

41 ker (12) 7-4-06

document 41

VWS

11/3 → Wouber

**Nota ter informatie**

Aan

Directeur PG

- 9 MRT 2006

Directie PG  
Registratie

Voor akkoord

2667372

Van

de directeur Wetgeving en Juridische Zaken

Ontworpen door

Toestelnummer

6272

Voor akkoord

Datum

Kenmerk

DWJZ/SWW-2665148

Datum

28 februari 2006

Onderwerp

Aedes albopictus

  
mr. G.J.A. Hamilton

**1. Aanleiding voor deze nota**

De dracaena, een bamboesoort uit Zuidoost China wordt in Nederland ingevoerd. Het gaat om tenminste één zeecontainer per week (500.000 planten). De planten worden tijdens het vervoer verpakt in water. In dit water kunnen eitjes en larven zitten van de Aedes albopictus (de tijgermug). Deze tijgermug brengt gevaren met zich mee voor mens en dier. Indien de larven zich ontwikkelen tot tijgermuggen, kunnen deze dengue, gele koorts en Japanse encefalitis overbrengen. In het gebied waar de bamboe vandaan komt, is dengue endemisch (gele koorts komt niet voor en over Japanse encefalitis is geen informatie bekend). Het Centrum Infectieziektebestrijding (CIb) heeft aangegeven dat de introductie van de tijgermug in Nederland risico vormt voor de volksgezondheid. Dengue is een potentieel ernstige aandoening, er is weliswaar een lage letaliteit, maar de symptomen kunnen ernstig zijn en er zijn geen werkzame medicijnen tegen een infectie. Het risico van besmetting is klein, maar reëel, vooral voor de medewerkers in de kassen. De tijgermug kan zich ook vestigen in Nederland, aangezien de mug een temperatuur van -10°C kan overleven.

In de brief van 24 februari 2006 met het kenmerk PG/ZP 2662527 is aangegeven dat VWS nader onderzoek zal doen naar de juridische mogelijkheden om op te treden tegen de import van de tijgermug. Inmiddels is deze juridische verkenning besproken in een overleg met de directies PG, VGP en de ministeries van LNV en SZW. In dit overleg heeft de directie PG de directie WJZ verzocht om een overzicht te geven van alle wetgeving die bekeken is bij de juridische inventarisatie. Deze inventarisatie is in de bijlage van deze nota uiteengezet.

Bijlage(n)

1

Afschrift aan

Archief

Directie VGP

VWS

## 2. Belangrijkste punten van informatie

Er zijn verschillende opties om te voorkomen dat de tijgermug zijn intrede in Nederland doet (zie bijlage 1). De conclusie van deze uiteenzetting is dat eerst met de importeurs en kwekerijen contact moet worden opgenomen om zo spoedig mogelijk te zorgen dat er maatregelen worden genomen die ervoor zorgen dat de tijgermug niet op Nederlands grondgebied wordt gebracht. VWS zal de importeurs van de dracaena's verplichten om maatregelen te nemen tegen de aanwezigheid van eitjes, larven en de tijgermuggen bij de invoer van de dracaena.

Op grond van de Bestrijdingsmiddelenwet kan een middel worden toegestaan dat de eitjes en de larven in het water doodt. Importeurs zijn verplicht om dit middel toe te passen, aangezien dracaena's die door hun wijze van verpakking een gevaar opleveren voor de gezondheid, verboden zijn op grond van artikel 18 Warenwet. Tevens is het mogelijk op grond van artikel 4 deze wet een AMvB te maken (die kan worden voorafgegaan door een ministeriële regeling) waarin wordt bepaald dat dracaena's die het risico van de import van de tijgermug met zich meebrengen niet op Nederlands grondgebied mogen worden gebracht. Met de VWA zal worden overlegd welke bepaling in dit geval het meest geschikt is.

Op de lange termijn zullen enkel Nederlandse maatregelen wellicht niet voldoende zijn om de vestiging van de tijgermug op Nederlands grondgebied te voorkomen. Gebleken is dat Europese wetgeving de mogelijkheid biedt om de lidstaten te verplichten om producten die een dergelijk risico met zich meebrengen, te weren van hun markt. Nederland zal er bij de Europese Commissie op moeten aandringen dat in dit geval deze maatregelen noodzakelijk zijn.

## Bijlage 1

In deze bijlage is uiteengezet welke juridische mogelijkheden zijn bekeken om het probleem met de tijgermug het hoofd te bieden. Tevens is de mogelijkheid van zelfregulering besproken, omdat dit wellicht het snelst tot resultaten zal leiden. Overleg met de importeurs is ook van belang, omdat de maatregelen die worden genomen proportioneel dienen te zijn. Zo zou een invoerverbod niet proportioneel zijn indien er minder vergaande maatregelen mogelijk zijn om het probleem op te lossen. Met de importeurs en kwekerijen zal zodoende contact moeten worden opgenomen om te kijken of er alternatieven zijn om de dracaena's in te voeren. Zo kan de dracaena ook droog of op gelbasis worden vervoerd. Gebleken is reeds dat het droog invoeren in deze grote hoeveelheden niet mogelijk is, omdat de planten de lange reisduur niet overleven. Indien de planten op gelbasis zouden worden vervoerd en deze gel zou worden vermengd met een bestrijdingsmiddel, dan worden de eitjes en larven van de tijgermug onschadelijk gemaakt. De importeurs kennen misschien ook nog andere mogelijkheden die leiden tot het gewenste resultaat, waarbij bijvoorbeeld gedacht kan worden aan maatregelen in China zelf. Er zal op zeer korte termijn met partijen moeten worden gesproken om hen te wijzen op gevaren en hun de mogelijkheid te geven met alternatieven te komen. Het probleem volledig aan zelfregulering over laten is gezien de risico's voor de volksgezondheid die de introductie van de tijgermug in Nederland met zich meebrengt, niet wenselijk.

### **Bestrijdingsmiddelenwet (LNV en VROM)**

Op dit moment is er waarschijnlijk geen effectief werkend middel toegestaan om de muggen, eitjes en larven die zich in het water bevinden waarin de dracaena's verpakt zijn, te verdelgen. Om wel een effectief werkend middel te kunnen aanwenden, zal er een ministeriële regeling moeten worden gemaakt op grond van artikel 16a Bestrijdingsmiddelenwet. Op grond hiervan is het mogelijk om voor 120 dagen een ontheffing te verlenen. Deze ontheffing kan na deze termijn worden verlengd. Verwacht wordt dat dit onbeperkt kan worden gedaan.

Voordat deze ontheffing wordt verleend, is het van belang dat er duidelijkheid komt over het aan te wenden middel en de gevolgen die dit middel kan hebben voor het milieu en de gezondheid van de werknemers. Hiervoor zal afstemming moeten plaatsvinden tussen de ministeries van LNV, VROM en SZW en het College Toelating Bestrijdingsmiddelen. Aangezien het hier gaat om een biocide is het ministerie van VROM verantwoordelijk voor de procedure van artikel 16a Bestrijdingsmiddelenwet. Het ministerie van VROM heeft in mondeling overleg aangegeven dat er waarschijnlijk binnen drie weken een geschikt middel kan worden vrijgesteld. Hiervoor dient overigens wel een formele aanvraag door de Plantenziektenkundige Dienst te worden gedaan.

Hierboven is de mogelijkheid uiteengezet om een effectief werkend middel toe te staan om de muggen, eitjes en larven die in het water waarin de dracaena's verpakt zijn, te verdelgen. Op dit moment is het onduidelijk voor WJZ of, indien de planten op gelbasis vermengd met bestrijdingsmiddel worden vervoerd, het hier om hetzelfde bestrijdingsmiddel gaat. Hierover zal meer duidelijkheid dienen te komen. Een kanttekening die moet worden gemaakt, is dat het bestrijdingsmiddel dat aan de gel wordt toegevoegd, in het land van herkomst (China) moet worden toegevoegd. Het middel zal hierom zowel in China als in Nederland moeten zijn toegestaan.

De mogelijkheid om bestrijdingsmiddelen in te zetten zal op zichzelf onvoldoende zijn om het probleem op te lossen. Het middel moet tenslotte ook worden toegepast. Hieronder is uiteengezet welke wet- en regelgeving is bekeken om de importeurs en handelaars van de dracaena te verplichten dat bij de invoer in Nederland de planten en het water vrij zijn van eieren en muggen van de tijgermug.

### **Plantenziektewet (LNV)**

De Plantenziektewet biedt geen mogelijkheden aangezien de reikwijdte van de wet niet van toepassing is op de tijgermug, omdat dit organisme schadelijk is voor de mens. De

Plantenziektenwet heeft alleen betrekking op voor planten of plantaardige producten schadelijke organismen van dierlijke of plantaardige aard.

#### **Arbeidsomstandighedenwet (SZW)**

In artikel 3, eerste lid, onderdeel b, Arbeidsomstandighedenwet is bepaald dat de gevaren en risico's voor de veiligheid of de gezondheid van de werknemer zoveel mogelijk in eerste aanleg bij de bron daarvan moeten worden voorkomen of beperkt. Op basis van dit artikel is de werkgever reeds verplicht om te voorkomen dat de werknemers in de kassen kunnen worden gestoken. In het Arbeidsomstandighedenbesluit (Arbo-besluit) wordt vervolgens specifiek ingegaan op biologische agentia. Tiggermuggen zijn zelf geen biologische agentia, virussen die de mug kan overbrengen zijn dit echter wel. Een virus is een micro-organisme in de zin van artikel 4.84, tweede lid, onderdeel c, Arbo-besluit. Artikel 4.87 Arbo-besluit geeft vervolgens aan dat de werkgever verplicht is om doeltreffende maatregelen te nemen om te voorkomen dat werknemers tijdens hun arbeid kunnen worden blootgesteld aan biologische agentia als dat schade kan toebrengen aan hun veiligheid of gezondheid. De werkgever dient maatregelen te nemen, zodat het gevaar van blootstelling aan biologische agentia zoveel mogelijk bij de bron daarvan wordt voorkomen.

Op grond van deze regelgeving is de werkgever verplicht om zijn werknemers te beschermen tegen het steken van de tiggermug. Om het meer algemene probleem van vestiging van de tiggermug te voorkomen, zijn deze bepalingen echter niet geschikt. Hoewel de werkgever verplicht is om het probleem zoveel mogelijk bij de bron aan te kunnen pakken, zou de werkgever wellicht ook kunnen volstaan met praktische maatregelen om zijn werknemers te beschermen tegen de muggenprikken, zoals beschermende kleding. Ook kan het in de toekomst voorkomen dat er een dergelijk probleem ontstaat, waarbij geen sprake is van een probleem op de werkplek. Daarom is een algemene rechtsgrondslag om op te treden tegen de invoer van de muggen wenselijk.

#### **Infectieziektewet (VWS)**

Op grond van artikel 26, eerste lid, onderdeel d, Infectieziektewet, kan de burgemeester maatregelen nemen indien er een ernstig gevaar dreigt voor de verspreiding van een infectieziekte. Deze bepaling is bedoeld om op te treden als er een ziekte als bijvoorbeeld SARS uitbreekt. In het geval van de tiggermug is er geen ernstig gevaar voor verspreiding van de ziekte. Geen van de ziekten die de tiggermug kan overbrengen, worden overgedragen van mens op mens. Van belang is hoeveel van de muggen besmet zijn en hoe groot de kans op het overbrengen van de ziektes bij een muggenprik is. In dit geval is er geen sprake van een hoog percentage en is er hierdoor geen ernstig gevaar voor de verspreiding van een infectieziekte. De burgemeester zal daarom niet snel geneigd zijn om op te treden en alle ingevoerde bamboe te vernietigen of te laten ontsmetten. Deze bepaling is daarom dan minder geschikt om in dit geval op te treden. Het zou bovendien betekenen dat alle burgemeesters van betrokken gemeenten actie moeten ondernemen, dit ligt in dit geval minder voor de hand en het zal te veel op ad hoc basis geschieden. Voor het stoppen van de invoer van de tiggermug is deze bepaling daarom niet geschikt.

#### **Warenwet (VWS)**

Artikel 18 Warenwet verbiedt het verhandelen van waren waarvan degene die deze verhandelt, weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat zij bij het gezien hun bestemming te verwachten gebruik bijzondere gevaren kunnen opleveren voor de gezondheid van de mens. Onder verhandelen moet volgens de Warenwet het volgende worden verstaan: het te koop aanbieden, uitstellen, tentoonstellen, verkopen, afleveren, voorhanden of in voorraad hebben van een waar. Als deze bepaling van toepassing zou zijn op de dracaena, zou dit in de praktijk neerkomen op een handels- en importverbod van dracaena's verpakt in water.

Het eerste criterium waaraan moet zijn voldaan is dat een ieder die de dracaena verhandelt, weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat er sprake is van bijzondere gevaren voor de gezondheid van de mens. Bij de brief van 24 februari 2006 met het kenmerk PG/ZP 2662527 is aangegeven dat de PD gaat praten met de importeurs. Wil de VWA kunnen optreden, moet worden bezien of er nog meer maatregelen (zoals een circulaire) nodig zijn om te garanderen dat niemand zich succesvol kan beroepen op het feit dat ze niet op de hoogte waren van het potentiële gevaar.

Het tweede criterium waaraan moet zijn voldaan is dat de plant een waar is. Naar mijn mening is de plant inclusief het water een waar in de zin van artikel 1, eerste lid, onderdeel a, Warenwet. Om dit artikel in dit geval in te roepen, zullen we aannemelijk moeten maken dat, bij het gezien hun bestemming te verwachten verbruik, de plant verpakt in water een gevaar voor de gezondheid van de mens vormt. De vraag is nu wat er met "bij het gezien hun bestemming te verwachten gebruik" wordt bedoeld. Is de bestemming hun uiteindelijke bestemming (de kopers van het plantje) dan zal er ook daar gevaar voor de gezondheid moeten zijn. Het lijkt me niet onaannemelijk dat dit het geval is. Indien de planten worden verkocht, zal er een risico kunnen zijn dat er muggeneitjes zijn afgezet op de planten of in het water. Nadat iemand de plant in huis zet, kunnen de eieren of larven zich ontwikkelen tot een tijgermug. Als onder hun bij het gezien hun bestemming te verwachten gebruik ook de kassen worden verstaan, dan lijkt het mij evident dat er sprake is van een gevaar voor de gezondheid van de mens. De muggen hebben tenslotte al medewerkers gestoken en er is hierbij een risico van besmetting.

Kortom: het verhandelen van de planten die op waterbasis worden ingevoerd, is op grond van dit artikel reeds verboden, indien men weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat er sprake is van bijzondere gevaren voor de gezondheid van de mens. De toezichthouder kan optreden op grond van dit artikel en dit zou de importeurs kunnen aansporen om, indien mogelijk, de noodzakelijke maatregelen te nemen om te zorgen dat de planten zonder het gevaar dat de muggen worden ingevoerd. Indien dit niet mogelijk is, zullen de planten niet kunnen worden verhandeld.

Een andere mogelijkheid om de invoer van de dracaena te verbieden kan worden gevonden in artikel 4, eerste lid, onderdeel a, Warenwet. Op grond van dit artikel kan bij AMvB worden verboden om waren te verhandelen. Op grond van artikel 15, eerste lid, Warenwet kan in gevallen waarin een spoedige voorziening zo dringend geboden is, dat de totstandkoming van een daartoe strekkende algemene maatregel van bestuur niet kan worden afgewacht, een ministeriële regeling worden gemaakt. Gezien het gevaar voor besmetting van de medewerkers, maar vooral het gevaar van de vestiging van de tijgermug op Nederlands grondgebied ben ik van mening dat aan de vereisten van artikel 15 is voldaan. Deze regeling moet zo snel mogelijk, in ieder geval binnen een jaar worden vervangen door een AMvB. In een dergelijke regeling zou worden bepaald dat het verboden is om dracaena's die niet vrij zijn van eitjes en larven van de tijgermug op Nederlands grondgebied te brengen. Het gaat hier niet om een absoluut importverbod van de dracaena, dit zou wellicht geen proportionele maatregel zijn. Slechts de dracaena's die door hun wijze van verpakking eitjes of larven van de tijgermug bevatten, mogen niet op Nederlands grondgebied worden gebracht.

Op dit moment komt de dracaena met zeeschepen uit China. Ook als de containers aankomen in bijvoorbeeld België en vanaf daar in ons land worden ingevoerd, zal hiervoor de invoerbepanking en een handelsverbod gelden. Dit geldt ook ten aanzien van de Europese lidstaten. Handelsbepankingen tussen lidstaten zijn niet zomaar toegestaan. Artikel 28 en 29 EG-verdrag verbieden kwantitatieve in- en uitvoerbepankingen tussen lidstaten. Artikel 30 EG-verdrag bepaalt dat indien de gezondheid van de mens in het geding is, er een uitzondering kan worden gemaakt op het verbod op een invoerbepanking. Invoerbepankingen zijn dus gerechtvaardigd als deze worden opgelegd ter bescherming van de gezondheid. Aangezien hier sprake is van een dreiging voor de gezondheid van mens is het in dit geval mijns inziens gerechtvaardigd om de invoer te beperken. Wel zal de maatregel dienen te worden genotificeerd in Brussel. Hiervoor is het ook mogelijk dat een spoedprocedure wordt gevolgd. Hiernaast moeten we onomstotelijk kunnen aantonen dat deze maatregel proportioneel is. Er zullen gegevens moeten worden

overlegd over het besmettingsgevaar en de gevolgen van besmetting. Het feit dat er niet enkel sprake is van gevaar in de kas, maar tevens van vestiging van de mug in Nederland, zal een goed argument zijn om aan te tonen dat er sprake is van een proportionele maatregel.

Het voordeel van artikel 18 Warenwet ten opzichte van artikel 4 Warenwet is dat artikel 18 het verhandelen van de dracaena nu reeds verbiedt. Ook biedt het de mogelijkheid om direct op te treden indien er andere waren worden ingevoerd met een soortgelijk risico. Artikel 4 zou het voordeel hebben dat we daarin expliciet opnemen dat er sprake van gevaar is van de dracaena en dat we in de regeling een handels- en een invoerverbod creëren. Niemand zou zich in dat geval erop kunnen beroepen dat hij niet wist of redelijkerwijs kon vermoeden dat er een bijzonder gevaar voor de volksgezondheid is. De regeling zou duidelijk stellen dat dracaena's die niet vrij zijn van eitjes en larven van de tijgermug Nederland niet in komen. Er zal dan geen discussie zijn over de kenbaarheid van de risico's en bovendien zou de regeling nauwkeurig kunnen aangeven in welke gevallen de dracaena niet mag worden verhandeld. Kortom: de regel zal proportioneel en effectief optreden in de hand werken.

In overleg met de directies PG en VGP is besloten dat optreden op grond van artikel 18 Warenwet de voorkeur heeft, omdat deze bepaling direct kan worden gehandhaafd en bovendien de nodige flexibiliteit biedt ten aanzien van eventuele toekomstige gevallen. Desalniettemin zal aan de VWA de vraag worden voorgelegd of zij deze mening ondersteunen of dat het voorkomen van besmettingsgevaar en vestiging van de mug beter gediend is met een regeling op grond van artikel 4 en 15 Warenwet.

### *Europese maatregelen*

Het enkel verbieden van de dracaena op nationaal niveau is uiteindelijk niet voldoende om het gevaar van de tijgermug te ondervangen. Indien in andere Europese landen geen maatregelen worden genomen om de invoer van de planten, verpakt in water, afkomstig uit Zuidoost China te weren zullen de muggen zich vestigen in Europa en op deze wijze wellicht opnieuw gevaar veroorzaken in Nederland. Het valt immers niet te verwachten dat de muggen bij de grens rechtsomkeert maken, omdat ze niet in bezit zijn van de benodigde papieren. Om dit te voorkomen zouden maatregelen op Europees niveau nuttig zijn.

### **Artikel 152 EG-verdrag**

Optreden van de EU is alleen mogelijk als hiervoor een rechtsbasis is. In artikel 152, eerste lid, EG-verdrag is opgenomen dat het optreden van de EU gericht dient te zijn op de verbetering van de gezondheid, preventie van ziekten en het wegnemen van bronnen van gevaar voor de menselijke gezondheid. Dit optreden dient een aanvulling te vormen op de nationale maatregelen. Volksgezondheid is een gebied waar de Europese Commissie alleen kan optreden indien de lidstaten niet zelf in staat zijn om dit resultaat te bereiken. De Europese Commissie mag hier op grond van het proportionaliteitsbeginsel niet verder gaan dan nodig is om de doelstelling van het Verdrag te verwezenlijken.

Bovendien houdt het subsidiariteitsbeginsel in dat de lidstaten afzonderlijk niet in staat moeten zijn om hiervoor afdoende maatregelen te treffen. Gezien het feit dat iedere lidstaat afzonderlijk maatregelen kan nemen om de planten te weren, zal het niet zo zijn dan de EU bindende maatregelen kan nemen. Of lidstaten daadwerkelijk deze maatregelen nemen is natuurlijk een andere vraag. Wel is het zo dat er internationale verplichtingen van de World Health Organisation zijn vastgesteld op dit gebied. Alle Europese lidstaten zijn partij bij deze afspraken. In artikel 22, eerste lid, onderdeel a, van de International Health Regulations (IHR) is opgenomen dat staten verantwoordelijk zijn voor het toezicht houden dat goederen uit getroffen gebieden vrij zijn van infectiebronnen, waaronder infectieoverdragers (vectoren), zoals insecten. Verder stelt artikel 22, eerste lid, onderdeel c, IHR dat staten verantwoordelijk zijn voor de supervisie op het doden van zulke insecten als die zich in containers of goederen bevinden.

Kortom: op grond van artikel 152 van het EG-verdrag kunnen geen bindende regels worden gesteld die lidstaten verplichten om maatregelen te nemen tegen het invoeren van de dracaena. Wel is het zo dat er internationale afspraken worden gemaakt op grond waarvan Europese lidstaten de verantwoordelijkheid hebben om toezicht te houden op de mogelijke risico's ten aanzien van infectieziekten die goederen met zich mee brengen. Dit zal de lidstaten ertoe moeten aanzetten om problemen met de invoer van dracaena het hoofd te bieden. Daarnaast kan de Europese Commissie wel initiatief ontplooiën dat er multilaterale afspraken worden gemaakt tussen EU landen. Het lijkt mij nuttig om dit te bewerkstelligen.

#### Richtlijn 2001/95/EG inzake productveiligheid

Artikel 13 van Richtlijn 2001/95/EG schept de mogelijkheid dat de Europese Commissie de lidstaten verplicht om maatregelen te nemen die ervoor zorgen dat een product niet op de markt mag worden gebracht, voordat aan bepaalde voorwaarden is voldaan om het veilig te maken. Er moet dan sprake zijn van een product dat een ernstig risico voor de gezondheid van consumenten, in meer dan één lidstaat, met zich mee brengt. Voordat de Europese Commissie hiertoe kan overgaan, zal aan de volgende cumulatieve voorwaarden moeten zijn voldaan:

- De lidstaten moeten zijn geraadpleegd, waaruit blijkt dat er een verschil bestaat tussen de lidstaten voor de te kiezen of gekozen aanpak van het risico.
- Er moeten ten aanzien van de aard van het door het product veroorzaakte probleem geen specifieke communautaire maatregelen mogelijk zijn.
- Tegen het risico kan alleen doeltreffend worden opgetreden door de EU zelf om een eenvormig, hoog beschermingsniveau voor de gezondheid en de veiligheid van de consument en een goede werking van de interne markt te waarborgen.

Deze richtlijn biedt waarschijnlijk mogelijkheden voor de Europese Commissie om de import van de dracaena of een ander product dat het risico van de invoer van vectoren zoals de tijgermug met zich meebrengt, te verbieden. Nederland zal actie moeten ondernemen om te zorgen dat de Europese Commissie deze maatregelen neemt. Hierbij dient het de voorkeur om dit in samenwerking met andere lidstaten te doen. Ook zou Nederland kunnen informeren bij het European Centre of Mosquito Control (zie <http://www.emca.asso.fr/>) en wellicht deze organisatie kunnen inzetten om dit te bereiken. Op dit moment is Nederland nog geen lid van deze organisatie.