

Bijlagen bij eindrapport *de casus Otapan*

Commissie Otapan

3 december 2012

Inhoudsopgave

<i>Bijlage 1</i>	<i>Brief Minister van Veiligheid en Justitie (4-10-2011)</i> .....	3
<i>Bijlage 2</i>	<i>Brief Staatssecretaris van I en M (11-10-2011)</i> .....	6
<i>Bijlage 3</i>	<i>Brief Staatssecretaris onderzoeksopdracht (21-12-2011)</i> .....	9
<i>Bijlage 4</i>	<i>Deelvragen en vindplaats beantwoording</i> .....	13
<i>Bijlage 5</i>	<i>Beantwoording vragen door rechtsgeleerden</i> .....	15
<i>Bijlage 6</i>	<i>Bronnen voor het beoordelingskader</i> .....	27
<i>Bijlage 7</i>	<i>Reconstructie Otapan casus</i> .....	30
1	Aankomst van de Otapan en de incidentmelding uit 2001.....	32
2	Sanering van het dek van de Otapan in 2001.....	37
3	Onderhandelingen met Navimin.....	40
4	Quick scan door Search in 2002 en kostenraming.....	45
5	Onderhandelingen met de Mexicaanse overheid.....	46
6	Onderhandelingen met Basilisk.....	49
7	Kennisgevingen in 2005.....	52
8	Onderhandelingen najaar 2005 - voorjaar 2006.....	55
9	Kennisgevingen in 2006.....	58
10	Eerste transport Otapan naar Turkije.....	59
11	Tweede transport Otapan naar Turkije.....	62
12	Gemaakte kosten en verhaal.....	64
13	De hoeveelheid asbest aan boord van de Otapan.....	66
14	Verzoek tot borgverlaging.....	71
15	Andere stoffen aan boord en verwijdering versus nuttige toepassing.....	73
<i>Bijlage 8</i>	<i>Twee cases: Adafera en Sloopreinen</i> .....	74
<i>Bijlage 9</i>	<i>Samenvatting groeps gesprekken</i> .....	78
	<i>Gebruikte afkortingen</i> .....	83

## BIJLAGE 1 BRIEF MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE (4-10-2011)

**Ministerie van Veiligheid en Justitie**

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal  
Rechtspleging en  
Rechtshandhaving**  
Directie Juridische en  
Operationele  
Aangelegenheden  
Schedeldoekshaven 100  
2511 EX Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rjksverheid.nl/venj](http://www.rjksverheid.nl/venj)

**Ons kenmerk**  
5709965/11

*Bij beantwoording de datum  
en ons kenmerk vermelden.  
Wilt u slechts één zaak in uw  
brief behandelen.*

Datum 4 oktober 2011  
Onderwerp Strafrechtelijk onderzoek Otapan

Heden heeft het Openbaar Ministerie (OM) de resultaten van het strafrechtelijk onderzoek naar de uitvoer van het asbesthoudend schip de Otapan en de vervolgingsbeslissingen bekend gemaakt. Gelet op de aard van deze zaak informeer ik u, in aansluiting en aanvulling op het persbericht van het Openbaar Ministerie, nader over de uitkomsten van het onderzoek.

**Aanleiding**

Op 4 oktober 2006 is door Greenpeace aangifte gedaan van strafbare feiten rond de overbrenging van de Otapan naar Turkije. Het met asbest vervuilde schip dat al sinds 1999 in de haven van Amsterdam lag, is op 28 juli 2006 met toestemming van SenterNovem, een uitvoeringsorganisatie werkzaam voor het toenmalige Ministerie van VROM<sup>1</sup>, vertrokken voor een ontmanteling in Turkije. Het schip is niet in Turkije toegelaten vanwege een grotere hoeveelheid asbest aan boord dan was opgegeven.

**Onderzoek**

Op 6 oktober 2006 heeft de Hoofdofficier van het Functioneel Parket (FP) naar aanleiding van de aangifte opdracht gegeven tot een feitenonderzoek. Dit feitenonderzoek leverde vermoedens op dat strafbare feiten waren begaan en is in het najaar van 2007 voortgezet als strafrechtelijk onderzoek. Het betrof een complex en arbeidsintensief onderzoek.

Het onderzoek van het FP heeft zich toegespitst op de EVOA<sup>2</sup>-kennisgeving op grond waarvan de Otapan op 28 juli 2006 mocht worden versleept naar Turkije. Deze kennisgeving is op 17 mei 2006 namens de eigenaar van de Otapan ondertekend en op 29 mei 2006 ingekomen bij SenterNovem. Op de kennisgeving is aangegeven dat sprake is van uitvoer met het oog op nuttige toepassing te weten "recycling/terugwinning van metalen en metaalverbindingen" en dat de Otapan 1.000 kg asbest bevat. Het onderzoek heeft uitgewezen dat aanvankelijk op de kennisgeving 'verwijdering' als doel was opgegeven. Indien het doel verwijdering is, is uitvoer niet toegestaan. Ambtenaren hebben regelmatig contact gehad met de eigenaar van het schip over de in te vullen gegevens op de EVOA-kennisgeving. De eigenaar van het schip heeft het doel van de overbrenging na

<sup>1</sup> Thans onderdeel van Agentschap NL.

<sup>2</sup> EEG Verordening Overbrenging Afvalstoffen.

contacten met ambtenaren van SenterNovem en van de VROM-inspectie veranderd in 'nuttige toepassing'. Verder is vast komen te staan dat op de EVOA-verklaring een veel te laag aantal kilogrammen asbest is opgegeven en dat niet is vermeld dat zich ook zwavelrestanten in het schip bevonden. Ambtenaren waren op de hoogte van de aanzienlijke hoeveelheid asbest en de aanwezigheid van zwavelrestanten. Uitvoer van afvalstoffen mag alleen voor nuttige toepassing (terugwinnen van metalen). Daarom was die (onjuiste) aanduiding op de EVOA-verklaring van belang. Gelet op de werkelijke hoeveelheid afvalstoffen (meer dan 76.000 kg) had bij uitvoer de eerste handeling met het schip echter verwijdering van het asbest moeten zijn. Volgens internationale regels (EVOA) mocht een schip met een dergelijke hoeveelheid asbest niet worden uitgevoerd. Deze feiten kunnen strafrechtelijk worden geduid als sluikhandel en valsheid in geschrift.

**Directoraat-Generaal  
Rechtspleging en  
Rechtshandhaving**  
Directie Juridische en  
Operationele  
Aangelegenheden

**Datum**  
4 oktober 2011

**Ons kenmerk**  
5709965/11

Het OM concludeert dat het invullen van de kennisgeving door en/of namens de eigenaar van de Otapan is geschied, maar dat verschillende, onder de verantwoordelijkheid van het toenmalige Ministerie van VROM vallende, ambtenaren daarbij direct betrokken zijn geweest. Vanuit SenterNovem is actief invloed uitgeoefend op het onjuist invullen van de kennisgeving en over het dossier Otapan vond afstemming plaats met de VROM-inspectie en het Ministerie van VROM. De regie lag grotendeels bij de overheid. De particuliere partijen hebben zich in belangrijke mate laten leiden door de ter zake (juridisch en feitelijk) kundige ambtenaren. De overheid had belang bij de verleende toestemming, omdat daarmee een dure sanering van het schip in Nederland kon worden voorkomen.

#### *Strafvorderlijke beslissingen*

Uit het strafrechtelijk onderzoek blijkt dat verschillende ambtenaren van verschillende onder het toenmalige Ministerie van VROM vallende diensten en afdelingen op enig moment feitelijk betrokken zijn geweest bij de uitvoer van de Otapan. Met inachtneming van de verantwoordelijkheid- en bevoegdheidsverdeling tussen deze diensten en afdelingen, meent het OM alles overziende dat het zwaartepunt van het in de zaak te maken verwijt niet goed toe te rekenen is aan één of enkele individuele ambtenaren die opzettelijk buiten hun bevoegdheden zijn getreden. De laakbare gedragingen zijn zo met elkaar verbonden en verweven dat veeleer sprake is van collectief handelen. Belangrijk is dat dit handelen heeft plaatsgevonden ter behartiging van een als zodanig ervaren maatschappelijk belang en geen optreden uit eigen belang betrof. Deze factoren pleiten in beginsel voor een vervolging van de rechtspersoon (in casu de rechtspersoon Staat) en niet voor vervolging van de betrokken ambtenaren. Een vervolging van de betrokken ambtenaren zou geen recht doen aan de omstandigheden van het geval zoals deze hierboven zijn geschetst. Niet is gebleken van een zodanig persoonlijk verwijt jegens ambtenaren, dat dit verwijt zelfstandig naast het verwijt aan de rechtspersoon de Staat behoort te staan, aldus het OM.

Vervolging van de rechtspersoon Staat behoort niet tot de mogelijkheden gelet op de in het Volkel-arrest van de Hoge Raad aangenomen immuniteit van de centrale overheid (HR NJ 1994/598). De ambtenaren delen, voor zover ze al als feitelijke leidinggever aan de verboden gedraging van de rechtspersoon moeten worden aangemerkt, volgens de rechtspraak van de Hoge Raad in die immuniteit. Het OM heeft mij laten weten dat er ten aanzien van de politiek verantwoordelijke, waarvoor overeenkomstig de artikelen 483 e.v. van het Wetboek van Strafvordering een bijzondere procedure geldt, geen aanknopingspunten zijn voor strafvorderlijke stappen.

Ook de rol van enkele natuurlijke personen en privaatrechtelijke rechtspersonen is onderzocht, zoals die van de (voormalig) eigenaar en de voor de eigenaar optredende tussenpersoon. Voor zover sprake is geweest van strafbaar handelen

door deze natuurlijke personen en rechtspersonen, geldt dat dit niet als een losstaand feitencolplex kan worden beoordeeld, maar in samenhang met het optreden van de betrokken ambtenaren moet worden gezien. Hun gedragingen zijn zo verweven met het handelen van de betrokken ambtenaren, dat individuele aanklachten juridisch weliswaar mogelijk, maar gelet op de hierboven geschetste omstandigheden niet opportuun zouden zijn, aldus het OM.

Gelet op het voorgaande, heeft het OM besloten om in deze zaak geen vervolging in te stellen.

Het OM heeft opdracht gegeven tot het opstellen van een bestuurlijke rapportage. Ook de onderhavige zaak is daarbij betrokken. Deze rapportage had als doel inzicht te geven in de achtergronden en mogelijke oorzaken van overtredingen door overheidsorganen en de mogelijke lessen voor het openbaar bestuur. Deze rapportage treft u hierbij aan. Bij brief van heden heb ik deze bestuurlijke rapportage ook aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu doen toekomen.

**Directoraat-Generaal  
Rechtspleging en  
Rechtshandhaving**  
Directie Juridische en  
Operationele  
Aangelegenheden

**Datum**  
4 oktober 2011

**Ons kenmerk**  
5709965/11

De Minister van Veiligheid en Justitie,

I. W. Opstelten

## BIJLAGE 2 BRIEF STAATSSECRETARIS VAN I EN M (11-10-2011)

## Ministerie van Infrastructuur en Milieu

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Binnenhof 4  
2513 AA Den Haag

**Ministerie van  
Infrastructuur en Milieu**

Plesmanweg 1-6  
2597 JG Den Haag  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag  
T 070 456 00 00  
F 070 456 11 11

**Kenmerk**  
2011054937

Datum 11 oktober 2011  
Betreft strafrechtelijk onderzoek Otapan

Geachte Voorzitter,

De brief van 4 oktober 2011 van de minister van Veiligheid en Justitie aan uw Kamer betreffende de uitkomsten en resultaten van het strafrechtelijk onderzoek naar de gebeurtenissen met de Otapan bevat buitengewoon ernstige bevindingen. Dat raakt mij omdat de integriteit van de overheid in het geding is. De integriteit van de overheid behoort boven iedere twijfel verheven te zijn.

De kwesties omtrent de onjuiste invulling van de hoeveelheid asbest op het kennisgevingsformulier EVOA, de wijziging op datzelfde formulier van de toepassing (hergebruik versus verwijdering) en de instemming met de verlaging van de borgsom voor retourtransport en verwerking zijn in 2006 met uw Kamer gewisseld. Het OM concludeert dat 'de laakbare handelingen zo met elkaar verbonden en verweven zijn dat veeleer sprake is van collectief handelen'. Ik constateer dat deze conclusie destijds niet getrokken is. De vaststelling door het OM dat 'dit handelen heeft plaatsgevonden ter behartiging van een als zodanig ervaren maatschappelijk belang en geen optreden uit eigen belang betrof' doet niets af aan de ernst van de zaak. Het schetst wel het perspectief van het handelen zoals dat indertijd ook in uw Kamer is geconstateerd.

*maatregelen*

Vanaf 28 augustus 2006 tot en met 20 juli 2007 is uw Kamer op diverse manieren geïnformeerd over de fouten die in dit dossier zijn gemaakt. Daarbij gaat het om het onjuist vermelden van de hoeveelheid asbest, het onjuist vermelden van het doel van de uitvoer en het te laag vaststellen van de borgsom.

Door de betrokken organisatie-onderdelen zijn destijds maatregelen getroffen om deze fouten niet meer te laten voorkomen:

- de procedure tussen het ministerie van Infrastructuur en Milieu en Agentschap NL is aangepast voor de verlening van /beschikkingen voor sloopschepen: de hoeveelheid afval in een sloopschip moet door een onafhankelijk onderzoek worden bewezen en de uiteindelijke beslissing moet worden genomen door een panel;
- de instructies en protocollen voor SenterNovem (nu Agentschap NL) zijn zodanig aangepast dat helder omschreven staat hoe om te gaan met (potentiële) risicodossiers. Dit betekent een heldere afbakening en omschrijving van de verantwoordelijkheid die SenterNovem heeft vanwege de taken die zij uitvoert voor VROM (nu I en M) en waarvoor een mandaatbesluit geldt;
- er is beschreven hoe organisatorisch op te treden bij (potentiële) risicodossiers: het samenbrengen van een team, het benoemen van een trekker, het nemen van besluiten volgens het twee paar ogen principe, het betrekken van de VI en mogelijk andere (externe) betrokkenen;
- tijdens functioneringsgesprekken zullen medewerkers aangesproken worden op de competenties die nodig zijn voor dit soort dossiers;
- de VROM-Inspectie heeft haar regionale sturing omgezet in een centraal sturingsmodel; er wordt bij complexe zaken gewerkt met dossierteams.

Ministerie van  
Infrastructuur en Milieu

Kenmerk  
2011054937

#### *onderzoek*

De conclusie van het OM inzake het collectief handelen werpt een nieuw licht op de zaak. Gelet op het uitvoerige onderzoek door het OM, neem ik deze conclusie als uitgangspunt voor een nader onderzoek. Het staat immers buiten kijf dat het aangetaste vertrouwen hersteld moet worden. Met het onderzoek beoog ik vast te stellen of er nadere maatregelen noodzakelijk zijn om te voorkomen dat ongewenste verbondenheid en verwevenheid zich kunnen voordoen. Het onderzoek richt zich op het gehele ministerie van Infrastructuur en Milieu, daarmee de beleids-, uitvoerings- en toezichhoudende functies omvattend, waarbij ik de beslisrol van en de rapportagelijnen aan de bewindslieden mede in ogenschouw zal nemen. Daarbij gaat het om inzicht te krijgen in de mate van borging door middel van maatregelen die qua organisatie en houding en gedrag afdoende zijn om ongewenste verbondenheid en verwevenheid te voorkomen. Op het organisatorische vlak gaat het om vraagstukken als: is de verantwoordelijkheidsverdeling helder, liggen de bevoegdheden bij de juiste personen, zijn er mandaatregelingen voorhanden die bekend zijn gemaakt en is er sprake van voldoende functiescheiding en van voldoende onafhankelijkheid van het toezicht. Tot de aspecten van houding en gedrag reken ik vragen als: is er sprake van voldoende rolvastheid, zijn de organisatieprincipes voldoende verinnelijkt en is de sfeer voldoende open om tegenspraak toe te laten. Ik ben voornemens een gezaghebbende externe partij te verzoeken het onderzoek uit te voeren.

Ministerie van  
Infrastructuur en Milieu

*bestuurlijke rapportage 'Overtredende Overheden'*

Uit de bestuurlijke rapportage 'Overtredende Overheden' (augustus 2010) die het OM heeft laten opstellen, blijkt dat op het milieuterrein binnen de verschillende overheidslagen fouten worden gemaakt die leiden tot strafrechtelijk onderzoek. Deze bevindingen en de oproep van het OM om RUD's te vormen, sterken mij in mijn overtuiging dat de vorming van Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) snel tot stand moet komen. Vanuit mijn verantwoordelijkheid voor het milieubeleid en het inrichten van de uitvoering, de vergunningverlening en het toezicht, zal ik deze bevindingen ook zorgvuldig betrekken bij het inrichtingsvraagstuk op het milieuterrein. Gelet op de aard van de aangereikte gevallen, betrek ik de aanpalende domeinen van ruimtelijke ordening en bouwen mede bij het inrichtingsvraagstuk.

**Kenmerk**  
2011054937

Hoogachtend,  
DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Joop Atsma



## BIJLAGE 3 BRIEF STAATSSECRETARIS ONDERZOEKSOPDRACHT (21-12-2011)

## Ministerie van Infrastructuur en Milieu

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

de Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Binnenhof 4  
2513 AA DEN HAAG

**Ministerie van  
Infrastructuur en Milieu**

Plesmanweg 1-6  
2597 JG Den Haag  
Postbus 20901  
2500 EX Den Haag  
T 070-456 0000  
F 070-456 1111

**Ons kenmerk**  
IENM/BSK-2011/160742

Datum 21 december 2011  
Betreft Onderzoeksopdracht externe onderzoekscommissie  
Otapan

Geachte voorzitter,

Op 11 oktober 2011 heb ik u per brief geïnformeerd over de resultaten van het strafrechtelijk onderzoek naar de gebeurtenissen met de Otapan (TK 22343, nr 262).

In deze brief gaf ik tevens aan welke maatregelen sinds 2007 zijn getroffen om te voorkomen dat de gemaakte fouten in dit dossier kunnen worden herhaald. Ik gaf u aan dat de conclusie van het OM waarbij werd gesproken van laakbare gedragingen en collectief handelen voor mij een nieuw licht op de zaak werpt en voor mij uitgangspunt vormt voor een uit te voeren onderzoek.

Op 11 oktober 2011 spraken wij in uw Kamer uitvoerig over bevindingen van het Openbaar Ministerie inzake de problematiek van het schip Otapan (TK 22343, nr 272). Daarbij heb ik tijdens het overleg aangekondigd met uw Kamer het gesprek aan te gaan over de exacte formulering van de onderzoeksopdracht. In deze brief wil ik u hierover nader informeren.

**Ondernomen stappen**

Sinds 11 oktober 2011 heb ik een aantal stappen gezet in het kader van het uit te voeren onderzoek. Mijn Secretaris-Generaal en de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie hebben bij brief van 20 oktober 2011 aan de Hoofdofficier van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie verzocht informatie te verkrijgen over betrokkenen uit de beide departementen die in het strafrechtelijk onderzoek zijn gehoord, de verklaringen die zijn afgelegd alsmede alle andere documenten waaruit blijkt van zodanig met elkaar verbonden en verweven laakbare gedragingen van ambtenaren dat er sprake is van collectief handelen.

Op dit moment is nog niet bekend of het Openbaar Ministerie op dit verzoek wil ingaan.

In mijn brief van 24 november 2011 aan uw Kamer (TK 22343, nr 274) heb ik u aangegeven dat ik voornemens ben, gehoord de Kamer, een externe onderzoekscommissie in te stellen bestaande uit dhrn. Zevenbergen, Otto en Crone.

*Onderzoeksopdracht externe onderzoekscommissie*

In ons overleg van 11 oktober jongstleden gaf ik aan dat ik het van groot belang vind een onderzoek te doen naar de integriteit van de huidige organisatie, tegen de achtergrond van de gebeurtenissen zoals die zich in het verleden hebben voorgedaan.

Met het externe onderzoek beoog ik vast te stellen of er nadere maatregelen noodzakelijk zijn om te voorkomen dat ongewenste verbondenheid en verwevenheid zich kunnen voordoen.

In overleg met de voorzitter van de commissie is de volgende onderzoeksopdracht overeengekomen:

*Het onderzoek gaat in de kern over de naleving van de bestaande regels, afspraken en richtlijnen met betrekking tot beleid, uitvoering en toezicht. Deze organisatorische afspraken raken het gedrag en het handelen van zowel het ambtelijk apparaat (ministerie, inspectie en agentschap) alsook de departementsleiding en de politieke leiding.*

*De conclusies van het OM hebben betrekking op de situatie ten tijde van het beoordelen van de kennisgeving en uiteindelijk afgeven van de vergunning in 2006 voor de Otapan, dat wil zeggen op de periode voorafgaand aan de in mijn brief van 11 oktober 2011 genoemde verbetermaatregelen. Een belangrijk onderdeel van het onderzoek zal zich richten op de werking en de toereikendheid van de reeds door het ministerie genomen verbetermaatregelen.*

*De commissie zal in haar onderzoek terugblikken, maar vooral ook kijken naar de huidige situatie en waar nodig aanbevelingen doen ter verbetering. Voor de terugblik beperkt de commissie haar onderzoeksscope tot relevante aspecten en organisatieonderdelen met betrekking tot de Otapan-zaak. De Commissie zal daarbij bezien of onderzoeksresultaten uit de terugblik aanleiding geven tot een verbreding van het onderzoek bij andere beleidsonderdelen van het Ministerie van IenM. Bij het beoordelen van de huidige situatie zal de Commissie wel organisatiebreed kijken naar de genomen maatregelen en waar mogelijk met aanbevelingen ter verbetering komen.*

*Vraagstelling van het onderzoek*

*Het onderzoek en de hiertoe opgestelde onderzoeksvragen hebben betrekking op drie tijdvakken die relevant zijn in het verloop van het Otapan dossier.*

*1. Terugblik op periode tot 2007*

*In haar terugblik zal de commissie zich richten op de belangrijkste besluitvormingsmomenten rond de Otapan en welke organisatieonderdelen binnen en bij de toenmalige departementen van VROM en EZ hierbij betrokken waren en verantwoordelijkheid droegen. Daarbij ligt het zwaartepunt bij de besluitvorming rond de kennisgevingen EVOA in 2006 en de organisatieonderdelen die hierbij een rol hebben gespeeld.*

*Daartoe zal de commissie de belangrijkste besluitvormingsmomenten in de periode leidend tot de EVOA-kennisgevingen inzake de Otapan beoordelen. Doel is te bepalen langs welke lijnen de besluitvorming plaatsvond, welke mandaten golden, inzicht in de rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken organisaties en de wijze waarop met beschikbare informatie werd omgegaan. Hieruit kan worden afgeleid of rolvast is gehandeld en welke organisatorische*

Ministerie van  
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk  
IENM/BSK-2011/160742

verbeteringen in de ogen van de Commissie noodzakelijk waren. Relevante bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek van het Verweij-Jonker Instituut<sup>1</sup> met betrekking tot rollen, functiescheiding, taakverdeling en sturing zullen in dit onderzoek worden meegenomen.

Ministerie van  
Infrastructuur en Milieu

Ons kenmerk  
IENM/BSK-2011/160742

## 2. Situatie tussen 2007 en 2010

Het tweede deel van het onderzoek richt zich op de fase nadat door de toenmalige staatssecretaris in 2007 maatregelen zijn getroffen om te voorkomen dat in het Otapan dossier gemaakte fouten opnieuw konden worden gemaakt. De Commissie zal met dit deel van het onderzoek de volgende hoofdvragen beantwoorden:

- Zijn de destijds aangekondigde maatregelen geïmplementeerd en effectief gebleken<sup>2</sup>;
- Zijn deze destijds aangekondigde maatregelen afdoende in het licht van de recente bevindingen zoals door de Minister van Veiligheid en Justitie op 4 oktober 2011 gerapporteerd aan uw Kamer<sup>3</sup>;
- Zijn vanaf 2007 maatregelen genomen ter stimulering van rolvastheid en gericht op voorkoming van verbondenheid en verwevenheid?

Het zwaartepunt ligt op de wijze waarop vanaf 2007 veranderingen zijn doorgevoerd in de rollen, verantwoordelijkheden en werkwijze rond de afgifte van EVOA-kennisgevingen. In mijn brief aan de TK van 11 oktober 2011 worden de hiervoor getroffen maatregelen genoemd.

Het betrof overwegend "harde" maatregelen (protocollen, procedures, en instructies) en in mindere mate maatregelen die tot doel hadden houding en gedrag binnen de regelgeving te beïnvloeden. Het onderzoek gaat, gelet op de conclusies van het OM over het collectief handelen, in de derde fase van het onderzoek dan ook nadrukkelijk in op maatregelen gericht op houding en gedrag.

## 3. Situatie vanaf 2010 tot heden

Het derde deel van het onderzoek van de commissie richt zich op de huidige situatie bij het departement van IenM. Zwaartepunt ligt op de wijze waarop vanaf 2010 veranderingen zijn doorgevoerd in de rollen, verantwoordelijkheden en werkwijzen met het oog op het vergroten van rolvastheid en het optimaal inperken van verbondenheid en verwevenheid binnen en tussen organisatieonderdelen van het Ministerie van IenM. Daarbij zijn voor de commissie de volgende vragen leidend:

- Zijn anno 2012 aanvullende maatregelen noodzakelijk om geconstateerde tekortkomingen zoals vermeld in de brief van 4 oktober 2011 door de Minister van Veiligheid en Justitie met betrekking tot organisatie, houding

<sup>1</sup> Bestuurlijke rapportage overtredende overheden, een kwestie van willen en kunnen – Verweij-Jonker Instituut, Augustus 2010

<sup>2</sup> Gedoeld wordt op de maatregelen gemeld in mijn brief aan de TK van 11 oktober 2011.

<sup>3</sup> Het OM stelde: 'Er is geconcludeerd dat het invullen van de kennisgeving door de eigenaar van de Otapan is geschied, maar dat verschillende, onder de verantwoordelijkheid van het toenmalige Ministerie van VROM vallende, ambtenaren daarbij direct betrokken zijn geweest. Vanuit SenterNovem is actief invloed uitgeoefend op het onjuist invullen van de kennisgeving en over het dossier Otapan vond afstemming plaats met de VROM-inspectie en het Ministerie van VROM. De regie lag grotendeels bij de overheid. De particuliere partijen hebben zich in belangrijke mate laten leiden door de ter zake (juridisch en feitelijk) kundige ambtenaren. De overheid had belang bij de verleende toestemming, omdat daarmee een dure sanering van het schip in Nederland kon worden voorkomen. De laakbare gedragingen zijn zo met elkaar verbonden en verweven dat veeleer sprake is van collectief handelen.'

- en gedrag in de toekomst verder te kunnen beperken, voor zover deze niet reeds zijn opgelost door in 2007 genomen verbetermaatregelen.*
- *Op welke wijze wordt binnen de IenM-organisatie in den brede omgegaan met het opstellen, naleven van en het toezicht op integriteitsregels? Hierbij gaat het om houding en gedrag. De Commissie zal zich richten op rolvastheid en antwoord geven op de vraag in hoeverre de geldende organisatienormen en -waarden (kernwaarden) voldoende verinnerlijkt zijn en in hoeverre de sfeer voldoende open is om tegenspraak / bijsturing toe te laten.*

**Ministerie van  
Infrastructuur en Milieu**

**Ons kenmerk**  
IENM/BSK-2011/160742

*Planning en doorlooptijd van het onderzoek*

Na bespreking met uw Kamer kan de commissie haar werkzaamheden starten. Ik verwacht dat de commissie binnen enkele maanden haar werkzaamheden kan afronden en hierover kan rapporteren. Ik ben van plan op zo kort mogelijke termijn na het gereedkomen van het rapport, dit rapport - vergezeld van een brief namens het kabinet - aan uw Kamer aan te bieden.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

Joop Atsma

## BIJLAGE 4 DEELVRAGEN EN VINDPLAATS BEANTWOORDING

		Hoofdstuk / paragraaf
<u>Onderzoeksfase 1</u>		
1	Welke (private en publieke) actoren waren betrokken of speelden een rol bij het Otapan dossier	4.6, H5, bijlage 7
	o in de periode 2000-2007?	4.6, H5, bijlage 7
	o Specifiek ten tijde van de kennisgevingen in 2006.	4.6, H5, bijlage 7
2	Waren formele rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken organisatieonderdelen duidelijk belegd in de periode rond de kennisgeving in 2006.	4.6, 4.7, H5
3	Wat was de omvang van de problematiek inzake sloopschepen in de periode 2000-2007?	4.3, 4.4, 6.6
4	Wat was het (formele en informele) beleid van het Ministerie van VROM ten aanzien van sloopschepen? Welke dossiers waren naast de Otapan in deze periode aan de orde?	4.4
5	Welke ervaringen hadden het Ministerie van VROM, de VROM Inspectie en SenterNovem met soortgelijke dossiers ten tijde van het behandelen van de Otapan?	4.4
6	Was Nederland in de periode 2000-2007 een attractief land als aanlegplek voor sloopschepen teneinde sloopkosten te vermijden?	4.3, 4.4, 6.6
7	Welke (internationale) verdragen en regelgeving waren van toepassing op het dossier van de Otapan in de periode 2000-2007?	4.5
8	Welke afspraken waren er ten tijde van de kennisgeving in 2006 ten aanzien van coördinatie en informatie-uitwisseling tussen de partijen binnen de rijksoverheid?	4.6
9	Is ten tijde van de kennisgevingen EVOA in 2006 gewerkt conform de formele afspraken??	5.4, bijlage 7
10	Welke waren de belangrijkste beslismomenten in het kader van de EVOA-kennisgevingen in 2006? Heeft SenterNovem ten tijde van de kennisgeving / EVOA procedure over dezelfde kennis en informatie kunnen beschikken als aanwezig was op het Ministerie en/of de VROM Inspectie en die relevant was voor het goed kunnen toetsen van de door de eigenaar van de Otapan ingevulde kennisgeving?	5.4, bijlage 7
11		5.4
12	Blijkt uit het (OM) dossier welke de primaire bron of reden is geweest voor het wijzigen van de uiteindelijke kennisgeving tbv het verkrijgen van de vergunning?	NVT
13	Welke onderzoeken of interne evaluaties zijn door of in opdracht van het Ministerie uitgevoerd naar het proces en verantwoordelijkheden rondom de Otapan vergunningverlening?	H6
14	Op welke wijze werd de toenmalige politieke leiding in de periode 2000-2007 geïnformeerd over de kwestie Otapan;	H5
15	Kan uit de beschikbare dossiers afgeleid worden of de politieke leiding in deze periode tijdig en adequaat is geïnformeerd?	H5
<u>Onderzoeksfase 2</u>		
16	Welke maatregelen zijn in 2006/2007 door het ministerie genomen om de werking van de EVOA-regelgeving te verbeteren, gelet op de in 2006-2007 vastgestelde fouten bij de afwikkeling van de EVOA-kennisgeving.	6.3
	o Zijn deze maatregelen daadwerkelijk geïmplementeerd (opzet, bestaan)	6.3, 6.4
	o Waren de maatregelen effectief (werking).	6.3, 6.4
17	Is het totaal aan maatregelen (effectiviteit/efficiency) sinds 2007 geëvalueerd en waar nodig bijgesteld?	6.4
18	Zijn naast de in 2007 genomen maatregelen nog aanvullende maatregelen noodzakelijk in het licht van de door het OM vastgestelde verbonden en verweven laakbare gedragingen?	6.5, 6.8
	o Zijn in de organisatie rond de EVOA-regelgeving sinds 2007 op personeel vlak wijzigingen doorgevoerd? Op grond van welke criteria zijn deze wijzigingen doorgevoerd?	6.4
19	Is met benoemingen op voor het Otapan dossier relevante leidinggevende functies die sinds 2007 zijn genomen geanticipeerd op de gewenste gedragsveranderingen? Is hiermee voldaan aan vereiste competentieprofielen, zoals gedefinieerd als onderdeel van de verbetermaatregelen die in 2007 door het Ministerie zijn genomen?	H6, H7

Onderzoeksfase 3		
20	Hoe zijn momenteel de formele bevoegdheden en verantwoordelijkheden belegd inzake beleids-, uitvoerings- en toezichhoudende functies binnen het nieuwe Ministerie van I en M in het algemeen en inzake het verlenen van EVOA vergunningen in het bijzonder?	7.4, 7.5
21	Geven de huidige afspraken een goede scheiding weer tussen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van beleid, uitvoering en inspectie.	7.5
22	Wordt er door de onderdelen rolvast met deze bevoegdheden en verantwoordelijkheden omgegaan?	H7
23	Welke zijn de geldende procedures / afspraken mbt rapportages aan bewindslieden?	H7
24	Worden in het fusieproces om te komen tot het nieuwe ministerie van I en M in het algemeen maatregelen getroffen gericht op het voorkomen de door het Om in het kader van de Otapan gesignaleerde laakbare handelingen?	H7
25	Welke kernwaarden gelden binnen het ministerie met betrekking tot integriteit?	7.4
26	Heeft het Ministerie van I en M vastgelegd wat verstaan wordt onder ongewenste verbondenheid en verwevenheid?	2.3
27	Welke stappen zijn gezet om de kernwaarden te verinnerlijken bij de medewerkers?	7.5
28	kernwaarden zijn van toepassing voor de ambtenaren van Agentschap NL (voorheen SenterNovem)?	7.2
29	Is er een klokkenluidersregeling binnen I en M?	7.4
30	Is hiervan gebruik gemaakt de afgelopen jaren, zo ja, hoe vaak?	7.4
31	Zijn er naast de kernwaarden ook specifieke gedragscodes bij bepaalde terreinen van beleid, uitvoering en inspectie?	7.4
32	Zijn er binnen het departement bij bepaalde terreinen van beleid, uitvoering en toezicht specifieke regels op het gebied van integriteit en hoe worden deze getoetst?	7.4
33	Wordt er in het management development programma aandacht besteed aan integriteit in de vorm van bijeenkomsten, modules of case evaluaties? Dus komen de 'do's en don'ts' in de praktijk aan de orde?	7.4

**BIJLAGE 5 BEANTWOORDING VRAGEN DOOR RECHTSGELEERDEN****Juridische toets in opdracht van Commissie Otapan**

Prof. Dr. Ellen Hey (Erasmus School of Law, Erasmus Universiteit Rotterdam) en

Prof. Mr. Jonathan Verschuuren (Tilburg Law School, Tilburg University)

**Inleiding**

Op verzoek van de externe onderzoekscommissie Otapan verrichtten wij op basis van aan ons voorgelegde vragen een juridische toets naar de gang van zaken rond het schip de Otapan. De vragen betreffen de volgende onderwerpen:

1. De executie van de uitspraak van de rechtbank Amsterdam op 31 maart 2005 waarbij het schip de Otapan verbeurd werd verklaard;
2. De uitleg van de EVOA-regels
  - In de periode 2002-2005 (voorafgaand aan de kennisgeving)
  - In de periode 2005-2006 (bij de beoordeling van de ingediende kennisgevingen);
3. De evaluatie van de regels op dit moment (Uitwerking in het sectorplan sloopschepen); en
4. Een korte vooruitblik naar de nieuwe EU-Verordening inzake scheepsrecycling.
5. De bestuursdwang die werd uitgeoefend jegens de kapitein van de Otapan.

Onze bevindingen inzake deze vijf onderwerpen komen in de hiernavolgende paragrafen aan de orde op basis van de aan ons voorgelegde vragen. Dit rapport werd afgerond medio augustus 2012.

**1. Executie rechtelijke uitspraak over verbeurdverklaring****Vragen**

1. Had het ministerie bezwaar kunnen maken tegen het vonnis van de rechtbank Amsterdam?
2. Hoe groot zouden de kansen zijn geweest dat het bezwaar gegrond was verklaard en tot vernietiging van het vonnis had geleid?

**Analyse**

De Staat, of enige andere rechtspersoon, kan in principe niet interveniëren in een strafzaak van het Openbaar Ministerie (hierna: OM) tegen een verdachte. Het OM kan in hoger beroep gaan, maar doet dat op basis van een eigen strafrechtelijke afweging, niet ter behartiging van (andere) belangen van de Staat. Wel bepaalt artikel 522b Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) dat de belanghebbende, anders dan de verdachte of veroordeelde, zich schriftelijk kan beklagen over de verbeurdverklaring van hun toekomstige voorwerpen (zie bijv. HR 24 januari 2012, LJN: BU5266). Zo'n klaagschrift strekt tot herroeping van de verbeurdverklaring (die ten laste van een derde is uitgesproken). De achterliggende gedachte is dat de belanghebbende n.a.v. deze herroeping zijn (gestelde) eigendomsrecht over het voorwerp weer kan gaan uitoefenen (vgl. HR 12 maart 1996, NJ 1996/479). Als de klacht gegrond wordt verklaard gelast de rechter vervolgens teruggave van het verbeurd verklaarde voorwerp aan degene die redelijkerwijs als rechthebbende kan worden aangemerkt (art. 353 lid 2(b) Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr)).

Een bijzonderheid die zich in de onderhavige kwestie voordoet is dat de Staat nu juist geen eigendomsrecht wilde uitoefenen i.v.m. de daarmee gemoeide kosten. Het is bij deze stand van zaken de vraag of de Staat wel kan worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 522b Sv. Die vraag klemt temeer daar artikel 35 lid 2 Sr bepaalt dat "al hetgeen wordt verkregen uit geldboeten en verbeurdverklaringen ten bate van de Staat [komt]". Dit samenstel van bepalingen lijkt ons er voorshands aan in de weg te staan dat de Staat binnen

enig strafrechtelijk kader de verbeurdverklaring ongedaan zou hebben kunnen maken (als de drie-maanden-termijn van artikel 552b lid 2 Sv nog niet zou zijn verstreken).

Overigens zij opgemerkt dat de overweging in het vonnis van de strafrechter waarin de verbeurdverklaring wordt beargumenteerd over het algemeen als een curieuze overweging wordt gezien. Uit de overweging blijkt dat de rechter zich realiseert dat het om een negatieve waarde gaat, zodat de Staat in een nadeligere positie wordt gebracht, terwijl verbeurdverklaring als straf juist bedoeld is om de voordelen verkregen met een strafbaar feit ongedaan te maken (zie de artikelen 33 e.v. Sr). Dat de rechter, gezien het belang voor de bescherming van de volksgezondheid en het milieu, verantwoordelijkheid bij de Staat wil leggen is wel een terechte keuze, die overigens ook nog voortvloeit uit artikel 21 van de Grondwet waarin de zorg voor de bescherming van het milieu aan de overheid wordt opgedragen. Waar een milieuverantwoorde sloop van het schip dus inderdaad aangewezen was, had het op de weg van de Rechtbank gelegen om niet de verbeurdverklaring maar de onttrekking aan het verkeer van het schip te gelasten, op basis van artikel 36b e.v. Sr.

Dit had overigens verder niet tot een heel andere uitkomst geleid, want ook dan zal de Staat verantwoordelijk zijn voor de ontmanteling van het schip en de daarmee gepaard gaande kosten. Ook tegen het opleggen van deze maatregel staat het beklagrecht open op basis van artikel 552b Sv (zie bijv. Rb Alkmaar 18 juni 2012, LJN: BW9486).

#### Antwoorden op vragen

1. Nee, waarschijnlijk niet. Het klachtrecht staat open voor derden die de eigendom opeisen van het verbeurde, wat de Staat juist niet wilde doen.
2. Nihil. Uitkomst van de klachtprocedure kan hooguit zijn dat het voorwerp wordt teruggegeven aan de rechthebbende niet zijnde de dader. Hoger beroep ingesteld door de Officier van Justitie had wellicht kunnen leiden tot het opleggen van de maatregel 'onttrekking aan het verkeer' in plaats van verbeurdverklaring, wat in de praktijk er echter eveneens toe had geleid dat de Staat verantwoordelijkheid moest nemen voor de sloop van het schip.

## 2. Uitleg EVOA-regels

### 2.1. Periode 2002-2005

#### Vragen

1. Was op grond van de EVOA-regels in maart 2002 transport mogelijk van:
  - een grote hoeveelheid losse asbestdeeltjes op een schip;
  - naar Mexico;
  - ten behoeve van asbestsanering en eventuele verdere reparatie van het schip of sloop.
2. Wat betekent deze uitspraak [inzake de *Sandrien*, EH/JV] van de Raad van State voor de uitvoer van schepen met in de constructie veel asbest van Nederland naar een OESO-land
3. Was overbrenging van een schip, met veel asbest in de constructie, ter reparatie in een OESO-land mogelijk volgens de EVOA-regels in het najaar van 2002? (de eerste handeling in het OESO-handeling betreft sanering van de asbest)
4. Bodende EVOA-regels of een ander wettelijk kader de mogelijkheid om een transport, dat op grond van de EVOA-regels verboden was, mogelijk te maken door middel van een gedoogbeschikking?
5. Kan het begrip 'nuttige toepassing' worden gebruikt voor een schip als geheel, of heeft het alleen betrekking op de afvalstof die vervoerd wordt en waarvoor een kennisgeving wordt gedaan? Bodende EVOA-regels in januari 2003 de mogelijkheid om een schip, met in de constructie veel asbest, ter reparatie te transporteren naar een OESO-land, als er tussen Nederland en het ontvangende land afspraken zijn vastgelegd over de wijze van saneren van het asbest (voldoen aan Nederlandse milieu- en arbeidshygiënische eisen) in het ontvangende land? Gaven de EVOA-regels in januari 2003 de



mogelijkheid om vervoer van verboden schadelijke stoffen naar een OESO-land alsnog mogelijk te maken door middel van het stellen van eisen aan de verwijdering in het ontvangende land?

6. Boden de EVOA-regels in januari 2003 de mogelijkheid om een schip, met in de constructie veel asbest, ter reparatie te transporteren naar een OESO-land, als er tussen Nederland en het ontvangende land afspraken zijn vastgelegd over de wijze van saneren van het asbest (voldoen aan Nederlandse milieu- en arbeidshygiënische eisen) in het ontvangende land? Gaven de EVOA-regels in januari 2003 de mogelijkheid om vervoer van verboden schadelijke stoffen naar een OESO-land alsnog mogelijk te maken door middel van het stellen van eisen aan de verwijdering in het ontvangende land? Is het mogelijk om bilaterale afspraken te maken met een ander land over overbrenging van een afvalstof naar dat land, terwijl de EVOA uitvoer van zo'n afvalstof verbiedt?
7. Was op grond van de EVOA-regels in het voorjaar 2003 transport mogelijk van:
  - een schip met in de constructie veel asbest;
  - naar Mexico;
  - ten behoeve van reparatie van het schip of sloop.

Bieden de EVOA-regels het bevoegd gezag de mogelijkheid van een discretionaire bevoegdheid om (in specifieke gevallen) van de EVOA-regels af te wijken?

### Analyse

Ter inleiding merken wij het volgende op. In het Europese afvalstoffenrecht staan de beginselen van nabijheid, voorrang voor nuttige toepassing en zelfverzorging op communautair en nationaal niveau centraal (zoals ook in de considerans van de EVOA wordt aangegeven). De EVOA implementeert het Verdrag van Basel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan (hierna: Verdrag van Basel)<sup>1</sup> en het zogenaamde OESO-besluit. De EVOA is bepalend voor hoe er gehandeld had moeten worden inzake de Otapan. Het OESO-besluit en het Verdrag van Basel komen in het navolgende slechts aan de orde voor zover zij van belang zijn voor de interpretatie van de EVOA.

Op grond van de in maart 2002 van kracht zijnde EVOA-regelgeving (Verordening EEG 259/93, 1 februari 1993, zoals gewijzigd tot 1/1/2002 (hierna: EVOA)) moet een onderscheid gemaakt worden tussen een 'afval-' of 'sloopschip' (groene lijst, Bijlage II, GC 030) en een sloopschip dat 'verontreinigd' is met een stof die op de oranje (Bijlage III) of rode lijst (Bijlage IV) stond (zie chapeau, Bijlage II, EVOA). Dit betekent dat een sloopschip zoals de Otapan, vanwege de aanwezige losse asbestdeeltjes niet onder de groene lijst (Bijlage II) maar onder de rode lijst (Bijlage IV) van de EVOA viel (zie Bijlage IV, RB 010 Asbest (stof en vezels)). Zo concludeerde ook de Raad van State in haar uitspraak van 9 juni 2002, in zake de *Sandrien* (r.o. 2.2.4. en 2.2.5.), met dien verstande dat in die zaak de verontreiniging van het schip met grote hoeveelheden asbest in algemene zin aanleiding was om het schip volgens de rode lijst te behandelen. Bij de Otapan was, anders dan bij de *Sandrien*, dus ook nog sprake van losse asbestdeeltjes, naast de asbest in de constructie van het schip, zodat hier kwalificatie volgens de rode lijst nog veel meer voor de hand lag. Ook het OESO-besluit (Decision C(2001)107/Final) dat op Mexico van toepassing was maakt een dergelijk onderscheid. Schepen mits "properly emptied of (...) materials (...) which may have been classified as dangerous substances or waste" (zie Appendix 3, cat. GC030) vallen onder de lichtere 'Green Control Procedure' procedure (Deel C) terwijl asbest onder de zwaardere 'Amber Control Procedure' (Deel D) valt.

Voor voor *verwijdering* bestemde afvalstoffen gold op basis van de EVOA een uitvoerverbod naar landen buiten de Europese Gemeenschap (nu Europese Unie), behoudens naar EVA-landen (landen die deel uitmaken van de Europese Vrijhandelsassociatie, te weten Noorwegen, Zwitserland, Liechtenstein en IJsland) die ook partij zijn bij het Verdrag van Basel (art. 14, lid 1, EVOA). Mexico was geen EVA-land. De Otapan had in 2002 niet naar Mexico mogen worden overgebracht als het doel van die overbrenging verwijdering was.

Voor voor *nuttige toepassing* bestemde afvalstoffen gold op basis van de EVOA een uitvoerverbod naar landen buiten de Europese Gemeenschap (nu Europese Unie), behoudens naar EVA-landen die ook partij zijn bij het Verdrag van Basel, naar landen waarop het OESO-besluit van toepassing was en onder bepaalde voorwaarde naar andere derde landen (Artikel 16, lid 1, EVOA). Op Mexico was het OESO-besluit van toepassing. Op het overbrengen van op de rode lijst opgenomen afvalstoffen voor nuttige toepassing naar een OESO-land was

---

<sup>1</sup> Aangenomen op 22 maart 1989; inwerkingtreding 5 mei 1992.

Artikel 10 van de EVOA van toepassing (art. 17, lid 6). Dit betekent dat de kennisgevingprocedure zoals vermeld in de artikelen 6 tot en met 8 van de EVOA van toepassing was en “dat de instemming van de betrokken autoriteiten vóór de aanvang van de overbrenging schriftelijk moet worden gegeven.” (art. 10, EVOA). Toetsing aan de relevante bepalingen van het OESO-besluit dat ziet op grensoverschrijdend transport van afval voor ‘recovery operations’, dat wil zeggen nuttige toepassing, leidt tot de zelfde conclusie. Daarnaast waren ook de andere bepalingen van de EVOA van toepassing, zoals die betreffende sluikhandel (art. 26, EVOA). De eerder genoemde uitspraak van de Raad van State in de zaak *Sandrien* wijst ook op het belang van de bepaling inzake sluikhandel (r.o. 2.3.1.). Of de Otapan in 2002 had mogen worden overgebracht naar Mexico hing dus af van het antwoord op de vraag of het doel van die overbrenging als nuttige toepassing had kunnen worden gekwalificeerd.

Vanaf februari 2002 was duidelijk dat voor de toepassing van de EVOA “elke handeling van afvalstoffen als verwijdering of nuttige toepassing [moet] kunnen worden ingedeeld en kan een zelfde handeling niet tezelfdertijd als verwijdering en als nuttige toepassing worden gekwalificeerd.” (HvJEG zaak C-6/00, r.o. 63, verzoek om prejudiciële vragen inzake geschil tussen Abfall Service AG (ASA) en Duitse Ministerie voor Milieu). In zake de Otapan was duidelijk dat in ieder geval de volgende handelingen verricht zouden moeten worden: asbestsanering (verwijdering), waarna sloop (nuttige toepassing) van het schip kon volgen.

Indachtig het doel van de EVOA, namelijk “de bescherming van het milieu te waarborgen” (zie ook HvJEG zaak C-6/00, r.o. 35) ook in derde landen (considerans, paragraaf 11, EVOA) en het feit dat het om losse asbestdeeltjes ging die geen onderdeel uitmaakten van het schip en verwijderd zouden moeten worden (asbestsanering), lijkt het ons zeer voor de hand te hebben gelegen om het doel van het overbrengen van de Otapan naar Mexico in 2002 als het verwijderen van afval, i.c. asbest, te kwalificeren. Daar tegenover staat dat er in 2002 (tot april 2003) wellicht enige onduidelijkheid kon bestaan over het antwoord op de vraag of op basis van de EVOA de eerste handeling (verwijdering van afval, i.c. asbestsanering) of het einddoel van de handeling (sloop (nuttige toepassing) van het schip) bepalend was voor het kwalificeren van het overbrengen van de Otapan naar Mexico. Ook het overbrengen van losse asbestdeeltjes, zoals aanwezig aan boord van de Otapan, moet worden aangemerkt als de uitvoer van voor verwijdering bestemde afvalstof op basis van artikel 14 en bijlage IV (RB 010, stof en vezels) van de EVOA.

In april 2003 werd duidelijk hoe het overbrengen van de Otapan naar Mexico te kwalificeren onder de EVOA. Die duidelijkheid werd verschaft door de uitspraak van het Hof van Justitie EG op 3 april 2003 in zaak C-116/01. Deze zaak betrof een verzoek om een prejudiciële beslissing van de Raad van State in een geschil tussen SITA EcoService Nederland BV, voorheen Verol Recycling Limburg BV, en VROM (het toenmalige Nederlandse Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer). Het Hof van Justitie herhaalde de hierboven geciteerde overweging uit zaak C-6/00 en bepaalde dat op basis van de EVOA een verwerkingsproces dat uit meerdere stappen bestaat “niet globaal als één enkele handeling [moet] worden beschouwd, maar dient voor de toepassing van de verordening aan elke fase een kwalificatie te worden gegeven wanneer zij zelf een afzonderlijke handeling vormt.” (r.o. 42). Ook bepaalde het Hof van Justitie dat “alleen de kwalificatie van de eerste behandeling die de afvalstoffen na hun overbrenging moeten ondergaan, relevant [is] om het doel van die overbrenging te bepalen.” (r.o. 45).

Begin april 2003 was het dus zonder meer duidelijk dat het doel van het overbrengen van de Otapan naar Mexico onder de EVOA had moeten worden gekwalificeerd als verwijdering omdat de eerste handeling die verricht zou moeten worden in Mexico het verwijderen van de aanwezige asbestdeeltjes (asbestsanering) zou zijn. Dit betekent dat het overbrengen van de Otapan naar Mexico onder het verbod van artikel 14 van de EVOA viel. De EVOA-regels boden geen mogelijkheid voor het bevoegd gezag om van dit verbod af te wijken, ook niet door middel van een gedoogbeschikking.

De inwerkingtreding van Verordening 1013/2006, die Verordening 259/93 op 12 juli 2007 verving, brengt geen verandering in de hierboven gemaakte evaluatie. Op grond van Verordening 1013/2006 is de uitvoer van voor verwijdering bestemde afvalstoffen uit de Gemeenschap (thans Europese Unie) verboden, behoudens naar EVA-landen die partij zijn bij het Verdrag van Basel (art. 34, lid 1 en 2) en is de uitvoer uit de Gemeenschap van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen naar landen waarop het OESO-besluit van toepassing is toegestaan met inachtneming van de kennisgeving- en toestemmingsprocedures zoals opgenomen in de verordening (art. 38). Mexico en Turkije zijn geen EVA-landen; op Mexico en Turkije is the OESO-besluit van toepassing.

Antwoorden op vragen

1. In maart 2002 had het zeer voor de hand gelegen om het transport van een sloopschip voor asbestsanering te kwalificeren als verwijdering (i.p.v. nuttige toepassing). Op grond van de EVOA-regels was transport naar Mexico van een dergelijk schip verboden.
2. De uitspraak van de Raad van State inzake de *Sandrien* betekent dat een sloopschip met asbest onder de rode lijst (Bijlage IV) van de EVOA valt.
3. Een schip dat voor reparatie wordt aangeboden en waarvan de ontdoener zich niet wil ontdoen, is als zodanig geen sloopschip en valt in principe niet onder de EVOA, echter de staat van verzending blijft wel verantwoordelijk voor het voorkomen van sluikhandel. Daarnaast kwalificeert het overbrengen van losse asbestdeeltjes, zoals aanwezig aan boord van de Otapan, als de uitvoer van voor verwijdering bestemde afvalstof op basis van artikel 14 en bijlage IV (RB 010, stof en vezels) van de EVOA.
4. Nee.
5. Zie antwoord vraag 1. Het stellen van eisen aan het ontvangende OESO-land met betrekking tot de verwijdering maakt dit niet anders. Elke verwijdering buiten de EU is niet toegestaan, al is deze nog zo milieuverantwoord.
6. Zie antwoord vragen 1, 3 en 5.
7. Op 3 april 2003 (HvJEG, zaak C-116/01) werd zonder meer duidelijk dat het transport van een sloopschip met losse asbestdeeltjes en waarop eerst een asbestsanering zou moeten worden uitgevoerd als verwijdering moest worden gekwalificeerd onder de EVOA-regels. Als gevolg hiervan had het schip op basis van de EVOA-regels niet naar Mexico mogen worden getransporteerd. De EVOA-regels bieden het bevoegd gezag geen discretionaire bevoegdheid om in een concreet geval een afwijkend besluit te nemen.

*2.2. Periode 2005-2007 (Kennisgevingen)*Vragen

- 1-3. T.a.v de kennisgevingen van 14 september 2005, 29 september 2005 en 9 mei 2006
  - a. Had een afvalstof met deze gegevens volgens de op dat moment geldende regels overgebracht kunnen worden naar Mexico?
  - b. Had een afvalstof met deze gegevens volgens de op dat moment geldende regels overgebracht kunnen worden naar Turkije?
4. T.a.v. de kennisgeving van 29 mei 2006
  - a. Is transport van deze afvalstof op grond van de EVOA-regels in mei 2006 naar Turkije toegestaan?
  - b. Als in vak 3 B "verwijdering" in plaats van "nuttige toepassing" was ingevuld: had de afvalstof met deze gegevens in mei 2006 overgebracht kunnen worden naar Turkije?
  - c. Is het een eis volgens de EVOA-regels in mei 2006 dat er sprake moet zijn van een goedgekeurde inrichting voor nuttige toepassing? Is het een grond voor bezwaar tegen het transport als er geen sprake is van een goedgekeurde inrichting?
  - d. Is de aangegeven indeling in vak 16 conform de voorgeschreven OESO-indeling van mei 2006, in relatie tot het vermelde in vak 13?
5. In oktober 2005 is door het Gemeentelijk Havenbedrijf Amsterdam een memo verstuurd aan de VROM Inspectie die deze heeft doorgestuurd aan SN met het verzoek te bezien wat de mogelijk gevolgen zijn voor de ingediende kennisgeving. SN antwoordt dat de aanwezigheid van zwavelresten (zoals gemeld in de memo van het Havenbedrijf) geen invloed heeft op de kennisgeving (maar dat de behandelend ambtenaar zich wel kan voorstellen dat de Turkse autoriteiten en sloper hiervan op de hoogte wil zijn). Kan op basis van de regelgeving gesteld worden dat dit inderdaad geen impact heeft op de kennisgeving?
6. Los van wat feitelijk is gebeurd: Maakt het uit of er 1 kg of 1000 kg of 76 ton asbest in de Otapan zou zitten voor transport naar óf Mexico óf Turkije?

7. Wat dient de bevoegde autoriteit te doen indien het kennisgevingsformulier niet juist of niet volledig is ingevuld door kennisgever? Wat zijn de consequenties van het niet juist of niet volledig invullen van het kennisgevingsformulier? Op 23-5-2007 is, na sanering van de Otapan, kennisgeving NL120749 ingediend. Deze kreeg van Agentschap NL geen vergunning vanwege het feit dat er onvoldoende informatie werd verstrekt over de samenstelling en de hoeveelheid van de over te brengen afvalstoffen op het moment dat de saneringswerkzaamheden in Nederland waren afgerond, en er ontbrak een financiële zekerheidstelling. Daarop is ten slotte een zesde kennisgeving ingediend, de NL300183, op 27-11-2007 en positief beschikt op 29-2-2008; de overbrenging is op 24-9-2008 aangevangen. Na afronding van de overbrenging is het dossier afgesloten met de borgretour à € 315.000 op 17-11-2008.
8. Is de positieve beschikking op kennisgeving NL 300183 conform de regels. (Deze kennisgeving wordt nog toegevoegd aan de notitie)

## Analyse

### *2.2.1. Correcte invulling van de kennisgeving*

De kennisgeving van 14 september 2005, vermeldt de aanwezigheid van 1.000kg asbest met als doel van het transport verwijdering. Op basis van deze gegevens had transport van de Otapan naar Turkije op basis van de EVOA-regels niet plaats mogen vinden. In de overige kennisgevingen die zijn ingediend vóór de asbestsanering van de Otapan en die betrekking hebben op het overbrengen van de Otapan naar Turkije vindt de uitspraak van het Hof van Justitie EG in zaak C-116/01 geen weerklank. Ook het toetsingskader in het van toepassing zijnde relevante Landelijke Afvalbeheerplan (LAP) verwijst niet naar deze uitspraak. Naar de inhoud van die uitspraak wordt in de derde wijziging van het LAP in maart 2007 verwezen. Concreet verwijst het LAP naar uitspraken van de Raad van State waarin zaak C-116/01 weerklank heeft gevonden (LAP 2002-2012 na 3<sup>e</sup> wijziging, p. 38). Voor de bovengenoemde kennisgevingen (behoudens die van 14 september 2005) geldt dat het overbrengen van de Otapan naar Turkije, dan wel Mexico, gekwalificeerd hadden moeten worden als verwijdering (zie ook uitspraak van de RvS inzake de Otapan van 21 februari 2007, 200606331/1, r.o. 2.5.) en dat voor die overbrenging op grond van de EVOA-regels geen toestemming had mogen worden verleend.

Na de asbestsanering van de Otapan in Nederland ontstaat een andere situatie, ook al blijft de Otapan een schip met aanzienlijke hoeveelheid asbest. Volgens Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State in de *Sandrien* valt een dergelijk schip onder de Rode/Oranje lijst van de EVOA<sup>2</sup> (zie *Sandrien*, r.o. 2.2.4. en 2.2.5.) en zijn de kennisgeving- en toestemmingprocedures die de EVOA voorschrijft van toepassing. Hoe de aanwezigheid van nu alleen nog vast asbest beoordeeld moet worden volgt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie EG namelijk dat “van geval tot geval [zal] moeten worden onderzocht, teneinde te bepalen of het gaat om een verwijderingshandeling of om een handeling voor de nuttige toepassing in de zin van de richtlijn.” (o.a. zaak C-6/00, r.o. 71). Indien de overbrenging was gericht op de sloop van het gesaneerde schip ten behoeve van nuttige toepassing van de daarmee verkregen metalen, en indien Nederland er van overtuigd was dat die sloop, inclusief het verwijderen van de vaste asbestdelen gedurende het sloopproces, aan de eisen van de EVOA voldeed (en dus op een milieuhygiënisch verantwoorde wijze gebeurt) en het ontvangende land vooraf schriftelijke toestemming had verleend kon uitvoer van de Otapan naar een OESO-land, zoals Turkije, plaatsvinden (art. 38, EVOA/06).

In de tot juli 2007 geldende tekst van de EVOA wordt voor wat betreft de eis van de milieuverantwoorde nuttige toepassing overigens een onderscheid gemaakt tussen OESO-landen en landen waarmee aparte overeenkomsten worden gesloten met het oog op uitvoer ten behoeve van nuttige toepassing. Op deze laatste categorie zijn een aantal vrij concreet geformuleerde milieu-eisen van toepassing (art. 16 lid 2, EVOA/93), terwijl voor de OESO-landen is bepaald dat uitvoer alleen niet is toegelaten indien het bevoegde gezag in het land van verzending “redenen heeft om aan te nemen dat de afvalstoffen in een dergelijk land niet met milieuhygiënisch verantwoorde methoden zullen worden beheerd”(art. 16 lid 3, EVOA/93). Hoewel dit minder ver gaat dan de verplichtingen voor uitvoer naar niet-OESO-landen, volgt niettemin uit deze bepaling dat het bevoegd gezag zich expliciet een oordeel moet vormen over deze eis. Sinds 2007 geldt dat een overbrenging naar een OESO-land pas mag plaatsvinden wanneer ‘een ecologisch beheer als bedoeld in art. 49 (EVOA/06) is gewaarborgd’ (art. 38 lid 4(b) jo. art. 35 lid 4(d) EVOA/06). In art. 49 EVOA/06 en bijlage VIII zijn uitvoerige

---

<sup>2</sup> Thans staat asbest op de oranje lijst van Verordening 1013/2006 (EVOA/06). Deze verordening verving per 12 juli 2007 Verordening 259/93 en voert een tweelijsten systeem in, te weten een groene lijst en een oranje lijst. Voor stoffen op de oranje lijst geldt een vergelijkbare procedure als de procedure die gold voor stoffen op de rode lijst van Verordening 259/93.

bepalingen opgenomen gericht op het waarborgen dat er een ecologisch verantwoorde nuttige toepassing plaatsvindt na de overbrenging. Derhalve kan worden geconcludeerd dat Nederland als verzendend land, zowel onder de oude als de nieuwe tekst van de EVOA, zich ervan dient te vergewissen dat de overbrenging en de nuttige toepassing op een milieuverantwoorde wijze plaatsvinden.

### 2.2.2. Controle op de toepassing en handhaving van de EVOA

Bij het invullen van de kennisgevingen inzake het overbrengen van de Otapan naar Turkije doet zich ook de vraag voor of bevoegde instanties hadden moeten controleren of de vermelde informatie klopte, zowel ten aanzien van de hoeveelheid asbest als ten aanzien van het vermelde doel van de overplaatsing (verwijdering of nuttige toepassing).

De lidstaten zijn verplicht om de uitvoering van de EVOA te controleren en om de EVOA te handhaven. Dit volgt uit het beginsel van gemeenschapstrouw (art. 4, Verdrag inzake de Europese Unie, voorheen art. 10 Verdrag inzake EG) als ook uit de EVOA. Omdat de relevante bepalingen in Verordening 259/93 en Verordening 1013/2006 van elkaar verschillen komen zij hier na elkaar aan de orde.

Verordening 259/93 verplichtte de lidstaten om "passende wettelijke maatregelen te nemen om *sluikhandel* te verbieden en te straffen" (art. 26, lid 5) [cursief EH/JV]. Onder sluikhandel werd op basis van Artikel 26, lid 1, onder andere begrepen:

"elke overbrenging van afvalstoffen die:

- c) geschiedt met een door vervalsing, een onjuiste voorstelling van zaken of fraude verkregen toestemming van de betrokken bevoegde autoriteiten; of
- d) niet wezenlijk is gespecificeerd in het begeleidende document (Ver.259/93); of
- e) leidt tot verwijdering of nuttige toepassing in strijd met communautaire of internationale bepalingen/regelgeving; of
- f) in strijd is met de artikelen 14, 16, 19 en 21."

Daarnaast bepaalde Verordening 259/93 in artikel 30 het volgende:

"1. De Lid-Staten nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de overbrenging van afvalstoffen plaats vindt volgens de maatregelen van deze verordening. Deze maatregelen kunnen controles van inrichtingen en ondernemingen overeenkomstig artikel 13 van Richtlijn 75/442/EEG omvatten, alsmede steekproefcontroles tijdens overbrengingen.

2. Controles kunnen met name plaatsvinden:

- op het punt van oorsprong, uitgevoerd bij de producent, houder of kennisgever

....

3. De controles kunnen controle van de documenten, bevestigingen van de aard van de afvalstoffen en, indien aangewezen, fysieke controle van de afvalstoffen behelzen."

In Verordening 1013/2006 is niet langer sprake van sluikhandel maar van *illegale overbrenging* en zijn de handhabingsbepalingen aangescherpt. De definitie van illegale overbrenging in Verordening 1013/2006 is vrijwel gelijk aan die van sluikhandel in Verordening 259/93 (zie art. 2, lid 35, Verordening 1013/2006). Het artikel over handhaving in Verordening 1013/2006 is aangescherpt in vergelijking met artikel 30 van Verordening 259/93. Artikel 50 van Verordening 1013/2006 luidt als volgt:

1. De lidstaten bepalen de voorschriften inzake sancties op inbreuken op de bepalingen van deze verordening en nemen alle maatregelen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat zij worden uitgevoerd. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. De lidstaten stellen de Commissie in kennis van de nationale wetgeving met betrekking tot het voorkomen en opsporen van illegale overbrengingen en van de sancties voor dergelijke overbrengingen.

2. De lidstaten voorzien in het kader van de handhaving van deze verordening onder meer in controles van inrichtingen en ondernemingen overeenkomstig artikel 13 van Richtlijn 2006/12/EG, alsmede in steekproefsgewijze controles tijdens de overbrenging of de daaraan gerelateerde nuttige toepassing of verwijdering.

3. Controles van overbrengingen kunnen met name plaatsvinden:

a) op de plaats van verzending, uitgevoerd met de producent, houder of kennisgever;

....

4. De controles op de overbrengingen behelzen controle van de documenten, bevestiging van de aard van de afvalstoffen en, indien daar aanleiding voor is, fysieke controle van de afvalstoffen.”

Op grond van de tekst van beide verordeningen is het duidelijk dat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor het handhaven van de EVOA en sluikhandel/illegale overbrenging dienen te voorkomen. Verordening 1013/2006 stelt daarbij dat een lidstaat “*alle* maatregelen die nodig zijn” [cursief EH/JV] neemt om er voor te zorgen dat de EVOA wordt uitgevoerd en stelt het uitvoeren van controles verplicht, terwijl Verordening 259/93 “nodige maatregelen” noemde en stelde dat controles onderdeel van die maatregelen *kunnen* zijn.

Het Hof van Justitie heeft overwogen dat uit de EVOA voortvloeit “dat alle bevoegde autoriteiten die deze kennisgeving ontvangen, moeten controleren of de door de kennisgever opgegeven indeling aan de bepalingen van de verordening beantwoord, en tegen de overbrenging bezwaar moeten maken indien deze opgaaf onjuist is” (HvJEG, zaak C-6/00, 27 februari 2002, r.o. 40).

Uit het bovenstaande blijkt dat de EVOA gehandhaafd had moeten worden door de bevoegde autoriteiten. Zij hadden de ‘nodige maatregelen’, en na de inwerkingtreding van Verordening 1013/2006, ‘alle nodige maatregelen’ moeten nemen om de EVOA te handhaven. In het geval van de Otapan had nadere controle van de opgegeven hoeveelheid asbest (1000 kg) en het doel van de overbrenging (verwijdering of nuttige toepassing) dus ook plaats moeten vinden. Dit had in het geval van de Otapan des te meer voor de hand gelegen, gegeven de informatie die bij sommige bevoegde autoriteiten aanwezig was, dan wel had kunnen zijn, over de hoeveelheid asbest die zich aan boord van de Otapan bevond

### 2.2.3. Goedgekeurde inrichting voor nuttige toepassing

De EVOA-regels eisten aanvankelijk niet dat er sprake moet zijn van een goedgekeurde inrichting voor nuttige toepassing. In Verordening 1013/2006 is zulks later wel expliciet vastgelegd (art. 38, lid 6). Wel regelde de EVOA in 2002 het volgende: “Het centrum moet technisch geschikt zijn voor de nuttige toepassing van de betrokken afvalstoffen onder omstandigheden die geen gevaar opleveren voor de volksgezondheid of het milieu”. De kennisgever dient dit aan te geven in het begeleidende document (art. 17, lid 4 *juncto* art. 6, lid 5, EVOA). Mocht de staat van verzending hier twijfels over hebben dan kan zij tegen het transport bezwaar maken (art. 7, lid 4, EVOA). Het OESO-besluit bepaalt dat overbrenging enkel mag plaatsvinden naar een “recovery facility which will recover the wastes in an environmentally sound manner” (General provisions onder B (1)). Het Verdrag van Basel bepaalt dat grensoverschrijdend transport van gevaarlijke afvalstoffen slechts plaats mag vinden als “environmentally sound management” in het ontvangende land mogelijk is (artikelen 4, lid 8 en 6, lid 3(b)).

### Antwoorden op vragen

- 1-3. Op basis van de gegevens in de kennisgeving van 14 september 2005 had op basis van de EVOA de Otapan niet naar Mexico of Turkije mogen worden overgebracht. Op basis van de kennisgevingen van 29 september 2005 en 9 mei 2006 waarin (ten onrechte) was ingevuld dat het om nuttige toepassing ging had de Otapan, mits aan alle andere voorwaarden voldaan was, naar Mexico of Turkije overgebracht kunnen worden, als puur was uitgegaan van de (onjuist ingevulde) kennisgeving.
4. De kennisgeving van 29 mei 2006
  - a. Transport naar Turkije voor nuttige toepassing is toegestaan op basis van de EVOA-regels, mits aan alle andere voorwaarden is voldaan.
  - b. Transport naar Turkije voor verwijdering van losse asbestdeeltjes (asbestsanering) was niet toegestaan op grond van de EVOA-regels, noch op grond van het OESO-besluit.
  - c. In mei 2006 eiste de EVOA niet dat er sprake moest zijn van een goedgekeurde inrichting voor nuttige toepassing. Echter in het licht van het bepaalde in de artikelen 16 lid 3, 17 en 7 van de EVOA en van de bepalingen van het OESO-besluit en het Verdrag van Basel moet geconcludeerd worden dat ook in mei 2006 de staat van verzending de verantwoordelijkheid had om zich er van te gewisselen dat het afval in het ontvangende land zal worden behandeld zonder dat het gevaar oplevert voor de volksgezondheid of het milieu. Nederland had op deze grond ook bezwaar kunnen maken tegen het transport.

- d. Vak 16 had op basis van de informatie in vak 13 moeten luiden 'rode lijst'.
5. Zwavel in vaste vorm stond in 2005 op de groene lijst (Bijlage II, GG 090) van de EVOA. Dit betekent dat uitvoer voor verwijdering naar OESO-landen verboden was en uitvoer voor nuttige toepassing naar OESO-landen was toegestaan. In casu ging het om zwavelresten en gold dat "van geval tot geval [zal] moeten worden onderzocht, teneinde te bepalen of het gaat om een verwijderingshandeling of om een handeling voor de nuttige toepassing in de zin van de richtlijn." (o.a. HvJEG zaak C-6/00, 27 februari 2002, r.o. 71).
  6. De EVOA-regels maken geen onderscheid op basis van de hoeveelheid asbest aan boord van een schip zoals de Otapan. Bepalend voor de vraag of een dergelijk schip getransporteerd kan worden naar een OESO-land, zoals Mexico of Turkije, is het doel van het transport (verwijdering of nuttige toepassing) en zal "van geval tot geval moeten worden onderzocht, teneinde te bepalen of het gaat om een verwijderingshandeling of om een handeling voor de nuttige toepassing in de zin van de richtlijn." (o.a. HvJEG zaak C-6/00, 27 februari 2002, r.o. 71).
  7. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten dienen de EVOA te handhaven en "moeten controleren of de door de kennisgever opgegeven indeling aan de bepalingen van de verordening beantwoordt" (HvJEG, zaak C-6/00, 27 februari 2002, r.o. 40). Bij niet juist of niet volledig invullen van het kennisgevingsformulier in strijd met de bepalingen van de verordening moeten bevoegde autoriteiten "tegen de overbrenging bezwaar ... maken" (HvJEG, zaak C-6/00, 27 februari 2002, r.o. 40). Zulks volgt ook uit de tekst van de EVOA en het primaire EG-recht (beginsel van gemeenschapstrouw).
  8. De positieve beschikking op kennisgeving NL 300183 (overbrenging na asbestsanering) is, voor zover wij hebben kunnen nagaan, genomen conform de EVOA-regels en conform het OESO-besluit.

### 3. Regels op dit moment (Uitwerking in sectorplan sloopschepen)

Commissie: In Sectorplan 54 Sloopschepen is onder het kopje 'Afbakening' aangegeven dat er voor alle schepen die gesloopt worden een inventarisatie aanwezig dient te zijn, omdat in deze schepen gevaarlijke (afval)stoffen (kunnen) voorkomen. Een inventarisatie omvat een opgave van alle gevaarlijke stoffen en materialen die zich aan boord van het sloopschip bevinden.

1. Als een kennisgever geen inventarisatie van gevaarlijke afvalstoffen overlegt bij de kennisgeving voor een transport van een sloopschip, wat moet, gelet op het gestelde in het Sectorplan, daarvan de consequentie zijn?

Op grond van artikel 10.14 lid 3 Wet milieubeheer (hierna: Wm) dient het bevoegd gezag rekening te houden met het afvalbeheerplan bij de uitoefening van bevoegdheden ter uitvoering van de EVOA. Het Sectorplan sloopschepen vormt een onderdeel van het afvalbeheerplan. Hieruit moet dus worden afgeleid dat de eisen neergelegd in het Sectorplan sloopschepen als aanvullend toetsingskader fungeren op de EVOA. Strijd met het afvalbeheerplan moet dus in beginsel leiden tot weigering van toestemming voor overbrenging. 'In beginsel' omdat de formule 'rekening houden met' juridisch gezien ruimte laat voor afwijking. Dit mag alleen in bijzondere gevallen, en dient voldoende te worden gemotiveerd. Bovendien moet de afwijking in ieder geval in het belang van een doelmatige verwijdering zijn en in het belang van de bescherming van het milieu. Dit laatste volgt uit artikel 10.60 lid 1 Wm, waarin is bepaald dat geen enkele overbrenging mag plaatsvinden die in strijd is met het belang van de bescherming van het milieu. Het valt niet goed in te zien hoe kan worden afgeweken van het vereiste dat de kennisgever een inventarisatie van aanwezige gevaarlijke stoffen dient te overleggen, nu alleen al om tot een verantwoorde beslissing te komen met het oog op een doelmatige verwijdering van afvalstoffen de beschikbaarheid van informatie over de aanwezige gevaarlijke stoffen essentieel is. Hetzelfde geldt zeker ook voor het kunnen inschatten van de gevolgen van de overbrenging voor het milieu. Wij zijn dan ook van mening dat afwijking van de verplichting om een inventarisatie van gevaarlijke stoffen te overleggen juridisch onhoudbaar is omdat het de deugdelijke uitvoering van de EVOA onmogelijk maakt.

Commissie: In het sectorplan is de volgende uitwerking van het 'Toetsingskader in- en uitvoer' opgenomen voor sloopschepen:

*'(Voorlopige) verwijdering - uitvoer voor storten is op grond van nationale zelfverzorging in beginsel niet toegestaan. Uitvoer voor andere vormen van (voorlopige) verwijdering dan storten is in beginsel niet toegestaan. Als uitzondering hierop geldt, dat uitvoer van sloopschepen voor andere vormen van (voorlopige) verwijdering dan storten is toegestaan ingeval een handeling van verwijdering wordt opgegeven omdat voorafgaand aan de nuttige toepassing van de metaalfractie een aanwijsbare fractie die aanwezig is op het schip verwijderd dient te worden. Storten wordt alleen toegestaan voor die afvalstoffen waarvoor een andere wijze van verwijderen of nuttige toepassing niet mogelijk is.'*

2. De commissie maakt uit deze passage op dat uitvoer van een sloopschip, waarbij bijvoorbeeld asbestsanering aan de orde is, mogelijk is. Hoe verhoudt dit zich tot de regels?

Deze passage uit het Sectorplan, die aangeeft dat uitvoer van sloopschepen is toegestaan ingeval een handeling van verwijdering wordt opgegeven omdat voorafgaand aan de nuttige toepassing van de metaalfractie een aanwijsbare fractie die aanwezig is op het schip verwijderd dient te worden, en dat storten is toegestaan voor afvalstoffen waarvoor een andere wijze van verwijdering of nuttige toepassing niet mogelijk is, is in strijd met de EVOA en de Europese Afvalstoffenrichtlijn. Zoals hierboven aangegeven, gaat de aan de EVOA ten grondslag liggende Richtlijn afvalstoffen 2008/98/EG (en diens voorganger, de Kaderrichtlijn afvalstoffen 75/442/EEG) voor de verwijdering van afvalstoffen uit van de beginselen van zelfvoorziening en nabijheid (art. 16 Richtlijn 2008/98/EG). De EVOA werkt deze beginselen uit door de autoriteiten het recht te geven de uitvoer van voor verwijdering bestemde afvalstoffen niet toe te staan (art. 11 Verordening 1013/2006/EG). Afvalstoffen bestemd voor verwijdering mogen de EU niet verlaten (art. 34 Verordening 1013/2006/EG). Een uitzondering bestaat alleen voor EVA-landen, maar alleen indien de autoriteiten van die landen met de invoer akkoord gaan en er geen reden is te twifelen aan een ecologisch verantwoord beheer van de afvalstoffen aldaar (art. 34 lid 2 en 3). Er is dus geen mogelijkheid om voor verwijdering bestemde afvalstoffen naar OESO-landen die zijn aangesloten bij het Verdrag van Basel over te brengen (die mogelijkheid bestaat enkel voor afvalstoffen die nuttig kunnen worden toegepast).

Blijkens de systematiek van de Afvalstoffenrichtlijn en de EVOA kan een afvalstof op moment X enkel bestemd zijn voor verwijdering dan wel voor nuttige toepassing. Als een afvalstof in fasen wordt verwerkt, dan is, blijkens jurisprudentie van het EU Hof van Justitie, voor de beslissing inzake overbrengen van afvalstoffen de eerste fase bepalend voor de vaststelling of sprake is van verwijdering dan wel nuttige toepassing (HvJEG, zaak C-116/01, 3 april 2003, r.o. 45). Indien dus een afvalstof eerst een recyclings- of ander proces van nuttige toepassing ingaat en daarna overblijvende reststoffen worden verwijderd, dan betreft het een handeling van nuttige toepassing. Worden eerst afvalstoffen verwijderd en wordt daarna met het restproduct recyclings- of andere nuttige toepassingshandelingen uitgevoerd, dan is sprake van verwijdering.

Indien bij sloopschepen eerst grote hoeveelheden asbest en andere gevaarlijke stoffen dienen te worden verwijderd, is sprake van een verwijderingshandeling en dienen de bepalingen van de EVOA die betrekking hebben op overbrenging van afvalstoffen bestemd voor verwijdering te worden toegepast. Dat betekent volgens de EVOA dat deze schepen de EU niet mogen verlaten. Conform het Nederlandse beleid, als neergelegd in het LAP, is in dat geval uitvoer uit Nederland niet toegestaan.

#### De nieuwe Afvalstoffenrichtlijn 2008/98/EG

In de meest recente Afvalstoffenrichtlijn is de definitie van verwijdering en nuttige toepassing gewijzigd met als doel het onderscheid te verduidelijken. Deze wijzigingen zijn sedert 2011 geïncorporeerd in de Wet milieubeheer. Nuttige toepassing wordt in artikel 3 lid 15 gedefinieerd als "elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt (...)". Hiermee wordt met name beoogd om jurisprudentie over het gebruik van afvalstoffen als energiebron te codificeren en afvalstoffen sneller beschikbaar te laten komen als vervanger van natuurlijke hulpbronnen. De nieuwe definitie van 'verwijdering' luidt: "iedere handeling die geen nuttige toepassing is zelfs indien de handeling er in tweede instantie toe leidt dat stoffen of energie worden teruggewonnen." Omdat jurisprudentie over de nieuwe definities nog ontbreekt is nog niet met zekerheid te zeggen of de wijzigingen gevolgen hebben voor de uitvoer van sloopschepen als in het geval van de Otapan. Het lijkt er voorshands op dat voor een casus als deze, waarbij eerst grote hoeveelheden asbest en andere schadelijke stoffen dienen te worden verwijderd alvorens tot nuttige toepassing kan worden overgegaan, geen veranderingen zullen optreden.



Commissie: In de uitspraak van de Raad van State van 2007 wordt verwezen naar de uitspraak van het Hof van Justitie van de EG in 2003 dat de eerste handeling bepalend is voor het doel van de overbrenging. In de gesprekken werd aangegeven dat dit in de praktijk lastig werkbaar is. Het Agentschap blijkt hiervoor een uitvoeringsrichtlijn te hebben opgesteld die op 10 maart 2010 is goedgekeurd door het ministerie. Deze luidt als volgt:

*‘Indien het bij de kennisgeving gevoegde sloopplan niet aangeeft in welke volgorde stoffen en voorwerpen van boord worden gehaald en dus niet duidelijk is welke stoffen en voorwerpen als eerste worden weggenomen en verwerkt, wordt uitgegaan van het integrale sloopplan met als primair oogmerk het terugwinnen van metalen (R4).*

*Indien het sloopplan echter expliciet aangeeft dat de eerste stap inhoudt dat stoffen of voorwerpen van boord worden gehaald die moeten worden aangemerkt als (gevaarlijke) afvalstoffen die zullen worden verwijderd, zal de overbrenging niet als nuttige toepassing, maar als verwijdering moeten zijn ingedeeld. Dit vloeit voort uit de uitspraak van de Afdeling Bestuursrecht van de Hoge Raad over de Otapan. In deze uitspraak heeft de Afdeling bepaald dat voorbereidingen, die als zelfstandige handelingen worden uitgevoerd de eerste handeling vormen die een afvalstof na overbrenging ondergaat. Deze voorbereiding is daarmee bepalend voor de indeling van de handeling en het doel van de overbrenging.’*

3. Is deze richtlijn te verenigen met de uitspraak van het Hof? Of moet bij de behandeling van een kennisgeving worden geëist dat aangegeven wordt welke handeling als eerste plaatsvindt om het aangegeven doel te kunnen beoordelen? Kan het ontbreken van die informatie een grond zijn om bezwaar te maken tegen de overbrenging?

Het tweede deel van het citaat uit de uitvoeringsrichtlijn van het Agentschap (“Indien het sloopplan echter expliciet aangeeft dat de eerste stap inhoudt dat afvalstoffen of voorwerpen van boord worden gehaald die moeten worden aangemerkt als (gevaarlijke) afvalstoffen die zullen worden verwijderd....doel van de overbrenging.”) is in elk geval een juiste gevolgtrekking uit de jurisprudentie van het HvJEU en de ABRvS. Wij zetten echter grote vraagtekens bij de juistheid van de eerste zin van het citaat op grond waarvan moet worden uitgegaan van nuttige toepassing, indien het bij de kennisgeving gevoegde sloopplan niet aangeeft in welke volgorde stoffen en voorwerpen van boord worden gehaald en dus niet duidelijk is wat de eerste handeling is. Zoals hierboven aangegeven is de eerste handeling bepalend is voor de vraag welke normen uit de EVOA van toepassing zijn.

Op grond van de hoofddoelstelling van zowel de EVOA, als de Wet milieubeheer, dient bescherming van het milieu voorop te staan bij de vormgeving van beleid ter ondersteuning van de uitvoering van de EVOA. Overbrengingen die schadelijk zijn voor het belang van de bescherming van het milieu zijn, blijkens artikel 10.60 Wet milieubeheer verboden. De consequentie van het automatisch aanmerken van een overbrenging als zijnde bedoeld voor nuttige toepassing, is dat de betreffende afvalstoffen eenvoudiger het land uitgaan, naar andere EU-lidstaten, maar ook naar landen op de OESO-lijst, met daarmee een groter risico van schade aan het milieu.

Het bij het ontbreken van informatie over de volgorde van verwerkingshandelingen automatisch onderbrengen van de overbrenging onder de categorie van nuttige toepassing, vergroot het risico dat een illegale overbrenging plaatsvindt. Immers, als de kennisgever voornemens is eerst verwijderingshandelingen te laten plaatsvinden, maar zulks niet aangeeft op het formulier, leidt dit onder het geciteerde Nederlandse beleid tot verlening van toestemming voor de overbrenging, terwijl deze in feite illegaal is. Zowel op grond van het primaire EU-recht (het beginsel van gemeenschapstrouw) als op grond van de EVOA (art. 50 Verordening 1013/2006/EG), dient de overheid alles in het werk te stellen om naleving van het EU-recht te verwezenlijken. Het ligt dus meer voor de hand om het omgekeerde uitgangspunt te hanteren: indien niet duidelijk is wat de volgorde is van handelingen, zou moeten worden aangenomen dat eerst verwijderingshandelingen noodzakelijk zijn, zodat het risico op illegale overbrenging en op vervuiling van het milieu worden beperkt.

Dit lijkt ons te meer voor de hand te liggen nu uit alle documenten rondom sloopschepen het beeld oprijst dat altijd eerst flinke hoeveelheden schadelijke stoffen dienen te worden verwijderd, alvorens tot winning van herbruikbare metalen en andere grondstoffen kan worden overgegaan.

Een andere optie die het bevoegd gezag heeft is het vragen van aanvullende informatie. Dit is toegestaan op grond van artikel 4 lid 3 Verordening 1013/2006/EG. Bijlage II, deel 3, bevat een lijst van aanvullende informatie en documentatie die de bevoegde autoriteiten mogen verlangen. In deze lijst staat o.a. “9. Beschrijving van het behandelingsproces in de inrichtingen van de ontvanger.” Bovendien is er nog een

restcategorie die luidt: "14. Alle andere informatie die relevant is voor de beoordelingen van de kennisgeving in overeenstemming met deze verordening en nationale wetgeving." Volgens ons is het aan te bevelen om de uitvoeringsrichtlijn zodanig aan te passen dat het agentschap om nadere informatie betreffende de volgorde van het behandelingsproces vraagt in geval niet duidelijk is welke stoffen en voorwerpen als eerste worden weggenomen en verwerkt.

#### 4. Een korte vooruitblik: de nieuwe EU-Verordening inzake scheepsrecycling

Momenteel is bij het Europees Parlement een voorstel voor een nieuwe verordening in behandeling, de Verordening inzake scheepsrecycling (COM(2012)118 final, voorstel van 23 maart 2012). Met deze verordening worden delen van het Verdrag van Hong Kong inzake veilige en milieuvriendelijke scheepsrecycling van 2009 in het EU recht geïncorporeerd, vóór de inwerkingtreding van dit verdrag. Deze verordening brengt een grote verandering te weeg. Als gevolg van deze verordening vallen sloopschepen die gerechtigd zijn de vlag van een lidstaat te voeren namelijk niet meer onder de EVOA, maar zijn de nieuwe regels van de Verordening inzake scheepsrecycling van toepassing (art. 3, lid 1, voorgestelde Verordening). Kort gezegd komen deze regels erop neer dat uitvoer van sloopschepen die onder EU-vlag varen alleen is toegestaan naar bepaalde, goedgekeurde en op een Europese lijst geplaatste, scheepsrecyclinginrichtingen welke voldoen aan de vereisten van de verordening, ongeacht in welk land deze inrichting is gelegen (art. 6, lid 1(b) en Titel III, voorgestelde Verordening). Zolang de Europese lijst nog niet gereed is mogen schepen die onder EU vlag varen slechts in scheepsrecyclinginrichtingen in de Europese Unie of in een OESO-land worden gerecycled (art. 6, lid 1(a), voorgestelde Verordening). Ook zal vóór de recycling van een schip een scheepsrecyclingplan moeten worden opgesteld (art. 7, voorgestelde Verordening) en zullen nieuwe schepen een inventaris van gevaarlijke materialen moeten bijhouden (art. 5, voorgestelde Verordening). Voor alle duidelijkheid: voor sloopschepen die niet onder de werking van de Verordening inzake scheepsrecycling vallen omdat ze niet onder een vlag varen van een EU-lidstaat, zal de EVOA gewoon van toepassing blijven.

Het lijkt ons van belang dat de Nederlandse overheid beleid gaat ontwikkelen met betrekking tot sloopschepen dat is afgestemd op deze nieuwe regelgeving en waarin onder andere de hierboven genoemde elementen worden geïmplementeerd.

#### 5. Bestuursdwang jegens de kapitein van de Otapan

*Hadden de Mexicaanse autoriteiten betrokken moeten worden bij de bestuursdwang die werd uitgeoefend jegens de kapitein van de Otapan?*

Op grond van het internationale gewoonterecht heeft een staat strafrechtelijke en ook administratiefrechtelijke jurisdictie t.a.v. een schip dat zich in een van zijn havens bevindt. Een staat zal bij het uitoefenen van die jurisdictie over het algemeen terug houdend op treden. Buiten twijfel staat echter dat in het geval van gevaar voor het milieu of overtreding van de geldende milieuwetgeving een staat jurisdictie heeft om op te treden tegen de kapitein van een koopvaardijship dat zich in een van zijn havens bevindt. Bij arrestatie, aanhouding of detentie van een onderdaan van een andere staat geldt het consulaire recht, in het bijzonder het 1963 Weens Verdrag inzake Consulaire Bettekkingen. Dit verdrag bepaalt dat als de gearresteerde, aangehouden of gedetineerde persoon er om vraagt, de ontvangende staat de consulaire autoriteiten van de zendende staat (lees: staat van nationaliteit) dienen te informeren over de arrestatie, aanhouding of detentie (art. 36, lid 1(b)). Artikel 36, lid 1(b) bepaalt ook dat de gearresteerde, aangehouden of gedetineerde persoon zo spoedig mogelijk van zijn recht op contact met de consulaire vertegenwoordiging van zijn staat van nationaliteit op de hoogte dient te worden gesteld. Het Internationaal Gerechtshof bepaalde in 2001, in de zaak *La Grand*, dat behalve het recht van de staat van nationaliteit op contact en toegang, artikel 36, lid 1(b), individueel rechten creëert voor gearresteerde, aangehouden of gedetineerde personen (r.o. 77).

Inzake de Otapan had Nederland dus de kapitein van de Otapan moeten informeren dat hij recht had op contact met de Mexicaanse consulaire vertegenwoordiging en als de kapitein daar prijs op stelde, had Nederland dat contact en toegang van de Mexicaanse consulaire vertegenwoordiging tot de kapitein moeten faciliteren.

**BIJLAGE 6 BRONNEN VOOR HET BEOORDELINGSKADER**Publicaties van de Algemene Rekenkamer*Uitgangspunten van goed bestuur*

Het begrip 'goed bestuur' kan gebruikt worden als een kenmerk van het openbaar bestuur als stelsel (hierbij gaat het om principes zoals transparantie en effectiviteit) of als een kenmerk van een organisatie met publieke taken (dit zijn normen die volgen uit uitgangspunten van public governance, hierbij gaat het om de manier waarop zo'n organisatie functioneert, zoals bijvoorbeeld het voorzien in een toezichtsfunctie). Met name de normen die volgen uit public governance zijn toepasbaar binnen dit onderzoek.

'Public governance' ('Good governance' voor bedrijven) is het waarborgen dat de wijze van besturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, evenals het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden, gebeurt in onderlinge samenhang, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen en in lijn met de bestuurlijke visie."

Hierbij staan de volgende vier criteria centraal:

**1. Sturen**

Sturen is het richting geven aan een organisatie om de organisatiedoelstellingen te kunnen realiseren. Dit proces bestaat onder meer uit het inrichten van de organisatie en de daaraan verbonden verantwoordelijkheden.

**2. Beheersen**

Beheersen is het invoeren van een stelsel van maatregelen en procedures om vast te stellen of de uitvoering in overeenstemming is/blijft met de plannen en om zondig bij te sturen om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Dit betreft zowel hard controls (bijvoorbeeld prestatiemeting) als soft controls (o.a. het uitdragen van de organisatienormen en -waarden).

**3. Toezicht houden**

Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren. De taak van de toezichthouder is duidelijk omschreven;

**4. Verantwoorden**

De verantwoording is het sluitstuk, waarbij aan belanghebbenden voldoende informatie wordt gegeven zodat zij kunnen beoordelen of de doelstellingen worden bereikt en of de wijze waarop de organisatie wordt aangestuurd en beheerst hen voldoende zekerheid geeft over de mate waarin doelstellingen in de toekomst gehaald worden. Ook zouden de belanghebbenden op grond van de verantwoording moeten kunnen beoordelen of het toezicht aansluit bij de gewenste zekerheid over het bereiken van de doelstellingen en de wijze van aansturing en beheersing.

Publicaties over integriteit*Uitgangspunten integer handelen*

Normen over integer handelen zijn ontleend aan:

- Presentatie over integriteitsbeleid (14 september 2010);
- Resultaten enquête Integriteit Ministerie IenM (voorjaar 2012);
- Bewust Integer -Handreiking voor verantwoord handelen, Hoofddirectie Financiën, Management en Control, Ministerie IenM (september 2011);
- Nota Integer handelen, Personeelszaken, Ministerie van VROM, maart 2000;
- Uitleg Integriteit Management Control-model;
- Ambtenarenwet en ARAR op punt van integriteit;
- Modelcode van het rijk.

Goed openbaar bestuur en 'public governance' kunnen ook worden gekenmerkt als een beschrijving van effectief en goed gedrag van personen (leiding en medewerkers) enerzijds en dat van de organisatie in relatie met haar omgeving anderzijds als een beschrijving van het afsprakenstelsel over de inrichting van de organisatie en de besturing ervan. Ofwel: in goed bestuur ligt besloten dat integer bestuurlijk en

organisatorisch gedrag is gewaarborgd (dit betreft dus integriteit als onderdeel van het beleid en de inrichting van de organisatie).

De notities over integriteitsbeleid en de uitwerking ervan in het IMC-model (Integriteit Management Control model) vormen slechts ten dele een bron voor normen over integer handelen, omdat zij voornamelijk ingaan op de relatie tussen de werkgever en een goed ambtenaar (werknemer). Daarmee sluiten zij aan op de Ambtenarenwet en het ARAR:

“Het bevoegd gezag en de ambtenaar zijn verplicht zich als een goed werkgever en goed ambtenaar te gedragen” (Ambtenarenwet, 2006). “De ambtenaar dient zich te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt” (art. 50.1 ARAR).

Ambtenaren dienen op grond van de Ambtenarenwet de eed of de gelofte af te leggen. De tekst van de eed/gelofte is:

*‘Ik zweer/beloof dat ik plichtsgetrouw en nauwgezet de mij opgedragen taken zal vervullen en zaken die mij uit hoofde van mijn functie vertrouwelijk ter kennis komen of waarvan ik het vertrouwelijk karakter moet inzien, geheim zal houden voor anderen dan die personen aan wie ik ambtshalve tot mededeling verplicht ben. Ik zweer/beloof dat ik mij zal gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt, dat ik zorgvuldig, onkreukbaar en betrouwbaar zal zijn en dat ik niets zal doen dat het aanzien van mijn ambt zal schaden.’*

In deze tekst die het handelen van de ambtenaar betreft, wordt tevens gesproken over het vertrouwelijk omgaan met informatie, zorgvuldigheid en betrouwbaarheid naast het aspect onkreukbaarheid, dat meestal betrekking heeft op de relatie van de ambtenaar met zijn werkgever.

Bij de uitwerking in het IMC model ligt het accent op het individuele gedrag, dat is uitgewerkt in meer gedetailleerde gedragsregels. In de enquête zijn vooral de vragen naar de vangnetfaciliteiten (zoals *‘binnen mijn directe omgeving zijn voldoende maatregelen (functiescheiding, AO-procedures) getroffen om een integere uitoefening van de werkzaamheden te waarborgen/stimuleren’*) en vragen over de rol van de leidinggevenden (bijvoorbeeld *‘mijn direct leidinggevende vervult ten aanzien van integriteit een duidelijke voorbeeldrol’*) voor dit onderzoek van belang.

Ook de antwoorden op de vragen in de enquête naar de naleving van de gedragsregels en de noodzakelijke maatregelen voor het waarborgen van en stimuleren van integriteit zijn in het kader van dit onderzoek relevant. De vragen over Bewustwording en de Rol van de leidinggevende zijn eveneens interessant vanuit het perspectief van dit onderzoek. De vraag blijft of de in de enquête opgenomen overtredingen voorbeelden zijn van de genoemde integriteitschendingen<sup>3</sup> of in mindere mate van de genoemde kernwaarden.

Bij een onderzoek naar het integriteitsbeleid en de beleving daarvan moet dit onderwerp van gesprek zijn.

In de modelcode van het rijk worden de volgende kernwaarden genoemd:

- onpartijdigheid;
- betrouwbaarheid;
- zorgvuldigheid;
- dienstbaarheid en respectvolle bejegening;
- professionaliteit en morele verantwoordelijkheid.

Deze kernwaarden en invloeden daarop van cultuur, leiderschap en ‘do’s’ en ‘dont’s’ in de samenwerking (de omgangsvormen) vormen voor de commissie de focus van het onderzoek naar het gedrag van de organisatie en haar medewerkers. Ze komen tot uitdrukking in beleid, besturing en persoonlijk gedrag.

---

<sup>3</sup> typen integriteitschendingen:

- corruptie
- fraude, diefstal en verduistering
- dubieuze giften of beloften
- belangenverstrengeling
- misbruik en manipulatie van informatie
- misbruik van bevoegdheden
- verspilling en wanprestatie.

In dit onderzoek hanteren wij de volgende onderwerpen die van invloed kunnen zijn op het persoonlijk functioneel gedrag van leidinggevend en medewerkers:

- Competenties en functie-invulling;
- Professionaliteit;
- Ervaren maatschappelijke verantwoordelijkheid;
- Cultuur, hiërarchie en samenwerking;
- Persoonlijke functie-invulling.

De commissie tekent hierbij aan dat bij een dossierstudie zoals bij de casus Otapan vooral het vastgestelde beleid, de bestuurlijke en organisatorische thema's naar voren komen. Hierover kunnen met een grote mate van zekerheid conclusies worden getrokken. Beweegredenen voor een bepaalde wijze van handelen en interactie worden op basis van het dossier echter niet helder. Voor het in beeld brengen van integriteit en persoonlijke functie-invulling zijn vooral interviews met betrokkenen noodzakelijk. Om redenen genoemd in de inleiding van dit rapport is afgezien van het houden van interviews met betrokkenen in de Otapan casus.

## BIJLAGE 7 RECONSTRUCTIE OTAPAN CASUS

Inhoudsopgave

Inleiding	
1 Aankomst van de Otapan en de incidentmelding uit 2001 .....	32
2 Sanering van het dek van de Otapan in 2001.....	37
3 Onderhandelingen met Navimin .....	40
4 Quick scan door Search in 2002 en kostenraming .....	45
5 Onderhandelingen met de Mexicaanse overheid .....	46
6 Onderhandelingen met Basilisk.....	49
7 Kennisgevingen in 2005.....	52
8 Onderhandelingen najaar 2005 - voorjaar 2006 .....	55
9 Kennisgevingen in 2006.....	58
10 Eerste transport Otapan naar Turkije .....	59
11 Tweede transport Otapan naar Turkije.....	622
12 Gemaakte kosten en verhaal .....	64
13 De hoeveelheid asbest aan boord van de Otapan .....	66
14 Verzoek tot borgverlaging.....	71
15 Andere stoffen aan boord en verwijdering versus nuttige toepassing.....	73

## INLEIDING

### Gebruikte bronnen

De commissie heeft zich voor de reconstructie van de gebeurtenissen rond de Otapan gebaseerd op schriftelijke bronnen. Zoals in het hoofdrapport is aangegeven hebben voor fase 1 van het onderzoek geen gesprekken met betrokkenen plaatsgevonden.

Voor de reconstructie is gebruik gemaakt van de dossiers van het toenmalige Ministerie van VROM en SenterNovem (nu Agentschap NL). De commissie merkt op dat er over de periode waarin de kwestie Otapan speelde, een omvangrijk dossier voorhanden is. Dit dossier is conform de toezegging van de Staatssecretaris van IenM aan de Tweede Kamer volledig aan de commissie beschikbaar is gesteld. In dat dossier zijn, naast Tweede Kamerstukken, nota's, verslagen, (interne) evaluaties en memo's tevens de belangrijkste mailwisselingen tussen de betrokken dienstonderdelen opgenomen. Dit dossier is een belangrijke basis voor deze reconstructie.

### Gekozen invalshoek van de beschrijving

De commissie heeft haar onderzoek niet gericht op het handelen van individuele ambtenaren. Deze handelingen van en tussen individuen zijn wel een belangrijke factor geweest in de casus van de Otapan, gelet op de bevindingen van het Openbaar Ministerie. De invalshoek van de commissie is echter om de gebeurtenissen rond de Otapan te bezien vanuit het perspectief van de betrokken organisatieonderdelen van het Ministerie van VROM en SenterNovem (SN).

De beschrijving richt zich primair op de activiteiten van de Nederlandse overheid en VROM in het bijzonder. Dit betreft de periode waarin de problematiek van de asbest aan boord van de Otapan een zaak werd voor de rijksoverheid in 2001 tot en met het transport van de gesaneerde Otapan in 2008.

### In de reconstructie gebruikte aspecten

De commissie geeft in dit document in deel I een algemene chronologische beschrijving van de gebeurtenissen in de periode 2001-2008. Daarbij is naar de volgende aspecten gekeken:

- De formele rol en verantwoordelijkheid van de betrokken onderdelen binnen VROM en SenterNovem;
- De feitelijke invulling van deze rol;
- De afstemming en communicatie tussen de betrokken dienstonderdelen;
- De gekozen organisatorische aanpak van de casus Otapan;
- De coördinatie met andere instanties buiten VROM;
- Het besluitvormingsproces;
- Informatiestromen van en naar de politieke leiding;
- Informatiestromen naar de Tweede Kamer.

Naast deze algemene problematiek heeft de commissie in de reconstructie aandacht geschonken aan drie kernthema's binnen de casus Otapan. Deze worden weergegeven in deel II van dit document en betreffen:

1. De hoeveelheid schadelijke stoffen aan boord van de Otapan;
2. De in het kader van de EVOA regelgeving toegepaste hoogte van de borgstelling
3. De opgegeven kwalificatie van de toepassing van de gevaarlijke stoffen op de plaats van bestemming (nuttige toepassing versus verwijdering).

# DEEL I

---

## 1 AANKOMST VAN DE OTAPAN EN DE INCIDENTMELDING UIT 2001

---

### 1.1 AANKOMST IN AMSTERDAM

Op 23 september 1999 werd door de firma Van Ommeren (het huidige Vopak) als Nederlandse vertegenwoordiger van de Ms. Otapan een aanvraag ingediend voor een ligplaats. De Otapan was de voormalige Harry C. Webb die in 1965 door Verolme als dubbelwandige zwaveltanker is opgeleverd en vanaf 1988 in bezit is van Navimin<sup>4</sup>.

De aanvraag was gericht aan de verkeerscentrale van het Gemeentelijk Havenbedrijf Amsterdam. De ligplaats is bij het scheepsreparatiebedrijf Shipdock Amsterdam, een bedrijf gevestigd op de locatie van de voormalige Amsterdamse Droogdok Maatschappij (ADM). Dit bedrijf werd in 1999 overgenomen door de IMCA Group<sup>5</sup>. Daar meert op 30 september 1999 de 167 meter lange Otapan af aan ligplaats 5.

Het is de bedoeling dat aan het schip reparaties worden uitgevoerd. In de aanvraag werd geen einddatum voor de reparaties opgenomen<sup>6</sup>.

Op 7 april 2000 wordt het schip binnen Shipdock op ligplaats 6 afgemeerd. Er vonden vanaf de aankomst van het schip geen waarneembare activiteiten plaats.

Vanaf februari 2001 lag vlakbij de Otapan het schip de Sandrien. Dit schip is door de IMH aan de ketting gelegd omdat het op een strand in India gesloopt zou gaan worden.

---

### 1.2 INCIDENTMELDING 2001

Op 12 juni 2001 kwam de bemanning van patrouillevaartuig 'Havendienst 5' van het Gemeentelijk Havenbedrijf Amsterdam (GHA) aan boord van de Otapan in verband met een melding dat er vuilniszakken aan dek zouden zijn.

Deze zouden volgens de bemanning ladingisolatie en restafval van de lading (roest) bevatten. Nadat het GHA contact met de milieuoördinator van Shipdock opnam, gaf deze aan dat er isolatiematerieel is verwijderd en dat dit in plastic zakken is verpakt. Daarbij zou het gaan om ongeveer 2000 zakken met asbest en ongeveer 1.000 zakken met roest.

Door Shipdock werd vermeld dat zij op verzoek van de eigenaar de afvoer naar een verwerkingsinstallatie zou regelen<sup>7</sup>. De kwestie werd op 18 juni 2001 intern besproken binnen het GHA.

Los hiervan ontdekten op 20 juni 2001 twee functionarissen van de Douane een ongewoon grote hoeveelheid plastic zakken op het dek van de Otapan. Zij gingen aan boord van het schip en vernamen van de kapitein dat het om asbest ging dat in een gespecialiseerd bedrijf verwerkt zou worden.

De Douane nam vervolgens contact op met verschillende instanties over deze zaak: De regionale Inspectie Milieuhygiëne (IMH) Noord –West te Haarlem, de Arbeidsinspectie (AI) en de GGD. Het vermoeden bestond dat regels overtreden zijn ten aanzien van het verwijderen van asbest en bepalingen inzake de arbeidsomstandigheden.

In eerste instantie meldde de IMH dat zij in deze zaak niet bevoegd was omdat het geen EVOA-zaak is<sup>8</sup>. Dit leidde tot spanningen tussen de Douane en de IMH<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> Navimin = Compania Naviera Minera del Golfo SA

<sup>5</sup> In 2003 werd de naam van Shipdock gewijzigd in Amsterdam Ship Repair (ASR). In de stukken blijft men spreken over Shipdock

<sup>6</sup> Evaluatie door COT, blz. 5

<sup>7</sup> COT, blz. 6



Na een bezoek aan boord door de Arbeidsinspectie op 21 juni 2001, werd medewerkers van Shipdock verboden nog langer aan boord van de Otapan te komen. De regels rond de verwijdering van asbest zouden overtreden zijn. Maar tegelijk stelde de AI vast geen bevoegdheden te hebben aan boord van buitenlandse schepen. Er kon geen actie ondernomen worden jegens de bemanning van de Otapan.

Na dit bezoek informeerde de AI de Scheepvaartinspectie (SI), de Douane, de IMH en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Binnen de IMH worden de asbestdeskundige en een juriste van de afdeling Stoffen en producten ingeschakeld<sup>10</sup>.

---

### 1.3 EERSTE MONSTERNAME DOOR SEARCH

#### Eerste monstername

Op maandag 25 juni 2001 deed de IMH een verzoek aan de KLPD om aan boord van de Otapan assistentie verlenen bij een onderzoek naar asbestverwijdering. De bemanning van P65 IJmond van de KLPD ging aan boord en vernam van de kapitein dat asbesthoudend isolatiemateriaal was verwijderd uit tanks en pompkamers van de Otapan. Dit vormde voor de IMH aanleiding om opdracht te geven monsters tot monstername aan boord van het schip. Via een spoedofferte werd een opdracht verleend aan onderzoeksbureau Search nadat eerst drie andere bureaus zijn benaderd<sup>11</sup>.

Later op die maandag ging de KLPD en een medewerker van Search aan boord van de Otapan. Daar werden zeven monsters uit verschillende vuilniszakken genomen op vijf verschillende locaties aan boord.

#### Hoeveelheid aangetroffen asbest

Op 26 juni 2001 werden de resultaten van de monsters bekend. Nu bleek dat het bij vier van de zeven monsters gaat om meer dan 80% amosiet, ofwel bruin asbest. Dit zou een van de gevaarlijkste soorten asbest zijn. In de rapportage van Search over deze monstername werd hierover het volgende gesteld:

*'Gezien het feit dat vergelijkbaar materiaal in grote hoeveelheden op het schip wordt geconstateerd, wordt besloten een aanvullend onderzoek uit te voeren.'*<sup>12</sup>

In de rapportage werd gesproken van 3000 zakken, zo'n 26 ton materiaal op het dek van het schip. De kosten van de verwijdering werden op dat moment geschat op ongeveer fl. 200.000

De IMH informeerde de KLPD over de resultaten waarna een gesprek plaatsvond tussen de KLPD en de directeur van Shipdock. Deze zou hierbij verklaard hebben dat Shipdock aan de kapitein aangeboden had het asbest van boord te laten verwijderen door een erkend bedrijf. De eigenaar van het schip zou dit uit kostenoverwegingen afgewezen hebben. Wel zou door de eigenaar aan Shipdock gevraagd zijn de plastic zakken van boord te verwijderen. Van de aangetroffen 3.000 zakken zouden er volgens de eigenaar, zo stelde Shipdock in dit gesprek, 1.000 zakken kleine stukjes asbest bevatten<sup>13</sup>. Dit wordt bevestigd door een fax van 13 juni 2001 waarin de eigenaar, Navimin, zich bij monde van de verantwoordelijk officier richtte tot Shipdock. In de fax werd gevraagd een prijsopgave te doen van een aantal te verrichten werkzaamheden aan boord van de MS Otapan. Onder punt c staat vermeld:

*'Pick up on board: 3000 plastic bags, all of them, full and sealed:*

- *1000 (aprox) inside with small pieces of asbest insulation of steam pipes;*
- *1000 (aprox) inside with small pieces of fibre glass insulation of cargo tanks;*
- *1000 (aprox) inside with small pieces of corrosion steel material.*

---

<sup>8</sup> Evaluatierapport IMH, december 2002, blz. 3

<sup>9</sup> Evaluatierapport IMH, blz. 10

<sup>10</sup> Evaluatierapport IMH, blz. 4

<sup>11</sup> Evaluatierapport IMH, blz. 4

<sup>12</sup> Search rapport, 9 oktober 2001, blz. 2

<sup>13</sup> COT, blz. 9

*Transportation to specialized company for incineration*<sup>14</sup>.

#### Overleg over bestuursdwang

Op 27 juni 2001 vond overleg plaats bij de KLPD. De AI en de IMH waren daarbij aanwezig. Besproken werd hoe verder te gaan in deze zaak. Alle betrokkenen waren het er over eens dat de situatie, gegeven de soort aangetroffen asbest, gevaarlijk was.

IMH had bij de Nederlandse ambassade in Mexico informatie ingewonnen over de asbestregelgeving in Mexico, om na te gaan of de kapitein ervan op de hoogte zou kunnen zijn dat het werken met asbest volgens bepaalde normen moet gebeuren. Hieruit bleek dat men zich ook in Mexico aan diverse normen moet houden, als men met asbest werkt.

De vraag was hoe handhavend moest worden opgetreden. Tijdens deze bespreking kwamen twee opties op tafel, te weten (1) het schip aan de ketting leggen als voorlopige maatregel en (2) het uitoefenen van bestuursdwang door de IMH.

Door de IMH werd gekozen voor inzet van spoedbestuursdwang<sup>15</sup>. Dit impliceerde dat de bemanning van boord gehaald wordt en dat de eigenaar enkele dagen de tijd krijgt om maatregelen te treffen. De IMH informeerde het GHA over haar voornemen waarna het GHA hierover via een fax contact opnam met Shipdock.

Deze stap was volgens de IMH noodzakelijk omdat er een situatie zou gaan ontstaan waarbij de Otapan, zonder bemanning, als 'dood schip' kon worden aangemerkt. Het GHA wees Shipdock op haar verantwoordelijkheid voor het veilig afgemeerd zijn van de Otapan en dat de bemanning maatregelen moest treffen voor het veilig achterlaten van het schip.

De KLPD stelde de Officier van Justitie (OvJ) van het arrondissementsparket te Amsterdam op de hoogte van de aangetroffen situatie. De OvJ zou daarbij aangegeven hebben dat een voorlopige maatregel minder effectief zou zijn dan het uitoefenen van bestuursdwang en dat hij zich kon vinden in het voornemen van de IMH<sup>16</sup>. De OvJ gaf vervolgens het Openbaar Ministerie (OM) opdracht een strafrechtelijke onderzoek te starten naar mogelijk strafbare feiten.

Er liepen vanaf dit moment twee trajecten inzake de Otapan: de bestuursdwang en het strafrechtelijk onderzoek.

#### Aanzegging bestuursdwang

Op 27 juni 2001 nam de IMH het besluit om bestuursdwang toe te passen. De daadwerkelijke toepassing zou afhankelijk zijn van een te voeren gesprek met de kapitein van de Otapan. Dat gesprek vond plaats in het begin van de middag van 28 juni 2001. Er werd aan de kapitein uitgelegd wat bestuursdwang inhield. Hem werd verzocht toe te lichten hoe het asbest was verwijderd, welke beschermingsmiddelen waren gebruikt en waar het asbest zich aan boord bevond. De OvJ werd vervolgens op de hoogte gebracht van de bevindingen uit dit gesprek<sup>17</sup>. De kapitein werd in het gesprek mondeling de bestuursdwang aangezegd.

Kort na de aanzegging werd de kapitein in het kader van het strafrechtelijk onderzoek door medewerkers van de KLPD gearresteerd en voor verhoor meegenomen en werd er proces verbaal gemaakt tegen de eigenaar. Tevens gelastte de Officier van Justitie het afnemen van de paspoorten van de bemanning.

Nog op diezelfde dag, 28 juni 2001, liet IMH de bemanning van de Otapan, na bemiddeling door Vopak, onderbrengen in een hotel. Persoonlijke bezittingen, met uitzondering van schoongemaakte creditcards, moesten wegens de asbestbesmetting aan boord achtergelaten worden.

---

<sup>14</sup> Fax van Navimin aan Shipdock d.d.13-6-2001

<sup>15</sup> Evaluatierapport IMH, blz. 4

<sup>16</sup> COT, blz. 9

<sup>17</sup> COT, blz. 10

Al snel na de aankondiging van de bestuursdwang werd duidelijk dat de eigenaar van het schip niet in staat bleek te zijn om aan de eisen van de bestuursdwang te voldoen wegens problemen met de verzekeringsmaatschappij. Op 6 juli verliep de termijn van de beschikking bestuursdwang.

Op 9 juli 2001 werd het bestuursdwangbesluit aangetekend verzonden naar de eigenaar in Mexico, de firma Navimin, en aan de kapitein die inmiddels verbleef in de Penitentiare Inrichting in Almere.

Nog op diezelfde dag begon de sanering door Van Eijk in opdracht van IMH. Nadat de sanering op 31 augustus 2001 was afgerond, werd de bestuursdwang op 5 september beëindigd.

Uit een fax van de Nederlands ambassade in Mexico van 20 juli 2001 bleek dat de toepassing van de bestuursdwang en de daaruit resulterende behandeling door de bemanning in combinatie met de strafrechtelijke aanpak en de daaruit voortvloeiende hechtenis van de kapitein op weinig begrip van de Mexicaanse autoriteiten kon rekenen<sup>18</sup>. Daarmee bleek de gekozen juridische aanpak van de affaire Otapan van invloed te zijn op de verhoudingen tussen de Nederlandse en Mexicaanse overheden en, zo zou later blijken, op het snel bereiken van een structurele oplossing van het probleem.

Uit de evaluatie van de IMH uit 2002<sup>19</sup> bleek dat de betrokken instanties achter het gebruik van het middel stonden, maar dat sommige marktpartijen grote kritiek hadden om de wijze waarop de bestuursdwang was toegepast. Deze kritiek kwam vooral van de betrokken bedrijven Search, Shipdock en Vopak. De grootste kritiek was dat de bestuursdwang, zonder verdere uitleg, op een handgeschreven velletje in het gesprek op 28 juni 2001 met de kapitein werd aangezegd. Dat gesprek zou niet gestructureerd verlopen zijn, zo was het verwijt van de externe partijen.

#### Incident of ramp

Op 28 juni 2001 werd door Search een tweede monster genomen van de aangetroffen verontreiniging. De bevindingen van Search vormden voor de KLPD aanleiding de regiopolitie Amsterdam-Amstelland te waarschuwen<sup>20</sup>. In de avond van 28 juni 2001 werd de milieudienst van de gemeente Amsterdam voor het eerst over de zaak de via een pieperbericht op de hoogte gebracht.

In de ochtend van 29 juni 2001 werd wederom een vergadering belegd bij de KLPD. Het aantal betrokken partijen en diensten was inmiddels gegroeid. Aanwezig waren de KLPD, IMH, AI, Milieudienst Amsterdam, de regiopolitie, het GHA en medewerkers van Search. Later voegde de OvJ zich bij dit overleg. Search schetste een beeld van de aangetroffen situatie en vermeldde niet eerder een dergelijke situatie aangetroffen te hebben en dat de blootstellingsrisico's groot zijn.

Uit de stukken komt naar voren dat er tijdens de bijeenkomst een discussie ontstond over de vraag of de problematiek van de Otapan, uit oogpunt van de volksgezondheid, als een incident of als een calamiteit moet worden behandeld. Dit heeft gevolgen voor de opschaling. Bij een calamiteit wordt de gemeentelijke rampenstaf actief, bij een incident is dat niet het geval.

De IMH stelde zich op het standpunt dat het een 'incident' betrof waarvoor de verantwoordelijkheid ten aanzien van het schip al door de IMH genomen was dat de IMH geen verdere verantwoordelijkheid voor de omgeving wilde nemen<sup>21</sup>. Wel verklaarde de IMH zich bereid akkoord te gaan met een vervolgoopdracht voor Search voor nader onderzoek om zo een saneringsplan op te stellen. De IMH meende dat, op grond van het advies van Search, de kans op besmetting van de omgeving gering was. Die omgeving, zo stelde de IMH, was een verantwoordelijkheid van de (deel-)gemeente. Het beschikbaar stellen van middelen voor maatregelen was een zaak van het gemeentebestuur. Toen nog voor het einde van de vergadering de inspecteurs van de IMH vertrokken, verkeerden die in de veronderstelling dat er duidelijke afspraken waren gemaakt tussen de partijen.

---

<sup>18</sup> Fax d.d. 20-7-2001

<sup>19</sup> Evaluatierapport gebeurtenissen rondom Ms. Otapan, VROM-Inspectie regio NW, december 2002

<sup>20</sup> Evaluatie IMH, december 2002

<sup>21</sup> Evaluatierapport IMH, blz. 6

Maar dat bleek anders te zijn. De lokale autoriteiten hadden geen duidelijk zicht op de daadwerkelijke gevaren voor de volksgezondheid in de omgeving. De politie bleef van mening dat er sprake is van een 'calamiteit' met mogelijke gevolgen voor de omgeving. Daarop vond overleg plaats tussen de Milieudienst Amsterdam en de stadsdeelvoorzitter. Daarmee kwam het incident op de politieke kaart. De stadsdeelvoorzitter bracht op zijn beurt de directeur Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente Amsterdam op de hoogte. En vervolgens werd om 12:45 uur op 29 juni de rampenstaf van de gemeente Amsterdam bijeengeroepen.

Een golf van publiciteit (en onrust) was het gevolg. Een positief effect voor de deelgemeente was dat gemeente Amsterdam nu ook partij was en het vraagstuk van de beschikbare middelen minder nijpend was.

Inmiddels had Search de opdracht gekregen van de IMH om de verontreiniging op het dek gedetailleerd te onderzoeken. De gemeente Amsterdam gaf Search de opdracht om luchtmetingen te doen in het gebied rondom het 'rampschip'.

#### Nota's aan de minister van VROM

##### *Nota van 29-6-2001*

Op de dag van de rampenstaf in Amsterdam, 29 juni 2001, werd de Minister van VROM door een nota van IMH-NW op de hoogte gebracht van de ontstane situatie in Amsterdam. Daarin werden de bevindingen van Search uit de eerste monsternamen ten aanzien van de hoeveelheid asbest op het dek (26 ton materiaal) gemeld. De geschatte kosten voor de sanering van het dek werden geschat op maximaal fl. 200.000.

In de nota werd de op te lossen asbestproblematiek in fasen gepresenteerd. Fase 1 werd als volgt gedefinieerd:

1. Losliggend asbest op het bovendek: verspreidingsgevaar naar de omgeving;
2. De zakken met asbest op het dek;
3. De laatste resten op het dek;
4. De met asbest besmette verblijven in het schip.

Aan de minister werd gemeld dat in een tweede fase het gehele schip gesaneerd zou moeten worden. De kapitein zou daartoe met spoed opdracht voor moeten geven. De kosten daarvan worden in deze nota ingeschat op 'een orde van grootte meer dan het bedrag voor fase 1'. In de nota werd aangegeven dat de IMH er voorsnog van af heeft gezien de bestuursdwang ook betrekking te laten hebben op de saneringsfase wegens het financiële risico voor VROM<sup>22</sup>.

Onbekend is hoe de minister reageerde op de nota. Wel bracht VROM diezelfde dag een persbericht uit.

##### *Nota van 5-7-2001*

Met een nota van 5 juli 2001 van de Inspecteur-Generaal van de IMH werd de minister verder op de hoogte gebracht. Wat de inzet van het middel bestuursdwang betreft is er in de nota een verduidelijking:

*'Wat betreft de inzet van het middel bestuursdwang wordt opgemerkt dat dit gezien de ernst van de situatie het enig aangewezen middel was. Bij de mondelinge aanzegging is dan ook gestreefd naar een minimalisatie van de maatregelen, en daarmee de kosten die met de bestuursdwang gepaard zouden gaan, om tot een beheersbare situatie te komen, de ernst van de situatie en vanwege de politieke geloofwaardigheid is het thans onvermijdelijk om over te gaan tot een effectuering van de eerder aangezegde bestuursdwang en de daarmee samenhangende financiële consequenties te accepteren.'*<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Nota van IMH aan minister VROM d.d. 29-6-2001

<sup>23</sup> Nota IMH aan Minister VROM van 5-7-2001

Hoewel de termijn waarbinnen de eigenaar van het schip moest reageren op de bestuursdwang nog niet was verstreken, sprak uit de nota weinig vertrouwen dat deze zijn verplichtingen zou nakomen.

In de nota van 5 juli werd meer zicht gegeven in de te ondernemen stappen aan boord van de Otapan. Zo blijkt dat de eerste fase van de sanering, die onmiddellijk van start gaat, zou bestaan uit:

1. Het verwijderen van alle losse asbestresten op het bovendek;
2. Het verwijderen van alle plastic zakken;
3. Het verwijderen van asbestresten onder of tussen de plastic zakken;
4. Het afsluiten van alle ruimten/uitmondingen op het bovendek en benedendeks waar nog asbestresten aanwezig waren die tot vezelemisatie konden leiden.

De nota stelde over deze fase:

*'dat de mondeling aangezegde bestuursdwang zich beperkt tot deze fase., waarbij de gedachte was dat deze eerste fase het kleinst mogelijke deel vormt van de volledige sanering van het schip. Wat rest zijn immers nog alle ruimten benedendeks die waarschijnlijk volledig besmet zijn, hetgeen nog door gedetailleerd onderzoek in kaart moet worden gebracht, alsmede de verwijdering van alle asbest uit de opbouw van het schip... Door Search .... werd zeer ruw geschat dat de totale sanering van het schip zo'n 2 tot 2,5 mln. gulden zou gaan kosten.'*

Duidelijk was dat een kostbare tweede fase nog in het verschiet lag.

De IMH meldde dat de in de eerdere nota gemelde kosten van fl. 200.000 voor fase 1 door een misverstand te laag was en eigenlijk fl. 300.000 tot fl. 500.000 moest bedragen. De nota meldde dat de vermoedelijke kosten, op basis van de ontvangen offertes voor de eerste fase, inmiddels fl. 1 mln. zouden gaan bedragen. Na afloop van de sanering fase 1 zouden de kosten opgelopen zijn naar fl. 1,2 mln. (€ 550.000).

Nog op dezelfde dag gaf de minister akkoord.

---

## 2 SANERING VAN HET DEK VAN DE OTAPAN IN 2001

---

### 2.1 RAPPORTAGE DOOR SEARCH N.A.V. MONSTERS

Op 2 juli 2001 kwam de definitieve rapportage van Search naar aanleiding van de monsternames ter beschikking. In de conclusies en aanbevelingen stelde Search over de hoeveelheid asbest het volgende<sup>24</sup>:

- *'Op het schip is een zeer ernstige verontreiniging van niet-hechtgebonden asbesthoudende materialen aangetroffen;*
- *De aard en omvang van de besmetting resulteert in een risico tot secundaire emissie;*
- *Ook in de lucht werd één monster bruine asbest aangetoond. De concentratie overschrijdt geen normwaarden;*
- *Het schip bevat grote hoeveelheden asbesthoudende materialen die in slechte staat verkeren en bij normaal gebruik van het schip asbestvezels zullen emitteren;*
- *Nader onderzoek is nodig om een compleet beeld te verkrijgen.'*

Uit de in het rapport opgenomen foto's bleek dat, naast het asbest op het dek, sprake was van asbesthoudend isolatiedoek dat door het gehele schip is toegepast als afdichting en isolatie, asbestkoord dat door het hele schip was toegepast en asbesthoudende beplatingen in de verblijfsruimten.

---

### 2.2 START SANERING EERSTE FASE

Op 2 juli werden offertes ontvangen van asbestsaneringsbedrijven. De inschatting toen was dat de sanering van het dek (check) ongeveer € 1 mln. zal gaan kosten<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Rapportage Search van 2-7-2001

Nadat de begunstigingstermijn van de beschikking bestuursdwang op 6 juli 2001 was verlopen en de eigenaar van het schip geen actie had ondernomen om het asbest op een behoorlijke wijze te laten verwijderen, heeft de IMH de sanering ter hand genomen. De sanering werd uitgevoerd door asbestsaneringsbedrijf Van Eck. Het projectmanagement lag in handen van Search. De beslissing voor de opdrachtverstrekking moest, zo stelde de IMH, gezien de hoge kosten door de minister genomen worden<sup>26</sup>. De sanering startte op 9 juli en werd beëindigd op 31 augustus 2001.

Op 31 augustus werd de schoonmaak van het schip afgrond. Van Eck heeft dan 230 ton afvalmateriaal afgevoerd, waaronder 70 ton asbest.

De sanering viel duurder uit dan de begrote fl. 1 mln. Dit kwam omdat de Arbeidsinspectie geen toestemming verleende voor het werken in een 4-ploegendienst. Hierdoor moest in 3-ploegendienst gewerkt worden waardoor de doorlooptijd van de sanering langer werd en de kosten stegen tot fl 1,2 mln. (€ 550.000)<sup>27</sup>.

De definitieve afrekening met Search, die als projectmanager optrad, leidde tot correspondentie tussen de IMH en Search<sup>28</sup> waarbij de discussie zich richtte op daadwerkelijk bestede uren versus gedeclareerde uren<sup>29</sup>.

Zoals al uit dit eerste rapport van Search uit juli 2001 bleek, was er in het schip sprake van een aanzienlijke besmetting. Dat de IMH dat beeld deelde, bleek uit een brief aan de gemeente Amsterdam<sup>30</sup>:

*'Het feit dat het dek van MS Otapan inmiddels vrij is van asbest betekent helaas niet dat het probleem van de asbestverontreiniging is beëindigd. De binnenzijde van het schip waaruit asbest is gesloopt is nog steeds ernstig verontreinigd met asbest en vormt zodoende een potentieel gevaar voor de omgeving...Vanwege de ernst van de verontreiniging aan de binnenzijde van het schip, is het niet mogelijk om zonder persoonlijke beschermingsmiddelen het schip in te gaan.'*

---

### 2.3 MOGELIJKE VERHAALACTIES

Na de beëindiging van de bestuursdwang op 9 september 2001 was het zaak voor VROM om de problematiek van de Otapan op te lossen. De zaak had inmiddels veel publiciteit getrokken.

De op te lossen problematiek bestond toen uit de volgende onderdelen:

- De Nederlandse Staat wil de onder de bestuursdwang gemaakte kosten Van € 550.000 terugvorderen bij de eigenaar;
- Shipdock heeft een vordering op de eigenaar van € 600.000 wegens niet betaald liggeld;
- Er dient een structurele oplossing te komen voor de Otapan. De eigenaar zal hiertoe stappen moeten gaan zetten. Een eerste stap daartoe is het verrichten van een volledige asbestinventarisatie van de Otapan. Daarna diende een volledige sanering plaats te vinden.

In een interne memo van de IMH uit oktober 2001 werden de kansen op succesvol verhaal van de reeds gemaakte kosten zeer laag ingeschat<sup>31</sup>. Verder werden de juridische mogelijkheden voor het vervolgetraject (de volledige sanering) nog eens op een rijtje gezet met een inschatting van de mogelijkheden:

- I *Bestuursrechtelijke maatregelen tegen de eigenaar:*
  - Opleggen van een dwangsom: de kans dat de verbeurdverklarde dwangsommen worden betaald is klein. Hierdoor zal er geen effect zijn;
  - Bestuursdwang toepassen zou meer kosten voor VROM betekenen;
- II *Bestuursrechtelijke maatregelen IMH tegen Shipdock:*

---

<sup>25</sup> Evaluatierapport IMH, blz. 7

<sup>26</sup> Evaluatierapport IMH, blz. 9

<sup>27</sup> Nota van IMH aan de Minister van VROM d.d. 9-8-2001

<sup>28</sup> Brief IMH van 3-12-2001

<sup>29</sup> Evaluatie door IMH, blz. 18

<sup>30</sup> Brief van de IMH van 5-9-2001

<sup>31</sup> Memo IMH van 8-10-2001

- Kans van slagen is klein om een beroep te doen op de zorgplichtbepalingen uit de Wet milieubeheer;

III *Bestuursrechtelijke maatregelen Milieudienst Amsterdam (MDA) tegen Shipdock:*

- Ook hier kan een last onder dwangsom worden opgelegd om af te dwingen dat het asbest binnen een termijn wordt verwijderd. Vervolgens zou de gemeente bestuursdwang kunnen opleggen tegen Shipdock.

De notitie concludeerde dat een handhavingsbeschikking van de MDA tegen Shipdock de meeste kans van slagen zou hebben. Tegelijk werd vastgesteld dat Shipdock gemotiveerd was van de Sandrien en Otapan af te geraken. Ook Amsterdam zou gebaat zijn bij een snelle aanpak wegens woningbouwplannen in de omgeving. Uit de nota bleek dat de IMH geen grote urgentie aan deze zaak toekende. De IMH had, zo stelde de nota, al fl. 1,2 mln. geïnvesteerd in een situatie die de MDA had kunnen voorkomen. Amsterdam was nu aan zet volgens de IMH: *'Wat ons betreft kan het saneren van de binnenzijde jaren duren, daar zal gezien de belangen die zij bij het stuk grond hebben Amsterdam m.i. niet blij mee zijn. Wellicht een opmerking om subtiel te plaatsen.'*

## 2.4 TOEGANKELIJKHEID OTAPAN

Nog tijdens de sanering door Van Eck ontstond er tussen de betrokken instanties discussie over de mogelijkheid of wenselijkheid om de toegangsdeuren en luiken van de Otapan te blokkeren. Dit om het schip te vrijwaren van vandalisme en te voorkomen dat door het betreden van het besmette schip verdere verspreiding van asbest buiten het schip zou ontstaan en hierdoor een mogelijke besmetting van de omgeving.

Over deze zaak vond op 25 juli 2001 een overleg plaats op het stadhuis van Amsterdam<sup>32</sup>. Daarin werd door het OM gesteld dat OM en KLPD hebben geconstateerd dat het niet ondenkbeeldig is dat er partijen zijn die niet rouwig zullen zijn als het schip in brand of anderszins vernietigd wordt. Hoewel er geen concrete signalen waren, werd dit als een optie gezien. De IMH meldde in haar verslag dat de verantwoordelijkheid voor de beveiliging van de Otapan bij Shipdock en bij de gemeente als vergunningverlener<sup>33</sup>.

In een nota van 9 augustus 2001 aan de minister<sup>34</sup> herhaalde de IMH dat de KLPD bang zou zijn voor sabotage van het schip. Na de ontruiming in juli 2001 is het schip bewaakt achtergebleven. Het GHA controleerde het schip enkele malen per dag en in overleg met het GHA zijn maatregelen getroffen. Ook werden controles uitgevoerd door Shipdock en de KLPD.

Tijdens de sanering vond er een regelmatige technische controle plaats door de bemanning onder begeleiding van Search. Dit geschiedde met gebruik van beschermende middelen. De kapitein (nog in detentie in Almere) maakte bezwaar tegen de gang van zaken en was van mening dat hij op deze wijze zijn verantwoordelijkheden voor het schip niet kon waarmaken<sup>35</sup>.

Amsterdam gaf in een brief aan de IMH het voornemen aan alle toegangsdeuren tot het ruim in de opbouw van het schip te willen gaan dichtlassen<sup>36</sup>. De IMH maakte hier bezwaar tegen aangezien een dergelijke maatregel de regelmatige controle van het schip door de eigenaar zou bemoeilijken<sup>37</sup>.

Op 5 september 2001, na de sanering van het bovendeck, stuurde de IMH een brief aan Shipdock waarin het bedrijf op haar verantwoordelijkheden werd gewezen:

*'...ga ervan uit dat u zodanig toezicht houdt op uw eigen inrichting dat u zult voorkomen dat onbevoegde en ondeskundige personen zich op het schip zullen bevinden zonder het nemen van de juiste maatregelen.'*<sup>38</sup>

<sup>32</sup> Verslag van 26-7-2001 van IMH en brief IMH van 27-7-2001

<sup>33</sup> Verslag 26-7-2001 en brief van IMH aan gemeente Amsterdam van 27-7-2001

<sup>34</sup> Nota aan de Minister van VROM van 23-8-2001

<sup>35</sup> Brief Ahuactzin van 6-8-2001

<sup>36</sup> Brief van de gemeente Amsterdam van 2-8-2001

<sup>37</sup> Brief van de IMH van 6-8-2001

<sup>38</sup> Brief IMH aan Shipdock van 5-9-2001

Vervolgens richtte de gemeente zich op 17 september 2001 tot Shipdock. Daarbij werd aangegeven dat de gemeente de permanente bewaking zou beëindigen en werd Shipdock verzocht de toegangsdeuren te vergrendelen, door dichtlassen of door het aanbrengen van sloten. Hoe dichtlassen zich verhoudt tot de in deze brief aangegeven noodzaak het schip bij calamiteiten te betreden, werd niet duidelijk gemaakt<sup>39</sup>.

Het ontoegankelijk maken van het schip kostte blijkbaar veel tijd. Uit een interne mail van de IMH bleek dat nog in november 2002 illegaal mensen in en op het schip waren geweest<sup>40</sup>. Gemeld werd dat Shipdock de opdracht kreeg ramen en deuren van de Otapan dicht te lassen. Het wordt uit het dossier niet duidelijk of en wanneer dit uiteindelijk gebeurd is.

De kwestie van de ontoegankelijkheid van het schip heeft uiteindelijk een rol gespeeld bij de behandeling van de EVOA-kennisgeving voor de Otapan. In een interne mailwisseling van SN op 28 augustus 2006 werd gemeld dat er vanuit SN in 2005 contact was geweest met de beleidsdirectie over de hoogte van de te stellen borgen en wordt opgemerkt dat:

*'Toen is wel aan de orde geweest wat er aan gevaarlijke stoffen aan boord van de Otapan zou zitten, ....er kon niet geïnventariseerd worden wat er aan gevaarlijke stoffen was omdat het schip verzegeld was vanwege de asbestvezels in het schip.'*

---

## 2.5 INFORMATIE AAN DE TWEDE KAMER IN 2001 EN 2002

Bij de aanbidding van de zesde halfjaarlijkse voortgangsrapportage milieuwethandhaving informeerde de minister de Kamer bij brief op 24 september 2001 voor de eerste keer over het asbestschip de Otapan. Naast de melding van de geconstateerde situatie en de daarna opgelegde bestuursdwang werd ingegaan op de bevindingen uit de monsternamen van Search. De minister stelde:

*'De totale kosten van de bestuursdwang opdrachten zullen ruim één miljoen gulden bedragen. Uiteraard zal alles in het werk worden gesteld om deze kosten bij de rechthebbende van het schip te verhalen. Het is momenteel echter zeer onzeker of dit kans van slagen heeft en daarmee loopt het Ministerie van VROM een groot financieel risico.'*<sup>41</sup>

Een tweede korte mededeling over de Otapan vond plaats bij de aanbidding van de zevende voortgangsrapportage in maart 2002. Er worden daarin geen mededelingen gedaan over zicht op een afwikkeling van de Otapan.

Vanaf maart 2002 tot juni 2005 werd de Tweede Kamer niet geïnformeerd over de Otapan. Ook Kamerleden stelden geen vragen over dit onderwerp in deze periode.

---

## 3 ONDERHANDELINGEN MET NAVIMIN

---

### 3.1 SLOPEN VAN OTAPAN

Aanvankelijk leek de eigenaar van het schip nog bereid om mee te werken, na oktober 2001 gaf het bedrijf Navimin niet thuis.<sup>42</sup> Er vond geen rechtstreekse communicatie meer plaats tussen Navimin en VROM. De enig mogelijke communicatie verliep via de voormalige agent van de eigenaar, Vopak.

Inmiddels werd door de VI<sup>43</sup> ingeschat dat een asbestinventarisatie met aanzienlijke kosten gepaard zou gaan. De uiteindelijke saneringskosten worden in februari 2002 ingeschat op € 1,5 mln.

---

<sup>39</sup> Fax van de gemeente Amsterdam van 17-9-2001

<sup>40</sup> Mail IMH van 14-11-2002

<sup>41</sup> TK, 2002-2002, 22343, nr. 57

<sup>42</sup> Fax van IMH aan Navimin van 8-10-2001

<sup>43</sup> Vanaf 1-1-2002 is de IMH opgegaan in de Vrom-Inspectie (VI)



Uit notulen van een ambtelijke bijeenkomst<sup>44</sup> over de Otapan werd duidelijk dat de VI van mening is dat budgettair neutraal slopen van de Otapan in Mexico inmiddels, door de daar aangescherpte eisen, niet mogelijk was. In de notulen werd de Otapan gekwalificeerd als 'barstensvol asbest'. De VI kwam tot de conclusie dat de verhaalacties op de eigenaar weinig effect hadden en dat er via het verhalen van de kosten geen zicht meer was op een definitieve oplossing van de problematiek van de Otapan. Beslaglegging was evenmin een optie wegens de negatieve boekwaarde van het schip.

In een interne mail van de VI werd ingegaan op de mogelijkheid van sloop van het schip in Mexico. Daar zou een werf zijn die 'redelijk schoon werkt'. Maar door aangescherpte eisen binnen Mexico zou sloop van de Otapan ook daar niet meer rendabel zijn.<sup>45</sup> De Otapan werd in deze mail aangeduid als 'asbestbom'.

---

### 3.2 REGELGEVING EN OTAPAN

In een interne memo van de VI van 12 maart 2002 werd in kaart gebracht welke regelgeving van toepassing was wanneer de Otapan mocht vertrekken uit de Amsterdamse haven.<sup>46</sup>

In de notitie werd gesteld dat er bij de sloop van een schip altijd sprake is van een afvalstof. In de notitie wordt benadrukt dat er door de aanwezigheid van losse asbestvezels (geen inherent deel van het schip) sprake is van afvalstoffen. Daarbij moet eerst asbestsanering plaatsvinden voordat het schip op de groene lijst kon worden geplaatst. Daarbij zou een uitvoerverbod naar OESO-landen gelden. Mexico is een OESO-land. De notitie concludeerde dat uitvoer van een ongesaneerde Otapan op grond van de EVOA verboden is naar een ander EU-land of naar een OESO-land.

In 2002 oordeelde de Raad van State<sup>47</sup> dat het sloopschip de Sandrien moet worden beschouwd als (gevaarlijk) afval, vanwege de aanzienlijke hoeveelheid asbest in de constructie. Het was de eerste keer in de wereld dat een rechter erkende dat een sloopschip met asbest in de constructie op zich zelf moet worden beschouwd als gevaarlijk afval. De Sandrien mocht niet voor sloop naar India vertrekken, voordat het was ontdaan van alle gevaarlijke materialen en afvalstoffen.

---

### 3.3 NOTA VAN VI AAN MINISTER IN MAART 2002

Om een doorbraak te bewerkstelligen in de impasse met de eigenaar legde de VI in maart 2002 bij de minister een voorstel neer om onderhandelingen te openen met de eigenaar van de Otapan.<sup>48</sup> Geconcludeerd werd dat de ter beschikking staande dwangmiddelen uitgeput waren of geen effect opleverden.

Inzet was de eigenaar via onderhandelingen tot acties te bewegen. Het vermoeden bestond dat deze het schip in Nederland wilde achterlaten. In deze nota werd nogmaals het middel van bestuursdwang voor de sanering van de Otapan besproken:

'Het belangrijkste punt van falen van bestuursrechtelijke dwangmiddelen in dit geval, is het verhalen van de kosten van de toegepaste bestuursdwang of de verbeurde dwangsommen op de Mexicaanse overtreder. Een verhaalsactie op de bezittingen van de rederij is bijzonder lastig....Echter het enige bezit waar VROM zich eenvoudiger kan verhalen is de Otapan. Dit schip heeft vanwege de aanwezige asbestverontreiniging een negatieve waarde die ingeschat wordt op zo'n € 1,5 mln.'

De nota concludeerde dat het wenselijk is dat de eigenaar vrijwillig de sanering ter hand neemt en zelf verantwoordelijk blijft voor reparatie of sloop van het schip binnen de in Nederland geldende wet- en

---

<sup>44</sup> Notulen bijeenkomst Otapan van 22-1-2002

<sup>45</sup> Mail IMH van 27-2-2002

<sup>46</sup> Memo IMH 12-3-2002

<sup>47</sup> Raad van State, zaak 200105168/2, 19 juni 2002

<sup>48</sup> Nota aan de Minister van VROM van 19-3-2002

regelgeving. Daartoe zou VROM bereid moeten zijn de kosten van de eerste sanering (€ 550.000) kwijt te schelden. De gemeente Amsterdam zou ook een rol moeten vervullen:

*'Het is daarbij de bedoeling dat de gemeente Amsterdam Shipdock zodanig onder druk zet dat zij de vordering van het verschuldigde liggeld zal laten vallen.'*

De minister werd gevraagd in te stemmen met deze inzet.

---

### 3.4 CONTACTEN MET DE MEXICAANSE OVERHEID

Vanaf juli 2001 kwamen via de Nederlandse ambassade de eerste berichten uit Mexico naar aanleiding van de kwestie Otapan. De ambassade meldde dat er in Mexico grote verontwaardiging bestond over de wijze waarop de IMH in 2001 was opgetreden jegens de kapitein en de bemanning van de Otapan.

Op 26 maart 2002 werd de minister geïnformeerd door een memorandum van de Nederlandse ambassade over de Otapan.<sup>49</sup> Daarin werd gemeld dat de eigenaar niet in staat zou zijn om de kosten voor zijn rekening te nemen en er van uit gegaan moest worden dat het schip zou worden achtergelaten in Nederland. Positief punt was dat de Mexicaanse Kamer van Zeescheepvaart zich de zaak had aangetrokken en voorstelden het schip naar Mexico te verslepen. Het schip was inmiddels niet meer in staat op eigen kracht te varen. Dit alles met als doel het in Mexico op te knappen voor inzet door de Mexicaanse staatsoliemaatschappij. In het memorandum van de ambassade werd geopperd dat de sleepkosten nog een onderwerp van discussie konden vormen, maar de noodzaak van een 'voor alle partijen bevredigende oplossing' werd benadrukt.

Uit een memo uit 8 april 2002 inzake een informeel gesprek tussen de Nederlandse ambassade en de Mexicaanse overheid bleek dat deze een waslijst aan eisen had:

- *De Mexicaanse overheid wilde het schip saneren en repareren voor hergebruik door Pemex;*
- *De sleep naar Mexico wilde men niet betalen;*
- *De verschuldigde liggelden wilde men niet betalen;*
- *De vordering van VROM op Navimin moest worden ingetrokken;*
- *Sanering en reparatie zou in Mexico plaatsvinden.*

Op 12 april 2002 werd een onderhandelingsbod (afzien van invordering van de kosten voor de sanering van het dek ad € 550.000) formeel door de VI aan de minister voorgelegd. Aan de orde was tevens de vraag of voor de definitieve sanering wederom bestuursdwang moest worden toegepast. De nota adviseerde hierover negatief:

*'Daarnaast moet niet uit het oog worden verloren dat indien er bestuursdwang wordt toegepast en VROM al het asbest gaat verwijderen en opruimen, er van zo'n actie een signaal uitgaat dat VROM de rotzooi wel 'gratis' zal opruimen.'*<sup>50</sup>

Over de zojuist informeel vernomen eisen uit Mexico werd in deze nota aan de minister nog niet gerept. In de nota werd niet ingegaan op het juridische advies dat transport van de Otapan naar Mexico verboden was op grond van de EVOA-regels. De VI zou de onderhandelingen met de eigenaar en de Mexicaanse autoriteiten gaan voeren. Bij de medeparafen staat 'beleid' niet vermeld.

---

### 3.5 ROL VAN SHIPDOCK

In juni 2002 werd duidelijk dat Shipdock een bijdrage wil leveren aan de oplossing van de problemen rond de Sandrien en de Otapan. Uit een verslag van een ambtelijk overleg in de Amsterdamse haven in juni 2002<sup>51</sup> bleek dat Shipdock het aanbod heeft gedaan om voor € 1 mln. beide schepen te gaan slopen. Shipdock stelde als voorwaarde dat beide objecten vrij waren van asbest voor aanvang van de sloop, dat de vergunningen in orde waren en (niet onbelangrijk voor Shipdock) dat de dreigende vervolging door het OM naar aanleiding van

---

<sup>49</sup> Memorandum van de ambassade aan de minister d.d. 26-3-2002

<sup>50</sup> Nota aan de Minister van VROM van 12-4-2002

<sup>51</sup> Ambtelijk overleg Otapan van 19-6-2002 en 5-7-2002

de Otapan van de baan zou zijn. Shipdock zou dan de vordering van € 600.000 voor werkzaamheden en liggelden op de eigenaren van de Otapan doorstrepen.

Om de voorgenomen sloop mogelijk te maken kreeg Shipdock op 23 september 2003 een vergunning van de provincie Noord-Holland om de Sandrien en de Otapan te slopen.<sup>52</sup> Tevens ontving Shipdock op 3 februari 2004 een schikkingsvoorstel van € 150.000 van het Arrondissementsparket Amsterdam.<sup>53</sup>

In het bovenstaande overleg uit juni 2002 kwam ook een ophanden zijnde asbestinventarisatie van de Otapan aan de orde. Deze was immers noodzakelijk als sanering en sloop van het schip ter hand genomen moest worden. Afsproken werd de kosten voor de inventarisatie neer te leggen bij Shipdock. Lukte dat niet, dan zou de VI de kosten op zich nemen.

Een eventuele sleep naar Mexico werd ook besproken. De kosten daarvan werden geschat op minimaal € 500.000. Er zou voor de bemanning een container op het dek geplaatst kunnen worden. Zo behoefde de binnenzijde van het schip niet betreden te worden.

In de zomer van 2002 was er regelmatig contact met de ambassade in Mexico en met de DG Koopvaardij van Mexico. Een oplossing kwam echter niet dichterbij. Inmiddels werd steeds duidelijker dat de Otapan vrijwel zeker niet meer terug in de vaart genomen kon worden, maar alleen nog voor sloop in aanmerking kwam.

### 3.6 NOTA AAN DE NIEUWE BEWINDSPERSONEN VAN 22-8-2002

De kwesties Otapan en de Sandrien vormden belangrijke zaken voor de nieuwe bewindslieden die in juli 2002 waren aangetreden in het kabinet Balkenende I. De Staatssecretaris van VROM werd belast met de portefeuille van Milieu. Op 22 augustus 2002 werden zij in een nota van de VI voor het eerst geïnformeerd over de stand van zaken rond de Otapan.<sup>54</sup> Tevens werden daarbij enkele uitgangspunten geformuleerd. Uitgangspunten die, zo zal later in deze reconstructie blijken, leidend zijn geweest in de aanpak van de Otapan.

- Het OM moet betrokken worden;
- Oplossing voor eind 2002 omdat anders de kosten verder gaan oplopen;
- Inhoudelijke eisen:
  - Een politiek aanvaardbare oplossing:
    - Een duurzame, milieu- en arbeidshygiënische verantwoorde oplossing;
    - Samenwerkingsgericht;
    - Toekomstgericht;
  - Geen ongewenste precedentwerking;
  - Minimale kosten voor VROM;
  - Casus daadwerkelijk afsluiten.
- De nadere uitwerking van de gekozen variant zal uiteraard worden voorgelegd aan de staatssecretaris.

Geconcludeerd werd dat nu Shipdock en de overheden aan zet waren. De kosten voor een volledige asbestsanering in Nederland werden nog steeds geschat op € 1,5 mln. En daar zouden de kosten voor het slopen van het schip of de kosten van andere alternatieven nog bij komen.

Voor de Otapan kwamen in deze nota twee opties in beeld: (1) slepen naar Mexico voor sloop of recycling of (2) sloop in Nederland bij Shipdock.

In beide gevallen zou een bijdrage van VROM nodig zijn, zo stelde de nota. Tevens werd geopperd dat Shipdock wegens verwijtbaar gedrag vervolgd kan worden. Maar tegelijk werd vermeld dat het OM *'bereid is dit te laten vallen als Shipdock anderszins aan een oplossing van de problematiek bijdraagt'*.

<sup>52</sup> Beschikking GS aan Shipdock van 23-9-2003

<sup>53</sup> Aankondiging schikkingsvoorstel van 3-2-2004

<sup>54</sup> Nota aan de bewindspersonen d.d. 22-8-2002

De nota refereerde niet aan het intern juridisch advies van maart 2002 dat transport van de ongesaneerde Otapan naar Mexico verboden was op grond van de EVOA. De uitspraak van de Raad van State over de Sandrien, die vanwege de aanzienlijke hoeveelheden asbest in de constructie als afvalstof rode lijst moest worden beschouwd, was wel opgenomen in de nota. Dit was het uitgangspunt geweest van de VI om transport van de Sandrien tegen te houden. Tegelijkertijd werd in de nota voor de Otapan, die evenals de Sandrien asbest bevatte en dus ook als een afvalstof rode lijst moest worden beschouwd, door de VI een voorstel gedaan om het schip naar Mexico te transporteren. In de nota werd niet ingegaan op de tegenstrijdigheid tussen deze twee benaderingen.

Uit de nota blijkt dat de VI wilde doorpakken en de problemen met de Sandrien en de Otapan voor eind 2002 opgelost wilde hebben:

*'Procesmatig biedt het aansturen op deze oplossing ook de mogelijkheid om tot een oplossing voor de korte termijn te komen (...) die het beste qua effectiviteit en rendement past in een definitieve oplossing.'*

De staatssecretaris gaf op de nota aan het stuk te willen bespreken. Dit gesprek vond op 9 september plaats. Ter voorbereiding werd aan de staatssecretaris een notitie met aanvullende gegevens toegestuurd. Daarin werd ingegaan op de vrees dat Nederland 'het putje van Europa of de wereld' zou worden:<sup>55</sup>

*'Handelaren kopen schepen om daarmee winst te maken. Een schip als sloopschip in Nederland achterlaten kost geld en is ons inziens nooit in het belang van de betrokken handelaar. Die zal kiezen voor slopen in landen zoals India, want dat levert geld op. De betrokken handelaren zullen dus zorgen dat schepen niet als sloopschip aangemerkt worden, dan wel in dat stadium Nederland mijden. Daar komt nog bij dat gevallen als de Sandrien publiciteit opleveren die ook niet in hun belang is. Bedacht moet worden dat ook al gaat de casus Sandrien de Nederlandse maatschappij misschien geld kosten, ook de handelaren er op verloren hebben in plaats van winst te maken.'*

Over de voorgestelde aanpak meldt de nota dat voor elk van de genoemde uitvoeringsopties "een externe deskundige (een soort scheepsmakelaar) ingeschakeld dient te worden omdat VROM op dit terrein niet over de benodigde kennis beschikt". Zonder dat blijkt dat hierover een expliciet besluit is genomen, kan uit het vervolg van het dossier worden opgemaakt dat geen externe deskundigheid is ingehuurd. Blijkens de documenten zijn er na augustus 2002 geen organisatorische wijzigingen geweest. De regionale afdeling Stoffen en producten van de VI-Haarlem bleef deelnemen aan het overleg met partijen in de Amsterdamse haven en bleef trekker op het dossier Otapan vanuit het Ministerie van VROM.

Zowel de minister als de staatssecretaris maakten opmerkingen op de nota. De minister schreef:

1. *'Met mij bespreken;*
2. *Aandachtspunten:*
  - *voorkomen dat kosten van sloop van dit soort schepen op Nederlandse belastingbetaler worden afgewenteld;*
  - *verantwoorde oplossing voor deze twee schepen treffen tegen minimale kosten.'*

Tevens schreef hij in de kantlijn *'ik wil geen herhaling'*

---

<sup>55</sup> Aanvullende ongedateerde nota (vóór 9-9-2002)

## 4 QUICK SCAN DOOR SEARCH IN 2002 EN KOSTENRAMING

### 4.1 ONDERZOEK DOOR SEARCH

Eind augustus 2002 is er regelmatig contact tussen de VI en de directie van Search voor het uitvoeren van een asbestonderzoek aan boord van de Otapan. Op 26 augustus bevestigt Search in een brief aan de VI de opzet om te komen tot een quick scan in een offerte. In deze brief wordt het doel van de quick-scan als volgt omschreven:

*'Het doel van deze quick-scan is het bepalen van een grove raming van sloop- en saneringskosten van het schip. Voorts komen uit de quick-scan alle relevante gegevens om in later fase, ten behoeve van concrete sloopplannen, een gespecificeerde aanbieding te doen voor een volledige inventarisatie (asbest, gevaarlijke stoffen, en afkomende (herbruikbare) afvalstoffen).'<sup>56</sup>*

Een week na het overleg met de minister op 9 september 2002 startte de quick-scan naar de asbest aan boord van de Otapan.<sup>57</sup> Deze scan was nodig als eerste stap naar een volledige sanering van het schip, de zogenaamde fase twee, die al in juli 2001 aan de toenmalige bewindspersonen was gemeld.

De quick-scan werd uitgevoerd door Search in de periode tussen 16 en 19 september 2002. Het type onderzoek werd door Search aangeduid als *'globale asbestinventarisatie en het lokaliseren van aanwezige asbestbronnen inclusief de bepaling van gezondheidsrisico's'*<sup>58</sup>

Tijdens de scan werd historisch onderzoek gedaan aan de hand van bouwtekeningen van de Otapan. Aan de hand daarvan werden inschattingen gedaan van die plaatsen waar asbesthoudende materialen te verwachten waren. Vervolgens is visueel onderzoek gedaan naar de niet of nauwelijks verborgen onderdelen van het schip. Search stelde in haar rapportage dat er geen garantie kon worden gegeven dat er tijdens sloop verborgen asbesthoudende materialen blootgelegd konden worden<sup>59</sup>.

In totaal werden tijdens de scan op zeven locaties asbest aangetroffen. De hoeveelheden werden aangeduid in afmetingen:

1	gangen en verblijf ruimtes: plaatmateriaal	ca 1910 m <sup>2</sup>
2	idem	ca 1910 m <sup>2</sup>
3	gangen: asbestkoord	ca 216 meter
4	gehele schip: asbestverdachte besmetting	niet te bepalen
5	diverse ruimtes: leidingisolatie	niet te bepalen
6	pijptunnen en bosun store: vuilniszakken	ca 50 m <sup>3</sup>
7	opslagruimtes: gebruikersmaterialen	niet te bepalen.

Tevens constateerde Search dat er ladingresten zwavel aanwezig zijn in de vijf tanks van het schip.

Op grond van de rapportage van Search stelde de VI in november 2002 een totaalraming op voor de sloop- en saneringskosten van de Otapan. Alleen al voor de asbestsanering werd daarin rekening gehouden met een kostenpost van € 2,7 mln. De totale kosten voor sloop en sanering zouden € 4,2 mln. kunnen gaan bedragen. Op basis van deze raming moet het voor alle betrokkenen duidelijk zijn geweest dat er op de Otapan nog steeds sprake was van een groot asbestprobleem, wetende van de totale kosten van de sanering fase 1 in relatie tot de gesaneerde hoeveelheid kilo's asbest.

<sup>56</sup> Brief van Search aan VI van 26-8-2002

<sup>57</sup> Brief aan Search van VI van 11-9-2002 met bevestiging opdracht. Start werkzaamheden op 16-9-2002

<sup>58</sup> Rapportage Search inleidende bladen

<sup>59</sup> Rapportage Search blz. 3

---

## 5 ONDERHANDELINGEN MET DE MEXICAANSE OVERHEID

---

### 5.1 ONDERHANDELINGEN OP AMBTELIJK NIVEAU

---

Op 23 januari 2003 stuurde de VI een nota naar de staatssecretaris waarin werd voorgesteld de onderhandelingen te openen met Mexico. In de nota werden twee opties werden beschreven: sleep van het schip naar Mexico (voorstel van Mexico) of sloop in Nederland. Sloop in Nederland was kostbaar en zou door de Mexicanen niet begrepen kunnen worden, de Mexicaanse eigenaar en regering zouden niet op vrijwillige basis meedelen in de kosten hiervan. Daarom werd voorgesteld in te gaan op het Mexicaanse voorstel en de onderhandelingen met de Mexicanen te openen. Het op handen zijnde bezoek van president Fox aan Nederland zou daartoe een mooie gelegenheid bieden. Uit de nota blijkt echter dat VROM niet betrokken is bij dit bezoek en er geen gelegenheid was het onderwerp op de agenda te zetten.<sup>60</sup>

De staatssecretaris werd geadviseerd om in te gaan op het voorstel van Mexicaanse zijde en aan te geven dat Mexico het schip op eigen kosten kon komen halen waarbij er goede afspraken in het kader van de EVOA moesten worden gemaakt. In de toelichting bij de nota werd gesteld dat de Otapan in Mexico kan worden gesaneerd en gerepareerd. *'In Mexico (OESO-land) kan het schip zodoende nuttig worden toegepast. De Otapan kan onder de rode lijstprocedure van de EVOA (een kennisgeving en schriftelijke instemming van Nederland en van Mexico) worden uitgevoerd naar Mexico.'*

Ook onder kopje politieke relevantie werd expliciet gesteld dat vervoer van de ongesaneerde Otapan naar Mexico geen strijdigheid met de regels opleverde: *'Sleep van een met asbest verontreinigde Otapan is mogelijk op grond van de EVOA mits er goede afspraken worden gemaakt met de Mexicaanse partijen over de sanering van de Otapan in Mexico.'* Er werd hierbij gewezen op de aandacht van Greenpeace en de media voor de Sandrien en de Otapan, die *'elk voorstel van onze kant kritisch zullen volgen op mogelijke strijdigheid met de EVOA'*.

In de nota werd opgemerkt dat de Otapan met zijn grote asbestverontreiniging een potentieel risico voor de omgeving vormde en dat de toestand van het schip hard achteruit ging.

Op de nota stonden parafen van de SG, regionaal inspecteur Noord-West, directie SAS, directie VI/Bestuurszaken, directie Juridische Zaken, directie FEZ, directie IMZ. De nota was in afschrift gestuurd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

In de nota werd gememoreerd aan de afspraak met de toenmalige minister van VROM om de vordering op Navimin van € 550.000 in de onderhandelingen te gebruiken (lees: kwijtschelden). De kosten voor een onbemande sleep naar Mexico werden door Smit Salvage geschat op € 1 mln. In de nota werden de kosten van de asbestsanering ingeschat op € 4 mln., conform de raming aan de hand van de quick-scan door Search.

Op 13 februari 2003 werd wederom een nota gestuurd aan de staatssecretaris. Ditmaal vergezeld van een concept-brief gericht aan de Mexicaanse Minister van Transport. Onduidelijk is hoe hierop werd gereageerd.

In april 2003 gaat er nogmaals een nota naar de staatssecretaris. Inmiddels werd duidelijk dat op grond van het stuk uit januari, uit kostenoverwegingen, werd gekozen voor sleep van de Otapan naar Mexico.<sup>61</sup> De sanering in Nederland zou te duur zijn. Een formeel besluit hiertoe is niet aangetroffen.

In concreto werden de volgende stappen voorgesteld in de onderhandelingen:

1. In eerste instantie aangeven dat de sleepkosten voor rekening zijn van de Mexicanen;
2. Afzien van de vordering van € 550.000;
3. Als laatste stap een bijdrage van 50% in de sleepkosten (maximum € 500.000).

---

<sup>60</sup> Nota VI van 23-2-2003 aan staatssecretaris

<sup>61</sup> Nota VI van 15-4-2003 aan staatssecretaris

Over de EVOA werd in de nota medegedeeld dat *'de mogelijkheid bestaat dat Greenpeace aandacht zal schenken aan een overbrenging van de Otapan naar Mexico. Sinds de zaak Sandrien wordt het overbrengen van schepen voor sloop en/of sanering naar landen buiten Europa nauwgezet gevolgd op mogelijke strijdigheid met de EVOA, zowel door Greenpeace als door de media.'*

In deze nota van 13 februari zit een belangrijk verschil met de nota uit januari. Werd daarin nog gesproken van asbestsaneringskosten van € 4 mln., nu werd de totale sloop, inclusief sanering, van de Otapan ingeschat op € 4 mln. Wellicht een 'slip of the pen', maar nog altijd minder dan de € 4,2 mln die in november door de VI was geraamd.

De nota heeft een handgeschreven reactie van de SG waarmee de staatssecretaris instemt. De reactie is behoudend:

*'Stappen 1 en 2 in de onderhandelingsruimte lijken me voldoende. Stap 3 pas na overleg met VROM en pas wanneer de dekking helder is'.*

Op 2 mei 2003 vonden in Mexico gesprekken plaats tussen een vertegenwoordiger van de Nederlandse ambassade met de DG van de Mexicaanse Kamer van Maritiem transport. Tastbare resultaten leverde dit niet op. Op 4 juli 2003 stuurde de VI de rapportage van Search naar de ambassade.<sup>62</sup> Hoogstwaarschijnlijk ontving korte tijd later ook Navimin de asbestinventarisatie van de ambassade.<sup>63</sup>

Een en ander leidde niet tot resultaten. In een nota van 11 juli 2003 van de VI werd de ontstane situatie als volgt ingeschat:

- Steeds dezelfde vragen uit Mexico;
- Geen concrete reactie uit Mexico op het voorstel van VROM voor een onbemande sleep;
- Geen sprake van echte onderhandelingen. Er wordt wat heen en weer gepraat;
- De wensen en motieven van de Mexicaanse partijen zijn nog steeds onduidelijk.

Navimin beriep zich op problemen met haar verzekeraar en wenste om die reden een verklaring dat het schip nooit door onjuist handelen van de bemanning aan de ketting is gelegd. Geopperd wordt een Mexicaanse delegatie naar Nederland te halen of de onderhandelingen naar politiek niveau te tillen.<sup>64</sup> In augustus 2003 vroeg Navimin via de ambassade om een verklaring waarin feitelijk alle schuld voor de gebeurtenissen bij Shipdock werd gelegd. Dit zou afwikkeling via de verzekering helpen.

Uit notitie van 3 oktober 2003<sup>65</sup> van de afdeling Stoffen en producten van de VI -Haarlem, waarin de acties rond de Otapan in 2003 waren opgenomen, was vermeld dat de staatssecretaris in april 2003 had aangegeven dat het niet onbespreekbaar was dat het schip naar Mexico zou worden gesleept.

*'Wel zal voldaan moeten worden aan de volgende voorwaarden:*

- *Bij het sleepklaar maken mag geen asbest vrijkomen en moet worden gewerkt volgens de Nederlandse wet- en regelgeving;*
- *EVOA afspraken moeten worden nagekomen;*
- *De ambassade voert de onderhandelingen;*
- *Afspraken worden zowel door de staatssecretaris als de Mexicaanse minister van Communicatie en Transport in Mexico bevestigd.'*

In deze notitie werd gesteld dat het schip volgens de EVOA naar Mexico kon worden gesleept, mits de juiste procedures werden gevolgd, omdat het schip nog kon worden hergebruikt. Uit de notitie blijkt dat binnen de afdeling Stoffen en producten deze redenering is ontwikkeld in overleg met de EVOA-expertise die binnen de beleidsdirectie SAS beschikbaar was. Door uit te gaan van reparatie hoefde men de regels voor sloopschepen niet toe te passen, zo was de redenering.

---

<sup>62</sup> Brief VI naar ambassade in Mexico van 4-7-2003

<sup>63</sup> Memo VI van 14-7-2004

<sup>64</sup> Brief VI naar ambassade in Mexico van 11-7-2003

<sup>65</sup> Interne notitie VI, 3-10-2003

---

## 5.2 ESCALATIE NAAR POLITIEK NIVEAU

Eind 2003 richtte de VI zich opnieuw tot de staatssecretaris.<sup>66</sup> De noodzaak om te handelen was volgens VI groot:

- De conditie van het schip ging volgens de nota hard achteruit waardoor de kans toenam dat het schip gevaar op gaat leveren voor de omgeving;
- Indien niet werd gekozen voor sleep naar Mexico lag sloop in Nederland voor de hand. Het zou financieel aantrekkelijk zijn de Otapan mee te nemen in het traject van de Sandrien. Die kosten worden ingeschat op € 3 tot € 5 mln.
- Voorgesteld werd de onderhandeling op politiek niveau te trekken.

Uit de nota kan afgeleid worden dat het politieke niveau niet eerder is gebruikt op aandringen van de ambassade in Mexico. Men wilde de verhoudingen met Mexico niet in gevaar brengen. De VI adviseerde een politieke brief naar Mexico te sturen waarin nogmaals de mogelijkheden van sleep werden geopperd. In afwachting van een antwoord zou de VI het slooptraject voor de Otapan verder gaan verkennen. Op 29 december 2003 ondertekende de staatssecretaris de van een vriendelijke toonzetting voorziene brief aan de ambtsgenoot in Mexico. De brief repte niet over een eventuele kwijtschelding van de vordering van € 550.00 of een mogelijke deelname aan de sleepkosten.<sup>67</sup> Vermoedelijk werd de brief pas op 15 januari 2004 verstuurd.

---

## 5.3 REACTIE MEXICAANSE OVERHEID

De reactie van de Mexicaanse overheid kwam 20 april 2004. Daarin werd de bereidheid uitgesproken 'een precies en objectief rapport' op te stellen om tot een oplossing te komen. Voorgesteld werd tot een MOU te komen waarin aandacht zou worden besteed aan:

- De kosten van inspectie, voorbereiding en sleep naar Mexico;
- Dekkingskosten van verzekering;
- Een eindakkoord waarbij de reder wordt gevrijwaard van alle eisen.

In de door Mexico bijgevoegde 'informatieve nota' werd de Nederlandse autoriteiten op hoofdzaken een aantal vergrijpen verweten:

- Uitvoering van lokale regelgeving over asbest;
- Wederrechtelijke hechtenis van 10 dagen van de kapitein;
- Illegaal betreden van het schip;
- Kwetsing en publiekelijke vernedering van de bemanning;
- Weigering van voedsel en diensten aan de bemanning.
- OM zou in strijd gehandeld hebben met de mensenrechten
- Bemanning noch reder hebben geen enkel wettelijk voorschrift overtreden.

Op deze niet mis te verstane teksten reageerde de ambassade in Mexico nogal onaangedaan. De inhoud stemde daar positief en bevestigde dat vanaf nu aan een oplossing kon worden gewerkt. De 'informatieve nota' moest volgens BuiZa vooral voor interne Mexicaanse doeleinden worden beschouwd.

In de zomer van 2004 werd er geen vooruitgang meer geboekt op het dossier. Wel gingen de voorbereidingen voor het wegslepen van de Otapan verder. Er werd door Navimin via Shipdock een contract gesloten met surveyor Vogtschmidt om het schip gereed te maken voor de sleep. Vogtschmidt rapporteerde op 11 augustus

---

<sup>66</sup> Nota VI aan staatssecretaris van 28-11-2003

<sup>67</sup> Concept-brief staatssecretaris aan minister Mexico van 29-12-2003



2004 dat de Otapan geschikt was voor sleep.<sup>68</sup> Daarna werd het weer een tijdje stil uit Mexico. De zomer ging voorbij en daarmee verstreek de mogelijkheid de Otapan te verslepen.

In november 2004 richtte de VI zich nogmaals tot eigenaar Navimin. Er kwam geen reactie meer. Het bedrijf was inmiddels al failliet of stond op het punt failliet te gaan.

---

#### 5.4 PERSONELE WISSELINGEN OP HET DOSSIER OTAPAN

Eind 2004 bleef, ondanks een personele mutatie op het dossier, de verantwoordelijkheid voor het dossier Otapan binnen de afdeling Stoffen en producten van de VI-Haarlem te liggen. In 2005 kreeg deze afdeling ondersteuning vanuit de afdeling Afval van de VI-Haarlem, de afdeling waarbinnen voor die tijd ook het dossier Sandrien werd behandeld. Uit het dossier leidt de commissie af dat de beschikbare kennis over de EVOA regelgeving in het algemeen en de eisen waaraan een kennisgeving moet voldoen in het bijzonder, beperkt was. Uit de stukken blijkt dat met betrekking tot het toepassen van de EVOA de volgende opvatting werd gehanteerd: de Otapan kon als een 'gewoon sloopschip' worden beschouwd en mocht derhalve volgens de EVOA regels worden uitgevoerd, mits het schip op een milieuverantwoorde wijze zou worden gesloopt.

---

## 6 ONDERHANDELINGEN MET BASILISK

---

### 6.1 BASILISK MELDT ZICH

Op de dag voor Kerstmis 2004 meldde zich uit Mexico een nieuwe speler op het veld. Na tussenkomst van de Mexicaanse ambassade was VI in contact gebracht met de firma Basilisk SA. Op 27 december werd door Basilisk in een mail uitgelegd dat deze eigenaar was geworden van de Otapan door verkrijging van recht van eerste hypotheek welke op de Otapan berustte. Tevens gaf Basilisk aan via de Mexicaanse rechter het eigendom over de Otapan willen verwerven.

Op 19 januari 2005 meldde de VI in een mail aan de nieuwe eigenaar het volgende:

Navimin of diens rechtsopvolger kunnen over de Otapan beschikken indien:

- Alle rekeningen betaald zijn;
- Uit inspectie blijkt dat het schip versleept mag worden;
- Er een duidelijke bestemming is aangegeven;
- Sloop plaatsvindt conform IMO standaarden.

VI was, zo stelde de mail, bereid de minister positief te adviseren waarbij VROM een aanzienlijk deel van de kosten voor het gereedmaken van het schip zou betalen. Tevens zou de minister geadviseerd worden een aanzienlijk deel van de sleepkosten op zich te nemen naar de oostkust van Mexico. En VROM zou de kosten van de sanering van € 550.00 kwijtschelden. In het aanbod kwamen de hoeveelheid asbest in het schip en de noodzaak van een verdere sanering niet aan de orde. Er is in het dossier geen afstemming met de staatssecretaris aangetroffen om deze toezeggingen te kunnen doen. De nieuwe eigenaar reageerde niet op dit aanbod.

---

<sup>68</sup> Rapport Vogtschmidt van 11-8-2004

## 6.2 VERBEURDVERKLARING EN EIGENDOM OTAPAN

Het strafrechtelijk onderzoek dat in 2001 was gestart, leidde in het voorjaar 2005 tot verschillende acties. Op 16 maart 2005 stuurde de KLPD een fax aan de Ambassade van Mexico waarbij wordt gemeld dat de Dienst waterpolitie, namens de Officier beslag had gelegd op de Otapan. De in beslagname vond plaats op grond van art. 94 Wetboek van Strafvordering. De officier verzocht de ambassade de eigenaar in Mexico hiervan op de hoogte te brengen.<sup>69</sup>

Op 31 maart 2005 werd Navimin bij verstekvonnis door de rechtbank van Amsterdam voor milieuovertredingen veroordeeld waarbij de Otapan verbeurd werd verklaard.<sup>70</sup> De rechter volgde de eis van het OM (geldboete van € 1.300.000, waarvan € 1.000.000 voorwaardelijk) niet, aangezien de kans op betaling als 'nihil' werd geschat. Verbeurdverklaring werd de enige reële optie geacht. In het vonnis werd verwezen naar mogelijke kosten voor de verwijdering van asbest tussen € 3 en € 5 mln. De schrootopbrengst werd op € 3,7 mln. gewaardeerd.<sup>71</sup> Het vonnis werd echter niet betekend.

Deze gang van zaken wekte de verbazing van de VI. Die meldde in een nota aan de staatssecretaris van 13 juni 2005<sup>72</sup> dat de zaak van Otapan door de officier kennelijk op de rol was gezet om de twee dingen te bereiken:

- De strafbaarheid van Navimin in deze zaak;
- De druk vergroten op de Mexicanen.

Dat de rechter het schip verbeurd zou verklaren (ondanks de negatieve boekwaarde) was volgens VI niet voorzien. Op 4 april meldden leden van een teleurgestelde directie van Basilisk zich op de ambassade in Mexico zo blijkt uit een vertrouwelijke notitie van BuiZa.<sup>73</sup> De notitie stelt dat Basilisk de schuld bij zichzelf moest zoeken en nu de zaken probeerde voort te zetten alsof het vonnis er niet was:

*'Basilisk maakte voorts in het gesprek niet duidelijk hoe zij er in zal slagen om de kosten voor de Nederlandse overheid terug te brengen en tegelijkertijd haar eigen rechten te beschermen: waarschijnlijk wil ze pas in besprekingen in Nederland het achterste van haar tong laten zien. Het feit dat Basilisk meent dat beide doelstellingen tezamen kunnen worden gerealiseerd, geeft uiteraard wel te denken over de wijze waarop zij e.e.a. wil uitvoeren... Zolang niet blijkt dat Basilisk in alle rechten van Navimin in het bijzonder met betrekking tot het eigendom van de Otapan is getreden, lijken onderhandelingen voorbarig.'*

Op het juridische vlak ontstond meer duidelijkheid toen krachtens een tweede rechtshulpverzoek het vonnis van de rechtbank Amsterdam op 15 november 2005 in Mexico werd betekend. Dit geschiedde door spijkering op de huisdeur van de directeur van Navimin. Bij het eerste rechtshulpverzoek bleek het bedrijf niet meer op het oorspronkelijke adres gevestigd te zijn. Omdat binnen de gestelde 14 dagen geen beroep werd aangetekend, werd het vonnis van de rechtbank van Amsterdam op 29 november 2005 onherroepelijk.

Over het eigendom bestond echter nog geen duidelijkheid. Domeinen heeft geen pogingen gedaan om dit eigendom te formaliseren door bijvoorbeeld de Otapan in haar naam in enig scheepsregister in te schrijven. Wel sloot Domeinen een overeenkomst met DCG (voormalig Shipdock) voor de betaling van liggelden voor de Otapan.<sup>74</sup> Tevens verkregen Domeinen een formele rol bij de verdere onderhandelingen met Basilisk.

De kwestie rond het eigendom en de relatie met de onderhandelingen met Basilisk kwam onder meer aan orde tijdens een overleg tussen Domeinen, GHA, de Landsadvocaat en De VI op 26 januari 2006. Uit het verslag van dit overleg blijkt dat:

<sup>69</sup> De fax ontbreekt in het dossier, maar wordt genoemd in een chronologisch documentenoverzicht

<sup>70</sup> Voor de gevolgen voor het eigendom van de Otapan wordt verwezen naar de notitie van de Landsadvocaat van 28-8-2006

<sup>71</sup> Vonnis inzake Compania Naviera Del Golfo van 31-3-2005

<sup>72</sup> Nota aan de staatssecretaris van 13-6-2005

<sup>73</sup> Notitie BuiZa ongedateerd, april 2005

<sup>74</sup> Nota van de Landsadvocaat van 28-8-2007

*'Na enig overleg is vastgesteld dat het een aantrekkelijke optie lijkt te zijn om te kijken of het overleg met ... Van Basilisk kan worden voortgezet en of met hem tot een oplossing kan worden gekomen. Daarvoor zijn drie redenen aan te wijzen. De eerste is dat in het overleg met basilisk ten minste over en weer verwachtingen zijn gewekt, die misschien niet precontractueel kunnen worden genoemd, maar die toch ook niet zomaar kunnen worden genegeerd. De tweede reden is dat Basilisk kennelijk met recht (enige) zeggenschap over het schip kan claimen, waarbij de Nederlandse verbeurdverklaring in internationaal verband misschien niet gemakkelijk zal worden geaccepteerd. En de derde reden is dat Basilisk in ieder geval in de richting van de curator (van de werf) een oplossing heeft aangeboden voor de kadegelden. In zijn emailbericht aan Domeinen van 22 januari 2006 spreekt hij in dat verband over een bod van € 120.000, maar de VI had begrepen dat daar rek in zit tot € 200.000.'*

De situatie rond het eigendom van de Otapan werd eind maart 2006 opgehelderd. De eigenaar van Basilisk had toen al vanaf januari 2006 een intensief contact met Domeinen om een onderbouwing te geven van zijn eigendomsclaim op de Otapan. Op 28 maart 2006 werd een groot aantal stukken naar Domeinen gestuurd waaruit afgeleid werd dat Basilisk naar Mexicaans recht vanaf 1 september 2005 feitelijk het eigendom had over de Otapan. Vanuit juridisch oogpunt bleek dat het vonnis van 15 maart 2005 niet werd erkend in Mexico door het ontbreken van een verdrag waarbij strafvonnissen van elkaar worden erkend. Het eigendom van de Otapan lag definitief in handen van Basilisk.

### 6.3 INFORMELE OVEREENKOMST MET BASILISK

Hoewel de eigendomsituatie op dat moment nog niet uitgekristalliseerd was, werd er op 26 april 2005 een in het Engels gestelde 'informal agreement' met Basilisk afgesloten door de VI en het GHA. Basilisk trad daarbij, in afwachting van het formele eigendom van de Otapan, op als vertegenwoordiger van Navimin en zou hiertoe voor 31 mei 2005 een goedkeurende verklaring van Navimin overleggen.

De overeenkomst behelsde een bijdrage van 50% door VROM in de sleepkosten, kwijtschelding van de saneringskosten. In een latere nota is aangegeven dat met het leveren van een bijdrage aan de sleepkosten het risico kleiner was dat het schip zich aan de invloed van de Nederlandse overheid zou onttrekken, als het buiten de territoriale wateren van Nederland zou komen. Door mee te betalen had men grip op de sleep en daarmee op de bestemming van het schip.

Er zou door Navimin een schikking getroffen zijn met ASR ten bedrage van € 120.000 voor het verschuldigde liggeld inclusief een survey en voorbereiding van de sleep.<sup>75</sup> In de overeenkomst werd niet gesproken over de noodzakelijke sanering en het nog aanwezige asbest in de binnenkant van het schip.

In een verslag van de werkgroep Otapan/Sandrien van 27 mei 2005 werd over deze overeenkomst aangegeven dat deze voor de Nederlandse Staat voordeliger uitvalt dan wanneer Domeinen de sloop zou gaan regelen.<sup>76</sup>

### 6.4 NOTA AAN DE STAATSSECRETARIS

In een nota aan de staatssecretaris van 13 juni 2005 naar aanleiding van een artikel in het Parool waar ASR (lees Shipdock) zijn onvrede uitte over de rol van de overheid bij de afwikkeling van de Sandrien en de Otapan werd de staatssecretaris op de hoogte gebracht van de 'informal agreement' van 26 april 2005. De nota stelde dat afvoer van de Otapan pas aan de orde was onder een aantal condities waaronder een akkoord met de sloop in het land van bestemming.

Het artikel in het Parool op 4 juni 2005 leidde tot Kamervragen in juni 2005<sup>77</sup>. Dit was het eerste contact met de Kamer over de Otapan sinds maart 2002. Daarin gaf de staatssecretaris aan dat de EVOA van toepassing was bij

<sup>75</sup> Informal agreement van 26-4-2005

<sup>76</sup> Verslag van 27-5-2005

<sup>77</sup> Vragen en antwoorden van 15 juni en 8 juli 2005

uitvoer van de Otapan en sloop in het buitenland. Er werden geen verdere mededelingen gedaan over de aard en omvang van de resterende asbestverontreiniging, de mogelijke saneringskosten en het bod van VROM in het kader van de onderhandelingen met de Mexicanen (betalen van de helft van de sleepkosten en de kwijtschelding van de gemaakte kosten voor de eerste sanering).

Eén van de Kamervragen was of de afgetakelde staat van de Otapan risico's opleverde voor de volksgezondheid. De staatssecretaris reageerde met de opmerking dat 'zowel bij de sloop van de Sandrien als het huidige afmeren van de Otapan er geen risico is voor de omgeving door asbest, omdat de schepen zijn afgedicht'. In diverse nota's in 2003<sup>78</sup> was aan de staatssecretaris gememoreerd dat de zich aan boord een omvangrijke asbestverontreiniging bevindt en dat deze resterende asbestverontreiniging een potentieel risico vormt voor de omgeving.

---

## 6.5 TECHNOVALVE EN EEN POTENTIËLE KOPER: SLOOP IN TURKIJE

Vanaf juni 2005 liet Basilisk zich vertegenwoordigen door een tussenpersoon, een Nederlands bedrijf met de naam Technovalve. Vanaf medio juni 2005 verliepen de meeste contacten over de Otapan inzake de kennisgeving via het Nederlandse bedrijf Technovalve. Technovalve is door Basilisk aangezocht om als vertegenwoordiger op te treden. Deze gaf te kennen de Otapan te willen bezoeken, maar VI wees op de strikte veiligheidscondities. Onduidelijk is of Technovalve of Basilisk het schip ooit daadwerkelijk hebben betreden.

Eind juni werd duidelijk dat Technovalve tevens een potentiële koper voor de Otapan vertegenwoordigde. Basilisk verklaarde dat later in een brief van 3 augustus. De optie van sloop in Turkije kwam in juni 2005 voor het eerst in beeld. Na enige radiostilte nam Technovalve begin augustus 2005 weer contact op via de mail contact op. Er is dan meer bekend over de slooplocatie: nabij Izmir in Turkije. De potentiële koper bleek de sloopwerf Simsekler in Turkije te zijn.

In een mail van de VI aan Basilisk werd om een bevestiging gevraagd en gekregen van de voorgenomen gang van zaken. Basilisk vroeg aan de VI om deze alternatieve bestemming te overwegen en meldde:

*'The environmental problem represented by the Otapan will disappear, under a clean and smooth process, some time during the months of September/October, once all inspection and preparation requirements are cleared to international standards.'*

Technovalve stuurde op 29 augustus 2005 een document naar Basilisk, waarin werd aangegeven dat het Nederlandse Ministerie van VROM bij het Turkse Ministerie van Milieu had geïnformeerd of deze accepteerde dat de Otapan voor sloop naar Turkije zou komen. In dat kader zou het Turkse ministerie, volgens het bericht van Technovalve, om enkele documenten van de Turkse werf hebben verzocht en onder meer vragen hebben gesteld over de hoeveelheid asbest op het schip.

---

## 7 KENNISGEVINGEN IN 2005

---

### 7.1 BEGIN VAN DE KENNISGEVINGSPROCEDURE

In de periode eind augustus/september 2005 was als gevolg van ziekte sprake van een wisseling van de wacht. De in 2005 aan de afdeling Stoffen en producten toegevoegde ondersteuning vanuit de afdeling Afval werd tijdelijk verantwoordelijk voor het dossier Otapan. Deze wees Technovalve er op dat toestemming van het Ministerie van VROM voor sloop bij de Turkse werf niet voldoende was voor de uitvoer van de Otapan, maar dat er ook een procedure in het kader van de EVOA diende te worden doorlopen. Technovalve werd geadviseerd hierover contact op te nemen met SenterNovem (SN).

---

<sup>78</sup> Nota's VI aan staatssecretaris van 13-02-2003, 28-11-2003

Vanuit de VI is er geen contact geweest met SN over de mogelijkheid om op grond van de EVOA-regelgeving toestemming voor het transport te krijgen. Omdat de VI ervan uitging dat de EVOA-regels het transport van de Otapan toelieten, heeft de VI de eigenaren niet gewaarschuwd over het feit dat er geen toestemming zou kunnen worden verleend.

Technovalve nam initiatief voor het opstarten van de kennisgevingsprocedure. Dit blijkt uit een mail die Technovalve op 29 augustus 2005 aan Basilisk stuurde:

*'The Ministry of the Dutch government VROM informed the Turkish Ministry of Environment if they are accepting that the Otapan comes to Turkey for dismantling. Therefore the Turkish ministry asked some documents ... to Simsekler...One of the points is how many asbestos the ship have.'*

Basilisk antwoordde op dezelfde dag dat een akkoord van Nederlandse autoriteiten verwacht werd op sloop in Turkije.

In het Paneloverleg binnen SN, verantwoordelijk voor het beoordelen van de kennisgeving EVOA, van donderdag 8 september 2005 werd voor het eerst gerept over de Otapan. Daarin wordt het contact met Basilisk voorafgaand aan het eerste formele contact bevestigd:

*'Deze (eigenaar) ...heeft SN verzocht mee te denken over een kennisgeving die in dit kader zal worden gedaan. Betreft nuttige toepassing (grootste deel R4<sup>79</sup>), Turkije is Basel-land. Voorkomen moet worden dat SN meedenkt over de kennisgeving en bij de uiteindelijke beschikking negatief beschikt....Een en ander zal in ieder geval moeten worden besproken met SAS...SAS kan om mistigheden te voorkomen, beter fungeren als trekker van deze kwestie.'<sup>80</sup>*

---

## 7.2 TECHNOVALVE MELDT ZICH BIJ SENTERNOVEM

Op 11 september 2005<sup>81</sup> stuurde Technovalve een ingevulde kennisgeving (NL 116806) aan SN. In de begeleidende brief stond het volgende:

*'Dit schip gaat verkocht worden aan een Turkse ontmantelaar waarvan het Ministerie van VROM op de hoogte is. Dit ministerie is tevens verantwoordelijk dat dit schip 5 jaar in Amsterdam ligt en is ook betrokken bij de verkoop.'*

Voor informatie werd verwezen naar de de VI. Bijgevoegd was een ingevuld kennisgevingsformulier<sup>82</sup>:

- *Onder vak 3 is ingevuld: verwijdering (geen nuttige toepassing) en geen goedgekeurde inrichting voor nuttige toepassing;*
- *De ontvanger (Simsekler) is niet dezelfde partij als de inrichting voor verwijdering / nuttige toepassing (vak 8);*
- *Als codenummer voor de verwijdering/nuttige toepassing staat in vak 9 categorie D5<sup>83</sup> vermeld;*
- *Onder punt 13 staat vermeld 'end live of Vehicle' en dat het schip 1.000 kg asbest bevat;*
- *In vak 16 is rode lijst ingevuld.*

Op 14 september zond SN een scan van deze kennisgeving, via mail, door naar de VI. In afschrift gaat deze mail ook naar o.a. de directie SAS en het GHA. In de mail werd gevraagd of men bij VI of SAS opmerkingen had bij deze kennisgeving en de voorgenomen sloop in Turkije. Gevraagd werd of de indeling D5 de juiste is en hoe werd aangekeken tegen de OESO-codes. De mail werd besloten met de vraag of hier positief op kan worden beschikt. De ingevulde 1.000 kg werd niet met name genoemd in de mail van SN.

VI meldde in haar antwoordmail dat naast de kennisgeving ook instemming van VROM vereist is voor het verslepen en de sloop van de Otapan naar Turkije. Er is haast bij de zaak om te voorkomen dat het vonnis

---

<sup>79</sup> R4 Betreft Recycling/terugwinning van metalen en metaalverbindingen

<sup>80</sup> Verslag Paneloverleg van 8-9-2005

<sup>81</sup> Brief van Technovalve aan SN van 11-9-2005, ontvangen op 14-9-2005

<sup>82</sup> Kennisgeving NL 116806

<sup>83</sup> D5 betreft verwijderen op speciaal ingerichte locaties

waarbij het schip vervalt aan de Nederlandse Staat betekend wordt. Wat de inhoud van de EVOA-kennisgeving betreft, geeft de VI aan geen verstand van de EVOA-eisen te hebben.

Pas op 24 oktober 2005 kreeg SN een antwoord op de vragen middels een notitie van het GHA die hem door de VI wordt toegestuurd. In de reactie wordt geen aandacht besteed aan de resterende asbest, maar aandacht gevraagd voor de ladingresten zwavel. Een reactie van de VI is nooit ontvangen.<sup>84</sup>

Op 16 september vond te Den Haag een eerste overleg plaats tussen Technovalve en SN. Nog tijdens deze bijeenkomst bij SN wordt de kennisgeving ingetrokken. Toegezegd werd een week later een nieuwe kennisgeving in te dienen.

In een mail aan Technovalve van dezelfde dag bevestigt SN de gemaakte afspraken:

- *Het contract tussen de kennisgever en de ontvanger moet afgesloten zijn op het moment van indiening. Hij geeft daarbij enkele specifieke aandachtspunten mee;*
- *De ontvanger en verwerker kan in dit geval één adres zijn: Simsekler;*
- *Vak 16 moet gewijzigd worden in 'niet-ingedeeld';*
- *Op vak 5 moet de handeling D5 worden toegelicht.*

Tevens wordt door SN aan Technovalve het volgende medegedeeld:

*'U moet bij de kennisgeving bijlagen indienen waarin is aangegeven welke gevaarlijke stoffen zijn geïntariseerd aan boord van de Otapan, de informatie over het verwerkingsproces bij Simsekler en waar de diverse gevaarlijke stoffen worden verwerkt. Voorts moet er bij de kennisgeving een financiële zekerheid worden gesteld....De hoogte van de zekerheid is € 450 per ton. U kunt bij de kennisgeving een verzoek tot borgverlaging indienen. U dient een onderbouwing te geven waarom het door u te stellen bedrag per ton reëel is.'*

Op 29 september 2005 kwam bij SN een tweede kennisgeving (NL 115709) binnen van Technovalve inzake het transport van de Otapan.<sup>85</sup> Tevens ontving SN tevens twee brieven van Technovalve die een direct gevolg waren van de eerder mededelingen aan Technovalve.

- Een eerste brief<sup>86</sup> betrof de hoeveelheid asbest aan boord. In de brief stond dat er aanvankelijk (voor de verwijdering) 4000 kg asbest aan boord zou zijn. Daarvan zou nog 1.000 kg resteren. Tevens werd gemeld dat er verder geen gevaarlijke stoffen aan boord zijn.
- Een tweede brief betreft een verzoek tot verlaging van de borg naar € 25 per ton. Ook hierover later meer.

In de kennisgeving NL115709 stond in vak 3 vermeld dat het ging om verwijdering. De inrichting voor nuttige verwijdering is nu Simsekler:

- In vak 9 is R4 ingevuld, D5 is doorgehaald;
- In vak 13 staat vermeld *'end of live vehicle'* en *'1.000 kg asbestos'*;
- In vak 16 staat *'niet ingedeeld'*.

Op 3 oktober 2005 machtigde Technovalve SN om in vak 9 van het kennisgevingsformulier D5 te wijzigen in R4 (hergebruik metalen).<sup>87</sup> De kennisgeving wordt op 4 oktober 2005 doorgestuurd naar de bevoegde autoriteiten in Turkije.<sup>88</sup>

---

<sup>84</sup> Zie ook rapportage SAS van maart 2007, blz. 5

<sup>85</sup> Kennisgeving NL 115709 van 29-9-2005

<sup>86</sup> Brief van Technovalve aan SN van 21-9-2005, ontvangen op 29-9-2005

<sup>87</sup> Brief Technovalve aan SN van 3-10-2005

<sup>88</sup> Brief SN aan Turkije van 4-10-2005

---

### 7.3 BEZWAAR OP DE KENNISGEVING

Op 8 november 2005 stuurde SN aan Basilisk een besluit waarin bezwaar wordt gemaakt tegen het voorgenomen transport van de Otapan.<sup>89</sup> De redenen waren:

- Het ontbreken van een financiële zekerstelling op de uiterste termijn van 7-11-2005;
- Het ontbreken van een concept-contract tussen kennisgever en ontvanger van de stoffen.

Uit de checklist die wordt gebruikt ten behoeve van het beoordelen van kennisgevingen<sup>90</sup> binnen SN bleek dat SN akkoord was met de beschrijving van het afval in fysische samenstelling en eigenschappen zoals opgegeven in vak 14. De chemische analyse van de samenstelling van de afvalstoffen (vak 13) was eveneens akkoord. Het percentage nuttige toepassing werd op de checklist opgegeven als 99,999%. Het te storten gedeelte op 0,001%.

Op 22 november 2005 kwam de goedkeuring van de Turkse autoriteiten binnen. Het transport ging echter niet door. De onderhandelingen waren nog niet afgerond. Daarnaast waren er problemen gerezen rond het vaarklaar maken van de Otapan. Een surveyor die namens Basilisk aan boord van de Otapan wilde, werd door de nieuwe eigenaar van de kade de toegang geweigerd. Basilisk is toen onverrichter zake naar Mexico vertrokken. Bovendien was het stormseizoen begonnen waardoor de sleep onmogelijk was geworden. De Otapan zou weer overwinteren in Amsterdam.

---

## 8 ONDERHANDELINGEN NAJAAR 2005 - VOORJAAR 2006

---

### 8.1 ONDERZOEK TURKSE WERF

In september 2005 heeft de VI, via Buitenlandse Zaken, de Nederlandse ambassade te Ankara verzocht om de Turkse werf te bezoeken om te kijken of deze aan de normen voldeed om de Otapan te ontmantelen. In een verslag van dit bezoek<sup>91</sup> gaf de ambassade aan dat een en ander er wel goed uit zag en op papier voldeed aan bepaalde normen, maar dat dit nog niet garandeerde dat alles ook volgens de papieren zou worden uitgevoerd. De ambassade wees er daarnaast op geen deskundige te zijn op dit gebied.

---

### 8.2 BEZOEK MEXICAANSE AMBASSADEUR

Op 4 oktober 2005 vroeg de staatssecretaris met spoed informatie over de Otapan. Dit verzoek werd behandeld door de VI. De reden voor het verzoek was een bezoek van de Mexicaanse ambassadrice in Nederland. De VI stelde een mail op met een overzicht van de stand van zaken. Deze werd rondgestuurd aan onder meer de beleidsdirectie, het GHA en SN. Deze mail is aan het secretariaat van de staatssecretaris gestuurd en zeer waarschijnlijk dus ook aan de staatssecretaris voorgelegd.

In de mail van 4 oktober 2005 werden de volgende zaken toegelicht: de overname van de Otapan door de nieuwe eigenaar, het vonnis over de verbeurdverklaring, de informele overeenkomst (niet de inhoud), de mogelijkheid dat het schip in Turkije werd gesloopt en de kennisgeving die inmiddels was ingediend voor transport naar Turkije. De reden van het bezoek van de Mexicaanse ambassade zou, volgens de mail, te maken hebben met het feit dat het eigendom van het schip na de verbeurdverklaring over zou gaan naar Domeinen, waardoor de Mexicaanse eigenaar 'het benauwd heeft gekregen' en zo spoedig mogelijk toestemming wilde hebben voor het transport van het schip naar Turkije. Omdat de staatssecretaris één van de personen was die toestemming zou moeten verlenen, zou de Mexicaanse ambassade zich waarschijnlijk bij hem hebben gemeld.

---

<sup>89</sup> Brief van SN aan Basilisk van 8-11-2005

<sup>90</sup> Checklist SN bij 115709

<sup>91</sup> Verslag ambassade september 2005

De veronderstelling in de mail bleek juist te zijn. De Mexicaanse ambassadrice vroeg aan de staatssecretaris of deze ervoor kon zorgen dat de overeenkomst van het ministerie met Basilisk, na betekenis van het vonnis, in stand kon blijven.

---

### 8.3 GESPREK GHA MET GREENPEACE OVER SLOOP IN TURKIJE

Op 3 november 2005 had het GHA, op verzoek van de VI, een gesprek met Greenpeace<sup>92</sup>. Blijkens het verslag van dit gesprek was gesproken over sloop in Turkije. Naar de mening van Greenpeace was Turkije wel een stuk vooruit gegaan op het gebied van schoon en vooral 'groen' slopen, maar waren zij er nog lang niet. Omdat Turkije in de ogen van Greenpeace nog niet aan belangrijke voorwaarden voor een milieuverantwoorde sloop voldeed, kon er volgens hen nog niet aan artikel 16 van de EVOA worden voldaan. Uit het gesprek bleek dat Greenpeace op dat moment internationaal sterk lobbyde voor de invoering van de ESM standaard (Environmentally Sound Management) en in het kader daarvan de sloop van de Otapan zou willen gebruiken als een voorbeeldproject. VROM zou als exporterende instantie moeten kunnen garanderen dat de sloop milieuvriendelijk zou gebeuren. Volgens het gespreksverslag kwam het erop neer dat Greenpeace wilde dat Nederland een duidelijk signaal afgaf door meer te eisen dan strikt formeel noodzakelijk was. Gesteld werd dat zij zich bewust waren van de belangen van de Nederlandse belastingbetaler, maar dat zij zich meer focusten op het grotere belang van veilig slopen.

---

### 8.4 INFORMATIE AAN STAATSSECRETARIS OVER TURKSE WERF

Op 15 november 2005 had de staatssecretaris overleg met de VI over de stand van zaken rond de Sandrien en de Otapan. In het verslag van dit gesprek schreef de VI dat de staatssecretaris in dit gesprek gewezen was op mogelijke problemen met Greenpeace, omdat VROM niet kon garanderen dat de Otapan in Turkije volgens de Nederlandse (wettelijke en niet wettelijke) normen gesloopt zou worden, wat Greenpeace wel zou willen. In het verslag werd gesteld dat VROM verweten zou kunnen worden dat het aan de ene kant wel hoge (niet-wettelijke) eisen stelt aan Nederlandse reders, terwijl het aan de andere kant niet meebetaalt aan de sloop van de Otapan naar een land waar het niet volgens dezelfde normen gesloopt zou worden. Geconstateerd werd dat VROM deze garantie niet kon geven en dat de kans op dat verwijt voor de staatssecretaris geen aanleiding vormde om niet met de deal<sup>93</sup> door te gaan.

Dit gespreksverslag gaf de beleidsdirectie SAS aanleiding om te stellen dat er, naar de mening van de beleidsdirectie, wel mogelijkheden waren om een sloop in Turkije volgens de Nederlandse normen te garanderen. Er zou zelfs een voorbeeldproject van kunnen worden gemaakt, maar dan moest er wel aan veel zaken worden voldaan. Daarnaast sprak de beleidsdirectie SAS de zorg uit dat de staatssecretaris onvoldoende op de hoogte was van de risico's die deze liep, als de sloop in Turkije niet zou voldoen aan de Nederlandse regels. Deze mail viel niet in goede aarde bij de VI, men vond dat de staatssecretaris voldoende op de hoogte was gesteld.

De staatssecretaris was er echter niet over geïnformeerd dat dit punt op gespannen voet met de EVOA stond: in het licht van het bepaalde in de artikelen 16 lid 3, 17 en 7 van de EVOA 259/93 en van de bepalingen van het OESO-besluit en het Verdrag van Bazel had de staat van verzending de verantwoordelijkheid om zich er van te vergewissen dat het afval in het ontvangende land zou worden behandeld zonder dat het gevaar opleverde voor de volksgezondheid of het milieu.

---

<sup>92</sup> Verslag gesprek met Greenpeace van het GHA, 3 november 2005

<sup>93</sup> Er wordt over 'de deal' gesproken. Hiermee werd bedoeld wordt op de afspraken in de informele overeenkomst: de eigenaar zorgt voor sanering en sloop en voldoet daarbij aan een aantal voorwaarden, terwijl VROM de helft van de sloopkosten betaalt en de kosten van de eerdere sanering kwijtscheldt



---

## 8.5 VRAGEN MEXICAANSE AMBASSADE OVER HOEVEELHEID ASBEST

Uit de documenten blijkt dat de VI in december 2005 contact heeft gehad met de Mexicaanse ambassade. De Mexicaanse ambassade had toen contact met Damen Shipyards die de belangen behartigde van Basilisk wat betreft de fysieke toestand van de Otapan met het oog op de sleep naar Turkije. Damen was van mening dat Basilisk zo snel mogelijk moest aangeven hoeveel asbest er nog op de Otapan aanwezig was en of deze een voorstel had voor het verwijderen van het nog aanwezige asbest. De VI zette naar aanleiding van deze mails een vraag uit over de hoeveelheid asbest in de Otapan bij het bedrijf dat in 2002 een globale asbestinventarisatie had uitgevoerd. In het antwoord werd, net als in 2002, geen gewicht aangegeven, maar wel een indicatie van de kosten voor de asbestverwijdering (€ 2,7 miljoen), het verwijderen van zwavelresten (€ 1,2 miljoen) en opruimen van overig afval (€ 0,425 miljoen), tezamen € 4,3 miljoen. Dit bedrag gaf de VI in januari 2006 door aan de Mexicaanse ambassade.

Op 19 januari 2006 antwoordde de Mexicaanse ambassade aan Damen dat er informatie was ontvangen van een contact binnen VROM over de hoeveelheid asbest en de mogelijke kosten voor de sanering. In de mail aan Damen werd letterlijk geciteerd uit de mail die de VI op 3 januari 2006 aan de ambassade had gestuurd. Dit betekent dat Basilisk op dat moment er ook van op de hoogte was dat er nog een aanzienlijke hoeveelheid asbest aanwezig was op de Otapan.

---

## 8.6 INFORMATIE AAN DE STAATSSECRETARIS OVER EIGENDOM OTAPAN

Begin januari 2006 heeft de VI de staatssecretaris geïnformeerd over de ontwikkelingen rondom de sloop van de Sandrien. Daarbij werd over de Otapan gemeld dat medio december 2005 bekend was geworden dat het vonnis van de Otapan betekend was. Gesteld werd dat hiermee het eigendom van het schip was overgegaan van de Mexicaanse eigenaar naar de Staat der Nederlanden (Domeinen).

---

## 8.7 VOORTZETTING OVERLEG MET BASILISK, ONDANKS VERBEURDVERKLARING

Uit een verslag van een ambtelijk overleg van de VI met het GHA, en Domeinen op 26 januari 2006 blijkt dat na enig overleg was vastgesteld dat het een aantrekkelijke optie leek te zijn om te kijken of het overleg met Basilisk kon worden voortgezet en of met hem tot een oplossing kon worden gekomen. Eén van de redenen daarvan was dat Basilisk inmiddels een bod had gedaan aan de curator van ASR (het voormalige Shipdock) over de kadegelden. ASR was op 28 juni 2005 failliet gegaan. Er stond toen nog een vordering op Navimin open voor kadegelden, wat ertoe had geleid dat Shipdock een executoriaal beslag op de Otapan had gelegd. In de informele overeenkomst van de VI met Basilisk was als voorwaarde opgenomen dat Basilisk ervoor zou zorgen dat deze kwestie met ASR werd opgelost.

In het overleg kwamen de kosten van sanering en sloop aan de orde. De VI lichtte de geschatte kosten toe. Sloop in Nederland zou op € 1 miljoen komen, waarbij nog de kosten van de asbestsanering bijkwamen (ook € 1 miljoen) evenals de kosten van het reinigen van de tanks (€ 600.000 á € 700.000). Alles bij elkaar kwam dit neer op € 2,7 miljoen. Voorbereidingskosten voor sleep naar Turkije schatte de VI op € 400.000. Deze bedragen weken significant af van de bedragen die de VI drie weken eerder aan de Mexicaanse ambassade had doorgegeven.

In het voorjaar van 2006 was er geen voortgang in de onderhandelingen, omdat Basilisk en de curator van ASR niet tot overeenstemming kwamen. Hierdoor werd het beslag niet opgeheven, wat een voorwaarde was van de zijde van het Ministerie van VROM.

---

## 8.9 OVEREENKOMST MEI 2006

In mei 2006 werd een ongedateerd 'settlement agreement' gesloten tussen Basilisk en VROM. Uit deze overeenkomst blijkt dat Basilisk tot overeenstemming was gekomen met de curator van ASR, waardoor het beslag op de Otapan was opgeheven. Op dit punt na, was de overeenkomst identiek aan de in april 2005 gesloten concept-overeenkomst.<sup>94</sup>

---

## 9 KENNISGEVINGEN IN 2006

In het voorjaar van 2006 werden door Technovalve nieuwe stappen gezet om te komen tot een EVOA-kennisgeving voor uitvoer van de Otapan naar Turkije.

---

### 9.1 NL116805

Met een mail van 24 april 2006 aan SN werd door Technovalve het proces om te komen tot een definitieve kennisgeving gestart. Daarin meldde Technovalve dat de scheepseigenaar een en ander met Domeinen aan het regelen was. De vraag van Technovalve was of er een nieuwe kennisgeving moest worden ingediend. SN antwoordde hierop bevestigend en bracht direct SAS en de VI op de hoogte van het voornemen van Technovalve.

Door SN werd geïnformeerd bij SAS hoe het met het eigendom van het schip zat en of er voor de VI nog specifieke punten waren om op te letten in de kennisgeving. Beleidsdirectie SAS gaf geen reactie op de mail. De VI meldde aan SN dat verder werd gegaan met Basilisk als eigenaar. De VI meldde dat het aanbod op zich interessant was en voor de staat weinig kosten met zich meebracht.

De VI gaf aan SN geen bijzondere punten aan in het kader van de kennisgevingprocedure. In de daarop volgende mailwisseling tussen SN en Technovalve werd vooral ingegaan op de redenen van het bezwaar tegen de vorige kennisgeving. Nogmaals werd Technovalve gewezen op de noodzaak van een contract en een borgstelling. Er werd niet meer, zoals bij de eerste kennisgeving, ingegaan op het indienen van een inventarisatie van in het schip aanwezige afvalstoffen. Uitgelegd werd dat, als de kennisgeving in orde is, deze door SN zou worden doorgestuurd naar Turkije. Zoals gebruikelijk binnen drie werkdagen.

De kennisgeving (NL 116805) werd op 9 mei 2006 door Technovalve ingediend.<sup>95</sup> Deze kennisgeving was in grote lijnen identiek aan de kennisgeving van september 2005:

- In vak 3: verwijdering;
- In vak 5: D5;
- In vak 13: 'end of live vehicle' en 1.000 kg asbest;
- De OESO-indeling is gewijzigd in rode lijst, RB010 en 'andere: GC030-SRA'.
- Wel waren de data gewijzigd: eerste transport niet voor 1-6-2006, vertrek laatste transport niet na 1-7-2006.

Op woensdag 16 mei 2005 bezocht Basilisk SN waar een toelichting op de procedure werd gegeven. Aangegeven werd door Basilisk dat Technovalve (wederom) gemachtigd is. Op 17 mei werd de kennisgeving op verzoek van Basilisk, op briefpapier van Simsekler, weer ingetrokken.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Bijlage bij nota van de VI aan de Staatssecretaris, ongedateerd en ongeparafeerd. Gestuurd voor 18-7-2006

<sup>95</sup> Kennisgeving NL116805 van 9-5-2006

<sup>96</sup> Brief van Basilisk van 17-5-2006

## 9.2 KENNISGEVING NL118699

Op 29 mei 2006 kwam er een nieuwe kennisgeving binnen bij SN van Technovalve. Dit zou de definitieve kennisgeving worden op grond waarvan het transport zou gaan plaatsvinden. Op een aantal punten is de kennisgeving gewijzigd:

- In vak 3: 'nuttige toepassing';
- in vak 5: R4 (metaal terugwinning);
- De OESO-indeling is gewijzigd in 'niet ingedeeld'

De kennisgeving werd op 1 juni doorgestuurd naar Turkije.<sup>97</sup> Op 6 juni<sup>98</sup> stuurde SN een bericht aan Technovalve dat ook deze kennisgeving incompleet was. De financiële garantie voor de borgstelling ontbrak. In dit schrijven werd 20 juni als uiterste datum gemeld waarop moet voldaan zijn aan de vereisten.

Uit de interne checklist van SN bleek dat de voorgaande kennisgevingen zijn bekeken, maar dat dit niet tot nieuwe of aanvullende vragen heeft geleid. Dit impliceert dat er geen nieuwe behandeling van de kennisgeving heeft plaatsgevonden.

Op 7 juli 2006 ontving SN de formele toestemming van de Turkse autoriteiten.<sup>99</sup>

Kennelijk had de bankgarantie net te laat SN bereikt.<sup>100</sup> Op 7 juli weigerde SN de kennisgeving van Technovalve. Technovalve diende een bezwaar in dat op 13 juli 2007 door SN werd ontvangen. Dit bezwaar werd gegrond verklaard en op 14 juli 2006 stemde SN alsnog in met de uitvoer van de Otapan van Amsterdam naar Turkije in de periode 1 juni 2006 tot en met 31 mei 2007.<sup>101</sup>

## 10 EERSTE TRANSPORT OTAPAN NAAR TURKIJE

### 10.1 VOORBEREIDING VERTREK VAN DE OTAPAN NAAR TURKIJE

In een verslag van een ambtelijke bijeenkomst bij de provincie Noord-Holland bleek dat de KLPD op 23-12-2005 aan boord is gegaan en heeft vastgesteld dat de staat van het schip is achteruit gegaan. Er zijn weer, zo stelt de KLPD, grote stukken asbest vrijgekomen.<sup>102</sup>

In de maanden mei, juni en juli 2006 verrichtte de firma Van Eijk werkzaamheden uit op de Otapan. Onduidelijk is in wiens opdracht dit gebeurde. De werkzaamheden hadden te maken met het corrigeren van de verslechterde situatie op het dek van de Otapan en het gereedmaken van het schip voor vertrek.

De minister werd begin juli 2006 op de hoogte gebracht van het bereikte onderhandelingsresultaat met Basilisk. In de nota<sup>103</sup> werd uiteengezet dat VROM de kosten van de sanering uit 2001 zal kwijtschelden en 50% van de kosten van gereedmaken en de sleep naar Turkije voor haar rekening neemt, een bedrag van € 165.000.

Op 12 juli ging de Otapan in het droogdok voor een nadere inspectie.

Op 27 juli vond op Radio 1 een vraaggesprek plaats met de VI en Greenpeace naar aanleiding van het vertrek van de Otapan na Turkije. In dit interview stelde Greenpeace dat de situatie in Turkije aanzienlijk verbeterd was en dat Greenpeace nu vond dat het een goed voorbeeld was hoe je met een schip om kon gaan, er werden goede afspraken gemaakt. Volgens Greenpeace was de Nederlandse overheid mede-eigenaar van het schip en zou deze erop toezien dat het goed gesloopt zou worden.<sup>104</sup>

<sup>97</sup> Brief van SN aan Basilisk van 7-7-2006

<sup>98</sup> Brief SN aan Technovalve van 6-6-2006

<sup>99</sup> Checklist van 2-6-2006

<sup>100</sup> Brief van SN aan Basilisk van 7-7-2006

<sup>101</sup> Beslissing op bezwaar van 14-7-2006

<sup>102</sup> Verslag bijeenkomst 13-1-2006

<sup>103</sup> Nota van VI aan de staatssecretaris, ongedateerd, maar begin juli, voor 12 of 18 juli 2006.

<sup>104</sup> Transcriptie Radio 1

Op 28 juli vertrekt het schip naar Turkije en kiest de Otapan, gesleept door de Thomas Gauwdief van Landfall, het ruime sop. Vanaf het moment dat het schip in internationale wateren is, gaat het eigendom over van Basilisk naar Simsekler.

---

## 10.2 EUROPEAN PLATFORM ON SHIPBREAKING/GREENPEACE

Op 1 augustus meldt zich via de helpdesk van SN (en later via de mail) een vertegenwoordiger van de NGO European Platform on Shipbreaking (EPS). Deze verzoekt aan SN informatie over de beschikkingen, kennisgevingen etc. inzake de Otapan.

Tussen 1 en 11 augustus was er regelmatig mailcontact met het EPS. Maar de aanhoudende vragen van het Platform werden niet naar tevredenheid beantwoord. Het verzoek om informatie heeft dan al het karakter gekregen van een formeel WOB-verzoek.<sup>105</sup> Binnen SN werd besloten het WOB-verzoek en de afhandeling daarvan in handen te leggen van de VI.

Op 4 augustus 2006 was er kennelijk contact tussen het EPS en de saneerder van de Otapan, de firma Van Eijk. Van Eijk had in de voorgaande maanden het dek van de Otapan in orde gebracht voor het transport naar Turkije. Over deze werkzaamheden meldde de staatsecretaris op 22 augustus 2006 aan de Kamer bij de beantwoording van schriftelijke vragen:

*De firma van Eijk heeft voor het vertrek van het schip de buitenzijde van de Otapan opnieuw gereinigd en afdichtingen afgesloten. Naast deze werkzaamheden heeft het bedrijf de surveyor binnen het schip begeleid die in het schip de zeewaardigheid moest beoordelen ten behoeve van de sloop naar Turkije. Tijdens deze rondgang heeft de firma Van Eijk blijkbaar uit eigener beweging en in de vorm van een quick-scan opgenomen hoeveel asbesthoudend materiaal er nog aan boord is.*<sup>106</sup>

Van Eijk deed in een korte rapportage van 11 augustus 2006 verslag aan het EPS. Daarin werd gemeld dat de machinekamer visueel besmet was met losse asbest en dat tevens de bemanningsverblijven en het stuurhuis besmet zijn. Tevens zouden de direct onder het dek liggende diverse leidingen voorzien zijn van asbesthoudende isolatie. Deze zouden in slechte conditie verkeren en de onderliggende glas/steenwol isolatie op de tanks besmet hebben.

Als indicatie gaf Van Eijk in de rapportage aan dat het zou kunnen gaan om 5 ton asbest in stuurhuis, machinekamer en bemanningsverblijven en circa 5 ton asbest op dek en tussenruimte. In totaal netto 10 ton. Van Eijk benadrukt dat het om netto hoeveelheden gaat. Bruto zou het bij elkaar om 60 ton kunnen gaan. De totale kosten voor sanering worden geschat op € 2,7 mln.<sup>107</sup>

Deze informatie bereikte op 11 augustus via het Basel Action Network (BAN) de beleidsdirectie SAS. BAN stelde in haar mail over aanwijzingen te beschikken dat de opgegeven hoeveelheid van 1.000 kg asbest aan boord van de Otapan onjuist was. Er werd nog niet gesproken over een exacte hoeveelheid. In een telefoongesprek van het EPS zou op 11 augustus gemeld zijn dat de hoeveelheid asbest wel eens 30 ton zou kunnen bedragen.

In een concept-rapport/persbericht van het Platform van 12 augustus 2006 wordt de door Van Eijk genoemde 60 ton bruto gememoreerd.<sup>108</sup> De zaak wordt op 15 augustus neergelegd bij de VI.

---

<sup>105</sup> Uit het dossier blijkt niet wanneer het formele WOB-verzoek is gedaan, waarschijnlijk 11-8-2006. Een formeel verzoek bereikt VROM op 1-9-2006

<sup>106</sup> TK, 2005-2006, 2044 aanhangsel 4343

<sup>107</sup> Rapportage Van Eijk van 11-8-2006

<sup>108</sup> Netherlands Shame, blz. 2 van 12-8-2006

### 10.3 AMBTELIJKE REACTIE OP PLATFORM EN NIEUW RAPPORT VAN SEARCH

Vanaf 16 augustus zijn de Turkse media door BAN geïnformeerd en gaven de Turkse autoriteiten aan dat de Otapan wordt teruggestuurd indien er meer dan 1.000 kg asbest aan boord is zoals vermeld op de kennisgeving.

Daarop werd door de VI op 18 augustus 2006 contact gelegd met Technovalve om te informeren naar de herkomst van de 1.000 kg. Deze verwees naar een mailwisseling die daarover een jaar eerder in 2005 is gevoerd. Ook Basilisk werd door de VI benaderd. Dit levert geen aanvullende informatie op. Diezelfde dag schoof SAS aan bij een overleg met de staatssecretaris over de gerezen situatie en informeert daarover de VI middels een memo. Daarin gaat het vooral over de juridische gevolgen van een eventuele onjuiste opgave.<sup>109</sup> Er werd geen melding gemaakt van een discussie over de hoeveelheid asbest.

De Otapan arriveerde op 18 augustus voor de Turkse kust. Op 22 augustus stelde de Tweede Kamer schriftelijke vragen aan de staatssecretaris. In de schriftelijke vragen werd verwezen naar het rapport van Van Eijk van 11 augustus en dat gericht was aan het EPS. Verwezen wordt naar dit in het rapport genoemde 10 ton asbest.

In de middag van 22 augustus nam de VI, waarschijnlijk omdat de antwoorden van Basilisk geen uitsluitel gaven en aangespoord door de vragen van de Kamer, telefonisch contact op met de firma Search. De volgende dag<sup>110</sup> stuurt Search een kort rapport naar de VI. Daaruit blijkt dat het in de Otapan om in totaal 53.786 kg asbest zou gaan:

#### Vastgesteld:

1	Plaat materiaal asbest cement	1910 m2	23.750 kg
2	Colovinyl tegels	1910 m2	3.820 kg
3	asbestkoord	216 m	216 kg
4	asbestafval leidingisolatie	50m3	7.500 kg
5	voorraden	1.000	1.000 kg

#### Geschat:

6	leidingisolatie machinekamers	5000 m	7.500 kg
7	restanten los op vloer	5000 m2	10.000 kg

De commissie stelt vast dat de categorieën 1 t/m 4 corresponderen met de categorieën 1 t/m 3 en 6 uit het onderzoek van de firma Search uit 2002. Nu staan er echter wel gewichten bij vermeld. Categorie 5 werd in 2002 nog als 'niet te bepalen' opgegeven. Categorieën 6 en 7 werden in 2002 aangeduid als 'niet te bepalen'. Search doet geen uitspraken over de vermoedelijke kosten van sanering.

Uit een interne memo van de VI bleek dat de staatssecretaris van deze bevindingen op 23 augustus 2006 mondeling op de hoogte is gebracht.<sup>111</sup>

Op 25 augustus stelt Van Eijk het rapport nogmaals in het Engels op voor de VI.

De Staatssecretaris beantwoordde de Kamervragen op 29 augustus.<sup>112</sup> Hierin vermeldde hij de op 22 en 23 augustus vernomen uitkomsten van Search. In zijn brief van 29 augustus<sup>113</sup> geeft hij een nadere toelichting. In het daarop volgende debat dat op 30 augustus plaatsvond vraagt de kamer om inzage in het recente rapport van Search.

<sup>109</sup> Memo SAS aan VI van 18-8-2006

<sup>110</sup> Datering van het rapportje klopt niet is, maar is per mail op 23-8-2006 toegestuurd aan VI

<sup>111</sup> Memo VI van 29-8-2006

<sup>112</sup> TK, 2005-2006, 2044 nr. 4343

<sup>113</sup> Brief aan de TK, 22343, nr. 135

Een kamerlid had in dit debat de beschikking over het eerdere rapport van de firma Search uit 2002. In een memo van het projectteam Otapan werd gesuggereerd dat Shipdock dit rapport uit 2002 aan Greenpeace had doen toekomen. De motivatie zou wraak op de VI zijn.<sup>114</sup>

De staatssecretaris vertrok, samen ambtenaren van de VI en SAS, naar Turkije voor overleg met de Turkse minister. Dit overleg liep op niets uit. De Otapan zou, na diverse pogingen om het schip aan te meren in een haven in het Middellands zeegebied, terugkeren naar Nederland. Het schip was en is een Nederlands probleem.

---

## 10.4 JURIDISCHE STAPPEN

Op 28 augustus 2006 berichtte de Raad van State dat tegen het kennisgevingsbesluit van 14 juli 2006 een beroepschrift was binnengekomen van Greenpeace.

Op 25 september 2006 stuurde Greenpeace aan de Raad van State een aanvulling van gronden.<sup>115</sup> De Staat diende vervolgens op 1 december 2006 een verweerschrift in.<sup>116</sup> In het verweerschrift hield de staat vol dat van 'nuttige toepassing' sprake was, de werf in staat was tot milieu hygiënisch verantwoorde sloop, er op goede gronden tot borgverlaging was overgegaan. De Raad van State deed op 21 februari 2007 uitspraak in deze kwestie waarbij het beroep van Greenpeace gegrond werd verklaard. De Raad van State meende dat er sprake was van 'verwijdering' en geen 'nuttige toepassing'. Dit impliceerde dat bezwaar had moeten worden gemaakt tegen de kennisgeving.

---

## 11 TWEEDE TRANSPORT OTAPAN NAAR TURKIJE

---

### 11.1 PROJECTTEAM OTAPAN

Op 31 augustus 2006 vond de eerste bijeenkomst plaats van het Projectteam Otapan. Het projectteam bestaat uit de VI, het GHA en de beleidsdirectie SAS. SN is niet vertegenwoordigd in het team. Doel van het team is regie te voeren op het dossier en binnen twee weken met een voorstel voor een oplossing te komen.<sup>117</sup>

Er melden zich talloze ondernemers die bereid zijn de sanering van de Otapan ter hand te nemen.

De teleurgestelde firma Technovalve meldt op 13 september 2006 aan SAS met de rug tegen de muur te staan en dat een financiële strop voor het bedrijf dreigde. Technovalve zou van zowel Basilisk en Simsekler \$ 30.000 ontvangen voor bemiddeling. Tevens werd gemeld dat de eigenaar van Basilisk spoorloos was.

Uit een nota van 15 september 2006 aan de staatssecretaris bleek dat naarstig werd gezocht naar mogelijkheden de Otapan in het Middellandse Zeegebied voor anker te laten gaan. Er werd contact gezocht met Napels, Genua en Messina. Maar de Italiaanse autoriteiten waren niet bereid hieraan mee te werken. Dezelfde houding namen de Griekse autoriteiten aan. Malta stelde zich wel coöperatief op. De staatssecretaris nam nog telefonisch contact op met zijn collega in Malta, maar het leidde tot niets. Kennelijk had het Global Platform on Shipbreaking een brief opgesteld waarin de overheden werd opgeroepen de Otapan niet toe te laten.<sup>118</sup> Op vrijdag 22 september werd besloten de Otapan terug te slepen naar Nederland.<sup>119</sup> Gemeld wordt dat Nederland garant staat voor de kosten van het slepen en het maken van een inventarisatie.

Begin oktober stelde de NRC gedetailleerde vragen over de wijze waarop SN de kennisgevingen had behandeld. SN beantwoordde de vragen op 11 oktober 2006. Dit leidde tot publicaties in de krant op 11 en 13 oktober

---

<sup>114</sup> Anonieme memo kort na 29-8-2006

<sup>115</sup> Brief aan Raad van State van 25-9-2006

<sup>116</sup> Verweerschrift van 1-12-2006

<sup>117</sup> Startbijeenkomst projectteam Otapan van 31-8-2006

<sup>118</sup> Nota van VI aan staatssecretaris van 10-10-2006

<sup>119</sup> Brief aan de TK van 25-9-2006, 22343, nr. 139

2006. Nu lag de nadruk op de wijze waarop de borgverlaging tot stand is gekomen. In het AO met de TK van 12 oktober zou deze kwestie een prominente rol spelen.

Op 17 november 2006 werd er een nota naar de staatssecretaris gestuurd met daarbij ter tekening een 'preliminary agreement' tussen de Nederlandse staat en de eigenaar van de Otapan, de firma Simsekler.

De overeenkomst omvatte volgens de begeleidende nota de volgende hoofdpunten:

- De inventarisatie van asbest en andere gevaarlijke stoffen wordt betaald door VROM;
- Indien er kosten moeten worden gemaakt om de asbest van 1.000 kg naar 0 kg te brengen .... deze kosten onderwerp van onderhandeling zullen zijn;
- VROM betaalt vanaf 18-8-2006 alle kosten voor sleep, verzekering, oponthoud en liggeld.

In de overeenkomst zelf staat vermeld dat de Nederlandse overheid de kosten van de sanering zal betalen. Dat stond niet expliciet in de aanbiedingsnota:

*'After the inventory is completed strategic decisions are needed the cleanup of the vessel and the possibilities to bring the vessel into conformity with the present and valid notification NL 118699. Cleaning the vessel up to 1.000 kg of asbestos will be paid by VROM.'*<sup>120</sup>

De kennisgeving NL118699 is als 'present and valid' gekwalificeerd, omdat de Turkse en Nederlandse autoriteiten hier hun goedkeuring aan hadden gegeven. De redenering was dat een kennisgeving transport van de Otapan met 1000 kg asbest blijkbaar kon rekenen op een positief besluit van deze autoriteiten. Daarmee is de doelstelling van de sanering verwoord als 'maximaal 1.000 kg asbest'.

---

## 11.2 VOLLEDIGE INVENTARISATIE DOOR OESTERBAAI

Op 29 december 2006 meldde de staatssecretaris aan de Kamer de stand van zaken. Na terugkeer van de Otapan zijn de voorbereidingen voor fase 2 gestart, de inventarisatie voor de asbestsanering. Hiertoe werden vijf bedrijven benaderd. De opdracht is verstrekt aan de firma Oesterbaai. Door middel van diverse advertenties wordt het voornemen tot sanering bekend gemaakt eind 2006, begin 2007. Gekozen wordt voor de economisch meest voordelige aanbieder, de firma Koole. De firma Oesterbaai trad op als projectleider.

Uit de inventarisatie van Oesterbaai blijkt dat er aan boord van de Otapan 76 ton pure asbest (dit gaat om het netto gewicht) is. Het rapport is beoordeeld en akkoord bevonden door TNO.<sup>121</sup>

De sanering werd bij Koole in Rotterdam uitgevoerd tussen februari en juni 2007. De Minister van VROM informeerde de Kamer over de resultaten op 19 juli 2007.<sup>122</sup>

Het bleek dat er in totaal 770 ton bruto materiaal is verwijderd uit het schip, waaronder 76 ton pure asbest en dat er 850 kg asbest is achtergebleven, dat niet kan worden verwijderd zonder de integriteit van het schip aan te tasten. Tevens wordt vermeld dat het schip na de sanering naar de firma Simsekler zal gaan voor sloop.

Na discussie is VROM van mening dat de borg, hoewel niet via een bankgarantie afgegeven door de huidige firma Simsekler, vastgehouden moet worden. Na een juridische procedure van Basilik stelde de rechter VROM op 13 september 2007 hierover in het gelijk.<sup>123</sup>

---

## 11.3 DEFINITIEVE KENNISGEVING EN VERTREK

Op 23 mei 2007 is, na sanering van de Otapan, kennisgeving NL120749 ingediend. Deze kreeg van SN geen vergunning vanwege het feit dat er onvoldoende informatie werd verstrekt over de samenstelling en de

---

<sup>120</sup> Preliminary agreement 17-11-2006

<sup>121</sup> TK 2006-2007, 22343, nr. 150 en rapportage TNO van 8-12-2006

<sup>122</sup> TK 2006-2007, 22343, nr. 177: minister Cramer

<sup>123</sup> Nota aan de minister van 13-7-2007

hoeveelheid van de over te brengen afvalstoffen op het moment dat de saneringswerkzaamheden in Nederland waren afgerond, en er ontbrak een financiële zekerheidstelling.

Ten slotte is op 27 november 2007 een zesde kennisgeving ingediend, de NL300183. Hierop is positief beschikt op 29 februari 2008. Na afronding van de overbrenging is het dossier afgesloten met de borgretour à € 315.000 op 17 november 2008. De Turkse regering was in eerste instantie niet geneigd mee te werken aan een tweede transport naar dat land. Op 21 februari 2008 heeft zij wel toestemming verleend en is de Otapan op 24 februari 2008 naar Turkije gesleept.

---

## 12 GEMAAKTE KOSTEN EN VERHAAL

Vanaf eind 2002 werden inschattingen gemaakt van de sanerings- en sloopkosten van de Otapan. Alleen al voor de asbestsanering werd daarin rekening gehouden met een kostenpost van € 2,7 mln. De totale kosten voor sloop en sanering zouden € 4,2 mln. kunnen gaan bedragen.

---

### 12.1 GEMAAKTE KOSTEN

In antwoord op schriftelijke vragen van de Kamer meldde de staatssecretaris op 9 oktober 2006<sup>124</sup> dat de volgende kosten tot dat moment voor de Otapan gemaakt zijn door de Staat:

Asbestverwijdering in 2001	€ 550.000
Quick scan in 2002	€ 20.000

Op 8 februari 2007 meldde de bewindspersoon dat de kosten gemoeid met de terugkeer van de Otapan zo'n € 900.000 bedroegen. De inventarisatie van de asbest in fase 2 en het opstellen van een plan van aanpak (door Oesterbaai) had in totaal € 85.000 gekost.

De verwachting was dat fase 3 ongeveer € 3,2 mln. zal gaan belopen. In totaal hield de staatssecretaris rekening met totale kosten van € 4,5 mln. Een beduidend hoger bedrag dan de in 2002 geraamde kosten voor sanering. Op 19 juli 2007 meldde de minister dat de kosten in de buurt van het in februari genoemde bedrag zal uitkomen.<sup>125</sup>

Na de beëindiging van de sanering op 27 juni 2007 is het schip naar de Botlek gesleept. Daar zijn kosten gemaakt voor het verslepen, liggelden, havengelden, verzekeringsgelden en kosten voor toezicht. In totaal in drie maanden een bedrag van € 250.000.<sup>126</sup>

Tevens werd gemeld dat de kosten tot 27 juni 2007 in totaal € 4.350.000 beliepen. De bankgarantie was inmiddels door VROM geïncasseerd en zal in mindering gebracht worden op dit bedrag.

In mei 2008 meldde de minister dat de kosten na de sanering vanaf 27 juni 2007 inmiddels waren opgelopen tot € 550.000. daarin zou de Turkse eigenaar een bijdrage leveren van € 240.000. De kosten voor de overbrenging zullen ten laste van de Nederlandse overheid komen.

---

<sup>124</sup> TK, 2006-2007, 22343, nr. 141

<sup>125</sup> TK, 2006-2007, 22343, nr. 177

<sup>126</sup> TK, 2006-2007, 22343, nr. 179



Recapitulerend:

Kosten 2001	550.000
Inventarisatie 2002	20.000
Terugkeer en sanering	4.350.000
Kosten na sanering	550.000
Bijdrage Simsekler	-240.000
Borg	-211.000
<b>Totaal</b>	<b>5.019.000</b>

## 12.2 KOSTEN VERHAAL

De staatssecretaris heeft in 2006 aan de Tweede Kamer toegezegd om deze kosten op Basilisk te verhalen. Aan de Landsadvocaat is opdracht gegeven om tot kostenverhaal op Basilisk over te gaan.

Het probleem daarbij is dat Basilisk niet voor de zitting kon worden opgeroepen (“betekenen van de dagvaarding”) omdat het vrijwel onmogelijk is gebleken de daarvoor nodige statutaire zetel en het officiële vestigingsadres van Basilisk te achterhalen. In Mexico kent men, anders dan in Nederland, geen openbare bron zoals het Handelsregister. Ook inschakeling van de ambassade, een lokale advocaat en een lokale deurwaarder hebben niet geleid tot het kunnen uitbrengen van een geldige dagvaarding. De rechtbank heeft de vennootschap op 11 maart 2011 daarom bij verstek veroordeeld om aan de Nederlandse Staat een bedrag te betalen van in totaal € 4,33 mln, te vermeerderen met de wettelijke rente en de proceskosten.<sup>127</sup>

De staatssecretaris meldde op 12 september 2012 aan de Tweede Kamer dat “*reële mogelijkheden om de gemaakte kosten daadwerkelijk te laten terugvloeien in de Staatskas naar mijn mening te gering zijn. De te maken kosten voor de invordering zullen verder oplopen, zonder zicht op succes. Op grond van het vorenstaande rest mij na afweging van alle belangen geen andere mogelijkheid dan het kostenverhaal inzake de Otapan definitief te beëindigen.*”<sup>128</sup>

<sup>127</sup> Nota Ministerie van I en M, HBJZ, december 2011

<sup>128</sup> TK 22343, nr. 282, 12 september 2012

## DEEL II

### 13 DE HOEVEELHEID ASBEST AAN BOORD VAN DE OTAPAN

#### 13.1 OORSPRONG VAN DE OPGAVE VAN 1.000 KG ASBEST

Zoals eerder aan de orde gesteld deed Technovalve in een brief van 29 september 2005 een opgave van de hoeveelheid en samenstelling van de afvalstoffen aan boord van de Otapan. Volgens de opgave was er 1.000 kg asbest aan boord. Deze 1.000 kg is in alle kennisgevingen gehandhaafd. Uit het dossier blijkt dat de opgave van Technovalve van 1.000 kg was ontleend aan een mailwisseling tussen Technovalve en Basilisk van 29 augustus 2005. Op een vraag van Technovalve naar de hoeveelheid asbest aan boord meldde Basilisk dat door de Nederlandse autoriteiten in 2000 ongeveer 1.000 zakken met een totaal gewicht van 3 ton aan asbestresten van de Otapan waren verwijderd. Daarnaast vermeldde Basilisk dat uit conversaties met de kapitein was gebleken dat dit verwijderde asbest het grootste deel van de totaal aan boord aanwezige asbest betrof en er ongeveer nog 1 ton (of iets meer) aan boord aanwezig zou zijn.

De informatie in de mail van Basilisk bevat enkele feitelijke fouten:

- De verwijdering vond plaats in 2001 en niet in 2000.
- Het ging niet om 1.000 maar 3.000 zakken.
- De gesaneerde hoeveelheid in 2001 bedroeg 70 ton asbest en niet de hier genoemde 3 ton.

In augustus 2006 zou Basilisk, toen de problemen rond te Otapan de bekende politieke rel tot gevolg hadden, in een mailwisseling met de VI over de 1.000 kg verklaren dat:

*'Such estimated amount was determined based on the fact that we were informed that previous to the detention of the ship by the Dutch environmental authorities, the isolation of the internal pipes of the ship made of a material called 'composite' (a mix of asbesto and fiberglass) was removed by the crew of the ship and placed in double sealed bags which were placed in the front panel of the ship (approximately 200 bags with a net content of asbesto of some 1.000 kgs).'*

Daarnaast gaf Basilisk de VI te kennen dat *'also the isolation materials of the product tanks made out of fiberglass was removed and deposited in plastic bags mixed with other deck coverings on deck of the ship.... We understand from information provided by Dutch Authorities that approximately 26.000 kgs of material contained in those bags were removed from the ship. From reviewing the above numbers it results an estimated amount of net asbesto content still in the ship of approximately 1.000 kgs...'*

Ook in deze mail staan enkele feitelijke fouten. Bij deze eerste sanering waren immers in totaal 3.000 zakken verwijderd van het dek. Het ging om 230 ton materiaal waarvan 70 ton asbest. In de mail van een jaar eerder sprak Basilisk nog van in totaal 1.000 zakken met een hoeveelheid van 3 ton.

In een aanvullende mail van 21 augustus 2006 aan de VI stelde Basilisk dat *'residual amount of asbestos in the ship was estimated at the best of our knowledge, with information gathered from: Dutch Environmental and Port Authorities, as well as conversations held with captain in charge of the Otapan, when ship was detained by Dutch authorities.'*

De in deze mail genoemde hoeveelheden corresponderen met de mail van 18 augustus 2006. Veelzeggend is de mail van een dag later van Basilisk waarin wordt aangegeven dat de hele exercitie rondom het bepalen van de hoeveelheid asbest was uitgevoerd op een betrouwbare wijze, gebruikmakend van de beschikbare informatie. Hieruit mag afgeleid worden dat Basilisk geen eigenstandig onderzoek aan boord van de Otapan heeft gedaan naar de hoeveelheid asbest aan boord.

## 13.2 BESCHIKBAARHEID INFORMATIE BINNEN VROM EN SN

Naast de opgave in de kennisgeving door de kennisgever is van belang om te bezien waarom de informatie over het asbest in de Otapan, beschikbaar bij de VI, niet bij SN beschikbaar was.

### Informatie bij de VI

Op 2 juli 2001 kwam de definitieve rapportage van Search naar aanleiding van de monsternames ter beschikking. In de conclusies en aanbevelingen stelde Search over de hoeveelheid asbest het volgende<sup>129</sup>:

- *'Op het schip is een zeer ernstige verontreiniging van niet-hechtgebonden asbesthoudende materialen aangetroffen;*
- *De aard en omvang van de besmetting resulteert in een risico tot secundaire emissie;*
- *Ook in de lucht werd één monster bruine asbest aangetoond. De concentratie overschrijdt geen normwaarden;*
- *Het schip bevat grote hoeveelheden asbesthoudende materialen die in slechte staat verkeren en bij normaal gebruik van het schip asbestvezels zullen emitteren;*
- *Nader onderzoek is nodig om een compleet beeld te verkrijgen.'*

Uit de in het rapport opgenomen foto's bleek dat, naast de asbest op het dek, sprake was van asbesthoudend isolatiedoek dat door het gehele schip is toegepast als afdichting en isolatie, asbestkoord dat door het hele schip was toegepast en asbesthoudende beplatingen in de verblijfsruimten. Zoals al uit dit eerste rapport van Search uit juli 2001 bleek, was er in het schip sprake van een aanzienlijke besmetting. Dat de IMH dat beeld deelde, bleek uit een brief aan de gemeente Amsterdam<sup>130</sup>:

*'Het feit dat het dek van MS Otapan inmiddels vrij is van asbest betekent helaas niet dat het probleem van de asbestverontreiniging is beëindigd. De binnenzijde van het schip waaruit asbest is gesloopt is nog steeds ernstig verontreinigd met asbest en vormt zodoende een potentieel gevaar voor de omgeving...Vanwege de ernst van de verontreiniging aan de binnenzijde van het schip, is het niet mogelijk om zonder persoonlijke beschermingsmiddelen het schip in te gaan.'*

Vanwege het bod van Shipdock in de zomer van 2002 om de gesaneerde Sandrien en de Otapan voor een lump sum te slopen, heeft IMH Search opdracht gegeven om een quick scan uit te voeren ter inventarisatie van het asbest. De quick-scan door Search uit augustus 2002 leverde het volgende resultaat op:

1	gangen en verblijfruimtes: plaatmateriaal	ca 1910 m2
2	idem	ca 1910 m2
3	gangen: asbestkoord	ca 216 meter
4	gehele schip: asbestverdachte besmetting	niet te bepalen
5	diverse ruimtes: leidingisolatie	niet te bepalen
6	pijptunnen en bosun store: vuilniszakken	ca 50 m3
7	opslagruimtes: gebruikersmaterialen	niet te bepalen.

In de uitkomsten van de quick scan zijn alleen oppervlakte- en inhoudsmaten gebruikt, er zijn geen gewichten aangegeven. Search constateerde tevens dat er ladingresten zwavel aanwezig zijn in de vijf tanks van het schip. Duidelijk werd uit de rapportage en de bijgevoegde foto's dat er in de constructie van de Otapan grote hoeveelheden asbest waren toegepast, die nog niet verwijderd waren. Daarnaast was bekend dat het schip verontreinigd met losse asbestvezels, vanwege de ondeskundige verwijdering van asbest.

Op grond van de rapportage van Search stelde de IMH in november 2002 een totaalraming op voor de sloop- en saneringskosten van de Otapan. Alleen al voor de asbestsanering werd daarin rekening gehouden met een kostenpost van € 2,7 mln. De totale kosten voor sloop en sanering zouden € 4,2 mln. kunnen gaan bedragen.

<sup>129</sup> Rapportage Search van 2-7-2001

<sup>130</sup> Brief van de IMH van 5-9-2001

Voorafgaand aan de kennisgeving beschikte de VI daarmee over informatie over de asbest aan boord van de Otapan. Bij de eerste indiening van de kennisgeving is niet gereageerd op de opgegeven 1.000 kg

Eind december 2005-begin januari 2006 heeft de VI een mailcontact met de Mexicaanse ambassade. Daarin spreekt de VI de hoop uit dat in dit jaar (2006) het probleem van de Otapan wordt opgelost. In deze mails komt de hoeveelheid asbest aan boord van de Otapan ter sprake. De VI vermeldt in een mail dat de exacte hoeveelheid asbest niet bekend is, maar dat er er 26 ton asbest van het dek is verwijderd en er een aanzienlijke hoeveelheid nog is achtergebleven.

Tevens werd gemeld in de mail dat er contact was geweest met Search en dat daaruit bleek dat de vermoedelijke kosten van de asbestverwijdering ongeveer € 2,7 mln. zouden bedragen. De hoeveelheid is niet bekend. Het opruimen van de zwavelresten wordt geschat op € 1,2 mln. Zo komen de sloopkosten bij elkaar op ongeveer € 4,2 mln.

In een overleg op 26 januari 2006 tussen het GHA, Domeinen, Landsadvocaat en de VI werd gesproken over de eigendoms kwestie van de Otapan en de problematiek van de liggelden. In het overleg werd geconcludeerd dat het een aantrekkelijke optie leek te zijn om te kijken of het overleg met Basilisk kon worden voortgezet en met hen tot een oplossing te komen. Daarvoor worden drie redenen aangevoerd:

- gewekte verwachtingen over en weer;
- de zeggenschap van Basilisk over het schip;
- er is door Basilisk een bod gedaan van € 120.000 op de achterstallige liggelden.

Ook in dit overleg wordt gesproken over schoonmaak- en sloopkosten. Volgens de VI zou het gaan om sloopkosten van € 1 mln, een asbestsanering van € 1 mln., tankreiniging van ongeveer € 700.000. Totale kosten van € 2,7 mln. Deze cijfers weken significant af van de informatie die de VI 3 weken daarvoor van Search heeft ontvangen.<sup>131</sup>

#### Informatie bij SN

Zoals aangegeven trok SN de opgave van de eigenaar (1.000 kg) niet in twijfel. De vraag blijft waarom de rapporten van Search uit 2001 en 2002 niet werden betrokken bij de kennisgevingen. Een mailwisseling tussen SN en VI uit 2006 wierp hier iets meer licht op. Daarin werd ingegaan op het WOB-verzoek dat Greenpeace in augustus 2006 bij SN en de VI heeft ingediend. In de mail werd gesteld dat Greenpeace het stuk over de analyse samenstelling niet heeft ontvangen van SN omdat SN daarover toen niet beschikte. Ook de VI zou dit stuk niet aan Greenpeace overhandigd hebben omdat het als 'vertrouwelijk' werd gekwalificeerd.

Uit een inventarislijst ten behoeve van WOB-verzoeken inzake de Otapan opgesteld door SN, staan de rapporten van Search niet vermeld.<sup>132</sup> In een ongedateerde WOB-lijst van de VI wordt het stuk wel vermeld.<sup>133</sup> Over de gang van zaken rond de beoordeling door SN van de in de kennisgeving gedane opgave van 1.000 kg meldde SN in een mail aan SAS op 28 augustus 2006 dat in kennisgeving NL118699, als ook in de kennisgeving die in 2005 was ingediend door de kennisgever steeds werd gesproken over 1.000 kg asbest, dat dit als een feit is aangenomen en niet aan de kennisgever is verzocht om dit nader te onderbouwen. SN stelde dat er geen reden was om aan te nemen dat de op de kennisgeving vermelde informatie niet klopte. In de mail werd ook duidelijk gemaakt dat SN niet op de hoogte was van enig asbestonderzoek met betrekking tot de Otapan, dat deze informatie bij de aanvraag niet ter tafel is gekomen en dat SN niet wist of de kennisgever over de onderzoeksresultaten beschikte. De overlegde informatie werd door SN als voldoende aangemerkt. Vragen aan de kennisgever of kon worden aangegeven welke ander gevaarlijke stoffen (afval)stoffen zich nog aan boord zouden kunnen bevinden werden beantwoord met de opmerking dat dit niet was aan te geven omdat het schip verzegeld was op grond van asbestvezels in het schip. Tenslotte geeft SN aan deze kennisgeving niet anders

---

<sup>131</sup> Besprekingsverslag van 26-1-2006

<sup>132</sup> Inventarislijst SN van 29-11-2006

<sup>133</sup> Ongedateerde WOB-lijst bestaande uit twee dossiers. Het gaat om WOB-stukken van de VI. Uit de lijst kan afgeleid worden dat het om stukken t/m mei 2006 gaat

behandeld te hebben dan andere kennisgevingen, maar vanwege de voorgeschiedenis wel de VI en de beleidsdirectie te hebben geïnformeerd over de kennisgeving.

Dat SN niet op de hoogte was van dit rapport van de VI werd ondersteund in een memo van SN aan de pSG van EZ.<sup>134</sup> Tenslotte werd in de interne evaluatie van VROM uit maart 2007 bevestigd dat SN en SAS niet beschikten over de rapportage van Search.<sup>135</sup>

De hoeveelheid van 1.000 kg aan restant asbest zou gedurende de indiening van de verschillende kennisgevingen niet meer betwist worden door SN of door VROM. Er zou geen enkele aandacht meer aan besteed worden tot augustus 2006 toen de Otapan onderweg was naar Turkije.

Zoals eerder gesteld werd de oorspronkelijke kennisgeving door SAS op 16 september 2005 voor commentaar doorgestuurd aan het GHA. In de reactie van het GHA wordt geen melding gemaakt van hoeveelheden resterend asbest.

In een interne mailwisseling van SN op 28 augustus 2006 wordt gemeld dat SN meer informatie had moeten vragen over de samenstelling van het schip. Aangegeven wordt dat in 2005 contact is geweest tussen SN en de beleidsdirectie SAS over de hoogte van de te stellen borg en dat toen wel aan de orde is geweest wat er aan gevaarlijke stoffen aan boord van de Otapan zou zitten, maar dat dit geen reden is geweest om anders tegen de borg aan te kijken of een ander borgbedrag vast te stellen. Door de kennisgever werd steeds aangegeven dat er niet geïnventariseerd kon worden wat eraan gevaarlijke stoffen aanwezig was in het schip omdat het schip was verzegeld vanwege de aanwezige asbetsvezels.

SN heeft dit niet nagetrokken bij de VI. Uit het dossier blijkt dat een inspectie van het schip, mits de nodige voorzorgsmaatregelen werden genomen, altijd mogelijk is geweest.

#### Informatie bij beleidsdirectie SAS

In reactie op een discussie over borgstelling naar aanleiding van de kennisgeving die op 29 september 2005 werd gedaan, schat SAS in dat het slopen van de Otapan in Nederland circa € 1,5 mln. gaat kosten en dat dit neerkomt op een borg van € 180 per ton. SAS vreest dat een dergelijke borg een te hoge drempel vormt. SAS is van mening dat de € 25 die de kennisgever voorstelt waarschijnlijk nog wel enige rek heeft, maar betwijfelt of het zinvol is om veel tijd te besteden in onderhandelingen hierover. Een kostendekkende borg blijft naar de mening van SAS onhaalbaar.

#### Informatie bij Basilisk/Technoalve

Uit een mail van Basilisk van begin 2005 blijkt niet dat het bedrijf op dat moment over de rapporten van Search uit 2001 en de quick-scan uit 2002 beschikte. Wel waren er vanaf begin 2006 duidelijke indicaties bekend bij Basilisk over de omvang van de asbestproblematiek. Dit kan uit diverse mails afgeleid worden.

De Mexicaanse ambassade heeft eind december 2005 mailcontact met Damen Shipyards die de belangen behartigt van Basilisk inzake de fysieke toestand van de Otapan met het oog op de sleep naar Turkije. Damen geeft in de mailwisseling aan van mening te zijn dat Basilisk onmiddellijk zou moeten aangeven of bekend is hoeveel asbest er nog in het schip zit en/of Basilisk een voorstel heeft voor het verwijderen van het nog in het schip aanwezige asbest.

Op 19 januari 2006 antwoordt de Mexicaanse ambassade aan Damen dat er informatie is ontvangen van een contact binnen VROM over de hoeveelheid asbest en de mogelijke kosten voor de sanering. Zoals hiervoor aangegeven was er eind december 2005- begin januari 2006 mailcontact tussen de VI en de Mexicaanse ambassade. In de mail aan Damen wordt letterlijk geciteerd uit de mail die de VI 3 januari 2006 aan de ambassade heeft gestuurd. In deze mail werden, zoals eerder gemeld, de geschatte kosten van de sanering van de Otapan gesteld op € 2,7 mln., de verwijdering van het zwavel op € 1,2 mln. en een schrootopbrengst van €

---

<sup>134</sup> Memo van SN aan pSG EZ van 16-10-2006

<sup>135</sup> Rapportage SAS 2007, blz. 4

0,425 mln. En de totale kosten voor de sloop op € 4,2 mln. Er wordt geen melding gemaakt van hoeveelheden asbest. Deze mail werd door de ambassade eveneens op 19 januari 2006 in kopie gestuurd naar Basilisk. De eigenaar van Basilisk deelde op zijn beurt deze info op 2 februari 2006 met Domeinen.

---

### 13.3 MEDEDELINGEN AAN DE BEWINDSPERSONEN

De laatste melding die de staatssecretaris, voorafgaand aan augustus 2006, via een nota ontving over indicaties van hoeveelheden en kosten dateerde van 28 november 2003.

In de nota die in de zomer van 2006 de staatssecretaris bereikte en waarin de uitkomst van het kennisgevingstraject wordt beschreven, wordt geen enkele mededeling gedaan over de hoeveelheid resterende asbest. Er wordt verwezen naar de EVOA-procedure, niet naar de feitelijke kennisgeving.<sup>136</sup> De staatssecretaris wordt mondeling op 23 augustus 2006 geïnformeerd over de 'nieuwe' bevindingen van Search: 54 ton asbest.

---

### 13.4 MEDEDELINGEN AAN DE TWEEDE KAMER

Over de wijze waarop SN de opgegeven hoeveelheid asbest van 1.000 kg heeft beoordeeld, heeft de Staatssecretaris bij verschillende gelegenheden met de Kamer gecommuniceerd. Bij beantwoording van Kamervragen op 22-8-2006 stelt de staatssecretaris dat er geen aanleiding was voor de Nederlandse overheid om extra onderzoek te doen, temeer daar er in 2001 al meer dan 70 ton asbest was verwijderd.<sup>137</sup>

In een brief aan de TK van 29 augustus 2006 werd door de staatssecretaris over de opgave van de 1.000 kg medegedeeld dat de eigenaar in een eerder overleg, voorafgaand aan de kennisgeving, aangegeven zou hebben dat het om 1.000 kg zou gaan. De VI zou daar zijn twijfels over hebben uitgesproken. Vervolgens heeft de eigenaar in de kennisgeving vastgehouden aan de 1.000 kg, zo stelde de bewindspersoon.<sup>138</sup>

Later verklaarde de staatssecretaris, bij de beantwoording van schriftelijke vragen op 9 oktober 2006<sup>139</sup>, dat er tot tweemaal toe telefonisch contact was geweest tussen de VI en de eigenaar over de hoeveelheid asbest, in de periode van de indiening. Het dossier bevat geen telefoonnotities. De commissie kan dit derhalve niet vaststellen. Uit het feitenrelaas blijkt wel dat de VI in de periode najaar 2005 en voorjaar 2006 regelmatig contact heeft gehad met de eigenaar in het kader van de onderhandelingen.

Uit het dossier blijkt niet dat de VI SN op de hoogte heeft gebracht van haar twijfels. Door de VI werd niet geageerd op de door SN via de mail ter commentaar toegestuurde kennisgeving in 2005. In het debat op 30 augustus 2006 meldde de staatssecretaris dat bij de oorspronkelijke kennisgeving aangegeven zou zijn dat 'naar onze mening het gewicht te laag was'. Vervolgens zou de eigenaar de opgave gemotiveerd hebben en hield deze vast aan het gewicht van 1.000 kg.<sup>140</sup>

Uit het dossier blijkt dat SN heeft gevraagd naar een verklaring omtrent de samenstelling van de afvalstoffen. SN heeft daarna genoeg genomen met de motivering van de eigenaar dat deze niet beschikbaar was.

Over hoe het allemaal is kunnen lopen doet de staatssecretaris in het debat met de Kamer op 30 augustus een aantal uitspraken: *'Wij hadden moeten persisteren op basis van de vele gegevens waarover wij beschikten, waaronder het rapport waarnaar (red: kamerlid)... verwijst.<sup>141</sup> Wij hebben dat niet gedaan, niet omdat wij op welke manier dan ook wilden sjoemelen, maar omdat wij het punt niet zo belangrijk achtten. De kwaliteit van de werf en het slopen van het schip waren veel belangrijker. Hoewel wij in formele zin geen*

---

<sup>136</sup> Nota van de VI aan de Staatssecretaris, ongedateerd en ongeparafeerd. Gestuurd voor 18-7-2006.

<sup>137</sup> TK, 2005-2006, 2044

<sup>138</sup> TK, 22342 nr. 135

<sup>139</sup> TK, 22343, nr. 141

<sup>140</sup> TK, 30-8-2006, 100

<sup>141</sup> Een kamerlid had tijdens het debat de beschikking over het rapport van Search uit 2002 en deelde dat ter plekke uit. Het rapport was tot dan toe niet met name genoemd door de staatssecretaris in zijn brief van 29 augustus

*verantwoordelijkheid dragen ervoor, hadden wij moreel gezien moeten aandringen op de correcte invulling van de formulieren.... Dat kan een inschattingsfout worden genoemd. Dat mag. In alle eerlijkheid denk ik dat dat zo is, maar het is niet bewust gebeurd.*<sup>142</sup>

---

## 14 VERZOEK TOT BORGVERLAGING

---

### 14.1 VERZOEK VAN TECHNOVALVE

Tegelijk met de verklaring van Technovalve over de hoeveelheid asbest diende Technovalve op 29 september 2005 een verzoek in de borg te verlagen van € 450 naar € 25 per ton. De motivatie in deze brief was dat het schip is gekocht voor \$190 per ton en de transportkosten € 145.000 bedroegen. Tevens werd geargumenteed dat het eventuele terugbrengen naar Nederland niet meer met een sleep mogelijk zou zijn. Dit veronderstelde hoge kosten waardoor terugkeer naar Nederland niet aannemelijk zou zijn.<sup>143</sup>

---

### 14.2 BEOORDELING BORGSTELLING DOOR SN EN ROL SAS

#### Overleg tussen SN en SAS

Na ontvangst van het verzoek tot verlaging op 29 september, vond binnen SN hierover eerst een intern overleg plaats. In het paneloverleg op 6 oktober werd ten aanzien van het verzoek tot borgverlaging besloten contact te zoeken met SAS.<sup>144</sup> Daarin stelde SN dat er een kink in de kabel kon komen indien de te stellen zekerheid te hoog zou gaan uitvallen, hetgeen SN voor VROM niet gewenst achtte.

In de antwoordmail van SAS werd ten aanzien van de borg een relatie gelegd met de sloopkosten van de Otapan die op € 1,5 mln. worden ingeschat. Opgemerkt wordt dat naar de mening van SAS een kostendeekkende borg onhaalbaar blijft.

In een vervolgmil werd door SAS gewezen op het delicate karakter van deze zaak en aangegeven dat de sloop van de Otapan meer omvat dan alleen de afhandeling van de kennisgeving. SAS adviseerde dat SN de kennisgeving buiten behandeling laat omdat de onderhandelingen met Basilisk nog niet afgerond waren: eerst diende VI overeenstemming te hebben over een totaalpakket met de betrokken partijen. De kennisgeving kon daarna snel afgehandeld worden.

Op 13 oktober 2005 stemde SAS in met verlaging van de borg naar € 25 per ton. SN laat dit via een mail bevestigen. Op 14 oktober 2005 werd Technovalve op de hoogte gebracht van een borgbesluit voor € 25 per ton, conform het gevraagde. Dit resulteerde in een borgstelling voor het transport van de Otapan van € 211.050.<sup>145</sup>

#### Beweegredenen verlaging borgstelling

Nadat de Otapan door Turkije toegang werd geweigerd en er een retourreis aan kwam, werd de kwestie van de borgstelling ineens een belangrijke publicitaire en politieke zaak. De zaak werd aan het rollen gebracht door schriftelijke vragen aan VROM en door de NRC in oktober 2006 en de latere publicatie in die krant over de Otapan die doelloos rondjes vaart in de Middellandse Zee. In het schriftelijke antwoord aan de NRC werd door SN het volgende gesteld:

*'Met het hanteren van een standaard borgbedrag van € 450 per ton zou de borg voor een schip van dit gewicht circa € 3,8 mln. bedragen. Dit is meer dan de sloopwaarde van het schip. Het hanteren van een voor Turkije gebruikelijke staalprijs van bijvoorbeeld € 150 per ton zou tot een borg hebben geleid van circa € 1,3 mln., de*

---

<sup>142</sup> TK, 30-8-2006, 100

<sup>143</sup> Brief Technovalve aan SN van 21-9-2005, ontvangen op 29-9-2005

<sup>144</sup> Verslag Paneloverleg SN van 6-10-2005

<sup>145</sup> Borgbesluit van 14-10-2005

*sloopwaarde van dit schip. Een dergelijk bedrag zou een te hoge drempel kunnen zijn om tot sloop te komen. Om die reden is ingestemd met een borgverlaging tot € 25 per ton, resulterend in een borg van € 211.050.<sup>146</sup>*

Uit een interne evaluatie van SN uit 11 januari 2007<sup>147</sup> bleek dat de regelgeving in 2005 de mogelijkheid bood gemotiveerd af te wijken van de gestelde € 450 borgstelling per ton afval. In de bestaande bestuurspraktijk zou al jaren een minimum van € 45 per ton gehanteerd worden. Omdat bij de Otapan een verdere verlaging werd gevraagd werd een zwaardere adviesprocedure gestart en in afwijking van de normale procedure de beleidsdirectie SAS te betrekken. In nagenoeg alle gevallen wordt een verlaging onder € 45 geweigerd. Dat er nu wel werd ingestemd was blijkens de interne evaluatie terug te voeren op drie factoren:

- De bestaande gewoonte in te stemmen met verlagingen terwijl in de praktijk gevoelsmatig sprake was van ontoereikendheid;
- Het akkoord van de beleidsdirectie;
- De kans dat er daadwerkelijk een probleem zou ontstaan met de afvalstoffen werd klein ingeschat.

Uit de evaluatie van SAS uit 2007 bleek dat SAS in deze kwestie snel heeft gereageerd op het verzoek om advies van SN, maar dat er geen actieve afstemming of terugkoppeling binnen SAS heeft plaatsgevonden. Uit het rapport blijkt dat SN ook aan de VI heeft gevraagd naar de borgstelling te kijken, maar daar niet op gereageerd zou hebben.<sup>148</sup>

---

### 14.3 BETROKKENHEID VI BIJ BORGVERLAGING

Of de informatie over de borgverlaging ooit de VI heeft bereikt is niet duidelijk. Uit een transcriptie van een radioreportage waaraan de VI, samen met Greenpeace, de dag voor het vertrek van de Otapan op locatie bij ASR aan meewerkte, blijkt dat de VI niet goed op de hoogte was van de uiteindelijke hoogte van de borgsom:

*'Reporter: Wat is dit schip in India nog waard? VI: Ik denk ongeveer € 2 mln. ....dan vervalt die banksom aan de Staat en dat maakt het erg onaantrekkelijk voor de ondernemer om een andere route te kiezen. Reporter: Die som is meer dan € 2 mln.? VI: Nee, die is niet meer dan € 2 mln., die zal zo in de grootste orde van € 400.000 liggen.<sup>149</sup>*

De borg was, zoals eerder opgemerkt, in de kennisgeving gesteld op € 211.050

---

### 14.4 MEDEDELINGEN AAN DE BEWINDSPERSONEN

In de dossiers zijn geen stukken gevonden die erop wijzen dat de staatssecretaris vooraf is geïnformeerd over de borgverlaging. Na augustus 2006 zijn geen stukken gevonden waarin de minister op de hoogte is gebracht. Onduidelijk is of de minister betrokken is geweest bij de beantwoording van de vragen van de NRC op 11-10-2005.

---

### 14.5 MEDEDELINGEN AAN DE TWEDE KAMER

De kwestie van de verlaagde borgstelling komt aanvankelijk in de periode vanaf 22 augustus 2006 nog niet aan de orde. De eerste melding van het borgbedrag van € 211.050, geschiedt bij de beantwoording op schriftelijke vragen op 9 oktober 2006.<sup>150</sup> Daarin wordt niets gemeld over de toegepaste verlaging die aan de vaststelling van dit bedrag voorafging. Op 12 oktober 2006 werd door de Kamer de borg nadrukkelijk aan de orde gesteld, waarschijnlijk naar aanleiding van het zojuist in de NRC verschenen artikel.

---

<sup>146</sup> Beantwoording vragen NRC van 11-10-2006

<sup>147</sup> Verslag Paneloverleg 12-1-2007

<sup>148</sup> Rapportage SAS, 2007, blz. 3

<sup>149</sup> Transcriptie Radio 1, 27-7-2006

<sup>150</sup> TK, 22343, nr. 141



In zijn antwoord volgde de staatssecretaris de redenering dat Nederland heeft ingestemd met een verlaging omdat het niet een te hoge drempel wilde opwerpen voor mens- en milieuvriendelijke sloop. Voorts meldde hij dat toen de borgsom werd vastgesteld, niet bekend was dat er zoveel asbest op het schip aanwezig was.<sup>151</sup> Geconcludeerd kan worden dat SN, in tegenstelling tot de VI, hier niet van op de hoogte was.

---

## 15 ANDERE STOFFEN AAN BOORD EN VERWIJDERING VERSUS NUTTIGE TOEPASSING

---

### 15.1 ZWAVELRESTEN

Zoals bekend uit de rapportage van Search werd in de vijf ladingstanks van de Otapan restanten zwavel aangetroffen. Opmerkelijk is dat deze kwestie in alle nota's aan de staatssecretaris niet aan de orde is geweest. Wellicht begrijpelijk omdat deze problematiek van een geheel andere orde was dan de aangetroffen asbest.

Technoalve gaf in haar brief van 16 september 2005 aan dat zich behalve de asbest verder geen gevaarlijke stoffen aan boord bevonden. In een memo van het GHA van 21 oktober 2005 aan SAS en doorgestuurd aan SN op 24 oktober 2005 wordt deze kwestie aangestipt. De memo was de (late) reactie op de mail van SN op 16 september 2005 aan SAS. Het GHA stelde dat de ladingresten bestaan uit zwavel in verharde vorm en dat deze vallen in de categorie gevaarlijke afvalstoffen.

SN stelde in een reactie dat Basilisk geen andere ladingresten kan/kon aangeven omdat er geen inventarisatie mogelijk is. Daarnaast wordt opgemerkt dat de aanwezigheid van zwavelresten geen invloed heeft op de kennisgeving.

---

### 15.2 VERWIJDERING VERSUS NUTTIGE TOEPASSING

Op 3 oktober 2005 machtigde Technoalve SN om in vak 9 van het kennisgevingsformulier D5 te wijzigen in R4 (hergebruik metalen).<sup>152</sup> De definitieve wijziging zou pas in de laatste kennisgeving van 14 juli 2006 doorgevoerd worden en werd 'nuttige toepassing' vermeld. In de toelichting bij de kennisgeving wordt hierover opgemerkt:

*'Een van de aanwezige gevaarlijke afvalstromen is asbest dat voor 1.000 kg deel uitmaakt van het schip. Daarnaast bevat het schip mogelijk brandbare vloeistoffen, zoals olie en gassen.... Bij Simsekler te Turkije wordt het tankschip gesloopt. Het metaal wordt opnieuw ingezet in staalfabrieken en metaalgieterijen. Het asbest en eventueel overige gevaarlijke stoffen die bij het slopen vrijkomen worden bij een derde bedrijf milieuhygiënisch verantwoord verwerkt.'*<sup>153</sup>

In oktober 2006 geeft SN in een mail een verklaring voor deze wijziging. Uit deze mail blijkt dat SN Technoalve heeft geïnformeerd dat 'verwijdering' moest worden gewijzigd in 'nuttige toepassing'. De reden hiervoor ligt in artikel 14 van de EVOA. Onder de noemer 'verwijdering' had de Otapan slechts kunnen worden overgebracht naar een EU-lidstaat of naar een ander EVA-land, maar nooit naar Turkije. Ook wordt in de mail opgemerkt dat Technoalve aan SN had toegelicht bij de eerste kennisgeving 'verwijdering' te hebben ingevuld omdat Technoalve zich helemaal gefocust had op het asbest dat verwijderd zou worden. SN was de mening toegedaan dat, aangezien het schip naast 1 ton asbest 8441 ton nuttig staal bevat die nuttig zou worden toegepast, op basis van deze verhouding het meeste gewicht kon worden toegekend aan de 'nuttige toepassing' Volgens SN zou de EVOA regelgeving deze vrijheid bieden.

---

<sup>151</sup> TK, 22343, nr. 145

<sup>152</sup> Brief Technoalve aan SN van 3-10-2005

<sup>153</sup> Besluit op kennisgeving

## BIJLAGE 8 TWEE CASES: ADAFERA EN SLOOPTREINEN

ADAFERA

De Adafera is een olietanker, die in 2009 in het nieuws komt na een twee jaar durende strijd over de inhoud van het schip, 70.000 ton materiaal ter productie van stookolie (slurry). Dit materiaal werd vervoerd van Texas naar Rotterdam.

Inhoudelijk ging deze casus erom dat het materiaal, dat afkomstig was uit Amerika om in Nederland gelost te worden had en een waarde had van tientallen miljoenen euro's, door VROM als afval werd bestempeld. De VI was van mening dat het materiaal verontreinigd was en derhalve als een afvalstof moest worden beschouwd en behandeld. De VI heeft om deze reden een deel van de lading teruggezonden naar het land van herkomst en het overige deel in Nederland als afvalstof verwerkt.

VROM beschouwde vervolgens de overbrenging van het deel van de lading dat zich nog aan boord bevond naar Amerika als overbrenging van een afvalstof op grond van de EVOA regelgeving. Dit was voor de leverancier en enkele afnemers in Nederland aanleiding om juridische procedures tegen de Staat te starten.

In 2010 besliste de Raad van State in de Adaferazaak dat de Vrom Inspectie (VI) terecht de partij olie als een afvalstroom had aangemerkt. De uitspraak was belangrijk, omdat daarmee ook bij andere bedrijven in deze sector beter handhavend kan worden opgetreden.

Bij de behandeling van dit onderwerp hebben zich afstemmingsproblemen voorgedaan, die aanleiding waren voor een interne evaluatie door de toenmalige Directie Duurzaam Produceren van het Ministerie van VROM.

De Commissie Otapan heeft de uitkomsten van de interne evaluatie uit 2009 op de interne besluitvorming binnen VROM, zoals vastgelegd in een evaluatierapport<sup>154</sup>, geanalyseerd met het oog op het kunnen bepalen van de effectiviteit van de genomen verbetermaatregelen naar aanleiding van de Otapan casus in 2007.

Uit het interne evaluatierapport blijkt dat:

- “In dit soort complexe situaties wordt de vraag over de organisatie van het proces te laat gesteld. Het is onduidelijk wie de regie heeft in dit soort processen, terwijl alle partijen het gevoel hebben dat er zaken gecoördineerd moeten worden. Uit de evaluatie blijkt dat Beleid onvoldoende de “regierol” op zich heeft genomen. In deze zaak heeft uiteindelijk de VI de regierol naar zich toe getrokken.”
- De feitelijke rolverdeling tussen betrokken organisatieonderdelen (beleid, uitvoering en inspectie onduidelijk was;
- Organisatieonderdelen handelden primair vanuit hun eigen belang en werkten onvoldoende samen. Betrokken spelers verweten de VI en SN (SN) profileringsdrang. Beide partijen zouden zich laten voorstaan op hun “onafhankelijke positie” en niet genegen zijn adequaat samen te werken en af te stemmen;
- De VI werd door Beleid en SN verweten al een standpunt te hebben ingenomen, voordat andere partijen hierbij betrokken werden. De binnen SN aanwezige kennis op het gebied van afval is niet gebruikt voor het bepalen van een standpunt dan wel het verkrijgen van een gezamenlijk standpunt. Daarnaast is SN te laat geraadpleegd en niet betrokken bij de initiële vraag of de stookolie afval was of niet, terwijl SN door het Ministerie (Beleid) is gemandateerd om de EVOA uit te voeren en op het gebied van afval juist veel kennis en ervaring heeft;
- Beleid noch SN hebben intern geëscaleerd naar de directeur; de politieke gevoeligheid is onvoldoende onderkend door de betrokken medewerkers op de werkvloer. Hierdoor waren de directeuren bij Beleid en

<sup>154</sup> “Wat is er mis met de Adafera, evaluatie van een proces”, de formele status van dit interne evaluatierapport is onbekend. De evaluatie is uitgevoerd in opdracht van Beleid met medewerking van alle betrokken actoren (Beleid, Juridische Zaken, SN en Inspectie)

bij SN niet op de hoogte van de inhoudelijk problemen die zich binnen deze casus tussen VROM en SN afspeelden.

## SLOOPTREINEN

In dit dossier gaat het over de sloop van circa 600<sup>155</sup> verouderde treinstellen van NS Reizigers (zogenoemde MAT 64) die aan de binnenzijde van een asbesthoudende coating waren voorzien. De NS heeft in 2009 een overeenkomst gesloten met een bedrijf voor de sloop van de treinstellen. Deze firma, die wegens verschillende overtredingen in het verleden de aandacht had van de VI en de AI, maar als goedkoopste aanbieder door NS Reizigers was geselecteerd, heeft in 2009 uiteindelijk van het bevoegd gezag de Provincie Groningen een vergunning gekregen voor sloopwerkzaamheden, nadat een vergunning hiervoor door de provincie Noord-Holland eerder, mede naar aanleiding van een advies van de VI, was geweigerd.

De VI heeft in november 2010 namens de Staatssecretaris van IenM onder voorwaarden ingestemd met het tot schroot verwerken van de asbesthoudende platen. Tot dit moment hanteerde de VI het standpunt dat conform het Asbestverwijderingsbesluit het asbest door een erkend bedrijf moet worden verwijderd. Op dit standpunt was ook het eerdere advies aan de Provincie Noord-Holland gebaseerd. Reden voor de instemming met het verknippen en versmelten van het materiaal in November 2010 was dat er vanuit milieutechnisch oogpunt realistische mogelijkheden leken om het staal met het asbest samen te smelten, waardoor het asbest de voor de gezondheid gevaarlijke structuur zou verliezen. Omdat het smelten in Duitsland was gepland, was sprake van grensoverschrijdend afvaltransport. Dit betekent dat conform de EVOA regelgeving gehandeld diende te worden. In de instemmingsbrief van de Staatssecretaris aan het sloopbedrijf is de eis opgenomen dat conform de asbest- en EVOA regelgeving dient te worden gehandeld, indien sprake is van grensoverschrijdend afvaltransport.

In 2011 bleek dat niet voldaan werd aan de door de VI gestelde voorwaarden. De VI heeft ten tijde van de sloopwerkzaamheden (het verknippen van het asbesthoudend staal) samen met de Inspectie SZW en de provincie Groningen verschillende overtredingen van de asbestregelgeving vastgesteld. Uit gezamenlijk onderzoek is onder andere gebleken dat de sloop van de treinstellen slordig is uitgevoerd, waarbij het terrein is verontreinigd met asbesthoudende coatingresten. Tegen overtredingen van de asbestregelgeving is door het voor het toezicht bevoegd gezag (provincie Groningen en Inspectie SZW) noch door de VI handhavend opgetreden. De eerste 200 treinstellen zijn inmiddels verwerkt tot 1.500 ton staalschroot met een asbesthoudende laag. Dit schroot is verkocht aan een Duits bedrijf en, aangezien geen EVOA kennisgevingsprocedure is gevolgd, illegaal naar Duitsland geëxporteerd en in januari 2012 in Duitsland verwerkt. Hierdoor is sprake van een overtreding van de EVOA regelgeving.

Ondanks dat Agentschap NL van mening was dat het hier ging om een groene lijst afvalstof, waarvoor geen kennisgeving hoefde te worden ingediend, heeft Agentschap NL het sloopbedrijf in november 2011 wel medegedeeld dat de Duitse autoriteiten het transport de code oranje meegeven en dat daarmee de kennisgevingsplicht wel geldt.<sup>156</sup> Daarnaast hebben de Duitse autoriteiten de verwerking van het materiaal in Duitsland niet vergund, omdat de verwerkingsinstallatie niet aan de vereiste voorwaarden zou hebben voldaan.

Het sloopbedrijf heeft het afval uiteindelijk naar Duitsland getransporteerd zonder hiervoor een kennisgevingstraject gevolgd te hebben en beschikte voor het transport dus niet over een noodzakelijke vergunning van de bevoegde autoriteiten. De ILT heeft in het voorjaar van 2012 bepaald dat het asbest eerst verwijderd moet worden, voordat andere werkzaamheden aan de treinstellen mogen worden verricht.

Tegen de overtreding van de EVOA regels heeft de ILT voornemens tot lasten onder dwangsom verstuurd en is proces verbaal opgemaakt ten behoeve van Justitie.

<sup>155</sup> In het dossier van de VI / ILT wordt een wisselend aantal te slopen treinstellen vermeld. Het is onduidelijk of het in totaal om 500 of om 600 te slopen treinstellen gaat.

<sup>156</sup> Indien twee autoriteiten van mening verschillen over de kwalificatie van betreffende afvalstof geldt conform artikel 28 van de EVOA dat het strengste regime dient te worden gevolgd, in dit geval dus het standpunt van Duitsland dat het hier ging om een oranje lijst afvalstof.

Uit het dossier blijkt dat er vermoedens bestaan dat het Duitse bedrijf de lading heeft overgebracht naar Turkije als eindbestemming. Dit wordt momenteel onderzocht door en onder de verantwoordelijkheid van de Duitse toezichthoudende autoriteiten.

Uit de interne evaluatie van de ILT van mei 2012 komt naar voren dat van onregelmatigheden in de sfeer van het meewerken aan of toelaten van situaties of activiteiten in strijd met de regels niet is gebleken.

De minister en staatssecretaris van I en M zijn in maart respectievelijk april 2012 voor het eerst over deze zaak geïnformeerd.

De analyse van de Commissie Otapan van deze casus tegen het licht van de bevindingen uit het Otapan onderzoek en mede op basis van een interne evaluatie van de ILT van mei 2012 op dit dossier, leidt tot de volgende observaties van de commissie:

*Gebrekkige afstemming tussen Inspectie, Beleid en Uitvoering; ontbreken van een dossierteam*

Er is geen dossierteam ingesteld waarin relevante vertegenwoordigers vanuit de betrokken organisatieonderdelen zitting namen. Daarvoor is niet echt de noodzaak ingezien, ondanks de complexiteit en politieke gevoeligheid van het onderwerp. Begin 2012 is wél overgegaan tot het opzetten van een “crashteam” binnen de ILT, toen de overtreding van de EVOA-wetgeving manifest was geworden. De ILT noemde dit team overigens ook een ‘dossierteam’. Er is niet besloten in dit team vertegenwoordigers van Beleid en Agentschap NL op te nemen. Het onderwerp is aan de orde geweest in het Tripartiet Overleg vanaf het moment dat de EVOA regelgeving in beeld kwam in verband met het beoogde transport naar Duitsland.

*Gevoeligheid VI voor (commerciële) druk van buitenaf*

Al vóór 2008 was er binnen de VI aandacht voor bedrijven die zich bezig hielden met de sloop van treinen. In vrijwel alle gevallen is hierbij sprake van asbest dat al dan niet verwijderbaar is. De VI was gedurende lange tijd van mening dat conform het Asbestverwijderingsbesluit asbest van metaal verwijderd moest worden. In november 2010 heeft de VI alsnog ingestemd met het verknippen van het asbesthoudende metaal, nadat was gebleken dat dit niet in strijd met wet- en regelgeving was. Uit het dossier blijkt dat er wel degelijk mogelijkheden waren om het asbest eerst te verwijderen, maar dat door NS Reizigers uit kostenoverwegingen voor het verknippen is gekozen. De uiteindelijke instemming door de Inspectie met deze werkwijze is mede veroorzaakt door de druk die was ontstaan, omdat steeds meer treinstellen wachtten op sloop en NS Reizigers dreigde de VI aansprakelijk te stellen voor de vertraging van het proces.

*Beperkte handhaving bevoegd gezag en VI na constatering van overtredingen*

Het treffen van sancties door bevoegd gezag tegen overtredingen van de asbestregelgeving door het sloopbedrijf lijkt relatief lang te duren. Er zijn verschillende bedrijfsbezoeken door de gezamenlijke toezichthouders waar diverse misstanden worden geïdentificeerd. Ingrijpen (bijvoorbeeld door middel van last onder dwangsom) duurt (te) lang. Na de geconstateerde overtreding van de EVOA regels heeft de VI wel tijdig opgetreden.

*Afwikkeling binnen VI op laag niveau, late opschaling binnen de VI en niet tijdig informeren van de politieke leiding*

Interne signalen vanuit de VI over een tekortschietende aanpak werden onvoldoende snel opgeschaald. Uit interne stukken blijkt dat sprake was van een onduidelijke verdeling van rollen en taken binnen de VI, mede veroorzaakt door het ontbreken van sturing van het management van de VI aan het proces. De leiding heeft geen duidelijke inhoudelijke standpunten ingenomen over afwegingen die moesten worden gemaakt. De politieke leiding is pas in een laat stadium geïnformeerd.

*Onduidelijke rol en (mate van) betrokkenheid vanuit Beleid*

De rol van Beleid was niet duidelijk en onduidelijk is in welke mate Beleid bij dit dossier betrokken is (geweest). Dit kan enerzijds worden verklaard doordat de inspectie dit dossier te lang als een "handhavingstaak" heeft gezien. De inspectie heeft hier beperkt met Beleid over gecommuniceerd; de politieke gevoeligheid lijkt te zijn onderschat. Anderzijds, zo staat vermeld in interne VI/ILT notities, blijkt dat "beleid de vraag welke voorwaarden het LAP stelt aan de verwerking van deze afvalstroom op medewerkerniveau niet heeft opgepakt en dit dilemma teveel heeft terugkaatst naar de VI / ILT". Met het herzien van het standpunt door de VI in 2010 over het al dan niet verwijderen van de asbest voorafgaand aan sloopwerkzaamheden, is afgeweken van het beleid zoals vastgelegd in het LAP. Beleid heeft hier volgens de ILT desgevraagd geen standpunt op (willen of kunnen) innemen.

#### *Inbreng van informatie VI/ILT in het Tripartiet Overleg*

In het Tripartiet Overleg (TPO) werd in augustus 2011 voor het eerst gesproken over dit dossier. De initiator hiervan is Agentschap NL, naar aanleiding van een bezoek van het sloopbedrijf. Tussen augustus 2011 en maart 2012 wordt over deze casus in diverse TPO's de voortgang besproken. De inbreng in deze overleggen komt hoofdzakelijk vanuit het Agentschap NL. Uit de notulen van het TPO kan niet worden vastgesteld dat namens de VI/ILT op dit dossier relevante informatie heeft ingebracht in de discussie. Dit is opmerkelijk gezien het feit dat de VI/ILT op dit dossier trekker was en over de meeste informatie beschikte. De Commissie heeft niet kunnen vaststellen in hoeverre de vertegenwoordiger van VI / ILT op de hoogte is geweest van dit dossier. In maart 2012 werd in het TPO medegedeeld dat er mogelijk illegaal transport heeft plaatsgevonden naar Duitsland. Beleid zou dit nagaan en terugkoppelen aan Agentschap NL. Op de eerstvolgende vergadering van het TPO werd hier echter niet op teruggekomen en werd de zaak als afgedaan beschouwd en van de agenda gehaald.

## BIJLAGE 9 SAMENVATTING GROEPSGESPREKKEN

Stelling 1 - Ambtelijke loyaliteit staat in de dagelijkse praktijk regelmatig op gespannen voet met een *onafhankelijke beroepsuitoefening*.

Veel deelnemers herkennen de stelling, maar twijfelen over het woord 'regelmatig'. Al pratend komen wel veel voorbeelden voor het voetlicht.

De persoon van de minister (of de DG/SG) is een belangrijke factor. Wil een bewindspersoon écht geïnformeerd worden? Of wil hij slechts een A4tje met de conclusies? De bezwaren tegen bepaalde voorgenomen maatregelen blijken vaak pas in de details. Sommige bewindspersonen willen niet lastig gevallen worden met lastige details: 'jullie regelen het maar'. "Dan moet je lef hebben om dingen toch te berde te brengen."

Een veelgehoorde reactie is dat loyaliteit de essentie is van het ambt. Als je een maatregel door moet voeren, dan hoef je het er niet mee eens te zijn. Maar daar zit wel een grens aan. "Als je op basis van je professionaliteit ziet dat iets niet in de haak is, dan moet je aan de bel trekken. Dat is óók loyaliteit." Een taak van de ambtenaar is de bewindspersoon te waarschuwen voor de risico's en beleidsopties mee te geven. Dat wordt vaak niet in dank afgenomen, want het zorgt voor vertraging. En dat kan de minister in de problemen brengen. De bewindspersoon maakt uiteindelijk de keuze en loopt het politieke risico.

De vraag naar loyaliteit ligt niet eenduidig, zeggen sommigen: naar wie ben je loyaal? Naar de minister als persoon? Naar het ambt van de minister? Naar het publiek? Naar de samenleving? Die verschillende loyaliteiten kunnen botsen. "Een vuistregel is", zegt een deelnemer, "dat politieke risico's bij de minister horen te liggen, maar als er maatschappelijke risico's in het geding zijn, dan moet je aan de bel trekken." Of daar dan iets mee gebeurt hangt af van de bewindspersoon. Als die het tegenhoudt, dan moet een ambtenaar een moeilijke afweging maken: doorgaan of stoppen? Doorgaan met ageren tegen een bepaalde koers houdt risico's in. Een deelnemer heeft voor zichzelf de 'drie keer is scheepsrecht regel' ingesteld: hij waarschuwt de bewindspersoon maximaal drie keer voor de risico's van een voorgenomen maatregel. Als er dan nog niet geluisterd wordt, dan laat hij het erbij. Als zaken politiek moeilijk liggen dan krijgt een kritische ambtenaar veel chagrijn over zich heen. Het is van belang dat zo iemand dan 'in de lijn' gedekt wordt. Dan gaat het om de rol van de top van het departement: is de top loyaal aan 'de zaak' of aan de politieke belangen?

Loyaliteit is ook een kwestie van cultuur: sommige dienstonderdelen zijn traditioneel loyaal richting de bewindspersoon. Andere onderdelen zijn van nature kritischer. Een aanwezige merkt op dat ambtenaren de flexibiliteit dienen te hebben om te 'dealen' met een nieuwe politieke situatie. Maar er zijn ambtenaren die nog loyaal zijn aan vorige ministers en nog bezig zijn met 'oude' beleidsvoornemens.

Sommige aanwezigen geven aan dat ze worstelen met hun maatschappelijke verantwoordelijkheid als wetenschappers. Een bepaalde conclusie op basis van onderzoek en expertise hoeft nog niet de politieke uitkomst te zijn. "Daar worstelen wij mee."

Veelgehoord is de opmerking dat iedere ambtenaar eigen manieren zoekt om om te gaan met deze spanning: de ene ambtenaar stelt zich principieel dienstbaar op, de andere besluit snel om 'buitenom' te gaan. Dat laatste kan klokkenluidersgedrag inhouden. De ervaring van de meeste deelnemers is overigens dat er bij de top van het departement ruimte is om bezwaren tegen bepaalde beleidsvoornemens te uiten. Maar ook wordt gesteld dat het afbranden van iemand vanwege het melden van bepaalde risico's, gevolgen heeft voor de openheid in de hele organisatie. Kortom: het is een wankel evenwicht.

Ook de rol van de buitenwereld is van belang, vooral als er grote politieke belangen op het spel staan en als er invloedrijke externe partijen bij betrokken zijn. Die dreigen vaak dat ze direct naar de minister stappen. "Dan word je van boven af gedwongen." Een deelnemer kaart aan dat vanuit andere partijen meer dan vroeger druk wordt uitgeoefend: het voorbeeld is een twitterende wethouder die ergens de aandacht voor vraagt (én krijgt van de top van het departement en de politiek).

'Plaatsvervangend denken' is een term die in meerdere gesprekken valt. Ambtenaren kruipen snel in de huid van de bewindspersoon: waar heeft hij behoefte aan? De vraag is of dit afdoet aan de professionaliteit van de ambtenaar. Een casus wordt besproken waarin ambtenaren ervan uitgingen dat de bewindspersoon een bepaalde opvatting had en waarin zij probeerden hieraan gevolg te geven, terwijl later bleek dat de bewindspersoon juist veel genuanceerder dacht over dit onderwerp. Plaatsvervangend denken kan zich dan tegen de ambtenaar keren.

In verschillende gesprekken wordt aangegeven dat onderwerpen die raken aan professionaliteit en loyaliteit nauwelijks besproken worden binnen het departement. Integriteit wordt vrijwel uitsluiten smal gedefinieerd: het gaat dan om onkreukbaarheid. Professionaliteit is zelden onderwerp van voortgangsgesprekken. Ervaringen worden nauwelijks geëvalueerd en daardoor wordt er op dit punt weinig geleerd.

*Stelling 2 - Het ontbreekt aan ruimte voor tegenspraak als zaken niet overeenkomen met wet- en regelgeving of gemaakte afspraken, maar wel gedekt zijn door besluiten van leidinggevenden.*

Veel deelnemers reageren dat er wel degelijk ruimte is voor tegenspraak. Een deelnemer merkt op dat de huidige DG én diens voorganger juist actief tegenspraak proberen te ontlokken. Een ander vult aan dat loyaliteit minder dan vroeger wordt afgedwongen; tegenspraak wordt gestimuleerd: "Als je met je vuist op tafel slaat, dan wordt er naar je geluisterd."

Maar gaandeweg de gesprekken blijkt de ruimte voor tegenspraak toch beperkter dan soms gedacht. Vooral als de politieke belangen groot zijn, is de ruimte voor tegenspraak beperkt. Ambtenaren zoeken dan naar ruimte in de wet om een 'probleem' op te lossen. "Een bewindspersoon zal je soms uitdagen om de grenzen over te gaan. Uiteindelijk is dat een politieke keuze."

Het gaat trouwens niet alleen om tegenspraak, maar ook om het geven van adviezen en het schetsen van de risico's van een bepaalde politieke keuze.

"In de kern is het departement een hiërarchische organisatie. Op een gegeven moment moet je je mond houden. Alleen als het gaat om integriteit en normen en waarden, dan moet je doorgaan."

De parafen komen ter sprake. Wat betekent het als een dossier de top van het departement bereikt met veel parafen van diverse afdelingen? Parafen betekenen zeker niet automatisch dat een dossier onderworpen is geweest aan tegenspraak. Uitzonderingen zijn de parafen van de juridische afdelingen en van de controledienst. Die parafen hebben wel betekenis. Veel andere parafen zeggen weinig. De verandering van het type manager komt ter sprake: managers hebben tegenwoordig een minder inhoudelijke achtergrond. Ze leunen meer op de deskundigen. Hun paraaf op een inhoudelijk dossier is minder veelzeggend: "Je ziet ook vaak parafen staan van mensen waarvan je weet dat ze de notitie niet hebben gelezen. Een paraaf van een kritisch iemand maakt dat ik zelf ook makkelijker durf te tekenen."

Iemand vult aan: "Van sommige dossiers weet je gewoon dat er geen issues in zitten, dan parafeer je gewoon. Als er wel issues zijn, dan heb je dat al eerder gehoord, dan is er over gesproken. Als je parafeert, neem je natuurlijk wel verantwoordelijkheid."

"De DG moet er op kunnen vertrouwen dat er in een dossier staat wat er is afgesproken. Hij kijkt dan aan wie het allemaal is voorgelegd." Soms is het dan risicovoller als er veel parafen op staan dan weinig, wordt geconcludeerd. Als veel mensen het dossier op hun bureau hebben gehad, dan denkt een leidinggevende al snel: er hebben zoveel mensen naar gekeken, dan moet het wel goed zijn.

Er zit een spanning tussen toetsing en advisering. Voor de 'checks & balances' is het goed om beide taken duidelijk te scheiden, "maar het probleem is juist dat die rollen zo vaak samenvallen."

Verschiedende deelnemers merken op dat tegenspraak nauwelijks is georganiseerd binnen het departement. Sommige ambtenaren nemen zelf het initiatief om dossiers door anderen te laten bekijken: "Wat ik wel eens doe is een dossier door m'n collega laten bekijken, maar dat is geen beleid. Dat doe je zelf. Soms is het wel lastig om te toetsen, vooral als de politieke druk hoog is."

Ook hier concluderen aanwezigen dat veel ambtenaren met de blik van de minister kijken. Of zelfs met de blik van de Kamer: “Het gebeurt wel eens dat de Kamer een motie heeft aangenomen die een bepaalde interpretatie van Europese regels inhoudt. De juridische mensen kunnen dan zeggen: ja, maar die interpretatie kán helemaal niet. Dat zou dan leiden tot gezichtsverlies voor de betreffende Kamerleden die het voorstel hebben ingediend. Het komt dan voor dat we gaan zoeken naar manieren waarop die interpretatie toch mogelijk zou zijn. We zoeken dan echt de randen van de wetten op.”

De mate van tegenspraak hangt ook af van de maatschappelijke betrokkenheid van een ambtenaar. “Als een bepaalde zaak je aan het hart gaat, dan zoek je meer de ruimte om tegenspraak te leveren.”

Vanuit een dienstonderdeel wordt gesteld dat ruimte voor tegenspraak is verminderd. “Men is minder open, meer krampachtig.” Dit heeft te maken met veranderingen in de taakopvattingen en de werkwijze. Daarnaast speelt mee dat ambtenaren op de schopstoel zitten. Veel collega’s denken: ‘het zal mijn tijd wel duren’. Het gevolg is, stelt een ander, dat ambtenaren de vuile was naar buiten brengen: ze gaan klagen tegenover partijen in de buitenwereld, met wie zij een functionele relatie hebben. “Dat helpt natuurlijk niet: als je iets dwars zit moet je het te berde kunnen brengen binnen je eigen organisatie.”

Een deelnemer stelt: “Er is ruimte voor tegenspraak, maar het geeft wel gedoe. Je denkt al snel ‘waar ben ik aan begonnen?’ Als je iets aankaart, dan zeg je daarmee impliciet ook iets over je collega’s die hun mond hebben gehouden.”

*Stelling 3- Alleen als de leiding het nodig acht wordt een dossier aan een hoger echelon ter bespreking en besluitvorming aangeboden.*

Veel deelnemers kiezen het zekere voor het onzekere: “Ik zeg: als er een lijk ergens in een kast zit, dan wil ik dat liever eerder dan later weten. Dus eerder een kwestie naar boven trekken.” Een ander: “Je weet nooit zeker of een zaak heikel gaat worden. Bij twijfel moet je het aanhangig maken.”

Maar iemand zegt ook dat het bij de professionaliteit en beroepseer van de ambtenaar hoort om sommige zaken niet aanhangig te maken bij de top. “Je moet ook je eigen werk doen.” Daar zit ook plaatsvervangend denken in: laat ik mijn baas er niet mee lastig vallen, want die heeft het steeds drukker.

Wat meespeelt is dat ambtenaren het risico willen voorkomen dat een bepaalde zaak via de buitenwereld aanhangig wordt gemaakt. Dat willen ze vóór zijn, door zelf al eerder aan de bel te trekken. “Dat is een kwestie van politiek gevoel.” Voor sommige ambtenaren is het ook een kwestie van zich willen indekken: die sturen dan van alles een cc aan hun leidinggevende. Dan zijn ze gedekt.

In sommige gevallen kunnen ambtenaren dossiers direct doorspelen naar de top van het departement. Dat is makkelijker al naar gelang deze afstand minder groot is. Sommige DG’s stimuleren direct contact met afdelingen. Maar de ruimte om dat contact te onderhouden neemt af vanwege de grotere werkdruk. De politieke leiding heeft minder contact met afdelingen vanwege de hoeveelheid portefeuilles die bewindspersonen tegenwoordig hebben.

Op het idee van een ‘emergency line’ reageren de aanwezigen voorzichtig. Tijdens een ander gesprek wordt juist gepleit voor het bieden van een podium om dingen aan de orde te stellen en snel te kunnen ‘escaleren’.

Op hoog niveau wordt escalatie gestimuleerd. De weerstand zit in de lagen er onder. Ook is er een verschil tussen beleid en uitvoering: op beleidsniveau wordt minder snel geëscaleerd, bij uitvoeringsorganisaties gebeurt dat sneller. De risico’s zitten ook meer op het uitvoeringsniveau.

Het probleem van stagnerende escalatie doet zich vooral voor vóórdat een dossier problematisch is geworden. In geval van calamiteiten treedt wel meteen een procedure in werking waarbij ook andere niveaus worden ingeschakeld, maar dat gebeurt dus pas als er zich iets voor heeft gedaan. “Dan denk je: dit had ik dus anders moeten doen.”

Escaleren of niet hangt samen met de persoon van de DG of de SG. De huidige top is erg van snel escaleren.



“Dat heeft ook te maken met de werkdruk: horizontaal kun je dossiers niet kwijt, dus gaat het verticaal.”

Stelling 4 - *De rolverdeling in de driehoek beleid, uitvoering en inspectie is voldoende duidelijk bij I&M; de taken en bevoegdheden bij elk van die rollen zijn goed belegd.*

In de meeste gesprekken wordt geconcludeerd dat de rolverdeling tussen beleid en uitvoering goed wordt afgestemd, maar dat er een probleem ligt bij de inspectie: daar is recent gekozen voor een scherpe afbakening van de eigen rol waardoor er zaken tussen wal en schip dreigen te belanden. Dat heeft direct te maken met de Otapan-case, menen sommigen. “Bij de Otapan was de inspectie zo dicht naar beleid en uitvoering opgeschoven dat men de eigenlijke, handhavende taak niet meer kon uitvoeren. Ze waren de problemen gaan oplossen.” Als reactie zit de inspectie tegenwoordig erg op de lijn van onafhankelijkheid en extreme rolvastheid. Dat terugtrekken op de eigen rol wordt ‘verpuring’ genoemd. “Dat moet niet tot autisme leiden”, zegt iemand. In veel gesprekken wordt gesteld dat contact met de inspectie lastig is. Ondanks de belangrijke scheiding van de rollen, wordt contact tussen ‘de drie zijden van de driehoek’ belangrijk genoemd. Op zich is de rolvastheid van de inspectie te prijzen, maar toch is het vaak nuttig om met verschillende partijen om de tafel te zitten, anders komen de dilemma’s niet op tafel. Eén van de aanwezigen noemt de opstelling van de inspectie een ‘slotgrachtstrategie’. Het zou beter zijn als de inspectie is aan het begin van het traject van beleidsbepaling mee zou praten over de handhaving. In plaats daarvan kijken ze aan het eind. “Wij zeggen dan: dat is dan een gepasseerd station.” “Het gebrek aan contact is een gemis”, zegt iemand. Ook binnen een strikte taakopvatting moet het mogelijk zijn om in dialoog te blijven.” Een goede rolverdeling tussen de drie zijden van de driehoek is belangrijk, maar dan moet je wel contact hebben: je moet weten waar anderen mee bezig zijn.”

Sommige aanwezigen stellen dat het model weliswaar helder is, maar dat de concrete afstemming te wensen overlaat. Het is vooral een probleem nu de inspectie voor ‘verpuring’ heeft gekozen. De inspectie heeft nog wel mensen die bezig zijn met beleid, maar dat zijn mensen die daar expliciet opdracht toe hebben gekregen en daarvoor worden ingehuurd door beleidsafdelingen. Kortom de inspectie heeft nauwelijks contact met beleid, maar is wel door beleid in te huren. De aanwezigen vinden dat in principe een correcte gang van zaken, maar erkennen dat er daardoor wel dingen blijven liggen, “maar dat zal in de toekomst beter gaan.”

Contact tussen de drie zijden van de driehoek is vooral belangrijk wanneer dossiers problematisch worden. Wie wordt er dan ‘eigenaar’ van dat probleem? Waar vallen de gaten? “Je weet niet van tevoren of iets een Otapannetje wordt. Als je een onderbuikgevoel hebt, dan moet je aan de bel kunnen trekken.”

Rolvastheid speelt ook bij andere zijden van de driehoek. In hoeverre kan een dienstonderdeel dat de taak heeft om gegevens te verstrekken zich ook bemoeien met de manier waarop deze gegevens vervolgens door anderen worden gebruikt en geïnterpreteerd? Een deelnemer verwoordt de ene kant van het dilemma: “Wij gooien de feiten over de schutting en ieder mag ermee doen wat-ie wil.” Maar in andere gevallen kan een ambtenaar zien dat de gegevens die hij (of zij) heeft aangeleverd politiek worden misbruikt (of zelfs gemanipuleerd). Wat doe je dan? Trek je aan de bel? Of hou je je mond? In een concrete casus die tijdens één van de gesprekken wordt besproken, was gekozen om aan de bel te trekken, maar pas in een later stadium toen de politieke gevoeligheid minder groot was. (Ambtelijke) experts zijn gehouden aan wetenschappelijke ethiek, die trekken zich niks aan van de consequenties van het bekend worden van bepaalde gegevens. Om zelf geen onderdeel te worden van het politieke steekspel stellen de ambtenaren van een bepaald dienstonderdeel dat zij zelf juist maximale transparantie nastreven richting de media: journalisten en cameraploegen mochten overal bij zijn. “We lieten zo weinig mogelijk ruimte voor ruis.”

Rolvervaging kan ook een probleem zijn als de status van bepaalde instellingen onduidelijk is. Prorail is een voorbeeld. Evenals Schiphol. Prorail is formeel een zelfstandig bedrijf, maar wordt vaak gezien als een uitvoeringsorganisatie. Prorail is betrokken bij beleidsoverleg en dat levert soms bezwaren op, bijvoorbeeld bij de inspectie die Prorail ziet als een ‘onder toezicht staande organisatie’. Dat soort organisaties zouden niet betrokken moeten zijn bij beleidsoverleg.

Stelling 5 - *Het aanscherpen van bestaande en het stellen van nieuwe regels is een noodzakelijke (maar onvoldoende) voorwaarde voor verbeterde samenwerking binnen het ministerie van I&M.*

Nieuwe regels zijn zelden een oplossing. Dat idee klinkt in vrijwel alle gesprekken. Het gaat veel eerder om mensen: die moeten de regels 'voelen'. De leiding heeft daar een rol in: die moet ook uitstralen dat ze integriteit belangrijk vindt. "Nu voelt het vaak als een verplicht nummer."

"Meer regels werken averechts", zegt een deelnemer, "het gaat om de cultuur en om het samenspel tussen de elementen van de driehoek." Iemand anders vult aan dat regels op zich prima zijn, maar dat ze verinnerlijkt moeten worden, bijvoorbeeld door het regelmatig bespreken van casussen in afdelingsoverleggen. "We moeten vaker evalueren en ook de geleerde lessen vastleggen." Een ander vult aan: "We moeten de onderlinge dialoog beter structureren." Dat geldt niet alleen de dialoog in formele zin, maar ook de informele dialoog moet een plek krijgen. De deur van de leiding staat weliswaar open, maar daar wordt weinig gebruik van gemaakt.

Iemand signaleert dat het moeilijk is om de aandacht voor regels over integriteit vast te houden: het staat even op de agenda en dan ebt het weer weg. Gedragscodes worden zelden gelezen; pas als ze naar boven komen in een actuele casus worden ze interessant en dan is er even aandacht voor.

Houding en gedrag worden vaak genoemd als kernbegrippen. "Protocollen moet je hebben als een soort achtervang, als de houding niet automatisch is."

"Het is ook te overwegen om regelmatig een soort rollenspelen te doen, zodat je elkaars rol gaat leren kennen." "Het is van belang dat de leiding dit soort exercities stimuleert."

## GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AI	Arbeidsinspectie
ARAR	Algemeen Rijksambtenarenreglement
BAN	Basel Action Network
BiBu	Van Binnen naar Buiten spoor
BBP	Bruto Binnenlands Product
BuBi	Van Buiten naar Binnen spoor
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DGM	Directoraat-Generaal Milieu
DGMI	Directoraat-Generaal Milieu en Internationaal
EL&I	Ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie
EMU	Europese Monetaire Unie
EPS	European Platform on Shipbreaking
EVOA	Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen
FEZ	Directie Financieel Economische Zaken
FMC	Directie Financiën en Management Control
GHA	Gemeentelijk Havenbedrijf Amsterdam
HUMEVOA	Handavings- en Uitvoeringsmethode voor de EVOA
HRM	Directie Human Resource Management
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IG	Inspecteur Generaal
ILT	Inspectie Leefbaarheid en Transport
ILO	International Labour Organisation
IMA	Internationaal Meldpunt Afvalstoffen
IMC	Integriteitsmanagementcyclus
IMH	Inspectie Milieuhygiëne
IMO	Internationale Maritieme Organisatie
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
KLPD	Korps Landelijke Politie Diensten
LAP	Landelijk afvalbeheer plan
MDA	Milieudienst Amsterdam
NMP	Nationaal Milieubeleidsplan
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OM	Openbaar Ministerie
pSG	plaatsvervangend Secretaris Generaal
RKW	Resultaat en Kwaliteitgericht Werken
RWS	Rijkswaterstaat
SAS	Directie Stoffen, Afvalstoffen, Straling
SG	Secretaris Generaal
SI	Scheepvaartinspectie
SN	SenterNovem
TPO	Tripartiet Overleg
UNEP	United Nations Environmental Program
VI	VROM Inspectie
VIP EVOA	VROM Inspectie Procedure EVOA
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
WOB	Wet Openbaarheid Bestuur