

Vergaderjaar 2008–2009

22 343

Handhaving milieuwetgeving

Nr. 224

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 februari 2009

Naar aanleiding van het Algemeen Overleg handhaving van 5 februari jl. (Kamerstuk 22 343, nr. 223) informeer ik u over de aanvullende acties die ondernomen worden om de problematiek van de gegaste containers op te lossen. Hiermee kom ik de toezegging na, gedaan tijdens het Algemeen Overleg, u zo spoedig mogelijk te informeren over een versnelde uitvoering van de motie Poppe/Boelhouwer (Kamerstuk 22 343, nr. 196). De beantwoording van de vragen van de Kamerleden Boelhouwer, Poppe en Neppérus van 4 februari jl. laat ik u toekomen in een afzonderlijke brief.

De acties waarover ik u in deze brief informeer, vormen een aanscherping van de operatie Tegengas in de Rotterdamse haven, die ingezet is naar aanleiding van de motie Poppe/Boelhouwer.

De motie Poppe/Boelhouwer luidt als volgt:

«verzoekt de regering een samenwerkend handhavingsteam in te stellen, bestaande uit de VROM-Inspectie en andere handhavende inspecties met expertise inzake gegaste containers in de haven, met als taak per jaar gericht minimaal 1000 containers te controleren op gassing met bestrijdingsmiddelen;
verzoekt de regering tevens indien nodig, wet- en regelgeving te ontwikkelen, zodat gegaste containers die niet volgens de regels zijn voorzien van een waarschuwingssticker voor een gasvormig bestrijdingmiddel, in de haven kunnen worden gestopt en vervolgens ontgast, teruggestuurd of waarvan de inhoud vernietigd moet worden,»

Overigens wil ik duidelijk maken dat ik in deze brief niet alleen over containers met bestrijdingsmiddelen spreek, maar over gegaste containers en containers met gassen die afkomstig zijn van de vervoerde producten. Voor de werknemers en consumenten die een risico kunnen lopen, is het immers niet van belang om hierin onderscheid te maken.

Tijdens het Algemeen Overleg zijn uw Kamercommissie en ik tot de slotsom gekomen dat een steviger aanpak van de containerproblematiek gewenst is.

Einddoel daarbij is dat het gebruik van gevaarlijke gassen tot een minimum beperkt wordt om de gezondheid van werknemers en consumenten te beschermen. Containers waaraan gassen zijn toegevoegd moeten voorzien zijn van de voorgeschreven etiketten.

Dit doel kan uitsluitend bereikt worden via een adequate aanpak aan de bron. Al in de exporterende landen moeten containers met te hoge concentraties gas worden tegengegaan. De bronaanpak is dan ook de belangrijkste route om de potentiële risico's te voorkomen. De bedrijven in de keten zijn primair verantwoordelijk voor deze bronaanpak.

Op de korte termijn is niet te verwachten dat die bronaanpak volledig en adequaat werkt. Het zal onvermijdelijk zijn dat de komende tijd nog steeds (niet geëtiketteerde) containers met hoge concentraties gas worden geïmporteerd. Daarom blijft het belangrijk dat bedrijven die zich aan het eind van de keten bevinden (de afnemers) zich houden aan de regels die gelden bij het openen van de containers op de plek van bestemming.

De aanscherping van de acties van de operatie Tegengas heeft niet alleen tot doel dat het bedrijfsleven zich meer bewust wordt van de potentiële gevaren van gegaste containers, maar ook dat deze risico's zoveel mogelijk vermeden dan wel beheerst worden. Zo wordt de verantwoordelijkheid van de bedrijven in de keten versterkt. Handhaving in de haven en op de plek van bestemming zijn voor de korte termijn de belangrijke instrumenten om dat doel te bereiken.

De volgende acties worden uitgevoerd:

1. Handhaving in de haven

Doel is de ketenverantwoordelijkheid nadrukkelijk onder de aandacht van bedrijven te brengen. Vanaf 1 mei 2009 zullen de toezichthoudende inspecties in de haven containers die teveel gas bevatten apart zetten op een gasvak om uit te gassen. Pas als de containers veilig zijn, en de veiligheid is door de afnemer gegarandeerd, kunnen ze verder de keten in richting de eindafnemers. Eindafnemers zullen nadrukkelijk worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid en zo mogelijk beboet.

2. Waarborgen van een goede uitvoering van de regels aan het einde van de keten

De risico's van containers die gassen bevatten, betreffen vooral de potentiële risico's voor werknemers bij het openen van de containers en de potentiële risico's voor consumenten bij gebruik van producten. In beide gevallen geldt dat de risico's slechts actuele gevaren worden indien niet de juiste voorzorgmaatregelen worden genomen aan het einde van de keten, bijvoorbeeld bij het openen van de container. Door de handhaving op deze plek in de keten onverminderd aandacht te blijven geven en afspraken te maken met het bedrijfsleven moet ook langs deze lijn worden bevorderd dat de bedrijven hun verantwoordelijkheid nemen.

3. Borging van de ketenverantwoordelijkheid

De overheid gaat met importeurs en afnemers afspraken maken in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Doel hiervan is dat de importerende bedrijven en de afnemers van hun leveranciers gaan eisen dat zij in principe geen gebruik meer maken van gegaste containers. Indien het gassen om gegronde redenen toch moet gebeuren, dan dient dit onder gecontroleerde omstandigheden te geschieden en dient dit in de keten gecommuniceerd te worden.

4. Mogelijke aanscherping van (internationale) wet- en regelgeving

De conclusie is dat de vigerende nationale wet- en regelgeving voldoende geschikt is om de potentiële risico's op die plekken waar werknemers of consumenten blootgesteld kunnen worden aan de gevaarlijke gassen, te beheersen. Het is uiteraard van essentieel belang dat bedrijven zich houden aan die regels. Uit de informatie die door de handhavingacties bekend is geworden, blijkt dat bedrijven vaak onbekend zijn met de risico's en de regels, hoewel er ook gevallen bekend zijn waar onwil een rol speelt. Om het bedrijfsleven nog beter te laten beseffen dat de risico's van gegaste containers groot kunnen zijn, zullen bedrijven die de regels hebben overtreden vaker gecontroleerd worden.

Er wordt wel ingezet op verbetering van Europese regelgeving. Ook wordt bekeken of de huidige sanctieoplegging bij overtreding van bijvoorbeeld de stickervoorschriften wel voldoende effectief is.

Bovenstaande elementen van de beoogde aanscherping van de actie Tegengas worden hieronder verder toegelicht.

Vergroting van het effect van de actie Tegengas

Uitgangspunt van de operatie Tegengas is het creëren van een schok in de keten van producent tot eindafnemer. Uw Kamer en het kabinet onderkennen dat met de huidige aanpak weliswaar incidenteel succes is geboekt, maar dat dit te gering is om het beoogde effect tot stand te brengen. Een belangrijk gegeven is dat hoe dan ook slechts een beperkt deel van alle containers gecontroleerd kan worden.

Daarbij komt dat het doorgeleiden van containers met een te hoog gasgehalte, vergezeld van een notificatie aan de eindafnemer, een onvoldoende prikkel voor het bedrijfsleven oplevert om structurele maatregelen te treffen die uiteindelijk alle geïmporteerde containers in de keten omvatten.

Daarom zal de werkwijze van de samenwerkende inspectiediensten met ingang van 1 mei 2009 veranderen.

Containers die een te hoge concentratie gas bevatten zullen door de inspecties apart gezet worden op het zogenoemde gasvak. Doorgifte vindt pas plaats als vastgesteld is dat de container uitgegast is. Dit proces kan maanden in beslag nemen. Het economisch effect hiervan kan voor het desbetreffende bedrijf groot zijn. Producenten en afnemers die bedrijfschade willen voorkomen, worden aldus extra gestimuleerd om onnodig gassen actief tegen te gaan.

Containers die op de correcte wijze voorzien zijn van waarschuwingstickers zullen wel doorgeleid worden. Zo stimuleert het kabinet de naleving van de plicht tot stickeren met als doel gevaarlijke situaties voor werknemers te vermijden.

Deze versterkte aanpak is behalve effectief ook proportioneel. Voorkomen moet worden dat maatregelen in Nederland leiden tot uitwijkgedrag naar nabijgelegen havens in de ons omringende landen. Dit draagt niet bij aan het door het kabinet beoogde ultieme einddoel, namelijk het tot het minimum beperken van het gebruik van gevaarlijke gassen en waar nodig containers etiketteren.

Over de operationele uitwerking van deze nieuwe werkwijze ontvangt uw Kamer op korte termijn bericht.

Waarborgen van een goede uitvoering van de regels aan het einde van de keten

De risico's van containers die gas bevatten, beperken zich voor het overgrote deel tot de risico's die werknemers lopen als zij zonder de juiste voorzorgsmaatregelen de container openen.

Aangezien de omvang van het risico nog onvoldoende voorspelbaar is op grond van type lading, herkomst van de container en het al dan niet ontbreken van stickers, moet altijd voor het openen van de container het zorgsysteem toegepast worden op de aanwezigheid van gevaarlijke concentraties gas. Doordat producten soms nog enige tijd gassen blijven uitdampen, kan het zelfs voorkomen dat ontgaste containers bij (her)opening op een later tijdstip gevaarlijke concentraties gas bevatten.

De handhavinginspanning zal onverminderd worden gepleegd om de eindafnemers van de containers te controleren op het nemen van de juiste maatregelen bij het openen van de containers. Eindafnemers van containers waarvan in de haven blijkt dat er te hoge concentraties gas in zit, worden gecontroleerd op het hebben van een zorgsysteem en kunnen ook onverwacht door de inspectiediensten bezocht worden, waarbij gecontroleerd wordt of de juiste maatregelen in de praktijk worden genomen.

Risico's kunnen ook ontstaan als consumenten in aanraking komen met producten die gas naleveren dan wel uit gegaste containers afkomstig zijn.

Als in de haven een grote hoeveelheid gas in containers die consumenten-producten bevatten, wordt gemeten dan zegt dit niet alles, zo blijkt in de praktijk, over de hoeveelheid gas waaraan consumenten blootgesteld kunnen worden. Hooguit kan gesteld worden dat zeer hoge concentraties mogelijk tot ongewenste blootstelling leiden, waarmee er een indicatie is dat er potentieel een risico is voor consumenten. Ook in dit soort gevallen zal bij de eindafnemers worden gecontroleerd op het hebben van een zorgsysteem en kunnen zij ook onverwacht door de inspectiediensten gecontroleerd worden.

Borging van de ketenverantwoordelijkheid

Het bedrijfsleven heeft de sleutel in handen voor een structurele oplossing bij de bron van het probleem van de gegaste containers. De meest effectieve aanpak is dat de eindafnemers (contractuele) eisen stellen aan hun toeleveranciers met betrekking tot het gebruik van gas bij containervervoer. De eindafnemers zullen een extra impuls krijgen om deze afspraken te gaan maken door de intensievere controles in de havens.

Er zijn nog wel verschillen geconstateerd tussen individuele bedrijven. Bevorderd kan worden dat de «koploperbedrijven» hun ervaring en kennis inzetten ten behoeve van het bereiken van een betere ketenbenadering van andere bedrijven.

De verwachting is, op basis van gesprekken die gevoerd zijn, dat de overgrote meerderheid van de eindafnemers zich hierin kan vinden. Vrijwel iedere ondernemer ziet het belang in van goede bescherming van werknemer en consument en onderkent het risico van reputatieschade als hier niet zorgvuldig mee wordt omgegaan.

Het kabinet is zich ervan bewust dat incidenten met gegaste containers ook voortvloeien uit betrekkelijke onbekendheid met de risico's bij ondernemers.

Daarom zal de inzet zijn dat invulling wordt gegeven aan maatschappelijk verantwoord ondernemen op dit specifieke terrein. Daarmee moet het voor individuele bedrijven (onder andere importeurs en eindafnemers)

eenvoudiger worden om goede afspraken te maken met hun leveranciers. Het moet daarbij glashelder worden in welke gevallen het gassen van containers nodig is, welke maatregelen mogelijk zijn om de hoeveelheid gas zoveel mogelijk te beperken (ook in het geval van gassen tengevolge van uitdampende producten) en welke alternatieven mogelijk zijn. Randvoorwaarde hierbij is overigens dat voorkomen moet worden dat door geen of alternatieve gassing van containers ziekten en plagen uit andere werelddelen naar Nederland worden overgebracht.

Dergelijke maatregelen kunnen momenteel, als gevolg van de economische situatie, voor het bedrijfsleven minder aantrekkelijk lijken. Evenwel biedt maatschappelijk verantwoord ondernemen ook op dit terrein voordelen voor het bedrijfsleven. Uiteindelijk is het omgaan met schone containers veel minder bewerkelijk dan het omgaan met containers waarin gevaarlijke gassen aanwezig zijn.

In aanvulling hierop wordt ook een aantal andere maatregelen overwogen. De haalbaarheid van het openbaar maken van de meetgegevens van de inspecties (bedrijfsnaam/product/soort gas/concentratie) wordt onderzocht. De risicoprofielen, die aan de hand van de resultaten van de operatie Tegengas vorm hebben gekregen, kunnen ook onderwerp van publicatie worden. Behalve dat deze maatregelen de transparantie vergroten, werken ze ook als een aanbeveling voor goedwillende ondernemers die hun maatschappelijke verantwoordelijkheid in de keten nemen.

Tenslotte kan gedacht worden aan het ontwikkelen van een bonus-malussysteem, waarbij bedrijven die meedoen aan afspraken gericht op het minimaliseren van onnodig hoge gassing minder inspectielast zullen ondervinden.

Mogelijke aanscherping van (internationale) wet- en regelgeving

In de meegezonden bijlage staat een overzicht van het wettelijk kader inzake (gegaste) containers.¹

De conclusie is dat de nationale wet- en regelgeving voldoende is om de potentiële risico's op die plekken waar werknemers of consumenten blootgesteld kunnen worden aan de gevaarlijke gassen, te beheersen.

Bedrijven dienen zich uiteraard wel aan die regels te houden om ongelukken en onaanvaardbare risico's te voorkomen. Uitbreiding van de regels is echter niet de oplossing om betere uitvoering van de regels te bereiken. Handhaving is wel een geschikt instrument, zoals hierboven al aangegeven, om die regelgeving steeds weer onder de aandacht van het bedrijfsleven te brengen en de uitvoering daarvan te bevorderen.

Het probleem van gegaste containers is een onderwerp van internationale coördinatie. Het kabinet is daarom voornemens om in internationaal verband te pleiten voor het terugdringen van het gebruik van gevaarlijke gassen. In de Milieuraad van 2 maart 2009 zal ik aandacht vragen voor dit onderwerp. Daarbij zal ik aandringen op het sterk terugdringen van het onnodig gassen van containers.

Ook wordt bekeken of de huidige sanctieoplegging bij overtreding van de stickervoorschriften wel voldoende effectief is. Het aanbrengen van een etiket wordt soms achterwege gelaten om kosten te besparen, er kan echter ook sprake zijn van onwetendheid bij de verzender. Hoe het ook zij, in de keten ontstaat ten onrechte economisch voordeel door de internationale wetgeving niet na te leven. Dit moet worden doorbroken. Onderzocht wordt of een ander sanctiebeleid bijdraagt aan de beoogde versterking van de ketenverantwoordelijkheid.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Conclusie

In het bovenstaande heb ik de hoofdlijnen van de stevigere aanpak van het probleem van de gegaste containers geschetst. Afgezien van de geïntensiveerde handhaving die op zeer korte termijn al in de haven zal worden doorgevoerd en de mogelijke aanpassingen van internationale wet- en regelgeving op lange termijn, staat de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven centraal bij het uitvoeren van de regels en het zoveel als mogelijk vermijden van onnodig hoge concentraties gas in containers.

Betere naleving van de regels wordt bereikt door de bedrijven in de keten aan te sporen hun verantwoordelijkheid te nemen, door middel van de hierboven aangegeven acties. Uitbreiding van de nationale regels is niet de oplossing om betere naleving te bereiken en onverhoopte ongelukken te voorkomen.

De komende tijd zal nadere uitwerking van de genoemde activiteiten plaatsvinden in nauwe samenspraak met het bedrijfsleven. De eerste contacten zijn reeds gelegd en wijzen uit dat ook ondernemend Nederland bijzonder gemotiveerd is om het probleem van de gegaste containers op te lossen en aldus de veiligheid van werknemers en consumenten maximaal en duurzaam te waarborgen.

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