelmaatregel en om nieuwe overtredingen te voorkomen. Een last onder dwangsom op grond van de Algemene wet bestuursrecht bijvoorbeeld, wordt veelal opgelegd om te voorkomen dat de overtreder de overtreding in de toekomst opnieuw begaat. Voor het bepalen van de hoogte van een dwangsom is overigens geen wettelijke standaard vastgelegd, maar er is wel een leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen⁸ voor het bevoegd gezag die handvatten geeft voor de hoogte van een dwangsom.

Vraag 4

Wat is uw oordeel over de opvatting van Pieter-Jan van Zanten, voorzitter van koepelorganisatie Omgevingsdienst NL, dat het eigenlijk niet zo relevant is hoeveel controles je uitvoert of hoeveel proces-verbalen je uitschrijft, dat

⁶ Kamerstuk IENW/BSK-2021/337925, Versterking van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) | Tweede Kamer der Staten-Generaal

⁷ Wat een boa mag doen, staat in de Akte van opsporingsbevoegdheid. Deze akte verschilt per boa.

⁸ Zie link op website Hoe kan de hoogte van een dwangsom worden bepaald? – Kenniscentrum InfoMil

soms wel de zwaarste straffen ingezet moeten worden, maar dat het nog veel belangrijker is welk maatschappelijk doel je bereikt?

Antwoord 4

Ik deel de opvatting van de heer Van Zanten op het punt dat het bereiken van het maatschappelijk doel voorop moet staan. Dit is ook in lijn met het advies van commissie Van Aartsen. Ook de commissie Van Aartsen geeft aan dat outcome (het maatschappelijke doel) belangrijker is dan output (bijvoorbeeld het aantal inspecties). Ik merk hierbij graag op dat de toezichthouder, voor een goede regelnaleving, meerdere instrumenten tot zijn beschikking heeft. Het gaat om de instrumentenmix welke bijvoorbeeld bestaat uit: zorgen voor actuele vergunningen en wetgeving, inspectiebezoeken, handhavingsacties, strafrechtelijk en bestuursrechtelijk optreden in samenhang, voorlichting over veel gemaakte overtredingen en communicatie. En ook hierbij geldt dat het niet gaat om de aantallen, maar om het juiste instrument op het juiste moment. Op deze wijze wordt de beperkte capaciteit zo effectief mogelijk ingezet met het grootste rendement in het bereiken van de doelstellingen

Vraag 5

Klopt het dat cacaofabriek Cargill Aurora in Zaandam jaarlijks tientallen tonnen ammoniak uitstoot en dat autoriteiten hiervan niet op de hoogte waren?⁹ Zo ja, hoe is het mogelijk dat deze fabriek hier zo lang mee weg heeft kunnen komen?

Antwoord 5

Voor de cacaofabriek van Cargill Aurora in Zaandam is de gemeente Zaanstad bevoegd gezag vanuit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en voert de omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied de VTH-taken uit in mandaat van de gemeente. Bij deze omgevingsdienst is het allang bekend dat er ammoniak vrijkomt bij de productie van cacao door Cargill Aurora. De emissies en daarmee de depositiebijdragen van Cargill Aurora zijn vergund onder de Hinderwet en vinden reeds 30 jaar plaats. De depositiebijdragen maken deel uit van de totale bestaande stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden.

De omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied geeft aan dat Cargill Aurora sinds 2010 jaarlijks de hoeveelheid uitgestoten ammoniak moet rapporteren in het elektronische Milieujaarverslag (e-MJV). Deze jaarverslagen zijn steekproefsgewijs, handmatig gecontroleerd door de omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. Tijdens een controle is door deze omgevingsdienst in 2019 geconstateerd dat Cargill Aurora de jaarvracht ammoniak niet rapporteerde in het e-MJV. De omgevingsdienst heeft Cargill Aurora verzocht de jaarvracht ammoniak met terugwerkende kracht voor de periode 2010 – 2018 op te geven voor in het e-MJV. Inmiddels zijn deze cijfers ingediend. Deze worden ingelezen door het RIVM en zijn daarna openbaar. De omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied geeft aan de controles op de jaarverslagen deels te gaan automatiseren en verwacht daarvan in 2022 de eerste effecten te zien. Het is voor Cargill Aurora overigens toegestaan om ammoniak uit te stoten onder de voorwaarde dat ze zich aan de emissienorm voor ammoniak (conform algemene regels of vergunning)¹⁰ en zich aan de maximaal toegestane jaarvracht¹¹ houdt. De omgevingsdiensten leiden uit de vergunnings- en emissiegegevens af dat de werkelijke emissies van Cargill Aurora lager zijn dan de vergunde waarden. Cargill Aurora overschrijdt mogelijk wel de emissienorm voor ammoniak voor een specifiek deelproces. Hiertoe heeft de omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied een voornemen tot een last onder dwangsom opgelegd. Cargill Aurora heeft hierop een

⁹ Noordhollands Dagblad, 17 november 2021, Cargill houdt jaarlijkse uitstoot van tientallen tonnen aan ammoniak geheim voor autoriteiten (https://m.noordhollandsdagblad.nl/cnt/dmf20211117_23554506?utm_source=t.co&utm_medium=referral&utm_content=%2F&s=08).

¹⁰ In het kader van de Wet milieubeheer / het Activiteitenbesluit milieubeheer wordt gesproken van de emissie van ammoniak (dit is de maximale hoeveelheid ammoniak die op enig moment in het afgas mag voorkomen -ook wel concentratie genoemd- uitgedrukt in mg/Nm³).

¹¹ In het kader van de Wet natuurbescherming en rapportages in het e-MJV wordt gesproken van de jaarvracht ammoniak (dit is de totale hoeveelheid ammoniak die een bedrijf per jaar uitstoot, vanaf 10.000 kg/ jaar ammoniak moet een bedrijf rapporteren in het e-MJV).

zienswijze ingebracht. De omgevingsdienst beoordeelt nu of de zienswijze nieuwe informatie geeft en of er daadwerkelijk sprake is van een overschrijding en overgegaan zal worden tot het opleggen van een last onder dwangsom.

Vraag 6

Wat betekent dit voor dichtbij zijnde natuurgebieden, natuurvergunningen en de stikstofproblematiek?

Antwoord 6

Nabij Cargill Aurora liggen meerdere Natura-2000 gebieden, zoals Kalverpolder, Wormer- en Jisperveld en Polder Westzaan. De uitstoot van ammoniak zorgt samen met de uitstoot van stikstofoxiden voor stikstofdepositie en is daarmee onderdeel van de stikstofproblematiek in Natura-2000 gebieden. Wanneer er sprake is van overbelasting van stikstofdepositie op een natuurgebied kan dit negatieve gevolgen hebben voor stikstofgevoelige habitats en -soorten. Voor met stikstof overbelaste Natura 2000-gebieden kunnen significant negatieve gevolgen, als gevolg van een depositiebijdrage van nieuwe projecten, lastiger worden uitgesloten. In het geval dat de significante gevolgen niet kunnen worden uitgesloten en mitigatie door bijvoorbeeld extern salderen niet mogelijk is, kan het bevoegd gezag geen nieuwe vergunning op grond van de Wet natuurbescherming verlenen. De provincie Noord-Holland is het bevoegd gezag voor de Wet natuurbescherming voor Cargill. De omgevingsdienst Noord-Holland Noord voert deze taak, samen met de toezichts- en handhavingstaak, in mandaat van de provincie Noord-Holland uit. De provincie Noord-Holland draagt zorg voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in de omliggende Natura 2000-gebieden en het voorkomen van verslechtering. Het is voor Cargill Aurora toegestaan om ammoniak uit te stoten onder de voorwaarde dat ze zich aan de uitstooteisen voor ammoniak houdt. De depositiebijdrage van Cargill Aurora, destijds vergund onder de Hinderwet, maken deel uit van de bestaande totale stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Hierover geeft de provincie Noord-Holland aan dat er niet meer stikstof wordt uitgestoten dan in de referentiesituatie is toegestaan. Hierdoor behoeft Cargill Aurora geen aparte vergunning in het kader van de Wet natuurbescherming. Ook leiden de omgevingsdiensten uit de vergunnings- en emissiegegevens af dat de werkelijke emissies van Cargill Aurora lager zijn dan de vergunde waarden. De omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied geeft aan dat er voor de Natura 2000-gebieden geen nieuwe negatieve gevolgen zijn vanwege de jaarvracht van ammoniak van Cargill Aurora.

Het kabinet geeft met een pakket aan natuur en stikstof reducerende maatregelen concreet invulling aan de verplichting om de landelijke staat van instandhouding van Natura 2000 gebieden te verbeteren totdat deze gunstig is. Het gaat om maatregelen aanvullend op eerder vastgesteld beleid dat ook zorgt voor stikstofreductie¹².

Vraag 7

Bent u op de hoogte van het feit dat bij de productie van cacao uit cacaobonen veel ammoniak vrijkomt en dat de twee grootste cacaofabrieken in de top-5 van ammoniakbronnen in Nederland staan, vlak onder kunstmestmakers? Zo ja, wat is de reden dat deze piekbelasters niet eerder in beeld zijn gebracht en dat hier niet steviger op wordt gecontroleerd?

Antwoord 7

Via de openbaar te raadplegen website www.emissieregistratie.nl zijn deze en andere emissiegegevens van verschillende verontreinigende stoffen in Nederland te raadplegen. In de top 5 van industriële ammoniakbronnen in Nederland staan inderdaad 2 cacaofabrieken. De cacaobranche is sinds de stikstofcrisis in 2019 nadrukkelijk in beeld bij de omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. Sindsdien heeft deze omgevingsdienst bij één bedrijf uit de cacaobranche de omgevingsvergunning milieu aangescherpt. Vervolgens heeft het desbetreffende bedrijf maatregelen genomen die leiden tot verlaging van de uitstoot ammoniak. Deze omgevingsdienst geeft aan dat

¹² Kamerstuk 35 334, nr. 82

deze maatregelen -vanuit het principe van level playing field- ook bij andere cacao-bedrijven in de regio zullen worden ingevoerd. Verder verwijs ik u ook naar het antwoord op vraag 5 van uw fractie.

Vraag 8

Wanneer moet het bedrijf haar ammoniakuitstoot over de afgelopen jaren hebben gerapporteerd aan het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)? Zijn hier gevolgen aan verbonden, zo ja welke?

Antwoord 8

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 5 moet Cargill Aurora jaarlijks haar ammoniakjaarvracht rapporteren in het e-MJV, omdat het een zogeheten IPPC-bedrijf is en een jaarvracht van meer dan 10.000 kg ammoniak heeft. Jaarlijks moeten voor 1 april de jaarvrachten worden gerapporteerd. Hierop is één keer uitstel mogelijk van 3 maanden, waarna de rapportage door de beoordelende instantie (hier de omgevingsdienst) goed- of afgekeurd wordt. Als de gegevens ontbreken in het e-MJV doordat ze zijn afgekeurd of niet zijn ingediend dan kan de omgevingsdienst handhavend optreden. Cargill Aurora heeft inmiddels de ontbrekende gegevens ingediend voor de jaren 2010 tot en met 2018 op verzoek van de omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied.

Vraag 9

Welk risico's hebben het lage aantal controles, de weinige sancties en de terugkerende overtredingen met betrekking tot de stikstofproblematiek?

Antwoord 9

Zoals aangegeven bij het antwoord op vraag 2 is het van belang dat het bevoegd gezag zorg draagt voor het opstellen en uitvoeren van een risicoanalyse bij een bedrijf. Aan de hand hiervan wordt onder andere de frequentie van het aantal controles bepaald; bij een laag risico is de controlefrequentie ook lager. Een incident – melding van overlast of ongewoon voorval – of bijvoorbeeld de stikstofcrisis in 2019 kan aanleiding zijn opnieuw een risicoanalyse uit te voeren. Zoals is aangegeven op het antwoord op vraag 5 van uw fractie moest Cargill Aurora vanaf 2010 jaarlijks de hoeveelheid uitgestoten ammoniak rapporteren in het e-MJV. Dit heeft zij niet gedaan in de periode 2010–2018.

Het is voor Cargill Aurora toegestaan om ammoniak uit te stoten onder de voorwaarde dat ze zich aan de emissienorm voor ammoniak (conform algemene regels of vergunning) en zich aan de maximaal toegestane jaarvracht houdt. De depositiebijdragen van Cargill Aurora zijn vergund onder de Hinderwet en deze depositiebijdragen maken deel uit van de totale bestaande stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. De omgevingsdiensten leiden uit de vergunnings- en emissiegegevens af dat de werkelijke emissies van Cargill Aurora lager zijn dan de vergunde waarden. De omissie in het e-MJV tussen 2010–2018 zorgt derhalve niet voor nieuwe effecten op de stikstofproblematiek.

Vraag 10

Kan worden gereflecteerd op het rapport van de commissie Van Aartsen en hun aanbevelingen omtrent het onderzoek van Investico?

Antwoord 10

Het onderzoek van Investico en de artikelen hieromtrent onderstrepen de urgentie van het onderwerp en ondersteunen de conclusies en aanbevelingen van de commissie Van Aartsen. De in mijn ogen zorgwekkende conclusies zijn voor mijn voorganger mede aanleiding geweest om de Kamer met de Kamerbrief versterking VTH-stelsel¹³ te informeren over de acties die worden voorzien om de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen op te volgen.

¹³ Kamerstuk IENW/BSK-2021/337925, Versterking van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) | Tweede Kamer der Staten-Generaal