

Vergaderjaar 2006–2007

22 343

Handhaving milieuwetgeving

Nr. 169

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 mei 2007

In het overleg met de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de vaste commissie voor Justitie en de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat op 19 december 2006 (Kamerstuk 22 343, nr. 153) is aan de leden van de commissies een reactie van het kabinet toegezegd op de gebeurtenissen inzake het schip de Probo Koala. Daarbij is aangegeven dat een kabinetsstandpunt pas gegeven kon worden nadat het onderzoek van het Openbaar Ministerie (OM) in deze zaak zou zijn afgerond.

Mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Justitie zend ik u hierbij de zienswijze van het kabinet over de gebeurtenissen rondom de Probo Koala. Deze zienswijze wordt u aangeboden voordat het onderzoek van het OM in deze zaak is afgerond. Daarvoor zijn twee redenen. In de eerste plaats kan het nog geruime tijd duren voordat de rechter een uitspraak heeft gedaan in de nog te starten strafzaak met betrekking tot de Probo Koala. Pas ter zitting zal het onderzoek van het OM openbaar worden en zullen alle feiten in deze zaak bekend zijn. Ten tweede heeft de vaste commissie voor VROM aangedrongen op een zo snel mogelijke reactie van het kabinet in deze zaak.

Het gevolg is evenwel dat aan deze zienswijze een zekere beperking is opgelegd omdat een aantal aspecten (nog) niet openbaar is. In deze brief wordt uitgegaan van de feiten zoals die nu bekend zijn bij de betrokken instanties buiten het OM-onderzoek om. In deze brief wordt niet ingegaan op de rol die het OM en de betrokken opsporingsdiensten hebben gespeeld. Mochten de bevindingen en gegevens van het OM respectievelijk de uitspraak in een eventuele strafzaak aangeven dat er sprake was van omstandigheden waarop de wetgeving, en dus ook de internationale regelgeving, onvoldoende is toegesneden, dan zal het kabinet daarop in aanvullende zin reageren.

Gezien de feiten die wel openbaar zijn en die vermeld staan in de rapporten tot nu toe over deze zaak, waaronder het juridisch advies van de parlementair advocaat, is het kabinet van mening dat er een aantal conclusies getrokken kan worden op grond waarvan verbeteracties zijn geformuleerd.

Deze brief schetst de zienswijze van het kabinet in deze zaak en geeft de conclusies en de verbeteracties weer. Voor de onderbouwing van deze conclusies en de wijze van redeneren wordt verwezen naar de bijgevoegde rapportage¹. In deze rapportage wordt aangegeven hoe de betrokken regelgeving in het geval van de Probo Koala toegepast had moeten worden en wordt een reactie gegeven op het rapport van de parlementair advocaat en op het rapport van de Commissie Hulshof. Tot slot worden daarin ook internationale initiatieven aangegeven en nationale verbeteracties nader beschreven.

Achtergrond

Het belangrijkste oogmerk van het kabinet met deze brief is het geven van een duidelijke visie over een aantal aspecten verbonden aan de gebeurtenissen rond de Probo Koala.

Ten aanzien van de relevante regelgeving zijn twee regelgevingsregimes aan de orde: enerzijds de regelgeving die als doel heeft het voorkomen van verontreiniging van het mariene milieu door schepen en anderzijds de regelgeving die betrekking heeft op het beheer van afvalstoffen, meer specifiek de overbrenging en de verwerking van afvalstoffen. Voor de eerstgenoemde regelgeving is de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk en voor het beheer van afvalstoffen de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Op basis van deze regelgeving hebben overheidsinstanties bevoegdheden gedelegeerd gekregen en daarmee de bijbehorende verantwoordelijkheden. Op de handelwijze van de betrokken rijksoverheidsinstanties ten aanzien van de Probo Koala wordt specifiek ingegaan.

In opdracht van het College van burgemeester en wethouders van de Gemeente Amsterdam is een onafhankelijke onderzoekscommissie ingesteld naar de gang van zaken rond de Probo Koala in Amsterdam en meer in het bijzonder naar de handelwijze met betrekking tot afgegeven, af te geven en weer teruggegeven afvalstoffen, die het schip aan boord had. De commissie, naar haar voorzitter aangeduid als de Commissie Hulshof, heeft een rapport uitgebracht dat door de Gemeente Amsterdam op 6 december 2006 in de openbaarheid is gebracht.

Naar aanleiding hiervan heeft de voormalige Staatssecretaris van VROM het rapport dat door de VROM-Inspectie opgesteld is en eerder vertrouwelijk naar de Tweede Kamer was verzonden, eveneens op 6 december 2006 openbaar gemaakt (Kamerstuk 22 343, nr. 146). Dit rapport bevat een feitenrelaas van de gebeurtenissen in Amsterdam en een overzicht van de relevante wet- en regelgeving.

Per brief van 16 maart jl. heeft de vaste commissie voor VROM aan de Minister van VROM gevraagd om een reactie op het juridisch advies van de parlementair advocaat (07-VROM-B-006). Dit advies is opgesteld in opdracht van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. In dat advies is een lijst met vragen beantwoord verbandhoudend met de gebeurtenissen rond de Probo Koala begin juli 2006 in Amsterdam.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

In de rapportage gevoegd bij deze brief wordt ingegaan op het juridisch advies van de parlementair advocaat en een reactie gegeven op het rapport van de Commissie Hulshof. Het rapport van de VROM-Inspectie betreft vooral een weergave van feitelijkheden.

Conclusies

De onderstaande conclusies zijn getrokken op basis van de feiten en omstandigheden over de aanwezigheid van het schip de Probo Koala in Amsterdam begin juli 2006 zoals beschreven in het rapport van de VROM-Inspectie.

Internationale regelgeving en implementatie

Internationaal gezien zijn regels afgesproken om enerzijds de verontreiniging van het mariene milieu door schepen te voorkomen en anderzijds om afvalstoffen zodanig te verwerken, dat ongewenste afwenteling van problemen op afvalgebied naar ontwikkelingslanden, met alle gevolgen van dien, wordt voorkomen. Geconcludeerd wordt dat de internationale regels afdoende in de nationale wetgeving geïmplementeerd zijn maar dat de internationale regels complex zijn. De complexiteit komt naast de omvang voort uit het gebruik van verschillende internationale begrippenkaders. In internationaal verband wordt bezien of de regelgeving afdoende is.

Nationale wet- en regelgeving

Nationaal is er regelgeving die zich richt op de bescherming van het mariene milieu en regelgeving die zich richt op het beheer van afvalstoffen. Deze regels waren op specifieke momenten in deze zaak van toepassing. Erkend wordt dat, als gevolg van implementatie van verschillende internationale begrippenkaders, ook de betrokken nationale regelgeving complex is. Gezien het voorgaande is met name in ongewone situaties de interpretatie van de regels niet eenvoudig. Het terugvragen van de reeds afgegeven «slops» door de Probo Koala in Amsterdam wordt daarbij als ongewone situatie aangemerkt, die in de praktijk zelden voorkomt. De complexiteit van de regelgeving in combinatie met de ongewone situatie hebben de besluitvorming in deze zaak bemoeilijkt.

Handelswijze betrokken rijksoverheidsinstanties

De vraag of de Probo Koala kon worden toegestaan om haar deels geloste ladingresidu weer terug aan boord te nemen en te vertrekken heeft de IVW bevestigend beantwoord. De Wvvs verzet zich niet tegen teruggave, zo blijkt ook uit de rapporten van de Commissie Hulshof en de parlementair advocaat.

De vraag of het schip gedwongen kon worden het ladingresidu af te geven is door de IVW om dezelfde redenen ontkennend beantwoord. Gelet op de betrokken wet- en regelgeving en de op dat moment bij IVW beschikbare informatie over de samenstelling van het ladingresidu is ook dit antwoord juist.

Niet alle omstandigheden die achteraf gezien in de rapporten van de Commissie Hulshof en de parlementair advocaat als bijzonder gekenschetst worden, waren op het beslissende moment bij de IVW bekend. Voorts heeft de IVW het schip niet aangehouden. Om aan te kunnen houden moet de IVW namelijk uit feiten en omstandigheden kunnen afleiden dat verontreiniging van het mariene milieu aannemelijk is, bijvoorbeeld omdat de kapitein in strijd met afgifteplichten handelt of gaat handelen (artikel 20 Wvvs). Blijkens de bijlage waren dergelijke feiten en omstandigheden de IVW op dat moment niet bekend.

De IVW beschikte derhalve niet over alle relevante informatie. Het is dan ook wenselijk dat de IVW steeds weer bij de andere diensten doorvraagt teneinde haar informatiepositie te verbeteren, en dat het wenselijk is dat andere (overheids)diensten steeds weer actief alle bij hen bekende informatie met de IVW delen.

Gezien de taken en bevoegdheden van de VROM-Inspectie is het kabinet van mening dat de VROM-Inspectie, achteraf gezien, ondanks niet gestelde vragen en het niet aanduiden van urgentie, had kunnen wijzen op artikel 10.37 van de Wet milieubeheer. Op basis van dit artikel is het verboden afvalstoffen af te geven aan een ander, indien deze niet bevoegd is deze afvalstoffen te ontvangen. Tevens had de VROM-Inspectie in de onderlinge contacten met andere instanties de EVOA beter ter sprake kunnen brengen, ook nadat het teruggpompen had plaatsgevonden. Hierbij dient echter wel in aanmerking te worden genomen dat het een complexe situatie betrof, die zelden voorkomt. In die situatie heeft het gebruik van niet altijd eenduidige terminologie de besluitvorming bemoeilijkt.

Verbeteracties

Naar aanleiding van het ernstige incident in Ivoorkust heeft Nederland internationaal actie ondernomen. Verwezen wordt hiervoor naar Hoofdstuk 5 van de bijgevoegde rapportage. Verder zal de internationale regelgeving (zoals het Marpol-verdrag, het Verdrag van Bazel en de EU-Richtlijn Havenontvangstvoorzieningen), daar waar relevant, tegen het licht gehouden worden. Waar nodig zal internationaal worden aangedrongen op aanpassing, enerzijds om tot meer eenduidigheid te komen en anderzijds om mogelijke lacunes weg te nemen. Erkend moet worden dat dit veelal langdurige processen zijn. Nederland zal zich daarvoor blijvend inzetten.

De belangrijkste verbeteracties die in het kader van de zaak Probo Koala nationaal in gang zijn gezet vormen het Project Scheepsafvalstoffen en het onderzoek naar de noodzakelijkheid van meer eenduidigheid in de regelgeving.

In het Project Scheepsafvalstoffen wordt een uitvoeringsdraaiboek opgesteld. Met dit uitvoeringsdraaiboek wordt voorzien in het protocol «ongewone situaties», zodat betrokken instanties beter weten wat te doen en wie een regierol heeft in dergelijke situaties. In dit verband wordt voorts aandacht besteed aan afspraken om de informatie-uitwisseling tussen de verschillende inspectiediensten te optimaliseren, teneinde de informatiepositie tussen de verschillende toezichthoudende en handhavende instanties te verbeteren. Te denken valt daarbij aan afspraken over het ongevraagd aan elkaar verschaffen van informatie bij «ongewone situaties». Het streven is erop gericht om in mei 2007 een zodanig draaiboek klaar te hebben, dat getest kan worden in praktijksituaties.

Tevens is inmiddels een begin gemaakt met een onderzoek naar de regelgeving op basis van de in de Probo Koala zaak opgedane ervaring en de in dat kader uitgebrachte adviezen. Criteria daarbij zijn eenduidige regelgeving en een juiste uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Deze analyse wordt afgerond als de resultaten van het strafrechtelijke traject bekend zijn.

Tot slot

Het is in de ogen van het kabinet zeer belangrijk goede lessen te trekken uit deze zaak. Het verder verbeteren van de samenwerking en van het delen en het doorvragen naar elkaars informatie is dan ook de belangrijkste les voor de toekomst. De gebeurtenissen met het schip de Probo Koala onderstrepen nogmaals het belang van een zo helder mogelijke wetgeving en goede, alerte, samenwerking door, onder meer, de inspectiediensten. Uiteraard wordt u van de voortgang van het traject met de verbeteracties op de hoogte gehouden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer