

Vergaderjaar 1995–1996

24 715

Tankcleaning Rotterdam en andere havenontvangstinstallaties

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5			
1	Inleiding	8			
1.1	Opzet onderzoek	8	3.4.2	Grondslag van de subsidies	38
1.2	Milieubeleid scheepvaart	9	3.4.3	Subsidievoorwaarden en controlerichtlijnen	39
	Regelgeving en beleid rondom havenontvangst-		3.4.4	Financiële afhandeling en controle op de besteding	40
	installaties	9	3.4.5	Conclusies	42
1.3	Milieuvergunningen en handhaving	10	4	Bevordering afgifte afvalstoffen	44
1.4	Handhaving op de Noordzee en in de havens	11	4.1	Algemeen	44
1.5	Subsidiëring	12	4.2	Beleid	44
			4.2.1	Verlaging afgiftekosten	45
			4.2.2	Verhoging serviceniveau	46
			4.2.3	Handhaving lozingsnormen zeeschepen	46
2	Tankcleaning Rotterdam	13	4.3	Doelbereiking	51
2.1	Keuze	13	4.4	Conclusies	51
2.1.1	Voorgeschiedenis	13	5	Conclusies en aanbevelingen	53
2.1.2	Kandidaten en keuzeprocess	13	5.1	Conclusies	53
2.1.3	Conclusies	16	5.2	Aanbevelingen	54
2.2	Toezicht op naleving milieuvergunningen	16	6	Reacties ministers	55
2.2.1	Hoofdlijnen	16	6.1	Minister van Verkeer en Waterstaat	55
2.2.2	Controle-activiteiten en sancties	18	6.1.1	Algemeen	55
2.2.3	Andere aspecten van overheidshandelen	23	6.1.2	Keuze	55
2.2.4	Conclusies	26	6.1.3	Toezicht	55
2.3	Subsidieverstreking	27	6.1.4	Subsidieverstreking	56
2.3.1	Grondslag van de subsidie	27	6.1.5	Overige havenontvangstinstallaties	56
2.3.2	Subsidievoorwaarden TCR en controlerichtlijnen	27	6.1.6	Bevordering afgifte afvalstoffen	57
2.3.3	Financiële afhandeling en controle op de besteding	28	6.2	Minister van VROM	57
2.3.4	Conclusies	31	7	Nawoord	60
3	Andere havenontvangstinstallaties	32	Bijlage 1	Afkortingenlijst	61
3.1	Inleiding	32	Bijlage 2	Kamervragen over TCR	62
3.2	Keuze	32	Bijlage 3	Handhavingsactiviteiten en overtredingen	66
3.2.1	Amsterdam	32			
3.2.2	Rotterdam	32			
3.2.3	Moerdijk	33			
3.2.4	Waddenzee	33			
3.2.5	Zeeland	34			
3.2.6	Conclusies	34			
3.3	Handhaving milieuvergunningen	34			
3.3.1	Vergunningen	34			
3.3.2	Controle en toezicht	35			
3.3.3	Conclusies	37			
3.4	Subsidieverstreking	37			
3.4.1	Inleiding	37			

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer onderzocht het optreden van de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) in de periode 1980–1995 bij de keuze en de subsidiëring van Tankcleaning Rotterdam (TCR) en bij de handhaving van de milieuwetgeving bij dit bedrijf. Daarnaast bekeek zij in hoeverre de problemen bij TCR ook voorkwamen bij andere havenontvangstinstallaties (HOIs) in Nederland. Tot slot onderzocht zij in hoeverre de beide ministeries de in het Milieubeleidsplan voor de Scheepvaart aangekondigde maatregelen om afgifte aan de havenontvangstinstallaties te bevorderen hebben uitgevoerd.

De Rekenkamer concludeert dat de minister van Verkeer en Waterstaat zich bij de keuze voor Tanker Cleaning Amsterdam (TCA) als oprichter van TCR vooral heeft laten leiden door financiële overwegingen die naast andere, deel uitmaakten van de voorwaarden die zij in juni 1984 aan de Tweede Kamer had gemeld. Een alternatief plan viel af door de hoogte van de benodigde investeringssubsidie en de gevraagde overheids-garantie.

Het bevreemdt de Rekenkamer dat een eerder uitgangspunt waaraan de ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM veel waarde hechtten, namelijk de deelname van de gemeente Rotterdam in de bedrijfsvoering om zo de HOI te kunnen controleren, niet was opgenomen onder de aan de Tweede Kamer gemelde voorwaarden. Voor het vervallen van dit uitgangspunt is geen nadere argumentatie aangetroffen.

Daarnaast stelt zij vast dat TCA een acceptabele kandidaat werd geacht hoewel het Ministerie van Verkeer en Waterstaat bekend was met de twijfelachtige milieureputatie van dit bedrijf. Overigens uitte het Ministerie van VROM wel bezwaren tegen TCA, maar het Ministerie van Verkeer en Waterstaat pakte die signalen niet op.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat vertrouwde op een effectief toezicht om TCR op een milieuhygiënisch verantwoorde manier te laten opereren. Opvallend is wel dat een ander bedrijf na een strafzaak vanwege het veroorzaken van ernstige milieuverontreiniging als kandidaat was afgefallen.

De ministeries van Verkeer en Waterstaat en van VROM hebben in de periode 1985–1993 onvoldoende toezicht gehouden op TCR. Hoewel zij vanaf de oprichting van TCR op basis van controles van beperkte omvang veelvuldig constateerden dat TCR de bepalingen van de milieu-vergunningen overtrad, leidde dit niet tot duidelijke acties van de ambtelijke en politieke leiding. Dit ondanks het nadrukkelijke voornemen uit 1984 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat om het bedrijf niet te laten afglijden naar milieucriminaliteit.

Mogelijkheden om financiële sancties toe te passen om zo TCR te dwingen zich aan de wettelijke milieu-eisen te houden, werden nauwelijks toegepast. Duidelijke, gezamenlijke actie van de betrokken controle-diensten vond vrijwel niet plaats en werd ook bemoeilijkt omdat de beide ministeries veelvuldig langs elkaar heen werkten. Zo waren bijvoorbeeld de verschillende milieuvergunningen inhoudelijk onvoldoende op elkaar afgestemd ten aanzien van acceptatie en verwerking van afvalstoffen. In 1988 was het aantal milieu-overtredingen zo groot geworden en werden de geruchten over subsidiefraude zo sterk dat de betrokken overheden met elkaar en met TCR in overleg gingen over concrete maatregelen. Hierna volgden twee uitgebreide controles: een gezamenlijk handhavings-actie van de diverse overheidsdiensten en een milieu-audit in opdracht van TCR zelf door een extern bureau. Hoewel de resultaten van de handhavingsactie van de overheidsdiensten negatief waren, zagen de

ministeries op grond van de positievere resultaten van de milieu-audit geen aanleiding voor verscherpt toezicht. Vanaf dat ogenblik was er weinig aandacht meer van de ambtelijke en politieke top voor TCR.

Bij de controlerende diensten van de ministeries nam na 1989 kennelijk door het vrijwel niet meer constateren van overtredingen het wantrouwen af. Ook het toenemen van aanvoer bij TCR van de moeilijk verwerkbare afvalstromen van het land leidde niet tot verscherpte aandacht van de handhavers. Dit ondanks het feit dat de installatie van TCR niet voor deze afvalstromen was ontworpen. Het feit dat de door TCR gemelde lozingen te zeer richtsnoer waren voor de controles van de lozingen, acht de Rekenkamer een miskennis door Rijkswaterstaat van de ernst van de verantwoordelijkheid die op hem rustte.

De Rekenkamer vindt dat het beleid rondom de handhaving van de milieuwetgeving gericht op zeeschepen en havenontvangstinstallaties verbetering behoeft.

De toekenning van de subsidie aan TCR voor de eerste fase van de bouw van de installatie was als zodanig rechtmatig, maar de hoogte van het subsidiebedrag was niet volgens de regels vastgesteld.

De subsidieovereenkomst bood voor TCR voldoende richtlijnen voor een correcte financieel-administratieve afhandeling van de subsidies. De ministeries van Verkeer en Waterstaat en van VROM hebben echter te weinig zorggedragen voor interne voorschriften voor controle op de ingediende declaraties en op de bouw van de installatie. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft verder onvoldoende toegezien op de keuze van een accountant. Voor de financiële afhandeling van de eerste fase van de bouw concludeert de Rekenkamer dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zonder nader onderzoek de betalingsregeling aan TCR heeft versoepeld en de eis dat het bedrijf zelf ook eenderde van de investeringen moest opbrengen zonder argumentatie heeft laten vallen. Hierdoor werd de installatie voor een zeer groot deel (op basis van gegevens van de Centrale Recherche Informatiedienst: ruim 90%) door de overheid gefinancierd.

De technische en administratieve controle door Rijkswaterstaat op de besteding van de subsidie door TCR was onvoldoende, vooral vanaf het moment dat de eigen investeringseis van TCR kwam te vervallen. Indicaties die erop wezen dat TCR zich niet hield aan de subsidievoorwaarden leidden niet tot verscherpte controles tijdens de verdere bouw.

Het onderzoek van de Rekenkamer naar zeven andere havenontvangstinstallaties leert dat het overheidsoptreden rondom TCR niet uniek was. Dezelfde tekortkomingen kwamen in sommige gevallen ook voor bij de keuze, subsidiëring en de handhaving van milieuwetgeving bij andere havenontvangstinstallaties. Zo traden de beide ministeries in gelijke gevallen niet gelijk op bij het hanteren van criteria voor de keuze van de HOI's en bij de invulling van de subsidievoorwaarden. De Rekenkamer concludeert dat, hoewel de subsidieverlening aan de andere havenontvangstinstallaties op zich rechtmatig was, de financiële afhandeling en de controle op de besteding ervan door het ministerie van Verkeer en Waterstaat op dezelfde punten tekort schoten als bij TCR.

Daarnaast was bij de zeven havenontvangstinstallaties, net als bij TCR, sprake van een moeizaam en langzaam proces van vergunningverlening, meerdere gedoogperiodes en vergunningen die niet aansloten bij de actuele bedrijfssituatie. De beide ministeries hebben, gelet op de milieurisicos die afvalverwerkende bedrijven met zich meebrengen, in de periode 1985-1994 onvoldoende voorzien in op elkaar afgestemde controles op de acceptatie en verwerking van afvalstoffen en de lozing van afvalwater. Het aantal geconstateerde overtredingen en sancties was bij TCR beduidend hoger dan bij de andere onderzochte havenontvangst-

installaties. Mogelijk was dit het gevolg van de ondanks alle tekortkomingen toch nog grotere handavingsinspanning bij TCR dan bij de andere HOI's.

Verder concludeert de Rekenkamer dat de maatregelen die het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in 1991 in het Milieubeleidsplan voor de Scheepvaart 1991-1994 had aangekondigd om er voor te zorgen dat zeeschepen hun afval vaker afgeven bij een havenontvangstinstallatie onvoldoende waren gerealiseerd. Het is nauwelijks gelukt de afgiftekosten te verlagen, de serviceverlening in de havens te verbeteren en strenger te controleren op lozingen op zee en in de havens. Een uitgebreidere luchtsurveillance op de Noordzee tijdens nachtelijke uren had in 1995 niet meer plaats en een project in de Rotterdamse haven om schepen die geen gebruik hadden gemaakt van een havenontvangstinstallatie op aanwezige afvalstoffen te inspecteren, bleek te zijn stopgezet. Ook het voornemen om intensief te gaan samenwerken met België en Duitsland op het terrein van de handhaving leidde niet tot concrete afspraken met deze landen.

Slechts 6% van de zeeschepen gaf afvalstoffen af bij een havenontvangstinstallatie en dat percentage is tijdens de onderzochte periode nauwelijks toegenomen.

Tot slot is de Rekenkamer van mening dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat over te weinig informatie beschikt om te bepalen of de doelstellingen van het beleid gericht op vermindering van de lozingen op zee worden gerealiseerd.

De ministers van Verkeer en Waterstaat en van VROM onderschrijven de conclusies van de Rekenkamer en hebben in lijn met de gedane aanbevelingen maatregelen aangekondigd om de samenwerking te verbeteren en de handhaving te intensiveren.

Een soortgelijke toezegging deden de toenmalige bewindspersonen naar aanleiding van de UNISER-affaire in 1983 - gegeven het voorliggende rapport met weinig effect.

De Rekenkamer zal de ontwikkelingen met belangstelling volgen.

1 INLEIDING

1.1 Opzet onderzoek

Van juni tot en met november 1995 heeft de Rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar havenontvangstinstallaties (HOI's). HOI's zijn bedrijven die in havens aangewezen zijn om, met daartoe geschikte bedrijfsinstallaties, afvalstoffen van de scheepvaart in te nemen. Een aantal van deze HOI's heeft ook de mogelijkheid om deze afvalstoffen te verwerken in zuiveringsinstallaties.

Aanleiding voor het onderzoek waren geconstateerde milieudelicten en subsidiefraude bij Tankcleaning Rotterdam (TCR), één van de grote HOI's in Nederland.

Bij het onderzoek waren de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van VROM betrokken. Het eerstgenoemde ministerie is eerstverantwoordelijke voor het milieubeleid gericht op de scheepvaart, de Noordzee en het oppervlaktewater en het tweede voor het milieu in het algemeen. Het strafrechtelijk optreden door het Ministerie van Justitie werd in het onderzoek niet beoordeeld.

In 1983 had een commissie, per 1 november 1982 ingesteld door de toenmalige staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, een onderzoek ingesteld naar de bestuurlijke aspecten van de uitvoering van milieuwetgeving bij UNISER, een holding op het gebied van de afvalverwerking die strafrechtelijk was vervolgd voor ondermeer illegaal lozen. De commissie concludeerde dat het toezicht onvoldoende was en dat de handhavende overheden te weinig hadden samengewerkt en teveel hadden vertrouwd op overleg met UNISER. De Rekenkamer vroeg zich af of de overheid had geleerd van deze fouten uit het verleden.

De volgende onderzoeksvragen stonden centraal:

1 Welke rol hebben de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van VROM gespeeld bij de keuze van, het toezicht op en de subsidieverlening aan TCR?

1a Is de keuze van TCR door de beide ministeries weloverwogen geweest?

1b Hebben beide ministeries voldoende toegezien op naleving van milieuvergunningen door TCR?

1c Was bij TCR sprake van een rechtmatige grondslag van de subsidieverlening, zijn voldoende voorwaarden gesteld en was er voldoende controle op de ingediende declaraties?

2 Hebben de inmiddels bij TCR geconstateerde problemen ten aanzien van de keuze, handhaving van de milieuvergunningen en subsidieverstrekking zich ook voorgedaan bij de andere HOI's?

3 Welke instrumenten heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ingezet in het kader van het Milieubeleidsplan voor de Scheepvaart om afgifte van afvalstoffen aan HOI's te bevorderen en in hoeverre heeft dit ministerie inzicht in de mate waarin doelstellingen zijn gehaald?

Het onderzoek richtte zich op de periode 1980 tot 1995, met de nadruk op de jaren na 1984. De Rekenkamer is zich er van bewust dat zij daarbij activiteiten beoordeelt van tien of meer jaar geleden. De constatering van onvolkomenheden heeft in dergelijke gevallen vooral zin met het oog op na te streven verbeteringen in de toekomst.

Een in april 1995 door de Tweede Kamer ingestelde werkgroep Subsidieverlening TCR heeft een aantal vragen geformuleerd. Deze vragen zijn waar mogelijk in het onderzoek beantwoord. In bijlage 2 zijn de vragen opgenomen, met verwijzingen naar desbetreffende paragrafen.

De Rekenkamer zond haar bevindingen in maart 1996 naar de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM. Zij ontving in april 1996 van hen afzonderlijke reacties. Deze zijn in hoofdlijnen in dit rapport opgenomen.

1.2 Milieubeleid scheepvaart

Het milieu van de Noordzee wordt belast door de lozingen van zeeschepen. Deze lozingen kunnen bestaan uit minerale oliën, chemicaliën en huishoudelijk en sanitair afval. Er zijn lozingen als gevolg van aanvaringen en ongelukken, legale lozingen (volgens internationaal recht mogen schepen per mijl bepaalde hoeveelheden afval lozen) en illegale lozingen.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat schatte de omvang van de illegale olieverontreiniging door schepen op de Noordzee in 1990 op 10 000 tot 60 000 ton. Over de verontreiniging door chemicaliën zijn geen cijfers beschikbaar.

Op 2 november 1973 is in Londen het Marine Pollution-verdrag (MARPOL) tot stand gekomen. Met het MARPOL verplichtte Nederland zich vanaf 1983 toezicht uit te oefenen op de naleving van de lozingsvoorschriften door schepen en te zorgen voor voldoende HOI's waar schepen zich op legale wijze kunnen ontdoen van afvalstoffen. Ter uitvoering van het MARPOL-verdrag werd op 15 april 1986 de Wet Voorkoming Verontreiniging door Schepen (WVVS) in Nederland van kracht. De WVVS was op 14 december 1983 al in het Staatsblad gepubliceerd maar nog niet van kracht in afwachting van de definitieve lozingsnormen in het MARPOL-verdrag.

Het huidige Nederlandse beleid is geformuleerd in het Milieu beleidsplan voor de Scheepvaart 1991–1994¹ (MBS) dat de minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de minister van VROM, heeft opgesteld. In dit beleidsplan is de doelstelling opgenomen de omvang van de illegale olielozingen door schepen op de Noordzee in 1995 met 25% terug te dringen ten opzichte van de situatie op 1 januari 1991 en totaal te elimineren in 2010.

Om deze doelstelling te bereiken kondigde het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een aantal instrumenten aan: de aanscherping van lozingsnormen voor zeeschepen, het ontwikkelen en toepassen van schone technologieën aan boord van schepen, milieuvorlichting, het verbeteren van het gebruik van HOI's en het intensiveren van toezicht en sancties op overtreding van lozingsnormen door zeeschepen.

Deze instrumenten hangen met elkaar samen. Zo zal een intensief toezicht op lozingsverboden en daaraan gekoppelde sancties leiden tot een betere benutting van de HOI's.

1.3 Regelgeving en beleid rondom havenontvangstinstallaties

HOI's zijn voorzieningen voor het inzamelen, bewaren en soms verwerken van afvalstoffen uit de scheepvaart. Als het bedrijf de afvalstoffen niet zelf verwerkt, worden ze afgevoerd naar een afvalverwerker. De HOI's die zelf scheepsafval verwerken, produceren emissies naar de lucht of lozen afvalwater of voeren afvalstoffen af naar andere verwerkers.

Alleen bedrijven die in het bezit zijn van de vereiste vergunning in het kader van de Wet chemische afvalstoffen (WCA) konden door de

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 22 072, nrs. 1–2.

havenbeheerder worden aangewezen als HOI. Zo kon de rijksoverheid een goed zicht houden op de algemene gang van zaken rondom de ontvangstvoorzieningen en zo nodig sturend optreden. Alleen als de HOI loost op het oppervlaktewater is naast de WCA-vergunning ook een vergunning in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) vereist.

De minister van Verkeer en Waterstaat is op basis van de WVVS verantwoordelijk voor de aanwijzing van havenbeheerders. De WVVS geeft de minister overigens geen instrumenten om havenbeheerders ertoe aan te zetten HOI's aan te wijzen.

In 1984 werden bij de keuze van de eerste HOI in Nederland de fundamenteën gelegd voor een beleid gericht op de HOI's. De minister van Verkeer en Waterstaat deelde op 26 juni 1984 aan de Tweede Kamer de voorwaarden mee die zij aan deze HOI in de Rotterdamse haven stelde (zie 2.1.2).

In 1986 startte onder de verantwoordelijkheid van de gemeente Rotterdam een project gericht op de handhaving van milieuwetgeving inzake scheepsafvalstromen in het Rotterdamse havengebied: de Overleggroep Beleid Scheepsafval. Hierin hadden alle betrokken overheden zitting. In het voorjaar van 1987 verscheen het eindrapport van de groep met aanbevelingen om de coördinatie van vergunningverlening en handhaving te verbeteren.

Het Besluit chemische afvalstoffen uit vaartuigen gaf het Ministerie van VROM per 1 maart 1986 de mogelijkheid om via de WCA-vergunningen regulerend op te treden. Het ministerie bracht in januari 1988 een beleidsnotitie uit over een doelmatige verwijdering van chemicaliën- en oliehoudende afvalstoffen uit de scheepvaart. In die tijd werd de verwerkingsbranche voor scheepsafvalstoffen gekenmerkt door een wildgroei van faciliteiten waardoor een doelmatige en milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering in gevaar kwam.

1.4 Milieuvergunningen en handhaving

Belangrijke milieuwetten die op HOI's van toepassing zijn, zijn de Wet chemische afvalstoffen (WCA, 11 februari 1976, Stb. 214) en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO, 13 november 1969, Stb. 536).

De WCA biedt een organisatorisch kader voor het realiseren van een doelmatige en milieuhygiënisch verantwoorde verwijdering van chemische afvalstoffen en afgewerkte olie, afkomstig van scheepvaart. In de WVVS staat dat voor een HOI-aanwijzing een WCA-vergunning vereist is. Bij de vergunningverlening gelden twee criteria:

1 de inname en verwerking moeten dienstig zijn aan een doelmatige verwijdering van chemische afvalstoffen en afgewerkte olie. Het doelmatigheidsbeginsel bevat vier elementen:

- bedrijfscontinuïteit;
- optimale bediening van de afvalproducenten en milieu-hygiënisch verantwoorde verwerking;
- spreiding van voorzieningen afgestemd op het aanbod;
- een doorzichtige structuur om de kans op illegale praktijken te voorkomen.

2 de private sector moest de verwijderingsactiviteiten uitvoeren, waarbij een landelijk of regionaal monopolie moest worden voorkomen.

De WCA stelt vergunningen verplicht voor het inzamelen, bewaren, bewerken, verwerken en/of vernietigen van chemische afvalstoffen en afgewerkte olie. In deze vergunningen worden onder meer eisen gesteld

aan de acceptatie en registratie van ingezamelde stoffen. Tevens kan de inzamel-, bewaar- en verwerkingscapaciteit worden bepaald.

De HOI is op grond van de WCA verplicht afgiften van de zeevaart te melden aan het Ministerie van VROM. Ook dient hij de tarieven door te geven aan dit ministerie. De minister kan deze goedkeuren.

De WCA-vergunning mag niet in de plaats treden van of uitbreiding geven aan vergunningen die op grond van andere wetten verplicht gesteld zijn (zoals de WVO-vergunning).

De vergunningverlening in het kader van de WCA was tot 1993 de verantwoordelijkheid van het Ministerie van VROM. Met de handhaving van de WCA-vergunningen waren de Hoofdinspectie en de Regionale Inspectie van de Milieuhygiëne (HIMH en RIMH) belast. Twee provincies hadden een deel van hun provinciale handhavende taken ondergebracht bij milieudiensten; de provincie Zuid-Holland bij de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR) en de provincie Noord-Holland bij de Milieudienst Amsterdam.

De WCA is met ingang van maart 1993 opgegaan in de Wet Milieubeheer waarbij vergunningverlening en handhaving werden gedecentraliseerd naar lagere overheden. Het Ministerie van VROM moet bij vergunningverlening aan HOI's wel een verklaring van geen bedenkingen afgeven. De Inspectie van de Milieuhygiëne (IMH) oefent het tweedelijns-toezicht uit. Dit bestaat uit toezicht op de prestaties van andere overheden bij de uitvoering van hun milieutaken. Het eerstelijns-toezicht ligt bij overheden die voor bepaalde wetten en besluiten het bevoegd gezag vormen.

De WVO beoogt de verontreiniging van oppervlaktewateren te voorkomen en te bestrijden met het oog op de verschillende functies die dit water vervult. Het lozen van afvalstoffen op het oppervlaktewater is in beginsel verboden, tenzij hiervoor een vergunning is verleend. Alleen voor een lozing op het oppervlaktewater is een WVO-vergunning verplicht. Twee HOI's aan de Waddenzee behoeften om deze reden niet over een WVO-vergunning te beschikken.

Voor rijkswateren, zoals de meeste grote rivieren en de met deze wateren in open verbinding staande havens, is de minister van Verkeer en Waterstaat (Rijkswaterstaat) waterkwaliteitsbeheerder en daarmee tevens bevoegd gezag. Met de vergunningvoorschriften kan Rijkswaterstaat de lozingen reguleren. De voorschriften kunnen eisen stellen aan de in de zuiveringsinstallatie te verwerken stoffen met het oog op een doelmatige verwerking en aan de stoffen die in het te lozen afvalwater mogen voorkomen. Tevens kunnen er eisen in staan voor het treffen van zuiveringsmaatregelen, het bemeten en het bemonsteren. Rijkswaterstaat controleert de naleving van de WVO en de in de vergunningen gestelde voorschriften. Dit gebeurt met name door de regionale directies van Rijkswaterstaat.

Overige relevante milieuvergunningen zijn de vergunningen uit hoofde van de Hinderwet en de Wet luchtverontreiniging. Bevoegd gezag bij deze vergunningen zijn de lagere overheden. Deze vergunningen zijn in maart 1993 opgegaan in de Wet Milieubeheer.

1.5 Handhaving op de Noordzee en in de havens

De directie Noordzee van Rijkswaterstaat houdt toezicht op de naleving van de lozingsvoorschriften voor schepen op zee. Rijkswaterstaat is waterkwaliteitbeheerder voor de Noordzee. Met behulp van een vliegtuig van de Kustwacht wordt het toezicht uitgeoefend.

Een schip kan alleen aan de lozingsvoorschriften voldoen en de restanten van schadelijke stoffen die niet geloosd mogen worden aan boord houden als het volgens in de WVVS en het MARPOL vastgelegde richtlijnen en eisen is gebouwd, ingericht en uitgerust. Elke vlaggestaat, dat is de staat waar het schip te boek staat, moet erop toezien dat zijn schepen hieraan voldoen.

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft op basis van de WVVS (in de zeehavens) het toezicht op deze milieu-eisen voor schepen opgedragen aan de Scheepvaartinspectie. In de Rotterdamse haven wordt deze taak voor een groot deel uitgeoefend door de haveninspecteurs van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam. Als een schip niet aan de eisen van het MARPOL voldoet, en zodoende een gevaar oplevert voor het mariene milieu, kan de Scheepvaartinspectie het aanhouden op basis de WVVS.

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft op basis van de WVVS de mogelijkheid illegale lozingen te voorkomen en afgifte te bevorderen door handhaving op de Noordzee, inspecties van zeeschepen in havens en aanwijzing van HOI-plichtige havens.

1.6 Subsidiëring

De bedrijven die de HOI's exploiteren kunnen onder bepaalde voorwaarden subsidie van het Rijk krijgen voor de aanschaf, bouw of verbetering van hun installaties. De subsidies kunnen komen van de ministeries van Verkeer en Waterstaat, van VROM en van Economische Zaken.

Door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is een aantal HOI's gesubsidieerd via de zogenoemde Uitkeringsregeling (UKR) die wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat. De UKR is in november 1973 ingesteld om door middel van een bijdrage in de investeringen te stimuleren dat bedrijven zuiveringsinstallaties gaan bouwen om verontreiniging van oppervlaktewater tegen te gaan en zo te voldoen aan vastgestelde of vast te stellen vergunningseisen. De middelen werden ontleend aan de opbrengsten van de WVO-heffing die opgelegd wordt aan bedrijven die afvalwater lozen op het oppervlaktewater. Sinds 31 december 1993 kunnen geen aanvragen meer worden ingediend. Betalingen in het kader van lopende projecten kunnen nog tot 31 december 1999 plaatsvinden.

De WVVS stelt dat de kosten van het in ontvangst nemen, opslaan en verwerken van scheepsafval moeten worden verhaald op diegenen die deze restanten afgeven. Als de HOI's deze kosten niet geheel kunnen verhalen biedt de WVVS de mogelijkheid een rijksbijdrage te geven in de kosten van de afgifte.

2 TANKCLEANING ROTTERDAM

2.1 Keuze

2.1.1 Voorgeschiedenis

Het MARPOL verplichtte Nederland tot de realisatie van HOI's vóór eind 1984. Vanaf het begin van de jaren tachtig werden plannen ontwikkeld voor het oprichten van een HOI in de Rotterdamse haven.

Met het failliet gaan van tankerschoonmaakbedrijf Tankercleaning Schiedam (TCS) in 1983 verminderde de aanwezige schoonmaakcapaciteit in de Rotterdamse haven aanzienlijk. Dit bespoedigde de noodzaak van de oprichting van een HOI. Een in januari 1982 ingestelde stuurgroep, met deelname van de ministeries van Verkeer en Waterstaat, van VROM en van Economische Zaken, onder leiding van de hoofddirecteur Scheepvaartpolitiek van DGSM stelde in juli 1983 een plan op voor de realisatie van een schoonmaak- en verwerkingsinrichting in de haven van Rotterdam. Eén van de uitgangspunten van dit plan was dat de havenbeheerder, in dit geval de gemeente Rotterdam, in de inrichting zou deelnemen. Participatie van de gemeente werd noodzakelijk geacht met het oog op de gewenste beheersing en controle van overheidswege op de verwijdering van de gegenereerde afvalstoffen.

De minister van Verkeer en Waterstaat was bereid een eenmalige bijdrage van totaal ongeveer f 20 miljoen te verstrekken voor de realisatie van een HOI in het Rijnmondgebied. De stuurgroep had hiervoor het terrein van Verolme Tankercleaning in de Botlek op het oog. Het initiatief lag bij het Havenbedrijf van de gemeente Rotterdam. De minister liet op 26 juli 1983 de gemeente Rotterdam weten dat het schoonmaakbedrijf binnen één jaar gerealiseerd moest worden en dat de gemeente een belangrijk aandeel zou dienen te nemen zowel in het eigendom als in het beheer. In december 1983 benadrukte het ministerie in een brief aan de gemeente Rotterdam nogmaals het belang van de participatie van de gemeente in de bedrijfsvoering met het oog op controle op de (nog op te richten) HOI.

2.1.2 Kandidaten en keuzeprocess

In 1983 meldden zich drie kandidaten voor de oprichting van een HOI. De gemeente Rotterdam had plannen opgesteld in samenwerking met het bedrijfsleven. De stuurgroep vond deze plannen echter te duur, of beoordeelde ze negatief omdat een exploitatiesubsidie of een gegarandeerde hoeveelheid afgegeven scheepsafvalstoffen nodig zou zijn.

De eigenaren van tankercleaningbedrijf TCA uit Amsterdam stelden zich in november 1983 kandidaat voor de HOI. Een derde bedrijf was in november 1983 door de minister van Verkeer en Waterstaat van deelname uitgesloten omdat het verdacht werd van het veroorzaken van ernstige milieuverontreiniging die leidde tot een strafzaak.

In maart 1984 stelde het ministerie van Verkeer en Waterstaat een alternatief voor waarbij TCA zou deelnemen in een plan van de gemeente Rotterdam.

In april 1984 zonden de eigenaren van TCA hun plan, dat ongeveer f 40 miljoen aan eigen en rijksinvesteringen zou vergen, voor beoordeling aan het RIZA. Op 10 mei 1984 liet het RIZA aan DGSM weten dat het kon instemmen met de technische opzet van het plan.

De minister van Verkeer en Waterstaat vond dat de gemeente Rotterdam te weinig haast maakte met het zoeken van een definitieve oplossing. Zij was van mening dat het bedrijfsleven, zonder extra

rijksmiddelen, wel op korte termijn de HOI kon realiseren. De minister doelde hierbij met name op de eigenaren van TCA. Zij stelde in een brief van 16 april 1984 aan het gemeentebestuur van Rotterdam het ultimatum dat de gemeente voor 1 juni 1984 de problematiek moest hebben opgelost.

In juni 1984 vond het eerste gezamenlijke vergunningverleners- en handhaversoverleg plaats. Deelnemende overheden waren de Hoofdinspectie en de regionale inspectie Milieuhygiëne van het Ministerie van VROM, het RIZA en de regionale directie Zuid-Holland van Rijkswaterstaat, DCMR, het Openbaar Lichaam Rijnmond en de gemeente Rotterdam.

Binnen dit overleg was het vertrouwen in TCA niet groot; de diverse overheidsvertegenwoordigers pleitten voor zeer strenge controle, mede gelet op de overtreding van de WVO-vergunning door TCA in Amsterdam.

De minister van Verkeer en Waterstaat deelde de Tweede Kamer op 26 juni 1984 de voorwaarden mee die zij aan de HOI in de Rotterdamse haven stelde:

1 de HOI moet voldoende capaciteit hebben voor een doelmatige en milieu-hygiënische verantwoorde verwerking van de door de scheepvaart en tankercleaning in het Rotterdamse havengebied gegenereerde afvalstromen;

2 de tariefstelling voor ontvangst van de afvalstromen moet zodanig zijn dat enerzijds een gezonde exploitatie mogelijk is en anderzijds geen illegale en onverantwoorde verwijdering van de afvalstromen in de hand wordt gewerkt, alsmede dat de concurrentiepositie ten opzichte van buitenlandse havens niet wordt verstoord;

3 de HOI is verplicht deze afvalstromen te ontvangen;

4 de HOI dient voor eigen rekening en risico van het bedrijf te worden geëxploiteerd, dat wil zeggen dat het Rijk eventuele negatieve exploitatie-resultaten niet afdekt; 5 financiële bijdragen van het Rijk beperken zich tot bijdragen in de aanvangsinvestering op basis van bestaande regelingen; 6 een goede bedrijfsvoering moet gewaarborgd zijn.

De voorwaarden 4 en 5 laten zien dat de rijksoverheid bijdragen in de exploitatie nadrukkelijk uitsloot. Subsidiëring van het bedrijfsleven stond op dat moment ter discussie na de ondergang van het Rijn Schelde Verolme-concern en de daarnaar ingestelde parlementaire enquête.

De Rekenkamer merkt verder op dat bij deze punten de voorwaarde dat de gemeente zou participeren zonder argumentatie ontbrak. Dit bevreemdt haar omdat dit een uitgangspunt van de stuurgroep was en de minister het nog in december 1983 in een brief aan de gemeente Rotterdam had gemeld. Ook het Ministerie van VROM had in het stuurgroepoverleg van mei 1984 scepsis geuit over het niet participeren in de bedrijfsvoering door de gemeente Rotterdam.

In een advies aan de minister concludeerde de directeur-generaal DGSM dat de plannen van TCA acceptabel waren. Volgens de directeur-generaal deed TCA alleen een beroep op bestaande subsidieregelingen. Bovendien vroeg TCA geen garanties van het Rijk.

Hierop startte het overleg tussen Rotterdam en TCA. Het overleg werd bemoeilijkt door de wens van het bedrijf Verolme TC om zelf een HOI te starten. De gemeente Rotterdam stond niet onwelwillend tegenover het plan van Verolme TC. Halverwege juli 1984 verscheen een definitief plan van de Haven Ontvangst Combinatie (HOC) waarin ook Verolme participeerde.

De Rekenkamer stelde vast dat enkele dagen na het verschijnen van het HOC-plan de directeur-generaal DGSM, in zijn advies aan de minister, dit plan op slechts enkele punten globaal vergeleek met het plan van TCA. De

directeur-generaal analyseerde het HOC-plan niet grondig maar stelde dat het plan duurder «leek» dan het TCA-plan en dat de overheid voor voldoende afgifte van chemische afvalstoffen garant moest staan. Het plan van TCA voldeed daarentegen wel aan de voorwaarde dat het bedrijf voor eigen rekening en risico zou worden geëxploiteerd. Daarnaast werden ook voorwaarden gesteld aan een milieu-hygiënisch verantwoord verwerking van afvalstoffen. In zijn advies ging de directeur-generaal echter niet in op de twijfelachtige milieureputatie van de eigenaren van TCA. Hij stelde voor dat TCA en Verolme TC gezamenlijk het TCA-plan zouden uitvoeren. TCA kon naar zijn mening in deze situatie zorgen dat een zo goedkoop mogelijke HOI tot stand werd gebracht.

Op 18 juli 1984 schreef de directeur-generaal DGSM in zijn advies aan de minister van Verkeer en Waterstaat: «Het is algemeen bekend dat geen enkel bedrijf dat in de onderhavige sector bedrijfsactiviteiten pleegt «schone» handen heeft. Er is slechts verschil tussen «grijze, zwarte en zeer zwarte bedrijven». Ten aanzien van TCA merk ik op dat ik – mede op basis van gegevens van de politie dit bedrijf ten minste in de «zwarte» categorie plaats. Ten aanzien van de bedrijven die het HOC-plan hebben gepresenteerd bestaan bij mij minder gerechtvaardigde verdenkingen inzake zware milieudelicten. U staat derhalve nu voor de keus om een goed plan door een «zwart» bedrijf te laten uitvoeren of een minder goed plan door een «grijze» combinatie te laten uitvoeren. Ik moge u adviseren te kiezen voor de uitvoering van het goede plan door TCA en daarbij een aantal randvoorwaarden te stellen waardoor het bedrijf «grijs» kan worden». «Om zo veel mogelijk te voorkomen dat het bedrijf in deze nieuwe opzet af kan glijden naar milieucriminaliteit is een directe binding met de overheid, in casu de gemeente Rotterdam vereist. Een goede mogelijkheid om deze band te creëren is de privaatrechtelijke relatie grondeigenaar-huurder van de bedrijfsterreinen en (mogelijk) actieve participatie in de bedrijfsvoering».

In tegenstelling tot een ander bedrijf in 1983 werd TCA door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat niet uitgesloten van deelname op grond van een twijfelachtige milieureputatie. Het Ministerie van VROM uitte vóór het advies van de directeur-generaal DGSM in het stuurgroep-overleg en het eerder genoemde overleg van vergunningverleners en handhavers wel bezwaren tegen de keuze van TCA. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ondernam naar aanleiding van deze bezwaren geen actie en legde overigens het advies van de directeur-generaal DGSM niet voor aan de gemeente Rotterdam en het Ministerie van VROM.

Conform het advies van de directeur-generaal DGSM werd op 18 juli 1984 een principe-overeenstemming bereikt met TCA over de oprichting van een HOI.

In september 1984, toen nog geen definitieve overeenkomst met TCA tot stand was gekomen, stelde het eerdergenoemde gezamenlijke overleg van vergunningverleners en handhavers vast dat participatie van de overheid noodzakelijk was als garantie voor een milieuhygiënische verwerking en continuïteit van de HOI op langere termijn. Dit uitgangspunt kwam overeen met het uitgangspunt van de stuurgroep dat de minister van Verkeer en Waterstaat in december 1983 aan de gemeente Rotterdam had meegedeeld.

Op 19 september 1984 volgde de formele overeenstemming tussen de minister van Verkeer en Waterstaat, de gemeente Rotterdam, TCA en Verolme TC. Verolme TC was de eigenaar van de grond.

Op 7 januari 1985 ondertekenden de ministers van Verkeer en Waterstaat en van VROM, het Openbaar Lichaam Rijnmond en de bedrijven TCA en Verolme TC de overeenkomst. De HOI kreeg de naam Tankcleaning

Rotterdam (TCR) en werd als rechtsoptvolger van TCS aangewezen. In de overeenkomst stond dat de overheid kon ingrijpen als TCR de milieuwetgeving zou overtreden of de in de overeenkomst opgenomen voorschriften niet zou nakomen. TCR zou in dat geval de inmiddels van overheidswege verstrekte bijdragen moeten terugbetalen.

Ook de voorwaarden die de minister van Verkeer en Waterstaat in juni 1984 aan de Tweede Kamer had meegedeeld, stonden in de overeenkomst.

In de subsidiebeschikking van 28 december 1984 was bovendien al de eis gesteld dat telkens tegenover 2/3 rijksmiddelen, 1/3 eigen investeringen van het bedrijf moesten staan. Een nadere voorwaarde in de beschikking stelde dat de exploitatie voor eigen rekening en risico van het bedrijf zou geschieden. Bovendien was in de subsidiebeschikking nogmaals de ontbindende voorwaarde opgenomen ten aanzien van de milieu-overtredingen.

De binding van de gemeente Rotterdam met TCR bleef beperkt tot de eigendom van de grond. De beoogde participatie in de bedrijfsvoering is niet tot stand gekomen. Ook bij de subsidietoezegging en de uitbetaling is de gemeente niet betrokken geweest.

Tot slot bleek dat bij het bouwplan voor de installatie van TCR uitgegaan was van de benodigde capaciteit in de Rotterdamse haven. Op basis van ramingen uit eerdere plannen werd in 1984 geschat dat de benodigde capaciteit van een HOI voor oliehoudende afvalstoffen circa 600 000 m³ per jaar en voor chemicaliënhoudende afvalstoffen circa 200 000 tot 300 000 m³ per jaar zou zijn.

2.1.3 Conclusies

De Rekenkamer concludeerde dat de minister van Verkeer en Waterstaat zich bij de keuze van TCA vooral heeft laten leiden door financiële overwegingen, die naast andere deel uitmaakten van de voorwaarden die zij in juni 1984 aan de Tweede Kamer had gemeld. Een alternatief plan viel af vanwege de hoogte van de benodigde investeringssubsidie en de gevraagde overheidsgarantie.

Het bevreemde de Rekenkamer dat een eerder uitgangspunt waaraan de ministeries van Verkeer en Waterstaat en VROM veel waarde hechtten, namelijk de participatie van de gemeente Rotterdam in de bedrijfsvoering om zo de HOI te kunnen controleren, niet was opgenomen onder de aan de Tweede Kamer gemelde voorwaarden. Voor het vervallen van dit uitgangspunt was geen nadere argumentatie aangetroffen.

Daarnaast stelde zij vast dat TCA een acceptabele kandidaat werd geacht hoewel het Ministerie van Verkeer en Waterstaat bekend was met de twijfelachtige milieureputatie van dit bedrijf. Overigens uitte het Ministerie van VROM wel bezwaren tegen TCA, maar het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ondernam geen actie.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat vertrouwde op een effectief toezicht om TCR op een milieuhygiënische manier te laten opereren. Opvallend was overigens dat een ander bedrijf naar aanleiding van een strafzaak vanwege het veroorzaken van ernstige milieuverontreiniging als kandidaat was afgevalen.

2.2 Toezicht op naleving milieuvergunningen

2.2.1 Hoofdpijnen

De wijze waarop de betrokken overheden van de oprichting van TCR in 1985 tot het faillissement in 1994 toezicht hebben gehouden op de naleving van de milieuvergunningen is grofweg te verdelen in drie

periodes. In de eerste paar jaren, tot medio 1988, controleerden de betrokken overheden regelmatig afzonderlijk of TCR zich hield aan de bepalingen in de milieuvergunningen. Het ging daarbij om controles van beperkte omvang. Hoewel op de werkvloer van het Ministerie van VROM veelvuldig werd geconstateerd dat TCR de milieuvergunningen overtrad, leidde dit niet tot krachtige actie van het management. In oktober 1986 werd binnen het Ministerie van VROM wel voorgesteld om de subsidie te heroverwegen, maar omdat Rijkswaterstaat het grootste deel van het bedrag al aan TCR had betaald, werd het voorstel afgeblazen. Het aarzeland optreden van de ministeries van VROM en van Verkeer en Waterstaat en het ontbreken van onderlinge afstemming leidden er vervolgens toe dat de verantwoordelijke overheden twee jaar lang overleg voerden met het bedrijf maar geen duidelijke reactie gaven op de geconstateerde overtredingen van de milieuvergunningen door TCR. Pas in de tweede periode, vanaf augustus 1988, volgde er een tweede voorstel om de subsidiekraan dicht te draaien. De minister van VROM schreef dit in januari 1989 in een brief aan zijn collega van Verkeer en Waterstaat. Ook op dit departement werden al sinds de oprichting van TCR milieu-overtredingen geconstateerd en deden geruchten de ronde over subsidiefraude van TCR. Dit werd echter op het ministerie gebagatelliseerd en pas in 1988, toen het aantal overtredingen toenam, dreigde de minister TCR met het stopzetten van de subsidie als het aantal milieu-overtredingen niet zou afnemen. Besloten werd om met TCR om de tafel te gaan zitten om tot een oplossing van de problemen te komen.

In 1988 en in 1989 leidde het overleg tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, de gemeente Rotterdam, de provincie Zuid-Holland en TCR tot een aantal toezeggingen van het bedrijf. In opdracht van TCR voerde een extern bureau een milieu-audit uit. Uit deze audit kwam een gematigd positief beeld van TCR naar voren. Zo zou het bedrijf veel aandacht besteden aan milieu en veiligheid, wat tot uitdrukking zou komen in allerlei milieutechnische voorzieningen. De verscherpte aandacht van de handhavende instanties leidde in diezelfde periode tot een eerste gezamenlijk toezichtsactie bij TCR, waarvan het bedrijf overigens vooraf op de hoogte was. De resultaten van deze actie gaven echter een somberder beeld. De handhavers constateerden problemen bij de organisatie-opzet en bij een aantal technische voorzieningen. Ook werden in tientallen monsters van het afvalwater normoverschrijdingen aangetoond. Dit leidde echter niet tot duidelijke en effectieve sanctietoepassing door de betrokken ministeries. Bij alle betrokkenen, inclusief de ambtelijke leiding, bestond in 1989 naar aanleiding van de milieu-audit en de door TCR aangekondigde maatregelen het beeld dat de situatie bij het bedrijf was verbeterd.

In de derde periode, vanaf 1990, verslaptte de aandacht van de ambtelijke en politieke top voor TCR. In deze periode werden veel minder milieu-overtredingen geconstateerd. TCR zou vanaf juni 1990 lozingen van te voren melden bij Rijkswaterstaat, zodat die monsters kon komen nemen. Deze meldingen vormden voor Rijkswaterstaat een richtsnoer voor de uit te voeren controles van de lozingen. Daarnaast moest TCR zelf gegevens over lozingen verstrekken. Achteraf bleek dat het bedrijf gegevens over lozingen vervalste. In 1992 startte vervolgens, op initiatief van het Openbaar Ministerie, een strafrechtelijk onderzoek tegen de eigenaren van TCR. Dit leidde tot een inval bij TCR in 1993. In diezelfde periode startten Rijkswaterstaat en DCMR een onderzoek naar de administratie van afvalstromen binnen TCR.

De hiervoor geschetste hoofdlijnen worden in de hierna volgende paragrafen uitgewerkt.

2.2.2 Controle-activiteiten en sancties

2.2.2.1 Coördinatie Toezicht TCR

In 1985 startte het Coördinatie Toezicht TCR waarin de betrokken overheden (Rijkswaterstaat, het Ministerie van VROM, DCMR en het gemeentelijk Havenbedrijf) de controle van en toezicht op TCR gecoördineerd ter hand zouden nemen. Hiervoor stelden zij een toezichtsplan op. De Rekenkamer stelde vast dat in dit plan vastlag welke controles de verschillende overheden uit zouden voeren, met welke frequentie en hoe afstemming plaats zou vinden. Uit de verslagen van het toezichtsoverleg bleek dat het toezicht neerkwam op het uitwisselen van ervaringen over TCR en na verloop van tijd steeds minder betrekking had op de feitelijke controle van de vergunningen van TCR. De met het toezichtsplan beoogde afstemming ten aanzien van de controles werd slechts ten dele gerealiseerd.

Al in 1985 constateerde DCMR een aantal overtredingen van milieuvergunningen. Steeds opnieuw bleek dat TCR toezeggingen niet nakwam of slechts gedeeltelijk uitvoerde.

In januari 1986 weerlegden de directeuren-generaal van Rijkswaterstaat en DGSM in een brief aan de minister van Verkeer en Waterstaat de geruchten als zou TCR slechts in «oude bullen» investeren en een laag investeringstempo hebben. Zij stelden dat de investeringen aan de eisen voldeden, dat TCR er alles aan deed om de termijnen te halen en dat het bedrijf doelmatig opereerde. Er waren volgens hen geen aanwijzingen dat de financiering van het bedrijf in twijfel moest worden getrokken.

Vanwege de milieu-overtredingen van TCR adviseerde de RIMH de directeur-generaal Milieubeheer in oktober 1986 om de betaling van het tweede deel van de subsidie aan Rijkswaterstaat, die de betalingen aan TCR zou uitvoeren, niet te voldoen. In november 1986 zag het Ministerie van VROM hier echter van af omdat Rijkswaterstaat al zo'n groot deel van de subsidie had voorgeschoten dat TCR het niet uitbetalen van subsidie niet als drukmiddel zou ervaren. Door dit gebrek aan noodzakelijke afstemming tussen beide ministeries kon de overheid het subsidie-instrument niet gebruiken om TCR te dwingen zich aan de milieuvergunningen te houden.

Handhavers en vergunningverleners koppelden de geconstateerde tekortkomingen bij TCR in 1987 en 1988 terug naar het bedrijf, dat er met de overheden afspraken over maakte. TCR bleek deze afspraken vervolgens niet of pas na lang aandringen na te komen. Na waarschuwingen van de RIMH, de DCMR en Rijkswaterstaat beloofde het bedrijf beterschap en wees erop dat de betrokken overheden naar zijn mening langs elkaar heen werkten. Een dergelijk signaal kwam ook uit een andere richting. De gedeputeerde van de provincie Zuid-Holland meldde in een gesprek in maart 1988 met TCR, Rijkswaterstaat en het Ministerie van VROM dat hij zich zorgen maakte over de zorgvuldigheid en effectiviteit van het overheidshandelen richting TCR. Hij vroeg zich af of het niet beter zou zijn om één instantie of ambtenaar te belasten met de integrale handhaving rondom TCR en de andere HOI's. De departementen reageerden echter niet op deze suggestie.

2.2.2.2 Het eerste serieuze dreigement

In een brief van 7 september 1988 wees de regionale directie Zuid-Holland de directeur-generaal van de Rijkswaterstaat op aanhoudende geruchten over twijfelachtige praktijken bij TCR op financieel, technisch, milieuhygiënisch en/of organisatorisch terrein. De regionale directie wees met name op de subsidie-voorwaarde «dat aan rijkszijde voldoende vertrouwen in de bedrijfsvoering moest bestaan, onder andere

blijkend uit een stipte naleving van vergunningsvoorschriften door TCR». Met betrekking tot deze voorwaarde achtte de regionale directie de situatie bij TCR zeer zorgwekkend. Zij stelde vast dat:

- TCR met toenemende frequentie voorschriften van de WVO-lozingsvergunning overtrad (van 13 overtredingen in 1986 tot 30 in de eerste zeven maanden van 1988);
- overleg met de bedrijfsleiding en schriftelijke waarschuwing geen positief resultaat hadden op het effectiever gebruik van de installatie;
- na een landelijke controle-actie wederom 13 overtredingen waren geconstateerd en
- de belasting van het gedeelte van de installatie waar de biologische zuivering plaatsvond een veelvoud bedroeg van de ontwerpcapaciteit.

Volgens de regionale directie was het vertrouwen in de bedrijfsvoering zodanig geschaad dat verdere betalingen aan TCR moesten worden gestaakt. De regionale directie legde de uitbetaling van declaraties van TCR voor twee weken stil en verzocht de directeur-generaal Rijkswaterstaat haar zo spoedig mogelijk te machtigen om aan TCR te berichten dat de verdere uitbetaling van subsidie zou worden opgeschort totdat het bedrijf een verder goede en betrouwbare bedrijfsvoering aannemelijk had gemaakt.

In een nota van 12 oktober 1988 aan de directeur-generaal Rijkswaterstaat ging de directeur Maritieme Politiek van DGSM in op bovengenoemde brief. Hij wees erop dat DGSM uit hoofde van MARPOL eerstverantwoordelijke was voor de instandhouding van de HOI's. Na overleg met Rijkswaterstaat en TCR oordeelde hij dat het bedrijf recht had op verweer en moest worden gehoord alvorens een zorgvuldig afgewogen beslissing kon worden genomen. Hij was er vooralsnog niet van overtuigd dat uitbetaling van de declaraties van TCR moest worden vertraagd.

De Rekenkamer stelde vast dat DGSM TCR in tegenstelling tot de regionale directie Zuid-Holland van Rijkswaterstaat opnieuw een kans wilde geven.

2.2.2.3 *Tweede Kamer-vragen*

Op 19 oktober 1988 antwoordde de minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de minister van VROM op vragen over TCR die de Tweede Kamer aan de regering had gesteld. Deze vragen gingen over de afspraak met TCR om 1/3 zelf te investeren en over de grootte van de overschrijding van de lozingsnorm bij TCR. De minister antwoordde op deze laatste vraag dat in de voorgaande jaren regelmatig overtredingen waren geconstateerd. In 1985 was een drietal processen-verbaal afgedaan met een schikking en de overige processen-verbaal waren nog in behandeling bij het Openbaar Ministerie. In haar antwoord ging de minister niet in op het grote aantal overtredingen door TCR.

Op de eerste vraag antwoordde de minister dat zij de afspraak over 1/3 eigen investeringen door TCR had laten vervallen vanwege liquiditeitsproblemen bij het bedrijf. Zij gaf daarbij geen inzicht in de omvang van de investeringen door TCR. Het bleek de Rekenkamer dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat het Ministerie van VROM niet om een medeparaaf had gevraagd voor deze definitieve beantwoording. Na beantwoording bleek de HIMH het oneens te zijn met de inhoud. Bovendien werd de inbreng van dit ministerie voor het grootste deel uit het uiteindelijk antwoord geschrapt. Het ging daarbij om een passage over de ontbindende voorwaarde inzake geschaad vertrouwen.

2.2.2.4 *Milieu-audit*

De President-Commissaris van TCR deelde de minister van Verkeer en Waterstaat op 12 oktober 1988 mee dat TCR in overleg met Rijkswaterstaat een milieu-audit zou laten uitvoeren om het aantal milieu-

overtredingen terug te dringen. Hij reageerde hiermee op een brief van de minister waarin zij aandrang op maatregelen om de geconstateerde overschrijding van de lozingsnormen tegen te gaan, en waarin zij wees op de koppeling die was gelegd tussen de subsidiëring en het vertrouwen dat de overheid had in het bedrijf.

Op 2 november 1988 voerde TCR overleg met Rijkswaterstaat en DGSM over de geconstateerde overtredingen en de mogelijkheden om de ontstane problemen het hoofd te bieden. Het bedrijf stelde toen onder meer voor om een onafhankelijk bureau in te schakelen dat een milieu-audit zou uitvoeren. Enerzijds moest deze audit de bedrijfsleiding van TCR zekerheden verschaffen over het milieufunctioneren van het bedrijf, opdat het geen onnodige risico's zou lopen. Anderzijds moest de milieu-audit bijdragen in het vertrouwen bij de betrokken overheden in de bedrijfsvoering bij TCR. Dit laatste punt was gezien de ontstane situatie van essentieel belang voor het verder functioneren van TCR.

De regionale directie Zuid-Holland, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam stemden in met de opzet, maar vonden dat het bedrijf zelf opdrachtgever moest zijn, omdat de uitkomsten van de audit geen aanleiding mochten zijn tot legalisering van de bestaande bedrijfsvoering tegenover de betrokken overheden. Het bevreemdt de Rekenkamer dat het Ministerie van VROM hierbij niet werd betrokken.

Op 6 december 1988 zond de minister van Verkeer en Waterstaat een brief aan de President-Commissaris van TCR. Hierin stelde zij de uitkering van het restant van de subsidie voor de bouw van de tweede fase van de installatie afhankelijk van het aantal overtredingen en van het uitvoeren van de door het bedrijf aangekondigde milieu-audit. De minister stelde haar ambtgenoot van VROM blijkbaar niet op de hoogte van deze brief, getuige een brief van de laatstgenoemde van 23 januari 1989 aan de minister van Verkeer en Waterstaat. De minister van VROM sprak daarin zijn bezorgdheid uit over de ontstane situatie bij TCR en kwam tot het oordeel dat er sprake was van een ernstig geschaad vertrouwen in het bedrijf in de zin van de subsidievoorwaarden. Hij verzocht vervolgens de minister van Verkeer en Waterstaat de directie van TCR schriftelijk van de ernstige ongerustheid van de betrokken ministers in kennis te stellen, en het bedrijf de waarschuwing te geven dat de overheid bij verdere overtredingen van de diverse milieuvergunningen het subsidiebedrag zou intrekken of de reeds verstrekte subsidiebedragen zou terugvorderen.

Deze brief van de minister van VROM leidde tot een intern advies van de directeur-generaal van Rijkswaterstaat aan de minister van Verkeer en Waterstaat op 28 februari 1989. Volgens hem was het niet nodig op dat moment actie te ondernemen naar TCR omdat het ministerie nadrukkelijk de vinger aan de pols hield en TCR zich na een schikking van f 50 000 beter leek te houden aan de milieuvergunningen. Daarnaast zou het intrekken van de subsidie tot faillissement van TCR leiden, waardoor de minister in een lastig parket kon komen. Bovendien zou er in dat geval in de Rotterdamse haven maar één HOI overblijven voor de verwerking van scheepsafval (AVB) wat de directeur-generaal uit concurrentie-oogpunt niet wenselijk achtte.

In maart 1989 vond op initiatief van de secretaris-generaal van Justitie overleg plaats tussen de secretarissen-generaal van Justitie, van Verkeer en Waterstaat en van VROM. Dit overleg stelde een werkgroep in die naar de gang van zaken bij TCR zou kijken.

In mei 1989 presenteerde het externe bureau de resultaten van de milieu-audit bij TCR. In het eindoordeel van de audit stelde het bureau dat TCR een afvalstoffenverwerkend bedrijf was waar men in toenemende mate aandacht besteedde aan milieu en veiligheid. «Dit komt tot uiting in

het grote aantal milieutechnische voorzieningen...en tevens in de grote druk die door het management op de werknemers wordt uitgeoefend om toch vooral volgens de voorschriften uit de verschillende milieu-vergunningen te werken».

Naast dit positieve beeld bevatte het rapport ook enige kritische opmerkingen. Zo was er niet voldoende sprake van een gestructureerd en integraal milieubeleid en besteedde TCR te weinig aandacht aan organisatorische aspecten op milieugebied. Bovendien verdiende het kennis- en ervaringsniveau verdere verbetering. Het bureau vond het ook niet juist dat de te volgen procedure bij de acceptatie van afvalstoffen niet op schrift stond.

Op 7 juni 1989 besprak TCR de uitkomst van de milieu-audit met Rijkswaterstaat, de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland. De regionale directie Zuid-Holland van Rijkswaterstaat kwam bij deze bespreking tot de conclusie dat TCR op de goede weg was maar dat er nog veel moest gebeuren. TCR had naar aanleiding van de audit een uitgebreid milieu-actieplan opgesteld om te komen tot een milieuzorg-systeem, waarbij ook de handhavers zouden worden betrokken. In november 1989 besliste eerdergenoemde werkgroep van Justitie, VROM en Verkeer en Waterstaat dat er geen sprake was van verslechtering van de situatie bij TCR. Deze werkgroep zag geen aanleiding voor verder bestuurlijk optreden.

2.2.2.5 Gezamenlijke toezichtsactie

In 1988 gaf de HIMH de aanzet voor integraal toezicht op houders van WCA-vergunningen. In maart en april 1989 vond in dit kader een eerste gezamenlijke en diepgaande toezichtsactie plaats van de HIMH, de DCMR, de regionale directie Zuid-Holland, de gemeente Rotterdam, en de RIMH Zuid-Holland. De actie had tot doel vast te stellen of TCR de milieuwetten naleefde. De resultaten van de controles, gericht op alle bedrijfsprocessen en de administratie, zouden dienen als basis voor afspraken met het bedrijf. In de rapportage uit januari 1990 stond onder meer dat de organisatie-opzet van TCR op diverse essentiële punten te zwak was om een goed inzicht te verkrijgen in de acceptatie en verwerking van chemische afvalstoffen. Voor wat betreft de technische aspecten bleek de biologische nazuivering in de toenmalige opzet onvoldoende te zijn aangepast aan de sterk wisselende bedrijfsomstandigheden en kwaliteit van de te verwerken afvalstoffen. De toezichtsacties toonden bovendien aan dat in tientallen monsters van het afvalwater de geldende normen werden overschreden. Rijkswaterstaat en het havenbedrijf maakten vervolgens proces-verbaal op.

Een belangrijke opmerking in het rapport betrof het feit dat de ambtelijke diensten op vrij uitgebreide schaal informatie over de toezichtsacties hadden verspreid, waardoor geheimhouding van de controle-actie niet was gewaarborgd.

De Rekenkamer merkte op dat de resultaten van deze gezamenlijke toezichtsactie in contrast staan met de bevindingen van de milieu-audit, die in dezelfde periode is uitgevoerd. De conclusies van de milieu-audit over het milieubewustzijn van de organisatie en de technische voorzieningen zijn positiever dan die van de toezichtsactie.

2.2.2.6 Periode vanaf 1989

Het zwaartepunt van de bij TCR geconstateerde overtredingen lag bij de WVO-vergunning, vooral in de jaren 1988 en 1989. De handhavers constateerden echter ook dat TCR diverse malen de bepalingen van de WCA overtrad. Zo voerde TCR de conform de WCA-vergunning verplichte meldingen van afgegeven afvalstoffen niet of onjuist uit en accepteerde het bedrijf afval zonder dat de aard van het afval correct was geanaly-

seerd. Ook werden de analyses onvoldoende geadmistreerd en ontbrak een goedgekeurd acceptatieplan.

De overtredingen van lozingsvoorschriften en andere overtredingen van de milieuvergunningen werden ook strafrechtelijk aangepakt. In 1985 is naar aanleiding van processenverbaal een schikking met TCR getroffen voor f 2 500, in 1988 een schikking voor f 50 000 en in 1990 een schikking ten bedrage van f 175 000.

Op 18 september 1989 vond, na de gezamenlijke toezichtsactie, een overleg plaats tussen vertegenwoordigers van de Ministeries van Justitie, van VROM en van Verkeer en Waterstaat. De algemene indruk was dat het milieu-hygiënisch functioneren van TCR te wensen overliet, maar dat er geen sprake was van een verslechtering van de situatie.

In 1990 stelde Rijkswaterstaat vast dat TCR tien overtredingen had begaan. In 1991 werd er nog maar één overtreding geconstateerd.

Diepgaande inspecties van het bedrijf vonden in deze periode niet meer plaats. De aandacht van het bestuurlijk niveau voor het functioneren van het bedrijf viel weg.

In juni 1990 sprak de regionale directie Zuid-Holland met TCR af dat het bedrijf lozingen vooraf zou melden bij Rijkswaterstaat. Op grond van deze meldingen zou Rijkswaterstaat controles uitvoeren aan het lozingspunt. Daarnaast moest TCR zelf ook monsters nemen en gegevens daarover per kwartaal toezenden aan de regionale directie. Vanaf dat moment bleven geconstateerde overtredingen plotseling vrijwel uit. De Rekenkamer stelde vast dat vanaf 1990 de meldingen van TCR te zeer een richtsnoer werden voor de controles van de lozingen. Hoewel het zwaartepunt lag op controles van de lozingen vond een beperkt aantal ad hoc-controles plaats. Het betrof korte bezoeken waarbij de situatie op het bedrijfsterrein werd bekeken. Uit het strafrechtelijk onderzoek is later gebleken dat het bedrijf vermoedelijk rond 1990 begon met het plegen van valsheid in geschrifte in de voorgeschreven rapportages over lozingsgegevens aan Rijkswaterstaat. Feiten uit 1992 en 1993 zijn ten laste gelegd en door de rechter bewezen verklaard.

In 1990 ontdekte HIMH bij controles van de administratie dat de voorafmeldingen en meldingformulieren voor de acceptatie van afvalstoffen niet in orde waren. Hierdoor was het zicht op de ingenomen afvalstoffen onvolledig.

In het najaar van 1992 werd, op initiatief van het Openbaar Ministerie, in een samenwerkingsverband tussen de politie, het milieubijstandsteam van het Ministerie van VROM, de Centrale Recherche Informatiedienst, de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst en de belastingdienst Amsterdam een oriënterend onderzoek gestart, naar mogelijk gepleegde strafbare feiten door de eigenaren van TCR. In verband met een strikte geheimhouding werden de controle-diensten van Rijkswaterstaat, de DCMR en van het Ministerie van VROM daarbij niet betrokken.

Aanleiding voor het onderzoek was alsnog het grote aantal processenverbaal (42) ter zake van overtredingen van de WVO in de periode 1988–1990. In 1991 en 1992 volgden voor dezelfde feiten acht processenverbaal. Tevens is in 1992 door de politie en de IMH proces-verbaal opgemaakt wegens vervalste analysegegevens en valselijk opgemaakte transportdocumenten voor export van gevaarlijk afval naar Frankrijk.

In het najaar van 1993 leidden overtredingen van WCA-, WLV- en Hinderwet- vergunningen ertoe dat DCMR aanleiding zag om TCR een dwangsom op te leggen (mogelijke sanctie sinds september 1990). Dit gebeurde in dezelfde periode als de inval van het Openbaar Ministerie bij

TCR (najaar 1993). Ook Rijkswaterstaat had, naar aanleiding van overtredingen van de WVO (zeven in 1992 en zeven in 1993), vlak voor de inval bij TCR een laatste waarschuwing aan het bedrijf gezonden, waarin gedreigd werd met een dwangsomprocedure of het toepassen van bestuursdwang. In het laatste kwartaal van 1993 voerden Rijkswaterstaat en DCMR een tweede gezamenlijk onderzoek uit naar de administratie van afvalstromen binnen TCR.

Het in 1992 aangevangen strafrechtelijke onderzoek leidde tot een inval in december 1993 onder leiding van het Openbaar Ministerie. In december 1994 werden de eigenaren en enige medewerkers van TCR in hechtenis genomen. In oktober 1995 volgde een veroordeling door de rechter tot gevangenisstraffen van één tot zes jaar. De verdediging en de officier van justitie hebben tegen de uitspraak ten aanzien van één van de eigenaren hoger beroep ingesteld. Op 17 april 1996 werd in hoger beroep dezelfde straf opgelegd. Medio 1994 is het faillissement uitgesproken over TCR.

2.2.3 Andere aspecten van overheidshandelen

2.2.3.1 Algemeen

In paragraaf 2.2.2 constateerde de Rekenkamer dat TCR vanaf het allereerste begin de bepalingen van de milieuvergunningen overtrad. Door de jaren heen bleven deze overtredingen voortbestaan, wat uiteindelijk resulteerde in een strafrechtelijk Onderzoek tegen de eigenaren van het bedrijf.

Hoewel de overheid bewuste overtredingen van de wet nooit volledig kan voorkomen, stelde de Rekenkamer vast dat het toezicht van de betrokken overheden in het geval van TCR op een aantal punten niet voldoende is geweest. Zo werkten de beide ministeries regelmatig langs elkaar heen, zoals bijvoorbeeld bij het verlenen van milieuvergunningen. Er vond wel overleg plaats, maar dit leidde onvoldoende tot op elkaar afgestemde vergunningen. Ook reageerde de ambtelijke en politieke leiding niet duidelijk op signalen vanuit de werkvloer dat TCR veelvuldig de milieuvergunningen overtrad en op signalen van TCR zelf dat het bedrijf in (financiële) problemen kwam door een gebrek aan afvalstromen van zeeschepen.

2.2.3.2 Vergunningen

In 1985, het eerste jaar, beschikte TCR nog niet over de vereiste WCA- en WVO-vergunningen. De ministeries gedoogden deze situatie onder de voorwaarden van de overeenkomst tot de oprichting van een HOI. Deze overeenkomst vereiste dat de ministeries uiterlijk op 1 november 1985 op alle vergunningaanvragen een beslissing hadden genomen. De WCA-vergunning werd echter pas verleend op 20 december 1985 en de WVO-vergunning op 11 augustus 1986. Deze WVO-vergunning was slechts geldig tot 1 januari 1988 omdat op dat moment de tweede fase van de bouw van de HOI gereed zou zijn. De vergunning zou daaraan moeten worden aangepast. TCR vroeg echter niet tijdig een nieuwe vergunning aan omdat de tweede fase nog niet gereed was. Het bedrijf verzocht daarop de Raad van State om de tijdelijkheid van de vergunning te schorsen. De Raad van State verlengde de geldigheid van de bestaande WVO-vergunning tot het moment van verlening van een nieuwe vergunning.

Op 20 juli 1989 verleende het Ministerie van Verkeer en Waterstaat TCR een nieuwe WVO-vergunning. Het bedrijf ging vervolgens in beroep tegen de daarin opgenomen limitering van de verwerking van landstromen. Deze limitering was opgenomen om het functioneren van de HOI te beschermen. De landstromen bevatten namelijk een grotere verscheidenheid aan chemicaliën en waren daardoor moeilijker te verwerken. Voor

een rendabele bedrijfsvoering was TCR inmiddels afhankelijk geworden van andere afvalstromen dan van de scheepvaart. De Raad van State oordeelde op 4 januari 1990 dat TCR geen beroep kon aantekenen tegen de limitering van landstromen, omdat deze geen onderwerp waren geweest van de vergunningaanvraag uit 1987. De Raad van State oordeelde wel dat TCR een aparte aanvraag voor de verwerking van landstromen moest indienen.

TCR vroeg Rijkswaterstaat vervolgens informeel om de overschrijding van de toegestane hoeveelheid landstromen te gedogen. Hoewel Rijkswaterstaat wist dat TCR veel meer stoffen innam dan het bedrijf volgens de voorschriften van de WVO-vergunning kon verwerken, bleek dat Rijkswaterstaat TCR mededeelde dat alleen lozingen werden gecontroleerd. De WVO bood overigens vanaf 1989 wel de mogelijkheid om ook de acceptatie en verwerking te controleren. De regionale directie gaf als reden dat er onvoldoende personeel was voor uitgebreide controles. Hiermee gedoogde Rijkswaterstaat feitelijk het overtreden van de milieuvergunning.

De WCA-vergunning werd op 15 maart 1989 vernieuwd nadat TCR op 30 mei 1986 een nieuwe vergunning had aangevraagd naar aanleiding van het inwerking treden van het Besluit chemische afvalstoffen uit vaartuigen op 1 maart 1986. Het bedrijf ging in beroep tegen de beperkte tijdsduur van de WCA-vergunning van drie jaar. De Raad van State besliste vervolgens dat het Ministerie van VROM de vergunning voor een periode van tien jaar moest verlenen.

De Rekenkamer constateerde dat de inhoudelijke afstemming van de vergunningen onvoldoende was. De regionale directie Zuid-Holland van Rijkswaterstaat trachtte via de WVO-vergunning de acceptatie van landstromen te beperken, maar controleerde de naleving van deze beperking niet. In de WCA-vergunning had het Ministerie van VROM vreemd genoeg geen maximum voor de landstromen opgenomen. HIMH en RIMH konden daarom niet op een maximum-hoeveelheid controleren. Bovendien gaf de WCA-vergunning TCR de mogelijkheid om landstromen en afvalstoffen van de scheepvaart te mengen. Dit bracht risico's met zich mee voor de milieuhygiënische verwerking in de zuiveringsinstallatie.

Daarnaast stelde de Rekenkamer vast dat de overheden de WVO- en WCA-vergunningen van TCR onvoldoende hebben getoetst op handhaafbaarheid. Voor de WVO betrof dit de handhaafbaarheid van de bepalingen gericht op het beheersen van landstromen. Voor de WCA-vergunning ging het om de handhaafbaarheid van de bepalingen gericht op acceptatie, administratie en het mengen van afvalstoffen. Tot slot bleek dat de bedrijfsactiviteiten na vergunningverlening in 1989 niet geheel gedekt werden door de vergunningen. Hierdoor ontstonden gedoogsituaties.

In januari 1990 diende TCR een nieuwe aanvraag in voor een WVO-vergunning. Hierop is nooit een beschikking genomen. Een belangrijke reden hiervoor was volgens Rijkswaterstaat dat een goed functionerende installatie meer prioriteit had. Deze installatie kwam echter niet snel gereed, zodat een nieuwe vergunningverlening steeds werd uitgesteld. Het gevolg was dat de activiteiten van het bedrijf niet gedekt werden door de geldende WVO-vergunning.

2.2.3.3 *Liquiditeitspositie TCR*

In brieven van 2 december 1985 en 14 januari 1986 deelde TCR de minister van Verkeer en Waterstaat onder meer mee dat de bedrijfsresultaten tegenvielen, mede door het uitblijven van door de overheid toegezegde maatregelen, gericht op tariefbeheersing, marktordening, capaciteitsbeheersing, toezicht op schepen en afgifte. De Rekenkamer

merkte op dat dergelijke maatregelen niet expliciet waren toegezegd aan TCR. Het beleid rondom afvalstoffen van de scheepvaart was nog in ontwikkeling. TCR wees de minister ook op de zeer nadelige invloed hiervan op de liquiditeitspositie en vroeg om versoepeling van de subsidieuitkeringsregels.

In juni 1986 schreef de minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de minister van VROM, dat zij het door TCR gesignaleerde probleem erkende. Volgens de minister zou het probleem echter snel zijn opgelost omdat per 1 maart 1986 het Besluit chemische afvalstoffen uit vaartuigen in werking was getreden. Op grond van deze maatregel was voor het inzamelen, het bewaren, verwerken van afvalstoffen afkomstig van zeeën binnenvaartschepen voortaan een WCA-vergunning vereist. Hierdoor zouden kleine concurrerende verzamelaars van de markt verdwijnen.

Ten aanzien van de financiële afwikkeling van de eerste fase van de bouw liet de minister van Verkeer en Waterstaat weten dat zij bereid was voor deze fase een versnelde betalingsregeling toe te passen. De minister vertrouwde daarbij op de informatie van TCR en vroeg geen inzage in de bedrijfsresultaten. Ook liet de minister vanwege de liquiditeitsproblemen de bepaling vervallen dat tegenover 2/3 deel rijksbijdrage een eigen investering van TCR van 1/3 deel moest staan.

De Rekenkamer plaatste vraagtekens bij de door TCR aangehaalde ongunstige liquiditeitspositie. Zo stond in een gezamenlijk rapport van de Dienst Recherchezaken van het Ministerie van VROM en de Rijksaccountantsdienst dat uit de beoordeling van de jaarstukken van TCR per eind 1985 bleek dat de liquiditeitspositie, mede als gevolg van het ABN-krediet van f 10 miljoen, niet ongunstig was.

Uit een landelijk onderzoek van de HIMH in 1991 bleek dat TCR in 1989 en 1990 winst had gemaakt. Tot dan toe had het bedrijf het Ministerie van Verkeer en Waterstaat nooit inzicht in bedrijfsresultaten gegeven.

2.2.3.4 Overcapaciteit

Op 19 november 1987 klaagde de directie van TCR in een brief aan de minister van Verkeer en Waterstaat onder meer over de ernstige onderbezetting van de HOI die niet volledig gecompenseerd kon worden uit de opbrengsten van de overige activiteiten, zoals het verwerken van afvalstromen die niet van zee afkomstig waren. De minister kondigde geen directe maatregelen aan om de afgifte van scheepsafvalstoffen aan TCR te verbeteren, hoewel beide ministers al in september 1986 hadden gesignaleerd dat overcapaciteit bij TCR zou ontstaan. De MARPOL-regels voor afgifte van chemicaliën bleken namelijk bij de definitieve afkondiging minder stringent te zijn geworden dan tot dan toe was aangenomen in ramingen van de afgifte. Deze constatering had echter niet tot gevolg dat de in aanbouw zijnde installatie kleiner werd opgezet.

Inmiddels was ook AVB in de haven van Rotterdam actief als havenontvangstinstallatie (zie ook 3.2.2). Beide bedrijven samen hadden in 1986 een verwerkingscapaciteit van 450 000 ton voor chemicaliënhoudende afvalstoffen. In 1984 was de benodigde capaciteit geraamd op circa 300 000 m³, in 1986 moest de raming worden bijgesteld naar circa 50 000 m³.

In mei 1988 schreef de directie van TCR hierover een brief aan de Vaste Commissie voor Milieubeheer van de Tweede Kamer. Zij meldde dat door de lagere afgifte van afvalstoffen een rendabele exploitatie van de HOI niet mogelijk was. Als oorzaken gaf TCR de uitwerking van het MARPOL-verdrag en de mogelijkheden voor schepen tot illegale lozingen. TCR stelde als oplossing voor het zodanig reguleren en controleren dat meer afvalstoffen naar de HOI's gaan, het bevorderen dat andere Europese landen MARPOL naleven en het verlagen van de tarieven voor afgifte via verlaging van de vaste kosten van TCR of via tijdelijke tariefsubsidie.

Volgens de Rekenkamer bracht de ontstane overcapaciteit risicos met zich mee voor de doelmatigheid en een milieu-hygiënische verantwoorde verwerking van afval. De bedrijven gingen zoeken naar andere afvalstromen (landstromen) om hun capaciteit te benutten. Deze stromen bevatten echter een veelheid aan chemische stoffen. De HOI-installaties waren uitsluitend ontworpen voor scheepafval. In 1988 zorgden de toenemende landstromen vanwege hun samenstelling voor een overbelasting van TCR.

De departementen bleken de ontstane overcapaciteit vrijwel zonder meer als gegeven te accepteren, zo bleek uit antwoorden van de minister van Verkeer en Waterstaat op 12 juni 1987 op vragen van de Tweede Kamer. Er was volgens haar gekozen voor het marktmodel en voor concurrentie. In dit opzicht zal deze bedrijfstak zich qua onzekerheid over de benuttingsgraad niet onderscheiden van andere bedrijfssectoren. Op 22 juni 1988 meldde de minister overigens wel aan de Tweede Kamer dat de betrokken bedrijven niet bereid waren een onderlinge samenwerking op te zetten om de structurele overcapaciteit tegen te gaan. Daardoor waren zij gedwongen andere marktsegmenten, zoals landstromen, aan te spreken om de bestaande capaciteit te benutten.

2.2.4 Conclusies

De Rekenkamer concludeerde dat de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van VROM in de periode 1985–1993 niet voldoende toezicht hebben gehouden op TCR. Hoewel zij vanaf de oprichting van TCR op basis van controles van beperkte omvang veelvuldig constateerden dat TCR de bepalingen van de milieuvergunningen overtrad, leidde dit niet tot duidelijke acties van de ambtelijke en politieke leiding van de betrokken ministeries. Dit ondanks het nadrukkelijke voornemen uit 1984 van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat om het bedrijf niet te laten afglijden naar milieucriminaliteit.

Mogelijkheden om financiële sancties (stopzetten van subsidiebetalingen en vanaf 1990 opleggen van een dwangsom) toe te passen om zo TCR te dwingen zich aan de wettelijke milieu-eisen te houden, werden nauwelijks toegepast. Wel werden de overtredingen strafrechtelijk aangepakt; in 1985 resulteerde dit in een schikking van f 2500, in 1988 in een schikking van f 50 000 en in 1990 in een schikking van f 175 000. Duidelijke, gezamenlijke acties waarbij de stoffenadministratie en alle op het bedrijf aanwezige afvalstoffen werden geanalyseerd, vonden vrijwel niet plaats en werden ook bemoeilijkt omdat de beide ministeries veelvuldig langs elkaar heen werkten. Pas in 1988 was het aantal overtredingen zo groot en werden de geruchten zo sterk dat de betrokken overheden met elkaar en met TCR in overleg gingen over concrete maatregelen. Hierna volgden twee uitgebreide controles: een gezamenlijke handhavingsactie van de diverse overheidsdiensten en een milieu-audit door een extern bureau dat door TCR was ingehuurd. Hoewel de resultaten van de handhavingsactie van de overheidsdiensten negatief waren, zagen de ministeries op grond van de positievere resultaten van de milieu-audit geen aanleiding voor verscherpt toezicht. Algemeen bestond de opinie dat TCR op de goede weg was. Vanaf dat moment was er weinig aandacht meer van de ambtelijke en politieke top voor TCR.

Bij de controlerende diensten van de ministeries nam kennelijk door het vrijwel uitblijven van geconstateerde overtredingen het wantrouwen in TCR af. Ook het toenemen van de moeilijk verwerkbare afvalstromen van het land leidde niet tot verscherpte aandacht van de handhavers voor TCR. Het feit dat de door TCR gemelde lozingen te zeer een richtsnoer vormden voor controles van de lozingen, achtte de Rekenkamer een miskennis door Rijkswaterstaat van de ernst van de verantwoordelijkheid die op haar rustte. Gezamenlijke controle-acties vonden in de

periode 1990–1992 niet meer plaats. Tot slot concludeerde de Rekenkamer dat de beide ministeries onvoldoende hadden zorggedragen voor goed op elkaar afgestemde vergunningen die de handhavers een duidelijk houvast gaven voor de controles gericht op de acceptatie en verwerking van afvalstoffen.

2.3 Subsidieverstrekking

2.3.1 Grondslag van de subsidie

Op 26 juli 1983 zegde de minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens haar ambtgenoten van VROM en van Economische Zaken, subsidiegelden toe aan de gemeente Rotterdam voor de oprichting van een HOI. Al eerder was een dergelijke toezegging gedaan aan de voorganger van TCR, het failliet gegane TCS. De rijksbijdrage van f 16,5 miljoen voor de eerste fase, die oorspronkelijk was toegezegd aan de gemeente Rotterdam, werd vervolgens in de oprichtingsovereenkomst van 7 januari 1985 en in een subsidietoekenning van 28 december 1984 ter beschikking gesteld aan TCR.

Van de rijksbijdrage voor de eerste fase was f 9 miljoen afkomstig van het Ministerie van VROM (Wet op de luchtverontreiniging) en f 2,5 miljoen van het Ministerie van Economische Zaken (Wet investeringsrekening). De laatste f 5 miljoen kwam van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en werd verstrekt onder de financieel-administratieve voorwaarden van de Uitkeringsregeling Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (UKR). De voorwaarde voor toekenning op grond van de UKR was dat de te saneren lozingen historische lozingen moesten zijn. TCR voldeed aan deze voorwaarde omdat TCR de rechtsopvolger was van TCS, dat in het verleden al loosde op het oppervlaktewater. De hoogte van het subsidiebedrag voor de eerste fase was echter niet vastgesteld volgens de bepalingen van de UKR, omdat het ministerie een vast bedrag toezegde en niet, zoals voorgeschreven, een verband legde met de omvang van de historische lozing.

De subsidie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voor de bouw van de tweede fase van de installatie omvatte f 6,5 miljoen en was in zijn geheel verstrekt op grond van de UKR. Het subsidiepercentage was vastgesteld volgens de voorgeschreven berekeningssystematiek en de afhandeling vond plaats volgens de regels van de UKR.

2.3.2 Subsidievoorwaarden TCR en controlerichtlijnen

TCR kreeg de samengestelde subsidie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat onder de voorwaarden van de UKR. Volgens deze regeling moest het bedrijf tijdig bij Rijkswaterstaat een zogenaamd principeplan indienen, zodat Rijkswaterstaat vóóraf de hoogte van de subsidie kon vaststellen. Dit principeplan moest onder meer de technische opzet van het project en de geraamde investering weergeven. Nadere eisen en bepalingen voor de inhoud van het plan, de adviesrol van het RIZA hierbij en voorschriften voor uitvoering en administratieve afhandeling staan in de richtlijn voor de uitvoering van de UKR.

TCR moest de declaraties indienen bij de desbetreffende regionale directie van Rijkswaterstaat. Daarnaast gaf de richtlijn aan welke verantwoordingsinformatie TCR op welk moment moest verstrekken.

Een aanvullende voorwaarde stelde dat TCR een bereidverklaring van een bank moest overleggen om aan te tonen dat het bedrijf kon beschikken over voldoende financiële middelen, als waarborg voor continuïteit en een kostendekkende exploitatie.

Binnen de UKR-regeling bestond sedert maart 1984 een versnelde betalingsregeling die het mogelijk maakte alle declaraties voor 100% te vergoeden tot een maximum van 90% van de bijdrage. Een aanvullende voorwaarde voor TCR hield in dat tegenover 2/3 subsidie van het Rijk 1/3 eigen investeringen moesten staan. Voor belangrijke aanbestedingen en opdrachten door de subsidie-ontvanger diende Rijkswaterstaat uitdrukkelijk toestemming te geven.

Binnen zes maanden na het einde van een kalenderjaar moest TCR aan Rijkswaterstaat een verklaring van een registeraccountant overleggen waarin deze verklaarde dat de in dat jaar aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gedeclareerde bedragen in overeenstemming waren met de uitkeringstoezegging en met de ter zake van de bouw gesloten overeenkomsten.

Tijdens de tweede fase van de bouw van de HOI moest TCR deze accountantsverklaring zelfs ééns per kwartaal overleggen. Deze verklaringen moesten zijn opgesteld door een extern registeraccountant, wiens benoeming de minister vooraf moest goedkeuren. De verklaringen hadden een goedkeurende strekking. Niet is gebleken dat de minister de accountant vooraf heeft goedgekeurd.

Van belang is verder dat daarnaast in de UKR-richtlijn was vastgelegd dat Rijkswaterstaat moest beoordelen of de opgevoerde posten betrekking hadden op de bouw van de zuiveringsinstallatie en in aanmerking kwamen voor een uitkering. Voor de tweede fase van de bouw gold dat de minister de installatie moest goedkeuren, alvorens zij tot eindafrekening zou overgaan.

In de subsidietoekenning aan TCR werd als ontbindende voorwaarde opgenomen dat indien naar het oordeel van de betrokken ministers het vertrouwen in TCR ernstig zou zijn geschaad, zij de subsidiebeschikking konden intrekken, waarna TCR de reeds verstrekte bijdragen zou moeten terugbetalen. Deze bepaling gold tot vijf jaar na afronding van het gehele project.

De Rekenkamer stelde vast dat de subsidietoezegging duidelijke richtlijnen gaf voor de door TCR in te dienen (financiële) informatie. Zij constateerde echter hiaten in de controlerichtlijnen. Zo ontbraken voorschriften voor de door Rijkswaterstaat uit te voeren inhoudelijke controles op de door TCR ingediende declaraties en op de installatie. Ook had Rijkswaterstaat geen instructie opgesteld met aanwijzingen voor de accountantcontroles.

Daarnaast vereisten de subsidievoorwaarden geen accountantsverklaring die het gehele project afdekte.

Rijkswaterstaat bleek verder geen eisen te hebben gesteld aan de eindcontrole van de installatie, die moet plaatsvinden voordat tot eindafrekening zou worden overgegaan.

De Rekenkamer merkte op dat Rijkswaterstaat de ontbindende voorwaarde ook niet nader had uitgewerkt in een interne instructie voor welke gevallen het Rijk tot terugvordering zou overgaan. Ook de directie FEZ van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wees op 16 januari 1985 in een brief aan de directeur-generaal DGSM op het feit dat de regeling op dit punt onvoldoende zekerheden bood voor het nakomen van de gestelde voorwaarden.

2.3.3 Financiële afhandeling en controle op de besteding

De Rekenkamer constateerde dat het RIZA het principeplan conform de voorwaarden had goedgekeurd. Dit gebeurde echter pas nadat de subsidie officieel was toegekend. Dit is in strijd met de UKR.

In de overeenkomst stond dat TCR een bereidverklaring van een bank moest overleggen. Uit de onderzochte dossiers en documentatie is echter niet gebleken dat TCR met een dergelijke bereidverklaring heeft aange-toond dat het kon beschikken over voldoende financiële middelen, als waarborg van continuïteit en een kostendekkende exploitatie. Wel bleek dat de ABN-bank TCR een krediet van f 10 miljoen had verstrekt. De bank berichtte in augustus 1985 aan de regionale directie dat TCR over voldoende middelen voor de bouw van de HOI beschikte. Een uitspraak over continuïteit en rentabiliteit deed de bank echter niet.

In december 1985 wees TCR de minister van Verkeer en Waterstaat op tegenvallende bedrijfsresultaten en de nadelige invloed daarvan op de liquiditeitspositie. TCR vroeg om wijziging van de subsidie-uitkerings-regels.

In juni 1986 antwoordde de minister dat zij bereid was voor de eerste fase de versnelde betalingsregeling toe te passen en de reeds betaalde declaraties tot 100% aan te vullen tot aan een plafondbedrag van 90% van de toezegging.

De Rekenkamer plaatste eerder in paragraaf 2.2.3.3 vraagtekens bij de door TCR aangehaalde ongunstige liquiditeitspositie.

In de door de Rekenkamer onderzochte dossiers van de regionale directie Zuid-Holland zijn geen financiële gegevens aangetroffen die wijzen op een slechte liquiditeitspositie van TCR. Ambtenaren van de regionale directie, die betrokken waren geweest bij de financiële afhan-deling, gaven tijdens het onderzoek aan dat zij niet bekend waren met enige toets.

Daarnaast stelde de Rekenkamer vast dat de minister de expliciete voorwaarde dat het bedrijf zelf 1/3 van de investering diende te finan-cieren plotseling liet vallen. De Rekenkamer constateerde dat de UKR-regelgeving weliswaar voorzag in een versnelde betalingsregeling, maar deze hield niet in dat verhoudingen tussen subsidie en bedrijfsin-vesteringen konden vervallen. Zij constateerde dat de minister de subsidievoorwaarden versoepelde zonder dat zij de noodzaak daartoe was nagegaan.

Uit het dossieronderzoek van de Rekenkamer is niet gebleken dat de regionale directie Zuid-Holland voor nagenoeg alle belangrijke aanbestedingen en opdrachten uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven, zoals het voorschrift vereiste.

De Rekenkamer constateerde dat de accountantsverklaringen conform de strekking van de UKR waren geformuleerd. De verklaringen hadden een goedkeurende strekking.

TCR koos voor de eigen accountant die ook de jaarstukken controleerde. Niet is gebleken dat de minister, zoals voorgeschreven, de benoeming van deze accountant vooraf heeft goedgekeurd.

Uit de accountantsverklaringen bleek dat TCR voor de eerste en de tweede fase van de bouw in totaal f 31 miljoen had gedeclareerd. Het uiteindelijk uitgekeerd subsidiebedrag was niet eenduidig uit de accountantsverklaringen af te leiden.

Conform de UKR-richtlijn beperkte de accountantscontrole zich tot een boekhoudkundige vaststelling tussen facturen, betalingen en declaraties. Het RIZA bevestigde dit en gaf aan dat de accountants alleen beoor-deelden of de gedeclareerde bedragen in overeenstemming waren met facturen. Zij beoordeelden niet of de gedeclareerde bedragen ook inderdaad zijn besteed aan de te bouwen installatie.

De Rekenkamer heeft informatie ingewonnen bij de Kamer van Koophandel te Rotterdam, waaruit bleek dat de door TCR gekozen

accountant tussen 11 december 1984 en 31 december 1985 commissaris is geweest van TCR. Op het moment dat deze accountant de eerste verklaring afgaf in het kader van de subsidieverstrekking was hij weliswaar geen commissaris meer, maar de accountantsverklaring had wel betrekking op de periode dat hij zitting had in de Raad van Commissarissen. Naar de mening van de Rekenkamer had het Ministerie van Verkeer en Waterstaat verklaringen van een accountant wiens benoeming niet vooraf door de minister was goedgekeurd, niet moeten accepteren.

Rijkswaterstaat was belast met de inhoudelijke beoordeling van de besteding van de subsidie en de technische controle. Voor de controle van de door TCR ingediende declaraties was formeel de regionale directie Zuid-Holland verantwoordelijk. In de praktijk bleek echter met name het RIZA de declaraties te beoordelen. De Rekenkamer stelde vast dat voorschriften voor de inhoud van de beoordeling en de taakverdeling tussen deze directie en het RIZA ontbraken. Al eerder in het Juniverslag 1994 (verslagpunt 8.1) stelde de Rekenkamer vast dat een duidelijke afbakening en beschrijving van de taken ontbrak.

Uit gesprekken en dossiers bleek dat de technische en administratieve controle van de regionale directie Zuid-Holland en het RIZA zich beperkte tot hoofdlijnen, met name na het vervallen van de investeringseis van TCR. De technische controle bestond uit een bezoek aan de installatie in aanbouw waarbij globaal werd nagegaan of de onderdelen uit het prijceplan aanwezig waren. Bij de financiële controle ging de regionale directie niet systematisch na of de gedeclareerde werkzaamheden daadwerkelijk waren uitgevoerd en of de door TCR opgegeven kosten juist waren.

Het RIZA adviseerde Rijkswaterstaat in augustus 1989 om aan TCR het nog resterende bedrag van de eerste fase uit te betalen. Dit advies vloede mede voort uit een bezoek van Rijkswaterstaat Zuid-Holland en het RIZA aan TCR. Deze eindcontrole beperkte zich tot hoofdlijnen. De Rekenkamer trof overigens geen schriftelijke vastlegging van de eindcontrole van de installatie aan.

De Rekenkamer stelde vast dat er tijdens de bouw van de HOI indicaties waren dat het bedrijf zich niet hield aan de gemaakte afspraken. Zo concludeerde de Rijksaccountantsdienst begin 1987 dat het leek dat mogelijkheden van voordeelverrijking door TCR inderdaad zijn benut. Voorgesteld werd om een vervolgonderzoek in te stellen naar onder meer de juistheid en hoogte van de gedeclareerde bedragen en de subsidie-overeenkomst. De Rekenkamer constateerde dat een dergelijk onderzoek niet heeft plaatsgevonden.

Het Openbaar Ministerie te Rotterdam initieerde medio 1987 een gerechtelijk vooronderzoek dat leidde tot onderzoeken en rapportages van een extern ingenieurbureau. Dit bureau beoordeelde globaal de installatie aan de hand van de voorschriften en het goedgekeurde investeringsplan. Belangrijke onderdelen waren echter nog niet in bedrijf. Het bureau concludeerde dat de installatie voor praktisch 100% was gesubsidieerd. Door gebruik van tweedehands apparatuur en minimale instrumentatie waren de totale investeringskosten aanzienlijk lager uitgevallen dan geraamd. Volgens de regionale directie Zuid-Holland had TCR deze wijzigingen gemeld en hadden Rijkswaterstaat en het RIZA ze beoordeeld. Ook was de installatie volgens de regionale directie Zuid-Holland goedgekeurd door het Stoomwezen.

De bevindingen uit het rapport van het ingenieurbureau van oktober 1987 waren voor de milieu-officier van justitie in Rotterdam aanleiding om TCR niet verder te vervolgen voor subsidiefraude. In november 1987

deelde het Openbaar Ministerie deze beslissing mee aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Hierbij werd aangetekend dat eventuele milieudelicten er buiten stonden.

De Rekenkamer stelde vast dat de indicaties niet hebben geleid tot strengere controles tijdens de verdere bouw van de installatie van de kant van de regionale directie Zuid-Holland of tot het (tijdelijk) opschorten van de betalingen. Pas in september 1988 zette de regionale directie de betalingen tijdelijk stop.

De Rekenkamer constateerde dat de ontbindende voorwaarde bij geschaad vertrouwen, ook na veelvuldige overtreding vanaf 1985 van de milieu-vergunningen, niet werd toegepast.

Uit een onderzoek van de Centrale Recherche Informatiedienst bleek overigens dat de aanschafwaarde van de uiteindelijke installatie f 24,6 miljoen bedroeg. De uitbetaalde overheidssubsidie bedroeg volgens Rijkswaterstaat f 22,4 miljoen. Deze gegevens geven aan dat de oorspronkelijk beoogde investeringen door TCR niet zijn gerealiseerd. In plaats van de overeengekomen investeringsverhouding Rijk : TCR = 2 : 1 was het resultaat 9 : 1. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft bij de curator een claim ingediend. De curator heeft deze vordering betwist. Rijkswaterstaat heeft daarop de curator verzocht de vordering te mogen toelichten. Dit is nog niet gebeurd.

2.3.4 Conclusies

De Rekenkamer concludeerde dat de toekenning van de subsidie aan TCR als zodanig rechtmatig is. De grondslag van de subsidie was gebaseerd op bestaande regelgeving. De hoogte van het subsidiebedrag voor de eerste fase van de bouw was echter niet vastgesteld volgens de bepalingen van de gehanteerde regeling. Het subsidiebedrag voor de tweede fase was wel conform de gehanteerde regeling bepaald.

De subsidieovereenkomst bevatte voor TCR voldoende richtlijnen voor een correcte financieel-administratieve afhandeling van de subsidies. De Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van VROM hebben echter onvoldoende zorggedragen voor interne voorschriften voor controle op de ingediende declaraties en de bouw van de installatie. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft verder onvoldoende toegezien op de keuze van een accountant.

Voor de financiële afhandeling van de eerste fase van de bouw van de HOI concludeerde de Rekenkamer dat de minister van Verkeer en Waterstaat zonder nader onderzoek de betalingsregeling heeft versoepeld en de investeringseis zonder nadere argumentatie heeft laten vallen. In plaats van de overeengekomen investeringsverhouding Rijk : TCR = 2 : 1 was het resultaat 9 : 1.

Verder concludeerde de Rekenkamer dat de technische en administratieve controle door Rijkswaterstaat op de besteding van de subsidie door TCR voor de bouw van de HOI onvoldoende was met name vanaf het moment dat de eigen investeringseis van TCR kwam te vervallen. Indicaties die erop wezen dat TCR zich niet hield aan de subsidievoorwaarden gaven Rijkswaterstaat geen aanleiding om tijdens de verdere bouw controles te verscherpen.

3 ANDERE HAVENONTVANGSTINSTALLATIES

3.1 Inleiding

De Rekenkamer constateerde in hoofdstuk 2 tekortkomingen in het optreden van de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van VROM bij de keuze van, het toezicht op en de subsidiëring van TCR. De Rekenkamer vroeg zich af of deze problemen zich alleen hadden voorgedaan rondom TCR of dat ze meer structureel van aard waren in deze bedrijfstak. Daarom selecteerde zij uit een totaal van 35 HOI's zeven bedrijven en onderzocht of de geconstateerde tekortkomingen bij TCR zich ook voordeden bij deze HOI's.

De zeven bedrijven vervullen in de verschillende regio's een centrale HOI-functie. Vijf van deze bedrijven hadden op basis van de WCA de mogelijkheid afvalstoffen van de scheepvaart te verwerken, namelijk TCA (Amsterdam), AVB (Rotterdam), ATM (Moerdijk), Martens (Vlissingen) en VVM (Terneuzen). In het gebied van de Waddenzee zijn twee centrale HOI's geselecteerd zonder verwerkingsmogelijkheid, TCW en EMT.

3.2 Keuze

De Rekenkamer ging bij de zeven HOI's na of bij de keuze vergelijkbare problemen speelden als bij TCR. Zij onderzocht of de milieureputatie van de kandidaten was meegewogen en welke rol de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van VROM hadden gespeeld bij de keuze. Ook de afstemming tussen de departementen was onderwerp van onderzoek.

3.2.1 Amsterdam

Tanker Cleaning Amsterdam BV (TCA) is op 29 januari 1982 opgericht. Dit bedrijf heeft niet hoeven concurreren met andere aanbieders. De rijksoverheid heeft bij de keuze geen rol gespeeld.

3.2.2 Rotterdam

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat trachtte in 1983 het bedrijf AVB bij de oprichting van de HOI in de Rotterdamse haven uit te sluiten omdat AVB eerder vervuiling in de Geulhaven had veroorzaakt. Het bedrijf vocht deze beslissing met succes aan bij de Raad van State. Op grond van uitspraken van de Raad van State in 1985 kreeg het bedrijf een WVO-vergunning en UKR-subsidie voor de bouw van een HOI naast TCR.

De Rekenkamer stelde vast dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat tevergeefs heeft geprobeerd de oprichting van een tweede HOI in de Rotterdamse haven te verhinderen. Er bestond op dat moment al ruim voldoende capaciteit bij TCR om het scheepsafval te verwerken. Daarom maakte dit ministerie bij het Ministerie van VROM formeel bezwaar tegen de aanvraag van de WCA-vergunning van AVB. Hoewel het Ministerie van VROM de vergunning had kunnen weigeren op grond van de doelmatigheidstoets (spreiding van voorzieningen), gaf het departement een volledige WCA-vergunning af. Dit ministerie liet andere argumenten, zoals bevordering van mogelijkheden tot afgifte, zwaarder wegen. De ministeries verschilden op dit punt van mening. De havenbeheerder volgde het Ministerie van VROM en gaf het bedrijf in april 1987 een HOI-aanwijzing.

Het gevolg was dat er extra overcapaciteit in de Rotterdamse haven werd gecreëerd. De Rekenkamer merkt op dat dit een negatief effect had op de rendementen van de HOI's, waardoor risico's ontstonden voor de milieuhygiënisch verantwoorde verwerking van afvalstoffen.

3.2.3 Moerdijk

Afvalstoffenterminal Moerdijk (ATM) ontstond in 1982 toen Mourik het bedrijf Uniser overnam. Tegen Uniser was kort daarvoor strafrechtelijk opgetreden omdat het bedrijf onder meer illegaal had geloosd op het Hollands Diep.

ATM betrok een gedeelte van haar afvalstromen uit de scheepvaart (zowel zee- als binnenscheepvaart) uit het Rijnmondgebied. Voor het verwerken van scheepsafvalstoffen had ATM een WCA-vergunning, maar niet voor het inzamelen. Het bedrijf ontving deze scheepsafvalstoffen daarom via inzamelbedrijven. Daarnaast maakte ATM binnenschepen schoon, waarbij ook afvalstromen vrijkwamen.

Op 31 juli 1990 weigerde het ministerie ATM een WCA-vergunning voor het inzamelen van chemische afvalstoffen uit vaartuigen, omdat volgens het ministerie in de regio al voldoende inzamelcapaciteit bestond. Een nieuwe inzamelaar zou het regionale inzamelsysteem in gevaar brengen.

De Rekenkamer constateerde dat ATM als bestaande afvalverwerker in de verwerking van scheepsafvalstoffen is gestapt. Er was geen sprake van een keuzeproces zoals bij TCR. Bij de WCA-vergunningverlening woog het Ministerie van VROM de al aanwezige inzamelcapaciteit in de regio zwaar mee, in tegenstelling tot de eerdere situatie bij AVB.

3.2.4 Waddenzee

In het Waddenzeegebied werden begin jaren negentig de bedrijven Eems Milieutechniek (EMT, 1990) en TC Waddenzee (TCW, 1993) aangewezen als HOI. Deze nieuwe bedrijven waren (mede-)eigendom van de eigenaren van TCR en TCA. Bij het overleg over de keuze waren de ministeries van VROM en van Verkeer en Waterstaat intensief betrokken. Aan dit overleg namen ook de gemeenten en de havenbeheerders deel. De mogelijkheid om afval af te geven was van belang voor de binnenscheepvaart en visserij. Bovendien is de Waddenzee een kwetsbaar milieugebied. De kleine afvalstromen met name afkomstig van visserij-schepen waren economisch echter minder interessant.

De Rekenkamer constateerde dat lang is gezocht naar bedrijven die een inzamel- en bewaarcapaciteit voor alle afvalstoffen van de scheepvaart wilden verzorgen in de Waddenzee-havens. In het Milieubeleidsplan voor de Scheepvaart 1991-1994 stelde het Ministerie van Verkeer en Waterstaat dat dit kwam door de wijze waarop het Ministerie van VROM uitvoering gaf aan het beleid rondom de verlening van WCA-vergunningen. Op grond van het doelmatigheidscriterium van de WCA (zie paragraaf 1.4) waren enkele bunkerbedrijven als mogelijke kandidaten afgevallen.

TCW en EMT waren de enige WCA-vergunninghouders in het Waddenzeegebied. Het Ministerie van VROM had deze vergunningen verleend voor het inzamelen en bewaren van scheepsafvalstoffen, en niet voor het verwerken. Deze HOI's voerden hun afval af naar andere HOI's, zoals TCA. TCW en EMT hebben geen afvalwaterzuiveringsinstallatie gebouwd.

De Rekenkamer stelde vast dat de ministeries van VROM en van Verkeer en Waterstaat een belangrijke rol hebben gespeeld bij de keuze van exploitanten voor HOI's in het Waddenzeegebied. Het Ministerie van VROM bleek eerstverantwoordelijke voor de keuze te zijn geweest. Het keuzeproces was enigszins vergelijkbaar met de keuze van TCR in de Rotterdamse haven. Uiteindelijk bleven namelijk de eigenaren van TCA en TCR over. Hoewel de ministeries bekend waren met hun milieureputatie werd deze niet meegewogen.

3.2.5 Zeeland

In Zeeland was de firma Martens al vóór de inwerkingtreding van de WVVS inzamelaar van oliehoudende afvalstoffen van de scheepvaart. Bij dit bedrijf was geen sprake van een op TCR gelijkend keuzeprocess.

Een tweede bedrijf (VVM) gaf in juni 1990 aan dat het afvalstoffen van de scheepvaart wilde inzamelen en verwerken.

De Rekenkamer stelde vast dat de enige formeel aangewezen HOI in de regio Zeeland voor alle scheepsafval de firma Martens was. VVM had weliswaar de benodigde WCA-vergunning, maar kreeg van de havenbeheerder alleen een beperkte HOI-aanwijzing voor klein chemisch afval uit vaartuigen. De Rekenkamer constateerde dat in deze regio de opvattingen van de havenbeheerders van doorslaggevende betekenis zijn geweest in het keuzeprocess. Het Ministerie van VROM, dat een tweede HOI wilde met het oog op het voorkomen van een regionaal monopolie, slaagde er niet in deze wens te realiseren. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat was, in tegenstelling tot het keuzeprocess voor de Rotterdamse haven en de Waddenzee, minder intensief betrokken bij dit keuzeprocess.

3.2.6 Conclusies

De Rekenkamer concludeerde dat het keuzeprocess bij de zeven onderzochte HOI's gedeeltelijk dezelfde tekortkomingen liet zien als dat bij TCR. Enkele keren bleek dat de betrokken ministeries de milieureputatie van bedrijven niet lieten meewegen in de besluitvorming. Ook was soms sprake van onvoldoende afstemming tussen beide ministeries. Hoewel beide ministeries betrokken waren bij de totstandkoming van een inzamel- en verwerkingsstructuur voor scheepsafvalstoffen, was er geen sprake van een consequent optreden bij de oprichting van HOI's. Dit bleek uit de wisselende rollen van de ministeries en de havenbeheerders en het verschillend hanteren van criteria ten aanzien van capaciteit. Dit laatste had tot gevolg dat in de Rotterdamse haven door het toestaan van een tweede HOI (extra) overcapaciteit voor de verwerking van scheepsafvalstoffen ontstond.

3.3 Handhaving milieuvergunningen

3.3.1 Vergunningen

De Rekenkamer ging bij de HOI's na in hoeverre bij de handhaving van de milieuvergunningen door de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van VROM vergelijkbare problemen speelden als bij TCR. Bij TCR constateerde zij problemen bij een handhaafbare normstelling in de WVO- en WCA-vergunningen en bij de afstemming tussen de vergunningen. Ook stelde zij vast dat de actuele bedrijfssituatie na 1989 niet was afgedekt door de vergunningen en dat de overheid regelmatig het niet naleven van vergunningen gedoogde.

In tabel 1 staat of de geconstateerde tekortkomingen voorkwamen in de onderzochte periode. In deze en de nog volgende tabellen is TCR ter vergelijking opgenomen.

Tabel 1 Vergunningensituatie bij de onderzochte HOI's (1985–1994)

bedrijf	onduidelijkheden in normstelling	onvoldoende afstemming WCA/WVO	actualiteit niet voldoende	gedoog-situatie
TCA	X	X	X	X
AVB	X	X	X	X
ATM			X	X
Martens	X		X	X
VVM	X			X
TCW		nvt ¹		X
EMT		nvt ¹		
TCR	X	X	X	X

¹ Deze bedrijven beschikken niet over een WVO-vergunning

De tabel laat zien dat de bevindingen bij TCR niet op zichzelf staan. In de WVO- en WCA-vergunningen van drie bedrijven (TCA, AVB en VVM) hadden de ministeries onvoldoende handhaafbare normen voor de acceptatie en verwerking van landstromen opgenomen. Voorts ontbrak in de WVO-vergunning van Martens een norm voor het maximale sulfidegehalte van het afvalwater terwijl dit wel een probleem vormde voor de lozing.

De inhoudelijke afstemming tussen de WCA- en WVO-vergunning bleek ondanks overleg tussen de vergunningverleners ook bij TCA en AVB onvoldoende te zijn voor de te accepteren en te verwerken stoffen. Er was dus bij de zeven HOI's, net als bij TCR, sprake van een moeizaam en langzaam proces van vergunningverlening, meerdere gedoogperiodes en vergunningen die niet aansloten bij de actuele bedrijfssituatie.

In het algemeen stelde de Rekenkamer vast dat beide ministeries er onvoldoende in slaagden handhaafbare normen in de vergunningen van deze afvalverwerkende bedrijven vast te leggen. Dit kwam vooral door het ontbreken van een toets op handhaafbaarheid en het feit dat deze bedrijven een grote verscheidenheid aan afgegeven afvalstoffen verwerkten. Dit laatste punt maakte het moeilijk voorspelbaar welke stoffen in het bedrijf zullen omgaan, wat de normstelling in de vergunning compliceerde. De ministeries gaven in eerste instantie hogere prioriteit aan het operationeel maken van de installaties. Daarna bleek dat de bedrijven niet geheel voldeden aan de gestelde lozingsnormen. Er volgde een proces waarbij de bedrijven met de vergunningverleners van Rijkswaterstaat veelvuldig overleg voerden over technische oplossingen, waarna bedrijven weer de mogelijkheid kregen om maatregelen door te voeren. Ondertussen ontstonden gedoogsituaties en vergunningen die de actuele activiteiten van de bedrijven niet afdekten. Daarbij werd onvoldoende rekening gehouden met de negatieve consequenties voor de handhaving.

3.3.2 Controle en toezicht

De Rekenkamer ging bij zeven bedrijven na in hoeverre bij controle en toezicht vergelijkbare problemen speelden als bij TCR. Zij keek daarbij naar de aanwezigheid van een specifiek toezichtsplan en overleg over de uitvoering hiervan en het uitvoeren van gezamenlijke handhavingsacties van de betrokken overheden waarbij bedrijven integraal werden doorge-licht. Ook onderzocht zij of de overheden overtredingen van milieu-vergunningen constateerden en hoe zij daarop reageerden.

In tabel 2 zijn de bevindingen van de Rekenkamer samengevat.

Tabel 2 Handhaving bij de onderzochte HOI's (1985–1994)

bedrijf	aanwezigheid toezichtsplan en overleg	plaatsvinden gezamenlijke controle-acties	geconstateerde overtredingen
TCA	X	X	X
AVB			X
ATM	X	X	X
Martens			X
VVM			X
TCW			
EMT			
TCR	X	X	X

De Rekenkamer constateerde dat de betrokken overheden voor slechts twee van de andere bedrijven (TCA en ATM) een toezichtsplan hadden opgesteld en overleg voerden over de uitvoering daarvan. De gezamenlijke aanpak en integrale controles van de Ministeries van VROM en van Verkeer en Waterstaat kwam bij de andere HOI's slechts beperkt van de grond. Alleen bij TCA en ATM is getracht om te komen tot een gezamenlijke aanpak. Bij ATM leidde dit bijvoorbeeld tot gezamenlijk optreden in de communicatie met het bedrijf en tot afspraken over de controlefrequenties. In de praktijk werd beperkt gezamenlijk gecontroleerd en werden controle-acties nauwelijks (inhoudelijk) op elkaar afgestemd.

Bij vijf van de zeven bedrijven constateerden de handhavers in de onderzochte periode overtredingen van milieuvergunningen (zie ook bijlage 3). De Rekenkamer stelde daarbij vast dat de handhavingsinspanning bij TCR, vooral in de periode 1988–1990, relatief zwaarder was dan bij andere grote HOI's (TCA, AVB en ATM). Bij de HOI's aan de Waddenzee (zusterbedrijven van TCA en TCR) vonden nauwelijks controles plaats.

Het aantal geconstateerde overtredingen van de WVO en op grond daarvan opgelegde sancties is bij TCR beduidend hoger dan bij de andere onderzochte HOI's. Mogelijk is dit het gevolg van de grotere handhavingsinspanning. De Rekenkamer merkte verder op dat de zwaarte van de controles, overtredingen en sancties verschilden.

Overtredingen bleken aanleiding te geven tot veel overleg met de bedrijven om te zoeken naar oplossingen. In enkele gevallen kregen de HOI's zware sancties opgelegd (TCA kreeg een boete van f 500 000 en een directeur werd tot een voorwaardelijke gevangenisstraf veroordeeld, AVB trof een schikking met Justitie van f 500 000) of trok de vergunningverlener de vergunning (gedeeltelijk) in (AVB en ATM). Bij VVM werd een dwangsomprocedure gestart. Het opleggen van een dwangsom kwam overigens aan het eind van de onderzochte periode (1993, 1994) vaker voor. Ook bleken de boetes steeds hoger te worden.

Met één bedrijf (AVB) bleek Rijkswaterstaat in december 1993 schriftelijke afspraken te hebben gemaakt om, na een lange reeks van procedures bij de Raad van State, te komen tot een normalisering van de verhoudingen. Beoogd werd onder meer te komen tot betere milieuvergunningen. Uit een intern document bleek overigens dat Rijkswaterstaat had toegezegd met enige terughoudendheid de lozingen te zullen bekijken. Het ging hier volgens ambtenaren van Rijkswaterstaat om met name kleinere overtredingen. Met TCR, zo bleek eerder, had Rijkswaterstaat afspraken gemaakt over de melding van lozingen. Deze meldingen waren richtsnoer voor de uit te voeren controles van lozingen. Afspraken zoals bij TCR en AVB brengen volgens de Rekenkamer risico's met zich mee voor de onafhankelijkheid van Rijkswaterstaat als handhaver.

In het Rekenkameronderzoek dienden de gegevens om een volledig beeld te krijgen over vergunningverlening en handhaving handmatig verzameld te worden. Daarbij werd geconstateerd dat de dossiervorming te wensen overliet.

In 1987 constateerde de Rekenkamer in haar tussentijds rapport «Milieubeleid oppervlaktewateren» dat een centraal registratiesysteem voor WVO-vergunningen en handhavingsgegevens van belang was. In 1987 startte Rijkswaterstaat met een vergunningen-informatiesysteem (het systeem van de Werkgroep Informatiesysteem Emissiegegevens Rijkswaterstaat; WIER). De Rekenkamer constateerde in 1993 bij een vervolgonderzoek dat Rijkswaterstaat een opvolger voor WIER aan het bouwen was. Een nieuw systeem zou de nog ontbrekende koppeling gaan leggen tussen vergunningverleninggegevens en handhavingsgegevens. Dit nieuwe systeem bestaat sedert 1994. Het systeem moet WVO-vergunningen, lozingsnormen, lozingsgegevens, geconstateerde overtredingen en de daaropvolgende sancties bevatten. Dit systeem bleek bij het huidige onderzoek van de Rekenkamer geen handhavingsgegevens van vóór 1994 te bevatten. Voorzover beschikbaar waren deze gegevens niet geconverteerd. Ook recentere gegevens bleken niet overeen te komen met de gegevens van de regionale directies. Dit kwam door een gebrek aan personeel en aan kennis voor de invoer van gegevens.

Ten aanzien van de WCA stelde de Rekenkamer vast dat de gegevens van deze vergunningverlenende en handhavende overheden niet werden gekoppeld in een centraal registratiesysteem. Regionale, door de provincies, het Openbaar Ministerie en milieudiensten op te zetten Coördinatie en Informatiesteunpunten handhaving moeten deels daarvoor gaan zorgen. De Rekenkamer was van mening dat een centraal registratiesysteem van belang is voor de sturing en afstemming van acties van zowel vergunningverleners als handhavers.

3.3.3 Conclusies

De Rekenkamer concludeerde dat de bij TCR vastgestelde tekortkomingen ten aanzien van de milieuvergunningen en de handhaving daarvan ook in een aantal gevallen bij de andere onderzochte HOI's voorkwamen. Zo stelde ze vast dat de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van VROM, gezien de milieurisicos die de afvalverwerkende bedrijven met zich mee brengen, in de periode 1985–1994 onvoldoende hebben voorzien in op elkaar afgestemde controles op de acceptatie en verwerking van afvalstoffen en de lozing van afvalwater.

Ook bij de andere HOI's constateerden de handhavers meerdere overtredingen van de milieuwetgeving, maar in beduidend mindere mate dan bij TCR. In een klein aantal gevallen kregen overtredende HOI's een zware sanctie opgelegd.

Een operationeel informatiesysteem dat de resultaten van handhavingsacties en de opgelegde sancties per bedrijf zichtbaar kon maken, ontbrak bij de betrokken ministeries.

3.4 Subsidieverstrekking

3.4.1 Inleiding

De Rekenkamer stelde in haar onderzoek vast dat, naast TCR, vier van de zeven onderzochte HOI's subsidie hadden ontvangen voor de oprichting van een HOI. Van deze vier was alleen AVB geen eigendom van de eigenaren van TCR. Onderstaande tabel geeft een overzicht dat gebaseerd is op administratieve gegevens van de ministeries tot en met 1994.

Tabel 3 Verstrekte subsidies voor de oprichting van HOI's (maal f 1 miljoen)

HOI	Verkeer en Waterstaat		VROM	EZ	totaal
	UKR	Anders			
TCR ¹	11,0		9,0	2,5	22,5
TCA	15,9				15,9
AVB ²	22,4				22,4
TCW		0,5	0,3		0,8
EMT		0,4	0,4		0,8
ATM	0	0	0	0	0
Martens	0	0	0	0	0
VVM	0	0	0	0	0
totaal	49,3	0,9	9,7	2,5	62,4

¹ Aanvullend werd aan de gemeente Rotterdam door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat f 2 miljoen subsidie en door het Ministerie van Economische Zaken f 1 miljoen verstrekt voor de aanschaf van de grond door de gemeente die de grond daarna verhuurde aan TCR.

² Bij dit bedrijf loopt nog een project met een mogelijk uitkeringsbedrag van f 5,5 miljoen.

Het overgrote deel van de subsidiestromen liep via de Uitkeringsregeling (UKR) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Alleen de HOI's aan de Waddenzee, TCW en EMT, kregen hun subsidie op basis van afzonderlijke overeenkomsten.

De Rekenkamer ging bij de vier bedrijven na in hoeverre bij de subsidieverstrekking door de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van VROM vergelijkbare problemen als bij TCR speelden. Bij TCR constateerde de Rekenkamer tekortkomingen bij de bepaling van de hoogte van het subsidiebedrag, de subsidievoorwaarden en de controle op de besteding van de subsidies.

3.4.2 Grondslag van de subsidies

In november 1983 gaf het RIZA aan dat de lozing van TCA een historische lozing betrof waarvoor in mei 1979 een WVO-vergunning was verleend. Met deze vergunning kreeg het bedrijf de verplichting opgelegd om de historische lozingen te saneren. De subsidie aan TCA in 1984 voor de bouw van een afvalwaterzuiveringsinstallatie uit hoofde van de UKR had daarmee een rechtmatige grondslag. De hoogte van de subsidie was bepaald volgens de regels van de UKR.

Het eerste verzoek van AVB om UKR-subsidie dateerde uit 1980. De regionale directie Zuid-Holland beschikte negatief, maar na een procedure bij de Raad van State bepaalde die dat AVB aanspraak kon maken op subsidie op grond van de UKR. In een subsidiebeschikking van september 1985 kende de regionale directie de subsidie toe. Daarna werd lang overleg met AVB gevoerd over de hoogte van de subsidie, gevolgd door wederom procedures bij de Raad van State, omdat de hoogte van het bedrag niet eenduidig te bepalen was. De basis voor de hoogte van het subsidiebedrag, namelijk de omvang van de historische lozing bij AVB, moest op grond van veronderstellingen en aannames worden geschat. Het subsidiebedrag was voor een deel een vast bedrag (f 580 000). Dit was tot stand gekomen via onderhandelingen met het bedrijf. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft voor dit bedrag de bepalingen van de UKR niet strikt gevolgd. Op dit punt komt een enigszins vergelijkbare situatie als bij TCR naar voren. Bij TCR werd ook een vast bedrag aan subsidie toegekend.

Na de voltooiing van de eerste bouwfase trachtte AVB meer subsidie te verkrijgen voor een betere en meer geavanceerde verwerking van de afvalwaterstromen. Het RIZA adviseerde negatief over een eerste plan in

1990. In de periode daarna volgde een discussie met het bedrijf over de toe te passen techniek en de hoogte van het subsidiebedrag. De regionale directie Zuid-Holland gaf aan dat de nog uit te betalen UKR-subsidie waarschijnlijk circa f 5,5 miljoen zal bedragen.

3.4.3 *Subsidievoorwaarden en controlerichtlijnen*

3.4.3.1 *TCA en AVB*

TCA en AVB kregen subsidie op grond van de aan de UKR verbonden voorwaarden. De overheid stelde bij TCA en AVB in de subsidiebeschikking naast de UKR-voorwaarden geen aanvullende voorwaarden, zoals bij TCR. Ook eiste de overheid bij TCA en AVB geen bereidverklaring van een bank.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat liet TCA en AVB gebruik maken van de versnelde betalingsregeling, hoewel daarvoor geen duidelijke reden was. TCA had zonder opgaaf van reden om een versnelde betalingsregeling gevraagd en die ook gekregen. AVB bleek de regeling zelfs ongevraagd te hebben gekregen. De Rekenkamer constateerde dat het ministerie de versnelde betalingsregeling bij TCA en AVB zonder nadere argumentatie heeft toegepast. Deze conclusie had zij ook bij TCR getrokken.

Bij AVB werd, in tegenstelling tot TCR, als voorwaarde gesteld dat een rijksregisteraccountant de controle moest uitvoeren. Een instructie met aanwijzingen voor de door de accountant uit te voeren controles, was ook voor TCA en AVB niet opgesteld. In de voorwaarden van AVB was overigens rekening gehouden met een eventuele lagere investering door het bedrijf in de installatie.

Voor de controles van de regionale directies Noord- en Zuid-Holland waren, net als bij TCR, geen voorschriften opgesteld.

De ontbindende voorwaarde dat het ministerie bij een overtreding van de milieuwetgeving de beschikking kon intrekken, ontbrak zowel bij TCA als bij AVB. Dit bevreemde de Rekenkamer omdat AVB in 1983 mede verantwoordelijk was gesteld voor de ernstige vervuiling van de Geulhaven en omdat TCA behoorde tot dezelfde groep van bedrijven als TCR.

3.4.3.2 *Waddenzee*

Beide HOI's aan de Waddenzee hebben subsidie ontvangen op basis van een overeenkomst. Beide overeenkomsten betroffen louter bijdragen voor de aanschaf van schepen en tankauto's voor de inzameling van afvalstoffen uit vaartuigen. Deze HOI's kregen geen bijdrage voor de bouw van een verwerkingsinstallatie zoals bij TCR. Voor beide subsidieprojecten bleek het Ministerie van VROM eerstverantwoordelijke.

Een beëdigd taxateur moest de inzamelmiddelen van beide HOI's in de Waddenzee beoordelen op de staat van onderhoud en de geschatte technische levensduur. De directie Afvalstoffen van het directoraat-generaal Milieubeheer diende deze taxateur, en later zijn taxatierapporten, goed te keuren.

Voor EMT diende ook het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de taxateur en zijn taxatierapport goed te keuren.

TCW moest vóór 1 januari 1992 een Raad van Commissarissen van minimaal twee personen hebben, die de goedkeuring van het Ministerie van VROM moesten hebben.

Beide HOI's in de Waddenzee moesten zorgen voor een goede, controleerbare goederenadministratie en financiële administratie. De financiële administraties moesten in ieder geval ook de ingezamelde hoeveelheden afvalstoffen bevatten en jaarlijks worden geverifieerd door een externe registeraccountant. De Rekenkamer merkte op dat een dergelijke bepaling ontbrak in de overeenkomst met TCR.

Beide HOI's dienden verder aan de subsidieverstrekende departementen zekerheidstellingen te verstrekken (recht van eerste hypotheek en fiduciaire eigendom) ter waarde van de verstrekte bijdragen.

De HOI's moesten facturen en betalingsbewijzen met betrekking tot de in de overeenkomsten bedoelde inzamelmiddelen toesturen aan de directie Afvalstoffen, die ze schriftelijk moest goedkeuren.

Voor beide HOI's gold dat de subsidie terugvorderbaar was tot vijf jaar na de verlening, bij het niet nakomen van de bepalingen of de strekking van de overeenkomst. Alleen voor TCW was opgenomen dat de subsidie terugvorderbaar zou zijn als het bedrijf de van toepassing zijnde voorschriften uit de milieuwetgeving zou overtreden. De Rekenkamer constateerde dat bij TCW wél en bij EMT niet, zoals bij TCR, een koppeling was gelegd tussen de subsidieverstrekking en het voldoen aan de milieuvoorschriften.

Bij beide HOI's werd voor de uitvoering van de bijdrageregeling een Begeleidingscommissie ingesteld onder voorzitterschap van de directie Afvalstoffen. Deze had tot taak de voortgang van het project te volgen en advies te geven aan de directie Afvalstoffen.

3.4.4 Financiële afhandeling en controle op de besteding

3.4.4.1 TCA en AVB

Het principeplan voor de bouw van de installatie van TCA bleek conform de UKR-voorwaarden na een positief advies van het RIZA in 1983, goedgekeurd te zijn. Voor het tweede deel van de bouw heeft TCA een afzonderlijk principeplan opgesteld. Ook dit plan is door RIZA beoordeeld en in 1992 goedgekeurd. De Rekenkamer stelde echter vast dat in 1991 een deel van de subsidie als voorschot is betaald, toen het principeplan voor de tweede fase nog niet was goedgekeurd.

Een van de subsidievoorwaarden uit de UKR luidt dat ingediende declaraties vergezeld moesten gaan van een accountantsverklaring. Hiervoor koos TCA de eigen accountant, hetzelfde kantoor als bij TCR. Aangezien TCA tot dezelfde groep van bedrijven behoorde als TCR, geldt de bij TCR gemaakte opmerking over de onzorgvuldige keuze van de accountant ook voor TCA.

De Rekenkamer stelde vast dat de afgegeven accountantsverklaringen een goedkeurende strekking hadden. Zij constateerde dat voor het jaar 1984 de accountantsverklaring bijna één jaar te laat is afgegeven. Deze accountantscontrole hield net als bij TCR een boekhoudkundige vaststelling in van de aansluiting tussen facturen, betalingen en declaraties.

Overigens heeft de accountant, bij de controle van de jaarafsluiting over 1988, twee gevallen geconstateerd van misbruik van de UKR. Het eerste geval betrof twee creditnotas die TCA had ontvangen na afgifte van de laatste declaratie. De accountant heeft dit aan TCA gemeld, maar het bedrijf heeft dit niet doorgegeven aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Hierdoor kreeg TCA circa f 200 000 teveel subsidie.

Het tweede geval van misbruik betrof een verrekenfactuur van de hoofdaannemer van TCA. Deze hoofdaannemer sloot tijdens de bouw een compromis met TCA en schold een groot deel van de achterstallige

betalingen van TCA kwijt. Als gevolg hiervan verminderde de investering in de installatie met f285 369. De accountant meldde dit aan het bedrijf dat vervolgens verzuimde dit door te geven aan het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De benadeling van de rijksoverheid bedroeg circa f 250 000.

De Rekenkamer merkte op dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat alleen accountantsverklaringen eiste bij afzonderlijke (clusters van) declaraties en niet bij de totale afrekening. Hierdoor merkte het ministerie niet op dat goedgekeurde declaraties achteraf soms te hoog waren omdat er tussentijds verrekeningen hadden plaatsgevonden.

In de voorwaarden voor AVB was voorgeschreven dat een rijks-registeraccountant de besteding van de subsidiegelden zou controleren. Uit de afgegeven accountantsverklaringen blijkt echter dat AVB gebruik heeft gemaakt van een openbaar accountantskantoor. De afgegeven accountantsverklaringen hadden een goedkeurende strekking. De accountant verklaarde dat de gedeclareerde bedragen juist waren en dat ze waren besteed aan de bouw van de installatie van AVB.

Aangezien de accountantscontrole zich bij TCA en AVB net als bij TCR beperkte tot een boekhoudkundige vaststelling van de aansluiting tussen facturen, betalingen en declaraties lag de verantwoordelijkheid voor de technische controle en voor de inhoudelijke beoordeling van de besteding van de subsidie bij de regionale directies Noord-Holland en Zuid-Holland. Voor deze controles bestonden geen voorschriften.

Tijdens de bouw vond, net als bij TCR, voortgangsoverleg plaats met het bedrijf en de aannemer. De Rekenkamer constateerde echter dat de controle op de declaraties van TCA en AVB door de regionale directies beperkter van omvang en minder diepgaand was dan bij TCR. Het voortgangsoverleg tijdens de bouw vond daarnaast minder frequent plaats. Daarnaast was het RIZA, dat beschikt over specifiek-technische kennis, minder intensief betrokken bij de beoordeling van de declaraties. De betrokkenheid van het RIZA beperkte zich tot die gevallen waarbij sprake was van afwijkingen tussen de uitvoering en het plan en bij meerwerkposten. De technische controles waarbij wordt getoetst aan het principeplan, beperkten zich net als bij TCR tot de hoofdlijnen van de installatie.

De Rekenkamer stelde vast dat de controle op de declaraties van TCA en AVB door de regionale directies onvoldoende was en zelfs nog minder intensief dan de controle op de door TCR ingediende declaraties.

3.4.4.2 *Waddenzee*

De Rekenkamer stelde vast dat bij beide HOI's de inzamelmiddelen in opdracht van de HOI's zijn getaxeerd. Uit het dossieronderzoek bleek niet of de directie Afvalstoffen de gekozen taxateurs vooraf heeft goedgekeurd. Ook bleek niet dat de taxatierapporten waren goedgekeurd. De Rekenkamer wijst op het belang hiervan omdat belangrijke aanschaffingen plaatsvonden bij groepsmaatschappijen (TCA en TCR).

Uit hertaxaties, verricht in het kader van het strafrechtelijk onderzoek naar groepsmaatschappijen behorende bij TCR, kwam ten aanzien van één schip bij TCW, een aanzienlijk verschil met de eerste taxatie naar voren. Een opslagschip gekocht voor f 385 000 in juni 1991 werd in augustus 1994 getaxeerd op f 107 000. Een dergelijke waardedaling is door economische veroudering niet te verklaren en wijst op een te hoge subsidieverstrekking door de rijksoverheid aan TCW. Bij EMT bleek eveneens een schip na hertaxatie minder waard te zijn. Bovendien ontbrak één taxatierapport.

De Rekenkamer constateerde verder dat bij EMT ter zekerheidstelling van de subsidie van f 575 000 het recht van hypotheek werd verleend op activa die slechts een waarde hadden van f 175 000.

De verificatie van de administratie, inclusief de hoeveelheid ingezamelde afvalstoffen, vond bij TCW plaats door dezelfde accountant als bij TCR. Bij EMT gaf een ander accountantskantoor hierover een verklaring af.

Bij het verzoek om eindafrekening van de subsidie aan TCW signaleerde de voorzitter van de Begeleidingscommissie twee mogelijke belemmeringen voor het uitbetalen van het restant: er was nog geen Raad van Commissarissen en er ontbraken jaarverslagen over de jaren 1991 en 1992. Als compromis stelde de voorzitter voor dat TCW een goedkeurende accountantsverklaring moest overleggen over de naleving van de subsidie-overeenkomst voor de financiële en administratieve aspecten. De accountant van TCW heeft daarop een verklaring afgegeven voor de door TCW gedane investeringen voortvloeiende uit de bijdrageregeling.

Bij de eindafrekening voor EMT trof de Rekenkamer in de dossiers geen toets aan waaruit expliciet bleek of aan de voorwaarden is voldaan.

Uit de verslagen van vergaderingen van de projectbegeleidingscommissie bleek dat deze met name in algemene zin problemen en ontwikkelingen besprak op het gebied van het inzamelen en verwerken van afvalstoffen in het gehele Waddengebied. De Rekenkamer constateerde dat uit de verslagen niet blijkt dat controle-activiteiten gericht op een juiste aanwending van de subsidie bij beide HOI's aan de orde zijn gesteld of anderszins onderwerp van bespreking waren. De commissie bestond uit vertegenwoordigers van beide ministeries en van de bedrijven.

3.4.5 Conclusies

De Rekenkamer concludeerde dat bij de subsidieverstrekking aan de vier onderzochte HOI's globaal dezelfde problemen speelden als bij TCR. Hoewel de subsidietoekenning rechtmatig was, werden niet altijd de bepalingen van de Uitkeringsregeling strikt gevolgd. Zo was in één geval de hoogte van het subsidiebedrag voor een klein deel niet volgens de Uitkeringsregeling vastgesteld. Bij twee HOI's had het Ministerie van Verkeer en Waterstaat minder subsidie-voorwaarden bedongen dan in de overeenkomst met TCR. Een ontbindende voorwaarde voor het geval de milieuvergunningen zouden worden overtreden, ontbrak bij drie van de vier HOI's (TCA, AVB en EMT).

De Rekenkamer concludeerde dat bij TCA en AVB de financiële afhandeling en controle van de declaraties door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat op dezelfde punten (technische controle op hoofdlijnen, onvoldoende inhoudelijke beoordeling van declaraties) als bij TCR te kort schoot, met de kanttekening dat de controle tijdens de bouw bij AVB en TCA beduidend minder intensief was dan die bij TCR.

De Rekenkamer beval aan de op afzonderlijke declaraties gerichte accountantscontrole uit te breiden met een verklaring over een volledig project, zodat te hoge declaraties, zoals bij TCA, eerder worden opgemerkt. Voorts beval zij aan voorschriften op te stellen voor technische en administratieve controles door Rijkswaterstaat tijdens en na afronding van de bouw gericht op een juiste besteding van de subsidie.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat schoot, bij de bedrijven waarvoor dit departement eerstverantwoordelijk was, evenals bij TCR tekort bij het tot uitvoering brengen van voorgeschreven goedkeuring vooraf van accountants (TCA en AVB).

De overeenkomsten met TCW en EMT voorzagen ten opzichte van de overeenkomst met TCR in verdergaande informatiebepalingen en voorschriften voor de accountantscontrole.

De Rekenkamer concludeerde dat het Ministerie van VROM met betrekking tot TCW en EMT onvoldoende heeft toegezien op een juiste uitvoering van de overeenkomst. Het departement ging volledig af op een door eigenaren aangewezen taxateur, die niet zoals voorgeschreven vooraf was goedgekeurd, en er was niet voorzien in controles gericht op de vraag of de aangeschafte produktiemiddelen werden ingezet voor het beoogde doel.

De Rekenkamer concludeerde alles overziend voor alle HOI's een gebrek aan consistentie in de opzet en de hantering van subsidievoorwaarden. Juist omdat drie van de vier subsidie-ontvangende HOI's onderdeel waren van dezelfde bedrijvengroep als TCR had aansluiting bij de subsidievoorwaarden, bijvoorbeeld die van de koppeling met de milieuvoorschriften, van TCR in de rede gelegen.

Tenslotte bevreemde het haar dat nooit een specifieke subsidie-regeling voor HOI's is opgezet. Een dergelijke regeling had wellicht bij kunnen dragen tot een meer consistente aanpak van subsidie-verstrekking en beheer.

4 BEVORDERING AFGIFTE AFVALSTOFFEN

4.1 Algemeen

Lozingen door schepen op de Noordzee vormen een belasting voor het zeemilieu. Het beleid is er daarom op gericht dat zeeschepen meer afvalstoffen afgeven in de havens. Daar moeten dan ook voldoende HOI's aanwezig zijn.

De HOI's die afvalstoffen verwerken worden al sinds eind jaren 80 geconfronteerd met een overcapaciteit in de sector. Deze overcapaciteit was in eerste instantie ontstaan door een te hoge prognose over de feitelijke afgifte van afvalstoffen door de scheepvaart. De HOI's die in het onderzoek van de Rekenkamer waren betrokken, drongen er herhaaldelijk op aan dat de overheid maatregelen zou nemen om te bevorderen dat zeeschepen hun afvalstoffen afgeven.

Ondernemingen en de betrokken overheden noemden tijdens het onderzoek een aantal factoren die een verklaring kunnen geven voor de lage afgifte door zeeschepen:

- de afwezigheid van een afgifteplicht voor afvalstoffen uit de zeevaart en de wettelijk toegestane mogelijkheden legaal op zee te lozen;
- het systeem waarbij de schepen direct moeten betalen voor de afgifte, de hoogte van de tarieven en de ondoorzichtigheid van de achteraf in rekening gebrachte afgiftekosten;
- de service in de havens (informatie over welke stoffen waar afgegeven kunnen worden, korte wachttijd (van groot financieel belang in de scheepvaart) en doorlopende beschikbaarheid van HOI's;
- de slechte milieureputatie van een aantal HOI's, die volgens de scheepvaart ook illegaal lozen;
- de handhaving van lozingsvoorschriften voor zeeschepen: de lage pakkans, de kleine kans op sanctie en de relatief lichte sanctie.

De Rekenkamer tekende hierbij aan dat de opvattingen over welke factoren het belangrijkste waren voor de afgifte verschilden.

In het mondeling overleg met de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat en voor het Milieubeheer stelde de minister van Verkeer en Waterstaat in 1984 dat een scherpe controle de enige garantie was dat de zeeschepen de stoffen ook werkelijk voor verwerking zouden aanbieden.

Ruim tien jaar later gaf haar opvolgster op 16 augustus 1995 haar visie op de rol van HOI's. Zij stelde dat er voor de Noordzee niet zo zeer gebrek was aan ontvangstvoorzieningen, maar dat het feit dat de schepen direct voor de afgifte van afvalstoffen moesten betalen het gebruik van voorzieningen belemmerde. Daarnaast was het volgens de minister ook van belang of die voorzieningen in de haven goed bereikbaar waren en of zij de gehele dag en in het weekeinde beschikbaar waren. De minister verwees hierbij naar proeven in het buitenland met een systeem van gratis afgifte.

4.2 Beleid

In het Milieubeleidsplan voor de Scheepvaart 1991-1994 (MBS), dat op 9 april 1991 aan de Tweede Kamer werd aangeboden, constateerden de ministers van Verkeer en Waterstaat en van VROM dat de scheepvaart nog onvoldoende gebruik maakte van HOI's. Dit bleek uit de overcapaciteit van ontvangstvoorzieningen voor olie met name in de Rotterdamse haven, en uit de grote hoeveelheid illegaal geloosde olie op de Noordzee. De afgifte van chemicaliën was volgens de ministers minder problematisch.

In het MBS kondigden de beide ministers een drietal maatregelen aan om het gebruik van de HOI's te bevorderen. Zij zouden de kosten van het gebruik van havenontvangstvoorzieningen reduceren en zorgdragen voor een structuur die de serviceverlening in de Nederlandse havens optimaliseerde. Ook kondigden zij maatregelen aan om illegale lozingen op zee tegen te gaan.

Vier jaar later heeft het externe onderzoeksbureau Regioplan, in opdracht van DGSM, een evaluatie van het MBS uitgevoerd.

Daarnaast bracht de directie Noordzee van Rijkswaterstaat in mei 1995 een rapport uit over de verontreinigingen op het Nederlands Continentaal Plat in de periode 1992-1994.

Onderstaande bevindingen zijn mede gebaseerd op genoemde evaluaties. Achtereenvolgens zal worden ingegaan op de drie in het MBS genoemde maatregelen: verlaging van de kosten van afgifte, verbetering van de service en de intensivering van de handhaving.

4.2.1 Verlaging afgiftekosten

DGSM was van plan technieken te laten ontwikkelen die de afvalstromen van schepen zouden beperken, en die de kwaliteit van de olierestanten en het oliehoudend bilgewater zodanig zouden verbeteren dat deze voor hergebruik in aanmerking konden komen. Hierdoor zouden de afgiftekosten kunnen afnemen. Dit onderzoek naar verbeterde kwaliteit van olierestanten en oliehoudend bilgewater is volgens Regioplan onderdeel gaan uitmaken van het BAAS-project (Bevordering Afgifte Afvalstoffen Scheepvaart) van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam. Verder is DGSM een samenwerkingsproject gestart met een rederij om te kunnen vaststellen hoe milieumaatregelen gekoppeld kunnen worden aan een economische bedrijfsvoering aan boord. De effecten van dergelijke projecten op de scheepvaart zullen pas op langere termijn merkbaar zijn.

Een ander actiepoint van het MBS was het verlagen van de tarieven voor de afgifte aan inzamelaars van olie en chemicaliën. Het ging vooral om de afgiftetarieven voor relatief kleine afgiften. Volgens de evaluatie van Regioplan lukte dit niet omdat de mogelijkheden voor DGSM om de marktsector te beïnvloeden beperkt waren en de inzamelaars de verlaging van deze kosten commercieel niet haalbaar achtten.

Op grond van een verplichting in de WCA-vergunningen sturen de HOI's hun tarievenoverzichten aan de minister van VROM. Deze kan deze tarieven goedkeuren. Dit is echter nooit gebeurd. Eind 1990 en in 1991 liet het ministerie onderzoeken uitvoeren naar onder meer de tarieven van grote HOI's. De resultaten van deze onderzoeken gaven geen aanleiding om in de tarieven van deze bedrijven in te grijpen.

In het Rekenkameronderzoek kwam naar voren dat de betrokken ministeries een zeer beperkt inzicht hadden in de onderbouwing van in de praktijk gehanteerde tarieven.

In de praktijk komt een tarief namelijk tot stand in onderhandeling tussen de afgever van afvalstoffen en de inzamelaars. Soms brengen die achteraf een hoger tarief in rekening omdat de verwerkingskosten uiteindelijk hoger zijn uitgevallen. De minister van Verkeer en Waterstaat constateerde, in reactie op kamervragen, dat gelet op de invloed die de samenstelling van de aangeboden afvalstoffen heeft op de hoogte van de tarieven, het niet mogelijk is met directe overheidsbemoeienis de variabele kosten te reduceren.

In een reactie op kamervragen stelde de minister van Verkeer en Waterstaat in 1994 dat het veronderstelde verband tussen lozingen op zee en de tarieven voor afgifte minder duidelijk is dan op het eerste gezicht lijkt. Uit ervaringen die in Duitsland waren opgedaan met experimenten waarbij schepen hun afval gratis konden afgeven, was gebleken dat de effecten uiterst teleurstellend waren. Waar in Nederlandse havens circa 6% van de bezoekende schepen afvalstoffen afgeven bleek dat dit percentage in havens met een systeem van gratis afgifte rond de 6,9% lag. De minister stelde dat het niettemin haar streven was om risico's van de mogelijke relatie tussen de tariefstelling van de HOI's en het afgiftegedrag zoveel mogelijk te verkleinen. De minister gaf hierbij aan vast te willen houden aan het principe «de vervuiler betaalt».

Recente cijfers over de afgifte tijdens een experiment in de haven van Hamburg geven aan dat met een systeem van gratis afgifte een afgiftepercentage van 25% tot de mogelijkheden behoort. Overigens is het voor schepen niet noodzakelijk om bij elk bezoek aan een haven af te geven. Het ministerie laat momenteel een onderzoek verrichten naar andere financieringsmogelijkheden. Ervaringen met systemen in andere landen worden hierbij geïventariseerd. Naar verwachting zullen de uitkomsten in 1996 bekend worden. Het experiment in Hamburg is overigens wegens hoge kosten inmiddels gestopt.

De Rekenkamer stelde samenvattend vast dat de verschillende in het MBS aangekondigde beleidsinitiatieven niet tot aantoonbare verlaging van de afgiftekosten hebben geleid.

4.2.2 Verhoging serviceniveau

DGSM streefde ernaar in de planperiode een situatie te realiseren waarin niet langer de gezagvoerder van een schip het initiatief zou moeten nemen tot afgifte, maar het schip automatisch het gebruik van een HOI krijgt aangeboden. Hierdoor zou een schip dat niet wenste af te geven bekend worden bij de handhavende instanties.

Het verbeteren van het serviceniveau heeft vorm gekregen in het BAAS-project in Rotterdam. Uit het onderzoek van Regioplan bleek dat bemiddelend optreden van de havenbeheerder tussen een schip en een HOI een te vergaand ingrijpen in de markt zou betekenen. Het havenbedrijf volstond daarom met het doorgeven van een lijst van inzamelaars aan binnenkomende schepen.

In 1993 werd het BAAS-project omgezet in Promotion for Ports of Marpol (PPM). Het project kreeg daarna meer de kenmerken van een controle-project dan van een project gericht op service-verbetering. Tijdens PPM-inspecties gaven de haveninspecteurs aan zeevarenden informatie over de HOI's in de haven (zie ook 4.2.3).

De Rekenkamer constateerde dat de WVVS havenbeheerders verplichtte om te zorgen voor voorzieningen waar zeeschepen zonder onnodig oponthoud hun afvalstoffen konden afgeven. De verantwoordelijkheid voor een vlotte serviceverlening was expliciet bij de havenbeheerder gelegd. In het onderzoek kon de Rekenkamer vanwege het ontbreken van gegevens bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat niet vaststellen in hoeverre havenbeheerders een vlotte serviceverlening hebben bewerkstelligd.

4.2.3 Handhaving lozingsnormen zeeschepen

4.2.3.1 Algemeen

In het MBS stonden maatregelen om het toezicht op de naleving van milieuvoorschriften voor de zeevaart te intensiveren. De luchtsurveillance

op de Noordzee zou worden uitgebreid en het toezicht en de controle in de zeehavens zou worden verbeterd. Ook stelde het MBS maatregelen voor om het gebruik van sancties bij illegale lozingen te verbeteren.

4.2.3.2 *Luchtsurveillance*

Het MBS vermeldde als doelstelling dat het kustwachtvliegtuig uitgebreider zou gaan surveilleren boven de Noordzee. Dit betekende dat het vliegtuig meer vliegreuen zou maken en dat de kwaliteit van de technische apparatuur die nodig is voor het opsporen van illegale lozingen zou worden verbeterd. Naast vergroting van de pakkans moest van de frequentere aanwezigheid van een duidelijk herkenbaar vliegtuig boven de Noordzee tevens een preventieve werking uitgaan.

Het MBS vermeldde dat de effectiviteit van de luchtsurveillance in belangrijke mate afhankelijk is van de mogelijkheden om 's nachts vermeende illegale lozers te kunnen identificeren. De op dat moment beschikbare apparatuur was hiervoor slechts in beperkte mate geschikt.

In 1991 zou het kustwachtvliegtuig ten opzichte van 1990, ter bestrijding van illegale lozingen, 10% extra surveilleren. In 1991 zou het totaal aantal vliegreuen daarmee uitkomen op 430. Voor de jaren daarna waren er geen concrete doelstellingen opgenomen.

Tabel 4 Overzicht vliegreuen en door kustwachtvliegtuig waargenomen verontreinigingen

Jaar	1990	1991	1992	1993	1994
MBS-vliegreuen	392	411	274	518	427
Verontreinigingen	329	356	401	688	605

Uit de gegevens van Rijkswaterstaat blijkt dat deze doelstelling in 1991 en 1992 niet is gerealiseerd, terwijl dat in 1993 en 1994 wel lukte. De cijfers laten overigens grote schommelingen zien.

Voorts laat de tabel ten opzichte van het basisjaar 1990 een toename van het aantal door het kustwachtvliegtuig waargenomen verontreinigingen zien. In 1993 en 1994 zelfs een grote toename. Veroorzaker van deze verontreinigingen zijn niet alleen schepen maar bijvoorbeeld ook off-shore-activiteiten.

In juni 1992 bleek dat de kwaliteit van de opsporingsapparatuur was verbeterd, zoals was beoogd in het MBS. De kustwacht vloog sindsdien met een nieuw vliegtuig met vernieuwde apparatuur. Deze maakt het mogelijk om ook onder slechte weersomstandigheden en 's nachts schepen te identificeren. Dit laatste is van groot belang omdat volgens de gegevens van de Directie Noordzee de meeste (illegale) lozingen 's avonds en 's nachts plaatsvinden. De nachtelijke luchtsurveillance werd intensiever in de jaren 1992-1994. In 1994 werd de helft van het aantal vliegreuen tussen 18.00 uur en 06.00 gemaakt. De Rekenkamer constateerde echter op basis van gegevens van DGSM dat in de eerste helft van 1995 het aantal nachtelijke vliegreuen weer sterk daalde tot 14%. Dit kwam volgens DGSM omdat de piloten van de Politie Luchtvaartdienst op die uren niet beschikbaar waren.

Uit het Jaarverslag van de Kustwacht over 1993 bleek dat de Kustwacht van de 984 meldingen van verontreinigingen in 1993 slechts in 95 gevallen ($\pm 10\%$) de veroorzaker van de verontreiniging kon achterhalen. Van deze 95 gevallen ging het 52 keer om schepen. Navraag bij de Directie Noordzee leerde dat de pakkans na 1993 niet is vergroot.

Het aantal lozende schepen dat door het kustwachtvliegtuig was geïdentificeerd en dat vermoedelijk illegaal had geloosd was in 1992 40, in 1993 52 en in 1994 40. De Rekenkamer stelde op basis van deze gegevens vast dat de inzet van het kustwachtvliegtuig in 1993 leidde tot een toename van het aantal geïdentificeerde schepen dat vermoedelijk illegaal loosde, maar dat dit aantal in 1994 weer daalde tot het niveau van 1992. Overigens had het op grond van het toenemende aantal door het kustwachtvliegtuig waargenomen verontreinigingen (zie tabel 4) in de verwachting gelegen dat structureel meer schepen opgespoord zouden worden.

4.2.3.3 Toezicht in de havens

In het MBS waren ook maatregelen getroffen om het toezicht in de havens te verbeteren:

a een adequate reactie in de haven op een concreet vermoeden van een illegale lozing op zee;

b een gerichte, systematische controle op inkomende en uitgaande scheepvaart, in samenwerking met de havenautoriteiten en de andere havensteden in Noordwest Europa zou er toe leiden dat illegale lozingen tot een minimum werden beperkt. Om de handhaving van milieuvoorschriften uit de WVVS c.a. voor zeeschepen te intensiveren, werd voor de periode 1991–1994 een jaarlijkse uitbreiding van de Scheepvaartinspectie aangekondigd met vier mensjaren.

c Nederland zou afspraken maken met België en Duitsland om de informatie-uitwisseling te intensiveren.

Ad a

Op grond van de WVVS kon de Scheepvaartinspectie een schip dat werd verdacht van een illegale lozing onderwerpen aan een uitvoerig onderzoek zodra het een Nederlandse haven binnenliep. De Scheepvaartinspectie zou volgens het MBS deze controle-activiteiten tussen 1991 en 1994 systematisch uitbouwen. De Rekenkamer stelde op basis van cijfers van de Scheepvaartinspectie vast dat er voor deze periode geen sprake is van een toename.

Ad b

In tabel 5 staat de ontwikkeling van het aantal inspecties van de Scheepvaartinspectie. De gegevens betreffen inspecties die gericht zijn op veiligheid en milieuvriendelijkheid van zeeschepen. Ook is het aantal aanhoudingen (verboden tot uitvaren) op grond van deze inspecties weergegeven. Specifiek van belang voor het onderhavige onderzoek is het aandeel milieu-aanhoudingen (op grond van het MARPOL). De Scheepvaartinspectie beschikte alleen over gegevens voor de jaren 1992 en 1993.

Tabel 5 Ontwikkeling van het aantal inspecties en aanhoudingen (1986–1994)

	1986	1988	1990	1991	1992	1993	1994
Inspecties	2052	1993	2005	2272	2449	2269	2338
Aanhoudingen	75	118	205	232	242	290	410
waarvan MARPOL aanhoudingen	–	–	–	–	146	169	–

Bron: Jaarverslagen Scheepvaartinspectie

Het totaal aantal inspecties is in de periode 1986–1994 vrijwel niet toegenomen. Het totaal aantal aanhoudingen nam wel toe, maar door het ontbreken van gegevens over de aandacht voor milieu-aspecten bij de inspecties en over het aantal aanhoudingen op grond van Marpol in 1994 kan niet vastgesteld worden of daarbij sprake is van een stijgende lijn. Overigens gaf de Scheepvaartinspectie aan dat in 1991 de opleiding van

inspecteurs op milieugebied had plaatsgevonden. De nieuwe inspecteurs waren pas na verloop van tijd inzetbaar. Ook bleek de gemiddelde inspectieduur sterk te zijn toegenomen 2,6 uur in 1991 naar 4,0 uur in 1993. Dit betekent dat bij een ongeveer gelijk blijvend aantal inspecties de totale inspectie-inspanning is geïntensiveerd.

De in het MBS voorgenomen uitbreiding van de formatie van de Scheepvaartinspectie met 16 plaatsen op 1 januari 1995 bleek niet te zijn gerealiseerd. De uitbreiding was niet verder gegaan dan 12 plaatsen. Inmiddels was het aantal formatieplaatsen als gevolg van bezuinigingsrondes zelfs weer teruggelopen tot 9. De directie Scheepvaartverkeer van DGSM en de Scheepvaartinspectie konden overigens niet aangeven in hoeverre deze uitbreiding ten goede is gekomen aan de handhaving van milieuvoorschriften.

Om de naleving van het MARPOL-verdrag te bevorderen is in 1993 het project Promotion in Ports of Marpol-project (PPM) gestart. Volgens dit project moest de haveninspecteur van het gemeentelijk havenbedrijf schepen die geen gebruik hebben gemaakt van een HOI inspecteren. Daarbij wordt de hoeveelheid aanwezige afvalstoffen vastgesteld op basis van de boeken. De haveninspecteur stuurde deze gegevens vervolgens door naar de volgende haven zodat lokale controleurs daar kunnen vaststellen of het schip mogelijk illegaal heeft geloosd.

De Rekenkamer stelde vast dat in tweede helft van 1993 en de eerste helft van 1994 tweehonderd PPM-inspecties hebben plaatsgevonden in de Rotterdamse havens. Hierna zijn de inspecties beëindigd. Volgens Regioplan was de reden hiervoor een capaciteitsprobleem bij het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam. Het onderzoek van Regioplan constateerde overigens dat harde afspraken in het kader van PPM met internationale havens ontbraken. Er was slechts een intentieverklaring met de havens van Hamburg en Bremen tot stand gekomen.

Ad c

Ook het beleidsvoornemen uit het MBS om te komen tot intensieve samenwerking met Duitsland en België op terrein van de handhaving bleek maar beperkt uitgevoerd te zijn en onvoldoende te hebben geleid tot concrete resultaten. Met dit actiepoint was beoogd afspraken te maken over de handelwijze bij constatering van illegale lozingen door de kustwacht en over informatie-uitwisseling van scheepsgegevens die van belang zijn voor de vervolging voor illegale lozingen op de Noordzee. DGSM heeft hiertoe bezoeken gebracht aan Duitse en Belgische overheden. Als een bevredigend samenwerkingsverband tot stand was gekomen, lag het in de bedoeling dit uit te breiden tot andere Noordzeelanden. Met Duitsland en België zijn geen afspraken tot stand gekomen.

4.2.3.4 Sancties

Op basis van het MBS stelden de ministers van VROM en van Verkeer en Waterstaat voor om het opleggen van sancties bij het constateren van overtredingen te verbeteren. In de periode voorafgaand aan het MBS lag het accent vooral op strafrechtelijke vervolging van de kapitein van het schip dat verdacht werd van een illegale lozing. Het vergaren van voldoende bewijzen was vaak niet mogelijk. Bovendien verstreek er te veel tijd voordat de sanctie opgelegd werd. Verder waren, volgens het MBS, de boetes te laag in verhouding tot het economisch voordeel van illegaal lozen.

De minister van Verkeer en Waterstaat zou voortgaan met het verbeteren van de bewijsvoering tegen illegale lozers. In de onderzoeksperiode stelde een EG-werkgroep een handleiding op om internationale procedures en het vergaren van bewijsmiddelen te harmoniseren. Het praktisch

gebruik hiervan viel volgens de directie Noordzee van Rijkswaterstaat echter sterk tegen. Zij overwoog om een nieuwe werkgroep in te stellen die zich over dit probleem zou buigen.

Ook werd door de nieuwe opsporingsapparatuur van het kustwachtvliegtuig een verbetering van de bewijsvoering mogelijk. De apparatuur maakt betere identificatie van schepen en bepaling van de omvang van de olielozing mogelijk.

In de rapportage over de verontreinigingen op het Nederlandse continentaal plat over de periode 1992–1994, constateerde Rijkswaterstaat dat slechts een gering aantal van de schepen die lozingsnormen overtraden ook daadwerkelijk een sanctie kreeg opgelegd. In de periode 1992–1994 werden 132 verontreinigingen door schepen geconstateerd, maar tot nu toe kregen slechts 11 schepen een boete opgelegd.

De afhandeling van deze overtredingen in Nederland duurt vele jaren. Naast de moeilijke bewijsvoering was de veelheid aan instanties die bij de opsporing betrokken zijn een belangrijke oorzaak daarvan.

In het kader van het intensiveren van de handhaving in bredere zin werd in juni 1995 in opdracht van DGSM een rapport opgesteld naar aanleiding van het project Strategisch Plan van Aanpak naleving lozingsregels Noordzee. Het rapport bevatte voorstellen voor een betere afstemming tussen betrokken overheden en een adequate aansturing van handhavingsactiviteiten. De Rekenkamer kon de resultaten van dit project nog niet vaststellen.

Overigens merkte de Raad voor Verkeer en Waterstaat op, in het advies bij het rapport «Schoon schip maken» van april 1995, dat waarneming en opsporing van overtredingen veel aandacht kregen in vergelijking met vervolging en bestraffing. Volgens de Raad was dit gedeeltelijk een gevolg van het gebrek aan gezamenlijke doelen op beleidsniveau, maar ook van een onevenwichtige inzet van menskracht in de verschillende schakels van waarneming tot vervolging.

Tot slot bleek uit een extern onderzoek in opdracht van DGSM dat de opgelegde sancties niet in verhouding stonden tot het economisch voordeel van illegaal lozen. De transactiebedragen blijken echter wel te zijn gestegen ten opzichte van de periode 1984–1987. Het Openbaar Ministerie had in 1993 door een extern bureau een onderzoek laten verrichten naar het economisch voordeel. Op grond hiervan zou een boete opgelegd kunnen worden die beter in verhouding staat tot het economisch voordeel.

Daarnaast werd in het MBS ook voorgesteld het civielrechtelijk optreden te verbeteren. Het was de bedoeling de mogelijkheden te verbeteren om milieuschade veroorzaakt door illegale lozingen te verhalen op de reder. Dit actiepoint heeft geleid tot twee externe onderzoeken in opdracht van DGSM naar een beter gebruik van het bestaand strafrechtelijk, bestuursrechtelijk en civielrechtelijk sanctie-instrumentarium. Uit één onderzoek bleek dat de overheid te weinig gebruik maakte van mogelijkheden tot civielrechtelijke aansprakelijkheidsstelling. De uitkomsten van de onderzoeken hebben nog niet tot concrete maatregelen geleid.

De Rekenkamer stelde vast dat de maatregelen gericht op een intensivering van de handhaving van de lozingsnormen voor schepen deels niet en deels verlaat in gang zijn gezet. Voorts blijkt dat de maatregelen nog weinig concrete resultaten te hebben opgeleverd.

4.3 Doelbereiking

Uit een beperkt onderzoek van Regioplan onder zeevarenden, is gebleken dat de zij ondanks het MBS geen veranderingen hebben geconstateerd in afgiftekosten en service.

Betrokkenen in het veld hebben tijdens het Rekenkameronderzoek gewezen op het belang van een goede bereikbaarheid en 24-uurs beschikbaarheid van de HOI's en van duidelijkheid over de kosten (de huidige tarieven zijn ondoorzichtig en kunnen sterk variëren). Zij waren niet tevreden over de service op deze terreinen.

Ook de door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in het MBS aangekondigde maatregelen om de handhaving te verbeteren, zijn onvoldoende gerealiseerd (zie 4.2.3).

Om te beoordelen of zeeschepen meer gebruik zijn gaan maken van HOI's zijn twee indicatoren van belang, namelijk het percentage schepen dat een Nederlandse haven binnenloopt en tevens afvalstoffen afgeeft, en de afgegeven volumes aan olie- en chemicaliënhoudende stoffen.

De Rekenkamer stelde vast dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat slechts over beperkte informatie beschikte over de afgifte van afvalstoffen aan HOI's. Het ministerie baseerde zich bij de beoordeling van het beleid op afgiftecijfers van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam omdat die volgens het ministerie de meest betrouwbare indicator vormden voor afgiften uit de scheepvaart. Uit die cijfers over de periode 1990–1992 bleek dat jaarlijks ongeveer 6% van het aantal schepen dat de haven binnenliep ook olie afgaf bij HOI's.

De Rotterdamse cijfers geven aan dat het afgiftepercentage sedert het inwerkingtreden van het MBS niet is toegenomen. Overigens houden niet alle havenbeheerders in Nederland afgiftecijfers bij.

De Rekenkamer constateerde verder op basis van de cijfers dat afgegeven hoeveelheden olie en chemicaliën niet zijn toegenomen sedert de MBS-maatregelen zijn uitgevoerd. Het is echter zonder nader onderzoek moeilijk uitspraken te doen over de oorzaken hiervan. Technische, juridische en economische ontwikkelingen spelen een rol bij het aanbod van scheepsafval aan HOI's.

De bevordering van het gebruik van HOI's was overigens slechts één beleidsinstrument binnen het MBS, dat als einddoel had 25% vermindering van de illegale olielozingen door schepen in 1994 ten opzichte van 1 januari 1991.

Bij de bepaling van de effecten van het MBS is inzicht in de ontwikkeling van de omvang van de illegale olielozingen door schepen op Noordzee van belang. Dit inzicht ontbrak tot nu toe. In opdracht van DGSM wordt een onderzoek verricht naar de geschatte omvang van de olielozingen op de Noordzee. De definitieve resultaten van dit onderzoek worden in 1996 verwacht.

4.4 Conclusies

De Rekenkamer concludeerde dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de in het MBS (april 1991) voorgenomen acties (verlaging afgiftekosten, verbetering service, intensiveren van de handhaving) deels verlaat en deels onvoldoende in gang heeft gezet, en dat deze in onvoldoende mate tot concrete resultaten hebben geleid.

De Rekenkamer concludeerde verder dat het ontbroken heeft aan een sluitende handhaving van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen op de Noordzee en in de Nederlandse havens. Mede hierdoor is het Ministerie van Verkeer en Waterstaat er onvoldoende in geslaagd de afgifte door zeeschepen bij Nederlandse HOI's te bevorderen. Het

afgiftepercentage is met 6% van de zeeschepen laag en nam in de onderzochte periode nauwelijks toe.

De Rekenkamer betreurde het zonder inhoudelijke argumentatie stopzetten van de inspecties in het kader van het project Promotion for Ports of Marpol omdat die in de toekomst een belangrijk instrument hadden kunnen vormen om illegale lozingen te voorkomen.

De Rekenkamer concludeerde tot slot dat het Ministerie van Verkeer en Waterstaat over onvoldoende informatie beschikte om de doelbereiking van het beleid gericht op het verminderen van lozingen door schepen op zee te kunnen bepalen.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Conclusies

Het beleid gericht op scheepsafvalstoffen van de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van VROM is in de loop der jaren niet gewijzigd voor wat betreft het uitgangspunt dat de exploitatie van de havenontvangstinstallaties door de private sector dient te geschieden. Uit de gebeurtenissen bij TCR blijkt dat de economische voordelen voor private ondernemingen van het omzeilen van de milieuwetgeving groot kunnen zijn en de mogelijkheden daartoe relatief eenvoudig. Reeds in 1983 stelde de commissie die de UNISER-affaire had onderzocht vast dat handhavende overheden te weinig samen hadden gewerkt en te veel vertrouwden op overleg met de betrokken bedrijven. De Rekenkamer signaleerde dat de conclusies van deze commissie in belangrijke mate overeenkomen met de bevindingen van de Rekenkamer ten aanzien van TCR. De risico's voor herhaling zijn dus reëel en onderstrepen het belang van te nemen maatregelen.

De betrokken ministeries hebben onvoldoende lering getrokken uit de UNISER-affaire voor hun handelen rondom TCR. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is bij de keuze voor TCR als havenontvangstinstallatie met name geleid door financiële overwegingen. Subsidiëring van het bedrijfsleven stond op dat moment ter discussie na de ondergang van het Rijn Schelde Verolme-concern en de daarnaar ingestelde parlementaire enquête. De voorgenomen rol van de gemeente in de exploitatie van de havenontvangstinstallatie kwam niet tot stand. Een mogelijkheid om toezicht en controle uit te oefenen op TCR is hierdoor niet benut. Ook waren de ministeries onvoldoende wantrouwend en hebben ze niet voldoende duidelijk actie ondernomen om TCR op het rechte pad te houden, hoewel hun controlediensten veelvuldig milieu-overtredingen constateerden.

De betrokken departementen hadden onvoldoende gezorgd voor vergunningen die de handhavers een duidelijk houvast gaven. De departementen werkten zowel bij de vergunningverlening als bij het toezicht langs elkaar heen. In enkele gevallen kreeg TCR een sanctie opgelegd.

De Rekenkamer concludeerde verder dat Rijkswaterstaat niet voldoende toezicht heeft gehouden op de besteding van de subsidiebedragen, hoewel er indicaties waren tijdens de bouw van de installatie dat TCR zich niet hield aan de subsidievoorwaarden. De interne voorschriften van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat waren onvoldoende om een goede controle op de declaraties te waarborgen. Pas in september 1988 zette Rijkswaterstaat de betalingen tijdelijk stop.

Het onderzoek van de Rekenkamer leerde dat het overheidsoptreden rondom TCR niet uniek is. Dezelfde tekortkomingen constateerde zij in sommige gevallen bij de keuze en subsidiëring van en het toezicht op andere havenontvangstinstallaties. Daarnaast ontbrak het aan een consequent optreden van beide ministeries bij de oprichting van en de gehanteerde subsidievoorwaarden voor havenontvangstinstallaties.

Tot slot stelde de Rekenkamer vast dat er geen consensus bestond over de factoren die het meest bepalend zijn voor de afgifte van scheepsafval aan havenontvangstinstallaties. De maatregelen die het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in 1991 in het Milieubeleidsplan voor de Scheepvaart 1991-1994 had aangekondigd om er voor te zorgen dat zeeschepen hun afval vaker afgeven bij een havenontvangstinstallatie waren onvoldoende gerealiseerd. Het was onvoldoende gelukt de afgiftekosten

te verlagen, de serviceverlening in de havens te verbeteren en strenger te controleren op lozingen op zee en in de havens.

5.2 Aanbevelingen

De Rekenkamer beval de ministeries het volgende aan:

1 Het beleid rondom de handhaving van de milieuwetgeving gericht op zeeschepen en havenontvanginstallaties moet verbeterd worden. De Rekenkamer beval aan het toezicht op afvalstromen die bij de havenontvanginstallaties binnenkomen en uitgaan te verscherpen. Het uitvoeren van integrale controles waarbij een koppeling wordt gelegd tussen de (stoffen)administratie en de acceptatie en verwerking van de afvalstoffen en de geloosde stoffen op het oppervlaktewater, is daarbij een belangrijke factor. Tevens zou een uitbreiding van het toezicht door de (rijks)overheid op de financiële exploitatie moeten worden overwogen.

2 De ministeries moeten bij structurele overtreding van de milieuwetgeving sneller en daadkrachtiger (bestuurlijk) optreden en waar nodig effectieve sancties opleggen.

3 Belangrijk voor het slagen van voorgaande aanbevelingen was een verbetering van afstemming tussen de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van VROM bij het te voeren beleid inzake de havenontvanginstallaties en de handhaving van milieuvergunningen.

4 Met betrekking tot investeringssubsidies voor dergelijke installaties beval de Rekenkamer aan in de overeenkomsten meer uniforme voorwaarden op te nemen die het de ministeries mogelijk maken om de subsidiegelden te controleren. Rijkswaterstaat wordt aanbevolen richtlijnen op te stellen voor de interne controle op de gedeclareerde investeringen door de bedrijven. Daarnaast zou het Ministerie van Verkeer en Waterstaat moeten overwegen om na gereedmelding van de bouw van installaties een onafhankelijke (technische) keuring voor te schrijven en een accountantsverklaring voor te schrijven die het gehele project afdekt.

5 Tot slot was een meer sluitende handhaving van de milieuregelgeving op de Noordzee en in de havens van belang om de afgifte aan havenontvanginstallaties te bevorderen en de beoogde vermindering van illegale lozingen door schepen te realiseren. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De Rekenkamer beval dit ministerie aan, bij het opstellen van het tweede Milieubeleidsplan voor de Scheepvaart, aandacht te schenken aan het bevorderen van een stringent toezicht op afgifte van schepen in havens. In Rotterdam was inmiddels een project stopgezet dat voorzag in informatie-uitwisseling over afgifte met buurlanden. Een dergelijk controlesysteem verdiende in plaats van stopzetting zonder inhoudelijke argumentatie, voortzetting, evaluatie en bij gebleken effectiviteit introductie in andere Nederlandse havens. Een belangrijk complement vormde de verscherping van de handhaving van milieuregels voor schepen op de Noordzee. Een uitbreiding van de nachtelijke patrouillevluchten door de Kustwacht zou moeten worden overwogen. Aanvullend verdient het aanbeveling dat de ministeries op korte termijn maatregelen nemen om drempels voor afgifte aan de havenontvanginstallaties te verlagen.

6 REACTIES MINISTERS

6.1 Minister van Verkeer en Waterstaat

6.1.1 Algemeen

De minister van Verkeer en Waterstaat onderschreef de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer in grote lijnen. Zij gaf aan dat de uitwerking van een aantal aanbevelingen reeds in gang was gezet. Op een aantal punten ging zij vervolgens nader in.

6.1.2 Keuze

Ten aanzien van de keuze van TCR maakte de minister de kanttekening dat Nederland door het MARPOL-verdrag werd verplicht HOI's te realiseren voor het einde van 1984. Door het faillissement van TCS ontstond een grote tijdsdruk, omdat Nederland hierdoor haar internationale verplichtingen uit dit verdrag niet meer kon nakomen. Het HOC-plan van de gemeente Rotterdam bood te weinig perspectief op een snelle oplossing. Gelet op de politieke en maatschappelijke context wogen financiële overwegingen zwaar. De alternatieve plannen waren aanzienlijk duurder. De minister verwees ook naar de situatie die was ontstaan als gevolg van de betrokkenheid van het Rijk bij de ondergang van het RSV-concern.

De minister gaf verder aan dat haar ministerie destijds heeft getracht de toekenning van een WCA-vergunning aan Afvalverwerking Botlek te verhinderen om een verdere toename van de overcapaciteit in de Rotterdamse haven tegen te gaan. Dit gebeurde op grond van het doelmatigheidsbeginsel van de WCA. In procedures bij de Raad van State bleek dit argument onhoudbaar. Gelet op de uitkomst van de procedures kon de overheid volgens de minister niet anders dan de overcapaciteit in de verwerking van afvalstoffen accepteren.

6.1.3 Toezicht

De minister deelde de conclusie van de Rekenkamer dat het ministerie tussen 1985 en 1993 onvoldoende toezicht heeft gehouden op TCR. Zij plaatste twee kanttekeningen.

Sinds de UNISER-affaire zijn in de tweede helft van de jaren tachtig bij de regionale directies van Rijkswaterstaat in korte tijd afdelingen handhaving WVO geformeerd. Vanaf die tijd is gewerkt aan de verbetering van de handhaving van de WVO. Tot 1990 lag bij de handhaving WVO het accent vooral bij het strafrechtelijk optreden. Helaas kan ook hier pas achteraf worden geconstateerd dat dit onvoldoende effect heeft gehad op het milieubesef bij het bedrijf.

De ontwikkeling naar bestuurlijk optreden heeft pas in de periode daarna plaatsgevonden. Daarnaast speelde op de achtergrond mee dat een eventuele sluiting van de HOI slecht voor het milieu zou zijn. Een minder goed functionerende HOI werd daarbij geprefereerd boven de afwezigheid van een HOI. Met name voor de verwerking van het waswater van grote zeeschepen was het in bedrijf blijven van TCR van groot belang. Het bestuurlijk vervolg op geconstateerde overtredingen is momenteel beter ingebed in de huidige werkwijze.

Vanaf 1990 leek het bedrijf volgens de minister op de goede weg. Het aantal geconstateerde overtredingen van de WVO gaf dit ook aan. Achter de facade van bedrijfsinterne milieuzorg en certificering heeft TCR de overheden doelbewust en stelselmatig misleid. De praktijk maakt volgens de minister duidelijk dat de ontwikkeling naar bedrijfsinterne milieuzorg

en certificatie niet automatisch de garantie biedt dat het bedrijf zich aan de milieuvorschriften houdt. Haar ministerie zal hiervoor samen met het Ministerie van VROM nieuwe handhavingsstrategieën ontwikkelen.

Voorts gaf de minister aan dat de bevindingen bij TCR reeds aanleiding zijn geweest voor een gezamenlijke actie bij één van de andere HOI'S. Voor de handhaving bij de rechtsopvolger van TCR is inmiddels een integraal handhavingsplan opgesteld. Hierbij wordt tussen de directie Zuid-Holland en DCMR intensief samengewerkt. Dit toezicht is voor wat betreft Rijkswaterstaat zowel gericht op de bemonstering van afvalstromen als ook op de administratieve controles.

Ook deelde de minister mee dat naar aanleiding van de aanbeveling van de Rekenkamer om de afstemming te verbeteren tussen de Ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat bij het voeren van beleid inzake de havenontvangstinstallaties en de handhaving van milieuvergunningen inmiddels overleg is gestart.

6.1.4 Subsidieverstrekking

De minister onderschreef de conclusie van de Rekenkamer dat beide ministeries onvoldoende zorg hebben gedragen voor interne voorschriften voor controle op de ingediende declaraties. Het onderzoek heeft volgens haar aangetoond dat de controle op de door de bedrijven gedeclareerde investeringen moet worden geïntensiveerd. De mate waarin zal een punt van overweging zijn. De geadviseerde accountantsverklaring ter afsluiting van het gehele project is reeds een aantal malen toegepast en zal verder worden voorgeschreven. Het daarnaast voorschrijven van een onafhankelijke technische keuring zal nog worden onderzocht.

De minister ging ook in op de versoepeling van de betalingsregeling, die volgens haar een praktijk was die in die tijd met het oog op de financieel-economische situatie in ons land niet ongewoon was. Het impliciete gevolg daarvan was dat declaraties niet meer werden uitbetaald volgens de verhouding 2/3 subsidie tegen 1/3 eigen bijdrage.

Een verscherpte controle werd door het ministerie niet overwogen omdat het Openbaar Ministerie in november 1987 meedeelde dat de bevindingen uit het rapport van het extern ingenieursbureau geen aanleiding gaven om TCR verder te vervolgen. Bovendien was toen het merendeel van de subsidie voor de eerste fase al uitgekeerd.

6.1.5 Overige havenontvangstinstallaties

Bij de conclusie van de Rekenkamer dat er bij het keuzeproces bij het tot stand brengen van andere HOI's geen sprake was van consequent overheidsoptreden, plaatste de minister twee kanttekeningen. In de eerste plaats stelde zij dat de Rekenkamer hier geen onderscheid maakt tussen HOI's met een lokale inzamelingsfunctie en HOI's met een landelijke verwerkingsfunctie. Voor beide typen gelden andere doelmatigheids-overwegingen.

Ten tweede merkte de minister op dat er rond de Waddenzee geen andere kandidaten beschikbaar waren om in dit onrendabele gebied afvalstoffen in te zamelen. Feitelijk was er naar haar mening geen sprake van een keuzeproces.

De minister ging ook in op de conclusie van de Rekenkamer dat de milieureputatie niet is meegewogen bij het keuzeproces bij de zeven andere HOI's. Zij vermeldde dat de Raad van State in 1985 beschikte dat AVB bij de oprichting van de HOI in Rotterdam niet mocht worden

uitgesloten op grond van het feit dat dit bedrijf eerder vervuiling in de Geulhaven had veroorzaakt. Vanaf dat moment was het volgens de minister wettelijk onmogelijk om de milieureputatie van een bedrijf bij dergelijke beslissingen mee te laten wegen.

6.1.6 Bevordering afgifte afvalstoffen

De minister stelde dat het evident is dat de doelstellingen van het maritieme milieubeleid niet zijn gehaald. Daarom zullen in het tweede beleidsplan aanvullende maatregelen staan. Om het rendement van de handhaving te verbeteren, is inmiddels een Strategisch Plan van Aanpak Naleving (SPAN) opgesteld, dat tot doel heeft de coördinatie van de handhaving boven de Noordzee en in de havens te verbeteren. Hiertoe wordt ondermeer op korte termijn op het kustwachtcentrum een coördinatie- en informatiepunt ingericht.

De aanbeveling van de Rekenkamer om het aantal nachtelijke patrouillevluchten uit te breiden wordt niet overwogen, gelet op het betrekkelijk lage rendement en de zeer hoge kosten. Wel zijn inmiddels maatregelen getroffen om het capaciteitsgebrek in de vluchtuitvoering op te lossen, zodat de gewenste inzet van 50% van de beschikbare vliegreuren gedurende de nacht gehaald wordt.

Volgens de minister was de constatering van de Rekenkamer onjuist dat de inspecties op zeeschepen in het kader van het project Promotion in Ports of Marpol zonder opgaaf van redenen was stopgezet. De inspecties worden inderdaad niet meer door de havendiensten uitgevoerd als gevolg van capaciteitsproblemen, maar de Scheepvaartinspectie voert de inspecties nu uit in het kader van de EG-richtlijn voor havenstaatscontrole.

Tenslotte deelde de minister mee dat het klassieke standpunt dat de vervuiler direct dient te betalen voor de afgiftekosten inmiddels is verlaten. Momenteel wordt onderzocht hoe een systeem van indirecte betaling kan worden geïmplementeerd in de havens rond de Noordzee. Voor de visserijsector bestaat inmiddels een dergelijk systeem, waarbij voorlopige resultaten laten zien dat de deelnemende vissers in 1995 al circa 25% meer bilgewater hebben afgegeven.

6.2 Minister van VROM

De minister van VROM deelde in belangrijke mate de conclusies van de Rekenkamer ten aanzien van TCR. Bovendien onderschreef zij de conclusie dat TCR in deze niet uniek was. Wel diende in ogenschouw genomen te worden dat de handhaving zich in de onderzochte periode nog grotendeels moest ontwikkelen. Sindsdien zijn volgens de minister aanmerkelijke verbeteringen doorgevoerd.

Zij concludeerde dat het in het kader van het reguliere toezicht zeer moeilijk is om bewuste misleidingen van de overheid en doelbewuste criminele handelingen op een strafrechtelijk bewijsbare manier vast te stellen. Hieruit mag niet worden geconcludeerd dat alleen met de inzet van meer capaciteit en middelen een goede handhaving mogelijk is. Veel meer moet gedacht worden aan het ontwikkelen van nieuwe handhavingsmethodieken, waarmee illegaal handelen snel en vroegtijdig kan worden gesignaleerd, waarop meer gerichte handhavingsacties kunnen volgen.

Sinds de UNISER-affaire is gewerkt aan het verbeteren van de wijze waarop de milieuwetgeving wordt gehandhaafd en zijn de wetgeving en de vergunningsverlening aangepast. De minister wees ondermeer op de volgende maatregelen die waren gerealiseerd of in gang gezet:

- een integrale controle vooraf om na te gaan of de inrichting in overeenstemming is met de vergunning;
- nieuwe controlemethodieken, waarmee het technische toezicht is uitgebreid met administratieve controle;
- opbouw van een structuur voor betere samenwerking en coördinatie van de handhaving door alle overheden;
- uitbreiding van de bestuurlijke handhavingsmiddelen met de dwangsom;
- integratie van wetten zodat er slechts één bevoegd gezag is voor vergunningverlening en toezicht;
- een verbeterde coördinatieregeling in geval van samenloop van WVO-vergunningen en vergunningen in het kader van de Wet Milieubeheer;
- het vaststellen en invoeren van een Controlebeleidsplan;
- meer structurele aanpak van milieudelicten door onder andere de inzet van het Milieubijstandsteam;
- verhoging van de strafmaat voor milieudelicten.

Daarnaast is er naar aanleiding van de conclusies van de Rekenkamer aandacht voor de volgende punten:

- verdere verbetering van bestaande toezichtmethoden. Bekeken zal worden welke lering kan worden getrokken uit de gehanteerde strafrechtelijke onderzoeksmethoden waarmee het mogelijk bleek de structurele ernstige illegale activiteiten boven water te brengen. Voorts wordt gezien welke waarde externe audits kunnen hebben, die worden uitgevoerd in opdracht en op kosten van bedrijven zelf;
- het verbeteren van de eenduidigheid en controleerbaarheid van vergunningsvoorschriften, bijvoorbeeld door het uitvoeren van een handhaafbaarheids- en uitvoerbaarheidstoets;
- verbetering van de communicatie en informatie tussen de handhavende en vergunningverlenende onderdelen van bevoegde instanties.

De minister stelde dat haar departement een deel van de hiervoor genoemde verbeteringen, zoals de verbetering van toezichtmethoden en een handhaafbaarheidstoets voor vergunningen, in gang kan zetten en stimuleren. Voor de feitelijke handhaving zijn sinds 1 maart 1993 de provincies verantwoordelijk. De taak van haar departement ligt hierbij vooral in een intensivering van het toezicht op de uitvoering en handhaving van de regelgeving door de andere overheden (tweede-lijnstoezicht).

Gelet op de verantwoordelijkheid van de provincies, acht de minister het zinvol hen in kennis te stellen van de bevindingen van de Rekenkamer.

Haar departement kan overigens wel een beperkte bijdrage leveren aan de kwaliteit en handhaafbaarheid van vergunningen. Voor de meeste HOI's is namelijk ingevolge de Wet milieubeheer een zogenaamde verklaring van geen bedenkingen van de minister van VROM vereist. Deze toets beperkt zich echter, evenals voorheen bij de WCA-vergunning, tot de doelmatigheid van de betreffende activiteit. Hierbij moet worden gedacht aan de activiteiten die worden toegestaan, de wijze waarop afvalstoffen bij ontvangst moeten worden gecontroleerd op aard en samenstelling en de wijze waarop de administratie van het bedrijf moet worden ingericht.

De eisen die aan de voorzieningen binnen de inrichting moeten worden gesteld zijn geheel een zaak van de provincie.

Het formuleren van het vergunningenbeleid gebeurt door het Interprovinciaal Overleg en het Ministerie van VROM gezamenlijk in het Meerjarenplan verwijdering gevaarlijk afval. In dat kader zal aandacht worden besteed aan de door de Rekenkamer aangegeven aspecten.

De minister sloot af met de opmerking dat het Rekenkamerrapport laat zien dat slechts bij nauwkeurig, intensief en gedetailleerd onderzoek praktijken als bij TCR zodanig aan het licht kunnen komen dat vervolging mogelijk is. Om dit te bereiken is het nodig op een aantal punten, zoals hiervoor aangegeven, de toezichtsmethodieken aan te passen.

7 NAWOORD

De Rekenkamer heeft in haar onderzoek gericht op TCR de keuze, subsidiëring, vergunningverlening en de handhaving van de milieuvergunningen onderzocht en een vergelijking gemaakt met zeven andere havenontvangstinstallaties. In de reacties van de ministers van Verkeer en Waterstaat en van VROM viel het de Rekenkamer op dat zij niet ingingen op de constatering dat destijds de voorgenomen rol van de gemeente in de exploitatie van TCR zonder nadere argumentatie is komen te vervallen.

De Rekenkamer is overigens verheugd dat beide ministers, in lijn met haar aanbevelingen, maatregelen in gang hebben gezet om de samenwerking op alle niveaus te verbeteren en de handhaving van de milieuvergunningen bij de havenontvangstinstallaties te intensiveren. Het toezicht op de werking van bedrijfsprocessen en de koppeling met de administratie is ten aanzien van dit laatste punt van groot belang. De Rekenkamer sluit zich aan bij de constatering van de minister van Verkeer en Waterstaat dat de praktijk duidelijk maakt dat de ontwikkeling naar bedrijfsinterne milieuzorg en certificatie niet automatisch de garantie biedt dat bedrijven zich aan de milieuvoorschriften houden.

Tot slot memoreert de Rekenkamer dat de toenmalige verantwoordelijke bewindslieden na de UNISER-affaire in 1983 ook maatregelen hebben genomen om de handhaving te verbeteren, echter zo bleek uit de zaak TCR, zonder voldoende effect. In dat licht zal zij de door de ministers aangekondigde nieuwe handhavingsstrategieën met belangstelling volgen.

Bijlage 1

Afkortingenlijst

ATM	Afvalstoffen Terminal Moerdijk
AVB	Afvalverwerking Botlek
BAAS-project	project Bevordering Afgifte Afvalstoffen door Schepen
DCMR	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond, Milieudienst Rijnmond
DGSM	Directoraat-generaal Scheepvaart en Maritieme Zaken van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat
EMT	Eems Milieutechniek
HIMH	Hoofdinspectie milieuhygiëne
HOC	Havenontvangstcombinatie
MBS	Milieubeleidsplan Scheepvaart 1991–1994
PPM	Promotion in Ports of Marpol
RIMH	Regionale Inspectie van de Volksgezondheid voor de Milieuhygiëne (van VROM)
RIZA	Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling van RWS
TCA	Tankerclaning Amsterdam
TCR	Tankclaning Rotterdam
TCS	Tankclaning Schiedam
TCW	Tankclaning Waddenzee
UKR	Uitkeringregeling WVO
VTC	Verolme Tankclaning
VVM	Verstraeten Verbrugge Milieubeheer
WCA	Wet chemische afvalstoffen
WIER	Werkgroep Informatiesysteem Emmissiegegevens Rijkswaterstaat (vergunningenbestand WVO)
WLV	Wet op de luchtverontreiniging
WVO	Wet verontreiniging oppervlaktewateren
WVVS	Wet voorkoming verontreiniging door Schepen

KAMERVragen OVER TCR¹

1. Hoe is indertijd de besluitvorming om TCR met subsidie naar Rotterdam te halen op het ministerie gegaan, wie waren daarbij betrokken en welke documenten en besprekingen (met wie) liggen daaraan ten grondslag?

In paragraaf 2.1 is weergegeven hoe in de eerste helft van de jaren tachtig het keuzeproces is verlopen.

2. Wat is de voorgeschiedenis van de toezegging van het Rijk aan de Rotterdamse havens van 16,5 miljoen gulden t.b.v. een HOI op de Verolme Botlek locatie?

In de paragrafen 2.1 en 2.3.1 wordt ingegaan op de achtergronden van de f 16,5 miljoen subsidie die TCR heeft gekregen voor de bouw van de eerste fase van de installatie.

3. Waarom is het eerdere «Rotterdamse plan» (HOC, juli 1984) dat is opgesteld n.a.v. de aanbevelingen van de projectgroep HOI precies afgewezen? Welke documenten en besprekingen (met wie) liggen daaraan ten grondslag?

Zie paragraaf 2.1.2.

4. Waarom heeft de minister informatie van Advocaat-Generaal Feber niet bij haar besluitvorming betrokken inzake de subsidieverlening aan TCA? Welke documenten of verslagen liggen hieraan ten grondslag?

De Rekenkamer heeft in haar onderzoek bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geen verslagen of documenten aangetroffen die antwoord gaven op deze vraag.

5. Welke afweging is gemaakt n.a.v. de interventie van de Advocaat-Generaal bij de minister en zijn naar aanleiding van die interventie nadere afspraken gemaakt met of aangescherpte voorwaarden gesteld aan TCR?

Over de afweging zijn bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geen documenten aangetroffen. Wel werd in het Rekenkameronderzoek een brief getraceerd van 21 januari 1985 van de Advocaat-Generaal de heer Feber aan de milieu-officieren van Justitie te Rotterdam waarin werd gerefereerd aan een gesprek tussen Feber en de minister van Verkeer en Waterstaat. In de brief wordt gesteld: «Het chapter «sancties»...is mede het gevolg van mijn interventie bij mevrouw Smit-Kroes. Wellicht zal het dreigement van terugbetaling van de miljoenen subsidie bij ontdekking van strafbare feiten niet nalaten enige indruk te maken.»

6. In de stukken wordt over verschillende subsidiebedragen gesproken. Dit komt, omdat soms de bedragen incl. WIR/WVO e.d. worden genoemd. Welke zijn de exacte bedragen en welke subsidies vloeien voort uit een bestaand wettelijk kader en zijn dus generiek van aard?

Zie de paragrafen 2.3.1 en 3.4.1 (tabel 3).

7. Welke bedragen hebben de gebroeders Langeberg zelf geïnvesteerd in TCR (gaarne jaaruitsplitsing)? Graag hiertegen afzetten bijdragen rijksoverheid in zelfde jaar en bijdragen gemeentelijke overheid.

¹ Werkgroep Subsidieverlening tanker-cleaning, Advies aan de vaste commissies voor Verkeer en Waterstaat en voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer inzake een mogelijk onderzoek naar de subsidieverlening aan TCA/TCR, 's-Gravenhage, 31 mei 1995.

Zie de paragrafen 2.3.1, 2.3.3 (laatste alinea) en 3.4.1 (tabel 3). Mogelijke bijdragen van de gemeente zijn niet in het Rekenkameronderzoek betrokken.

8. Wat was precies de rol van Rotterdam en van Rijnmond (ambtelijk en bestuurlijk) bij de subsidieverlening?

De rollen van de gemeente en van Rijnmond zijn in het Rekenkameronderzoek niet beoordeeld. De subsidie van de Rijksoverheid is zonder tussenkomst van de gemeente rechtstreeks aan TCR verstrekt (zie paragraaf 2.3.1).

9. Beschrijf het politieke klimaat ten tijde van de subsidieverlening rond de thema's afvalinzameling en verwerking, voorzover afkomstig uit de scheepvaart.

Zie paragraaf 2.1.

10. Beschrijf de politieke opvattingen ten tijde van de subsidieverlening over de taak van de overheid en van het bedrijfsleven bij dergelijke activiteiten.

Zie paragraaf 2.1.

11. Waarom is de subsidieverlening in 1986 versoepeld? Welke documenten (briefwisselingen of besprekingen tussen ministerie en TCR) liggen daaraan ten grondslag?

Zie paragraaf 2.3.3.

12. Hoe is te verklaren dat in 1986, vanwege de nadelige invloed van de onder vraag 3 genoemde subsidieregeling op de liquiditeitspositie van TCR besloten is tot een zogenaamde versnelde betalingsregeling, terwijl de minister tijdens een mondeling overleg op 16 oktober 1984 over de keuze voor TCR twijfel van de Kamer wegnam met onder meer de motivering dat TCA een kredietwaardig bedrijf was?

Zie de paragrafen 2.2.3.3 en 2.3.3.

13. Hoe is het te verklaren dat pas voor het eerst bij beantwoording van schriftelijke vragen d.d. 19 oktober 1988 bleek dat bij de toezegging van de rijkssubsidie aan TCR (eind 1984) een voorwaarde is gesteld dat tegenover 2/3 rijksmiddelen 1/3 eigen investeringen zouden moeten staan? Was de Kamer hier niet eerder van op de hoogte? Heeft de Kamer niet volledig inzicht in voorwaarden aan TCR gevraagd in 1984?

De Rekenkamer kan op grond van haar onderzoek niet aangeven waarom de minister deze voorwaarde niet expliciet heeft gemeld aan de Tweede Kamer. Uit Tweede Kamerstukken bleek overigens dat in een mondeling overleg van 16 oktober 1984 met de vaste commissies voor Verkeer en Waterstaat en Milieubeheer werd gevraagd om informatie over de oprichtingsvoorwaarden van de havenontvangstinstallatie Tankcleaning Rotterdam C.V. De minister van Verkeer en Waterstaat antwoordde toen dat de totale investering van TCR f 52 miljoen zou bedragen en de bijdrage van de overheid daarin f 19,5 miljoen. Dit zou een verhouding Rijk : TCR suggereren van 1 : 2.

Op 14 oktober 1985 meldde de minister aan de Tweede Kamer dat de 1e fase TCR f 22,5 miljoen zou kosten, terwijl de subsidie f 16,5 miljoen zou bedragen. De Rekenkamer merkt op dat deze cijfers laten zien dat voor

deze eerste fase TCR een aandeel in de investeringen had van 27 procent, hetgeen de verhouding Rijk : TCR voor die fase op 3 : 1 brengt.

14. In welke mate wijken de subsidievoorwaarden (en het toezicht op de naleving ervan) in dit geval af van hetgeen bij Verkeer en Waterstaat in het algemeen dan wel in de desbetreffende sector van Verkeer en Waterstaat gebruikelijk was (en is aan te geven – als van een afwijking sprake is – op basis van welke overwegingen deze is gebaseerd)?

De subsidie aan TCR is verstrekt onder de gebruikelijke financieel-administratieve voorwaarden van een UKR-uitkering en een aantal aanvullende voorwaarden. Zie paragraaf 2.3.2.

15. Waarom is het eerste strafrechtelijke onderzoek naar TCA destijds afgeblazen? Welke documenten van het Openbaar Ministerie, de gemeente Rotterdam en het ministerie liggen daaraan ten grondslag?

De Rekenkamer heeft deze vraag niet in haar onderzoek betrokken.

16. Welke gegevens waren in 1986 op het ministerie bekend (inspectierapporten) over de technische kwaliteit van de HOI (in aanbouw) van TCR?

De Rekenkamer heeft in haar onderzoek bij het ministerie geen rapporten aangetroffen uit 1986 die ingingen op de technische kwaliteit van de installatie. Wel werd de installatie in 1987 door een extern ingenieurbureau beoordeeld (zie paragraaf 2.3.3).

17. Waarom heeft het Badger-rapport niet geleid tot directe maatregelen? Heeft de minister dit rapport wel besproken? Zo ja, met wie en wanneer? Welke schriftelijke verklaringen of notities van de minister zijn er vastgelegd?

Zie paragraaf 2.3.3. De rol van de minister is op dit punt niet in het Rekenkameronderzoek betrokken.

18. Welke controle is bij de uitbetaling toegepast? Zaten hier vervalste facturen bij? Hoe was de controle en hoe kan deze controle worden verbeterd? Graag uitgesplitst naar generieke en specifieke subsidies.

Zie paragraaf 2.3.3 en de conclusies in 2.3.4.

19. Wanneer is de WVO-vergunning afgegeven en onder wiens politieke verantwoordelijkheid? Wat was toen reeds bekend van de overtredingen TCA/TCR?

De WVO-vergunning wordt verleend door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Zie verder de paragrafen 2.2.3.2 en 2.2.2.1 en tabel 7 (bijlage 3) voor TCR en paragraaf 2.1.2 voor TCA.

20. Hoe is het milieuhygiënisch handelen gecontroleerd? Werd onvoldoende gecontroleerd ondanks veelvuldig geconstateerde overtredingen of was het niet controleerbaar, omdat veelvuldig vervalsingen van gegevens plaats vonden? Welke is de rol hierbij geweest van de bijzondere opsporingsinstanties?

Zie paragraaf 2.2.

21. De schikkingsvoorstellen zijn gemakkelijk geaccepteerd. Hoe is de verhouding tussen boete en voordeel transactie geweest?

De Rekenkamer heeft deze vraag niet expliciet in haar onderzoek betrokken. In paragraaf 2.2.2.6 wordt wel inzicht gegeven in de schikkingen die zijn getroffen.

22. Hoe hebben de HOI's zich in andere landen ontwikkeld? Welke was daarbij de rol van de overheid en welke ervaringen heeft men opgedaan?

De Rekenkamer heeft deze vraag niet in haar onderzoek betrokken. Wel wordt in paragraaf 4.2.1 kort ingegaan op een experiment in de haven van Hamburg.

23. Minister VROM zegt evaluatierapport toe over afvalstoffen over «cleanen aan de boei.» Dit rapport zou medio 1991 verschijnen. Is dit rapport ooit verschenen? De minister spreekt over vergunningen van 4 jaar. Hoe is dit in de praktijk geregeld?

De Rekenkamer is dit evaluatierapport in haar onderzoek niet tegen gekomen. Een recente EG-richtlijn verplicht het bevoegd gezag eens in de vier jaar te bezien of milieuvergunningen dienen te worden herzien. Dit wil zeggen dat de noodzaak van herziening dient te worden nagegaan.

De Wet Milieubeheer schrijft overigens voor dat vergunningen voor afvalverwerkende bedrijven voor maximaal tien jaar mogen worden afgegeven (artikel 8.17).

24. Wat is de feitelijke gang van zaken geweest bij de beantwoording van de vragen van het lid Van Rijn-Vellekoop (19 oktober 1988), toegespitst op de wijze waarop het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aangeleverde concept-antwoorden vanuit het Ministerie van VROM heeft gebruikt bij de opstelling van de definitieve antwoorden (en is aan te geven welke de afweging is geweest die bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is gemaakt)?

Zie paragraaf 2.2.2.3.

Bijlage 3

HANDHAVINGSACTIVITEITEN EN OVERTREDINGEN

Tabel 6 Handhavingsactiviteiten in het kader van de WVO gericht op HOI's¹

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
TCR	0	5	16	135 (3)	44 (27)	68 (3)	37 (6)	21 (7)	35 (17)	47 (30)
TCA	0	3	20	33	36	25	10	21	27	23 (14)
AVB	1 (1)	3	9	13	8	5	41 (1)	30	37	43 (5)
ATM	0	6	16	9	8	8	4	5	5	8
Martens	0	1	9	8	9	11	11	2	4	5
VVM	-	-	-	-	0	0	0	16 (11)	21	43
TCW	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EMT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

¹ Leeswijzer tabel:

-: niet van toepassing omdat deze bedrijven in betreffende jaren nog geen HOI-functie uitoefenden; TCW en EMT behoeften niet over een WVO-vergunning te beschikken;

Het eerste getal in een rij betreft bedrijfsbezoeken geregistreerd in het WVO-infosysteem;

Het tweede getal (tussen haakjes) betreft justitiële monsternames t.b.v. mogelijk strafrechtelijk vervolgd, de gegevens werden vastgelegd door het RIZA.

Tabel 7 Handhavingsactiviteiten in het kader van de WCA gericht op HOI's¹

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
TCR	9 (1)	11 (3)	5 (1)	19 (4)	14 (3)	25 (6)	8 (1)	5 (4)	4 (1)	1
TCA	0	11 (2)	15 (2)	14 (4)	18 (2)	22 (3)	18 (1)	7 (1)	3	1
AVB	1	1	8 (2)	2 (1)	7 (2)	29 (5)	25 (4)	5	8	0
ATM	11 (2)	16 (8)	30 (13)	30 (16)	5 (3)	5 (2)	1	1 (1)	3 (2)	0
Martens	0	0	0	0	1	0	1 (1)	0	0	0
VVM	-	-	-	-	0	0	0	1	0	0
TCW	-	-	-	-	-	0	1	4	2	0
EMT	-	-	-	-	-	0	1 (1)	3	1	0

¹ Leeswijzer tabel:

-: niet van toepassing omdat deze bedrijven in betreffende jaren nog geen HOI-functie uitoefenden;

Het eerste getal in de rij betreft het totaal van verschillende toezichtsactiviteiten variërend van controlebezoeken, monsternames, waarschuwingsbrieven, rapportering over toezicht, overleg met bedrijf enz.

Het tweede getal (tussen haakjes) in de rij betreft specifiek de controlebezoeken. De WCA-gegevens zijn gebaseerd op informatie van de HIMH/HM.

Tabel 8 Overtredingen WVO

	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	ov ¹	pv ²
TCR ³	3	13	23	35	32	10	1	7	7	3	134	55
TCA ⁴	9	3		1	4	10		3	1		31	31
AVB ⁵	1				26			2		4	33	3
ATM ⁶							3				3	3
Martens ⁷			2			1	1				4	1
VVM ⁸	-	-	-	-				1		4	5	2
TCW ⁹	-	-	-	-	-						0	0
EMT ¹⁰	-	-	-	-	-						0	0

-: niet van toepassing omdat deze bedrijven in betreffende jaren nog geen HOI-functie uitoefenden;

¹ ov = totaal van de in de periode 1985–1994 geconstateerde overtredingen, voorzover deze door de Rekenkamer zijn achterhaald;

² pv = totaal van de in de periode 1985–1994 opgemaakte processen-verbaal. De gegevens zijn gebaseerd op een opgave van de HIMH/HM, dossiers van Rijkswaterstaat en overzichten van het OM;

³ voor 1985–1994 zijn de overtredingen afgeleid uit dossiers van de regionale directie Zuid-Holland. Het strafrechtelijk onderzoek stelde het aantal WVO-opv's voor de periode 1989–1990 op 42, periode 1991–1992 op 8.

⁴ gegevens van Openbaar Ministerie, arrondissement Amsterdam;

⁵ 1985: pv uit dossier regionale directie. 1989: aantal overtredingen van WVO-parameters genoemd in eindrapport integrale WCA-controle uit 1990 (bevindingen 1989). 1992 en 1994: gegevens uit dossiers van de regionale directie Zuid-Holland.

⁶ dossier regionale directie Zuid-Holland;

⁷ dossier regionale directie Zeeland;

⁸ dossier regionale directie Zeeland;

⁹ de gegevens van het Openbaar Ministerie, arrondissement Alkmaar gaven geen opv's WVO te zien ;

¹⁰ de gegevens van het Openbaar Ministerie, arrondissement Groningen gaven geen opv's WVO te zien.

Tabel 9 Overtredingen WCA¹

	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	ov ²	pv ³
TCR		1		3	2	2	1	3	1	13	4	
TCA		2	6	5	4	5					22	2
AVB											48	1
ATM							3				24	2
Martens											1	1
VVM	-	-	-	-							1	1
TCW	-	-	-	-	-						0	0
EMT	-	-	-	-	-						0	0

-: niet van toepassing omdat deze bedrijven in betreffende jaren nog geen HOI-functie uitoefenden;

¹ afgeleid uit een opgave van de HIMH/HM;

² ov = totaal van de in de periode 1985–1994 geconstateerde overtredingen, voorzover deze door de Rekenkamer achterhaald zijn;

³ pv = totaal van de in de periode 1985–1994 opgemaakte processen-verbaal. De gegevens zijn gebaseerd op een opgave van de HIMH/HM, dossiers van Rijkswaterstaat en overzichten van het OM.