

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

1859

Vragen van het lid **Dik-Faber** (ChristenUnie) aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over *het rapport «Are Belgium and the Netherlands in breach of their international obligations under the Basel Convention and customary international law due to their export of high sulfur fuels to certain developing countries in Africa that are Parties of the Bamako Convention»* (ingezonden 7 februari 2017).

Antwoord van Minister **Ploumen** (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking), mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (ontvangen 15 mei 2017) Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2016–2017, nr. 1315.

Vraag 1

Bent u bekend met het rapport «Are Belgium and the Netherlands in breach of their international obligations under the Basel Convention and customary international law due to their export of high sulfur fuels to certain developing countries in Africa that are Parties of the Bamako Convention» van het Center for International and Environmental Law (CIEL)?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Is het verdrag van Bamako waarnaar in dit rapport verwezen wordt eerder betrokken bij een juridische analyse met betrekking tot de export van vervuilde diesel en benzine via Nederlandse havens? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe is dit betrokken geweest bij de juridische analyse en welke conclusies zijn er toen uit getrokken?

Antwoord 2

Bij de beantwoording van eerdere vragen van de Tweede Kamer over dit onderwerp in november 2016² is gekeken of in strijd wordt gehandeld met wettelijke verplichtingen. Zowel de *Bamako Convention on the Ban of the*

¹ CIEL Legal opinion, 31 januari 2017, <http://www.mailswitch.nl/c/18cf092a19e3849bdc2c8178fb2fca5c/2486-727cb3da800f8cf0e0da77f46e0ebf92.pdf>

² Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2016–2017, nrs. 480, 481, 482 en 484

Import into Africa and the Control of Transboundary Movement and Management of Hazardous Wastes within Africa (het Verdrag van Bamako) als de *Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal* (het Verdrag van Bazel) zijn betrokken in de vraag of er aanwijzingen zijn dat Nederland in strijd met het huidige kader van wet- en regelgeving heeft gehandeld. Nederland is geen Partij bij het Verdrag van Bamako. Bij dit verdrag voor en door Afrikaanse landen kunnen alleen leden van de Afrikaanse Unie partij worden. Wel is Nederland Partij bij het Verdrag van Bazel, waaraan uitvoering is gegeven in de Europese Verordening inzake de Overbrenging van Afvalstoffen, Verordening (EG) nr. 1013/2006 (EVOA).

De Partijen bij het Verdrag van Bamako hebben het Secretariaat van het Verdrag van Bazel in kennis gesteld van deze regionale overeenkomst. Partijen bij het Verdrag van Bamako kunnen nationale definities van gevaarlijk afval en de voorwaarden voor de overbrenging daarvan notificeren bij het secretariaat van het Verdrag van Bazel. Pas als een Partij bij het Verdrag van Bazel op grond van nationale regelgeving stoffen aanmerkt als gevaarlijk afval en in overeenstemming met de bepalingen van het Verdrag van Bazel notificeert dat de import daarvan is verboden, zijn de andere Partijen bij het Verdrag van Bazel gehouden de export van die stoffen naar dat land te verbieden. De Nederlandse en Europese regelgeving voorziet hier ook in. Afrikaanse landen die Partij zijn bij het Verdrag van Bamako, zijn ook Partij bij het Verdrag van Bazel en kunnen dus een dergelijke notificatie voor hoogzwavelige brandstoffen onder het Verdrag van Bazel doen. Dat hebben ze tot nog toe echter niet gedaan.

De betreffende hoogzwavelige brandstoffen worden in Nederland niet als afvalstof aangemerkt. De omstandigheid dat de brandstoffen niet voldoen aan de in de EU geldende normen voor brandstoffen voor wegverkeer maakt namelijk niet dat er sprake is van afval. Ook binnen Nederland en de EU zijn er nog bepaalde toegestane toepassingen voor hoogzwavelige brandstoffen, zoals voor schepen. Zonder notificatie onder het Verdrag van Bazel bestaat er voor Nederland geen verplichting onder het Verdrag van Bazel om de export tegen te gaan. Om schonere brandstoffen te bevorderen richt het kabinet zich daarom vooral op het stimuleren van goede regelgeving in de Afrikaanse landen zelf en op de rol van het bedrijfsleven om kwalitatief goede brandstoffen te leveren.

Het kabinet zal de West Afrikaanse Bamakopartijen erop wijzen dat, als zij op grond van hun nationale regelgeving hoogzwavelige brandstoffen als gevaarlijk afval beschouwen en de import ervan op die grond verbieden, zij de mogelijkheid hebben dit onder het Verdrag van Bazel te notificeren. Partijen bij het Verdrag van Bazel, waaronder Nederland en de EU, zijn dan gehouden de export naar dat land te verbieden.

Vraag 3

Deelt u de slotconclusie van CIEL van dit rapport? Zo ja, waarom treedt Nederland niet op tegen de export van deze vervuilde brandstoffen? Zo nee, op basis van welke wetenschappelijke analyses stelt u de verplichtingen voor Nederland die voortvloeien uit de verdragen van Basel en Bamako, internationaal gewoonterecht en het Covenant on Economische, Sociale en Culturele Rechten ter discussie?

Antwoord 3

Uit het Verdrag van Bamako vloeien voor Nederland geen internationale verplichtingen voort en het kabinet deelt de conclusie van CIEL niet dat Nederland heeft gehandeld in strijd met het Verdrag van Bazel. Het kabinet onderschrijft de analyse van CIEL dat een Partij bij het Verdrag van Bazel verplicht is de export van hoogzwavelige brandstoffen naar een andere partij te verbieden, indien die partij conform de bepalingen in het Verdrag van Bazel heeft genotificeerd dat de import daarvan op grond van de definitie van gevaarlijk afval in de nationale regelgeving van die partij is verboden. Er zijn echter geen notificaties van Afrikaanse landen waaruit blijkt dat hoogzwavelige brandstoffen als gevaarlijk afval zijn aangemerkt en waarvan de import is verboden. Sommige partijen bij het Verdrag van Bamako (o.a. Ivoorkust, Togo en Congo) hebben wel andere afvalstromen, zoals e-waste, afval van bepaalde chemische stoffen, niet-afbreekbaar plastic

afval of radioactief afval als gevaarlijk afval genotificeerd³. De export van hoogzwavelige brandstoffen vanuit Nederland is daarom niet in strijd met het Verdrag van Bazel.

Verder concludeert CIEL dat Nederland zijn verplichtingen onder het internationaal gewoonterecht overtreedt op grond van de stelling dat de export van hoogzwavelige brandstoffen de naleving van Bamakopartijen onder het Verdrag van Bazel zou ondermijnen. Het kabinet is niet bekend met een regel van internationaal recht op grond waarvan de export van hoogzwavelige brandstoffen zou zijn verboden. Er is ook geen gezaghebbende uitspraak van een internationaal of een arbitraal tribunaal waaruit een dergelijke regel zou kunnen worden afgeleid.

CIEL concludeert ook dat Nederland zijn internationale verplichtingen op het gebied van mensenrechten schendt, in het bijzonder het recht op gezondheid uit het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (ESC-verdrag). Het kabinet is van mening dat Nederland niet in strijd handelt met die verplichtingen door de export van de hoogzwavelige brandstoffen niet te verbieden. Het kabinet acht een benadering die ervan uitgaat dat Nederlandse c.q. EU-normstelling in het kader van ESC-rechten automatisch voor andere landen moet gelden, onjuist. Elke staat heeft onder het ESC-verdrag de verplichting alle mogelijke maatregelen te nemen om de in het verdrag genoemde rechten voor zijn burgers steeds verder te verwezenlijken en kan daarbij door andere staten worden ondersteund. Het kabinet neemt zijn verantwoordelijkheid op dit vlak door in samenspraak met de betreffende landen te komen tot schonere normen voor brandstoffen in die landen en bedrijven aan te spreken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Hiertoe worden onder meer overleggen georganiseerd met betrokken partijen in de EU en West-Afrikaanse landen (vertegenwoordigers van regeringen, lagere overheden, bedrijfsleven) alsmede betrokken internationale organisaties als UNEP en OESO. Voorts is het kabinet bereid, waar nodig, technische kennis beschikbaar te stellen zodat de Afrikaanse landen de benodigde wet- en regelgeving kunnen invoeren. Daarnaast acht het kabinet bewustwording onder het maatschappelijk middenveld van belang. In dit verband is het Nederlandse beleidsprogramma «Samenspraak, Tegenspraak», dat gericht is op het versterken van de stem van het maatschappelijk middenveld, een nuttig instrument.

Vraag 4

Is het verdrag van Basel volledig geïmplementeerd in de Nederlandse wet? Zijn de door CIEL onderbouwde verplichtingen die voortvloeien uit dit verdrag en het verdrag van Bamako juridisch afdwingbaar in Nederland? Zo ja, waarom gebeurt dit niet? Zo nee, welke wetswijziging zou daarvoor noodzakelijk zijn?

Antwoord 4

Het Verdrag van Bazel is geïmplementeerd in de Europese Verordening inzake de Overbrenging van Afvalstoffen, Verordening (EG) nr. 1013/2006 (EVOA) die rechtstreekse werking heeft in de EU-lidstaten. Nadere uitwerking van deze Verordening is geregeld in titel 10.7 van de Wet milieubeheer. Als de hoogzwavelige brandstoffen voor de betrokken Bamakolanden volgens de nationale regelgeving zijn aangemerkt als gevaarlijk afval en zijn genotificeerd onder het Verdrag van Bazel, is Nederland als EU-lidstaat op grond van de EVOA verplicht de export ervan naar die landen te verbieden. Er is dus geen wetswijziging nodig om dit juridisch af te dwingen. Op dit moment zijn er geen West-Afrikaanse landen die hoogzwavelige brandstoffen onder het Verdrag van Bazel hebben genotificeerd als gevaarlijk afval waardoor import in die landen verboden zou zijn. Zou dat wel zo zijn dan zouden Partijen bij het Verdrag van Bazel, waaronder Nederland en de EU, de export van als gevaarlijk afval genotificeerde stoffen naar dat land moeten verbieden.

³ <http://www.basel.int/Countries/NationalDefinitions/NationalDefinitionsofHazardousWastes/tabid/1480/Default.aspx>

Vraag 5

Deelt u de mening dat, gezien de conclusies van dit rapport van CIEL en het vorig jaar verschenen rapport van Public Eye «Dirty Diesel»⁴, Nederland overeenkomstig internationale verplichtingen de handel van deze voor de gezondheid en milieu zeer schadelijke brandstoffen aan banden zouden moeten leggen? Zo ja, hoe gaat u dat doen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 5

Het kabinet vindt het belangrijk om te bevorderen dat wereldwijd, inclusief in Afrikaanse landen, schonere brandstoffen worden gebruikt. De wettelijke mogelijkheden daarvoor zijn beperkt. Het kabinet richt zich daarom met name op het stimuleren van de Afrikaanse landen zelf om goede wet- en regelgeving aan te nemen en op de rol van het bedrijfsleven in maatschappelijk verantwoord ondernemen. Dit voorkomt ook dat de productie en uitvoer van deze brandstoffen zal verschuiven van Nederland en Europa naar andere landen, wat geen oplossing biedt voor deze internationale problematiek. Een eenzijdig exportverbod vanuit Nederland of de EU zonder maatregelen in de Afrikaanse landen zelf zou niet erg effectief zijn. Zolang de vraag daar blijft bestaan, is het aannemelijk dat de export van hoogzwavelige brandstoffen naar West Afrikaanse landen gaat plaatsvinden vanuit havens in andere landen waar brandstoffen worden geproduceerd. Daarmee is het probleem voor de Afrikaanse landen en hun bevolking niet opgelost.

Op 5 december 2016 heeft Minister Ploumen in samenwerking met de ministeries van EZ en IenM een overleg georganiseerd om de relevante partijen (o.a. vertegenwoordigers van andere West Afrikaanse en Europese landen, UNEP, OESO, de gemeente Amsterdam, de havenbedrijven van Amsterdam en Rotterdam, vertegenwoordigers van Afrikaanse, Nederlandse en Zwitserse bedrijven) met elkaar in gesprek te brengen. Minister Ploumen heeft samen met de Nigeriaanse Minister van milieu alle betrokken stakeholders opgeroepen een bijdrage te leveren om de bestaande situatie te verbeteren. Op 6 december hebben in navolging van Ghana, meerdere West Afrikaanse landen, waaronder Nigeria, Togo, Benin en Ivoorkust, aangekondigd om nog in 2017 lagere zwavelnormen voor brandstoffen voor wegverkeer in te zullen voeren (50 ppm). Inmiddels hebben Ghana, Togo en Nigeria de aangescherpte normen al gepubliceerd. Lokale en internationale NGOs roepen alle West Afrikaanse landen op betere normen in te voeren.

Via het VN Milieuprogramma (UNEP) steunt Nederland het programma dat inzet op een versnelling van de invoering van schonere normen voor brandstoffen in West Afrikaanse landen en mogelijk in regionaal verband via de Economische Gemeenschap van West Afrikaanse Staten (ECOWAS) een geharmoniseerde standaard in te voeren.

Het kabinet zal de West Afrikaanse Bamakopartijen erop wijzen dat, als zij op grond van hun nationale regelgeving hoogzwavelige brandstoffen als gevaarlijk afval beschouwen en de import ervan op die grond verbieden, zij de mogelijkheid hebben dit onder het Verdrag van Bazel te notificeren. Partijen bij het Verdrag van Bazel, waaronder Nederland en de EU, zijn dan gehouden de export naar dat land te verbieden.

Het kabinet verwacht van Nederlandse bedrijven die internationaal ondernemen dat zij de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen en de UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGP's) naleven en zal bedrijven daarop aanspreken. In het kader van het Werkprogramma Zeehavens is dit onderwerp door de havenbeheerders van Amsterdam en Rotterdam opgenomen als onderdeel van een lopende actie met betrekking tot ketenverantwoordelijkheid rondom ladingstromen met als doel tot een afwegingskader te komen bij welke ethische kwesties havens invloed kunnen uitoefenen en hoe die er concreet uit ziet.

Medio 2017 organiseert Amsterdam een conferentie over dit onderwerp met de relevante stakeholders, waaronder de betrokken ministeries, om gezamenlijk te verkennen welke verbeterstappen mogelijk zijn en hoe bedrijven en overheden kunnen anticiperen op toekomstige aanscherping van de brandstofnormen. Ook de havens van Rotterdam en Antwerpen worden

⁴ Public Eye, september 2016, «Dirty Diesel: How Swiss Traders Flood Africa with Toxic Fuels» https://www.publiceye.ch/fileadmin/files/documents/Rohstoffe/DirtyDiesel/PublicEye2016_DirtyDiesel_A-Public-Eye-Investigation.pdf

uitgenodigd. De eerste bevindingen van het onderzoek van het Nationaal Contact Punt voor de OESO richtlijnen (NCP) naar de mate waarin de Nederlandse olie- en gasector de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen implementeert zijn dan naar verwachting ook bekend. Het kabinet zal alle betrokken partijen blijven oproepen bij te dragen aan een transitie naar schonere brandstoffen in de Afrikaanse landen, door de invoering van betere standaarden in de importlanden te steunen, waar relevant technische kennis beschikbaar te stellen en schonere brandstoffen aan te bieden. Verschillende bedrijven hebben gewezen op het belang van harmonisatie bij de invoering van schonere brandstoffen. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) werkt aan het verkrijgen van meer inzicht in de herkomst en samenstelling van blendcomponenten die worden gebruikt bij de productie van scheepsbrandstoffen en verscherpt haar toezicht op de sector. Per 1 januari 2017 is dit project verbreed naar de kwaliteit van benzine en diesel bestemd voor niet-OESO landen buiten de EU en in het bijzonder naar West-Afrikaanse landen. Daarbij wordt specifiek gekeken of er mogelijk afvalstromen in de brandstoffen worden bijgemengd. Het mengen van afvalstoffen met een product resulteert erin dat het mengsel de kwalificatie afvalstof krijgt. In het geval van brandstoffen gaat het dan om gevaarlijk afval. De export van gevaarlijk afval naar niet-OESO landen buiten de EU is volgens de Europese Verordening inzake de Overbrenging van Afvalstoffen, Verordening (EG) nr. 1013/2006 (EVOA) wel verboden. Controles vinden plaats bij zowel de tankopslagbedrijven waar het blenden (mengen) van brandstofstromen plaatsvindt als bij de handelaren die opdracht geven voor het blenden. De controleaanpak wordt afgestemd met de bij deze bedrijven betrokken Omgevingsdiensten. Waar mogelijk wordt verbinding gezocht met initiatieven rond bewustwording en MVO (ketenverantwoordelijkheid). Mocht uit het ILT project alsnog blijken dat de bedrijven afvalstoffen bijmengen en dus brandstoffen met de status gevaarlijk afval exporteren, dan zal tot gepaste maatregelen worden overgaan. Indien het wenselijk is om op dit dossier wettelijk actie te ondernemen, ligt het voor de hand dit te doen in EU-verband. Het kabinet onderzoekt of bij toekomstige herzieningen van richtlijnen voor brandstoffenkwaliteit kan worden ingezet op aanpassing van Europese wet- en regelgeving.

Vraag 6

Is er voldoende handhavingscapaciteit om de illegale uitvoer van vervuilde brandstoffen naar West-Afrikaanse landen vanuit Nederlandse havens aan banden te leggen?

Antwoord 6

Ja. De export van hoogzwavelige brandstoffen naar West-Afrikaanse landen is in de huidige situatie niet in strijd met Europese- en nationale regelgeving of het Verdrag van Bazel. Alleen als de brandstoffen worden verkregen door het bijmengen van afvalstoffen in het eindproduct, gaat het om afval en is de export van de hoogzwavelige brandbare afvalstoffen naar niet-OESO landen buiten de EU verboden. De ILT geeft prioriteit aan deze problematiek en heeft hiervoor capaciteit vrijgemaakt. Als na eerste verkenning blijkt dat extra inzet nodig is, zal mogelijk herprioritering ten koste van andere toezichttaken nodig zijn.