

Vergaderjaar 2017–2018

31 409 Zee- en binnenvaart

31 209 Schoon en zuinig

Nr. 197

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 2018

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, het onderzoeksrapport van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) «*Stookolie voor zeeschepen – Autobrandstoffen voor West-Afrika*» aan*). Dit rapport is reeds aangekondigd in antwoord op vragen van uw Kamer naar aanleiding van de documentaire «Beerput Nederland»¹ en in antwoord op schriftelijke vragen van het lid Van Helvert over «brandstofzwendel»².

Mengen (ofwel «blenden») van diverse petrochemische stromen (zogenaamde «blendstocks») is de normale praktijk om motorbrandstoffen te maken, zowel voor het wegvervoer als de scheepvaart. Al sinds de jaren '90 vraagt uw Kamer aandacht voor de mogelijkheid dat stookolie voor zeeschepen («bunkerolie») gebruikt wordt om afvalstromen kwijt te raken. Door het rapport «*Dirty Diesel*» van Public Eye (september 2016)³ werd een soortgelijke vraag opgeworpen ten aanzien van autobrandstoffen voor de West-Afrikaanse markt. In de hierboven genoemde Kamerstukken is ingegaan op deze problematiek en de door het ministerie gevolgde aanpak, waaronder die van de ILT. In deze brief ga ik in op de belangrijkste resultaten van het onderzoek van de ILT en het vervolg dat ik hieraan geef. Tevens beantwoord ik in deze brief enkele vragen die het lid Von Martels (CDA) heeft gesteld tijdens het Dertigledendebat op 31 mei jl. naar aanleiding van de documentaire «Beerput Nederland» (Handelingen II 2017/18, nr. 88, item 5).

¹ Kamerstuk 34 775 XII, nr. 73

² Aangangsel Handelingen II 2017/18, nr. 620

³ https://www.publiceye.ch/fileadmin/files/documents/Rohstoffe/DirtyDiesel/PublicEye2016_DirtyDiesel_A-Public-Eye-Investigation.pdf

ILT-rapport

Uitgangspunten werkwijze ILT

Het rapport van de ILT betreft chemische (rest)stromen die worden gebruikt als blendstock voor stookolie voor zeeschepen en voor benzine en diesel voor de Afrikaanse markt. Nieuw aan de werkwijze van de ILT is de combinatie van handhaving van de afvalwetgeving en de stoffenwetgeving, met name de REACH-verordening. Zoals alle chemische stoffen moeten blendstocks voldoen aan REACH. In de REACH-registratie van een stof moet de producent aangeven voor welk gebruik de stof bedoeld is en duidelijk maken dat de stof voor dat gebruik geschikt is. Stoffen die niet, of foutief, REACH-geregistreerd zijn, mogen niet voor de productie van brandstoffen op de markt gebracht of gebruikt worden. Een stof die vanwege zijn verontreiniging of onduidelijke samenstelling niet kan voldoen aan REACH is te beschouwen als afvalstof.

Bevindingen ILT

De ILT heeft de REACH-administratie gecontroleerd bij een groot deel van de relevante spelers in de Nederlandse brandstofsector. De ILT heeft geconstateerd dat bij het merendeel van de gecontroleerde bedrijven in de periode 2015–2017 sprake was van onvoldoende naleving van REACH. De ILT concludeert dat de partijen in de brandstofmarkt zich onvoldoende realiseren dat *alle* grondstoffen voor brandstoffen gedurende het *gehele* handels- en productieproces aan de diverse vereisten van REACH moeten voldoen. Onder meer constateerde de ILT dat veiligheidsinformatiebladen (VIB) vaak van matige kwaliteit waren. Hierdoor kunnen mengsels worden samengesteld die bij op- en overslag en verbranding in motoren een onbekend risico vormen voor mens en milieu.

In het onderzoek is niet geconstateerd dat stoffen die door een ontoedener als afvalstof zijn afgegeven in brandstoffen zijn weggemengd. Wel waren er enkele gevallen waarin een blendstock die door het betreffende bedrijf werd aangemerkt als REACH-geregistreerd product volgens de ILT niet aan REACH kon voldoen, gezien de verontreiniging of onduidelijke samenstelling. Zo'n stof moet als afvalstof worden aangemerkt. De ILT merkt op dat bewust bijmengen van afvalstoffen, een illegale handeling, logischerwijs buiten de bedrijfsadministratie zal worden gehouden. Voor het vaststellen van dergelijke handelingen zijn de instrumenten van het Openbaar Ministerie (OM) beter geschikt. Het OM is al jaren actief op het gebied van scheepsbrandstof. Met de resultaten van de gecombineerde afval/REACH-benadering is de ILT inmiddels in gesprek gegaan met het OM om bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving op elkaar af te stemmen en zo de gezamenlijke effectiviteit te versterken.

De ILT stelt vast dat productie van benzine en diesel voor de West-Afrikaanse markt gebeurt met toevoeging van relatief sterk verontreinigde en daardoor goedkope stromen. Zo benut men maximaal de ruimte in de in deze landen geldende brandstofnormen, die veel ruimer zijn dan de normen in Europa. Dit is een legale praktijk. De ILT signaleert echter overtreding van het wettelijke verbod op het uitvoeren van chemische processen op varende schepen. Op dit punt is er dus wel een aangrijpingspunt voor handhaving. De ILT heeft hiertoe al meerdere zaken aan haar Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD) overgedragen. Deze zaken zijn nog in onderzoek.

Perspectief voor verbetering

Als ontwikkeling ten goede meldt het rapport dat de Vereniging van Nederlandse Tankopslagbedrijven (VOTOB), in overleg met de ILT, is gestart met het opstellen van richtlijnen voor haar leden voor de naleving van REACH. De ILT wil bij de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI) en de Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI) komen tot een vergelijkbaar verbetertraject. Daarnaast intensificeert de ILT het gerichte REACH- en afvaltoezicht bij producenten en brandstofhandelaars, waarbij naast administratieve controle ter verificatie chemische analyses verricht worden.

Beleidsreactie

Algemeen

De bevindingen van het onderzoek vind ik zorgwekkend. Volledige naleving van de afvalwetgeving en REACH in heel Europa is van belang voor de bescherming van mens en milieu. Ook als de industrie de veiligheid van haar medewerkers voldoende weet te borgen, blijft bij onjuist ingevulde veiligheidsinformatiebladen een onaanvaardbaar risico bestaan op vervuiling van brandstof door milieuhygiënisch onverantwoorde stromen. Daarom ben ik blij met de handhaving van REACH die ILT uitvoert in de genoemde brandstofsectoren. Onder de Europese landen met een grote zeehaven- en brandstofsector loopt Nederland hiermee voorop.

Bewustwording bij de sector

Ik vind het belangrijk dat de brandstofsector zich meer bewust wordt van de noodzaak om stil te staan bij de milieuhygiënische gevolgen van de producten die hij op de markt brengt. Dit rapport stimuleert die bewustwording. De afgelopen jaren is, mede naar aanleiding van enkele moties die uw Kamer eind 2013 heeft aangenomen, door mijn ministerie overlegd met belanghebbenden in de bunkersector⁴, waaronder ook Stichting de Noordzee, over verbetering van de transparantie van de productie van en de handel in stookolie voor de zeescheepvaart. De aandacht voor de naleving van REACH, in aanvulling op handhaving van de afvalwetgeving, is mede door dit overleg bevorderd. Het is van belang dat sectorbreed de urgentie beleefd wordt te voldoen aan REACH en dat het bedrijfsleven hierin zijn verantwoordelijkheid neemt, waarmee ook het eigen imago gediend is. De hierboven genoemde richtlijnen die de VOTOB nu voor haar leden opstelt, zijn een goed voorbeeld.

REACH kan niet voorkomen dat bedrijven maximaal gebruik maken van ruime normstelling in landen buiten de EU. Het kabinet heeft het Nationaal Contactpunt (NCP) voor de OESO-richtlijnen gevraagd onderzoek te doen naar de mate waarin de sector de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen naleeft. Deze richtlijnen vormen het kader voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het NCP kijkt binnen dit onderzoek ook naar deze specifieke praktijk van export van brandstoffen naar Afrika. Het rapport wordt na de zomer verwacht.

Informatieverstrekking door de sector

Tussen de ILT en de sector van brandstofproducenten bestaat verschil van inzicht over de mate waarin redelijkerwijs informatie geëist kan worden

⁴ Kamerstuk 31 409, nr. 111

over het effect van brandstofcomponenten op de motoremissie (uitlaatgassen). Het bedrijfsleven wijst op de sterke afhankelijkheid van motortype en -operatie. De ILT gaat de mate van detaillering van de informatie over het effect van uitlaatgassen bespreken met de betreffende bedrijven en hun brancheverenigingen VNCI en VNPI.

Normstelling op internationaal niveau

REACH is een instrument om te borgen dat stoffen die op de Europese markt worden gezet veilig kunnen worden gebruikt. Het is geen instrument waarmee grenzen gesteld kunnen worden aan schadelijke uitlaatgassen. In de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) wordt onderhandeld over normen voor de uitstoot van de internationale zeescheepvaart. In het geval van de door de ILT onderzochte autobrandstoffen voor de West-Afrikaanse markt kan aanscherping van de normen alleen plaatsvinden in de individuele landen zelf.

Handhaving

Gelet op het belang voor mens en milieu is streng handhaven op zijn plaats. Dat alles echter wel in een zo gelijk mogelijk speelveld. Daarom intensiveert de ILT niet alleen het toezicht bij producenten en brandstofhandelaren, waarbij ook chemische analyses voorzien zijn, maar agendeert de ILT deze handhaving ook in de daarvoor aangewezen EU-gremia. De handhaving waarop de ILT nu inzet, kan verschil maken in de aandacht binnen de brandstofsector voor stromen die stoffen bevatten waarvan bekend is dat ze tot extra schadelijke motoremissies leiden. De bedrijven worden aangezet te onderbouwen dat toepassing van hun producten milieuhygiënisch verantwoord is.

Vragen Dertigledendebat Frauduleus handelen van afvalinzamelbedrijven

Tot slot beantwoord ik enkele vragen die het lid Von Martels heeft gesteld in het Dertigledendebat op 31 mei jl. naar aanleiding van de documentaire «Beerput Nederland».

Wat betreft handhaving wordt in de brief (Kamerstuk 34 775 XII, nr. 73) van de Staatssecretaris gesproken over het ILT programma «Uitstoot en/of lozing van gevaarlijke stoffen door scheepvaart». Daarbij is niet duidelijk of naast controle op zwavelgehalten in stookolie gekeken wordt naar stoffen die niet geregistreerd zijn onder REACH. Is dat het geval, zo nee, gaat dat wel gebeuren?

Het ILT-programma «Uitstoot en/of lozing van gevaarlijke stoffen door scheepvaart» heeft op dit moment vooral betrekking op de zwavelgehalten in scheepsbrandstoffen. Of de grondstoffen voor stookolie voldoen aan de afval- en REACH-regelgeving wordt nagegaan in het ILT-programma «Onjuiste verwerking van afvalstoffen». Volgens REACH mogen bij het maken van stookolie alleen stoffen gebruikt worden die als geïdentificeerd gebruik hebben «brandstof voor professionele toepassing». Als een stof niet geregistreerd is onder REACH of om andere reden (onaanvaardbaar milieurisico) als afvalstof aangemerkt moet worden, mag die niet worden bijgemengd. In die gevallen zal de ILT zeker handhavend optreden.

Daarnaast zegt de Staatssecretaris dat het toezicht op de naleving van REACH zich vooral richt op de vereiste REACH-registratie en het veiligheidsinformatieblad. Wat betekent dit precies? Dat in de praktijk het toezicht alleen een papieren exercitie is?

Het toezicht is zeker niet alleen een papieren exercitie. ILT bouwt haar toezichtstrategie op REACH op in drie stappen:

- De eerste stap is inderdaad het controleren of producenten aan de administratieve REACH-verplichtingen voldoen (REACH-registratie en veiligheidsinformatieblad).
- De tweede stap is het verbeteren van de kwaliteit van de REACH-registratie.
- De derde stap is het erop toezien dat de handelaren de stoffen op correcte wijze toepassen.

De ILT intensificeert het REACH-toezicht bij producenten en handelaren en geeft daarmee verder invulling aan stappen 2 en 3 van de toezichtstrategie.

Wat betreft handhaving vraag ik mij af in hoeverre er aandacht is voor verdacht gedrag, waarbij dus in Nederland bepaalde stoffen niet zijnde stookolie bij de stookolie worden gemengd. Kan de Staatssecretaris aangeven wat de eerste resultaten zijn van gecombineerd toezicht en hoe risicogericht toezicht wordt gehouden?

Het bijmengen van ongeschikte stoffen is het centrale aandachtspunt van het gerapporteerde ILT-onderzoek. Het rapport bevat de resultaten tot nu toe van het gecombineerde toezicht op de afvalwetgeving en stoffenwetgeving, alsmede de beschrijving van het risicogerichte toezicht. In deze brief is dat op hoofdlijnen weergegeven.

Daarnaast wordt uit de brief van de Staatssecretaris niet duidelijk of er monsters genomen worden van stookolie van zeeschepen en wat daarin wordt aangetroffen. Komt dit ook aan de orde in de brief in de eerste helft van dit jaar met de resultaten van het onderzoek van ILT naar de herkomst en kwaliteit van chemische (rest)stromen die worden gebruikt bij het «blenden» (mengen) van zowel stookolie voor zeeschepen als benzine en diesel voor de Afrikaanse markt?

In de afgelopen paar jaar is gebruik gemaakt van de analysesresultaten van beschikbare monsters. Er loopt nu een aparte actie waarin stookoliemonsters worden geanalyseerd op olievreemde componenten. De resultaten hiervan worden meegenomen bij de lopende en komende toezichtacties.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven - Van der Meer