

Vergaderjaar 2013–2014

33 450

Mariene Strategie voor het Nederlandse deel van de Noordzee

Nr. 5

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2013

Tijdens het AO Noordzee en Wadden van 24 april 2013 (Kamerstuk 33 450, nr. 3) heb ik toegezegd om aan uw Kamer voor het zomerreces de studie van de Politieacademie over het onrechtmatig verwerken en mengen van olieproducten als vormen van milieucriminaliteit toe te zenden. In haar brief van 8 juli 2013 (Kamerstuk 33 450, nr. 4) heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu, mede namens mij, aan uw Kamer gemeld dat deze studie medio juli 2013 zou verschijnen en dus niet nog voor het zomerreces aan uw Kamer kon worden toegezonden. De afronding van deze studie heeft echter nog meer tijd in beslag genomen. Hierbij ontvangt u de studie «Vuile olie» genaamd¹. Deze studie heeft betrekking op het mengen van vervuilde olieproducten en ander (chemisch) afval met scheepsbrandstoffen. Dit wordt in het bredere kader van de handhaving van de milieuwetgeving vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw tot nu beschreven.

Hoewel onderhavige studie niet de functie heeft van een beleidsonderzoek worden in de slotbeschouwing wel enkele concrete beleidsaanbevelingen gedaan. Op deze aanbevelingen zal ik kort ingaan. Verder ga ik ook nog in op enkele opmerkingen over de handhaving van de milieuwetgeving die in de slotbeschouwing worden gemaakt.

De studie geeft een complete weergave van de aard en omvang van het fenomeen, van de verwevenheid van de actoren binnen de branche van inzameling en verwerking van afgewerkte olie en omschrijft gedegen de moeilijkheidsgraad om de problematiek te beteugelen. In lijn met de conclusies van het rapport ben ik van mening dat een effectieve aanpak van het probleem vervuilde olie om stevige en scherpe handhaving vraagt. Ten behoeve hiervan is begin 2012 het onderzoeksproject Andante

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

opgezet. Onder leiding van het Functioneel Parket richt een team van deskundige opsporingsambtenaren zich voor langere tijd via een probleemgerichte aanpak op het ketenbreed tegengaan van het wegmengen van gevaarlijk afval in stookolie. Deze aanpak sluit aan bij de beschreven aanbevelingen uit de studie «Vuile olie». Belangrijk binnen de aanpak is het zoeken naar en benutten van de mogelijkheden tot samenwerking met andere overheidsdiensten, zoals de Douane en de Inspectie Leefomgeving en Transport, en betrokken organisaties in binnen- en buitenland. Gelet op het internationale karakter van de stookolieketen, vindt actief internationale afstemming en samenwerking plaats teneinde verplaatsing van de geconstateerde milieucriminaliteit te voorkomen en negatieve beïnvloeding van eigen aanpak vanuit de buitenlandse praktijk te ondervangen.

Bij de strategie voor de aanpak van het project Andante is gekeken naar ervaringen uit het verleden. Langdurende, diepgravende onderzoeken op enkele regelvertreders hebben daarin niet bewezen het optimale handhavingseffect te sorteren. De opsporingscapaciteit wordt nu meer effectief en efficiënt ingezet op meerdere kortlopende strafrechtelijke trajecten. Op dit moment loopt er binnen het project diverse onderzoeken. Die onderzoeken richten zich op verschillende schakels in de stookolieketen. Ten eerste het tegengaan van afgifte van vervuilde en daarmee tot afvalstof verworpen stookolie aan anderen dan erkende afvalinzamelaars of -verwerkers. Ten tweede is de inzet gericht op het illegaal blenden. Ten derde wordt gekeken naar waar de gevaarlijke afvalstoffen vandaan komen. Zo mogelijk wordt bij deze onderzoeken ook ingezet op het ontnemen van crimineel verkregen vermogen. Op dit moment zijn twee transactievoorstellen betaald en is de verwachting dat eind dit jaar of begin volgend jaar twee zaken betreffende afgifte van vervuilde stookolie door zeeschepen (zogenaamde debunkering) op zitting zullen worden behandeld. Andere zaken zijn nog in onderzoek. Over de inhoud van deze onderzoeken kan vanwege het opsporingsbelang geen informatie worden verstrekt.

Het project Andante neemt als basis voor de aanpak de thans geldende afvalregels. De eerste ervaringen met de aanpak op deze basis zijn positief en lijken een effectieve bestrijding van het wegmengen mogelijk te maken. Een recente conclusie van de Advocaat-Generaal van het Hof van Justitie van de EG in een Rotterdamse strafzaak betreffende vervuilde brandstof die aan dit Hof is voorgelegd sterkt het project Andante in de gekozen aanpak. De Advocaat-Generaal ziet vervuilde brandstof als afval en acht de branche zelf als eerste verantwoordelijk voor het tegengaan van mengen van afval in stookolie. Het Hof doet vermoedelijk eind 2013 uitspraak.

In de studie «Vuile olie» is de aanbeveling opgenomen om aan het begin van de keten van brandstofproductie voor te schrijven welke componenten niet mogen voorkomen in stoffen die worden gebruikt om te mengen. In theorie zou dit een positieve bijdrage kunnen leveren aan het bestrijden van het wegmengen in aanvulling op het stevig en scherp handhaven van de afvalregels. Hierbij moeten echter wel de volgende praktische kanttekeningen geplaatst worden. Het komen tot effectieve «black list»-regelgeving zal lange tijd vergen gezien het internationale karakter van de bunkeroliemarkt. Afstemming met het internationale bedrijfsleven, met EG-regelgeving en met de International Maritime Organization is daarbij vereist. Wil een zwarte lijst werken dan zal de aanwezigheid van de op die lijst op te nemen stoffen op een eenvoudige, eenduidige, goedkope en snelle wijze aan te tonen moeten zijn. De monsternamen- en analysevoorschriften moeten zo eenvoudig en eenduidig zijn dat zogenaamde «battles of scientists» in de rechtszaal tot

een minimum beperkt blijven. Dit betekent in de praktijk dat het daadwerkelijk om een «zwarte» lijst zal moeten gaan waarbij de detectiegrens het maximaal toelaatbare gehalte is. De vraag is in hoeverre dit realistisch is voor stoffen die mogelijk ook in van nature in geringe mate voorkomen in oliedestillaten.

Een zwarte lijst alleen zal bovendien nooit een afdoende middel kunnen zijn tegen de praktijk van het wegmengen van gevaarlijk afval in stookolie. Het gevaar is namelijk dat als gevolg van een zwarte lijst in de praktijk er zodanig verdund zal worden dat de concentratie van zwarte lijst-stoffen in de stookolie niet boven de toegestane concentratie komt. Dit leidt bij verbranding op lokaal niveau wellicht tot minder acuut risico voor milieu en volksgezondheid maar leidt op globaal niveau en op langere termijn niet tot minder vervuiling in absolute termen. Bovendien blijft het in strijd met het principe van scheiden en gescheiden houden. Een risico is ook dat (net als bij de verboden middelen bij de drugsbestrijding) de weg te mengen stoffen zodanig van samenstelling worden veranderd dat zij buiten de stoffen opgenomen op de zwarte lijst vallen.

Naast deze praktische kanttekeningen geldt dat het invoeren van een zwarte lijst behulpzaam kan zijn als er reeds streven naar compliance is in de branche. Uit de studie komt, hoewel er geen harde uitspraken kunnen worden gedaan, een beeld naar voren van een branche waarin het wegmengen van afval in olie geen incident is, maar een uitvloeisel van bewust economisch handelen. Als uitkomst van controleacties, waaronder de Waakzaamacties, komt een beeld naar voren van een branche waarin de partijen sterk met elkaar verweven zijn en doelbewust controles proberen te ontlopen. In de studie wordt tevens gesteld dat het percentage van strafrechtelijke onderzoeken tegen verwerkers en inzamelaars van olie gerust als hoog mag worden beschouwd. Wat deze branche verder typeert is de constatering dat het door de omvang van de stromen met vervuilde olie in enkele van de onderzochte gevallen gaat om miljoenen euro's winst die door middel van malversaties worden verdiend of uitgespaard. Het doel van de bedrijven in kwestie is het ontlopen van toekomstige veroordelingen en niet om het voor het milieu schadelijke gedrag te voorkomen, zo wordt in de studie gesteld. Het is daarom de vraag of alleen het invoeren van een zwart lijst onder deze omstandigheden als maatregel afdoende is. Deze vraag kan naar mijn oordeel niet positief worden beantwoord. In de praktijk zal een dergelijke lijst maar in zeer beperkte mate een positieve bijdrage leveren aan het bestrijden van het wegmengen van gevaarlijk afval in stookolie. Ik zie echter uit naar het de thans lopende vervolgstudie van de Politieacademie naar waar in het proces van het mengen van afvalstoffen met stookolie precies barrières kunnen worden opgeworpen en welke partijen daarbij een rol kunnen spelen.

Met betrekking tot de handhaving van de milieuwetgeving in het algemeen wordt in de studie opgemerkt dat er reden tot zorg is. Cijfers van het OM laten zien dat het aantal aangebrachte milieuzaken sinds 2006 een dalende lijn vertoont. Uit het rapport Grip op milieuzaken, dat de toenmalige Minister van Justitie op 24 juni 2009 aan uw Kamer heeft aangeboden (TK, 2008–2009, 22 343, nr. 236), blijkt inderdaad dat het aantal aangebrachte milieuzaken in 2007 lager ligt dan in 2006. Thans wordt door het OM onderzoek gedaan naar de in de studie geconstateerde dalende lijn en de oorzaken daarvan.

In de studie wordt aanbevolen om de periodieke (jaarlijkse) voortgangsrapportages aan uw Kamer omtrent de handhaving van de milieuwetgeving opnieuw in te voeren. Bij brief van 14 december 2007 (TK, 2007–2008, 22 343, nr. 185) is door de toenmalige Minister van VROM de

rapportage over 2006 aan uw Kamer toegezonden. Daarna heeft uw Kamer geen rapportages meer ontvangen over de handhaving van de milieuwetgeving. Omdat de partijen die destijds deelnamen aan het Landelijk Overleg Milieuhandhaving niet verplicht waren om informatie aan te leveren, gaven de rapportages geen compleet beeld. Nog afgezien van het feit of er nu wel tot een compleet kan worden gekomen, ben ik van mening dat een dergelijke rapportage over het aantal bestuurs- en strafrechtelijk aangepakte zaken niet het gewenste inzicht geeft in mate van naleving van de milieuhandhaving en de kwaliteit van de handhaving van die regelgeving. De inzet van alle betrokken handhavers dient erop gericht te zijn om met (een mix van) preventieve, bestuurlijke en strafrechtelijke (handhavings)instrumenten te komen tot een zo effectief mogelijke naleving van milieuregelgeving en waar nodig sanctionering van milieudelicten. In veel gevallen zal een snel, bestuurlijk ingrijpen voor de noodzakelijke pakkans zorgen, in andere gevallen zal een diepgaand strafrechtelijk onderzoek met de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden noodzakelijk zijn. Voor een succesvolle naleving van de milieuregelgeving en de aanpak van milieudelicten is een probleemgerichte aanpak, zoals in deze brief voor de aanpak van vuile olie wordt beschreven, essentieel.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven