

Vergaderjaar 2012–2013

22 343

Handhaving milieuwetgeving

Nr. 284

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 februari 2013

Mede namens de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de minister van Veiligheid en Justitie antwoord ik u als volgt, op uw verzoek om een reactie op het rapport van Amnesty International en Greenpeace Nederland: «the Toxic Truth» over de Probo Koala, het schip dat gevaarlijk afval heeft gedumpt in Ivoorkust in het jaar 2006.

Het rapport richt zich op de gevolgen van het dumpen van het gevaarlijk afval in Ivoorkust voor milieu en mensenrechten en dan met name op het recht op gezondheid en werk. Het onderzoek is breed opgezet en gaat uitgebreid in op de handelingen van Trafigura, de onderneming die verantwoordelijk was voor de dumpingen. Ook is het handelen van de diverse betrokken staten onderzocht. Het rapport heeft veel aanbevelingen die gericht zijn tot de diverse actoren zoals Trafigura en de diverse staten.

Ik waardeer het dat Amnesty International en Greenpeace Nederland aandacht blijven vragen voor deze zaak en met name voor de gevolgen daarvan. Weliswaar is dit incident in 2006 gebeurd, maar alle betrokkenen dienen er alert op blijven dat dit soort incidenten voorkomen moeten worden. Een duurzaam milieubeleid is er op gericht dat illegale dumpingen van afval in ontwikkelingslanden wordt voorkomen. De Nederlandse regering heeft indertijd ook uitgesproken dat zij de gevolgen van de illegale dumping in Ivoorkust betreurt en lessen heeft getrokken uit dit incident (ondermeer in de brieven aan uw Kamer van 16 mei 2007, Tweede Kamer 2006–2007, 22 343, nr. 169 en van 8 oktober 2008, Tweede Kamer 2008–2009, 22 343, nr. 208). Zoals in die brieven ook is aangegeven zijn er veel verbeteracties uitgevoerd.

Hieronder wordt op de aanbevelingen uit het rapport ingegaan. Daarbij wordt zowel ingegaan op de aanbevelingen die alleen tot Nederland zijn gericht, als op de aanbevelingen die mede tot Nederland zijn gericht. De aanbevelingen zijn overgenomen uit het rapport dat in het Engels is

gesteld en zijn daarom in het Engels. De nummering bij de aanbevelingen is toegevoegd om in de antwoorden te kunnen verwijzen.

Recommendations to all states

Preventing corporate abuse of human rights and the environment

1. All states should ensure that their Legal framework allows for companies (legal persons) to be held criminally liable. States should also ensure that they allocate sufficient resources to enable proper investigation and prosecution of corporations.

Antwoord: Dit is in Nederland reeds mogelijk. In artikel 51 van het Wetboek van strafrecht is bepaald dat ook rechtspersonen strafrechtelijk vervolgd kunnen worden. Of er strafrechtelijk onderzoek en eventueel strafrechtelijke vervolging wordt ingesteld wordt bepaald door het Openbaar Ministerie met gebruikmaking van het opportuniteitsbeginsel.

2. All states should undertake a review of their regulatory framework in relation to the adequacy of measures in place to (a) ensure companies are required to respect human rights and the environment throughout their operations and (b) ensure the state can investigate and prosecute companies for crimes committed abroad or which have consequences abroad. This legal review should be made public.

Antwoord: voor het eerste deel van de vraag wordt verwezen naar het antwoord bij aanbeveling 3. Wat betreft het tweede deel van de vraag wordt verwezen naar het antwoord bij aanbeveling 11 en het volgende. Ten aanzien van het Nederlandse civiele recht geldt dat een Nederlandse civiele rechter bevoegd is om over schade uit onrechtmatige daad te oordelen als de verweerder in Nederland woont of het schadebrengende feit zich in Nederland heeft voorgedaan. Uit de regels van het internationale privaatrecht volgt als hoofdregel dat een geschil over schade wordt beoordeeld aan de hand van het recht van het land waar die schade zich heeft voorgedaan. Wanneer er sprake is van milieuschade of letsel- of vermogensschade als gevolg van milieuschade, heeft de persoon die schadevergoeding vordert een keuze. Hij mag ook kiezen voor toepassing van het recht van het land waar de schadeveroorzakende gebeurtenis zich heeft voorgedaan. Een uitzondering op de hoofdregel bestaat indien de schadeveroorzaker en de schadelijder hun gewone verblijfplaats in hetzelfde land hebben wanneer de schade zich voordoet. In dat geval is het recht van dat gemeenschappelijke land van toepassing. Indien de schadeveroorzakende gebeurtenis of de schade zich voordoet bij de exploitatie van een dochteronderneming, geldt de locatie van de dochteronderneming als gewone verblijfplaats.

3. Companies should be required by law to carry out human rights due diligence throughout their global operations, and to make the results public.

Antwoord: De VN Speciaal Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal op het gebied van mensenrechten en bedrijven, John Ruggie, introduceerde in 2008 een conceptueel raamwerk voor staten en bedrijven voor de naleving van mensenrechten door bedrijven («Protect, Respect, Remedy»). Dit raamwerk is in 2008 unaniem omarmd door de VN-Mensenrechtenraad en bestaat uit drie pijlers:

1. Staten hebben de plicht bescherming te bieden tegen mensenrechtenschendingen door derden, waaronder bedrijven (State Duty to Protect)
2. Bedrijven hebben de verantwoordelijkheid mensenrechten te respecteren (Corporate Responsibility to Respect)

3. De noodzaak voor toegang tot effectief herstel en/of verhaal voor degenen die door bedrijf gerelateerde mensenrechtenschendingen zijn getroffen (Access to Remedy).

De operationalisatie van dit conceptuele raamwerk, de zgn. «Guiding Principles on Business and Human Rights», zijn in juni 2011 unaniem door de VN Mensenrechtenraad bekrachtigd. De «Guiding Principles» zijn door vrijwel alle relevante partijen (overheden, bedrijven, ngo's, wetenschappers, etc.) verwelkomd en sindsdien opgenomen in een breed scala aan belangrijke standaarden voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO), waaronder de OESO Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen, ISO 26000 en Global Compact van de VN. De Europese Commissie heeft de EU lidstaten in haar Mededeling over de hernieuwde Europese-strategie MVO voor 2011–2014 uitgenodigd een nationaal plan te ontwikkelen voor de implementatie van de «Guiding Principles».

Momenteel wordt gewerkt aan het Nederlandse Nationaal Actieplan (NAP) voor de implementatie van de «Guiding Principles». Hiervoor is een interdepartementale werkgroep gevormd die de verschillende elementen van de «Guiding Principles» met het huidige beleid vergelijkt. De interdepartementale werkgroep streeft een zorgvuldig proces na met ruimte voor input van bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere relevante stakeholders. De beleidsdoorlichting, inventarisatie en analyse van standpunten en ideeën van de stakeholders en de bijeenkomsten van de werkgroep zullen gezamenlijk de input vormen voor het NAP. De verwachting is dat het NAP in het voorjaar van 2013 aan uw Kamer kan worden aangeboden.

Principe 15 uit de «Guiding Principles» geeft aan hoe bedrijven invulling kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid om mensenrechten te eerbiedigen in beleidsmaatregelen en procedures, waaronder een procedure voor «due diligence» op mensenrechtengebied om de impact van hun activiteiten op de mensenrechten in kaart te brengen, te voorkomen en te beperken en om verantwoording af te leggen voor de wijze waarop bedrijven met die impact omgaan. Mede op grond van het gedachtegoed van Ruggie bevatten de vorig jaar herziene OESO richtlijnen Multinationale Ondernemingen nu aanbevelingen voor «due diligence». De OESO richtlijnen zijn geformuleerd als aanbevelingen aan bedrijven. Ze kunnen niet als zodanig wettelijk worden afgedwongen, maar de Nederlandse overheid beschouwt de richtlijnen wel als de referentie voor bedrijven voor fatsoenlijk internationaal ondernemen. Meldingen van vermeende schendingen van de richtlijnen kunnen worden ingediend bij en worden behandeld door het Nationaal Contactpunt (NCP).

4. All companies should be required by law to disclose full information on any material or substance under the ownership or control of the company which has impacted the environment and public health.
Antwoord: In Nederland zijn bedrijven verplicht (op grond van de Algemene wet bestuursrecht en specifieke wetgeving zoals de Wet milieubeheer) om volledig inzicht te geven als het bevoegd gezag daar om vraagt. Zie ook het antwoord op aanbeveling 13.

Preventing dumping of toxic waste and closing loopholes in the enforcement of international law

5. All States that have not already done so should ratify the Basel Convention together with the Basel Ban Amendment prohibiting the export of hazardous wastes from developed to developing countries.
Antwoord: Nederland is partij bij het Verdrag van Bazel en heeft dit amendement van het Verdrag van Bazel op 22 januari 2001 geratificeerd en hecht grote waarde aan dit amendement omdat het een verbod bevat op de export van gevaarlijk afval naar niet-OESO-landen.

6. All states should ensure effective implementation of the IMO prohibitions on blending bulk liquid cargoes during sea voyages and carrying out production processes on board ships. In any case where blending or production processes are carried out on board a ship, the resulting wastes should be covered by the Basel Convention.
 Antwoord: Na de gebeurtenissen met de Probo Koala heeft Nederland binnen IMO gepleit voor een verbod op het uitvoeren van productieprocessen op zee omdat hiermee het probleem bij de bron wordt aangepakt. Hierbij is aangesloten bij de discussies die daar al gevoerd werden over een verbod op het blenden. Het verschil tussen deze twee handelingen is overigens dat er bij blenden geen afvalstoffen ontstaan. Inmiddels is in IMO-verband een verbod gerealiseerd voor zowel het blenden als het uitvoeren van productieprocessen op zee en zal dit op 1 januari 2014 van kracht worden. Nederland heeft deze IMO-regels met een dynamische verwijzing geïmplementeerd. Met dit verbod op productieprocessen op zee is de vraag of de betreffende afvalstoffen onder het Verdrag van Bazel vallen minder relevant geworden.
7. All states that have the capacity and resources should support and fund the first meeting of the Conference of Parties to the Bamako Convention.
 Antwoord: Nederland betaalt jaarlijks een bedrag (in 2012 was dit € 8 miljoen) aan het United Nations Environment Programme (UNEP), waarvan UNEP zelf kan beslissen aan welk doel dit wordt besteed. Dit bedrag is aanvullend op de contributies aan de Verenigde Naties. De keerzijde is dat Nederland geen aanvullende bedragen meer uitgeeft (funding) voor specifieke projecten.
8. States parties to the Basel Convention should ensure that Coker Naptha is defined as a hazardous waste under the Basel Convention.
 Antwoord: Coker Naphta kan als gevaarlijk afval onder het regime van het Verdrag van Bazel vallen. Maar dit kan alleen nadat deze stof in een specifiek geval als afval is aan te merken volgens de definitie van het Verdrag van Bazel. Deze vraag moet per individuele situatie worden bekeken. Dat is de systematiek van het Verdrag van Bazel en deze wordt toegepast op alle (gevaarlijke) stoffen. Het past niet in het systeem van het Verdrag van Bazel om één stof altijd onder het regime van afvalstof te brengen.

Accountability and access to justice

9. States that have the capacity and resources should engage with and support the government of Côte d'Ivoire to conduct a long-term follow-up study on the health of the affected population and to ensure that effective remedy is provided to the affected population.
 Antwoord: Nederland heeft in 2007 1 miljoen euro gedoneerd aan het UNEP-programma dat specifiek is opgezet na het gifschandaal in Ivoorkust. Doel van dit programma was het oprichten van een «Hazardous Waste Management Plan» in het Abidjan-district en «capacity building» op het gebied van afvalbeheer in de haven van Abidjan. Verder wordt verwezen naar de kabinetsreactie op het Castermansrapport waarin antwoord is gegeven op een motie over een rechtsbijstandsfonds voor slachtoffers van milieu en mensenrechtenschendingen ¹

Recommendations to the government of the Netherlands

10. Establish guidance for public prosecutors on the investigation and prosecution of corporate criminal activity abroad with a view to ensuring that public prosecutors pursue cases where corporate

¹ Tweede Kamer 2010–2011, 26 485, nr. 105.

criminal activity results in harm to human rights and/or the environment.

Antwoord: In de situaties waarin Nederland rechtsmacht heeft is het aan het Openbaar Ministerie om, met gebruikmaking van het opportuniteitsbeginsel, al dan niet over te gaan tot strafrechtelijk onderzoek en eventueel strafrechtelijke vervolging. Daarbij worden overwegingen met betrekking tot de ernst van het delict en de schade die dit heeft opgeleverd standaard betrokken. Deze afwegingen heeft het Openbaar Ministerie ook in de casus van de Probo Koala gemaakt. Dit heeft geresulteerd in een vervolging van diverse betrokkenen, waaronder het bedrijf Trafigura beheer B.V. Bij arrest van 23 december 2011 heeft het Gerechtshof Amsterdam Trafigura Beheer B.V. veroordeeld tot een geldboete van 1 miljoen euro wegens het in strijd met de toen geldende EEG-verordening (EVOA) overbrengen van afvalstoffen naar Ivoorkust en het afleveren van gevaarlijke stoffen wetende dat deze een voor de gezondheid schadelijk karakter hebben en dit verzwijgen (art. 174 Sr). Deze veroordeling is onherroepelijk.

11. Ensure that companies that are incorporated in the Netherlands for tax purposes, regardless of the level of activity in the Netherlands, can be held to account for criminal activity resulting in environmental and human rights harm, including for crimes committed abroad or which have consequences abroad.

Antwoord: Indien een entiteit volgens het civiele recht aan te merken valt als een Nederlandse rechtspersoon, kan deze in beginsel op basis van de strafrechtsmachtregels in Nederland vervolgd worden voor gedragingen elders gepleegd, ongeacht de mate van activiteit in Nederland. Wel zal sprake moeten zijn van een aantal voorwaarden zoals strafbaarheid van de gedraging in Nederland en in voorkomende gevallen ook in het buitenland, en toerekenbaarheid van de gedraging aan de rechtspersoon in kwestie. Vooralsnog zie ik in de Nederlandse wetgeving betreffende strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen en rechtsmacht voor in het buitenland gepleegde feiten geen belemmeringen om Nederlandse rechtspersonen te vervolgen voor strafbare gedragingen in het buitenland.

12. Engage with and support the government of Côte d'Ivoire to carry out a medical study to monitor and evaluate the health of the affected population over time, in order to identify any long-term impacts.

Antwoord: Nederland heeft geen vertegenwoordiging in Ivoorkust, maar in de contacten met de Ivoriaanse overheid is de nasleep van de gebeurtenissen met de Probo Koala één van de onderwerpen die aan de orde worden gesteld. Verder wordt verwezen naar het antwoord op aanbeveling nummer 9.

Recommendations to the European Union and its member states

13. Ensure that the envisaged legislation on non-financial reporting by companies includes:

- a requirement for companies reports to cover their global operations;
- a requirement for companies to report on the actual and potential impacts of their global operations on human rights and environment, and to disclose social and environmental impact assessments.

Antwoord: De Europese Commissie heeft een wetgevend voorstel aangekondigd om transparantie en betere ontsluiting van sociale en milieu-informatie door bedrijven te bevorderen. Dit voorstel wordt in het eerste kwartaal van 2013 verwacht. Het kabinet zal het wetgevend voorstel beoordelen op de bijdrage ervan aan de stimulering van MVO,

administratieve lasten en de adoptie van internationaal breed aanvaarde beginselen en gedragscodes voor MVO².

14. Adopt a normative framework that requires companies to respect human rights and the environment and to carry out adequate human rights due diligence throughout their operations.

Antwoord: verwezen wordt naar het antwoord op aanbeveling nummer 3.

15. Make it mandatory for companies to disclosure their lobbying activities and positions in relation to national or international regulatory frameworks.

Antwoord: Er is geen nationaal register maar sinds juni 2011 wel een transparantieregister voor de Europese instellingen dat is ingesteld door het Europees Parlement en de Europese Commissie gezamenlijk. Weliswaar is er geen verplichting tot registratie, maar lobbyisten en belangengroepen die niet zijn geregistreerd, krijgen geen vrije toegang tot de gebouwen van de Europese organisaties³.

16. Support and fund the first meeting of the Conference of Parties to the Bamako Convention.

Antwoord: verwezen wordt naar het antwoord op aanbeveling nummer 7.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld

² bnc-fiche:<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22112-1256.html>

³ Meer informatie is te vinden op: <http://europa.eu/transparency-register/>