

Vergaderjaar 1997–1998

24 791

Subsidieverlening Tankercleaning Rotterdam

22 343

Handhaving milieuwetgeving

Nr. 10

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER, VAN VERKEER EN WATER-
STAAT EN VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 26 mei 1998

In onze brief van 12 juli 1996 over het onderzoek Tankercleaning Rotterdam (TCR) is een negental activiteiten aangekondigd die in gang zijn gezet naar aanleiding van de bevindingen uit genoemd onderzoek. Het grootste deel van deze acties is inmiddels afgerond of onderdeel geworden van de algemene activiteiten die worden ondernomen in het kader van de verbetering van de handhaving van de milieuwetgeving. In een bijlage bij deze brief wordt een nadere toelichting gegeven op de stand van zaken. Een tweetal activiteiten heeft inmiddels geleid tot rapportages die wij u hierbij aanbieden.¹ Het betreft het eindrapport van de zogeheten Commissie-Havenontvangstinstallaties (Commissie-HOI's): «HOI's; Zaken doen én laten» en het rapport van het onderzoek van de Inspectie Milieuhygiëne (IMH) naar de vergunningssituatie bij een aantal gevaarlijk-afvalverwerkende inrichtingen: «Gevaarlijk afvalverwerkende bedrijven onder de aandacht». Over de aanbevelingen in deze rapporten geven wij in deze brief ons standpunt.

In het Algemeen overleg van 25 juni 1997 (24 791, nr. 8) over de situatie bij Dapemo, Verstraeten, Verbrugge, Watco BV (Dapemo VVW) is toegezegd de eindrapportage van het handhavingsproject Dapemo VVW aan u aan te bieden. Deze rapportage is inmiddels beschikbaar en is als bijlage bij deze brief gevoegd.¹

Inleiding

De rapportages van de Commissie-HOI's en van de IMH hebben weliswaar een verschillende invalshoek, maar komen toch op een aantal onderdelen tot dezelfde conclusies en aanbevelingen.

De Commissie-HOI's is gestart vanuit de vraag om te bezien «of de structuur van de inzameling en verwerking van scheepsafvalstoffen aan de hand van de affaire TCR moet worden gewijzigd». De commissie heeft

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

de opdracht gekregen om «voorstellen te formuleren die bij implementatie redelijkerwijs moeten verzekeren dat herhaling van misstanden als bij TCR wordt voorkomen.»

De IMH is gestart vanuit de opdracht «de vergunningssituatie ten aanzien van de bedrijven in de afvalbranche met een duidelijk verhoogd risico door te lichten in overleg met de bevoegde gezagen».

Vanuit de beide invalshoeken zijn voorstellen gedaan die betrekking hebben op bedrijven die scheepsafvalstoffen die tevens gevaarlijke afvalstoffen zijn, verwerken. Dit zijn bedrijven zoals het voormalige TCR. Gezien de samenhang is er voor gekozen daar waar de rapporten samenvallen geen afzonderlijk standpunt te geven over beide rapporten, maar één standpunt over beide rapporten tezamen te geven. Dit betreft met name de aanbevelingen over de verwerking van gevaarlijke afvalstoffen.

In het onderzoek van de IMH wordt geconstateerd dat er, met inachtneming van de reikwijdte van het onderzoek, bij de onderzochte bedrijven geen structurele overtredingen worden geconstateerd, zoals destijds bij TCR wel het geval was. De aanbevelingen moeten daarom gezien worden als aanbevelingen gericht op verdere verbeteringen van de huidige structuur. Wel wordt in beide onderzoeken opgemerkt dat crimineel handelen nooit geheel kan worden uitgesloten door het treffen van welke maatregelen dan ook.

2. Verbetering inzameling scheepsafvalstoffen uit de zeevaart

Als één van de oorzaken voor de TCR-affaire wordt gezien het achterblijven van de afgifte van afvalstoffen uit de zeescheepvaart bij de verwachtingen waarop TCR en vergelijkbare bedrijven hun bedrijfsplannen hadden gebaseerd.

Om dit punt te verbeteren doet de Commissie-HOI's een aantal aanbevelingen die er toe moeten leiden dat de afgifte van scheepsafvalstoffen uit de zeevaart groter wordt. Het betreft hier vooral die afvalstoffen waarvan afgifte op grond van het MARPOL-verdrag niet verplicht is. De belangrijkste aanbevelingen zijn:

- Verlaging van de afgiftedrempels door het verhogen van het serviceniveau van inzamelaars van scheepsafvalstoffen.
- Verlaging van de afgiftedrempel door invoering van gedeeltelijke indirecte financiering door gedeeltelijke omslag op de havengelden van alle zeeschepen die een haven aandoen.
- Verbeteren van de informatie-uitwisseling tussen havens over de afvalsituatie op zeeschepen.
- Creëren voor de havenautoriteiten van de mogelijkheid tot afgifte-dwang.

De voorgestelde maatregelen van de Commissie-HOI's liggen in het verlengde van de nota Milieu en scheepvaart die bij brief van 30 januari 1998 (Kamerstukken II, 1997/98, 25 868, nr. 1) aan u is aangeboden. De voorgestelde maatregelen worden door ons onderschreven. Bij de uitvoering van de nota Milieu en scheepvaart zal rekening worden gehouden met de voorgestelde maatregelen. Voor een deel van de maatregelen zal een wettelijke basis moeten worden gelegd via de in voorbereiding zijnde EU-richtlijn voor havenontvangstfaciliteiten. Bij de Nederlandse inbreng in de voorbereiding van deze richtlijn zullen de aanbevelingen van de Commissie-HOI's worden benut.

3. Verbetering inzicht in de verwerking van gevaarlijke (scheeps)afvalstoffen

Een andere oorzaak voor de TCR-affaire was dat er onduidelijkheid kon bestaan tussen ontdoener, inzamelaar en verwerker over de aard en samenstelling van de afvalstoffen en daarmee over de wijze waarop deze afvalstoffen zouden moeten worden verwijderd. Voor ontdoeners was het niet altijd mogelijk om na te gaan of met hun afvalstoffen werd gehandeld op de met inzamelaar en verwerker overeengekomen wijze. Voorts waren de voorschriften aan de verwerker op het punt van de toegelaten verwerkingswijze niet eenduidig. Hoewel reeds maatregelen genomen zijn om de situatie bij verwerkers van gevaarlijke afvalstoffen te verbeteren, zoals betere vergunningen en verscherpte procedures voor de aanlevering van acceptatieplannen bij vergunningaanvragen, doen de Commissie-HOI's en de IMH een aantal voorstellen om tot verdere verbetering op deze punten te komen. De belangrijkste zijn:

- Verbetering van de administratie van met name de verwerkers van gevaarlijke (scheeps)afvalstoffen op zodanige wijze dat een sluitende relatie tussen de inkomende en uitgaande en binnen het bedrijf verwerkte afvalstromen kan worden gelegd. De betrouwbaarheid van deze administratie moet intern zijn gewaarborgd door invoering van een AO/IC (Administratieve organisatie/interne controle).
- Expliciete voorschriften voor het scheiden en mengen van gevaarlijke afvalstoffen. Er wordt een aantal concrete voorstellen gedaan op basis van het uitgangspunt «mengen mag, tenzij». Hierbij wordt het tenzij ingevuld met een samenstel van negatieve lijsten. In bijlage 6 van het rapport van de Commissie-HOI's is hiervoor een concreet voorstel uitgewerkt.
- Verbetering van de informatie over de aard en samenstelling van de gevaarlijke afvalstoffen in het traject ontdoener-inzamelaar-verwerker met het oog op het bereiken van de juiste verwerkingswijze. Deze aanbeveling betreft vooral de zogeheten «landstromen».
- Versterking van de controle op inzamelaars en verwerkers door invoering van betaling achteraf. Deze aanbeveling heeft betrekking op scheepsgebonden afvalstoffen. De achtergrond hiervan is tweeledig. De aard van de ontdoeners van deze afvalstoffen is anders dan bij ontdoeners van landstromen: ten eerste zijn ontdoeners van scheepsgebonden afvalstoffen door hun mobiliteit minder goed aanspreekbaar als er problemen bij de verwerking van hun afvalstoffen blijken te zijn. Ten tweede zijn, of worden op korte termijn, voor de scheepsgebonden afvalstoffen grote professionele fondsbeheerders gerealiseerd die de rol van (private) verificateur van inzameling en verwerking relatief eenvoudig kunnen uitoefenen door de (voorgenomen) systemen van indirecte financiering voor deze afvalstoffen. Of een dergelijke structuur op termijn ook voor landstromen zou moeten worden nagestreefd kan pas zinvol worden gezien zodra voldoende ervaring met de scheepsgebonden afvalstoffen is opgedaan.

De aanbevelingen van de Commissie-HOI's en de IMH worden door ons overgenomen. Voor de uitwerking van de eerste drie punten in (standaard-) vergunningvoorschriften zal een project worden gestart door de minister V&W voor zover het de bevoegdheid op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) betreft. De provincies zal worden verzocht om vanuit hun verantwoordelijkheid op grond van de Wet milieubeheer (Wm) aan het project deel te nemen. Waar zinvol en mogelijk zal hieraan door het Ministerie van VROM ondersteuning worden gegeven. Hierbij zal tevens worden gezien op welke wijze aanvullende inzet van wet- en regelgeving op grond van de Wm noodzakelijk is, zoals bijvoorbeeld aanpassing van de Regeling scheiden en gescheiden houden van gevaarlijke afvalstoffen.

Het vierde punt, de instelling van de intermediaire organisatie als private verificateur van inzameling en verwerking vertoont een nauwe samenhang met de invoering van indirecte financiering. Het ministerie van V&W en van VROM zullen bij de vormgeving van de uitvoeringsorganen van de indirecte financiering uit gaan van de aanbevelingen van de Commissie-HOI's.

4 In- en uitvoer van gevaarlijke afvalstoffen

De IMH signaleert dat afstemming van de beschikkingen op kennisgevingen van voorgenomen in- en uitvoer van afvalstoffen en de Wm-vergunningen niet altijd plaatsvindt en dat de omschrijving van de afvalstoffen waarvoor toestemming voor in- of uitvoer wordt gegeven niet altijd voldoende eenduidig is om te kunnen handhaven.

De IMH beveelt aan waar zinvol en mogelijk de beschikkingen op grond van de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) af te stemmen op de Wm-vergunningen en te bezien of de nauwkeurigheid van de beschrijving van de afvalstoffen vergroot kan worden.

De aanbevelingen van de IMH worden overgenomen, voor zover dat binnen de europeesrechtelijke kaders mogelijk is. Dit betekent dat als bij invoer twijfel bestaat of de vergunning van de beoogde verwerkende inrichting de verwerking toelaat, door het ministerie van VROM aan het Wm-bevoegd gezag zal worden gevraagd of dit het geval is. Bij uitvoer zal in overleg met de provincies worden bezien welke informatie over toegestane uitvoer voor het Wm-bevoegd gezag zinvol is om te krijgen ten behoeve van handhaving van de Wm-vergunningen en op welke wijze deze ter beschikking zal worden gesteld.

Voor de verbetering van de omschrijving van de afvalstoffen is een project gestart van EVOA-vergunningverleners en -handhavers, om op basis van de handhavingservaringen van de IMH, de Douane, de Korps landelijke politiediensten en het Openbaar Ministerie te bezien op welke punten verbetering van de vergunningverlening mogelijk is.

5. Verbetering handhaving vergunningen verwerkers gevaarlijke afvalstoffen

De IMH doet op basis van het door haar uitgevoerde onderzoek en haar opgedane ervaringen, een aantal aanbevelingen om te komen tot een effectievere handhaving. De belangrijkste aanbevelingen zijn:

- de handhaving bij complexe (risicovolle) bedrijven te organiseren in de vorm van handhavingsteams, waarin de benodigde deskundigheid (juridisch, technisch, administratief) is vertegenwoordigd.
- het uitvoeren van ketentoezicht en ketenonderzoek.

De aanbevelingen van de IMH worden overgenomen. Bij de vormgeving van de bestuursakkoorden over de handhaving zal het eerste punt worden meegenomen. Het tweede punt zal worden meegenomen bij de prioriteitstelling van de handhavingstaken van de IMH.

Wij gaan er van uit u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd over ons standpunt met betrekking tot de twee rapporten.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

bij de brief van de minister van VROM, van Verkeer en Waterstaat en van Justitie over de stand van zaken van de acties die worden uitgevoerd als follow-up van de TCR-affaire.

In vervolg op de brief van 12 juli 1996 aan de voorzitters van de vaste commissies voor Verkeer en Waterstaat, VROM en Justitie wordt uitwerking gegeven aan de negen actiepunten die uit die brief kunnen worden gedestilleerd. Hieronder wordt steeds de inhoud van het actiepunt genoemd, gevolgd door de stand van zaken. Dit overzicht is een geactualiseerde versie van het overzicht dat als bijlage van de brief van 29 augustus 1997 is aan de Tweede Kamer is gezonden (Kamerstukken II, 1996/97, 22 343, nr. 29).

1. Taxatie bestuurlijke risico's bij beperkte toelating van afvalstoffenbedrijven

Actie: «Uit het voorgaande wordt geleerd dat de overheid, die vanuit doelmatigheidsoverwegingen op een bepaalde deelmarkt (zoals i.c. de HOI) slechts een beperkt aantal bedrijven toelaat, zich er wel bewust van moet zijn dat zij zich aldus in een positie brengt, waarin aan haar vrijheid van handelen afbreuk wordt gedaan. De risico's die van dat laatste het gevolg zijn, dienen grondig te worden getaxeerd, waarbij dient te worden nagegaan of die risico's verantwoord kunnen worden beheerst in het kader van de vergunningverlening en handhaving. Indien er onvoldoende garanties zijn voor een verantwoorde en rendabele bedrijfsvoering in de particuliere sector, mede gelet op de implicaties van het uitgangspunt dat «de vervuiler betaalt», dan zal naar andere wegen moeten worden gezocht om de noodzakelijke activiteiten, met een grotere rol voor de overheid zelf, uit te voeren.»

Stand van zaken: Er is opdracht gegeven aan de faculteit Bestuurskunde van de TU Twente om een in de praktijk hanteerbaar toetsingkader te ontwikkelen dat kan worden gebruikt om de gevolgen van de bestuurlijke keuzes zichtbaar te maken bij de beperking van de toelating van het aantal bedrijven in de afvalverwerkingssector. Het toetsingskader zal tevens handreikingen bevatten voor de beheersing van op grond van het toetsingskader onderkende bestuurlijke risico's. Het onderzoek wordt begeleid door de meest betrokken departementen en andere overheden. Het toetsingkader zal voor de zomer 1998 beschikbaar zijn.

2. Inventarisatie alternatieve verwijderingsstructuren en knelpunten in zeehavens

Actie: «Bij deze stand van zaken moet de vraag onder ogen worden gezien of de structuur van de inzameling en verwerking van scheepsafvalstoffen aan de hand van de affaire TCR moet worden gewijzigd. Om deze vraag te beantwoorden wordt een ambtelijke werkgroep ingesteld, onder voorzitterschap van de (toenmalige) hoofdinspecteur Water van Rijkswaterstaat, dhr. ir. J.R. Hoogland. De door deze werkgroep te formuleren voorstellen zullen bij de implementatie redelijkerwijs moeten verzekeren dat herhaling van misstanden als bij TCR wordt voorkomen.»

Stand van zaken: Met toezending bij deze brief van het eindrapport van de Commissie-HOI's is deze actie afgerond.

3. Doorlichting vergunnings- en nalevingssituatie bij afvalbedrijven met een verhoogd nalevingsrisico

Actie: «In het verlengde daarvan [= actie 6.] zal door de Inspectie Milieuhygiëne de vergunningssituatie ten aanzien van bedrijven in de afvalbranche met een duidelijk verhoogd risico worden doorgelicht in overleg met de bevoegde gezagen. (...) Naast de ontwikkeling van nieuwe instrumenten dienen de vergunningverlening en de handhaving meer te worden toegespitst op de specifieke risico's van en de context waarin een bedrijf of bedrijfstak opereert. Om dit goed te kunnen uitvoeren zullen wij ook een methodiek van risico-analyse ontwikkelen ten behoeve van de vergunningverlening en de handhaving ten behoeve van selectie in vergunningverlening en handhaving.»

Stand van zaken: Met toezending bij deze brief van het eindrapport van het IMH-onderzoek is de eerstgenoemde actie afgerond. Als tweede (deel)actie zal een methodiek van risicoanalyse worden ontwikkeld ten behoeve van de selectie in de vergunningverlening en handhaving, toegespitst op de context van de bedrijfstak. Op dit moment wordt bezien of de algemene methoden voor risicoanalyse zoals ontwikkeld door KEMA, kunnen worden geoperationaliseerd voor vergunningverlening en handhaving bij afvalstoffenverwerkende bedrijven. Naar verwachting zal deze actie in de loop van 1998 worden afgerond.

4. Deskundigheidsbevordering op landelijk niveau

Actie: «Te zelfder tijd is duidelijk dat een verdere vergroting van de deskundigheid van het toezicht bij complexe, risicovolle bedrijven noodzakelijk is. Het gaat daarbij naar ons oordeel om zodanige deskundigheidsvereisten dat alleen bij een voorziening op landelijk niveau gewaarborgd kan worden dat deze in voldoende mate ontwikkeld en ook daadwerkelijk ter beschikking kunnen worden gesteld. Daarom heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat besloten een deskundigenpool op landelijk niveau te formeren.

Ook de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zal verzekeren dat, nauw gelieerd aan het Milieubijstandsteam, dan wel als onderdeel daarvan, de Inspectie Milieuhygiëne op landelijk niveau dergelijke ondersteuning adequaat aan de regio's kan bieden.»

Stand van zaken: Uit een eerste inventarisatie is inmiddels gebleken dat op veel terreinen wordt gewerkt aan de totstandkoming van deskundige samenwerkingsverbanden. In het kader van deze actie wordt de mogelijkheid verkend van een landelijk team van deskundigen, behorend tot de formatie van de betrokken organisaties, dat op projectbasis complexe en/of risicovolle bedrijven diepgaand controleert, naast of in aanvulling op het reguliere toezicht door de bevoegde instanties. De inventariserende fase is in december 1997 afgerond. Afspraken over de inzet van de landelijk beschikbare deskundigheid ten behoeve van andere overheden worden gemaakt in het kader van de LCCM.

5. Gecoördineerd toezicht op risicovolle bedrijven

Actie: «Met betrekking tot het gecoördineerde toezicht wordt aan de LCCM gevraagd om in samenspraak met de decentrale toezichthoudende instanties te onderzoeken hoe aan dat toezicht op welk aggregatieniveau systematisch vorm gegeven kan worden.»

Stand van zaken: Afspraken hierover zijn onderdeel van de bestuurs-overeenkomsten over de handhaving die thans onder regie van de provincies worden voorbereid.

6. Samenwerking bij vergunningverlening aan havenontvangstinstallaties

Actie: «Ten aanzien van samenwerking/afstemming en handhaafbaarheid van de WVO-vergunningen en de vergunningen op grond van de Wet milieubeheer voor deze bedrijfstak zullen wij nagaan hoe de stand van zaken thans is en bevorderen dat tekortkomingen worden opgeheven.»

Stand van zaken: Een rapportage met inventarisatie, knelpunten en aanbevelingen voor verbetering van WVO-vergunningverlening is gereed. De aanbevelingen betreffen onder andere het afvalstoffenbeleid, de acceptatie en verwerking van afvalstoffen, de afstemming met andere bevoegde instanties en de relatie tussen vergunningverlening en handhaving. In dit rapport is tevens voorzien in een halfjaarlijkse evaluatie ten aanzien van de implementatie van de aanbevelingen. Een eerste evaluatie heeft inmiddels plaatsgevonden. Daaruit is gebleken dat de aanbevelingen doorwerking beginnen te krijgen. Belangrijkste aandachtspunt nu is de verdere concretisering van de verbetering van de vergunningverlening aan havenontvangstinstallaties. Deze actie is hiermee afgerond.

7. CIP Kustwacht Noordzee

Actie: «Ter verbetering van de coördinatie tussen handhavingsactiviteiten op zee en in de havens wordt nog in 1996 een Coördinatie- en Informatiepunt (CIP) op het Kustwachtcentrum ingericht.»

Stand van zaken: Het CIP op het Kustwachtcentrum is ingericht. Deze actie is derhalve afgerond.

8. Informatie-uitwisseling tussen bestuur en openbaar ministerie

Actie: «Voor een optimaal resultaat zullen bestuurlijk en strafrechtelijk optreden aanvullend op of gelijktijdig aan elkaar moeten worden ingezet. Een goede afstemming tussen bestuur en OM is daarvoor noodzakelijk; om te beginnen zal het bestuur het OM tijdig van geconstateerde overtredingen op de hoogte moeten brengen. Wij zullen bevorderen dat de hiervoor geschetste aanpak door de bevoegde gezagen wordt geïmplementeerd.»

Stand van zaken: Afspraken hierover worden thans in het kader van de LCCM voorbereid.

9. Project aanpak probleembedrijven Rijnmondgebied

Actie: «In de regio Rijnmond worden soortgelijke plannen [soortgelijk aan actie 3.] ontwikkeld.»

Stand van zaken: Dit project heeft als doelstelling een goed samenwerkende samenwerkingsvorm («Handhavingsstructuur Probleembedrijven Rijnmondgebied»), waarmee de kans op structurele milieuovertredingen in het Rijnmondgebied wordt verkleind. Op dit moment wordt een aantal verkennende onderzoeken uitgevoerd. Het ligt in de verwachting dat een nieuwe samenwerkingsvorm in de loop van 1998 operationeel zal zijn. Tevens is in dit kader een handhavingsmethodiek ontwikkeld om crimineel gedrag bij potentiële probleembedrijven tijdig te kunnen onderkennen.