

Vergaderjaar 2007–2008

22 343

Handhaving milieuwetgeving

25 883

Arbeidsomstandigheden

Nr. 182

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 november 2007

In uw brief van 4 september 2007, kenmerk 207–155, heeft u mij verzocht om een nadere schriftelijke toelichting op de extra handhavinginspanning op het onderwerp gegaste containers. Voordat ik, mede namens de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Verkeer en Waterstaat, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de staatssecretaris van Economische Zaken, op dit verzoek in ga, wil ik u graag schetsen op welke wijze het rijksbeleid ten aanzien van dit onderwerp is vormgegeven en hoe de verantwoordelijkheden verdeeld zijn over de verschillende departementen.

1 De containerketen

In de Rotterdamse zeehaven worden jaarlijks enkele miljoenen containers, geladen met producten, aangevoerd. Via Amsterdam worden enkele honderdduizenden containers aangevoerd. De invoer via andere Nederlandse zeehavens is gering. Ook komen containers Nederland binnen door middel van binnenvaart en wegtransport.

Deze containers zijn geladen bij de fabrikant van de producten of bij een overslagbedrijf in het land van herkomst. In totaal komt bijna de helft van de per container naar Rotterdam aangevoerde lading uit Azië. De grootste stromen van Azië naar Rotterdam komen uit China en Hong Kong (25%), Singapore (7%) en Maleisië (3%). De in Nederland binnengebrachte containers worden voor een deel weer doorgevoerd naar andere landen in Europa, waarbij de containers soms in Nederland worden geopend en omgepakt.

De binnengebrachte producten zijn tijdens het transport een aantal weken blootgesteld aan de atmosfeer in de container. Als gevolg van fysische en chemische processen kunnen verontreinigende stoffen in de container-atmosfeer de productkwaliteit beïnvloeden. De mate waarin dit gebeurt is afhankelijk van veel factoren, waarvan de aard en de concentratie van de

verontreinigende stoffen en de eigenschappen van het product en de verpakking de belangrijkste zijn.

In de praktijk blijkt dat ongeveer 20% van de containers stoffen bevat in concentraties boven de wettelijke grenswaarden in de lucht voor de beroepsbevolking. Het gaat enerzijds om stoffen die bewust zijn toegevoegd om te voorkomen dat insecten en andere organismen via materialen worden ingevoerd in Europa en anderzijds om stoffen afkomstig uit de geladen producten. Bij de bewust toegevoegde stoffen gaat het om bestrijdingsmiddelen zoals methylobromide, fosfine en dichloorethaan. In sommige gevallen worden deze bestrijdingsmiddelen toegevoegd om tegemoet te komen aan eisen van afnemers, maar in de meeste gevallen is het niet bekend waarom deze bestrijdingsmiddelen zijn toegevoegd. Bij de stoffen die afkomstig zijn uit de geladen producten gaat het bijvoorbeeld om oplosmiddelen als methylochloride, benzeen en toluen die zijn achtergebleven na het productieproces en die tijdens het transport terechtkomen in de containeratmosfeer. Het meest recente overzicht van de aangetroffen gassen heb ik u bij de beantwoording van de kamervragen van het lid Poppe (SP) van 10 april 2007 doen toekomen¹. Overigens worden ook in Nederland containers voor export gegast. Deze activiteit valt onder de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. De naleving van de wettelijke voorschriften in Nederland is goed en er is sprake van een goed beheerste situatie.

2 De risico's

Werknemers die de containers openen kunnen blootgesteld worden aan de stoffen in de atmosfeer van de containers. Ook consumenten kunnen worden blootgesteld als stoffen die in de producten zijn opgenomen daar langzaam uit vrijkomen.

Als een container hoge concentraties gassen bevat, is er sprake van een potentieel risico. Dit risico zal zich feitelijk pas manifesteren als door de verantwoordelijke bedrijven geen maatregelen worden genomen om de container verantwoord te ontgassen, als de container onbeschermd wordt betreden of als de producten zonder afdoende ontgast te zijn op de markt worden gebracht. Het feitelijke risico voor werknemers en consumenten wordt uiteindelijk bepaald door de blootstellingdosis.

De maximale concentratie van stoffen in de lucht waaraan werknemers mogen worden blootgesteld is voor vele stoffen vastgelegd in kwantitatieve normen. Het RIVM heeft in 2005 op grond van een eerste risicoanalyse geconcludeerd dat de feitelijke risico's voor consument en werknemers gering zijn, maar dat er wel onzekerheden en risicogroepen te onderscheiden zijn².

3 Beleidsuitgangspunten

Het kabinet heeft als doel te waarborgen dat de blootstelling aan stoffen afkomstig uit de containeratmosfeer geen schadelijke effecten heeft op mens en milieu. De kern van het kabinetsbeleid is dat het bedrijfsleven in haar diverse rollen als producent, importeur, werkgever en leverancier zelf de verantwoordelijkheid draagt voor het zorgvuldig omgaan met risico's van stoffen en zo nodig maatregelen neemt om die risico's tot verwaarloosbare dan wel aanvaardbare niveaus te reduceren. Het kabinetsbeleid zal zich er op richten om waar nog noodzakelijk het bedrijfsleven in een positie te brengen dat het deze verantwoordelijkheid waar kan maken en ook daadwerkelijk waarmaakt. Dat betekent dat de overheid zich enerzijds ondersteunend en initieënd zal opstellen en anderzijds toezicht houdt.

¹ Trendanalyse gassing, RIVM briefrapport 20070151 IMD.

² De risico's voor consumenten en werknemers als gevolg van gassing van importcontainers met bestrijdingsmiddelen, RIVM 609021035 (2005).

Een belangrijke constatering is dat er een uitgebreid beleidsinstrumentarium van toepassing is op containers met een verontreinigde atmosfeer en de daaruit afkomstige producten. Dit instrumentarium is neergelegd in mondiale, Europese en nationale regelgeving. De belangrijkste instrumenten zijn de regelgeving op de gebieden van arbeidsveiligheid en productveiligheid. Op dit moment ben ik van mening dat de bestaande regelgeving voldoende is om ervoor te zorgen dat de risico's inderdaad beperkt zijn indien het bedrijfsleven zich aan de regels houdt.

Het zal duidelijk zijn dat de oorzaak van de hoge concentraties van stoffen in de containeratmosfeer die hier een potentieel risico veroorzaken ligt in de landen van herkomst. De invloed van de Nederlandse regering op het gedrag van het bedrijfsleven aldaar is vooralsnog betrekkelijk gering. Resultaten van initiatieven om dat gedrag te veranderen zullen vaak pas op langere termijn tot zichtbare resultaten leiden. Ook hier ligt derhalve een belangrijke rol voor het bedrijfsleven om te komen tot afspraken met de leveranciers van producten en de bedrijven die verantwoordelijk zijn voor het laden van de containers. In het kader van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen dient dit een vanzelfsprekend onderdeel te zijn.

4 Bestaand beleid

Ik wil graag meer in detail ingaan op de beleid- en handhavinginstrumenten die ons ter beschikking staan om te voorkomen dat de potentiële risico's leiden tot daadwerkelijke blootstelling van werknemers en consumenten aan gevaarlijke stoffen.

4.1 Maatregelen tijdens transport

Alleen containers die gegast zijn met bestrijdingsmiddelen en containers waarin gevaarlijke stoffen worden vervoerd moeten voldoen aan etikettering- en documentatieverplichtingen op grond van de internationale regelgeving op het gebied van vervoer van gevaarlijke stoffen. Deze verplichting geldt dus niet voor containers waarvan de atmosfeer door andere oorzaken verontreinigd is geraakt, zoals door gassen afkomstig uit de producten. Gebleken is dat slechts een klein deel van de met bestrijdingsmiddelen gegaste containers voldoet aan de etikettering en documentatieverplichting. De handhaafbaarheid van de etiketteringverplichting is gering omdat eerst zal moeten worden vastgesteld dat er sprake is van een bewust met bestrijdingsmiddelen gegaste container. Eventuele handhaving richt zich op de vervoerder, terwijl het probleem wordt veroorzaakt aan het begin van de keten. Daardoor zal handhaving beperkt en indirect kunnen leiden tot structurele verbetering van de naleving.

Al enige jaren voert de VROM-Inspectie monitoring uit van containers die in Rotterdam en Amsterdam worden ingevoerd. Hierbij gaat het om een willekeurige steekproef van 200–300 containers per jaar op basis waarvan na een statistische analyse uitspraken kunnen worden gedaan over de aantallen gegaste containers, de soorten stoffen en de concentraties waarin deze voorkomen.

Deze monitoring wordt door de VROM-Inspectie uitgevoerd, mede voor de Arbeidsinspectie, maar ook ten behoeve van de Voedsel en Waren Autoriteit. Dit gebeurt op basis van afspraken tussen de inspectiediensten. Deze steekproef is geen handhavingactiviteit.

De Trendanalyse gassing biedt een overzicht van deze gegevens over de jaren 2003 tot en met 2006. Naast deze algemene steekproef doet de VROM-Inspectie in samenwerking met de Inspectie Verkeer en Waterstaat

in 2007 een gericht onderzoek naar de atmosfeer van containers geladen met gevaarlijke stoffen.

De activiteiten die de VROM-Inspectie verricht, vloeien voort uit artikel 2 van de Wet milieugevaarlijke stoffen (zorgplicht). Dit biedt voldoende mogelijkheden voor het doen van onderzoek. De VROM-Inspectie heeft hierbij vooral een *signalerende* functie met het oog op bescherming van de werknemer en consument. Hoewel de VROM-Inspectie bij geconstateerde overtredingen de betrokken bedrijven aanspreekt, wordt de *handhaving* vanuit het oogpunt van arbeidsveiligheid en consumentenveiligheid door de Arbeidsinspectie en de Voedsel en Waren Autoriteit uitgevoerd wanneer respectievelijk werknemers (dreigen te) worden blootgesteld aan te hoge concentraties stoffen bij het betreden van containers of wanneer consumentenproducten met te hoge concentraties stoffen op de markt (dreigen te) worden gebracht.

4.2 Maatregelen op de bestemming

Werknemers

De veiligheid van werknemers wordt geregeld door de Arbowetgeving. Deze verplicht werkgevers te onderzoeken of ontvangen containers nog gassen bevatten, alvorens deze te openen en ze door werknemers te laten betreden. Er zijn samen met de transportsector verschillende instrumenten opgesteld om werkgevers hierbij te helpen. Uit drie uitgevoerde inspectieprojecten in 2002, 2003 en 2005 is gebleken dat veel werkgevers onbekend zijn met deze onderzoeksplicht door onbekendheid met de mogelijke aanwezigheid van gassen in de containers. Daarom is er voor gekozen eerst de werkgevers voor te lichten. Hierover bent u eerder door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geïnformeerd¹. Deze voorlichtingscampagne is in september van dit jaar van start gegaan en is gericht op verladers, distributeurs, ontvangers en brancheorganisaties in de logistieke keten van containerbehandeling. In de eerste helft van 2008 zal de Arbeidsinspectie deze voorlichtingsactie laten volgen door een gerichte handhavingsactie waarin enkele honderden bedrijven zullen worden gecontroleerd. Tegen bedrijven die dan nog onvoldoende aandacht besteden aan het onderzoeken van containers op gevaarlijke stoffen in te hoge concentraties en het onbeschermd blootstellen van hun werknemers aan deze concentraties bij betreding van de containers, zal conform het handhavingsbeleid van de Arbeidsinspectie worden opgetreden.

Consumenten

Het bedrijfsleven is verantwoordelijk voor de veiligheid van de werknemers bij het openen van de containers, maar ook voor het in de handel brengen van veilige producten. Deze verantwoordelijkheid is vastgelegd in nationale en Europese wet- en regelgeving. Dit uitgangspunt geldt ook als deze producten zijn blootgesteld aan een verontreinigde containeratmosfeer tijdens transport. Dit betekent dat de ondernemer zich er van moet vergewissen dat het consumentenproduct geen stoffen meer nalevert, die een risico vormen voor de consument. De producent is wettelijk verantwoordelijk voor de veiligheid van zijn producten. Wanneer de producent buiten de Europese Economische Ruimte gevestigd is, verschuift deze verantwoordelijkheid volgens de Europese wetgeving naar de importeur die de producten de EER binnen haalt. De lidstaat waarin deze importeur is gevestigd zal handhavend optreden tegen deze importeur indien hij onveilige producten binnen de Europese markt heeft gebracht.

In Nederland zijn de Europese regels in regelgeving op basis van de Warenwet opgenomen. Het toezicht op deze eisen wordt door de richt-

¹ TK, 2006–2007, 25 883, nr. 85.

lijnen overgelaten aan de nationale overheden en wordt in Nederland uitgevoerd door de Voedsel en Waren Autoriteit.

Voor (import)controles wordt gebruik gemaakt van zogenaamde risico-profielen (bepaalde producten of risico's van producten via bepaalde handelskanalen aangeboden en uit bepaalde landen afkomstig). Op dit moment zijn consumentenproducten in gegaste containers niet opgenomen in de risicoprofielen omdat op basis van de huidige inzichten de risico's hiervan voor consumentenproducten als laag worden ingeschat ten opzichte van de risico's van andere consumentenproducten.

5 Producten uit China

De Kamer heeft mij ook verzocht om een nadere toelichting over de veiligheid van producten uit China. In dit hoofdstuk wil ik u informeren over de omvang van de problematiek, de relevante wet- en regelgeving en de voorgenomen nationale en internationale initiatieven

Omvang

Het aandeel van Chinese producten in de totale import in Nederland en de EU is erg groot. Door de grote marktaandeel is de kans dat een incident betrekking heeft op goederen uit China relatief groot. Zo valt te verklaren waarom voornamelijk de veiligheid van Chinese producten in het nieuws in geweest afgelopen zomer. Uit het Europese meldingsstelsel voor onveilige *non food* producten blijkt dat het aandeel van gemelde producten van Chinese origine overeenstemt met het aandeel van de Chinese producten binnen de totale EU-import. Ook uit de toezichtgegevens van de Voedsel en Warenautoriteit (VWA) blijkt dat Chinese producten niet vaker afwijken van de wettelijke veiligheidseisen dan producten uit andere landen.

De wettelijke veiligheidseisen in Nederland zijn nagenoeg geheel afkomstig uit Europese wetgeving. Deze eisen zijn in Nederland geïmplementeerd in de Warenwet. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is beleidsverantwoordelijk voor deze wet. De Voedsel en Warenautoriteit houdt toezicht op de Warenwet. De producent is wettelijk verantwoordelijk voor de veiligheid van zijn producten. Echter, wanneer producten van buiten de EU worden geïmporteerd dan verschuift deze verantwoordelijkheid naar de importeur die de producten naar de EU importeert.

Er worden zowel vanuit Nederland als vanuit de EU verschillende initiatieven ondernomen ter verdere borging van de veiligheid van producten uit China.

Zowel vanuit de EU als bilateraal wordt richting de Chinese autoriteiten gepleit voor een onafhankelijke en centrale autoriteit voor voedsel- en productveiligheid in China. Staatssecretaris Heemskerk van Economische Zaken heeft dit tijdens de Nederlandse-Chinese Joint Economic Committee op 10 september 2007 nogmaals bepleit. Tevens herhaalde hij het Nederlandse aanbod om een Chinees-Nederlandse werkgroep op te zetten over voedsel- en productveiligheid. Ook vanuit het perspectief van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) heeft staatssecretaris Heemskerk aangeboden om samen met het Chinese ministerie van Handel te kijken naar samenwerkingsmogelijkheden op het gebied van ketenverantwoordelijkheid.

De Europese Commissie heeft begin 2006 een Memorandum of Understanding afgesproken met de Chinese autoriteiten gericht op productveiligheid. In september 2006 is een specifieke «Roadmap for safer toys» ondertekend door de EU en Chinese overheid. Deze overeenkomst is erop gericht de veiligheid van speelgoed uit China beter te waarborgen en

beschrijft een aanpak voor de verbetering van de veiligheid van speelgoed gemaakt in China¹.

EU Commissaris Kuneva (consumentenbescherming) is recentelijk op handelsmissie naar China geweest. Daar heeft zij onder meer met de verantwoordelijke Chinese autoriteiten gesproken en ze gewezen op hun verantwoordelijkheid. De Chinese overheid heeft zelf recentelijk verdergaande maatregelen getroffen gericht op een intensiever toezicht op de veiligheid van te exporteren producten. De Chinese State Council heeft onlangs een «White Paper on Food Quality and Safety» uitgegeven.

6 Monitoring

Dit jaar zullen ten opzichte van de reguliere monitoringactiviteiten circa 300 containers extra worden onderzocht. Gezien de maatschappelijke zorg van dit moment, naar aanleiding van berichten over giftige stoffen in matrassen, speelgoed, kinderartikelen en kleding is het doel meer informatie te verzamelen over de risico's van een aantal specifieke goederenstromen waarvan wordt ingeschat dat ze de grootste risico's voor de consument opleveren. Meer in detail is de werkwijze als volgt:

1. De samenwerkende inspectiediensten selecteren op basis van hun kennis een aantal productstromen waarvan de grootste potentiële risico's voor mens en milieu worden verwacht. Hierbij zal prioriteit worden gegeven aan de potentiële risico's voor consumenten als gevolg van het gebruik van producten» en aan bepaalde landen van herkomst;
2. De Douane beschikt over de vrachtinformatie van containerschepen die Nederland naderen om gelost te worden. Aan de hand van deze informatie kan de Douane aangeven waar en wanneer de containers aankomen die geladen zijn met de geselecteerde productstromen;
3. De VROM-Inspectie selecteert samen met de Voedsel en Waren Autoriteit op basis van de informatie van de Douane de containers die in aanmerking komen voor analyse van de containeratmosfeer en voert die analyse uit;
4. De VROM-Inspectie stelt de resultaten van de analyses beschikbaar aan de Inspectie Verkeer en Waterstaat, de Arbeidsinspectie en de Voedsel en Waren Autoriteit;
5. Indien een container te hoge concentraties bevat, informeert de VROM-Inspectie tevens de bij haar bekende betrokken bedrijven. Zij worden daarbij aangesproken op hun verantwoordelijkheid om doeltreffende maatregelen te nemen. Dit betreft het aantoonbaar wegnemen van eventuele risico's voor werknemers en consumenten en het doorgeven van de informatie aan bedrijven aan wie de container of de inhoud wordt overgedragen zonder dat genoemde risico's zijn weggenomen;
6. Op basis van de beschikbare analyseresultaten beoordeelt de Voedsel en Waren Autoriteit of er sprake is van een potentieel consumentenrisico. Wanneer daarvan sprake is, richt de Voedsel en Waren Autoriteit haar aandacht breder dan de container die voor de meting is geselecteerd en gaat zij na of er via de zending waarvan de container deel uitmaakt vergelijkbare producten in de handel zijn gebracht. Op aangeven van de Voedsel en Waren Autoriteit worden de producten uit bepaalde containers door de VROM-Inspectie bemonsterd. Indien producten met een aantoonbaar risico voor de consument in de handel zijn gebracht, treedt de Voedsel en Waren Autoriteit op volgens haar eigen handhavingsbeleid;
7. De Arbeidsinspectie gebruikt de informatie die uit deze extra controles voortkomt voor de selectie van in 2008 te controleren bedrijven;

¹ EU/DG Sanco, Jaarverslag 2006.

8. De Inspectie Verkeer en Waterstaat handhaaft de etikettering-verplichting voor containers die behandeld zijn met bestrijdingsmiddelen conform haar eigen toezicht- en handhavingsbeleid.

De bevoegdheden van de toezichthouders van de betrokken diensten zijn voldoende om de bovenbeschreven werkwijze uit te voeren. De benodigde financiële en personele middelen worden door de betrokken diensten vrijgemaakt uit de reeds beschikbare middelen, deels door herprioritering van activiteiten en deels binnen reeds voorgenomen activiteiten.

7 Vooruitblik

Begin 2008 zal de eerder aan u toegezegde risicoanalyse aan uw Kamer worden aangeboden. Op basis van deze analyse zal mijn collega van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aangeven welke vervolgstappen op basis van de Warenwet eventueel genomen zullen worden. Mijn collega van Sociale Zaken zal op basis van de risicoanalyse en de resultaten van de handhavingsactie door de Arbeidsinspectie bezien of en welke aanvullende maatregelen in het kader van de Arbeidsomstandighedenwet genomen moeten worden.

Zoals hierboven reeds werd gememoreerd ligt er een vanzelfsprekende relatie met Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO). De staatssecretaris van Economische Zaken zal uw Kamer begin volgend jaar een brief met de beleidsvoornemens op dit gebied doen toekomen.

Naast de hierboven gememoreerde mogelijke risico's voor werknemers en consumenten die samenhangen met gegaste containers wil ik ook aangeven dat we in de toekomst rekening moeten houden met mogelijke risico's voor het milieu die veroorzaakt kunnen worden door organismen uit andere streken.

Dit als gevolg van de inmiddels wereldomspannende transportbewegingen. Een verandering in klimaat kan ervoor zorgen dat dergelijke risico's manifest worden zodat vroegtijdige signalering daarvan van belang is. Samen met mijn collega van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, zal ik u hierover in de loop van 2008 nader informeren.

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