

Vergaderjaar 2008–2009

22 343

Handhaving milieuwetgeving

Nr. 235

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER EN VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2009

Tijdens het Algemeen Overleg «Gegaste containers» van 27 mei jl. (Kamerstuk 22 343, nr. 231), hebben wij u toegezegd u te informeren over:

1. de door het lid Poppe opgebrachte containers met medicijnen;
2. hoe in het algemeen wordt omgegaan met containers met medische producten;
3. welke mogelijkheden de wetgeving biedt met betrekking tot de handhaving van gegaste containers;
4. de signaleringswaarden waarboven de VWA optreedt.

1. De door het lid Poppe opgebrachte containers met medicijnen

Op 22 april 2009 heeft het KLPD naar aanleiding van een tip uit de branche twee containers gecontroleerd op de aanwezigheid van gasvormende bestrijdingsmiddelen of andere gevaarlijke stoffen. Het bedrijf gaf aan dat deze containers al enkele weken stonden te ontgassen, maar dat dit nog niet het gewenste resultaat (containeratmosfeer beneden de grenswaarden en product niet gecontamineerd) had opgeleverd. Door het KLPD werden in deze containers en in de lading, concentraties 1,2-dichloorethaan en ethylacetaat aangetroffen boven de grenswaarde. Analyse-resultaat van 1,2-dichloorethaan was 7,5 ppm (grenswaarde 1,7 ppm) en van ethylacetaat 194 ppm (grenswaarde 150 ppm).

De inhoud van deze containers bestond uit zoutoplossingen als middel om vocht vast te houden in het menselijk lichaam bij diarree. De containers waren in Nederland ingevoerd met als mogelijke eindbestemming Afrika.

Het verantwoordelijke bedrijf gaf aan geen risico te willen nemen en de lading als afvalstof te zullen laten vernietigen. Het KLPD ziet er op toe dat de inhoud van deze containers op de wettelijk voorgeschreven wijze als

afvalstof ter vernietiging wordt aangeboden en ook daadwerkelijk wordt vernietigd.

Tevens bleek dat er nog twee containers met dezelfde inhoud onderweg waren naar Nederland. In overleg met het verantwoordelijke bedrijf werden bij aankomst ook die twee containers door het KLPD gecontroleerd op de aanwezigheid van gasvormende bestrijdingsmiddelen of andere gevaarlijke stoffen. Alle gemeten waarden in de container-atmosfeer lagen onder de bepalingsgrens met uitzondering van ethylacetaat waarvoor 12 ppm werd vastgesteld (grenswaarde is 150 ppm). Het product was niet gecontamineerd. Hieruit is geconcludeerd dat er geen sprake was van risico's voor werknemer en consument, zodat de betreffende containers vervolgens verder op transport zijn gezet.

2. Omgaan met containers met medische producten

Naar aanleiding van een casus van enkele jaren geleden, waarbij geneesmiddelen met andere producten waren vervoerd in een gegaste container, heeft de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) bij inspecties erop gewezen dat geneesmiddelen niet met andere producten vervoerd moeten worden, omdat die containers veelal worden gegast.

Verder wijst de IGZ bedrijven die geneesmiddelen uit China en India verhandelen er expliciet op dat zij in leveringscontracten moeten aangeven dat containers met geneesmiddelen niet gegast mogen worden.

De farmaceutische branche is zich bewust van de materie. Het betrokken bedrijf in het voorbeeld dat is beschreven onder punt 1 van deze brief, was op de hoogte van de problematiek en heeft adequaat gehandeld en daarmee invulling gegeven aan haar verantwoordelijkheid voor de veiligheid van deze medische producten.

3. Mogelijkheden wet- en regelgeving voor handhaving

In het Algemeen Overleg van 27 mei werd gevraagd wat er gebeurt als na twee maanden de container nog te veel gas bevat en welke bevoegdheden de wet- en regelgeving dan geeft. In de brief van 17 april 2009 (TK 2008–2009, 22 343, nr. 227, blz. 2) stond daarover «Om het geheel niet onwerkbaar te maken en containers niet onnodig lang in het gasvak te laten blijven, wordt een maximale termijn van 2 maanden aangehouden voor de procedure voor ontgassen, meten en zonodig opnieuw ontgassen. Indien de container dan nog steeds gas bevat, zal een afspraak met belanghebbende en ontvanger gemaakt worden hoe deze container en de inhoud ervan in het verdere traject zal worden aangepakt.»

De zorgplicht van artikel 9.2.1.2. van de Wm richt zich in dit geval tot het bedrijfsleven. Op basis van die zorgplicht is het bedrijfsleven gehouden maatregelen te nemen die redelijkerwijs van het bedrijfsleven kunnen worden gevergd teneinde gevaren die door het handelen met stoffen kunnen ontstaan, zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Op deze zorgplicht is de ontgassingsprocedure in de haven gebaseerd (de nieuwe werkwijze, zie de eerder genoemde brief). Wanneer bedrijven geen invulling geven aan de zorgplicht, dan kan (en zal) daar handhavend tegen worden opgetreden door de samenwerkende diensten in de haven. Conform de Algemene wet bestuursrecht kan het handhavend optreden bestaan uit een beslissing tot toepassing van een last onder dwangsom. Indien het beschermde belang zich daartegen verzet kan bestuursdwang worden toegepast.

In de situatie dat een container na twee maanden nog te veel gas bevat, zijn de werkwijze en de juridische aspecten als volgt:

1. Eerst wordt bekeken of de container door de samenwerkende diensten in de haven kan worden doorgestuurd onder de strikte voorwaarde dat vaststaat dat de eindontvanger de noodzakelijke maatregelen treft om de risico's van containers waarin een hoge concentratie gas zit zoveel mogelijk te beperken of te voorkomen. De Arbeidsinspectie en voor zover nodig ook de Voedsel en Waren Autoriteit gaan dit na aan de hand van een controle bij de eindontvanger.
2. Als uit deze controle blijkt dat de zaken niet op orde zijn, moet de eindontvanger daar alsnog voor zorgen. Handhavend optreden door de Arbeidsinspectie en/of de Voedsel en Waren Autoriteit is erop gericht dat de eindontvanger de noodzakelijke maatregelen treft en daarmee voldoet aan de voorwaarde om de container door te laten.
3. Zolang de eindontvanger zijn zaken (nog) niet op orde heeft, is het niet verantwoord om de container door te laten en blijft de container in de haven. Het bedrijf moet dan kiezen: of deze container verder te laten ontgassen, terug te sturen of te laten vernietigen. Welke optie het bedrijf kiest, is afhankelijk van de situatie. Het initiatief ligt bij het bedrijfsleven.

De nieuwe werkwijze die vanaf 1 mei 2009 wordt uitgevoerd, zal in verreweg de meeste gevallen betekenen dat het verantwoordelijke bedrijf kan volstaan met het ontgassen van de container. De andere opties in de motie (terugsturen of vernietigen) worden op initiatief en op kosten van het verantwoordelijke bedrijf zelf toegepast in gevallen waarin zij niet verantwoord een container kunnen lossen en/of de producten op de markt brengen. Het terugsturen van een container of het vernietigen van de inhoud daarvan door de overheid is in het algemeen in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur. Hierop kunnen echter de volgende uitzonderingen van toepassing zijn:

1. Bij onduidelijk gevaar voor mens of milieu biedt artikel 17.19 van de Wet milieubeheer de bevoegdheid om maatregelen te nemen, waaronder het vernietigen van stoffen, preparaten of producten die deze stoffen bevatten. Het gaat hier om een bijzondere bevoegdheid die is bedoeld voor gevallen met een groot gevaar waarvoor direct optreden is vereist.
2. Ter bescherming van de consument wanneer de eindontvanger zijn verantwoordelijkheid niet neemt en gevaarlijke producten op de markt zouden komen:
 - Conform de Warenwet kan de verhandeling van gevaarlijke waren (non-food producten) tijdelijk verboden worden (artikel 32k), kunnen gevaarlijke waren in beslag worden genomen (artikel 32l) ofwel worden vernietigd (artikel 32m),
 - Conform Verordening EG 882/2004 kunnen gevaarlijke levensmiddelen van de markt geweerd worden, vernietigd worden, een andere bestemming worden gegeven, het invoeren ervan worden beperkt of verboden ofwel een andere maatregel die de bevoegde autoriteit passend acht (artikel 54),

In de brief van 27 februari 2009 (22 343, nr. 224) is uiteengezet welke wet- en regelgeving geldt voor vervoer, arbeidsveiligheid en consumentenveiligheid.

De bedoeling van de geschetste werkwijze is dat het bedrijfsleven wordt gestimuleerd om structurele maatregelen te treffen teneinde de containerproblematiek op te lossen. Dat houdt onder meer in dat afspraken worden gemaakt met leveranciers in de landen van herkomst en dat maatregelen worden getroffen om naleving van de Arbo- en Warenwet te borgen. Dat de huidige werkwijze effectief is, blijkt uit de reactie van het bedrijfsleven. Voor de uitvoering van de motie Poppe/Boelhouwer behoeft de wet- en regelgeving dus niet te worden aangepast.

4. De signaleringswaarde waarboven de VWA optreedt

De Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) hanteert als signaleringswaarde een waarde van 10 keer de grenswaarde (voorheen MAC-waarde) om te bepalen of actie ten aanzien van de veiligheid van producten (en/of actie gericht tegen de importeur) noodzakelijk is.

De VWA hanteert daarbij de volgende overwegingen.

Om een werknemer veilig in een container te laten werken, geldt een grenswaarde voor wat betreft de blootstelling aan gassen. De grenswaarde is een waarde die is opgesteld rekening houdend met een continue blootstelling aan een gas in de lucht gedurende de gehele arbeidsperiode van een werknemer.

Er zijn belangrijke verschillen tussen de toetsing van de containeratmosfeer in de haven aan de grenswaarde voor de beroepsbevolking en de beoordeling van het risico van de feitelijke blootstelling van de consument aan een product. Dit heeft te maken met:

1. Het verschil tussen een concentratie in de atmosfeer van een container en de concentratie in een product op het moment dat de consument ermee in aanraking komt.
2. De verschillende momenten in de keten waarop blootstelling voor werknemer en consument plaatsvindt. Na de haven volgen nog vele stappen in de keten voordat een product uiteindelijk bij de consument komt. Hierbij neemt de concentratie gas verder af.
3. Het verschil in blootstelling van een werknemer en een consument. De consument wordt niet blootgesteld aan de lucht uit de container, maar aan één of enkele producten uit de container. Bovendien is de duur van de uiteindelijke blootstelling van de consument korter dan de gehele arbeidsperiode van een werknemer, waarmee bij het bepalen van de grenswaarde rekening is gehouden.

De VWA heeft in de situatie van voor 1 mei 2009, op basis van bovengenoemde signaleringswaarde, actie genomen om te voorkomen dat producten uit containers met gasconcentraties boven deze signaleringswaarde zonder verdere maatregelen de consument zouden bereiken.

Sinds 1 mei worden de containers die meer dan 1 maal de grenswaarde aan gassen bevatten, op het gasvak gezet en pas doorgelaten als de concentratie gedaald is tot minder dan 1 maal de grenswaarde. De VWA zal de ontvangers van containers die in eerste instantie een concentratie van 10 maal de grenswaarde bevatten, erop blijven wijzen dat hun producten, als zodanig of na verwerking tot eindproduct, moeten

voldoen aan wettelijke verplichtingen. Ook zal de VWA hen aanspreken op hun verantwoordelijkheid voor de veiligheid van producten in toekomstige ladingen.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
A. Klink