

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

3092

Vragen van het lid **Van Veldhoven** (D66) aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu over *het bericht «Winsten op vervuilde olie enorm, actie ondernomen»* (ingezonden 18 april 2011).

Antwoord van staatssecretaris **Atsma** (Infrastructuur en Milieu) (ontvangen 8 juli 2011) Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2010–2011, nr. 2549.

Vraag 1

Kent u het bericht «winsten op vervuilde olie enorm, actie ondernomen»?¹

Antwoord 1

Ja, ik heb kennisgenomen van het bericht «Winsten op vervuilde olie enorm, actie ondernomen» uit de Volkskrant van 9 april 2011.

Vraag 2

Kunt u toelichten of er naast de inspecties en onderzoeken die gericht zijn op het opsporen van overtredingen, zoals vermeld in het bericht, ook preventieve acties plaatsvinden? Zo ja, wat voor soort maatregelen zijn dat en hoeveel vonden er plaats in 2010?

Antwoord 2

In 2010 richtte de VI zich op:

- controles op het zwavelgehalte. In totaal zijn 79 controles uitgevoerd op zwavelhoudende brandstoffen. Dit heeft geleid tot 4 processen-verbaal die momenteel nog in behandeling zijn bij het OM. De IVW nam in 2010 135 monsters op zeeschepen. In 10 gevallen leidde dit tot aanhouding;
- controles in het kader van de handhaving van de EG-Verordening Overbrenging van Afvalstoffen (EVOA) op de in- en uitvoer van (mogelijk) olieachtige afvalstoffen. Deze controles specifiek op olieachtige afvalstoffen voert de VI uit als zij signalen heeft dat een specifiek product een afvalstof zou bevatten of onder de afvalstoffenregelgeving zou vallen. Er is één controle uitgevoerd. Deze heeft geleid tot een proces-verbaal en een voorgenomen oplegging van een last onder dwangsom.
- controles op de inzameling van scheepsafvalstoffen. In totaal zijn ca. 20 controles uitgevoerd en zijn geen sancties opgelegd.

¹ de Volkskrant, «Winsten op vervuilde olie enorm, actie ondernomen», 9 april 2011.

In 2011 vinden tevens controles plaats bij bedrijven die oliehoudende afvalstoffen verwerken waarbij bepaalde stromen gebruikt (kunnen) worden als grondstof voor bunkerolie.

Vraag 3

Vindt u dat de huidige wet- en regelgeving voldoende duidelijkheid biedt om de in het artikel benoemde bijmeng praktijken uit te sluiten?

Antwoord 3

Neen. Op grond van de huidige wet- en regelgeving is niet eenvoudig te bepalen of bepaalde stoffen of materiaalstromen gebruikt mogen worden als blendcomponent, en als zodanig toegevoegd mogen worden aan stookolie. In 2015 zullen scherpere eisen in werking treden voor het zwavelgehalte van scheepsbrandstoffen (zie hiervoor mijn antwoord op vraag 5). Dit zou ertoe kunnen leiden dat minder zware stookolie gebruikt gaat worden, maar ook dan blijft het moeilijk illegale bijmengpraktijken uit te sluiten.

Vraag 4

Klopt het dat het bijmengen van afvalstoffen in olie moeilijk te bewijzen is? Zo ja, kunt u toelichten waarom dit zo moeilijk is?

Antwoord 4

Het bewijzen van bijmenging van afvalstoffen in olie is vooral lastig omdat het een tijdrovende zaak is. De fysisch chemische eigenschappen van stookolie (zwart en stroperig met van nature al aanwezige schadelijke componenten) maken het relatief gemakkelijk er andere componenten aan toe te voegen, waarbij het detecteren van deze bijvoegingen zeer moeilijk is. Daarbij is de omvang van de gevaarlijke afvalstromen veel kleiner dan de stroom stookolie, waardoor bijmenging van een al dan niet grote afvalstroom slechts leidt tot een relatief kleine toevoeging aan de stookoliestroom. Dit maakt dat de trefkans bij het analyseren aan het eind van de keten (als de stookolie als brandstof geleverd wordt) klein is. Daarbij komt dat de normstelling voor scheepsbrandstoffen beperkt is tot met name het zwavelgehalte en er geen wettelijk regeling bestaat voor het blenden van olie, residuen en destillaten. Het bewijzen van ongewenste bijmenging van afvalstoffen in olie dient dan ook te geschieden via de afvalstoffenwetgeving, op grond waarvan afvalstoffen niet mogen worden weggemengd in scheepsbrandstoffen, tenzij dit in de betreffende omgevingsvergunning van het bedrijf is toegestaan. Dit onderzoek vergt veelal diepgaand administratief (keten)onderzoek. Daarbij is de vraag wanneer een stof als afvalstof kan worden aangemerkt van groot belang. Deze vraag is niet altijd snel en eenduidig te beantwoorden en leidt nogal eens tot discussies en langdurige juridische procedures.

Vraag 5

In het artikel wordt gesteld dat er weinig normen zijn voor de samenstelling van stookolie; is uitbreiding van die normen wenselijk en mogelijk? Welke stappen worden er ondernomen op nationaal, Europees en internationaal niveau?

Antwoord 5

Er bestaan in de huidige internationale regelgeving normen ten aanzien van de kwaliteit van scheepsbrandstoffen; in de komende jaren zullen strengere normen van kracht worden. Daardoor zal het in de toekomst minder makkelijk zijn om afvalstoffen bij te mengen.

Als het blendingsproces leidt tot een product dat wordt gebruikt als scheepsbrandstof, dan gelden hiervoor de brandstofkwaliteitseisen conform de «International Convention for the Prevention of pollution from Ships» (Marpol), Annex VI. Deze stelt dat brandstof voor zeeschepen geen toegevoegde stof of chemisch afval mag bevatten die de veiligheid van schepen in gevaar brengt, of nadelige gevolgen heeft voor de prestatie van de 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.

In 2015 gaat de norm voor zgn. «SO_x Emission Control Area's» (SECA's) zoals de Noordzee en Oostzee van 1,0% nu naar 0,1% zwavel. Dit betekent dat

vanaf 2015 schepen in SECA's alleen zullen varen op zgn. gedestilleerde brandstof. Deze is niet alleen qua zwavelgehalte, maar ook wat betreft andere vervuiling (zgn. fijnstof-genererende bestanddelen) een stuk schoner; het ongemerkt bijmengen van afvalstoffen is bij gedestilleerde brandstof minder eenvoudig.

Voor schepen die varen buiten de SECA's gaat de zwavelnorm ook omlaag, namelijk van 4,5% nu naar 3,5% in 2012 en naar 0,5% in 2020 (conform Marpol Annex VI evaluatie in 2018, als deze negatief uitvalt wordt de invoeringsdatum verschoven naar 2025). Hiermee zal het gebruik van zware stookolie grotendeels verdwijnen en zal het minder makkelijk worden om gevaarlijk afval ongemerkt bij te mengen.

Gebruik van brandstof met meer zwavel dan genoemde percentages is conform Marpol Annex VI toegestaan, maar dan dient gebruik te worden gemaakt van nabehandelingsapparatuur (bijv. zgn. scrubbers), die zorgt voor een vergelijkbare vermindering van SO_x-uitstoot als het geval zou zijn geweest bij genoemde zwavelnormen.

Er bestaan geen voornemens voor een verdere aanscherping van Marpol Annex VI dan de huidige, reeds genoemde strengere normen die de komende jaren zullen ingaan.

Vraag 6

Kunt u een overzicht geven van de ontwikkelingen die sinds 1995 hebben plaatsgevonden om de controle en handhaving van het verbod op het bijmengen van afvalstoffen in brandstof te verbeteren?

Antwoord 6

Hiervoor verwijs ik u naar de antwoorden zoals mijn voorganger die heeft gegeven op eerdere vragen van het lid Poppe (brief van 14 augustus 2009 (Kamerstuk 30 175, nr. 86) en van 26 november 2009 (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2009–2010, nr. 784).

Voor de controles en handhavingsacties in 2010 verwijs ik u naar mijn antwoord op vraag 2.

Vanaf 2011 kent de VI prioriteit toe aan een integrale ketenbenadering van afvalketens. De bunkerolieketen is één van die risicovolle ketens. De VI werkt aan een meerjarige ketenaanpak van bunkerolie. In dat kader is in opdracht van de VI de keten van de scheepsbrandstoffen en de risico's daarin op het wegmengen van gevaarlijke (afval)stoffen in beeld gebracht. Dit onderzoek is inmiddels gereed en levert een aantal (beleids)aanbevelingen op. Dit rapport zal met mijn reactie daarop binnenkort aan uw Kamer worden aangeboden. Daarnaast zullen in 2011 controles worden uitgevoerd, gericht op afvalinrichtingen die afvalolie verwerken en op het zwavelgehalte van af te leveren bunkerolie. Het meest recent vonden de «Waakzaam Milieu» handhavingsacties plaats in de havens van Rotterdam en Amsterdam. Deze samenwerking van de KLPD met o.a. IVW, VI, Douane en Zeehavenpolitie, waren de aanleiding voor het artikel in de Volkskrant.

Vraag 7

Kunt u aangeven wat de directe consequenties zijn van de aanscherping van bijlage VI, met name voorschrift 18 artikel 3 lid 1.3, bij MARPOL die in 2008 is vastgesteld?

Antwoord 7

De genoemde regelgeving (voorschrift 18 artikel 3 lid 1.3) maakte ook al deel uit van de bestaande Bijlage VI-regelgeving. Deze is in januari 2007 geïmplementeerd in de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (Wvvs) en in de onderliggende regelgeving (Besluit voorkoming verontreiniging door schepen, Bvvs).

Wel zijn in de herziene Bijlage VI de zwavelnormen voor de mondiale zeeën en de SECA's aangescherpt. Bovendien heeft, mede op verzoek van Nederland, de IMO aan ISO gevraagd de specificaties voor scheepsbrandstoffen te verbeteren en hierbij specifiek rekening te houden met milieu-aspecten. De ISO heeft hieraan gehoor gegeven en heeft op 15 juni 2010 een verbeterde ISO-8217 International Standard gepubliceerd waarbij nu ook een grenswaarde voor H₂S (zwavelwaterstof) is opgenomen ter bescherming van de gezondheid van vooral het personeel.

Vraag 8

Is het waar dat, door de prijsstijging van scheepsbrandstof en de kosten voor de verwerking van afval, bijmengen in brandstof eigenlijk twee keer geld oplevert? Zo ja, hoe beoordeelt u de effectiviteit van het bestaande sanctieregime en is de hoogte van sancties afschrikkend genoeg? Kunt u een indicatie geven van de pakkans?

Antwoord 8

Ja het klopt dat door de prijsstijging van scheepsbrandstof en de kosten voor verwerking van afval, bijmengen in brandstof financieel voordelig is en eigenlijk twee keer geld oplevert. De kosten voor verantwoorde verwerking/ vernietiging kunnen worden vermeden door bijmenging in stookolie. Tegelijk spaart bijmenging de kosten uit voor andere «cutter stocks» (lichte blendmaterialen).

Voor uw vraag over de effectiviteit van het bestaande sanctieregime verwijs ik

naar de antwoorden zoals mijn voorganger die heeft gegeven op eerdere vragen van het lid Poppe (brief van 14 augustus 2009, Kamerstuk 30 175, nr. 86 en van 26 november 2009, Aangangsel Handelingen, vergaderjaar 2009–2010, nr. 784) en naar mijn antwoord op eerdere vragen van de leden Van Tongeren en Jansen (brief van 14 december 2010, Aangangsel Handelingen, vergaderjaar 2010–2011, nr. 821).

Zoals aangegeven bij vraag 4 maken de fysisch chemische eigenschappen van stookolie het relatief gemakkelijk om er andere componenten aan toe te voegen, waarbij detectie van deze bijmengingen bijzonder lastig is. Verder wordt in de productieketen van bunkerolie niet systematisch getoetst of er ongewenste verontreinigen/schadelijke stoffen in blendcomponenten of geproduceerde stookoliën aanwezig zijn. De detectiekans en daaraan gekoppeld de pakkans is dan ook waarschijnlijk gering. Samen geldt dat er dus wel sprake kan zijn van «incentives» om gevaarlijke (afval)stoffen weg te mengen in stookolie.

Vraag 9

Kunt u toelichten welke schadelijke vormen van afval het meest voorkomen in bijgemengde brandstof in Nederland, en de daarmee samenhangende gevolgen voor de Nederlandse luchtkwaliteit? Kunt u aangeven welke specifieke onderzoeken in het kader van de volksgezondheid hebben plaatsgevonden of zullen plaatsvinden?

Antwoord 9

Doordat detectie van afvalstromen in bunkerolie moeilijk is, kan niet aangegeven worden welke afvalstromen het meest voorkomen. Over de gevolgen van deze afvalstromen in bunkerolie op de Nederlandse luchtkwaliteit of de volksgezondheid zijn mij geen gegevens bekend. Onderzoek hiernaar is nauwelijks mogelijk.

In het rapport «Blends in beeld, een analyse van de bunkerolieketen,» dat door bureau CE Delft is uitgevoerd in opdracht van de VI, wordt hierop ingegaan. Ik stuur dit rapport binnenkort aan uw Kamer.

Marpol Annex VI verbiedt bijmenging van een aantal stoffen. Zie hiervoor het antwoord op vraag 5.

Vraag 10

Zijn er ontwikkelingen om de speciale zwaveldioxide emissienormen, die sinds 2006 gelden voor de Noordzee als SO_x controle gebied, uit te breiden naar andere gebieden en voor andere schadelijke stoffen? Zo nee, bent u bereid om dit binnen de Internationaal Maritime Organization (IMO), de landen die betrokken zijn bij de Oslo and Paris Conventions for the protection of the marine environment of the Nord-East Atlantic (OSPAR) of EU-verband op de agenda te zetten?

Antwoord 10

Nederland is voorstander van het uitbreiden van de SECA's en dringt er in internationaal overleg steeds sterk op aan dat dit gebeurt. Dit is goed voor het milieu en voor het level playing field.

Tweehonderd mijl ten westen en ten oosten van de kusten van Noord-Amerika geldt vanaf augustus 2011 een Emission Control Area voor SO_x en vanaf 2016 ook voor NO_x.

Er liggen verder geen concrete voorstellen op tafel, maar in de IMO wordt regelmatig gesproken over de mogelijkheid van uitbreiding van het aantal Emission Control Areas. Denk hierbij bijv. aan de Middellandse zee en de zeeën voor de kusten van Mexico, Australië, Korea en Japan en in de Straat van Malakka. Uiteraard is het de verantwoordelijkheid van de landen die deze zeeën omringen om een afweging te maken en eventueel in IMO initiatieven op dit gebied te nemen.

In 2015 zal, conform de internationale regelgeving Marpol Annex VI, voor zgn. SO_x Emission Control Areas (SECA's) als Noordzee en Oostzee strengere normen gaan gelden ten aanzien van het zwavelgehalte voor scheepsbrandstof. Minder zwavel in de brandstof betekent minder uitstoot van SO_x. De zwavelnorm zal gaan van 1,0% nu naar 0,1% in 2015.

Marpol Annex VI biedt aan de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) de mogelijkheid om een (gedeelte van een) zee aan te wijzen tot NO_x emissie controle gebied (NECA). In zo'n gebied zullen vanaf 1 januari 2016 voor nieuw te bouwen schepen 80 procent strengere eisen ten aanzien van NO_x-uitstoot gaan gelden. Op dit moment onderzoeken de acht Noordzeelanden de voor- en nadelen van zo'n besluit, zowel wat betreft luchtkwaliteit als wat betreft economisch belang.

Hierbij wordt samengewerkt met de Oostzeelanden, waar vergelijkbare onderzoeken worden gedaan of al zijn afgerond.